



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 Oslo

FINANSDEPARTEMENTET	
14. JUL. 2003	
Saksnr.	031 1526-23
Arkivnr.	

Oslo, 10. juli 2003

Deres ref.: 103/1526 FM / JTO

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

I høringsnotatet foreslår Kredittilsynet at den maksimale grunnlagsrente for private pensjonskasser og livsforsikringsselskaper settes til 3 % for framtidige forpliktelser. Det foreslås videre, at for pensjonskasser reduseres grunnlagsrenten også for eksisterende forpliktelser fra 4 % til 3 % gradvis over en periode på fire år.

Norske Pensjonskassers Forening (NPF) har forståelse for at en med bakgrunn i utviklingen i aksje- og rentemarkedet ser behov for å styrke pensjonskassenes og livsforsikringsselskaperes risikobærende evne. Vi er imidlertid av den oppfatning at en reduksjon i grunnlagsrenten ikke vil være hensiktsmessige i den nåværende situasjon. Etter flere år med svak avkastning i finansmarkedene opplever pensjonsinstitusjonene og foretakene det som svært krevende å finansiere ytelsesbaserte tjenstepensjonsordninger. De foreslåtte tiltakene vil medføre en betydelig risiko for at en rekke slike pensjonsordninger blir terminert. Konsekvensen av dette blir at bedrifter og ansatte kan bli stående med en ordning av svakere kvalitet eller uten noen tjenstepensjonsordning.

Likt regelverk for pensjonskasser og livsforsikringsselskap.

NPF legger for det første til grunn at det ikke vil kunne gjennomføres vidt forskjellige tiltak for pensjonskasser og livsforsikringsselskap. Dette gjelder både tiltakenes art og tidspunkt for gjennomføring. I dagens situasjon med økt konsentrasjon på tilbudssiden for pensjonsforsikringstjenester er det av avgjørende betydning at pensjonskasseløsningen ikke gir dårligere rammevilkår enn en løsning i livsforsikringsselskap. En svekket konkurranse på dette området vil på sikt føre til kostnadsøkning for næringslivet. Vi viser i denne forbindelse til vedlegg 1, som viser at etter fusjonen mellom DnB/Vital og Gjensidige Nor vil de to største livselskapene ha en markedsandel på mer enn 70 % for ytelsesbaserte tjenstepensjoner.

Ved en reduksjon i maksimal grunnlagsrente for eksisterende forpliktelser bare for pensjonskasser, vil en rekke foretak kunne velge å nedlegge sine pensjonskasser og overføre ordningene til et livsforsikringsselskap. Pensjonskassenes ansvarlige kapital vil ikke følge med ved en slik overføring, slik at samlet soliditet i foretakspensjonsordninger vil svekkes. Ansvarlig kapital i pensjonskasser utgjør ca. 4,5 milliarder kroner og i livsforsikringsselskapene¹ ca. 17 milliarder kroner.

Betydelig kapitalbinding for næringslivet.

Som vi har påpekt i vårt brev² til Finansminister Per-Kristian Foss av 28. april i år, vil de foreslåtte tiltak medføre en betydelig økonomisk belastning for norsk næringsliv. En reduksjon i grunnlagsrenten for framtidige forpliktelser for private pensjonskasser og livsforsikringsselskaper vil medføre en økning i

¹ Livsforsikringsselskaper eksklusive KLP

² Felles brev fra Næringslivets Hovedorganisasjon, Landsorganisasjonen i Norge og Norske Pensjonskassers Forening.

årlig premieinnbetaling fra næringslivet på mellom 25 % og 30 % tilsvarende anslagsvis mellom 4 og 5 milliarder kroner - jfr. vedlegg 2. Kredittilsynet forutsetter i sitt høringsnotat at den økonomiske effekt på sikt vil bli betydelig mindre enn dette, fordi det årlige resultat i pensjonsordningene vil bli høyere som en følge av lavere grunnlagsrente. Tilsynet overser da imidlertid, at deler av et øket overskudd vil gå til kapitaloppbygging og utbytte i livsforsikringsselskapene, og at i flere pensjonsordninger vil inntil halvparten av årets overskudd bli tilført pensjonistenes overskuddsfond og gå til regulering av løpende pensjoner. Det er formodentlig ikke en tilsiktet virkning av forslaget, at løpende pensjoner skal få en forsterket automatisk oppregulering.

En reduksjon i grunnlagsrenten for pensjonskassenes eksisterende forpliktelser vil i tillegg kreve 7 - 9 milliarder kroner i økt innbetaling fra foretakene over en fireårsperiode. Dette kommer på toppen av den premieøkning som følger av overgangen til lineær opptjening av pensjonsrettigheter. I dagens situasjon med svak inntjening i næringslivet, kan en slik ytterligere økning i premiebelastningene føre til at en rekke foretak velger å svekke eller nedlegge sine tjenestepensjonsordninger framfor å binde ytterligere kapital i ordningene. Det er også en fare for at flere bedrifter vil vurdere overgang til ufonderte driftspensjoner hvilket vil bidra til økt usikkerhet om fremtidige pensjonsutbetalinger.

