

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Oslo, 15. mai 2006

Deres ref
06/1856 FM KSj

Høring – utkast til forskrift til OTP-loven

Det vises til departementets høringsbrev datert 3. april 2006 vedrørende utkast til forskrifter til ny forsikringslov mv.

Verdipapirfondenes forening vil i det følgende avgi merknader til departementets forslag til forskrift til lov om obligatorisk tjenstepensjon (OTP).

Innledningsvis viser vi til at departementet i kapittel 4 i høringsnotatet legger til grunn at hensynet til *«ordnet og effektiv gjennomføring av obligatorisk tjenstepensjon»* tilsier at *«det ved forskrift bør fastsettes visse regler felles for alle pensjonsleverandører som overtar pensjonsordninger med innskuddspensjon undergitt minstekravene for obligatorisk tjenstepensjon»*. Verdipapirfondenes forening deler dette synet. Vi kontaktet allerede før jul departementet for å undersøke om det ville bli utarbeidet forskrifter til OTP-loven, men fikk opplyst at det ikke forelå noen konkrete planer. På denne bakgrunn sendte vi 13. januar i år et brev til Kredittilsynet hvor vi påpekte uklarheter i loven og derfor anmodet tilsynet om å foreta en avklaring av hvilke kostnadselementer som skal inngå i begrepet *«kostnader ved administrasjon av pensjonsordningen»*, jf. OTP-loven § 4 tredje ledd. Som departementet skriver i høringsnotatet, er det nettopp denne bestemmelsen som særlig har skapt usikkerhet når det gjelder hvordan den skal fortolkes. Vi er således tilfreds med at usikkerheten nå vil bli fjernet gjennom en forskriftsfastsettelse, men – som det vil framgå under – er vi sterkt kritiske til det konkrete forslaget som departementet har fremmet.

I høringsnotatet viser departementet til at fellesregler for alle leverandører som kan tilby innskuddspensjonsordninger vil kunne *«bidra til å motvirke uheldige utslag av at ulike pensjonsleverandører er undergitt forskjellige reguleringsregimer, og av varierende tolkningspraksis ved anvendelsen av lov om obligatorisk tjenstepensjon.»* Videre uttales det i notatet at *«hovedformålene med slike fellesregler således vil være:*

- *å legge forholdene til rette for markedskonkurranse basert på krav til gjennomsiktighet i pensjonsprodukter og priser som markedsføres av ulike pensjonsleverandører,*
- *å sikre at arbeidsgivere og arbeidstakere - uavhengig av hvilken institusjon som er pensjonsleverandør - mottar dekkende kontoinformasjon om avkastnings- og kostnadsforhold og opptjent pensjonskapital, og*
- *å motvirke at bestemmelser i lov om obligatorisk tjenstepensjon blir praktisert på forskjellig måte av ulike pensjonsleverandører.»*

Vi slutter oss fullt ut til disse hovedformålene. I tillegg mener vi det er viktig at regelverket også legger til rette for at den enkelte arbeidstaker gis muligheter til å kunne oppnå en best mulig pensjon. Denne muligheten blir imidlertid etter vårt syn sterkt begrenset gjennom departementets forslag om at arbeidsgiver – i tillegg til å dekke de rene administrasjonskostnadene – også skal dekke kostnadene knyttet til selve forvaltningen av pensjonsmidlene, jf. forskriftsutkastets § 7.

I utgangspunktet kan det høres tilforlatelig ut at arbeidstaker ikke skal belastes noen kostnader ved forvaltningen. Vi antar at hensikten bak det foreslåtte kravet om at arbeidsgiver også skal dekke disse kostnadene, er å sikre at forvaltningskostnadene ikke skal redusere minimumsinnskuddet som er fastsatt i OTP-loven. Hovedproblemet med forslaget er imidlertid at det etableres en uheldig interessemotsetning mellom arbeidstaker og arbeidsgiver:

- Arbeidsgiver vil ha incentiver til å velge billigst mulig forvaltningsløsning (for eksempel bankinnskudd der «forvaltningskostnadene» vil framstå som null),
- mens arbeidstakere (særlig yngre, med lang tid igjen til pensjonsalder) vil ha incentiv til å velge forvaltningsløsninger med høy forventet avkastning, dvs. høy aksjeeksponering.

