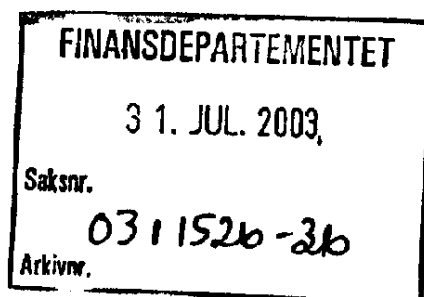


AktuarKonsulenters Forum (AKF)

Det Kongelige Finansdepartement
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo



Oslo, 30. juli 2003

Høring - om fastsettelse av høyeste grunnlagsrente i private pensjonskasser og i private kollektive pensjonsordninger i livsforsikringsselskaper

AktuarKonsulenters Forum (AKF) avgir med dette sin høringsuttalelse til "Forskrift om endring av forskrift av 19. februar 1993 nr. 117 om forsikringsvirksomhetslovens anvendelse på pensjonskasser og pensjonsfond" og "Forskrift om endring av forskrift 15. september 1997 nr. 1005 om premier og forsikringsfond i livsforsikring".

Vårt forum har 25 medlemmer hvis yrke det er å være bedriftsrådgivere i pensjonsspørsmål, beregne pensjonskostnader etter moderne regnskapslovgivning og være ansvarshavende aktuarer for pensjonskasser. Vi er til sammen ansvarshavende aktuarer for de aller fleste private pensjonskasser i Norge foruten en del offentlige pensjonskasser. I denne sammenheng skal vi foreta nødvendige forsikringstekniske beregninger og analyser for pensjonskasser og påse at det offentlige regelverk følges. Vår detaljerte praktiske erfaring er således først og fremst knyttet til pensjonsordninger organisert som pensjonskasser.

Vår uttalelse starter med en oppsummering av våre synspunkter før vi kommenterer forslaget til endringene i grunnlagsrenten på et generelt grunnlag, for deretter å kommentere en del uheldige og uavklarte problemstillinger.

1 Oppsummering.

AKF krever at forslaget om senking av grunnlagsrenten for allerede opptjente rettigheter i pensjonskassene utredes nærmere, bl.a. sett i lys av den tvil som Banklovkommisjonen har reist i NOU 2001:24 vedrørende det rettslige grunnlaget for et slikt vedtak, og våre kommentarer i denne uttalelse.

AKF påpeker manglende konsekvensutredning hvis høringsforslaget for pensjonskasser blir gjennomført. Dette gjelder bl.a. spørsmålene rundt

- de spesielle problemstillinger i forhold til dagens regelverk for 1. fullt opptjente pensjoner for pensjonister og 2. tidligere ansatte i bedrifter der forpliktelsene knyttet til fripolisene er beholdt i pensjonskassen
- den spekulasjon som har oppstått knyttet til flytting av pensjonsmidlene fra pensjonskasser til livsforsikringsselskap før premiereserven for allerede opptjente rettigheter er fullt avsatt etter en lavere grunnlagsrente.

AktuarKonsulenters Forum (AKF)

Vi påpeker også den prinsipielt urimelige forskjellsbehandling av bedrifter som har organisert sine pensjonsordninger i pensjonskasser og livsforsikringsselskap som høringsforslaget innebærer. Det er uheldig at bedrifter som har sine pensjonsordninger i en pensjonskasse i stedet for i et livsforsikringsselskap, skal bli påført unødvendige og usaklige utgifter på grunn av organiseringsmåten. Samlet sett mener AKF at forslaget om at pensjonskasser skal styrke premiereserven for allerede opptjente rettigheter frafalles.

AKF mener for øvrig at reduksjonen av grunnlagsrenten for fremtidig opptjente forpliktelse er utilstrekkelig som virkemiddel i det rente- og aksjemarked som forventes fremover. Det er etter vår vurdering nødvendig med regelendringer som muliggjør styrking av pensjonsordningenes bufferfond på en mer fleksibel og dynamisk måte enn hva som er mulig etter dagens regelverk. Dette er etter AKFs vurdering meget viktig når målet er å gjøre pensjonsinnretningene i stand til å agere optimalt i et volatilt finansmarked. Antatt manglende vilje blant livsforsikringsselskapenes cicere til å innbetale ekstra egenkapital, må ikke hindre bedrifter som har etablert pensjonskasser, i å bygge opp hensiktsmessige finansielle buffere. AKF foreslår således at dagens regelverk for bruk av tilleggs- eller risikoavsetninger gjennomgås med tanke på finne mer hensiktsmessige måter å styrke ytelsesbaserte pensjonsordningers risikobærende evne, gjerne med differensierte virkemidler for pensjonskasser og livsforsikringsselskaper hvis dette forøvrig er mulig.

