

Finanstilsynet
Postboks 1187 Sentrum
0107 Oslo

Oslo 13. juni 2014

Høring – Maksimal beregningsrente i forsikring fra 1. januar 2015

1.

Det vises til høringsbrev fra Finanstilsynet, datert 27. mai 2014, knyttet til en eventuell endring av maksimal beregningsrente i livsforsikring fra 1. januar 2015. Finanstilsynet ber konkret om høringsinstansenes synspunkter i forhold til følgende forslag;

«Høyeste tillatte beregningsrente som norske livsforsikringselskaper og pensjonskasser kan anvende for nye livsforsikringskontrakter og ved beregning av premier og tilhørende forsikringsmessige avsetninger for ny pensjonsopptjening for kollektive rente- og pensjonsforsikringer, skal være 2,0 prosent fra 1. januar 2015.»

Finanstilsynets forslag tar utgangspunkt i direktiv 2002/83/EF artikkel 20 nr. 1 B i, samt utviklingen av rentesatsen for statsobligasjonslån i norske kroner. I tilsynspraksis er det for øvrig lagt til grunn utøvelse av et skjønn ved fastsettelse av beregningsrenten.

2.

Pensjonskasseforeningen støtter ikke Finanstilsynets forslag om endret maksimal grunnlagsrente. Forslaget vil medføre en *reell svekkelse* av pensjonsinnretningenes soliditet gjennom fripoliseutstedelse, og vil gi en økt overgang til pensjonsprodukter uten garantier for arbeidstagerne. Dette kan vanskelig være en ønsket politikk.

3.

Beregningsrenten fastsettes på bakgrunn av nevnte direktiv. Det følger av direktivet;

“When contracts contain an interest rate guarantee, the competent authority in the home Member State shall set a single maximum rate of interest.”

Etter innføring av bestemmelsene om årlig premie for selskapets avkastningsgaranti kan det stilles spørsmål ved om pensjonsinnretningen stiller en reell rentegaranti. I et lavrentescenario skal og vil pensjonsinnretningen fastsette en premie på rentegarantien som sikrer at den uansett kan oppfylle renteforpliktelsene jf. forsikringsvirksomhetsloven § 9-3 femte ledd litra a og b. Det vil følgelig være forsikringstaker som i realiteten bærer hoveddelen av renterisikoen.

PENSJONSKASSEFORENINGEN

Ettersom det reelle innhold i rentegarantien er blitt borte gjennom bestemmelsene om årlig premie for avkastningsgaranti er det Pensjonskasseforeningens oppfatning at norske myndigheter ikke er forpliktet til å fastsette en øvre grense for beregningsrenten som angitt i forsikringsdirektivet. Bestemmelsen om høyeste beregningsrente vil for øvrig bli utfaset ved ikrafttredelsen av Solvens II fra 1. januar 2016. Dette er et sentralt forhold som Finanstilsynet må vektlegge i forhold til en beregningsrente fra 1. januar 2015; en slik endring vil kunne ha betydning avgrenset til ett år. De dramatiske konsekvensene en renteendring vil kunne medføre, må tillegges vekt også ut fra denne korte tidshorisont.

4.

Finanstilsynet forela i brev både 2012 og 2013 en beslutning om reduksjon av maksimal grunnlagsrente for Finansdepartementet. Tilsynets beslutning var da i begge tilfeller begrunnet tilsvarende som ved anvendt argumentasjon per 2014.

Finansdepartementet konkluderte 28. juni 2012 med at grunnlagsrenten ikke skulle endres. Det siteres fra departementets beslutning;

«Etter departementets vurdering er det imidlertid, i den overgangsfasen vi nå er i med betydelige forestående endringer i regelverket (jf. bl.a. Banklovkomisjonens arbeid), stor usikkerhet om i hvilken grad premieøkninger som følge av en ev. reduksjon av den maksimale beregningsrenten vil forsterke overgangen fra foretakspensjonsordninger til innskuddspensjonsordninger. Dette er også påpekt av et flertall av høringsinstansene. En slik overgang vil i tilfelle føre til tilsvarende volum av nytstede fripoliser.»

Finansdepartementet konkluderte etter dette;

«Finansdepartementet har på dette grunnlag kommet til at den maksimale grunnlagsrenten ikke skal endres med virkning fra 1. januar 2013.»

