



Finansdepartementet
PB 8008 Dep.,
0030 Oslo

Oslo, 15. mai 2006

Deres ref.: 06/1856 FM KSj

Høring – utkast til forskrifter til ny forsikringslov mv.

1. Generelle synspunkter

1. Iverksetting av den nye forsikringsloven

Finansdepartementet legger til grunn at iverksetting av forsikringslovens regler for livsforsikringselskaper og pensjonsforetak bør samkjøres med gjennomføringen av obligatorisk tjenstepensjon for å gi markedsaktørene et best mulig grunnlag for vurdering og tilpasning til lov om obligatorisk tjenstepensjon. Departementet foreslår derfor at forsikringsloven med tilhørende overgangsregler settes i kraft fra 1. juli 2006.

Departementet viser videre til behov for en overgangsperiode før de nye virksomhetsreglene i forsikringsloven gjøres gjeldende. Departementet foreslår derfor en overgangsperiode fram til 1. januar 2008 (evt. 1. januar 2009 etter søknad), og at det fra dette tidspunkt skjer en samlet overgang til de nye bestemmelsene.

Som det påpekes i høringsbrevet, medfører innføringen av obligatorisk tjenstepensjon betydelige utfordringer for finansmarkedet og for de foretak som skal innføre pensjonsordning for sine ansatte. Det vil være lite heldig om aktørene skal måtte forholde seg til et marked og et regelverk som vil endres vesentlig i løpet av kort tid. Det er derfor hensiktsmessig at en lar forsikringsloven tre i kraft samtidig med lov om obligatorisk tjenstepensjon. En oppnår imidlertid ikke den ønskede effekt om ikke markedet rent faktisk kan tilpasse seg de nye lovbestemmelsene fra samme tidspunkt men må utsette dette til 1. januar 2008.

Departementet framhever, at det vil være hensiktsmessig med en samlet overgang til nytt regelverk. For deler av regelverket deler vi dette syn. I andre spørsmål er en samlet overgang ikke av særlig betydning. Vi vil for øvrig påpeke at muligheten for det enkelte selskap til å søke om ett års ekstra overgangsperiode ikke styrker argumentasjonen for en samlet overgang til nye regler.

Norske Pensjonskassers Forening mener derfor, at så vel eksisterende som eventuelle nyetablerte livsforsikringsselskap og pensjonskasser må ha anledning til å tilpasse seg nye virksomhetsregler fra 1. juli 2006 - men ikke senere enn 1. januar 2008 (evt. 1. januar 2009 etter søknad.) For enkelte regler – bl.a. flyttebestemmelsene – må det fastlegges én felles iverksettelsesdato. For disse bestemmelsene kan det heller ikke være mulig med forlenget overgangstid etter søknad.

2. Overgangsregler for pensjonskasser.

Departementet legger til grunn at "vanlige livsforsikringsselskaper" fra 1. juli 2006 skal ha adgang til

- a. å overta pensjonsordninger med innskuddspensjon med tilstrekkelig forsikringselement, og
- b. at livsforsikringsselskap kan overta kontrakter som fastsetter at midlene knyttet til en kontrakt skal forvaltes i en særskilt investeringsportefølje (unit linked)

Departementet foreslår videre at for pensjonskasser som forvalter pensjonsordninger for flere foretak (arbeidsgivere) skal pkt b over gjelde tilsvarende.

Norske Pensjonskassers Forening vil be om at begge bestemmelsene (jf. forskriftutkastets § 1-2 første og annet ledd samt § 13-3 nr. 1, første og annet ledd) gjøres gjeldende for alle¹ pensjonskasser med virkning fra 1. juli 2006. Vi vil begrunne dette i det følgende.

Som departementet skriver i høringsnotatet, vil innføringen av obligatorisk tjenstepensjon medføre vesentlige endringer i livsforsikrings- og pensjonsmarkedet av stor betydning både for eksisterende og nye grupper pensjonsleverandører og for deres innbyrdes konkurranse under nye markedsforhold. En likebehandling av aktørene ved overgang til ny forsikringslov er derfor av den største betydning.

