



DET KONGELIGE ARBEIDS-
OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENT

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

FINANSDEPARTEMENTET	
31. JUL. 2003	
Saksnr.	031526-35
Arkivnr.	

Deres referanse
03/1526 FM JTO

Vår referanse
200302338-10/AKH

Dato
30.07.03

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

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) viser til Finansdepartementets brev av 15.05.03 om ovennevnte sak.

Bakgrunn

Finansdepartementet og Kredittilsynet foreslår en reduksjon i høyeste lovlige grunnlagsrente til 3 prosent for nye pensjonspremier i henholdsvis private pensjonskasser og private kollektive pensjonsordninger i livsforsikringsselskaper. Videre foreslås at grunnlagsrenten for forsikringsmessige avsetninger for eksisterende forpliktelser i private pensjonskasser også skal tilsvare 3 prosent etter en overgangsperiode. Hensikten med endringene er å sikre at pensjonsinnretningene i tilstrekkelig grad kan dekke sine fremtidige pensjonsforpliktelser.

1. Reduksjon i grunnlagsrenten for nye pensjonspremier

AAD er prinsipielt enig i at høyeste lovlige grunnlagsrente bør justeres ned og tilpasses forventet rentenivå. Med bakgrunn i renteutviklingen de seneste måneder, antar departementet at en grunnlagsrente på 3 prosent for nye premier vil være et forsvarlig nivå.

Valg av grunnlagsrente har avgjørende betydning for pensjonspremiens størrelse og således konkurransen i markedet. Finansdepartementet påpeker at pensjonsinnretningene har et selvstendig ansvar for å benytte en grunnlagsrente som ivaretar soliditetshensynet i tilstrekkelig grad, og at den høyeste lovlige grunnlagsrente kun representerer en absolutt øvre grense. En lavere grunnlagsrente enn maksimalnivået medfører at forsikringspremien øker tilsvarende, og fremstår av den grunn som en betydelig konkurranseulempe. Konkurransenintensiteten i pensjonsmarkedet tilsier at aktørene vil tilpasse premieberegningene etter høyeste lovlige grunnlagsrente.

Postadresse
Postboks 8004 Dep
N-0030 OSLO

Kontoradresse
A kersg. 59

Telefon
22 24 90 90
Org.no.
972 417 785

Administrasjonsavdelingen
Telefaks
22 24 27 14

Saksbehandler
Anne Kristine Hage
22 24 48 51

Utviklingen i pensjonsmarkedet de senere år viser at livsforsikringsselskapene i stadig større grad er involvert i kommunale pensjonsordninger. Dette forsterker behovet for at samme grunnlagsrente gjøres gjeldende for samtlige markedsaktører. Selvstendige kommunale pensjonskasser er allerede underlagt regler om grunnlagsrente på maksimalt 3 prosent, mens KLP og private livsforsikringsselskaper benytter en grunnlagsrente på henholdsvis 3,4 og 4 prosent. Forslaget om en reduksjon i høyeste lovlig grunnlagsrente for private pensjonskasser og private kollektive pensjonsordninger i livsforsikringsselskaper, innebærer at aktørene i markedet for kommunale pensjonsordninger vil tilby pensjoner under til dels svært forskjellige rammevilkår. Etter AADs oppfatning vil denne type konkurransevriddinger bidra til å svekke konkurransen i pensjonsmarkedet. Departementet mener derfor at også kollektive pensjonsordninger i kommunal sektor bør være omfattet av forslaget.

