



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Oslo, 20. mai 2003

Høring – Konkurransen i kollektiv livsforsikring (NOU 2003: 11)

Vi viser til departementets brev til UHO av .05. 2003 vedlagt høringsbrev av 5. mars 2003.

Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon mener Banklovkommisjonens utredning forener Arbeidsrettens dom, Hovedtariffavtalens krav og utredningsmandatets oppdrag om å sikre konkurranse i det kommunale tjenstepensjonsmarkedet på en balansert måte. Kjønn- og aldersnøytraliteten synes sikret. KLP får videreføre sitt reviderte produkt. De private livselskapene får være med i konkurransen, men må gjøre om sine produkter til "KLP-produkter". De politiske kreftene som har ønsket å bryte det såkalte KLP-monopolet og svekke Hovedtariffavtalen i kommunal sektor finner etter UHOs mening liten støtte i utredningen.

UHO er på generelt grunnlag positive til lovregulering av de aktuelle områder for å sikre effektiv og ryddig konkurranse. Vi er imidlertid svært opptatt av at dette ikke går på bekostning av rettighetene for de ansatte og pensjonistene. På enkelte punkt mener vi at disse spørsmålene ikke er godt nok ivarettatt i utkastet fra Banklovkommisjonen, noe som vil bli kommentert under de ulike punkter nedenfor.

Hovedtariffavtalen må være retningsgivende for pensjonsproduktet

Banklovkommisjonen tar utgangspunkt i Hovedtariffavtalens krav om at finansieringssystemet for kommunale pensjonsordninger skal være kjønnsnøytralt og at det ikke skal virke utstøtende på eldre arbeidstakere. I Arbeidsrettens dom kalles disse kravene til nøytralitet en "*personalpolitisk målsetting*", og arbeidsgiver skal ikke ha "*økonomiske motiv for å tilsette menn fremfor kvinner og yngre fremfor eldre arbeidstakere*".

Banklovkommisjonen viser også til Arbeidsrettens utsagn om at ”den enkelte kommunes grensekostnader ved å ansette kvinner fremfor menn eller eldre fremfor yngre, reelt sett pulveriseres i en slik grad at de i praksis ikke vil kunne gi noe incitament i retning av diskriminering ut fra alder og kjønn”. Når det gjelder graden av utjevning som følger av gjennomsnittsberegningen av premien sier Banklovkommisjonen at det ovenfor nevnte grensekostnadssynspunktet til Arbeidsretten angir rammen for hvilke avvik som kan være tariffmessige. Både Arbeidsretten og Banklovkommisjonen har etter UHOs mening her lagt seg på en tolkning som skulle være tilstrekkelig til å sikre intensjonene i Hovedtariffavtalen.

UHO viser til at det står helt klart i Arbeidsrettens dom at den form for forsikringsteknisk premieberegning som de private livselskapene vanligvis har brukt ikke oppfyller kravene i Hovedtariffavtalen.

Et hovedpunkt i Banklovkommisjonen er hvordan premieberegningen bør utformes for å tilfredsstille kravene til kjønns- og aldersnøytralitet. Et viktig moment i denne forbindelsen er hvor langt utjevningen mellom pensjonsordningene (kommunene) må/bør gå for at hensynet til kjønns- og aldersnøytralitet skal bli ivaretatt. Litt forenklet tar kommisjonen utgangspunkt i KLP-produktet og analyserer dette i forhold til de mål kommisjonen ønsker å nå.

KLPs premieberegning består av tre deler: Årlig forskuddspremie, etterskuddsvis beregnet reguleringspremie som følge av lønnsutvikling og G-regulering i løpet av året og andre ytelser som ikke kan premiesettes på forhånd som AFP, 85-årsregelen mv.

Årlig forskuddspremie

Årlig forskuddspremie er et foreløpig anslag på hva som kreves for å dekke de forsikringsmessige avsetninger knyttet til årets lønnsutbetalinger slik disse er ved inngangen til året samt en del andre mindre kostnadskomponenter.

