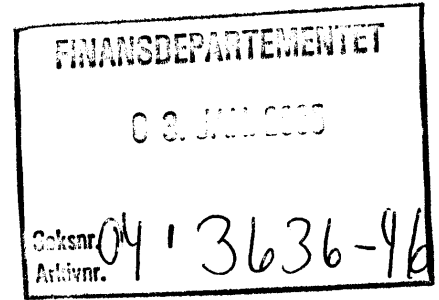




# De selvstendige kommunale pensjonskasser

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep.

0030 OSLO



Sekretariatets adresse:  
Skien kommunale pensjonskasse  
Besøksadr.: Torggt. 4, Skien  
Postadr.: Postboks 158, 3701 Skien  
Tlf. 35 58 13 39, fax 35 52 38 01  
E-mail: torild.grande@skien.kommune.no  
DSKPs bankkto: 2200.07.39794

Deres ref.: 04/3636 FM AaN

Vår ref.:

Dato: 31. desember 2004

## Høring – utredning nr. 12 fra Banklovkommisjonen

### Konkurranselighet Pensjonskasser – livselskap

DSKP er positive til at regelverket for pensjonskasser nå nedfelles i lov, men kan ikke se at norske pensjonskasser er tjent med å bli omfattet av det samme lovverk som norske livsforsikringsselskaper - nemlig forsikringsvirksomhetsloven. Krav om endringer i forsikringsselskapenes virksomhet vil som konsekvens automatisk få virkning for pensjonskassene. Da dette lovverk er langt mer omfattende enn det som vil være vanlig regelverk for andre europeiske pensjonskasser, vil norske pensjonskasser fort komme i særstilling.

Banklovkommisjonen foreslår at pensjonskassereguleringen skal basere seg på EUs livdirektiv i stedet for tjenstepensjonsdirektivet. Vi tviler om det er hjemmel for et slikt valg og anbefaler at det bør utredes nærmere - eventuelt testes mot ESA.

Banklovkommisjonen foreslår å knesette prinsippet om at pensjonskasser skal ha de samme konkurransevilkårene som livselskapene. DSKP mener at rammevilkårene må være diktert av forsikringstakernes og de forsikredes behov og under hvilke vilkår disse best kan imøtekommes. Rammevilkårene bør derfor skreddersys dette formålet og ikke bli underlagt næringspolitiske kriterier som kan ta andre uvedkommende hensyn. Vi mener at næringspolitiske hensynstakende kan stride mot tjenstepensjonsdirektivet og anbefaler at dette utredes nærmere.

Banklovkommisjonen foreslår at solvensmarginkrav blir gjort gjeldende for pensjonskasser. Vi synes det er et godt forslag under forutsetningen av at basisen for beregningene av kravene

1

til solvensmargin tolkes likt med andre EU-lands regler. Nåværende tolkning av tilleggsvaetningers status vil føre til uforholdsmessig høye krav og er i utakt med de krav som stilles i tjenestepensjonsdirektivet og livdirektivet.

Når Banklovkommissjonen foreslår å opprettholde de gamle "Base I" reglene betyr det at pensjonskassene må praktisere oppfølging av 2 sett av egenkapitalsregler. Det vil være særdeles spesielt i europeisk sammenheng. Vi mener det er unødvendig i og med at kravene er noenlunde på samme nivå og som påpekt av FNH og av pensjonskassene i kommissjonen, at "Basel I" reglene har mange uheldige virkninger. I tillegg er "Basel I" reglene på vei ut for å bli erstattet av Basel II – regler. Det kan paradoksalt nok vise seg at det kun er norske livselskaper og pensjonskasser som vil bli regulert av disse gamle reglene.

Tilleggsvaetninger blir det viktigste verktøyet for å bufre risikene i en pensjonskasse. Det er derfor avgjørende at reglene for anvendelse av disse reservene er skreddersydd formålet til pensjonskassen. Vi synes ikke de anbefalte begrensningene er faglig vel begrunnet og vi vil anbefale å fjerne begrensningene. Dett bør gjøres uavhengig av hvilken tolkning som måtte bli gjort gjeldende for livselskaper.

Vi vil foreslå at kursreguleringsfondet blir fjernet. Det har få positive effekter for pensjonskassene. Det representerer ingen buffer når finansmarkedene svikter slik hensikten opprinnelige var. Snarere kompliserer det regnskapet, setter ineffektive kiler i kapitalforvaltningen og gjør det lettere å manipulere regnskapsresultater og avkastningsmålingen.

