



Tromsø Kommunale Pensjonskasse
Postboks 6900 Langnes
9299 TROMSØ

VÅR REFERANSE
19/958

DERES REFERANSE

DATO
13.07.2020

Tilsynsrapport

Finanstilsynet gjennomførte stedlig tilsyn i Tromsø kommunale pensjonskasse 26. mars 2019. Tilsynet hadde som formål å gjennomgå pensjonskassens system for styring og kontroll samt risikonivå og kapitalisering.

Til grunn for tilsynsrapporten ligger Finanstilsynets foreløpige rapport av 13. februar 2020 og styrets tilsvarende av 25. mars 2020.

Finanstilsynet har følgende merknader etter det stedlige tilsynet:

1 FORHOLD KNYTTET TIL RISIKONIVÅ OG KAPITALISERING

Finansiell stilling

Markedsuroen i 2020 som følge av koronavirusutbruddet, har blant annet medført fall i aksjekurser og betydelig redusert rentenivå. Dette har svekket Tromsø kommunale pensjonskasses finansielle stilling.

Finanstilsynet registrerer imidlertid at pensjonskassens solvenskapitaldekning per 31. mars 2020 opprettholdes av beregnet nåverdi av fremtidige regelmessige kapitalinnskudd. Pensjonskassen viser til vedtak i kommunestyret i 2016, bekreftelse fra Tromsø kommune om at kapitalinnskudd er innarbeidet i ny økonomiplan og kommunens intensjon om å videreføre kapitalinnskuddene i kommende økonomiplaner. Finanstilsynet er av den oppfatning at innkrevningen av regelmessige kapitalinnskudd bør dekkes i pensjonskassens vedtekter.

Finanstilsynet ba i sin foreløpige rapport om styrets vurdering av pensjonskassens finansielle stilling. Styret vurderte pensjonskassens finansielle stilling som tilfredsstillende ved utgangen av 2019.

Per 20. mars 2020 estimerte pensjonskassen at solvenskapitaldekningen var betydelig svekket og på et nivå hvor styret har plikt til å handle. Finanstilsynet registrerer at pensjonskassens beredskapsplan ble iverksatt og at det ble igangsatt tiltak for å styrke pensjonskassens solvenskapitaldekning, herunder ovennevnte regelmessige kapitalinnskudd og ny pristarif for rentegarantipremie. Finanstilsynet tar tiltakene til etterretning.

Nivået på pensjonskassens kapitalmål

Det følger av pensjonskassens risikostrategi at dersom solvenskapitaldekningen faller under 120 prosent (gul sone) skal styret informeres og vurdere om tiltak skal iverksettes. Dersom nivået faller under 100 prosent (rød sone) tolker Finanstilsynet strategidokumentet slik at tiltak skal iverksettes. Finanstilsynet påpeke i sin foreløpige rapport at solvenskapitalkravet skal være oppfylt til enhver tid. Finanstilsynet ba styret nærmere begrunne nivået på etablerte kapitalmål.

Styret viser i sitt svar til at pensjonskassens eiendeler i vesentlig grad er likvide og at mesteparten av porteføljen kan realiseres på kort sikt. Det fremheves at pensjonskassen derfor raskt kan gjøre tilpasninger i porteføljen. Styret vurderer at pensjonskassens aksjeandel er moderat og at marginen fra 120 prosent til 100 prosent gir betydelig rom for å foreta risikoreducerende tiltak.

Finanstilsynet stiller fortsatt spørsmål ved om det er tilstrekkelig å ha et mål om at solvenskapitaldekningen skal overstige 120 prosent. Finanstilsynet legger til grunn at styret på bakgrunn av blant annet erfaringene fra markedsuren i 2020, gjør en fornyet vurdering av nivået på pensjonskassens kapitalmål.

Nærmere om pensjonskassens eiendomseksponering - konsentrasjonsrisiko

Totalt 72 prosent av pensjonskassens selskapsportefølje består av eiendommer som pensjonskassen eier direkte. Disse ble overdratt fra Tromsø kommune som tingsinnskudd i forbindelse med opprettelsen av pensjonskassen i 2014. Eiendomseksponering skal ikke inkluderes i beregningen av solvenskapitalkravet for konsentrasjonsrisiko, men Finanstilsynet påpekte at pensjonskassen bør gjøre egne vurderinger av konsentrasjonsrisikoen knyttet til eiendomsporteføljen. Finanstilsynet ba om styrets vurdering av konsentrasjonsrisikoen i eiendomsporteføljen og av sammensetningen av selskapsporteføljen.