Enkelte foretak (med egen pensjonskasse) vil i perioden fram til 1. januar 2008 kunne ønske å stenge ytelsespensjonsordning og gå over til en innskuddsordning. For å ivareta allerede opparbeidede rettigheter i ytelsespensjonsordningen som fortsatt vil løpe i opp til 50 år eller mer, vil pensjonskassen allikevel bestå i en årrekke. For foretak i en slik situasjon vil det være nærliggende å opprette innskuddspensjonsordning i pensjonskassen. Det ville være helt urimelig om dette skulle forhindres som følge av at pensjonskassen(e)s virksomhet låses for en periode på 1 ½ år, når det samtidig åpnes for at livsforsikringsselskap allerede fra 01.07.2006 skal kunne forvalte innskuddspensjonsordninger.

Ifølge lov om foretakspensjon § 11-3 kan foretaket avtale at premiefondet skal forvaltes som en investeringsportefølje. Enkelte pensjonskasser med ordinær forvaltning av premiereservene vil kunne finne det hensiktsmessig selv å forvalte premiefondet som en investeringsportefølje. Vi ser ingen grunn til at dette ikke skal bli mulig allerede fra 1. juli 2006.

Banklovkommisjonen har fått i oppdrag å fremme forslag til lovregler for pensjonskasser for flere private foretak. Det er viktig at foretak som nå må opprette pensjonsordninger for første gang får mulighet til å administrere disse gjennom en felles pensjonskasse allerede fra starten av. Vi har derfor tillit til at departementet raskt vil fremme en proposisjon med bakgrunn i kommisjonens forslag med sikte på at lovendringen skal kunne vedtas i løpet av året. Det ville imidlertid ha liten mening å etablere nye pensjonskasser som innledningsvis skal forholde seg til eksisterende regelverk – for så å måtte endre vedtekter, avtaler og organisasjon i løpet av et halvannet års tid.

Etablering av nye pensjonskasser i perioden 1. juli 2006 – 1. januar 2008 bør derfor medføre krav om konsesjon og det bør legges til grunn at nye pensjonskasser skal følge bestemmelsene i forsikringsloven kapittel 7 fra starten av.

Eksisterende pensjonskasser må ha anledning til å endre sin virksomhet også i perioden fram til 1. januar 2008. Slik endring av virksomheten bør da være konsesjonspliktig, og i slik endring bør innebære at forsikringslovens kapittel 7 gjøres gjeldende for pensjonskassen.

3. Regelverk om dekning av kostnader for pensjoner under utbetaling, fripoliser, pensjonsinnskuddsbevis m.v.

Med gjennomføring av forsikringsloven endres prinsippene for livsforsikringsselskapers og pensjonskassers kostnadsdekning fundamentalt. Det oppstår bl.a. en ny situasjon

¹ Så vel pensjonskasser for ett som pensjonskasser for flere foretak.

vedrørende dekning av administrasjons- og forvaltningskostnader for ulike pensjonsordninger (vanlig forvaltning, kollektiv investeringsvalg eller individuelt investeringsvalg) for pensjoner under utbetaling og fripoliser. Tilsvarende problemstilling vil en ha omkring kostnadsdekning for innskuddspensjonsbevis. Det er vårt syn at behandlingen av disse spørsmål i departementets høringsnotat ikke er tilfredsstillende. Det hersker også uklarheter omkring arbeidstakernes adgang til medflytting av innskuddspensjonskapital og kostnadsdekning i den forbindelse.

Vi mener at det bør nedsettes en arbeidsgruppe som raskt gjennomgår disse forhold og framlegger et vel begrunnet forslag til et fullstendig regleverk.

2. Forskrift om pensjonsordninger med innskuddspensjon som skal oppfylle minstekravene i lov om obligatorisk tjenstepensjon.

1.

Lov om obligatorisk tjenstepensjon legger til grunn at alle private arbeidsgivere skal etablere en pensjonsordning etter lov om innskuddspensjon eller lov om foretakspensjon. Det vil da være hensiktsmessig at krav til tjenstepensjonsordninger i størst mulig utstrekning tas inn i de sistnevnte to lover og ikke i en forskrift til obligatorisk tjenstepensjon. Det gjelder også bestemmelsene om pristariffer og kostnadsansvar.

2.