Med bakgrunn i at kortsiktige plasseringsalternativer (som pengemarkedsfond og bankinnskudd) som hovedregel har langt lavere forvaltningskostnader enn langsiktige plasseringsformer (som aksjefond), kan resultatet dermed bli en uhenksommessig aktivaallokering som innebærer at pensjonsmidlene ikke blir forvaltet på en langsiktig optimal måte. Dette gjelder både i ordninger hvor det er arbeidsgiver som foretar investeringsvalget (kollektiv investeringsportefølje, jf. innskuddspensjonsloven § 3-2a) og i ordninger hvor investeringsvalget foretas av den enkelte arbeidstaker (investeringsvalg for egen pensjonskonto, jf. innskuddspensjonsloven § 3-3 første ledd).

Arbeidsgivere som søker å minimere forvaltningskostnadene gjennom å velge eller «tvinge» de ansatte til å velge billigst mulig forvaltningsløsning, vil dermed kunne påføre sine ansatte kostnader i form av lavere pensjon enn hva de alternativt kunne oppnådd dersom midlene i stedet ble forvaltet mer langsiktig. Dette vil særlig ramme yngre arbeidstakere med mange år igjen til pensjonering. jf. at yngre arbeidstakere vil ha et langt sterkere incentiv til å velge en høy aksjeandel i porteføljen enn eldre arbeidstakere. Muligheten for slike individuelle tilpasninger (som nettopp er begrunnelsen for at innskuddspensjonsloven gir adgang til ordninger med investeringsvalg for den enkelte) vil bli kraftig redusert dersom arbeidsgiver pålegges å dekke forvaltningskostnadene. Yngre arbeidstakeres mulighet til å oppnå en god langsiktig forvaltning vil, i henhold til departementets forslag, betinge at arbeidsgiver er villig til å dekke høyere forvaltningskostnader for denne gruppen enn for øvrige ansatte. Arbeidsgivers incentiver vil imidlertid trekke i retning kollektiv forvaltning eller en sterk begrensning i de investeringsvalg som den enkelte arbeidstaker rent faktisk vil bli gitt anledning til.

Konsekvensen av å vektlegge «billig» forvaltning kan altså bli en overvekt på kortsiktige plasseringer, og de endelige kostnadene ved dette er det den enkelte arbeidstaker som vil måtte dekke gjennom en lavere pensjon. Dette mener vi er en meget alvorlig innvending mot departementets forslag. Etter vårt skjønn er det derfor både overraskende og meget betenkelig

at ikke disse forholdene er nærmere drøftet – verken i lovforarbeidene eller i det foreliggende høringsnotatet fra departementet.

En annen sentral innvending vi har mot at arbeidsgiver også skal dekke forvaltningskostnadene, er at dette etter vår oppfatning vil bidra til å svekke konkurransen i innskuddspensjonsmarkedet. Forslaget innebærer at den enkelte pensjonstilbyderen må beregne påløpte forvaltningskostnader for hver enkelt ansatt og deretter fakturere arbeidsgiver for disse kostnadene. Dette er et system som tradisjonelle tilbydere av tjenestepensjon er vel kjent med og allerede har på plass, men som i dag ikke eksisterer i verdipapirfond. Vi minner om at forvaltningshonoraret i et verdipapirfond trekkes fortløpende av forvaltningskapitalen (netto andelsverdien framkommer etter at forvaltningshonoraret daglig er fratrukket fondets formuesmasse). Dermed forutsetter forskriftsforslaget at forvaltningsselskapene, for å kunne tilby innskuddspensjonsordninger, må innføre kompliserte beregningssystemer som det vil være kostnadskrevende og ikke minst tidkrevende å få på plass. Dette vil gi de tradisjonelle aktørene i tjenestepensjonsmarkedet en kritisk tidsfordel i den aller viktigste perioden de nærmeste månedene, jf. at det er fra nå av og fram til årsskiftet at det store gross av alle de selskaper som omfattes av OTP-loven skal velge leverandør. Når ordningen først er etablert, tilsier all erfaring at terskelen for å bytte leverandør er svært høy. Forslaget om at arbeidsgiver skal dekke forvaltningskostnadene vil dermed innebære svekket konkurranse i innskuddsmarkedet i den mest kritiske fasen når de fleste ordninger skal etableres.