Tilsvarende uttalte Finansdepartementet 28. juni 2013;

«Etter departementets vurdering er det stor usikkerhet om i hvilken grad premieøkninger som følge av en ev. reduksjon av den maksimale beregningsrenten vil forsterke overgangen fra foretakspensjonsordninger til innskuddspensjonsordninger. Departementet mener det kan være uheldig med en slik overgang i den overgangsfasen vi nå er i med betydelige forestående endringer i regelverket, jf. bl.a. Banklovkomisjonens utkast til ny lov om kollektiv tjenestepensjonsforsikring og Finansdepartementets brev 20. mars 2013 om utredning av ytelsesbasert alderspensjon tilpasset ny folketrygd. Departementet tar sikte på at lovarbeidet med nytt pensjonsprodukt og ev. overgangsregler mv. vil kunne være avklart i løpet av 2014. Finansdepartementet har på dette grunnlag kommet til at den maksimale beregningsrenten ikke skal endres med virkning fra 1. januar 2014.»

PENSJONSKASSEFORENINGEN

Etter Pensjonskasseforeningens syn er fortsatt Finansdepartementets innvendinger gyldige. Det fremstår som ytterst tvilsomt at Banklovkommisjonen i 2014 vil kunne fremlegge et utkast til ny ytelsesordning, og med tilhørende overgangsordninger som vil kunne begrense fripoliseutstedelse. Momentene i favør av en uendret grunnlagsrente er dermed de facto ytterligere forsterket per 2014.

5.

En reduksjon av beregningsrenten vil medføre en *vesentlig premieøkning*. Som illustrert i Finanstilsynets høringsbrev, vil premiepåslaget bli særlig høyt for yngre årskull. For en sekstiåring vil en grunnlagsrente på 2,0 prosent lede til en premieøkning på ni prosent. For tredveåringen vil premieøkning bli på hele 27 prosent. I et marked preget av at ytelsesordninger er under sterkt press, vil en slik premieøkning kunne lede til en meget omfattende fripoliseutstedelse. Dette kan åpenbart ikke anses som en ønsket politikk eller et ønskelig resultat. Finanstilsynet har selv i høringsuttalelse til Finansdepartementet av 26. april 2013, knyttet til NOU 2013:3, kommentert «at det er viktig å motvirke avvikling av ytelsesbaserte pensjonsordninger med masseutstedelse av nye fripoliser i perioden fremover». En redusert grunnlagsrente vil åpenbart *medvirke* til en avvikling i tiden som kommer, noe Finanstilsynet i andre sammenhenger angir som uønsket.

6.

Finanstilsynet fastsatte 8. mars 2013 et nytt dødelighetsgrunnlag for kollektiv pensjonsforsikring. Dette skjedde med sikte på at pensjonsinnretningene skal foreta ytterligere oppreservering for langt liv, hensett økt levealder i befolkningen. Finanstilsynet angir selv oppreserveringsbehovet som betydelig, og anslo dette i egen årsmelding for 2013 til mellom 46 og 48 milliarder kroner for livsforsikringselskapene alene, og anslagsvis 18 til 20 milliarder kroner for pensjonskassene.

Oppreserveringsbehovet ved en overgang til K2013 er isolert sett *svært omfattende*, og allerede dagens situasjon er krevende for pensjonsinnretningene og deres kunder. Den totale likviditetsmessige belastning for arbeidsgivere er betydelig, og vil bli ytterligere forsterket om også den maksimale grunnlagsrenten skal nedjusteres. Konsekvensene av dette vil bli alvorlige for pensjonsinnretningene, deres kunder og de potensielt pensjonsberettigede. For arbeidstagere vil konsekvensen kunne bli vesentlig dårligere pensjonsordninger, både i forhold til ytelsesnivå og håndtering av risiko. Disse utfordringenes reflekteres ikke i Finanstilsynets høringsnotat av 27. mai d.å.

7.

I begrunnelsen for nedsettelse av maksimal beregningsrente, vektlegger Finanstilsynet at nivået på den maksimale beregningsrenten påvirker selskapenes soliditet gjennom sin betydning for selskapenes forpliktelser.