Etter at samlet forskuddspremie for hele fellesordningen i KLP er beregnet på forsikringsteknisk sett riktig måte fordeles denne premiekostnaden mellom de enkelte pensjonsordningene (kommunene etc) etter pensjonsgrunnlaget (lønngrunnlaget), dette gir en kjønns- og aldersnøytral fordeling.

Banklovkommisjonen peker på at en pensjonsordning (kommune) med lavere lønnsgjennomsnitt enn de andre ordningene (kommunene) reelt sett belastes med en høyere premie enn om premien ble beregnet bare på bakgrunn av kommunens eget lønnsgjennomsnitt. Dette henger sammen med at premien er en ”nettopremie” som skal dekke avstanden mellom tjenstepensjonens ytelse og folketrygden. Kommuner med lavt lønnsgjennomsnitt har best uttelling i folketrygden og kunne klart seg med en lavere premie for å finansiere ytelsene i tjenstepensjonen. Det vil være omvendt for kommuner med høyt lønnsgjennomsnitt. UHO er enig i at denne utjevningen av premienivå som foregår mellom kommuner i KLP med forskjellig lønnsgjennomsnitt er mer omfattende enn påkrevd ut fra hensynet til kjønns- og aldersnøytralitet.

Banklovkommisjonen foreslår at fordelingsnøkkelen for ordinær årspremie enten knyttes til pensjonsgrunnlaget (lønngrunnlaget) som i KLP eller til nivået på alderspensjonsytelsen etter fradrag for beregnet folketrygd. UHO mener at det siste alternativet sammen med kommisjonens forslag om å åpne for flere fellesordninger i samme selskap kan bidra til en

uheldig fragmentering av det kommunale pensjonsmarkedet. Til tross for dette ser vi ingen gode grunner til å gå imot en slik valgfrihet all den tid den ikke rokker ved prinsippet om kjønns- og aldersnøytralitet. (Se ellers våre kommentarer til forslaget om å åpne for flere fellesordninger).

I KLPs produkt er eventuelle kostnader ved at beregnet folketrygd blir mindre enn faktisk folketrygd (da må tjenstepensjonen dekke mer) en del av den årlige forskuddspremien. Banklovkommissjonen foreslår at slike engangspremier inkluderes i den ordinære årspremien (som i KLP) med den begrunnelse at det dreier seg om forholdsvis begrensede beløp. Her må med andre ord de private livselskapene ta disse kostnadene inn i premien og ikke overlate til kommunene å være selvassurandør. UHO støtter kommisjonens forslag på dette punkt.

Ved betydelige endringer i folketrygden etter regelverksendringer (knekkpunkt etc), mener Banklovkommissjonen derimot at de økte pensjonsforpliktelsene må beregnes særskilt for hver pensjonsordning (kommune). Kostnadene knyttet til for eksempel endringene av knekkpunkt var i sin tid betydelige, og det går langt ut over Hovedtariffavtalens krav at disse skulle fordeles mellom kommunene uavhengig av gjennomsnittlig lønnsnivå i de enkelte kommuner. UHO støtter kommisjonen som på dette punkt begrunner sitt forslag med at verken personalpolitiske hensyn eller kravet om kjønns- og aldersnøytralitet krever at slike engangspremier omfattes av utjamningen innen en fellesordning.

Mens folketrygden bare gir rett til uførepensjon når uføregraden er 50 pst eller høyere, krever Hovedtariffavtalen forsikringsmessig dekning av uføreytelsene uavhengig av uføregrad. KLP har nå dette elementet med i den ordinære årspremien. Arbeidsretten støttet en slik praksis. Kredittilsynet har senere sagt at uføregrad lavere enn 50 pst er "forsikringsbart". Banklovkommissjonen støtter dette, men sier at det ikke trenger særlig lovtiltak. Den sier at det vil være opp til partene i Hovedtariffavtalen å ta opp om avtalens bestemmelser etterleves i praksis. Til tross for klare lovforarbeider mener UHO at en lovfesting på dette punkt vil bidra til å fjerne eventuell uklarhet og styrke arbeidstakers rettigheter. Med en lovfesting vil det ikke være tvil om at alle selskap må inkludere forsikringsmessig dekning av uføreytelsene uavhengig av uføregrad i sitt produkt og ikke forlange at kommunene skal være selvassurandør på dette punktet også.