Etter vårt syn bør regelverket ideelt sett innrette seg mot implementering av EUs Pensjonskassedirektiv, og ikke gå veien om en meget komplisert og vanskelig gjennomførbar prosess med krav om en senket grunnlagsrente.

2 Generelle kommentarer.

AKF har merket seg at Finansdepartementet og Banklovkommisjonen påpeker at grunnlagsrenten påvirker pensjonsinnretningenes evne til å håndtere vedvarende lave avkastningsrater i obligasjons-, aksje- og eiendomsmarkedene, og at dette av soliditetshensyn taler for at grunnlagsrenten bør harmoniseres på 3 prosent også for pensjonsordninger etablert før 1994.

Vi har også merket oss at Finansdepartementet i høringsbrevet redegjør for 90-tallets svingninger i de rentebærende papirer som påvirker den risikofrie renten i samfunnet, og at det påpekes at pensjonsinnretningene også fremover bør ta høyde for at volatiliteten i aksjemarkedet kan være betydelig.

Kredittilsynet ved Bjørn Skogstad Aamo uttalte på FNHs årskonferanse 2003 at: "Mangel på bufferkapital eller risikobærende evne fører til at selskapene ikke kan øke sin eksponering i mer risikofylte instrumenter – når aksjekursen begynner å stige kan ikke selskapene kjøpe aksjer".

Uttalelsene som er referert til ovenfor, er etter AKFs syn representative for den blandede situasjonsbeskrivelsen som preger begrunnelsene for å senke grunnlagsrenten – på den ene siden det langsiktige perspektivet hvis et generelt lavere rentenivå blir en realitet, og på den andre siden beskrivelse av en ekstraordinær situasjon i dagens aksjemarkeder med muligheter for stor volatilitet også i årene fremover.

AKF mener at den ensidige fokuseringen på en senkning av grunnlagsrenten ikke gir pensjonsordningene nødvendige rammevilkår til rask oppbygging av fungerende finansielle buf-

AktuarKonsulenters Forum (AKF)

fere slik at kapitalforvaltningen kan utformes på en optimal måte. Senkingen av grunnlagsrenten bidrar på mellomlang sikt minimalt til pensjonsordningenes evne til å kunne øke sin eksponering i instrumenter med forventningsmessig høyere avkastning når dette er gunstig. Vi er enige i at senking av grunnlagsrenten kan redusere underskuddene i pensjonsordningene og over tid gi større muligheter til å bygge opp bufferfond via økt overskudd på pensjonsmidlene, men mener at dette ikke er tilstrekkelig til å kunne møte de mange utfordringene som ytelsesbaserte pensjonsordninger står overfor i de nærmeste årene.

Når målet er å øke pensjonsinnretningenes soliditet og evne til å tåle varierende finansinntekter, mener AKF at det finnes bedre alternativer enn ensidig å kreve lavere grunnlagsrente med tilbakevirkende kraft. AKF kan ikke se at historiske data peker i retning av at perioden med lavt rentenivå nødvendigvis blir langvarig, snarere det motsatte. Regelverket rundt pensjonsinnretningene bør uansett ordnes slik at de også vil tåle perioder med avkastning lavere enn grunnlagsrenten.

Som vi vil komme tilbake til i punkt 3.4, er det vår oppfatning at det fortsatt må skilles mellom bedriftene som kjøper av en pensjonsordning og egeninteressene til livsforsikringselskapene og pensjonskassene.

Til slutt vil vi henwise til de nye utfordringene som følger av EUs Pensjonskassedirektiv. Direktivet ble endelig vedtatt av Europarlamentet 13.05.2003, og må implementeres av medlemslandene innen 24 måneder. Etter vårt syn gir dette føringer som understøtter vår vurdering om at et ensidig fokus på grunnlagsrenten er utilstrekkelig som virkemiddel.

