

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Dato: 08.04.2020

Høring om regelverket for garanterte pensjonsprodukter

Den Norske Aktuarforening (Aktuarforeningen) viser til høringsbrev av 06.01.2020 med tilhørende høringsnotater, og ønsker med dette å gi et svar til høringen.

Vårt høringssvar er skrevet med utgangspunkt i «kundens beste». Vi beskriver først hva vi mener er til «kundens beste» før vi omtaler en del av forslagene fra Finanstilsynets høringsnotat av 02.07.2019.

Noen av våre standpunkt som vi argumenterer for i vårt svarbrev er:

- Aktuarforeningen støtter Finanstilsynets forslag om at tilleggsavsetninger kan brukes til å dekke negativ avkastning
- Vi støtter forslaget om felles bufferfond. Men vi påpeker at dette må skje innenfor Finanstilsynets foreslåtte §5-6 «Fastsettelse av bufferfond», slik at regelverksendringen og økt fleksibilitet for selskapene kommer kundene til gode
- For fripoliser støtter vi Finanstilsynets forslag om at dagen dagens regel der nedbygging av bufferfond i forhold til premiereservens opprettholdes. Men istedenfor å kjøpe en pensjonsforsikring for det frigjorte beløpet, bør det vurderes om det frigjorte beløpet kan utbetales til pensjonisten hvert år.

1. «Kundens beste»

Finansdepartementet sier i sitt høringsbrev at de bare ser det som aktuelt med regelendringer dersom det er tilstrekkelig godtgjort at det er til kundens fordel. Det nevnes videre at positive virkninger for kundene f.eks. kan være økt valgfrihet eller økt avkastningsmulighet. Departementet påpeker videre at det ikke er aktuelt å gjøre endringer i regelverket som rokker ved retten til de garanterte ytelsene eller den garanterte avkastningen til kundene.

Det er likevel ikke klart hva som menes med at noe er til kundens fordel. Kunden kan for eksempel ha en ulempe på kort sikt ved at overskudd holdes tilbake, men det kan gi kunden en fordel på lang sikt ved at det gir pensjonsleverandøren mulighet til å ta større risiko i sin kapitalforvaltning og på den måten gi mulighet for en større pensjon til kunden.

Forsikringstanken er at det skal lønne seg å spare kollektivt sammenlignet med det å spare individuelt, siden flere sammen kan ta høyere risiko enn det hver enkelt kan ta hver for seg. I tillegg er det slik for produkter med garanti at kapitalen til de som dør fordeles på de som overlever. Det er slike forhold som skiller forsikring fra annen sparing som for eksempel

bankkonto. Som en del av dette risikokollektivet skal kunden kunne oppnå en så høy pensjonsutbetaling som mulig til lavest mulig kostnad.

Vi vil derfor definere at "til kundens fordel" er at kunden skal ha høyest mulig forventet pensjonsutbetaling til lavest mulig kostnad. Her tenker vi "kostnad" som et litt videre begrep enn kun innbetalte premier. Økt valgfrihet og økt avkastningsmulighet ligger innenfor dette begrepet.

Det å definere "til kundens fordel" på denne måten har noen konsekvenser. Det vil da bety at til hvilket tidspunkt og på hvilken måte kunden får tildelt sitt rettmessige overskudd må vurderes ut ifra hva som fører til en høyest mulig pensjonsutbetaling. Det vil igjen bety at størrelsen på det langsiktige pensjonsnivået veier tyngre enn saldoen i et enkelt år før pensjonsalder, hensyn tatt til garantiene.

En slik tolkning vil også få konsekvenser for hvordan vi vurderer hvordan pensjonister skal få utbetalt sine andeler av bufferfondene, da det å kjøpe en ny garantert ytelse ikke nødvendigvis er til pensjonistens fordel med tanke på at den skal ha høyest mulig pensjon.

Med dette som definisjon så vil det grunnleggende være slik at både pensjonsleverandøren og den forsikrede vil ha sammenfallende interesser så lenge begge har et langsiktig perspektiv, og pensjonsleverandøren sørger for at den forsikrede får sin andel av overskuddet som pensjonist.