Det er som nevnt NPF's syn at det ikke bør gjennomføres en reduksjon i grunnlagsrenten for eksisterende forpliktelser. En slik endring ville uansett krevd en betydelig lengre overgangsperiode enn den Kredittilsynet legger opp til. Overgangen til linearitet medfører en likviditetsbelastning på anslagsvis vel 3 milliarder kroner for foretak med pensjonskasse over en overgangsperiode på 10 år. En reduksjon av grunnlagsrenten til 3 % vil som nevnt foran medføre en likviditetsbelastning på ca 8 milliarder kroner - og Kredittilsynet foreslår i dette tilfellet en overgangsperiode på bare 4 år.

Svingninger i pensjonsinnretningenes inntjening.

Livsforsikringsselskapenes og pensjonskassenes sviktende inntjening de siste tre årene skyldes framfor alt et betydelig fall i aksjekurser. Børsverdien på aksjer notert på Oslo Børs hovedliste falt således med mer enn 50 % fra september 2000 og fram til utgangen av 2002. Rentenivået, målt med 5 års statsobligasjoner, holdt seg på sin side relativt stabilt i hele perioden 1999 - 2002 på mellom 6 % og 6,5 %. Gjennom en rekke renteendringer siden desember 2002 har Norges Bank justert Rentenivået nedover og fem års statsobligasjoner noteres i dag til en effektiv rente på ca 4,4 %. Som det fremgår av vedlegg 3 vil imidlertid pensjonsinnretningene, selv med dagens Rentenivå kunne forvente en gjennomsnittlig avkastning på mer enn 5 % på sine aktiva.

Det er fortsatt betydelig usikkerhet om konjunkturutviklingen de siste par årene kan tas som uttrykk for en mer varig endring i kapitalavkastningsnivået i pensjonsinnretningene. Siden Kredittilsynet fremmet sitt forslag om endret grunnlagsrente i mars måned, har det internasjonale og norske aksjemarkedet steget betydelig. Oslo Børs er opp ca 35 % fra bunnen i februar / mars og opp ca 20 % siden årsskiftet. I de siste ukene har vi også opplevd en markert oppgang i lange statsobligasjonsrenter både internasjonalt og i Norge. I historisk sammenheng har en slik utvikling i finansmarkedene blitt etterfulgt av en konjunkturoppgang.

Pensjonsinnretningenes forpliktelser kan ofte strekke seg over en tidsperiode på 50-60 år, fra ansettelse som 20-åring opptil en levealder på 70 - 80 år. Grunnlagsrenten er fastsatt, i historisk sammenheng, som en lav rentesats. I høyrente perioder vil således marginen mellom markedsavkastningen og grunnlagsrenten være stor. I lavrente perioder som den vi er inne i nå vil imidlertid marginen være liten. Dette er svingninger slike ordninger må kunne takle, og det er etter NPF's oppfatning ikke grunnlag for å gjøre dramatiske endringer i innretningenes langsiktige tilpasning med bakgrunn i forbigående lavkonjunktur og lavrenteperioder. NPF er av den oppfatning, at det vil være mer hensiktsmessig å endre regelverket slik at pensjonsinnretningene er bedre i stand til å takle de kortsiktige og forbigående svingninger som vi opplever i finansmarkedsavkastningen.

En lav grunnlagsrente vil isolert sett bidra til å sikre de ansattes pensjonsrettigheter. I vurderingen av nivået på grunnlagsrenten - også når vi ser på hva som er vanlig i utlandet - bør imidlertid også de samlede virksomhetsregler for norske pensjonsinnretninger hensyntas. NPF vil i denne sammenheng spesielt peke det sæmorske kravet til kapitaldekning samt kravet til bufferkapital som inngår som tilleggselementer til sikring av de ansattes pensjonsrettigheter.

Som en følge av EU's nylig vedtatte pensjonskassedirektiv, legges det opp til konkurranse og åpne grenser mellom pensjonsordninger innenfor EØS- området. Dersom de samlede virksomhetsregler for pensjonsinnretninger i Norge fremstår som byrdefulle i forhold til i utlandet, vil bedrifter i Norge med internasjonal forankring kunne velge å organisere pensjonsordningene i utlandet. Dette er neppe ønskelig.

Alternative tiltak.

Enkelte andre land har de senere årene redusert grunnlagsrenten for livsforsikrings- og pensjonsprodukter. Etter det vi kjenner til, er det imidlertid ingen som har redusert renten for beregning av eksisterende forpliktelser, kun for ny opptjening.

EØS-direktiv 2002/83/EU artikkel 20. nr 1 legger til grunn at grunnlagsrenten i livsforsikring ikke skal overstige 60 % av statsobligasjonsrenten. Dette direktiv gjelder imidlertid ikke uten videre for arbeidsmarkedsrelaterte pensjonsordninger. Direktiv 2003/41/EU om pensjonsordninger har mer fleksible bestemmelser om beregning av tekniske reserver og høyeste grunnlagsrente.