Det følger av styrets svar at styret er innforstått med at porteføljen av direkte eide eiendommer gir en konsentrasjonsrisiko utover den som dekkes i det forenklete solvenskapitalkravet. Styret vurderer Tromsø kommune som en solid motpart med lav motpartsrisiko, men fremhever at det er en utfordring at leieavtalene utløper 31. desember 2022.

Konsentrasjonsrisikoen knyttet til direkte eid eiendom er særlig knyttet til selskapsporteføljen. Styret fremhever at dette er en viktig årsak til at resten av selskapsporteføljen er plassert i aktiva med lav forventet risiko.

Finanstilsynet legger til grunn at pensjonskassen gjøre egne vurderinger av konsentrasjonsrisikoen knyttet til eiendomsporteføljen, og at styret løpende vurderer om sammensetningen av selskapsporteføljen er forsvarlig sett i forhold til risikospredning og likviditet. Finanstilsynet legger videre til grunn at styret påser at verdivurderingen er forsvarlig.

Kostnader knyttet til kapitalforvaltningen

Finanstilsynet viser til at en viktig forutsetning i forsikringsvirksomhetsloven og dens regler om pristariffer og premier, er prinsippet om at pensjonsinnretningene selv må bære risikoen for eventuelle underskudd på kostnadsresultatet i et år, men der pensjonsinnretningene til gjengjeld har rett til alt overskudd på kostnadsresultatet. Dette må ses i sammenheng med gjeldende overskuddsmodell som prinsipielt skiller mellom overskudd på henholdsvis årets kostnadsresultat, avkastningsresultat og risikoresultat. Underskuddet på kostnadsresultatet kan for pensjonsordninger med

sikrede ytelser ikke dekkes ved fradrag i de overskudd på avkastnings- eller risikoresultatet som skal fordeles mellom og tilordnes forsikringskontraktene. Pensjonsinnretningene har som hovedregel heller ikke rett til andel av overskudd på avkastnings- og risikoresultat. Dersom forvaltningskostnader blir avregnet mot avkastningen som er oppnådd, vil dette føre til at forsikringskundene dekker kostnader som ellers skulle vært betalt av pensjonsinnretningen.

Finanstilsynet ba i sin foreløpige rapport styret bekrefte at pensjonskassen fører forvaltningshonorarer over kostnadsresultatet (bruttoføring) og ikke til fradrag i avkastningsresultatet (nettoføring).

Styret bekrefter i sitt svar at pensjonskassen fra og med avleggelsen av regnskap per 31. desember 2018 har benyttet prinsippet om bruttoføring. Finanstilsynet bemerker at de aktuelle bestemmelsene i forsikringsvirksomhetsloven også gjaldt før 2018, og ber derfor om pensjonskassens redegjørelse for hvorfor forsikringskundenes del av avkastningsoverskudd som skulle ha vært tilført kundene i årene før 2018, ikke ble inkludert som overskudd for 2018.

2 FORHOLD KNYTTET TIL STYRING OG KONTROLL

2.1 Overordnet styring og kontroll

2.1.1 Organisering og ansvarsforhold

Styret

Styrets rolle i kapitalforvaltningen

Forvaltningen av pensjonskassens midler hører inn under styrets oppgaver, og styret plikter å påse at virksomheten er gjenstand for betryggende kontroll. Styret skal videre føre tilsyn med den daglige ledelse og foretakets virksomhet for øvrig, og påse at det er en klar ansvarsfordeling mellom styret og daglig ledelse fastsatt i instruks for styret og daglig leder. Et grunnleggende prinsipp i styringsmodellen som det legges opp til i regelverket, er skillet mellom styrets overordnede tilsynsfunksjoner og daglig leders rolle som utøver. Arbeidsdelingen er en forutsetning for å oppnå god styring og kontroll.