Når det gjelder premieberegning ved tilsettings- og oppsigelsessituasjoner legger Banklovkommissjonen naturlig nok særlig stor vekt på hensynet til kjønns- og aldersnøytralitet. Det er i slike situasjoner at en forsikringsteknisk sett riktig beregning av pensjonskostnaden særlig vil kunne gi så store kostnadsforskjeller mellom valget av en kvinne eller mann eller i valget mellom en gammel eller ung arbeidstaker at arbeidsgiverens beslutning kan gå på tvers av prinsippet om en kjønns- og aldersnøytral personalpolitikk. Banklovkommissjonen foreslår lovfestet at tilleggspremien ut året for den som ansettes skal beregnes ut fra kommunens andel av samlet årspremie til fellesordningen og den prosentvise økning av pensjonsordningens beregningsgrunnlag som det nye medlemmet representerer, med andre ord som i KLP og etter prinsippet om gjennomsnittsberegning. UHO støtter dette.

Ved flytting av en kommunes eller virksomhets pensjonsordning fra et selskap til et annet selskap mener Banklovkommissjonen at forsikringsteknisk beregning av premien for resten av året i den nye ordningen vil stride mot prinsippet om kjønns- og aldersnøytralitet. Kommisjonen foreslår derfor at premien for resten av året for den tilflyttede kommune skal fastsettes ut fra det samlede årlige premievolum for den fellesordning som kommunen flytter til og den prosentvise økningen av det samlede beregningsgrunnlag som pensjonsordningen

medfører. Banklovkommisjonen mener at det er det nye selskapet som må ta risikoen ved at gjennomsnittspremien i selskapet er nok til å dekke de forsikringsmessige avsetninger som en ny kunde utløser. UHO støtter forslaget.

Reguleringspremien

Etterskuddsvis beregnet reguleringspremie skal sikre forsikringsmessig dekning som følger av lønnsutvikling og G-regulering i løpet av året. Når lønn og grunnbeløp øker må hele pensjonskapitalen økes, både den som er knyttet til de yrkesaktive i ordningen, de med oppsatte rettigheter og de som er pensjonister.

Reguleringspremien utgjør en nesten like stor del som den årlige forskuddspremien fordi lønnsøkningen og G-reguleringen påvirker pensjonsforpliktelsene langt ut over det enkelte år. Hele premiereserven må økes tilsvarende. Begrepet "forsikringsmessig dekning" innebærer at det skal være nok kapital avsatt til enhver tid til å dekke nåverdien av pensjonsforpliktelsene.

I KLP har regelen formelt vært at reguleringspremien skulle beregnes som et prosentvis gjennomsnitt av økningen av pensjonsgrunnlaget for alle arbeidstakere, for de med oppsatte rettigheter og for pensjonister i fellesordningen. I de aller fleste år er reguleringspremien derimot dekket av overskuddet i KLP. Dette har i praksis gitt en fordeling mellom pensjonsordningene (kommunene) etter premiereserven til den enkelte kommune.

Fra 2003 vil KLP beregne reguleringspremien særskilt for den enkelte pensjonsordning (kommune) og de vil videreføre den faktiske praksis at reguleringspremien for den enkelte pensjonsordning (kommune) fastsettes i prosent av ordningens samlede premiereserve.