DSKP vil anbefale at prinsippene som skal styre kapitalforvaltningen innarbeides i pensjonskasselovverket. Det er i dag styrt av forskrifter. EUs direktiver for livselskaper og tjenestepensjonsordninger har bestemmelser om hvilke kapitalforvaltningsprinsipper som skal gjelde. Det synes derfor naturlig at det kommer i lovs form i det norske lovverket.

Slik lovverket er utformet vil det være svært attraktivt for både private og kommunale pensjonskasser å anvende reglene om investeringsvalg (for private – foretakspensjonsloven §11-1). Disse reglene kan imidlertid være problematisk å praktisere. Vi vil derfor foreslå noen endringer i reglene, samtidig som vi vil anbefale å utrede nærmere muligheten for dekning av arbeidsgivers insolvensrisiko i slike ordninger. Dette vil gjøre pensjonsordninger med investeringsvalg like sikre for de forsikrede som dagens garanterte ordninger.

I og med at kommunene ikke kan slås konkurs og at ordningene til enhver tid skal være fullfinansiert, bør man utrede nødvendigheten av at kommunale ordninger skal ha like stor egenkapital som privat pensjonskasser og livselskaper.

Etter vårt syn er det meget vanskelig å tolke EUs regler dit hen at hensikten kan snus rundt slik at det pålegges pensjonskassene det samme regelverk som livselskapene. Tjenestepensjonsdirektivet skal gjelde for alle tjenestepensjonsinnretninger som er i henhold til artikkel 4. At forsikringselskapene faller utenfor iht. artikkel 4, andre avsnitt, fordi de er regulert av livdirektivet, fritar neppe norske pensjonskasser å følge tjenestepensjonsdirektivet fullt ut. Det er heller ikke gitt adgang til å velge hvilket direktiv man måtte ønske å benytte. Kun i de tilfellene hvor tjenestepensjonsdirektivet gir adgang til å anvende livdirektivets bestemmelser, kan disse anvendes på pensjonskasser. For at man skal kunne oppnå like

rammebetingelser for norske livselskaper og pensjonskasser, vil det etter vårt syn være nødvendig å skille virksomheten i livselskapene i 2 separate hovedbransjer - kollektive pensjoner, og - annen livsforsikringsvirksomhet, hvor kollektiv pensjon styres av tjenstepensjonsdirektivets regler, mens livdirektivets regler styrer annen livsforsikringsvirksomhet. Dette kan leses direkte ut av artikkel 7, annet avsnitt, i tjenstepensjonsdirektivet.

Vårt syn er at det er viktig at man fokuserer på å fremme forskjellige typer pensjonsinnretninger som kan fremme effektiv forvaltning av tjenstepensjonsordningene på en sikker måte. I utgangspunktet burde man forvente at ulike modeller ville gi forskjellige resultater og at konkurranse vil gi svar på hvilke som kunne forvalte tjenstepensjoner best. Ens regler vil hindre en slik konkurranse og gjøre hele industrien mer sårbar for konkurranse utenfra. Det kan neppe være hensikten med reguleringen at den i seg selv skal være lik for alle institusjonene. Hensikten må være å fremme institusjoner som har de beste komparative fortrinn for å yte effektiv og sikker forvaltning av tjenstepensjonene. Det må være forsikringstakernes og de forsikredes hensyn som i første rekke bør ivaretas – ikke de næringspolitiske hensynene. Det vil derfor være merkelig at dette ikke ville kreve forskjellig rammebetingelser for å utnytte de forskjellige institusjonenes komparative fortrinn. Premissene om at rammebetingelsene skal være like uansett organisering vil hindre en slik utnyttelse.

Av ovennevnte er vi meget skeptisk til at pensjonskasselovgivningen foreslås innbakt i forsikringsvirksomhetsloven hvor pensjonskassene blir styrt på samme måte som livselskapene. Dette vil skape problemer med EUs reguleringer iht. tjenstepensjonsdirektivet som ikke er basisen for lov om forsikringsvirksomhet. Det er således stor fare for at den norske implementeringen av tjenstepensjonsdirektivet blir vesentlig annerledes enn for andre EØS-landene. Dette kan igjen føre til at muligheter for etableringer av pensjonsinstitusjoner i andre land kan bli mer attraktivt enn i Norge.

### **Soliditet i pensjonskassene**

Solvensmarginkrav som basis for beregning av nødvendig egenkapital synes som en opplagt arvtager til nåværende "Basel I-regler". Solvensmarginkapitalen beregnes ut fra markedsverdier på aktivaene minus beregnede forpliktelser som nettopp baserer seg på evnen til å møte det underliggende forretningsformålet. "Basel I - regler" gjør ikke det og har i tillegg en rekke bieffekter som bl. a. fremmer prisskjevheter i finansmarkedet og gir insentiver for pensjonsinstituttene til å opptre medsyklisk i forvaltningen, som igjen kan føre til økt volatilitet i det norske finansmarkedet. Det er derfor flere grunner til at "Basel I - regler" bør erstattes med andre solvensregler.