En ytterligere innvending mot at arbeidsgiver også skal dekke forvaltningskostnadene, er at forslaget vil bidra til å svekke det som for mange bedrifter er den vesentligste fordelen med innskuddspensjonsordninger, nemlig forutberegnelighet på kostnadssiden. Dersom arbeidsgiver pålegges å dekke forvaltningskostnadene, vil denne forutberegneligheten over tid svekkes, jf. at forvaltningskostnadene beregnes som en andel av den samlede pensjonskapital. Når markedsverdien på pensjonskapitalen endres, vil dette slå direkte ut i de forvaltningskostnadene som arbeidsgiveren etter forslaget skal dekke.

Vi er kjent med at Kredittilsynet i et notat som ble oversendt departementet 28. februar 2006 har drøftet de forholdene som vi her har tatt opp. Vi synes det er beklagelig at departementet i høringsnotatet velger å overse dette innspillet fra Kredittilsynet. Kredittilsynet skriver i sitt notat at lovforarbeidene til OTP-loven synes å legge til grunn at kostnadene ved forvaltningen av pensjonsordningen skal dekkes av arbeidsgiver. Kredittilsynet advarer imidlertid mot en slavisk implementering av et slikt prinsipp. I notatet skriver Kredittilsynet blant annet følgende:

«En løsning der arbeidsgiver skal dekke også forvaltningskostnadene kan, hvis den ikke utformes sjablonmessig, i seg selv virke kostnadsdrivende idet nøyaktig beregning av forvaltningshonorar for hvert enkelt medlem vil kreve kompliserte beregningssystemer. Det bemerkes at forvaltningshonorar i et verdipapirfond trekkes fortløpende av forvaltningskapitalen, slik at andelenes verdi fremkommer etter at forvaltningshonorar daglig er fratrukket fondets formuesmasse. Et annet og langt alvorligere aspekt ved en løsning der de faktiske kostnadene skal dekkes er at løsningen gir arbeidsgiver og arbeidstakere motstridende interesser ved valg av investeringsalternativer. Arbeidsgiver vil i en slik situasjon ha sterke incentiver til å velge bankinnskudd som investeringsalternativ. Arbeidstaker, særlig de med mange år igjen til pensjonsordning, vil på den annen side ha interesse av å sette vesentlig deler av pensjonskapitalen i aksjefond, som gir høyre forventet avkastning med også langt høyere tegnings- og forvaltningskostnader (vår understreking).»

I forlengelsen av denne drøftingen viser Kredittilsynet til at en sjablonmessig regel vil begrense den uheldige interessemotsetningen som skapes, samtidig som lovens intensjon om at kostnadene ikke skal redusere minimumsinnskuddet ivaretas. Konkret foreslår Kredittilsynet derfor at det innføres en sjablonregel der kostnader ved forvaltning av pensjonskapitalen fastsettes som en prosentsats av gjennomsnittlig beløp til forvaltning gjennom året. For å motvirke at arbeidsgiver velger løsninger som er i strid med arbeidstakers interesse ut fra ønske om å spare kostnader, foreslår Kredittilsynet at denne prosentsatsen må være lik uansett hvilket forvaltningsregime som velges. Kredittilsynet skriver videre i sitt notat følgende:

«Fastsettelse av en slik prosentsats vil selvfølgelig ikke gi eksakt kostnadsdekning for noen. En realistisk fastsatt prosentsats fastsatt ut fra gjennomsnittlige kostnader i en fornuftig sammensatt pensjonsportefølje vil imidlertid innebære at formålet om at pensjonskapitalen ikke skal spises opp av gebyrer ivaretas samtidig som arbeidstaker ikke risikerer å gå glipp av ønsket verdiutvikling på pensjonskapitalen. Løsningen er dessuten enkel og vil således heller ikke virke kostnadsdrivende i seg selv.»

Blant annet under henvisning til at en langsiktig pensjonsportefølje tilsier en fordeling på 70 prosent aksjeeksponering og 30 prosent renteeksponering, antyder Kredittilsynet at prosentsatsen sjablonmessig bør fastsettes til mellom 0,8 og 1 prosent.

Vårt prinsipale syn er at forvaltningskostnadene bør dekkes av arbeidstakeren i de tilfeller hvor den enkelte selv foretar investeringsvalget, jf. innskuddspensjonsloven § 3-3 første ledd. Etter vår vurdering er det et godt prinsipp at den som forestår investeringsvalget (og bærer risikoen og mottar resultatet av plasseringene) selv må dekke kostnadene ved egne valg.