Banklovkommisjonen foreslår som hovedregel å lovregulere det som reelt sett har vært KLPs praksis på dette området og som også formelt sett vil være KLPs praksis fra 2003. Dette sikrer en kjønns- og aldersnøytral reguleringspremie. UHO har forståelse for at kommisjonens forslag om at en gjennomsnittsberegning av reguleringspremien i hele fellesordningen ikke er nødvendig for å ivareta hensynet til kjønns- og aldersnøytralitet fordi en slik gjennomsnittsberegning også vil utjevne forskjeller i lønnsnivå mellom kommuner etc.

UHO vil i samråd med de øvrige parter i Hovedtariffavtalen vurdere å støtte forslaget.

Andre premieelementer

Hovedtariffavtalen sier ikke noe om finansieringen av AFP. KLP dekker AFP fra 65 år, ellers dekkes kostnadene ved det enkelte tilfelle's inntreden eller løpende utbetaling fra kommunen. I private livselskap er kommunen selvassurandør for hele ordningen. Fra 1.1.2003 har KLP tatt ut 85-årsregelen av sitt dekningsomfang.

KLP vurderer nå å gjeninnføre en ordning for engangspremie for AFP og 85-års regelen hvor kommunene kan velge mellom ulike alternativer for gjennomsnittsberegning og særskilt beregning for den enkelte pensjonsordning.

Banklovkommisjonen foreslår ingen lovfesting av hvordan slike engangspremier skal beregnes. Den viser her til Arbeidsretten som sier at premieberegningen *"ikke i detalj må bygge på de utjevningsprinsipper som praktiseres av KLP"*.

UHO vil bemerke at premie for ikke forsikringsbare ytelser som skal betales som engangspremie på tidspunkt når rettighetene oppstår, kan bli store. Dette gjelder særlig ved tidligpensjonering. Risikoen for at et slikt tilfelle skal oppstå kan virke utstøtende for eldre arbeidstakere, enten ved at arbeidsgiver ikke ønsker å ansette eldre eller at de støtes ut på eventuell uførepensjon før de nærmer seg alderen for tidligpensjonering pga. risikoen for stor engangspremie.

Selskapets rettslige ansvar og bortfall av forpliktelser ved ikke-betalt premie

Banklovkommisjonen omtaler pensjonsordningen i kommunal sektor som en nettoordning. Kommisjonen mener at forsikringsselskapet i forhold til forsikringstaker (kommunen) ikke garanterer for mer enn differansen mellom bruttoytelsene og folketrygdens utbetalinger dersom forsikringstaker har betalt inn sin premie. Sett fra livselskapets side er pensjonsordningen i kommunal sektor derfor en "nettoordning" i følge kommisjonen. Hvis kommunen eller en virksomhet ikke betaler selskapet, har heller ikke selskapet nok midler til å dekke forsikringstakers forpliktelser etter Hovedtariffavtalen, og de hefter derfor ikke for to tredel av sluttlønn. På den annen side bestrider Banklovkommisjonen ikke at arbeidstakerne har en bruttogaranti fra arbeidsgiver, nedfelt i Hovedtariffavtalen.

Dette er et forslag som etter UHOs oppfatning får direkte konsekvenser for arbeidstakerne og hvor lovfesting av kommisjonens lovtolkning betyr stor forskjell i forhold til tidligere gjeldende rettsoppfatning. Forslaget vil slå forskjellig ut for arbeidstakere avhengig av om de er ansatt i kommuner, som ikke kan gå konkurs, eller andre selskap som er bundet av eller følger Hovedtariffavtalen og som kan nedlegges/slås konkurs.

UHO viser til at Banklovkommisjonens beskrivelse av KLPs forsikringsrettslige ansvar avviker vesentlig fra det som har vært rådende rettsoppfatning på området i alle år. Beskrivelsen står også i direkte motstrid til det som ble lagt til grunn i NOU 2000: 28 Tjenestepensjon etter skifte av arbeidsgiver og strukturendringer i offentlig sektor.

Et eksempel på dette er at Banklovkommisjonen under pkt. 4.1.1. uttaler: *"KLP har ikke avgitt noen bruttogaranti tilsvarende den forpliktelse forsikringstakerne som arbeidsgivere har i forhold til arbeidstakerne etter hovedtariffavtalen"*.