3 Forskjellsbehandling av pensjonskasser og livsforsikringselskaper.

3.1 Uttalelser fra Banklovkommissjonen

Det er uklart for AKF hvilken hjemmel i lovverket Finansdepartementet benytter når det fremmes et forslag til endring av grunnlagsrenten også for opptjente rettigheter, dvs. styrking av premiereserven med tilbakevirkende kraft. Banklovkommissjonen har i NOU 2001:24 drøftet dette forhold i kapittel 9.6 og uttaler bl.a.: "Det er imidlertid etter gjeldende rett uklart om endring av beregningsrenten i praksis også vil måtte føre til omberegning av avsetningene hva angår forsikringsforpliktelser fra tiden før endringen trådte i kraft". Banklovkommissjonen uttaler seg på en måte som etter AKFs tolking peker i retning av at dette er et tema som burde utredes nærmere. Vi kan imidlertid ikke se at Finansdepartementet har uttrykt noen form for tvil om rettsgrunnlaget for sine anbefalinger.

Banklovkommissjonen har for øvrig i kapittel 9.5 i nevnte NOU forutsatt at en slik endring med tilbakevirkende kraft må belastes bufferkapital, inklusive egenkapitalen i livsforsikringselskapene. Innbetaling i form av engangspremie eller påslag på årlig premie for bedriftskundene er så vidt vi kan se ikke vurdert, og vi finner det derfor merkelig at Finansdepartementet kan fremme et forslag om innkreving av premier fra foretakene i en pensjonskasse i tilsvarende situasjon.

3.2 EUs Pensjonskassedirektiv

Vi vil også henvise til det innledningsvis nevnte Pensjonskassedirektivet fra EU. Vi legger til grunn at selv om tittelen henspeiler på pensjonskasser, er direktivet innrettet mot private tjenestepensjonsordninger, definert som institusjon uavhengig av legal form. Det følger etter vårt syn direkte av omfangsdefinisjonen, underbygget gjennom direktivets innhold og intensjon, at det neppe kan være forskjellige regler når det gjelder grunnlagsrenten for en ordinær pensjonskasse og for kollektiv pensjonsordning i et livsforsikringsselskap.

3.3 Uavklarte problemstillinger

3.3.1 Pensjonister og fratradte

Pensjonskasser med store pensjonistbestander vil stå overfor kravet om vesentlige ekstra innbetalinger til premiereserven for fullt betalte pensjoner. I tillegg vil forskjeller i grunnlagsrente, og dermed premiereserve for pensjonister i pensjonskasser og livsforsikringsselskaper, medføre forskjellsbehandling for dagens pensjonister ved overskuddstildelingen etter regelverket i lov om foretakspensjon vedrørende pensjonistenes overskuddsfond. Pensjonistene i en pensjonsordning der premiereserven er avsatt med en grunnlagsrente på 3 prosent vil bli begünstiget med høyere regulering av pensjonene enn en tilsvarende pensjonistbestand der avsetningene er avsatt etter en høyere grunnlagsrente. Denne forskjellen oppstår direkte som resultat av valget av pensjonsinnretning, noe som vi mener også er prinsipielt uheldig.

På samme måte vil endring av grunnlagsrenten for allerede opptjente rettigheter for aktive medlemmer medføre en plikt for arbeidsgiver til å finansiere en høyere premiereserve for samme rettighet i en pensjonskasse sammenlignet med livsforsikringsselskapet. Ved fratredelse vil derfor medlemmet få med seg en fripolise fra pensjonskassen som gir grunnlag for høyere overskuddstildeling i fremtiden enn om bedriften hadde pensjonsordningen i et livsforsikringsselskap hvor kravet om forsterking av premiereserven for opptjente rettigheter ikke ble pålagt.

For både pensjonister og fratradte vil det derfor være dyrere for arbeidsgiver å ha pensjonsordningen organisert som pensjonskasse i stedet for å ha den i et livsforsikringsselskap, gitt at avkastningen fremover er lik.