NPF har ingen innvendinger til intensjonen bak §§ 5 – 7 i utkastet. Det er av den største betydning for en effektiv konkurranse i dette markedet at administrasjons og forvaltningskostnader framkommer eksplisitt. Vi er kjent med argumentasjonen om at arbeidsgiver, når denne skal bære alle kostnader, vil kunne ønske å velge en ordning med lave drift og forvaltningskostnader, som kan forventes å være ordninger med forventet lav avkastning over tid til ugunst for de ansatte. Vi tror imidlertid at de aller fleste arbeidsgivere vil forstå betydningen av å tilby sine ansatte en god pensjonsordning, og minstekravene til tjenstepensjon er i utgangspunktet relativt beskjedene. Vi støtter også at eksplisitt kostnadsdekning bør gjelde for alle pensjonsordninger etter lov om innskuddspensjon. En prisstruktur for minimumsordninger og en annen for ordninger utover et visst nivå vil skape en uoversiktlig markedssituasjon og påføre leverandører og forsikringstakere ekstra kostnader.

3.

Vi finner å måtte påpeke at § 7 har fått en lite tilgjengelig utforming – og, etter det vi kan se, også inneholder en feil.

3.1

§ 5, tredje ledd, annen setning lyder:

"Pensjonsleverandøren skal sørge for at også avregnede beløp blir tilordnet som avkastning til den pensjonskapital det gjelder."

Med avregnede beløp menes (jf. § 7, annet ledd) beløp til dekning av forvaltningskostnader m.v. som trekkes fra årets innskudd eller avkastning.

I § 7, annet ledd, annen og tredje setning heter det videre:

"I den utstrekning vederlag for tjenester eller forsikring av innskuddsfritak dekkes ved avregning i årlig innskudd eller i avkastning ved forvaltningen av midler knyttet til pensjonsordningen, skal pensjonsleverandøren kreve særskilt innbetaling fra arbeidsgiveren av de beløp som er dekket ved slik avregning. Innbetalte beløp skal tilordnes pensjonsordningens midler."

§ 5, 3. ledd annen setning uttrykker at "avregnede beløp" skal tilbakeføres pensjonskapitalen. Pensjonsleverandøren skal dessuten (§ 7, annet ledd, annen setning) kreve særskilt innbetaling fra arbeidsgiver tilsvarende avregnede beløp (jf. § 7, første ledd, første setning), og disse midler skal også tilordnes pensjonsordningens midler. Dette innebærer i så fall at et beløp tilsvarende avregnede kostnader tilføres pensjonskapitalen dobbelt opp – og pensjonsleverandøren får ikke dekket sine kostnader.

§ 5, tredje ledd, annen setning, eller § 7, annet ledd, tredje setning; "Innbetalt beløp skal tilordnes pensjonsordningens midler." må følgelig strykes.

3.2

Av § 7 første ledd går det fram at arbeidsgiver skal dekke pensjonsleverandørens samlede vederlag. Det presiseres at dette også gjelder når pensjonsordningen overstiger minstekravene i lov om obligatorisk tjenestepensjon § 4. Det er da unødvendig i neste ledd å fastslå, at dette også gjelder ordninger som skal tilsvare minstekravet. Dette forsøk på ytterligere presisering er mer egnet til å skape forvirring.

3.3

Som en samlet løsning vil vi foreslå at § 5, tredje ledd, annen setning, § 7, første ledd, annen setning og § 7 annet ledd går ut. Ny § 7 annet ledd² kan for eksempel lyde:

Dersom hele eller deler av pensjonsleverandørens godtgjørelse for administrasjon, forvaltning eller forsikring dekkes gjennom fratrukk i pensjonsinnskudd, avkastning eller oppspart pensjonskapital, skal pensjonsleverandøren kreve særskilt innbetaling av et tilsvarende beløp fra arbeidsgiver. Denne innbetalingen skal tilordnes pensjonsordningens midler i tillegg til pensjonsinnskuddet. Denne bestemmelse gjelder også for pensjonsordninger som går utover minsteordninger etter lov om obligatorisk tjenestepensjon.

4.

Lov om innskuddspensjon § 6-3, første ledd, fastsetter at kontohaver har rett til å få pensjonskapital i henhold til pensjonskapitalbevis overført til alderspensjonskonto i annen institusjon eller til annen innskuddspensjonsordning. Bestemmelsen sier imidlertid ikke eksplisitt at ny arbeidsgiver er pliktig til å godta en slik overføring av pensjonskapital fra tidligere arbeidsforhold³. Det hersker imidlertid uklarhet omkring dette spørsmål – som følgelig trenger en avklaring.