NOU 2000:28 la en helt annen rettsoppfatning til grunn som innebar at medlemmer var sikret bruttogaranterte ytelser, herunder regulering av oppsatte og løpende pensjoner, selv om de var eller hadde vært ansatt i kommunale foretak som har opphørt. Jf. formuleringene: *"Utvalget viser til at KLP i motsetning til de øvrige livsforsikringsselskapene, kan overta ansvaret for varig regulering av løpende og oppsatte pensjoner og oppfyllelse av bruttogarantien som følge av at medlemmene i ordningen under KLP plikter å betale premie for å dekke eventuelle underskudd."* Og videre: *"Deres pensjonsrettigheter blir med andre ord regulert på linje med de øvrige selv om vedkommende foretak/arbeidsgiver ikke lenger innbetaler premie til fellesordningen"*.

Det finnes flere tilsvarende motstridende påstander i de ulike utredningene. UHO mener at det ikke må være noen tvil om tolkningen av gjeldende rett før regjeringen fremmer lovforslag på dette området. Banklovkommisjonen gir også uttrykk for at de på dette punkt ikke svekker arbeidstakernes rettigheter. UHO mener at det er en sannhet med klare modifikasjoner om kommisjonens tokning av gjeldende rett på dette punkt blir stående.

UHO viser til at professor dr. juris Asbjørn Kjøenstad som var leder av utvalget NOU 2000:28 er kritisk til Banklovkommisjonens beskrivelse av gjeldende rett. Det vises i denne sammenheng til to intervjuer med Kjøenstad i bladet Sykepleien.

Den ulike sammensetning av de to utvalgene medfører at fokus blir ulikt. Mens Banklovkommisjonen har fokus på konkurranse, og mindre på arbeidstakernes rettigheter, la NOU 2000: 28 størst vekt på arbeidstakernes sikkerhet for pensjonsrettighetene.

UHO er av den oppfatning at denne problemstillingen krever ytterligere og bredere utredning før man kan slå fast hva som er gjeldende rett. Vi ber Finansdepartementet tar initiativ til dette.

Overføringsavtalen

Generelt ser Banklovkommisjonens forslag ut til å få store konsekvenser for overføringsavtalen, noe som ikke er vurdert nærmere av kommisjonen. En forutsetning for overføringsavtalen er at pensjonistene i de ulike ordningene har tilnærmet like rettigheter. Det forutsettes bl.a. samme regulering av løpende og oppsatte pensjoner. Det blir ikke resultatet dersom Banklovkommisjonens forslag vedtas.

UHO er bekymret for konsekvensene for overføringsavtalen, og mener Banklovkommisjonen ikke har utredet spørsmålet i forhold til dette grundig nok.

Hvor stor må en fellesordning være?

Kommisjonen åpner for at det skal kunne være flere fellesordninger i samme selskap. Dette begrunnes med at det vil gi større grad av homogenitet i den enkelte fellesordning (kommunale selskap er forskjellig fra kommuner, som er forskjellig fra fylkeskommuner etc med hensyn på gjennomsnittlig lønnsnivå, graden av allerede opparbeide pensjonsforpliktelser i den enkelte pensjonsordning osv). Dette gjøres bl.a. for å komme KLP i møte som allerede har delt sin forsikringsmasse i tre deler. Forslaget åpner nå for at også andre selskap kan gjøre det samme.

Verken Arbeidsretten eller Banklovkommisjonen sier noe om hvor mange medlemmer en fellesordning må ha for å sikre utjevning av grensekostnadene. Banklovkommisjonen sier at den nedre grensen for antall pensjonsordninger i en fellesordning må vurderes i forhold til kravet om et kjønns- og aldersnøytralt finansieringssystem, og at dette "i første rekke beror på en tolkning av tariffavtalen". Banklovkommisjonens leder, Erling Selvig, har uttalt at "det må være mer enn én".