2. Reduksjon i grunnlagsrenten for eksisterende forpliktelser i private pensjonskasser

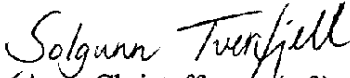
Forslaget innebærer at premiereserver for allerede opptjent pensjoner i private pensjonskasser skal rekalkuleres etter samme grunnlagsrente som ovenfor. Kredittilsynet antar at forslaget vil føre til en økning i premiereservene fra 15 til 20 prosent. Etter AADs oppfatning representerer økningen en vesentlig konkurranseulempa for private pensjonskasser ettersom tilsvarende krav ikke gjøres gjeldende for livsforsikringsselskaper. Departementet kan ikke se at soliditetshensynet tilsier en slik forskjellsbehandling. Ulike konkurransevilkår vil føre til økt konsentrasjon av tilbydere i pensjonsmarkedet og svekket konkurranse. En konsekvens av dette er en vesentlig svakere stilling for arbeidslivets parter som etterspørre av pensjonsordninger.

På generelt grunnlag bør det diskuteres hvorvidt grunnlagsrenten for premieberegning og beregning av premiereserver skal være den samme. Beregning av pensjonsinnretningens forsikringsmessige avsetninger gir uttrykk for kontantverdien av de samlede forsikringsforpliktelsene til enhver tid. Valg av grunnlagsrente er i denne sammenhengen knyttet til pensjonsinnretningens soliditet på lang sikt. Grunnlagsrenten for premieberegning er på den annen side knyttet til pensjonsleverandørens årlige avkastningskrav, og fremstår av den grunn som en kapitalforvaltningsrisiko på kortere sikt. Det er på denne bakgrunn ikke gitt at samme grunnlagsrente bør legges til grunn for både premieberegning og beregning av premiereserver.

AAD antar at ovennevnte er av så stor betydning for pensjonsmarkedet at problemstillingen bør vurderes nærmere. Dersom forslaget likevel iverksettes, mener departementet at både livsforsikringsselskaper og pensjonskasser bør være omfattet av ordningen.

Saken har vært forelagt Statens pensjonskasse, og deres uttalelse av 01.07.03 følger vedlagt.

Med hilsen


for Anne Christoffersen (e.f.)


Anne Kristine Hage

Vedlegg

SPK

Det Kongelige Arbeids- og
Administrasjonsdepartementet
Avdeling for statlig forvaltning
Postboks 8004 dep.
0030 Oslo

Vår dato 01.07.2003
Vår referanse 2003/00591
Saksbehandler Isabelle Graasvoll
Saksbehandlers tlf 22 24 17 04
Deres referanse 200302338-4

HØRING OM FASTSETTELSE AV HØYESTE GRUNNLAGSRENTE I PRIVATE PENSJONSKASSER OG I PRIVATE KOLLEKTIVE PENSJONSORDNINGER I LIVSFORSIKRINGSSSELAKAPER

Vi viser til Arbeids- og Administrasjonsdepartementets brev av 4.06.2003. Statens Pensjonskasse avgir med dette sine merknader om høringsbrevet om fastsettelse av høyeste grunnlagsrente i private pensjonskasser og i private kollektive pensjonsordninger i livsforsikringsselskaper.

Likebehandling av private pensjonskasser og private livsforsikringsselskaper:

I høringsnotatet foreslår Kredittilsynet at den maksimale grunnlagsrente for private pensjonskasser og livsforsikringsselskaper settes til 3 % for framtidige forpliktelser. I tillegg foreslås det at for pensjonskasser eksisterende forpliktelser opptrappes gradvis til 3 % innen 31.12.2006.

Statens Pensjonskasse mener at det er helt urimelig å forskjellsbehandle aktørene i et konkurranseutsatt marked. Å bygge eksisterende forpliktelser på 3% vil være veldig kostbart for kassenes sponsorer som konkurrerer i det samme markedet som forsikringsordningenes sponsorer. De første vil utsettes for mye høyere pensjonskostnader de neste årene. Dette er en lang periode å være konkurransehemmet i.