Disse forhold medfører en relativ kraftig konkurransevridning i favør av livsforsikringsselskapene og på bekostning av pensjonskassene. Det vil friste bestående pensjonskasser til å flytte pensjonskassen til et livsforsikringsselskap og det vil være en ekstra barriere for nye selskaper som ønsker å opprette sin egen pensjonskasse.

3.3.2 Flytteforskriften

Det er vanskelig å forstå hvordan flytteforskriften skal håndheves ved flytting av midler fra en pensjonskasse til et livsforsikringsselskap og vice versa, der pensjonskassens premiereserve er avsatt etter en opptrappingsplan og således befinner seg et sted mellom en avsetning på 3 og 4 prosent. Skal premiereserven og grunnlagsrenten ved overføring til livsforsikringsselskapet kunne videreføres slik den var på flyttetidspunktet, eller vil det være et krav om at resterende premiereserve må innbetales for å komme ned på 3% grunnlagsrente for hele kontrakten? Medfører videre flytting av pensjonsordninger fra livsforsikringsselskap til en pensjonskasse et krav om avsetning på 3% grunnlagsrente eller skal det også her være en overgangsperiode på 4 år? Ved flytting mellom livsforsikringsselskapene vil pensjonsordningen kunne videre-

AktuarKonsulenters Forum (AKF)

føre grunnlagsrenten mens det ved flytting til en pensjonskasse må skje en ekstra forsterkning av premiereserven. Slike forhold er klart konkurransevridende og til ugunst for pensjonskassene.

Vi mener for øvrig at den forskjell i avsetningsregler for livsforsikringsselskaper og pensjonskasser som er foreslått, stimulerer til unødige spekulasjoner rundt praktisering av regelverket ved flytting av pensjonsordninger fra pensjonskasse til livsforsikringsselskap. Det er allerede pr. medio juni 2003 eksempel på aggressive salgsfremstøt fra livsforsikringsselskaper som beskriver fordelene ved å flytte pensjonsmidlene nå for å unngå kravet om økt reserve på allerede opptjente rettigheter. Denne typen spekulasjon er uholdbar, og er etter vår mening et resultat av en for snever utredning av konsekvenser av de foreslåtte tiltakene.

3.3.4 Fripoliser på egen balanse i pensjonskasser

Flere av de største pensjonskassene har sikret fripoliserettigheter for tidligere ansatte i pensjonskassen, dvs. at de beholder fripolisene i egne bøker uten å benytte alternativet med å overføre fripoliserettighetene til et livsforsikringsselskap.

Dagens regelverk og retningslinjer fra Finansdepartementet slår fast at fripolisene skal reguleres i forhold til fripolisenes bidrag til overskudd i pensjonskassen. AKF legger til grunn at det ikke er rettsgrunnlag for å kunne kreve bedriftene for noen form for ekstra bidrag til den forsikringstekniske avsetning for fripoliser utstedt før forskriften trer i kraft. For fripoliser på egen balanse må derfor en forsterkning av grunnlagsrenten skje via bruk av overskudd på fripolisenes premiereserve. Det er i tillegg urimelig at et slikt krav bare skal gjelde for disse fripolisene og ikke for fripoliser sikret i livsforsikringsselskapene. I dagens finansmarked og med krav og ønsker om å bygge opp bufferkapital, er det dessuten usikkert om det vil oppstå nok overskudd til at grunnlagsrenteendringen for fripolisene vil kunne gjennomføres fullt ut innen fristen på 4 år.

3.3.5 Økt egenkapitalkrav ved økte avsetninger

En senking av grunnlagsrenten med tilbakevirkende kraft vil samtidig medføre en multiplikatoreffekt i egenkapitalkravet for pensjonskassene fordi egenkapitalkravet øker med økende premiereserve, se dog punkt 3,5. Det foreslåtte regelverket vil dermed også av denne grunn pålegge foretakene bak pensjonskassene en ekstrabelastning i forhold til eierne og forsikringskundene i livsselskapene. Dette til tross for at en lavere grunnlagsrente medfører en lavere risiko for at pensjonskassene får problemer med å oppfylle rentegarantien.