UHO er sterkt kritisk til reguleringer på dette området som åpner for svært få forsikringstakere (kommuner) i hver fellesordning. Dette vil også gi økte

administrasjonskostnader. Spørsmålet beror etter UHOs oppfatning på en tolking av tariffavtalen, og må diskuteres mellom partene i Hovedtariffavtalen.

Anvendelse av overskudd

Kommisjonen foreslår som hovedregel at overskudd ikke skal kunne brukes til oppgjør av årrets premie. Det skal heller ikke kunne brukes til oppsatte rettigheter. Dette avviker fra den praksis som KLP har benyttet.

Bestemmelsen sier imidlertid at ved konkurs/avvikling eller der forsikringstakerne av forskjellige årsaker ikke betaler reguleringspremien, vil det være rimelig at evt overskudd tilføres premiereserven knyttet til fratradte arbeidstakere og pensjonister. Lovforslaget sier at tilsvarende også vil gjelde dersom G-reguleringen har opphørt som følge av tvungen medregning i annen kommunal pensjonsordning.

Også på dette punktet ser lovforslaget ut til å få direkte betydning for overføringsavtalen hva gjelder de som har tvungen medregning. UHO støtter ikke forslag som endrer på eller reduserer verdien av dagens overføringsavtale, med reduserte rettigheter som konsekvens.

Flytting

Banklovkommisjonen foreslår at hele pensjonskapitalen flyttes med når for eksempel en kommunal pensjonsordning flytter fra et selskap til et annet. Arbeidstakernes og pensjonistenes rettigheter etter flytting skal fastsettes i regelverket for den nye pensjonsordningen. Banklovkommisjonen sier at arbeidstakeres rett til opptjent pensjon ikke kan redusere i det nye regelverket og pensjonister skal sikres pensjonsytelser som minst svarer til ytelsene som gjaldt før flytting.

UHO er skeptisk til forslaget om flytting ved medregning av tidligere tjenestetid som forutsetter endringer i overføringsavtalen for at bestemmelsen skal kunne gjelde. Forslaget forutsetter en stor omlegging av Statens Pensjonskasse slik at det også der skal betales premie. Banklovkommisjonen legger til grunn at nødvendige endringer i overføringsavtalen bare gjelder i relasjon til Statens Pensjonskasse og ikke mellom kommunale pensjonsordninger.

Vår skepsis er særlig knyttet til spørsmålet om hvorvidt verdien av de overførte midler kan settes lik det antall år arbeidstakeren har krav på å få medregnet tjenestetid for. Også her ser det ut til å være flere spørsmål som ikke er avklart. UHO forutsetter nærmere avklaring mellom partene i overføringsavtalen på disse punktene.

Investeringsvalg

Banklovkommisjonen åpner i sitt forslag for at forsikringstakeren (kommunen) kan velge en egen investeringsportefølje for plassering av pensjonskapitalen. Med eget investeringsvalg kan kommunen velge risikoprofil på forvaltningen av pensjonsmidlene. Hvis egen investeringsportefølje gir mindre avkastning enn minstekravet til avsetninger, skal det overføres penger fra premiefondet eller kommunen må bidra med tilskudd fra kommunekassa. Tap skal ikke gå ut over arbeidstakere eller pensjonister i følge kommisjonen.

Selv om kommisjonen peker på at den enkelte kommune kan velge plasseringer som er mindre eksponert mot svingninger i aksjemarkedet enn det vi har sett de siste årene, legger UHO vekt på at forslaget kan føre til uheldig spekulasjon med pensjonsmidler. Forslaget vil etter vår oppfatning videre gi betydelig økte administrasjonskostnader, det vil gi større oppsplitting av det kommunale pensjonsmarked i flere fellesordninger i samme selskap og det vil sette bruttogarantien under ytterligere press.

Vennlig hilsen

Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon



Anders Folkestad
Leder



Erik Orskaug
Sjeføkonom

Dette høringsbrevet sendes også elektronisk til "arkiv.postmottak@finans.dep.no".