Vi er enige i at det kan være til aktørenes fordel å styrke reservene. Likevel har pensjonsinnrettigheter full mulighet til å benytte seg av en lavere grunnlagsrente allerede i dag. Dersom de ikke ha gjort det, er det på grunn av konkurransemessige vurderinger. Regelverket slik det er forslått vil være til hinder for at sponsorene som har en forsikringsordning på enn høyere grunnlagsrente enn den høyeste tillatt, etablerer en pensjonskasse. Vi tolker det slik at i denne situasjonen ville sponsoren umiddelbart (eller innen 31.12.2006) måtte sikre hele pensjonsforpliktelsen på 3%. Det vil være et insitament for sponsorene som eier en pensjonskasse å avvikle pensjonskassen til å tegne en ytelsesbasert eller en innskuddsbasert forsikringsordning.

Med hensyn til soliditet, er det generelt akseptert at alle pensjonsinstitusjoner trenger å sikre sine pensjonsforpliktelser. Det er dog ikke sikkert at livsselskapene vil bruke eventuelt overskudd dette året for å styrke tilleggsavsetninger. Derfor er det ingen grunn til at livsselskapene skal kunne unngå opptrappingstiltakene som pensjonskassene eventuelt blir pålagt gjennom forslaget.

I et marked som er preget av høy konkurranse og flytting, vil livsselskapene som selv velger en lavere grunnlagsrente enn den høyeste tillatte, måtte utløse et større beløp i fripoliser. Statens Pensjonskasse kan vanskelig se at livsselskapene frivillig vil redusere grunnlagsrenten.

Dersom det er tenkt at opptjente rettigheter også skal opptrappes i livsforsikringselskapene på et senere tidspunkt, synes vi at opptrappingen bør skje samtidig og med samme tidsplan som for pensjonskassene. Økning i premie ved en slik oppgradering vil være så høy at hele det ytelsesbaserte pensjonssystemet kan være i fare. En finansiering av en så stor overgang kan vanskelig skje i løpet av fire år. Overgangen til lineær prinsippet var tillatt fordelt over ti år, og her er antagelig finansieringsgapet minst like stor for de fleste pensjonsinstitusjoner. Selv Kredittilsynets forslag om å utsette opptrappingen ett år er ikke tilstrekkelig for mange pensjonskasser for å finansiere en slik opptrapping.

Videre tolker vi forslaget slik at lovverket vil låse grunnlagsrenten for pensjonskasser til 3% mens det ville kunne revurderes hvert år for livsselskapene, etter utviklingen i effektiv rente på langsiktige statsobligasjoner. Igjen har vi problemer med å se hvorfor det er forskjellsbehandling mellom pensjonskassene og livsselskapene på dette punktet.

Spesielt om kommunale pensjonsordninger

Statens Pensjonskasse vil bemerke at leverandørene av kommunale pensjonsordninger, KLP, selvstendige kommunale pensjonskasser, og private livsselskaper, i dag leverer dette produktet under svært forskjellige rammebetingelser.

I selvstendige kommunale kasser finansieres ordningene etter en grunnlagsrente på 3,0%. I KLP og private livsselskaper har slike ordninger en grunnlagsrente på hhv 3,4% og 4,0%. Dette gjelder for ordninger av samme kvalitet, og de kan være opprettet på samme tidspunkt. To helt like kommuner kan således ha helt ulike krav til fondering, avhengig av leverandør.

Det er Statens Pensjonskasses oppfatning at en slik forskjellsbehandling forstyrrer konkurransesituasjonen for kommunale pensjonsordninger. Nytt regelverk for grunnlagsrenten bør derfor omfatte en plan for likebehandling av kommunale pensjonsordninger.

Soliditet

Statens Pensjonskasse mener at det er viktig at avsatte premier gir god sikkerhet for at pensjonsinnretningen kan dekke sine fremtidige forpliktelser.

Vi noterer at Finansdepartementet understreker livsselskapenes og pensjonskassenes ansvar for å sikre pensjonsforpliktelsene og varsler om mulige skjerpelse av reguleringene. Vi må likevel konstatere at til tross for at soliditeten alltid har vært deres ansvar, har ikke pensjonsinnretninger brukt en lavere grunnlagsrente enn den høyeste tillatte grunnlagsrente.