3.4 *Brudd med dagens regelverk for pensjonskasser.*

AKF har i denne uttalelsen tatt utgangspunkt i at livsforsikringsselskaper og pensjonskasser skal behandles likt slik regelverket i de siste 10–15 år har lagt opp til. Dersom dette prinsipp ikke lenger skal følges, slik den aktuelle høring på mange måter legger opp til, har AKF sterke synspunkter på at man da må revidere hele regelverket rundt pensjonskassene. Vi har imidlertid ikke gått nærmere inn på dette her, da det tydeligvis ikke er tatt inn som en del av denne høring.

Vi minner også om at pensjonskasseforskriften er gitt med hjemmel i forsikringsvirksomhetsloven. Det er da et spørsmål om det kan gis strengere regler for pensjonskassene enn for livsforsikringsselskapene.

AktuarKonsulenters Forum (AKF)

I regelverket for pensjonskasser, slik de er i dag, har man etablert et sterkt skille mellom bedriften bak pensjonskassen og bedriften som forsikringstaker i pensjonskassen, akkurat på samme måte som skillet mellom livselskapet og dets eiere og bedriften som kunde i livselskapet. Vår oppfatning er at høringens forslag bryter ned dette skillet, idet bedrifter med egen pensjonskasse i realiteten vil bli påført en større økonomisk belastning fordi de har egen pensjonskasse og ikke en kollektiv pensjonsforsikring i et livsforsikringsselskap.

3.5 *Generelle forslag fra AKF.*

AKF forutsetter at ovennevnte uklarheter i forhold til gjeldende lovverk utredes nærmere og at forslaget om styrking av premiereserven for allerede opptjente rettigheter via innbetaling av premie fra foretakene, eller overføring fra foretakenes premiefond, i alle tilfeller frafalles inntil slike utredninger er gjennomført og konsekvensene avdekket. I den grad det likevel konkluderes med at grunnlagsrenten skal reduseres for allerede opptjente rettigheter, forutsetter vi at dette skjer via tilbakeholdelse av fremtidig overskudd og at livsforsikringsselskapene av konkurransehensyn får samme pålegg. Som det fremgår av kapittel 8.5 i NOU 2001:24, fastslår Banklovkommisjonen at Kredittilsynet etter dagens rett har full tilgang til å pålegge pensjonsordninger å tilbakeholde overskudd for å styrke de forsikringsmessige avsetninger. Denne retten bør nå kunne benyttes til nettopp dette formålet, eller til å bygge ekstra bufferfond, for eksempel styrke tilleggsavsetningene.

AKF foreslår som et generelt tiltak at fastsettelsen av egenkapitalkravet utvides til også å innbefatte grunnlagsrenten, dvs. at egenkapitalkravet både for livsforsikringsselskaper og pensjonskasser fastsettes som en funksjon av både beregningsgrunnlaget slik det er definert i forskriften og grunnlagsrenten, slik at en høyere grunnlagsrente medfører høyere egenkapitalkrav og motsatt for lavere grunnlagsrente. Dette er spesielt viktig dersom senkningen av grunnlagsrenten gis tilbakevirkende kraft, men vi mener at en slik endring i regelverket uansett bør gjennomføres for å berede grunnen for en tilpasning av det nasjonale regelverket til internasjonale måter å styre soliditeten i pensjonsordninger på.

Hvis man først skulle bryte dagens likhetsbehandling av livsforsikringsselskaper og pensjonskasser, vil vi anta at følgende forslag ville være mer akseptabelt for pensjonskassene: Som et supplement til andre tiltak for å styrke pensjonskassenes soliditet, kunne det også åpnes for en ordning der manglende oppfyllelse av rentegarantien kan dekkes av bedriftene bak pensjonskassen via en premieinnbetaling når slike situasjoner måtte opptre.

AKF har ingen innvendinger mot at pensjonskassene blir pålagt de samme krav som er foreslått for livsforsikringsselskapene, der rettigheter som opptjenes etter 1. januar 2004 maksimalt skal beregnes ut fra en grunnlagsrente på 3 prosent.