5.

Forskriftsutkastets § 8 inneholder bl.a. forslag til bestemmelser om pensjonsleverandørens informasjonsplikt overfor medlemmene av ordningen. Det heter at; "Pensjonsleverandøren skal (også) gi hvert medlem i pensjonsordningen oppgave over alderspensjonskapital opptjent i løpet av året og over samlet opptjent pensjonskapital ved utgangen av året". I den utstrekning det dreier seg om en individuell investeringsvalgordning skal det også opplyses om;

² Evt. § 7, første ledd, annen setning.

³ Jf. i denne forbindelse lov om foretakspensjon § 4-12.

- årlig innskudd fra arbeidsgiver,
- årlig avkastning (brutto),
- årlig avkastning tilordnet medlemmets pensjonskonto (netto) og
- samlet årlig vederlag for administrasjon av ordningen m.v.

Innskuddspensjonsloven § 2-7 angir ytterligere informasjonsplikt overfor pensjonsordningenes medlemmer. Etter vårt syn vil det være hensiktsmessig at det henvises til denne bestemmelse i forskriften. Bemerk for øvrig, at denne paragraf gir en egen forskriftshjemmel.

I innskuddspensjonsordninger – enten det dreier seg om ordninger med investeringsvalg eller ikke – er medlemmenes framtidige pensjonsnivå helt beroende på midlenes avkastning. På denne bakgrunn synes det lite rimelig at ikke informasjonsplikten også for andre institusjoner enn pensjonskasser og forsikringselskap også omfatter en redegjørelse for investeringsstrategi m.v. – jf. forsikringsloven § 7-11. Selv om det ikke dreier seg om en investeringsvalgordning vil medlemmene kunne ha påvirkningsmuligheter på ordningen bl.a. gjennom pensjonsordningens styringsgruppe.

NPF mener rent prinsipielt at informasjonsplikten bør være den samme for alle pensjonsleverandører. Vi vil derfor be departementet sørge for at informasjonskravene i forsikringsloven⁴, lov om foretakspensjon / lov om innskuddspensjon med forskrifter også blir gjort tilsvarende gjeldende for andre pensjonsleverandører – jf. forskrifter i utkast til forskrifter til forsikringsloven

3. Forskrift til forsikringsloven

Kapittel 1 – alminnelige bestemmelser.

I § 1-2 tredje ledd er det en trykkfeil. Bestemmelsen bør lyde: *"Første og annet ledd gjelder tilsvarende for ..."*

I tråd med hva vi ga uttrykk for innledningsvis bør § 1-4 lyde:

"For pensjonskasser gjelder § 1-2 første og annet ledd tilsvarende."

Kapittel 2 – Pristariffer og premier

§ 2-5 omhandler provisjon til forsikringsformidler. Finansdepartementet har nå gitt Banklovkommisjonen i oppdrag å utarbeide forslag til lovbestemmelser som setter et absolutt forbud mot at forsikringsmeglerne mottar provisjoner fra forsikringselskapene. En må kunne legge til grunn at dette vil være virksomme regler før forsikringslovens bestemmelser om pristariffer blir virksom på dette feltet og tredje ledd bør derfor utgå.

§ 2-11 gjelder pensjonskasser med kollektiv pensjonsforsikring for én arbeidsgiver. Det heter at *"for pensjonskasser med virksomhet som bare omfatter kollektiv pensjonsforsikring for én arbeidsgiver, gjelder §§ 2-1 annet ledd, 2-2 femte ledd og § 2-3 gjelder tilsvarende."*

Vi forstår dette slik, at de øvrige bestemmelser i kapittel 2 ikke gjelder for pensjonskasser med kollektiv pensjonsforsikring for én arbeidsgiver. Vi vil foreslå at dette uttrykkes noe mer eksplisitt.

⁴ Jf. forsikringsloven § 7-11 og kapittel 12 i utkast til forskrift til forsikringsloven.

Kapittel 3 – kapitalforvaltning

Departementet legger til grunn at forskrift av 23.april 1997 nr. 377 om forsikringsselskapers kapitalforvaltning og likeledes gjeldende forskrift om bruk av derivater i forsikring skal videreføres.