2. Felles bufferfond – Finanstilsynets forslag

Finanstilsynet foreslår i sitt primære forslag å slå sammen tilleggsavsetninger og kursreserver i et felles bufferfond som fordeles på hver enkelt kontrakt. Fondet skal ikke ha noen øvre grense, og skal kunne benyttes også ved negativ avkastning.

Den Norske Aktuarforening ser både fordeler og ulemper ved å slå sammen tilleggsavsetninger og kursreserver i et felles bufferfond, med de tilhørende foreslåtte reglene.

Fordelene er først og fremst at det ikke skal settes tak på bufferfondet og at det skal kunne benyttes til negativ avkastning. Dette vil kunne gi mer langsiktighet i kapitalforvaltningen, noe som kan gi kundene høyere pensjon på sikt.

Finanstilsynets forslag legger i stor grad opp til at pensjonsinnretningene får stor frihet i opp- og nedbygging av bufferkapitalen, med unntak for fripoliser under utbetaling. Reguleringen av pensjoner under utbetaling i privat tjenestepensjon vil være avhengig av tildelt overskudd.

Aktuarforeningen kan ikke garantere at økt fleksibilitet vil gi høyere pensjonsutbetalinger. Derimot ser Aktuarforeningen at dagens regelverk i et lavrente-regime gir begrenset overskudd siden selskapene og pensjonskassene prioriterer beskyttelse av egenkapitalen. For å kunne legge til rette for høyere avkastning til kundene og legge til rette for en bedre risikostyring støtter Aktuarforeningen Finanstilsynets forslag som legger til rette for at forsikringsselskapene og pensjonskassene får frihet til å forvalte bufferen.

Vi mener at forslaget om å kunne dekke negativ avkastning (både i modellen med nytt bufferfond og ved endring i reglene for tilleggsavsetninger) vil gi forsikringsselskapene og pensjonskassene større frihet til å forvalte pensjonsmidler slik at det legger grunnlag for en bedre risikostyring og forventet høyere avkastning til kundene enn dagens regler gjør.

Men for Aktuarforeningen er det viktig at endringen gjøres innenfor den nye §5-6 «Fastsettelse av bufferfond» som Finanstilsynet foreslår (jfr. forskrift 30. juni 2006 nr. 869 til forsikringsvirksomhetsloven (livsforsikring mv.)).

Fastsettelse av bufferfond må skje slik at det ikke oppstår interessekonflikter mellom kunder og kundegrupper eller mellom kunder og foretaket. Aktuarforeningen er opptatt av at regelverksendringen og økt fleksibilitet for selskapene kommer kundene til gode. Vi vil derfor påpeke viktigheten av at Finanstilsynet følger opp denne paragrafen, som de selv har foreslått.

3. Nedbygging av bufferfond/tilleggsavsetning for fripoliser

Aktuarforeningen støtter Finanstilsynets forslag til nedbygging av bufferfond/tilleggsavsetninger for fripoliser. Men vi foreslår at istedenfor å kjøpe en pensjonsforsikring for det frigjorte beløpet, bør det vurderes om det frigjorte beløpet kan utbetales til pensjonisten hvert år.

Både i det primære og i det subsidiære forslaget foreslås det å bygge ned de fordelte bufferfondene fra alder 67 til alder 85. Avhengig av alder skal det gjenværende bufferfondet for alder 85 være 6% og 3% ifølge hhv. primært og subsidiært forslag.

Aktuarforeningen vil påpeke at forventet levealder for en 67-åring i 2020, i henhold til minstetariffen K2013, er 87 for menn og 90 for kvinner. For yngre årskull er forventet levealder høyere. Dette betyr at bufferen er bygget ned før pensjonistene når sin forventede levealder.

Det må også anmerkes at forventningsverdien fungerer slik at dersom forventet levealder for menn er 87 år, så vil (om lag) halvparten leve lengre enn dette. For om lag halvparten vil dermed bufferen være bygget ned i de siste leveårene. Mange kontrakter har også etterlattedekninger. Dersom bufferen er bygget ned når hovedforsikret dør på forventet levealder, er det ikke buffer igjen til å regulere pensjonen til gjenlevende ektefelle.

Vi vil også påpeke at å sette en fast grense for nedbygging av tilleggsavsetninger ved 67 år ikke er tilpasset dagens regler for fleksibelt uttak av alderspensjon.