Etter det vi forstår har en i Sveits valgt å redusere maksimalt garantert rente uten samtidig å redusere grunnlagsrenten for beregning av premie og premiereserver. En slik løsning styrker pensjonsinnretningenes evne til å motstå kortsiktige svingninger i avkastning, uten at foretakene samtidig må binde opp mer kapital i ordningen. Med en beregningsrente på 4 % og en garantert avkastning på 3 % vil forsikringstaker (foretaket) måtte bære risikoen for at den finansielle avkastning faller under 4 % - men bare for intervallet mellom 4 % og 3 %. Ved avkastning lavere enn 3 % vil forsikringsselskapets reserver bli belastet. En slik reduksjon i garantert avkastning vil kunne innføres likt for livsforsikringsselskaper og pensjonskasser, og vil kunne gjelde for så vel løpende som for nye forpliktelser. Jfr. for øvrig vedlegg 4.

Foretak med egen pensjonskasse har adgang til å bygge opp et premiefond. Premiefondet skal fungere som en buffer mot svingninger i pensjonspremie og mot svingninger i foretakets inntjening og evne til å betale slik premie. Etter dagens regler kan ikke premiefondet benyttes til å dekke sviktende inntjening på pensjonskassens aktiva. En slik svikt må dekkes over egenkapitalen. Formålet med premiefondet er å sikre de ansatte en trygg pensjonsordning. Hvorvidt ordningen kommer under press som følge av svingninger i premie / foretakets økonomi, eller som følge av verdissvingninger i ordningens eiendeler, burde ikke være avgjørende. Premiefondet består tildels av midler som skyldes tilførsel av tidligere års overskudd fra år med finansavkastning utover grunnlagsrenten. Det virker da urimelig at premiefondet i år med finansavkastning under grunnlagsrenten ikke kan benyttes til dekning av differansen. NPF vil derfor be departementet om å vurdere en lovendring som gjeninnfører muligheten til å benytte premiefondet til dekning av underskudd i pensjonskassene. I pensjonsordninger med investeringsvalg - enten i livsforsikringsselskap eller pensjonskasser - kan premiefondsmidler nyttes til dekning av sviktende finansielt resultat.

Finansdepartementet har lagt til grunn at tilleggsavsetninger ikke kan benyttes til å dekke negativ avkastning på pensjonskassers og livsforsikringsselskapers eiendeler, men kun manglende avkastning mellom null og den garanterte renten. Det bør vurderes om ikke også negativ avkastning kan dekkes av tilleggsavsetningene. Med en slik endring, og i lys av siste års erfaringer, vil pensjonskassenes og livselskapenes vilje til å avsette til tilleggsavsetninger formodentlig øke. Derfor bør det også vurderes å øke maksimalgrensen for tilleggsavsetninger.

Konklusjon

Med bakgrunn i det fallende rentenivå og i den svake lønnsomhet i pensjonskasser og livsforsikringsselskaper de siste par år har NPF forståelse for at myndighetene vurderer tiltak med sikte på å styrke institusjonenes soliditet. Etter NPF's syn bør imidlertid Finansdepartementet sterkt overveie andre tiltak framfor redusert grunnlagsrente for å sikre ytelsesbaserte tjenestepensjonsordninger. Hovedproblemet for pensjonsinnretningene er deres manglende evne til å håndtere kortsiktige svingninger i finansmarkedene. Etter NPF's oppfatning bør derfor fokus i større grad rettes mot rammebetingelser som øker deres evne til å takle forbigående svikt i inntjeningen.

Dersom Finansdepartementet allikevel skulle komme til at det vil være hensiktsmessig å redusere grunnlagsrenten for pensjonskasser og livsforsikringsselskaper, bør det kun gjelde for fremtidige

forpliktelser. En eventuell reduksjon i grunnlagsrenten må gjelde likt for alle pensjonsordninger og bør - sett i lys av dagens svake konjunkturer - gjennomføres gradvis etter hvert som forsikringstakernes og pensjonsinnretningenes inntjening bedres.

Som vi har påpekt, er en reduksjon i grunnlagsrenten bare ett av flere mulige tiltak for å styrke soliditeten i tjenstepensjonsordninger. Etter vårt syn ville det være hensiktsmessig med en bredere gjennomgang av problemstillingen før konkrete tiltak gjennomføres. Særlig er modellen med en reduksjon i garantert avkastning uten en samtidig reduksjon i grunnlagsrenten interessant. En slik endring vil kunne styrke robustheten i ordningene, uten at næringslivet må binde opp ekstra kapital i det omfang som en redusert grunnlagsrente vil innebære. Vi vil derfor foreslå at Banklovkommissjonen gjennomfører en utredning bl.a. av en slik modell før konkrete tiltak blir iverksatt.

Med vennlig hilsen

Norske Pensjonskassers Forening



Rolf A. Skomsvold
Generalsekretær

Vedlegg 1: Markedsandeler i kollektiv livsforsikring

Vedlegg 2: Økning i årlig premie og premiereserver som følge av Kredittilsynets forslag.

Vedlegg 3: Utviklingen i rentenivå, aksjekurser og pensjonskassenes avkastning.

Vedlegg 4: Alternative tiltak for å styrke livsforsikringsselskaper og pensjonskasser - reduksjon av rentegarantien.