Soliditeten er like viktig for forsikringsordninger etablert før 1994 som de som ble etablert fra 1.1.1994. Likevel konstaterer vi at forskjellsbehandling mellom gamle og nyere forsikringsordninger er videreført i forslaget. Sett fra reservestyrkingsperspektiv bør det ikke være noe forskjellsbehandling mellom livsselskapene og pensjonskasser og mellom nyere ordninger og ordninger etablert før 1.1.1994.

I forslaget som gjelder for livsforsikring skal grunnlagsrenten følge markedsutviklingen og settes til 60 % av effektiv rente på langsiktige statsobligasjoner. Når man legger dette til grunn, er da 3% allerede for høy, gitt utviklingen på obligasjonsmarkedet i det siste. Som den er definert i forslaget vil grunnlagsrenten per i dag utgjøre 2,5%.

Egentlig er pensjonsforpliktelser en pensjonsløfte som løper i mange år. Forpliktelsene eksisterer ofte over mye lenger tid enn de lengste statsobligasjoner vi har i Norge. At det kan være problematisk enkelte år å garantere en avkastning lik grunnlagsrenten, betyr ikke at diskonteringsrenten er feil i et lenger perspektiv. Grunnlagsrenten som brukes til å diskontere premie skal reflektere et veldig langt tidsperspektiv, mens den garanterte renten må betales som avkastning hvert år. Vi kan da spørre om den garanterte renten må være det samme som grunnlagsrenten. Vi ser for oss et system hvor den garanterte renten, som vi mener må opprettholdes, er knyttet til langsiktige obligasjoner som forslått i høringsnotatet, mens grunnlagsrente forblir en riktig diskonteringsrenten som hensynstar den lange tidshorisonen.

Vi ønsker å understreke at ytelsesbaserte ordninger garanterer ytelser som de er definert i forsikringsavtalene etter LOF. Derimot står det ikke i avtalen at ordningen garanterer en avkastning.

Vi mener ut fra dette at regelverket generelt bør tydeliggjøres når det gjelder forholdet mellom begrepene grunnlagsrente og garantert avkastning.

Uklarheter

Slik som vi leser Forskrift om endring av forskrift 15. september 1997 nr. 1005 om premier og forsikringsfond i livsforsikring, "§ 2 fjerde ledd skal lyde" gir teksten mulighet til å beholde en høyere grunnlagsrente enn 3% (maks. 4%) ved overføring til et annet livsforsikringsselskap. Det står at Kredittilsynet likevel kan fastsette at bestemmelsene om

maksimal grunnlagsrente på 3% p.a. skal gjelde ved indeksregulering av premier eller forsikringsytelser i individuelle livsforsikringskontrakter.

Dette synes å bety at det er en åpning for å ha noen av de fremtidige premier beregnet med en høyere grunnlagsrente enn 3%. Det er ikke hensiktmessig etter Statens Pensjonskasses mening å kombinere en "fast del" av fremtidige premier som betales med 3% mens indeksreguleringer i fremtiden betales med en høyere grunnlagsrente (maks. 4%).

Vi mener reglene bør tydeliggjøres på dette viktige punktet.

Det er også noen vanlige situasjoner som ikke er omtalt i forslaget. Statens Pensjonskasse er usikre på om medlemmene ved frivillig avgang eller oppsigelse av avtalen har rett til en fripolise beregnet ut fra 3% grunnlagsrente. Videre ønsker vi å vite om individuelle kontrakter i livsforsikringsselskaper også omfattes av forslaget. Individuelle livsforsikringskontrakter nevnes bare en gang i "§ 2 fjerde ledd skal lyde". Derimot i "§ 2 første ledd skal lyde", står det at bestemmelsen gjelder kollektive pensjonsforsikringskontrakter. Vi ber at forslaget presiseres rundt disse punktene.