I Tromsø kommunale pensjonskasse er det styret som selv forvalter deler av porteføljen. Eksponeringsrammene i kapitalforvaltningsstrategien ble under tilsynet opplyst å gjelde for styret, da daglig leders instruks er å rebalansere straks høy- eller middelsrisikoaktivaene avviker mer enn en gitt prosent fra målsatt allokering.

Finanstilsynet ba i sin foreløpige rapport om en redegjørelse for konsekvensene av å bryte rammene all den tid det er styret som selv forvalter. Finanstilsynet stilte videre spørsmål ved om styret evner å ivareta sin tilsynsfunksjon med virksomheten, og ha den nødvendige avstand og uavhengighet til rapporter og annen dokumentasjon som fremlegges for styret, så lenge styret selv forestår deler av forvaltningen.

Det følger av styrets svar at rollefordelingen i pensjonskassens kapitalforvaltning er tydeligere definert i gjeldende strategidokument. Alle verdipapirhandler skal vedtas av styret, men med noen viktige unntak som styret påpeker i praksis innebærer at daglig leder har fullmakt til å håndtere den løpende forvaltningen av porteføljen. Styret mener at en vesentlig del av kapitalforvaltningen i praksis er delegert bort fra styret, og at styrets rolle innenfor disse spesifikke områdene er å føre kontroll.

Ved hendelser som fordrer at allokeringendringer styrebehandles, har administrasjonen vært meget detaljert i sine forslag til vedtak. Finanstilsynet registrerer at styret nå vil vurdere om det er mer hensiktsmessig å be administrasjonen om å utforme forslag til vedtak slik at man kun er konkret på den handelen som krever styrebehandling, mens øvrige konsekvenser i porteføljen blir opp til administrasjonen å vurdere innenfor gjeldende strategi.

Når det gjelder Finanstilsynets spørsmål om konsekvensene av å bryte rammene all den tid det er styret selv som forvalter, gjentar styret at det i hovedsak er daglig leder, noen ganger i samarbeid med styreleder, som i hovedsak ivaretar den løpende forvaltningen. Styret påpeker at dilemmaet knyttet til at det ikke er noe organ i selskapsstrukturen som står over styret, og som dermed kan iverksette sanksjoner overfor styret dersom det tar uheldige beslutninger, også vil være til stede ved valg av andre måter å organisere kapitalforvaltningen på.

Styret fremhever at ved å ta den operative kapitalforvaltningen nærmere styret har man oppnådd at styret i større grad må ta aktiv stilling til området, samt at den løpende forvaltningen er lagt til en person som styret har personalansvar for. Det er styrets oppfatning at grepene som er gjort, har styrket pensjonskassens styring og kontroll med kapitalforvaltningen. Finanstilsynet registrerer at styret vurderer at organiseringen innebærer betydelig nøkkelpersonrisiko knyttet til daglig leder og at pensjonskassen derfor har rekruttert en økonomisjef som skal fungere som stedfortreder for daglig leder.

Finanstilsynet legger til grunn at styret organiserer kapitalforvaltningen på en slik måte at det er etablert forsvarlig styring og kontroll av virksomheten, herunder løpende uavhengig overvåking av om strategien etterleves og etterprøving av om den enkelte forvalters resultater er tilfredsstillende.

Styrets kompetanse

I sin foreløpige rapport fremholdt Finanstilsynet at det må stilles store krav til styrets kapitalforvaltningskompetanse særlig på bakgrunn av at styret selv forvalter deler av porteføljen. Finanstilsynet ba om styrets vurdering av sin kompetanse på kapitalforvaltningsområdet.

Styret skriver i sitt svar at flere av styremedlemmene har relevant bakgrunn innen kapitalforvaltning og at styret vurderer sin kompetanse innen kapitalforvaltningsområdet som meget god. Styret fremhever at det har lagt stor vekt på å videreutvikle sin kompetanse blant annet gjennom årlige seminarer.

Uavhengige kontrollfunksjoner mv.