Krav til solvensmargin bør avpasses behovet for sikkerhet som igjen er avhengig av pensjonsinstitusjonens avgitte garantier innen administrasjon, biometrisk risikodekning og avkastningsgaranti sett opp mot investeringsrisikoen. Noen land praktiserer i dag bruk av situasjonsbetingede stresstester ("trafikklys"-regulering) hvor inputparametrene er avhengig av markedssituasjonen og at selskapene blir pålagt å ha en positiv solvensmarginkapital basert på "Prudent person"-prinsippet ("rød, gul eller grønn sone" avhengig av størrelsen til solvensmarginkapital utover kravet).

Det er fristende for de regulerende myndigheter å sette kravene til garantikapital og bufferkapital høyt slik at man ikke kommer opp i finansielle stressituasjoner. Høye krav til solvensmarginkapital fører i beste fall til en overfinansiering av ordningen, i verste fall hindre etableringer/opprettholdelse av gode garanterte pensjonsordninger for å bli erstattet med enkle og usikre pensjonsordninger eller andre personalgoder.

### Forslag til soliditetskriterier - bufferkapitalstandarder

En eventuell overgang til solvensmarginkrav vil kunne gjøre oppfølgingen av pensjonskassenes soliditet enklere og bedre. I og med at definisjonen av solvensmarginkapital og solvensmarginkrav kan gjøres presise, vil forholdet dem i mellom gi et entydig mål på soliditet. Hvis solvensmarginkapitalen dekker solvensmarginkravet, er det full dekning (100%) av forsikringstekniske forpliktelser i pensjonskassens formue pluss en overdekning for å møte definerte innebyggede risiki. Krav til garantikapital vil gjøre at dekningen skal alltid være over 100%. Kravene kan spesifiseres slik de er definert i livdirektivets artikkel 29 (som ikke gjelder for pensjonskasser) og det er opp til medlemslandene selv å fastsette individuelle krav til garantikapital. Det ville være naturlig å spesifisere et minimumsbeløp som alle kassene måtte ha. Forslaget fra banklovkommissjonen om en grunnkapital på 10 ganger Folketrygdens grunnbeløp virker rimelig.

For beregning av bufferkapitalkrav (jfr. Kapitalforvaltningsforskriftens §5a) kan det eventuelt utarbeides "prudent person" standarder for hvor stor overdekningen skal være. Disse kan erstatte dagens heller kompliserte bufferkapital- og stresstestkravberegninger. Standardene kan gjøres avhengig av investeringsrisikoen i de individuelle pensjonskassene og man kan definere tiltak hvis standardene underskrides ("trafikkfyr"-regulering).

### Krav til dobbelt sett av egenkapitalkriterier

Solvensmarginkrav skulle gi god erstatning til dagens egenkapitalregelverk med BIS-vektning. Det vil være i samsvar med kravene som EU-direktivene setter jfr artikkel 17 1-3 - nemlig at kravene skal begrunnes med de risikiene som er forbundet med de forretningsmessige forholdene (pensjonsforpliktelser og investeringsgarantier). Banklovkommissjonens forslag om å innføre 2 sett av egenkapitalkriterier, Basel I regler og Solvensmarginkrav virker bare kompliserende uten å oppnå mer sikkerhet. Doble sett av regler vil kreve betydelig merarbeid, komplisere regelverket og vanskeliggjøre regelforståelsen uten at man oppnår mer sikkerhet for de forsikrede og forsikringstakeren.

Eneste begrunnelsen som vi ser for opprettholdelsen er at reglene skal være like de som gjelder for bankene og dermed livselskapene - altså en næringspolitisk begrunnelse. En slik begrunnelse vil etter vår bedømmning være i strid med EUs direktiv om tjenstepensjoner. I tillegg vil Base I reglene ha den virkning at investeringene blir vridd mot enkeltaktiva f. eks. mot stats- og kredittobligasjoner (0% / 20% -vektet) fra industriobligasjoner (100%). Det vil i så fall være i strid med tjenstepensjonsdirektivets forbud mot regler som styrer investeringene mot enkeltaktiva (artikkel 18-3).