Videre eksisterer det flere ulike kontrakter som ikke omfattes av forslaget, men hvor en tilsvarende logikk kunne vært anvendt. Det gjelder:

- Løpende barnpensjonistdekninger som vil være ferdig utbetalt senest ved alder 21
- Løpende uførepensjonister fra opphør av gamle uføredekninger i 2017. Disse vil være ferdig utbetalt ved alder 67 (eller tidligere ved særalder)
- Løpende etterlattedepensjonister. Det antas at disse vil omfattes av nedtrappingen fra alder 67 på lik linje med alderspensjonister.

Vi antar at gjennomføringen av nedtrappingen foregår på dato 31.12, og at fripoliseeiere med alder mellom 67,0 og 67,99 omfattes av grensen på 24%/12%, fripoliseeiere med alder mellom 68,0 og 68,99 omfattes av grensen på 23%/11,5% osv. Det sies imidlertid ikke noe eksplisitt om dette i forslaget, og vi ser at nedtrappingen også kan gjennomføres på andre måter.

I porteføljer med felles forvaltning bør pensjonsinnretningen ha mulighet til å tilstrebe likt nivå på tildelt bufferfond pr kontrakt. Dette er en nødvendighet for å forvalte ulike kontrakter med en felles forvaltning og felles risiko.

Fordelingen av frigjorte tilleggsavsetninger/bufferfond ved død vil være av avgjørende betydning for reguleringen av garanterte produkter i sluttfasen. Aktuarforeningen noterer at Finanstilsynet mener frigjorte tilleggsavsetninger skal fordeles via risikoresultatet. Vi støtter at frigjorte tilleggsavsetninger ved død må gå til risikoresultatet og de andre forsikrede.

Aktuarforeningen støtter, som sagt, Finanstilsynets forslag om dagens nedbygging av bufferfond i forhold til premiereservens nedgang (jfr. §5-4 i forskrift til forsikringsvirksomhetsloven). Men vi foreslår at istedenfor å kjøpe en pensjonsforsikring for det frigjorte beløpet, bør det vurderes om det frigjorte beløpet kan utbetales til pensjonisten hvert år.

Dette vil gi en raskere utbetaling til pensjonisten og i tillegg til å gi foretaket en mulighet til å ha en lik buffer på de ulike kontraktene. En løsning der det ikke kjøpes ny pensjonsforsikring vil ikke sikre stadig økt pensjon utover i livet. Vi mener at dette er underordnet, men at det i informasjonen til pensjonistene må gå tydelig frem hva som er den garanterte pensjonen og hva som er tilleggspensjon det enkelte år.

Subsidiært bør dagens §5-4 videreføres.

Forslaget fra Finanstilsynet og fra Aktuarforeningen vil kreve systemomlegging, så arbeidet med endrete systemer bør ikke være gjenstand for valg av modell.

Ingen av forslagene tar for seg mulig endring i regelverket som kunne endre utbetalingen av årlig tildelt overskudd på fripolisen. Dette kunne også vært vurdert.

4. Fordeling av kursreguleringsfond ned på hver enkelt kontrakt

Kursreguleringsfondet er en felles buffer for alle kontrakter som fordeles med endelig virkning først når midler realiseres eller ved flytting. Dette betyr for eksempel at midler overføres fra kontrakter med synkende reserve til kontrakter med økende reserve. Det betyr også at pensjonsinnretningen kan sørge for en lik risiko i hele porteføljen og underbygger muligheten til å ha en felles forvaltning. Dette da kursreguleringsfondet til enhver tid vil være like stort målt i prosent av premiereserve for alle kontraktene.

Etter forskrift til forsikringsvirksomhetsloven kapittel 8 skal den årlige kontoutskriften opplyse om kontraktens betingede andel av kursreserven ved utgangen av året.

Å fordele kursreguleringsfondet ned på hver enkelt kontrakt med endelig virkning vil gi en fordeling av avkastning til de kontraktene som faktisk er med på å skape den og ikke fordele skjevt basert på hvordan premiereserven utvikler seg. En slik fordeling av kursreguleringsfondet endrer fondet fra et felles fond til et mer individuelt fond. Fordelingen på hver kontrakt vil være positivt for flyttemarkedet hvor flyttarbitrasjen som finnes i dag med ufordelt kursreguleringsfond blir fjernet.