Finansforetakslovens krav til uavhengige kontrollfunksjoner er ikke gjennomført for pensjonskasser. Pensjonskassene er imidlertid underlagt krav om uavhengig kontroll med kapitalforvaltningen og krav til at risikoanalyser skal gjennomføres av en enhet som er uavhengig av utøvende enhet. Finanstilsynet har i sitt tilsynsarbeid anbefalt pensjonskassene å utvide kontrollfunksjonens ansvarsområde til å dekke oppfølging av virksomhetens samlede risiko. Det vises til IORP II-direktivet som blant annet stiller krav til en uavhengig risikostyringsfunksjon. Finanstilsynet forventer at pensjonskassene videreutvikler sitt system for risikostyring for å sikre helhetlig og uavhengig overvåking av pensjonskassens risikoer, herunder videreutvikle pensjonskassens vurdering/kvantifisering og jevnlig rapportering av samlet risiko. Finanstilsynet er av den

oppfatning at pensjonskassen generelt bør identifisere hvilke tiltak som bør gjennomføres for å møte forventede fremtidige krav i IORP II.

Finanstilsynet registrerer at det er utarbeidet en GAP-analyse for pensjonskassen i forbindelse med den forventede innføringen av IORP II i norsk rett. Analysen tar utgangspunkt i dagens drift av pensjonskassen og gir anbefalinger om hvilke tiltak som bør gjennomføres for å etterleve direktivet. Finanstilsynet tar til etterretning at styret i møteplanen for 2020 har lagt opp til å behandle temaer knyttet til etterlevelse av nytt tjenestepensjonsdirektiv i tre av sju oppsatte møter.

2.1.2 Overvåking og rapportering

Styrerapportering

Finanstilsynet kommenterte under tilsynet at det store omfanget av styrerapportering gjør at risikoen for å overse viktig informasjon er vesentlig. I dag får daglig leder alle rapporter fra rådgivere/underleverandører, og setter dem sammen til en "møtebok".

Finanstilsynet anbefalte i sin foreløpige rapport at pensjonskassen jevnlig utarbeider en kortere risikorapport. Rapporten bør gi en komprimert oversikt over risikosituasjonen i pensjonskassen og på den måten bidra til å redusere behovet for omfattende saksfremlegg til styremøtene.

Finanstilsynet registrerer fra styrets svar at styret fortsatt ønsker å behandle hvert risikoområde individuelt. Styret erkjenner imidlertid at det omfattende underlaget kan være en utfordring, spesielt for nye styremedlemmer. Finanstilsynet tar til etterretning at styret vil be administrasjonen videreutvikle strukturen på rapportering av solvenskapitaldekning og andre områder der informasjon kommer fra flere kilder. Finanstilsynet viser for øvrig til punktet foran om sin forventning om at pensjonskassene videreutvikler sin vurdering/kvantifisering og jevnlig rapportering av samlet risiko.

2.2 Kapitalforvaltningsområdet

2.2.1 Strategi og overordnede retningslinjer

Kapitalforvaltningsstrategi

Rammer for aktiv risiko i forvaltningen.

I kapitalforvaltningsstrategien oppgis referanseindekser for de ulike aktivaalternativene, og det rapporteres relativ volatilitet (tracking error). Styret har imidlertid ikke satt rammer for forventet relativ volatilitet. Finanstilsynet anbefalte at styret innarbeider rammer for relativ volatilitet i aktivt forvaltede fond.

Finanstilsynet registrerer fra styrets svar at styret har bedt administrasjonen utarbeide et forslag til rammer for differanseavkastningen i aktivt forvaltede fond til neste revisjon av kapitalforvaltningsstrategien.

Investeringsunivers og ubenyttede fullmakter

Det fremgikk av kapitalforvaltningsstrategien at pensjonskassen ikke har til hensikt å investere i to av aktivaklassene i investeringsuniverset, idet den strategiske vekten er satt lik null. Under tilsynet ble dette forklart med at ved å inkludere disse klassene i investeringsuniverset, vil ikke pensjonskassen behøve å revidere strategien dersom de på et senere tidspunkt skulle ønske å gå inn i disse klassene. Finanstilsynet bemerket at kapitalforvaltningsstrategien skal revideres minimum årlig. Det

er videre Finanstilsynets oppfatning at styret jevnlig bør vurdere avgitte fullmakter, og trekke tilbake fullmakter som ikke benyttes slik at forvalters handlingsrom til enhver tid står i forhold til faktisk forvaltningspraksis.

Finanstilsynet registrerer at styret er enig i at aktivaklasser med null i målsatt allokering bør tas ut av kapitalforvaltningsstrategien og legger til grunn at dette er gjennomført.