Etter Norske Pensjonskassers Forenings syn er det på tide med en grunnleggende revisjon av disse forskrifter. Forskriftene har en detaljeringsgrad som er lite forenlig med den reguleringsform som legges til grunn gjennom den nye forsikringsloven samtidig som den ikke har blitt tilpasset den utvikling som har funnet sted i finansmarkedene de seneste årene. Kapitalforvaltningsforskriften er dessuten svært komplisert utformet og vanskelig å forstå. Det er et særlig behov for å tilpasse regelverket for kapitalforvaltning i ordninger med investeringsvalg.

Vi er kjent med at Kredittilsynet arbeider med en revisjon av disse forskriftene og formoder at Finansdepartementet bidrar til en snarlig og omfattende fornyelse av dem. NPF har for øvrig i brev til Kredittilsynet av xx.xx.xx. gjennomgått kapitalforvaltningsforskriften og kommet med forslag til endringer.

Kapittel 4 – overskudd

Det legges til grunn at modifisert overskuddsdeling i henhold til forsikringslovens § 9-12 skal gjelde for overskudd tilordnet fripoliser og pensjonskapitalbevis med kontraktsfastsatte forpliktelser foruten for fripoliser under utbetaling, oppsatte rettigheter i kommunale ordninger og individuelle kontrakter med kontraktsfastsatte ytelser inngått før 01.01.08.

Norske Pensjonskassers Forening støtter i hovedsak dette prinsipp, men mener at overskuddsdeling også bør gjelde for alders- og etterlattedekninger i private ordninger. Dersom alt overskudd skal tilfalle pensjonistene, vil kostnadene ved ytelsespensjonsordninger kunne øke betydelig i forhold til i dag, og legge ytterligere press på overgangen fra ytelses til innskuddsordninger.

Særlig vil endringen være uheldig i tilknytning til pensjoner som er under utbetaling når endringen trer i kraft. For en rekke pensjonsordninger med stor pensjonistbestand vil arbeidsgiver påføres uforutsette ekstrakostnader på pensjoner som i utgangspunktet skulle være fullt betalt.

NPF foreslår derfor primært at modifisert overskuddsdelingsmodell også omfatter pensjoner under utbetaling – subsidiært at den skal gjelde pensjoner under utbetaling i det forsikringsloven trer i kraft.

Kapittel 5 – forsikringsmessige avsetninger

Som omtalt innledningsvis medfører overgangen til ny modell for kostnadsdekning for livsforsikringsselskaper og pensjonskasser behov for en fullstendig gjennomgang av regelverket omkring avsetning til administrasjonsreserve for forskjellige pensjonsprodukter. Vi vil foreslå at en utsetter vedtak av denne del av forskriften til etter en fullstendig gjennomgang av problemstillingen.

Kapittel 9 - krav til solvensmarginkapital og ansvarlig kapital.

NPF finner den særlige overgangsbestemmelsen for pensjonskassers oppfylging av solvensmarginkravene tilfredsstillende. Vi vil for øvrig påpeke at EU-kommisjonene foreløpig har avvist å pålegge pensjonskasser de samme solvensmarginbestemmelser som livsforsikringsselskap.

Kapittel 11- flytting.

Det har vært meget fokus på adgangen for livsforsikringsselskapene til å holde tilbake deler av kursreguleringsfondet ved flytting av kollektive pensjonsordninger. Tilordning av en del av kursreguleringsfond i mottakende selskap til forsikringstaker er utgjør minst en like stor del av dette problemkompleks. Problemstillingen er ikke behandlet i høringsnotatet men krever etter vårt syn en utredning.

Norske Pensjonskassers Forening støtter departementets forslag om at nye regler om tilbakehold av deler av kursreguleringsfond ikke iverksettes nå, men gjøres gjeldende fra 1. januar 2009. Iverksettelse av obligatorisk tjenstepensjon og nye virksomhetsregler for livsforsikringsselskap og pensjonskasser innebærer at en rekke foretak vil ha sine pensjonsordninger oppe til revisjon. De bør i denne anledning ha mulighet til å flytte sine pensjonsordninger etter det eksisterende regelverk, som har mindre innlåsnings effekt enn de nye bestemmelsene.

Kapittel 13 – ikrafttreden og overgangsregler.

1.