Subsidiært vil Verdipapirfondenes forening slutte seg til Kredittilsynets forslag om at arbeidsgiver belastes forvaltningskostnadene gjennom at det betales en fast prosentsats av pensjonskapitalen i tillegg til minimumsinnskuddet på 2 prosent av lønnen. Videre deler vi tilsynets forslag om at denne sjablonen bør fastsettes til mellom 0,8 og 1 prosent.

Vi mener at Kredittilsynets forslag representerer en pragmatisk løsning som både ivaretar hensynet til at forvaltningskostnadene ikke skal redusere minimumsinnskuddet, samt hensynet til at kostnadsaspektet alene ikke bør være styrende for arbeidsgivers valg av forvaltningsregime. Kredittilsynets forslag vil innbære at den enkelte arbeidstaker i en viss utstrekning selv vil kunne velge en porteføljesammensetning som reflekterer vedkommendes alder, samt evne og vilje til å ta risiko. Etter vårt skjønn er det viktig at denne muligheten ikke ensidig gjøres avhengig av arbeidsgivers evne eller vilje til å dekke disse kostnadene.

Kredittilsynets forslag om en sjablonregel vil dessuten legge bedre til rette for at de ulike leverandørene av pensjonsordninger kan konkurrere, jf. diskusjonen om konkurranseforholdene i pensjonsmarkedet over.

Avslutningsvis vil vi også knytte et par andre kommentarer til departementets forskriftsutkast:

- Departementet foreslår at kravet om at samtlige forvaltningskostnader skal belastes arbeidsgiver også skal gjelde innskuddsordninger med årlige innskudd som overstiger minstekravet til innskudd etter OTP-loven. Departementet begrunner dette med at OTP-lovens § 4 tredje ledd ikke skiller mellom pensjonsordninger med innskuddsplan basert på minstekravet etter OTP-loven og pensjonsordninger som overstiger minstekravet. I tråd

med dette foreslås det i forskriftsutkastet § 11 overgangsregler som innebærer en frist fram til 1. januar 2010 for ordninger som er opprettet med innskudd over 4 prosent til å oppfylle kravet om at arbeidsgiver også skal dekke samtlige kostnader i disse ordningene. Vi har vanskelig for å se hvilken reell begrunnelse dette forslaget kan gis, jf. at intensjonen bak denne bestemmelsen i OTP-loven er å sikre at kostnadene ved administrasjon og forvaltning ikke skal redusere minimumsinnskuddet. For innskuddspensjonsordninger som overstiger minstekravet med god margin, framstår det derfor for oss som umotivert å pålegge arbeidsgivere å dekke disse kostnadene. Det er samtidig svært betenkelig at en slik vidtgående endring for eksisterende innskuddsordninger innføres uten at konsekvensene, jf. vår drøfting over, er drøftet verken i lovforarbeidene eller i høringsnotatet. Vi vil i denne forbindelse igjen vise til Kredittilsynets notat der tilsynet, etter det vi kan forstå, foreslår at ordninger med innskuddsprosent på 2,5 prosent eller høyere skal følge etablert praksis i henhold til innskuddspensjonsloven, dvs. at arbeidstaker dekker forvaltningskostnadene. Vi gir vår fulle tilslutning også til dette forslaget fra Kredittilsynet.

