

Oslo, 24. mai 2006

Finansdepartementet
Finansmarkedsavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

AktuarKonsulenters Forum (AKF)

Vedrørende høring med frist 15. mai 2006 om forslag til forskrifter til ny forsikringslov. Ny/Rettet versjon

AktuarKonsulenters Forum (AKF) er invitert til å høres i forbindelse med ovennevnte sak.

Vårt Forum har 29 medlemmer som har til yrke å være bedriftsrådgivere i pensjonsspørsmål og beregne pensjonskostnader etter norsk og internasjonal regnskapslovgivning; vi er til sammen ansvarshavende aktuarer for de aller fleste private pensjonskasser i Norge samt en ikke ubetydelig andel av de offentlige pensjonskasser. I denne sammenheng skal vi foreta nødvendige forsikringstekniske beregninger og analyser for pensjonskasser og påse at det offentlige regelverk følges. Vi har således yrkesmessig interesse i at ny lovgivning på pensjonskasseområdet får en hensiktsmessig utforming - enn si, i det hele tatt er mulig å praktisere.

AKF tar i denne høringsuttalelsen utgangspunkt i vår sentrale rolle som ansvarshavende aktuar for ytelsesbaserte pensjonskasser.

Generelt

Etter vårt syn hadde det vært ønskelig om vi kunne ha forent alle gode krefter til å lage et godt regelverk, med bruk av bransjens praktiske innsikt, Kredittilsynets kompetanse og lange erfaring på forsikring og tilsyn og Departementets lovtekniske og politiske kompetanse. Vi viser i denne forbindelse til spørsmål nr 82 av 28. april 2006 i Stortingets spørretime fra representanten Ulf Lerstein til Finansministeren om forsvarlighet i saksbehandlingen.

Det er tidligere stillet i utsikt at man ville utarbeide én enkelt forskrift til erstatning for hele det nåværende settet av forskrifter. Vi beklager at dette ikke er gjort: Forslaget fra departementet inneholder fire nye forskrifter, se vedlegg 1-4, kombinert med opprettholdelse av en håndfull av bestående forskrifter.

Pensjonsforsikring for norske personer i annet EØS-land enn Norge - Vedlegg 4

Forskriftsforslaget synes å innebære at utenlandske forsikringsselskap i EØS-området som etablerer pensjonsordning for norske personer – det være seg privatpersoner så vel som juridisk personer - må følge bestemmelsene i den nye norske forsikringsvirksomhetslov ned til minste detalj. Vi kan ikke forstå annet enn at dette vil bryte med EØS-regelverket og viser i denne forbindelse til "Judgement in Case E-1/05 EFTA Surveillance Authority v The Kingdom of Norway". I denne sak var problemstillingen som følger:

Før 1990 ble det ved etablering av individuelle livsforsikringer i Norge ikke beregnet noe engangs etableringsgebyr. I erkjennelse av at etableringskostnader likevel fantes, ble disse aktivert i tegningsøyeblikket for så å bli amortisert lineært over premiebetalingstiden. Ved avbrudd av polisen før utløpet av den opprinnelig avtalte forsikringstid, ble mulige uamortiserte engangskostnader ført til fradrag i den beregnede avbruddsverdi. I aktuarterminologi betegnes denne avregningsform for Zillmering. Forsikringsvirksomhetsloven av 1988 fastslo at Zillmering heretter var forbudt; eventuelle etableringskostnader måtte isteden gebyrlegges forsikringstakeren en gang for alle ved tegningen av polisen. Norge ble for noen års siden saksøkt av EFTA-myndigheter som hevdet at Zillmeringsforbudet stred mot internasjonale avtaler som vårt land hadde bundet seg til å følge.

EFTA-domstolen påla Kongeriket Norge den 25.11.2005 å oppheve sitt Zillmeringsforbud. "Zillmering eller ikke" er en bagatell sammenlignet med det å skulle pålegge enhver EØS-institusjon som ønsker å livs- eller pensjonsforsikre norske personer å inngå en forpliktende forsikringsavtale der:

1. Det må beregnes risikopremie for rentegaranti istedenfor at man operer med sannsynlige sikkerhetsmarginer i beregningsgrunnlaget med mulighet for en viss gevinstdeling mellom kunde og selskap i gode driftsår.
2. Det er forbud mot at et tilfeldig års underskudd i dødsrisikoresultatet dekkes gjennom årets renteresultat og vice versa.
3. Det er forbud mot å etablere et premiebetalingssystem innenfor en levende ytelsesordning med rentegaranti der alle pensjonskostnader for en bedrifts medarbeider er definitivt avsluttet den dagen medarbeideren pensjoneres.