### Soliditetskriterier for kommunale ordninger

Iht. kommuneloven kan ikke kommuner erklæres konkurs. Videre har Hovedtariffen 2004 mellom partene i kommunal sektor fastslått at pensjonsforpliktelsene til enhver tid skal være

fullt ut fundert. Eventuell eksponering for arbeidsgivers (forsikringstakers) manglende dekning av premie eller dekning av underskudd, vil være av svært kortsiktig natur - maksimum et regnskapsår. I og med at det ikke kan være noen insolvensrisiki på en kommunal arbeidsgivers hånd, vil det være uhensiktsmessig for kommunene og kostbart for samfunnet å bygge opp institusjoner og/eller betale for slike insolvensgarantier for kommunene for å sikre de kommunalt ansattes pensjonsrettigheter. Dagens regelverk for kommunale pensjonskasser er derfor unødvendige strenge hva egenkapitalkravet angår og påfører samfunnet ekstrakostnader. Eventuelle nye egenkapitalregler og krav til garantikapital bør ta dette med i betraktning. I de kommunale ordninger der det er tatt opp kommunale bedrifter som ikke har samme konkursbeskyttelse bør løsningen være å skaffe seg insolvensgaranti, jfr. kapittel 4.2.3, fremfor å heve minimumskravene til egenkapital.

Kapitalforvaltningsforskriftens regler er etter vårt syn for detaljerte og baserer seg på et strengt patriarkalsk syn som fører til rigid forvaltning. Vi tror tiden er moden for å vurdere innføring av investeringsstandarder relatert til de risiki og reserver som er oppbygget i pensjonskassen fremfor detaljert regler. Både tjenestepensjonsdirektivet og livdirektivet har utfyllende bestemmelser om kapitalforvaltningen. Banklovkommissjonen har imidlertid ikke funnet det hensiktsmessig å knesette prinsippene for kapitalforvaltning i forsikringsvirksomhetsloven. Vi tror det er behov for å få lovfestet de prinsippene som skal gjelde på dette området.

Det er i alle fall ikke tilfredsstillende å praktisere både strenge kvantitative regler for kapitalforvaltning (kapitalforskriftens §§6 og 7) samtidig som man pålegger skjønnsmessige vurderinger (§5a om markedsrisiko) og i tillegg la forvaltningen styres av egenkapitalbestemmelsene som kommer fra loven om finansinstitusjoner.

### **Informasjonsplikt**

DSKP er enig i at det er viktig at medlemmer og pensjonister får god og ikke minst riktig informasjon. Når det gjelder kommunale bruttoordninger så er medlemmenes interesse knyttet til hva de vil få i samlet pensjon (inkl. ytelser fra folketrygden). Det er dette bruttoordningen sikrer. Kommunale bruttoordninger kan ikke oppgi "nivået på" de opptjente rettigheter.

Banklovkommissjonens tolkning av informasjonsplikten i EU's pensjonskassedirektiv er at det årlig skal sendes informasjon til alle medlemmer og pensjonister. Det er imidlertid mulig å tolke direktivet på en annen måte, nemlig at kravet om årlig informasjon kan gjelde kun situasjoner beskrevet i artikkel 11 § 4 (d) – når pensjonsrettighetene til en person som har sluttet, løftes over til en annen institusjon. DSKP anmoder Finansdepartementet om å undersøke hvilken tolkning som er korrekt.....

Dersom direktivet ikke gir noe absolutt krav om årlig informasjon om opptjente rettigheter, bør informasjonsplikten utformes slik som i forsikringsavtalelovens § 19 – 3 der det stilles krav om informasjon ved innmelding og deretter med jevne mellomrom.

### **Pensjonskasser for flere foretak/arbeidsgivere § 7-2**

DSKP er positive til at to eller flere kommuner kan avtale å ha felles pensjonsordning i interkommunale pensjonskasse.

### **Styrets sammensetning**

Det er i lovforslaget sagt at styret skal ha minst ett medlem uten tilknytning til pensjonskassen eller til arbeidsgiver, foretak forening eller annen institusjon med pensjonsordning i pensjonskassen. DSKP mener forslaget kan føre til at ny og nyttig kompetanse blir bragt inn i styret, men øyner også en fare for at de minste pensjonskassene kanskje vil få økte kostnader i form av høyere styregodtgjørelser.

### **Konsesjon**

Ifølge lovforslagets § 7-3 kan ikke en pensjonskasse drive virksomhet uten tillatelse gitt av Kongen.

Det legges til grunn i § 7-4 at pensjonskassens vedtekter kun skal omfatte institusjonelle forhold. Forholdet til pensjonsordningene og arbeidsgiver skal fastsettes ved avtale mellom pensjonskassen og arbeidsgiver. (§ 7-8)

DSKP ber om at det blir gitt god tid for pensjonskassene til utarbeidelse av nye vedtekter.

Med hilsen

For De selvstendige kommunale pensjonskasser



Torild Grande  
leder