Bli det besluttet å kreve nedsettelse av grunnlagsrenten med tilbakevirkende kraft, vil vi i tilfelle anbefale at Kredittilsynets subsidiære forslag blir benyttet. Videre mener vi at det i tilfelle må gjelde både for pensjonskasser og livsforsikringsselskaper. Derimot tar AKF sterk avstand fra forslaget om å kreve at pensjonskassene skal senke grunnlagsrenten til 3,75 prosent allerede pr. 31.12.2003. Vi mener at dette er en altfor kort frist med tanke på at et eventuelt pålegg tidligst vil komme høsten 2003. Også foretakene med pensjonskasser må holde seg til vedtatte budsjetter og rammer, og en innbetaling allerede i høst kan i mange tilfeller være vanskelig å etterkomme.

Vi vil for øvrig påpeke at det ved overgangen til lov om foretakspensjon ble gitt adgang til å bruke inntil 10 år på å tilpasse premiereserven til det nye regelverket. Sammenligningsvis er

AktuarKonsulenters Forum (AKF)

størrelsen på ekstraavsetningene ved overgangen til lov om foretakspensjon betydelig lavere enn ved reduksjon av grunnlagsrenten fra 4 til 3 prosent.


4 Spesielle tiltak som kan være egnet til å øke fremtidig avkastning i private pensjonskasser.

Dersom det nå åpnes for differensierede tiltak for å styrke pensjonskassers og livsforsikrings-selskapers evne til å betjene sine forpliktelser, mener vi det finnes andre tiltak enn de foreslåtte som bør vurderes iverksatt overfor pensjonskassene.

Eierne i livsforsikringsselskaper tenderer i langt større grad enn foretakene bak pensjonskassene til å opptre som rene finansielle investorer. Vi har i den sammenheng merket oss uttalelsen fra Bjørn Skogstad Aamo på FNHs årskonferanse 2003: "Eierne er lite villig til å øke egenkapitalen". Denne uttalelsen antar vi primært er myntet på eierne av livsforsikrings-selskapene, for situasjonene for pensjonskassene er nok betydelig mer nyansert. Pensjonskassene er opprettet av foretakene for å forvalte pensjonsordninger for de ansatte som ett av gjerne flere ansattegoder. Denne typen "eiere" er ikke inne som finansielle investorer, men som aktive risikotakere med direkte bindinger til de ansatte og deres organisasjoner. Etter AKFs erfaring vil det derfor være gode muligheter for at foretakene bak pensjonskassene under visse vilkår vil være villige til å bidra med ekstra bufferkapital for å kunne utnytte de muligheter finansmarkedet til enhver tid tilbyr. Det er imidlertid viktig at forholdene legges til rette slik at overskudd på forvaltede midler i størst mulig grad kan avsettes som risikokapital, uten at dette nødvendigvis binder opp midlene i pensjonsordningene til annet enn å dekke underskudd på de risiki pensjonskassene står ovenfor, dvs. både forsikrings- og finansrisikoen.

AKF kan for eksempel tenke seg et regelverk som ikke er så opptatt av størrelsen på premiereserven alene (herunder grunnlagsrenten), men i stedet konsentrerer seg om å definere en minimumsstørrelse og gjerne en maksimumsstørrelse på nødvendig total kapital i livsforsikringsselskaper og pensjonskasser som anses tilstrekkelig til å kunne møte forpliktelser og den forsikrings- og investeringsrisiko som innretningen står overfor. For å bestemme slike minimums- og maksimumsstørrelser, mener vi det må gå an å benytte moderne sannsynlighets-teoretiske metoder, for eksempel kunne minimumsstørrelser være basert på metoder som minimaliserer ruinsannsynligheten. Ved fastsettelsen av slike minimumsstørrelser vil selvsagt den underliggende premiereserve med tilhørende grunnlagsrente inngå som en del av minimumsstørrelsen. Men hensikten er at minimumsstørrelsen i seg selv skal være uavhengig av den underliggende grunnlagsrente. Dette betyr at risikokapitalen utover premiereserven vil øke med økende grunnlagsrente. Et regelverk basert på disse prinsipper, ville være bedre egnet til å møte fluktuasjoner i både forsikrings- og investeringsrisikoen og derigjennom ivareta medlemmenes sikkerhet for oppfyllelse av deres rettigheter.

Med vennlig hilsen
AktuarKonsulenters Forum


Jan Røge
Leder