Det er dette Norge nå er i ferd med å gjøre, og vi vil med stor interesse imøtese et eventuelt rettslig tvistemål mellom EØS-myndigheter og Kongeriket Norge om disse spørsmål.

La det samtidig være sagt at skal for eksempel en kollektiv pensjonsforsikringsavtale mellom en norsk bedrift og et EØS-registrert selskap kunne godtas av norske skattemyndigheter som en foretakspensjonsordning, må forsikringsavtalen selvsagt sikre eiendomsrett til opptjent premiereserve ved fratredelse (fripolise), resultatavhengig regulering av løpende pensjoner etc i samsvar med den norske pensjonslovs bestemmelser. Men den nye forsikringslovens bestemmelser har intet med slik form for sosialpolitikk å gjøre. Sett fra et aktuarfaglig ståsted er det ikke mulig å hevde at det nye virksomhetsregimet av 2005 gir kundene bedre oversikt og mer betryggende beskyttelse enn i det gamle regimet av 1988.

Selv når det i annet EØS-land tegnes pensjonsforsikring for norske personer og denne verken skal klassifiseres som foretakspensjon, IPA eller livrente, synes man med vedlegg 4 å legge opp til at de forsikringstekniske detaljer i den norske virksomhetslov skal overholdes. Det er nærliggende å betegne dette som meningsløst overformynderi.

Skattekostnad for pensjonsinnretningen - Ot.prop nr 69 (2004-05), pkt 4.8.4 – nederst, side 50

Vi savner en nærmere avklaring av dette spørsmål i forskriftsverket. Vårt forum foreslo i høringsuttalelse 31.12.2004 at skatt for pensjonsinnretninger kun skulle ilegges for den del av innretningens midler som kan henføres til selskapskapitalen – det være seg livsforsikrings-selskap eller pensjonskasser. Dette ble avvist av departementet i nevnte odelstingsproposisjon med den begrunnelse at "forslaget ville innebære endelig skattefritak for eiendeler som inngår

i kollektivporteføljen”.

Til departementets kommentar tillater vi oss å bemerke at praksis i alle år hittil har vært at pensjonsmidlene har hatt endelig skattefritak, bortsett fra premiefondsmidler som tilbakeføres arbeidsgiver iht foretakspensjonslovens § 10-4. Hele pensjonsinnretningens betalbare og påløpte skatt - det være seg utsatt skatt eller utsatt skattefordel - er blitt tilordnet egenkapitalen, både regnskapsmessig og i kapitaldekningsoppgavene som sendes til Kredittilsynet.

Vi mener derfor at en naturlig konsekvens at departementets kommentar til AKFs uttalelse av desember 2004 på dette punkt, burde være at man i forskriftsverket presiserer at eventuell skattekostnad eller skattemessig underskudd som påføres en pensjonsinnretning, bør fordeles pro rata mellom selskapsporteføljen og kollektivporteføljen, eventuelt de enkelte aktivaporteføljer som er tilknyttet ordninger med kundestyrt investeringsvalg etter foretakspensjonsloven.

Vi viser forøvrig til departementets brev av 28.06.2002 til FNH om ”Fondsforsikringsselskap med investeringsvalg (Unit Linked selskap) – omlegging av praksis mht skatte- og regnskapsføringen av urealiserte verdiendringer på selskapenes kundemidler”. Vi ser det slik at pensjonsforsikringsselskapenes problemstilling under nytt regime vil være nokså parallell med Unit Linked selskapenes, særlig der pensjonsordningen tegnes med kundestyrt investeringsvalg. Innholdet i det nevnte brev 28.06.2002 er fortsatt aktuelt selv om aksjeselskaper og pensjonsinnretninger fra 26.03.2004 ikke lenger beskattes av inntekter på aksjeplasseringer; den nye skattebestemmelsen fra 2004 medfører jo samtidig at man ikke lenger får skattefradrag for tap på aksjeporteføljen, selv når tapene realiseres.