Godkjennelse av nye investeringsaktiviteter mv.

Det fremgår av kapitalforvaltningsstrategien at pensjonskassen skal benytte en uavhengig rådgiver ved vurdering av nye forvaltere og produkter. Administrasjonen legger frem forslag til forvalter/produkt til styret i samarbeid med uavhengig rådgiver.

Eksempler på saksfremlegg til styret ved nye investeringsaktiviteter viser at dokumentasjonen, i hovedsak utarbeidet av rådgiver, er svært omfattende. Det fremgår videre av styreprotokollene at sakslistene er lange og mengden dokumentasjon er omfattende, hvilket er utfordrende i forhold til forsvarlig saksbehandling.

For å møte utfordringen med omfattende saksfremlegg anbefalte Finanstilsynet at pensjonskassen utarbeider en standardmal for den dokumentasjonen som skal fremlegges for styret til beslutning i saker som gjelder godkjennelse av nye investeringsaktiviteter.

Finanstilsynet tolker styrets svar slik at saksgrunnlaget er noe tilpasset over tid, men at saksgrunnlaget, etter ønske fra styret, fortsatt er omfattende. Finanstilsynet legger til grunn at saksfremlegg struktureres og tilpasses styrets behov. Finanstilsynet vil på generelt grunnlag fremheve at hele styret har ansvaret for kapitalforvaltningen og at saksfremlegg for styret må gjøre styret i stand til å utøve sitt ansvar.

2.3 Forsikringsområdet

2.3.1 Strategi og overordnede retningslinjer

Forsikringsstrategien

Finanstilsynet forventer at det foreligger en forsikringsstrategi som fungerer som et styringsverktøy for styret. Strategien bør klart etablere styrets risikotoleranse og inneholde et rammeverk for forsikringsrisiko med angivelse av risikorammer for de ulike forsikringsrisikoene. Forsikringsstrategien bør identifisere aktuelle forsikringsrisikoer, beskrive hvordan disse styres og måles samt hvordan utvikling av de ulike risikoer rapporteres til styret. Det bør gis klare føringer og retningslinjer for de tiltak som skal gjennomføres når rammene overskrides eller strategidokumentets øvrige retningslinjer fravikes. Finanstilsynet legger til grunn at styringssystemet sikrer at pristariffer følges opp jevnlig av styret.

I sin foreløpige rapport stilte Finanstilsynet spørsmål ved om etablerte risikorammer for forsikringsrisiko ga tilstrekkelige styringssignaler og påpekte at styret bør etablere rammer/retningslinjer som gjør at styret kan forsikre seg om at etablerte beregningsgrunnlag er tilstrekkelige. Finanstilsynet la til grunn at etterlevelse av rammene/retningslinjene jevnlig rapporteres til styret.

Finanstilsynet registrerer fra styrets svar at pensjonskassen i strategien for 2020 har etablert rammer for de forsikringstekniske resultatelementene og at aktuar rapporterer til styret på disse rammene.

Beregning og rapportering av det forenklede solvenskapitalkravet

Finanstilsynet påpekte i sin foreløpige rapport at pensjonskassen har ansvaret for beregningen og rapporteringen av det forenklede solvenskapitalkravet selv om dette er utkontraktert. Beregningsmetoder og forutsetningene som er lagt til grunn, skal dokumenteres. Endringer i beregningsmetoder og forutsetninger skal klart fremgå og begrunnes. Finanstilsynet ba pensjonskassen redegjøre for sine rutiner for dokumentasjon og prosesser for jevnlig vurdering av metoder og forutsetninger.

Finanstilsynet tar styrets redegjørelse til etterretning, men vil fremheve pensjonskassens ansvar for dokumentasjon av metoder og forutsetninger knyttet til beste estimat av forpliktelsene. Finanstilsynet registrerer at pensjonskassen ikke har rapportert forutsetninger om beste estimat (vedlegg 3 til solvenskapitalkravet).

Finanstilsynet ber om å motta kopi av protokollen fra styremøtet hvor Finanstilsynets merknader blir behandlet. Kopi av dette brevet bes sendt til ekstern revisor.

For Finanstilsynet

Hege Bunkholt Elstrand
seksjonssjef

Runar Elvsborg
senior tilsynsrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.