Forhold til sponsors regnskap

Man forventer at årspremie øker med omtrent 20% dersom grunnlagsrenten senkes til 3% men på sikt forventes det mer overskudd og avkastning som bidrar til å dempe kostnadene. For pensjonskassene som i forslaget er pålagt å sikre opptjente rettigheter med 3% grunnlagsrente, vil det kreves en innbetaling tilsvarende ca. 5% av forsikringsfondet hvert årsslutt frem til 31.12.2006. (ca. 20% totalt). Dette kan føre til et likviditetsproblem. Hver fjerde pensjonskasse ble belastet egenkapitalen for å dekke av underskuddet i 2001, og 2002 var heller ikke et bedre år.

Bortsett fra likviditetsproblemet, som er selvfølgelig et alvorlig problem for pensjonsinnretningene, ønsker vi å kommentere valget av forutsetningene som er brukt i NRSP sammenheng. Regnskapsføring av pensjonsforpliktelser, inkludert valget av forutsetninger, er foretakets ansvar. Forutsetningene bør reflektere realiteten i sponsors erfaring og forholdene på markedet. Sentrale forutsetninger er valg av diskonteringsrente, forventet lønnsvekst og forventet G-regulering. Disse tre forutsetningene påvirker meget størrelsen på pensjonsforpliktelsen som regnskapsføres som en gjeld i sponsors regnskap. Bedriftene som benytter seg av en høy diskonteringsrente underestimerer størrelsen på deres pensjonsgjeld. På samme måte fører for lave forutsetninger om lønn- og G-utviklingen til en lavere pensjonsforpliktelse i regnskapet. Statens Pensjonskasse mener at bedriftene som allerede har korrigert deres forutsetninger slik at det reflekterer dagens forholdene har regnskapsført deres pensjonsforpliktelsene på en realistisk måte. Disse bør derfor påvirkes mindre av en senkning av grunnlagsrenten. Derimot har aktørene som fremdeles benytter seg av forutsetninger som gjenspeiler en realrente over 3%, underestimert størrelsen på deres pensjonsløfte, som kan føre til en underfondering av pensjonsforpliktelsene.

En senkning av grunnlagsrenten vil bidra til en fondering mer i samsvar med realistiske økonomiske forutsetninger i foretakenes egen regnskapsføring. Videre vil en økt fondering bidra til høyere forventet avkastning, som kommer til fradrag i beregningen av årets netto pensjonskostnad. Foretakene vil dermed kunne oppleve at den økte likviditetsmessige belastningen som økte premier medfører, vil kunne redusere resultatført pensjonskostnad.

Konklusjon

Statens Pensjonskasse er på generelt grunnlag enig i at det av hensyn til forsikringsleverandørens soliditet kreves en lavere grunnlagsrente enn i dag hvis det norske rentenivået blir varig lavere.

Vi mener imidlertid at det er uakseptabelt å forskjellsbehandle livsselskapene og pensjonskassene når det gjelder fastsettelsen av høyeste grunnlagsrente. Spesielt er det viktig å likebehandle leverandørene av kommunale pensjonsordninger.

Sponsorenes situasjon må tas i betraktning. Økte premiekostnader som følge av senket grunnlagsrente kan sette det ytelsesbaserte pensjonssystemet i fare, når dette innføres samtidig med overgang til lineær opptjening. Vi støtter en mer gradvis innføring av nytt regelverk, som er felles for pensjonskasser og livsselskaper.

Forholdet til sponsors egen regnskapsføring bør belyses bedre i utredninger om endret grunnlagsrente.

Hvis nye regler for grunnlagsrente innføres, er det påkrevet med presiseringer på noen punkter når det gjelder hvilken del av fremtidig opptjening som skal finansieres med lavere grunnlagsrente.

Med hilsen

Steffen Sutorius
stabsdirektør

Isabelle Graasvoll
aktuar