Uten en nærmere presisering av skatteregimet på dette punkt, risikerer man at pensjonsinnretningenes eiere av selskapskapital (dvs egenkapital) ”forsyner” seg med alt akkumulert skattemessig underskudd når aksjemarkedet går bra, slik som nå, for så å gå til myndighetene med anmodning om forskriftsendringer etter langvarig nedgangskonjunktur, når det måtte bli ”uholdbart” for innretningene at all betalbar skatt skal belastes selskapsporteføljen. I de fleste tilfelle vil jo selskapsporteføljen være liten i forhold til pensjonsinnretningens samlede aktivaportefølje. En slik skattemessig trussel vil kunne skape høye ”entry-barrierer” med hensyn til etablering av nye pensjonskasser og pensjonsforsikringsselskap, til fordel for de nåværende bransjeaktørene som sitter på høye akkumulerte skattemessige underskudd takket være kronårene 2003-06.

Administrasjonsreserve for kollektive pensjonsordninger - Vedlegg 3, § 5-2

Det foreslås obligatorisk krav til administrasjonsreserve kun for individuelle poliser, herunder fripoliser utgått fra tidligere medlemskap i kollektive pensjonsordninger. Vi mener nåværende regime er en bedre løsning, med oppsparing av en administrasjonsreserve for hvert enkelt medlem i oppsettelsestiden for å dekke kostnader i utbetalingstiden. Ved utstedelse av fripoliser fra en kollektiv ordning, forutsetter nåværende regime dessuten at det faktureres et engangsgebyr for dekning av de administrasjonskostnader som påløper i oppsettelsestiden for fripolisen.

Hvis overskuddsanvendelse iht forsikringslovens § 9-12 ikke skal omfatte fripoliser fra foretakspensjonsordninger i oppsettelsestiden, må konsekvensen være at engangsgebyret ved utstedelse av fripolisen også må omfatte nåverdien av de årlige risikopremier for rentegaranti

og "stop loss døds- og uførefall" inntil fripolise innehaveren pensjoneres. Dette vil medføre ekstra store innbetalinger fra arbeidsgiver i forbindelse med fratredelser og nedbemanninger og etter alt å dømme bidra til ytterligere "flukt" fra ytelsesbaserte til innskuddsbaserte pensjonsordninger pga usikkerhet og lovteknisk kompleksitet.

Iht § 5-2, siste ledd, i forskriftsutkastet skal administrasjonsreserve for fripoliser beregnes "uten fortjenesteelement". Lovgiver bør presisere hvilken betydning som legges i dette begrep. Betyr "uten fortjenesteelement" at pensjonsinnretningen på den ene siden ikke skal beregne seg antatte fortjenestemarginer på de fremtidige årlige dekningsbidrag fra administrasjonsreserven, samtidig som dekningsbidraget på den andre siden ikke må være av så moderat størrelse at fripoliseordningen går med tap?

Det nevnes ikke noe i forskriftsutkastet om overgangsregler for avvikling eller eventuell nedbygging av eksisterende administrasjonsreserver i kollektive pensjonsordninger. Håndtering av administrasjonsreserve i pensjonsordninger som flyttes er også uklart.

Risikoutjevningfond (RUF) – Vedlegg 3, § 5-6

For det første vil vi uttrykke tilfredshet ved endelig å få et reelt risikoutjevningfond (RUF). Det tidligere "Sikkerhetsfondet" var ubrukelig av tre grunner. For det første var det for lite, for det andre måtte minstekravet alltid være avsatt og for det tredje var maks-grensen kun 50% over min-grensen. Det gjorde at navnet "Sikkerhetsfond" var kraftig misvisende.

For det andre mener vi det hadde vært mer naturlig å ha regler for veiledende minstekrav til risikoutjevningfond, som er slik at dersom man ligger under dette bør Kredittilsynet ha en varsling og en plan for gjenoppbygging, men det er til å leve med at har vi kun fått regler om øvre grense.