Forsikringsmessige avsetninger er isolert ikke avgjørende for et selskaps soliditet; det er selskapets helhetlige soliditetssituasjon som er relevant. Finanstilsynet fører tilsyn med den samlede soliditetssituasjonen i pensjonsinnretningene gjennom rapportering etter solvensmarginregelverket, kapitaldekningsregelverket og stresstestene. Leverandørene har dessuten et selvstendig ansvar for å

sette en beregningsrente som er tilpasset selskapets finansielle situasjon uavhengig av den maksimalt tillatte beregningsrenten.

8.

Finanstilsynet bemerker i høringsbrevet at en eventuell endring i den maksimale beregningsrenten ikke får konsekvenser for opptjente rettigheter. En reduksjon i beregningsrenten fra 2015 på 0,5 prosentpoeng for ny opptjening, vil ha en *marginal effekt på gjennomsnittlig beregningsrente* i pensjonsinnretningene de kommende årene. Dette illustreres ved beregning i Finanstilsynets høringsbrev punkt 3.3. Den norske aktuarforening anslo i 2013 at en reduksjon i beregningsrenten fra 2,5 til 2,0 prosent ville medføre en premieøkning for kundene i intervallet 12 til 15 prosent.

Realiteten ved Finanstilsynets forslag vil dermed være at den årlige premien for ny opptjening fra 2015 øker vesentlig, samtidig som den gjennomsnittlige beregningsrenten i ubetydelig grad vil bli redusert. Reduksjonseffekten vil også måtte ventes å avta ved at en eventuell endring vil medføre nedstenging av ordninger. Risikoen for konvertering fra ytelsesprodukter til innskuddsprodukter er ikke underlagt en solid analyse fra tilsynet, og de uttalte betraktninger gjenspeiler i liten grad de signaler Pensjonskasseforeningen mottar i markedet.

9.

Det er knyttet betydelig usikkerhet til renteutviklingen fremover. Til tross for usikkerheten er det flere indikatorer som tilsier at kurvene peker oppover, noe også Finanstilsynet påpeker. Rentenivået på statsobligasjoner har de siste årene vært svært lavt. Pensjonskasseforeningen vil advare mot at usikkerheten relatert til rentens utvikling skal benyttes som et argument for å nedjustere maksimal beregningsrente. Et særnorsk moment er for øvrig at markedet for norske statsobligasjoner er meget begrenset. Dette gjenspeiles dels ved at den alminnelige markedsrente på ingen måte samsvarer med statsobligasjonsrenten.

10.

Norsk RegnskapsStiftelse endret 30. november 2012 veiledningen om hvilken diskonteringsrente som kan brukes i forhold til regnskapsføring av pensjonsforpliktelser. Diskonteringsrenten for pensjonsforpliktelsene har vært diskutert i lengre tid og statsobligasjonsrenten har vært utgangspunktet for beregningen gjennom flere år. To forhold ledet til en fornyet vurdering hos Norsk RegnskapsStiftelse. Det ene er fremveksten av markedet for obligasjoner med fortrinnsrett (OMF). Det andre er utviklingen av markedsforholdene for statsobligasjonsrenten.

Norsk RegnskapsStiftelse har hentet inn råd fra markedsaktører og ledende akademikere. Disse har kommet til at markedet for OMF er tilstrekkelig dypt og at prisingen er pålitelig. Stiftelsen legger etter dette til grunn at renten på OMF-obligasjoner kan anvendes som diskonteringsrente. OMF-renten ligger mellom 1 og 2 prosentpoeng over statsobligasjonsrenten.

Pensjonskasseforeningen anfører at Finanstilsynet bør hensynta at maksimal beregningsrente ikke i for stor grad må avvike fra den diskonteringsrente som benyttes for de samme pensjonsforpliktelsene hos arbeidsgivere med ytelsesordninger. Det bør være et minimum av harmoni

PENSJONSKASSEFORENINGEN

mellom disse, og det vil ikke foreligge ved en maksimal beregningsrente på 2,0 prosent. OMF-renten var, som bemerket av Finanstilsynet, på 4,0 prosent ved inngangen til 2014.

11.