- I henhold til innskuddspensjonslovens § 6-3 første ledd har arbeidstaker som skifter jobb rett til å få overført pensjonskapitalen til ny pensjonsinnretning. Denne bestemmelsen, sammenholdt med departementets forslag om at arbeidsgiver skal dekke samtlige kostnader, vil etter det vi kan forstå innebære at den nye arbeidsgiveren risikerer å måtte dekke kostnadene til pensjonskapital opptjent i et tidligere arbeidsforhold. Vi antar imidlertid at dette ikke er tilsiktet, jf. de negative konsekvensene dette vil kunne få for mobiliteten i arbeidsmarkedet.
- I henhold til OTP-loven § 4 nr. 3 annet punktum skal «kostnader ved endring av investeringsportefølje» dekkes av arbeidstakeren når vedkommende selv har investeringsvalget. I forskriftsutkastet § 7 tredje ledd er det presisert at dette skal forstås som at den enkelte arbeidstaker «er ansvarlig overfor pensjonsleverandører for det vederlag selve utøvelsen av investeringsvalget betinger». Vi antar at denne presiseringen er å forstå som at det kun er eventuelle engangsgebyrer som påløper når den enkelte velger å bytte fra for eksempel fond A til fond B som skal dekkes av vedkommende. I dagens marked belastes det imidlertid normalt ingen engangsgebyrer ved interne fondsbytter, verken i unit linked produkter eller ved interne bytter av fond forvaltet av samme forvaltningsselskap. Det er derfor vanskelig å forstå at det kan være slike kostnader lovgiver har hatt i tankene. For oss fremstår det som lettere absurd at man foretar en forskriftspresisering som i praksis opphever relevansen av lovbestemmelsen. Vi viser til at den vesentligste kostnaden ved endring i den enkeltes investeringsportefølje vil oppstå gjennom forskjellig nivå på det årlige forvaltningshonoraret. Etter vårt skjønn er det således mer nærliggende å legge til grunn at det er denne kostnadskomponenten som lovgiver har hatt i tankene da bestemmelsen ble innført. En slik forståelse er dessuten konsistent med vår prinsipale tilrådning om at forvaltningskostnadene bør dekkes av arbeidstakeren i de tilfeller hvor den enkelte selv foretar investeringsvalget.
- I henhold til § 5 i forskriftsforslaget skal pensjonsleverandøren fastsette pristariffer som «minst skal skille mellom vederlag for administrasjon av pensjonsordning, vederlag for forvaltningen av midler knyttet til pensjonsordning, og vederlag for forsikring som skal dekke innskuddsfritak ved uførhet». Bestemmelsen bærer etter vårt skjønn preg av å være utformet med tanke på forsikring (noe som også gjelder andre deler av forskriftsforslaget). Vi er enig i at det vil være nødvendig å skille ut «vederlag for forsikring som skal dekke innskuddsfritak ved uførhet», jf. at slik dekning vil måtte leveres av andre enn

pensjonsleverandøren så lenge denne ikke er et forsikringsselskap. Etter vår oppfatning er det imidlertid av konkurransemessige årsaker betenkelig å pålegge også aktører som etter lovverket ikke har anledning til å tilby risikodekninger, å fastsette pristariffer for dette forsikringsproduktet. Slik vi forstår forslaget vil det innebære at et forvaltningsselskap for verdipapirfond vil bli tvunget til å inngå avtale med et forsikringsselskap om formidling av denne forsikringen, før selskapet kan tilby sitt produkt i markedet. Dersom selskapet ikke lykkes med å få til en slik avtale, vil det heller ikke kunne tilby innskuddspensjon. Etter vår oppfatning er dette uheldig fordi det kan bidra til å svekke konkurransen i innskuddpensjonsmarkedet. På denne bakgrunn vil vi tilrå at kravet ikke gjøres generelt, men kun gjøres gjeldende for de aktører som faktisk formidler forsikringsdekning i tillegg til selve pensjonssparingen.

Vi ser heller ikke poenget i å kreve at det skal skilles mellom vederlag for administrasjon og forvaltning. Dersom forskriften fastsettes i henhold til departementets forslag (noe vi argumenterer mot), betyr det at arbeidsgiver uansett må dekke begge disse kostnadskomponentene. For arbeidsgiver er det de totale kostnadene som vil være interessante, ikke den innbyrdes fordelingen, jf. at det ikke legges opp til at arbeidsgiver kan kjøpe «administrasjon» ett sted og «forvaltning» et annet sted. Tilsvarende vil også gjelde dersom Kredittilsynets forslag til sjablonregel tas til følge ved forskriftsfastsettelsen. På denne bakgrunn vil vi tilrå at kravet om separate pristariffer som skiller mellom vederlag for administrasjon og forvaltning tas ut.

Til departementets orientering vedlegges utkast til en rapport («Regulering av kollektiv tjenestepensjon i utlandet») som ECON Analyse har utarbeidet på vegne av Gjensidige Pensjonsforsikring, Handelsbanken Liv, If Skadeforsikring, Silver Pensjonsforsikring, og Skagen Fondene. I denne rapporten framgår det blant annet at ingen av de landene som det er innhentet data for, har et system hvor arbeidsgiver betaler administrasjonskostnadene for innskuddsordninger. Endelig rapport vil bli ettersendt departementet så fort den foreligger.

Med vennlig hilsen
Verdipapirfondenes forening

Lasse Ruud
Adm. direktør