Departementet forslår at den balanseførte størrelsen av risikoutjevningfondet begrenses oppad til 150 % av siste års risikopremie. Vi mener denne bestemmelsen er for lite nyansert. For livsforsikringsselskaper og større, konsernpensjonskasser med noen milliarder eller mer i forvaltningskapital, burde dette gi rom for et tilfredsstillende risikoutjevningfond, men ikke for små og mellomstore pensjonskasser.

I vedlegg foreslår vi at risikoutjevningfondets øvre grense beregnes etter en enkel formel som både tar hensyn til størrelsen gjennom risikopremiene og usikkerheten gjennom et enkelt variansmål der antall medlemmer inngår i formelen (en variansjustert faktorkorreksjon). Faktorkorreksjonen er laget slik at for pensjonskasser med 10.000 medlemmer eller flere, vil faktoren bli 1. Det vil si at Departementets foreslåtte øvre grense på 1,5 ganger grunnlaget danner øvre grense. For mindre pensjonskasser, vil faktorkorreksjonen vokse fra 1 til maks 3, som gir en øvre grense på $3 \cdot 1,5 = 4,5$ ganger grunnlaget. Den øvre grensen $3 \cdot 1,5 = 4,5$ oppnås ved en pensjonskasse med 123 medlemmer (Dette er et valgt tall som gir største faktorkorreksjon lik 3).

Det er vårt syn at mindre pensjonskasser ikke vil kunne oppnå utjevning av risiko gjennom et risikoutjevningfond alene. Ansvarshavende aktuar bør i slike tilfeller vurdere om man i tillegg bør fordele risiko gjennom ulike former for reassuranse, uten at det er nødvendig å lovfeste dette.

I vedlegget har vi også presisert hva vi forstår med forskriftsutkastets definisjon: "institusjonens samlede risikopremier i regnskapsåret". Etter vår mening inkluderer dette

”dødlighetsarv-elementet” og siden dette (normalt) er negativt, må fortegnet snus i medregningsformelen. Slik vi har fremstilt dette har vi benyttet de begrep aktuaren benytter ved beregning av ”bidrag til risikopoolene” i forbindelse med årsoppjøret og analyse av årets risikoresultat.

Ikrafttredden

Vi slutter oss til de foreslåtte ikrafttredelsestidspunkter med følgende unntak:

Allerede for regnskapsåret 2006 burde det være mulig å overføre det nåværende sikkerhetsfondet til et nyopprettet risikoutjevningsskjema og foreta resultatavsetninger til dette skjema i henhold til nye lovbestemmelser, jfr vedlegg 3, § 13-5.

Allerede fra regnskapsåret 2006 bør den maksimale størrelsen av tilleggsavsetningene løftes opp fra 8 % til 12 % av premiereserven, jfr vedlegg 3, § 9-17. Departementets forslag kan være preget av at en slik bestemmelse er uaktuell for livsforsikringsselskapene, jfr den nevnte sak fra Stortingets spørretime 28.04.2006. Imidlertid fins det flere pensjonskasser som vil kunne tenkes å dra nytte av at den nye maksimalbestemmelsen på dette punktet iverksettes så snart som mulig.

24. mai 2006

På vegne av

AktuarKonsulenters Forum



Tormod Sande

Leder

VEDLEGG

AktuarKonsulenters Forum (AKF)

Vedrørende høring med frist 15. mai 2006 om forslag til forskrifter til ny forsikringslov.

Risikoutjevningfond (RUF) – Vedlegg 3, § 5-6 – forslag til maksimumsbestemmelse:

Definisjoner:

La RUF = RisikoUtjevningFond

La n = Antall medlemmer inklusive antall løpende og antall fripoliser på egen balanse.

La RPD = Risikopremie død (bidrag til dødsrisikopoolen)

La RPU = Risikopremie uføre (bidrag til uførerisikopoolen)

La ROL = Risiko opplevelse (bidrag til dødlighetsarv-poolen) (NB Normalt negativt beløp)

Formel for største RUF og Faktorkorreksjon:

Maks RUF = 1,5 * (RPD + RPU – ROL) * Faktorkorreksjon

$$Faktorkorreksjon = \min \left[\sqrt{\frac{100}{\min(100; \sqrt{n})}}; 3 \right]$$