Banklovkommissjonen og Finansdepartementet har de siste årene hatt et betydelig aktivitetsnivå med sikte på å utarbeide forslag til nytt hybrid pensjonsprodukt; ny tjenestepensjon. Den nye tjenestepensjonsloven ble vedtatt 13. desember 2013, og loven trådte i kraft 1. januar 2014.

På bakgrunn av signaler fra kundemassen, fremstår det som om flere livselskap og pensjonskasser tar sikte på å tilby det nye tjenestepensjonsproduktet. Det er dog ingen som, oss bekjent, tilbyr dette i skrivende stund. Det vil være lite heldig om maksimal beregningsrente nå endres, med den mulige konsekvens at mange foretak går over til innskuddspensjon, og at de nye produktene knapt vil se dagens lys. Pensjonskasseforeningen vil oppfordre om at det nye tjenestepensjonsproduktet gis en reell mulighet til å bli et alternativ til rene innskuddsordninger, slik nettopp Stortinget har lagt opp til. En nedsettelse av grunnlagsrenten fra 1. januar 2015, vil kunne medføre en overgang fra ytelsesprodukter til rene spareordninger, uten at det nye pensjonsproduktet gis reell mulighet til å etablere markedsandeler. Pensjonskasseforeningen deler arbeidstagerorganisasjonenes uttalte frykt for at en rentenedsettelse vil medføre at et økt antall sysselsatte tvinges over på innskuddspensjon.

12.

For offentlig tjenestepensjon vil det isolert sett være et vesentlig argument mot en rentenedsettelse at pensjonsproduktet uansett vil forbli et *fremtidig betalende produkt* gjennom rentegarantipremie. Ingen arbeidsgiver er i posisjon til å bringe en slik forpliktelse til opphør, selv ikke ved nedstengelse av ordningen. Pensjonsinnretningene vil her ha muligheten til å prise renterisikoen gjennom en særlig fastsatt rentegarantipremie.

En nedsettelse av beregningsrenten vil ha store konsekvenser for økonomien i landets kommuner og offentlige foretak. Mange av disse har allerede en betydelig utfordring i å håndtere kostnadene ved egen tjenestepensjonsordning; ordninger som i svært mange tilfeller ikke kan bringes ensidig til opphør av arbeidsgiver. En premieøkning vil bidra til økte regnskapsmessige pensjonskostnader i kommunene, og vesentlig redusert handlingsrom for landets kommuner. Øker kommunenes pensjonspremier i størrelsesorden 12-13 prosent, overgangen til K2013 *ekskludert*, så er det nærliggende at disse vil kreve økte statlige overføringer. Det er ikke åpenbart at dette er ønskelig.

13.

Oppsummert finner Pensjonskasseforeningen grunn til å bemerke at situasjonen er noe endret i etterkant av Finansdepartementets beslutninger av 28. juni 2012 og 28. juni 2013, men samtlige forhold taler i favør av at den maksimale grunnlagsrenten ikke må endres.

Pensjonskasseforeningen vil klart advare mot konsekvensene ved å nedsette beregningsrenten til 2,0 prosent. Det er meget sannsynlig at en slik nedjustering vil medføre en betydelig omdanning til innskuddspensjon, og dermed utstedelser av fripoliser i stort omfang, nettopp slik Finansdepartementet advarte mot 28. juni 2012. En rentenedsettelse vil derfor ikke fremme

PENSJONSKASSEFORENINGEN

innretningenes soliditet, men representerer tvert imot de facto en *svekkelse av livbransjens soliditet*. En beregningsrente på 2,0 prosent vil også være en meget betydningsfull trussel mot opprettholdelse av gode pensjonsordninger. Dette vil være i strid med regjeringens politiske plattform jf. Sundvolden-erklæring av 7. oktober 2013. Disse aspektene synes ikke hensyntatt av Finanstilsynet.

Finanstilsynet har bemerket at det må utvises et visst skjønn ved fastsettelsen av maksimal grunnlagsrente, og Pensjonskasseforeningen er av den oppfatning at resultatet ved en slik skjønnsutøvelse må være et uendret beregningsrentenivå.

Vi viser for øvrig til våre høringsuttalelser til Finanstilsynet av 11. juni 2012 og 16. mai 2013.

For Pensjonskasseforeningen,

Christer Drevsjø
Adv.

Kopi:
Finansdepartementet