Som nevnt innledningsvis mener vi at livsforsikringsselskap og pensjonskasser bør kunne drive sin virksomhet fra det tidspunkt disse forskrifter blir vedtatt. Eksisterende institusjoner bør kunne tilpasse seg det endrede marked som følger av obligatorisk tjenstepensjon så raskt som mulig og eventuelle overgangsbestemmelsene slik de er foreslått vil virke som en effektiv etableringshindring for eventuelle nye institusjoner.

2.

Departementet legger til grunn at overgang til nytt regelverk vil kunne medføre et visst inntektsbortfall for livsforsikringsselskapene og foreslår derfor at de for perioden 2008 – 2010 skal kunne holde tilbake en nærmere angitt andel av overskuddet – jf. forskriftutkastet § 13-2.

Etter det vi kan se har ikke departementet på en overbevisende måte sannsynliggjort at det er behov for en slik overgangsordning. Utformingen av bestemmelsen synes også ganske vilkårlig. Når forsikringsselskapene først har lagt om til ny pris- og fortjenestemodell med forhåndsbetaling for sine tjenester ligger forholdene til rette for fullstendig kostnadsdekning fra første dag. Det er da ingen grunn for at selskapene i tillegg skal kunne holde tilbake andel av overskudd. Bare i den utstrekning det kan konkretiseres at det i noen deler av virksomheten ikke er mulig med forhåndsbetaling kan en fortsatt overskuddsdeling forsvares. Videre overskuddsdeling – også i en overgangsperiode – bør da avgrenses til den aktuelle del av porteføljen (departementet viser særlig til pensjoner under utbetaling). Med departementets forslag vil livsforsikringsselskapene i en periode kunne få dobbelt betalt for sine tjenester.

Norske Pensjonskassers Forening foreslår derfor at § 13-2 annet ledd går ut. Dersom vårt forslag ikke tas til følge, må bestemmelsen utvides til også å omfatte pensjonskasser.

3.

Bestemmelsene om flytting – jf. kapittel 11 – må imidlertid gjelde fra samme tidspunkt for alle institusjoner, også de som etter søknad får utsatt overgang til nye virksomhetsregler for øvrig til 1. januar 2009.

4.

Som omtalt i innledningen må § 13-3 nr. 1 første og annet ledd gjøres gjeldende for pensjonskasser generelt. § 13-3 første ledd nr. 4 må da lyde:

4) *For pensjonskasser gjelder første ledd nr. 1, første og annet avsnitt tilsvarende.*

5.

§ 13-3 første ledd nr. 2 annet avsnitt angir at en tillatelse til å drive virksomhet som fondsforsikringsselskap med livsforsikring gir rett til å drive også annen virksomhet som regnes som livsforsikring. Innledningsvis (høringsnotatet side 6) heter det imidlertid at fondsforsikring oppheves som særskilt forsikringsklasse. Det er neppe meningsfylt med en bestemmelse i forskriften om en forsikringsklasse som samtidig oppheves.

6.

Det er en liten trykkfeil i § 13-4 første ledd; det skal stå pensjonskasser – ikke livsforsikringsselskaper.

Forskrift om norske forsikringsselskapers og pensjonsforetaks tjenesteytelser og etablering av filial i annen stat i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet.

og

Forskrift om forsikringstjenesteytelser og etablering av filial av forsikringsselskap med hovedsete i annen stat i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet.

Norske Pensjonskassers Forening slutter seg til de endringer i overnevnte forskrifter. Vi vil imidlertid påpeke at i § 3 i sistnevnte forskrift er pensjonsforetak uteglemt. Pensjonsforetak / pensjonskasser har i mange andre land en noe annen oppbygning og virksomhet enn i Norge, og en må anta at det i visse tilfeller vil kunne være aktuelt for disse å drive virksomhet her gjennom en filial. Likeledes kan en anta at det vil kunne være aktuelt for norske pensjonskasser for flere foretak (også konsernpensjonskasser) å etablere filial i utlandet.

Forskrift om tilsyn med finansinstitusjoner og forvaltningsselskap som har hovedsete i annen EØS-stat og som driver virksomhet i Norge.

Vi har her ingen kommentarer.

Med vennlig hilsen,

Norske Pensjonskassers Forening

Rolf A. Skomsvold
Generalsekretær