Samtidig kan det oppstå enkelte uheldige effekter ved at kontrakter med risikohendelser vil få uforholdsmessig lite/mye bufferfond. Dersom kursreguleringsfondet er fordelt på en enkelt kontrakt 31.12 og det deretter skjer en reaktivering av en ufør som har fripolise, vil premiereserven for fripolisen straks bli lavere. Dette siden de ekstra avsetningene for uførhet faller bort. Denne fripolisen vil få uforholdsmessig mye bufferfond i prosent av gjenstående premiereserve. Motsatt vil det være for eier av en fripolise som blir ufør etter tildeling av kursreguleringsfondet. Denne fripolisen risikerer å få relativt lite buffer etter uførheten målt i

prosent av premiereserve. Disse forholdene gjør seg også gjeldende ved håndtering av dagens regelverk for tilleggsavsetninger noe som også med fordel kunne blitt nærmere utredet.

Vi ser altså både fordeler og ulemper med å fordele kursreguleringsfondet ned på hver enkelt kontrakt. Fordelingen kan også foretas uten at tilleggsavsetninger og kursreguleringsfond slås sammen.

5. Opphevelse av kursreguleringsfond og sammenhengen mellom kursreguleringsfond og hvert enkelt verdipapir

En effekt av et felles bufferfond vil være at pensjonsinnretningene kan endre allokering uten at det automatisk frigjør buffer, slik tilfellet er i dag med oververdier som realiseres ved reallokering. Aktuarforeningen mener dette i større grad enn i dag vil kunne gi pensjonsinnretningene insentiver til å foreta investeringer som vil kunne øke forventet avkastning, og dermed pensjon, uten at risiko for selskapene økes.

6. Mer fleksibel oppbygging av tilleggsavsetninger

Aktuarforeningen ser det som positivt at pensjonsinnretningen kan differensiere i disponeringen av tilleggsavsetninger til ulike kontrakter i større grad enn dagens regelverk tillater. I en forsikringsbestand vil det være et stort spenn av ulike beregningsrenter, aldersgrupper samt forsikringer, som vil ha ulike behov for oppbygging av tilleggsavsetninger. Dersom alle må behandles likt vil ofte behovet til kontrakten med størst behov for tilleggsavsetninger være styrende for disponeringen for alle. Ved å tillate differensiering, kan pensjonsinnretningen dele ut overskudd med endelig virkning for de kontraktene som ikke har behov for tilleggsavsetninger.

Aktuarforeningen tolker lovforslaget som at pensjonsinnretningen står relativt fritt til å gruppere (jfr. foreslått FVL §5-6) basert på objektive kriterier som:

- Beregningsrente
- Gjenværende løpetid (alder)

Aktuarforeningen støtter at det åpnes for mer fleksibel oppbygging av tilleggsavsetninger.

Som vi påpekte under kapittel 2: Felles bufferfond – Finanstilsynets forslag er det viktig at endringen gjøres innenfor den nye §5-6 «Fastsettelse av bufferfond» som Finanstilsynet foreslår.

Foretaket skal ha retningslinjer for fastsettelse av bufferfond knyttet til den enkelte kontrakt i kollektivporteføljen etter forsikringsvirksomhetsloven § 3-19 annet ledd for å unngå at det oppstår interessekonflikter mellom kunder og kundegrupper eller mellom kunder og foretaket. Vi vil derfor påpeke viktigheten av at Finanstilsynet følger opp denne paragrafen, som de selv har foreslått.

I det subsidiære forslaget er det muligheter for å øke avsetningen til tilleggsavsetninger for grupper av kontrakter. Aktuarforeningen mener at gitt dette så bør det være en mulighet til å også redusere avsetningen til tilleggsavsetninger og således frigjøre tilleggsavsetninger til regulering ut over lovens minimum for grupper av kontrakter. Dette medfører at avsetning til tilleggsavsetning kan være både pluss og minus ettersom hva pensjonsinnretningen beslutter.

7. Dekning av negativ avkastning

I takt med redusert rentenivå har verdien av tilleggsavsetninger blitt redusert. Da tilleggsavsetninger ble innført i januar 1993 var styringsrenten 10%, i dag (per 08.04.20) er den 0,25%. Videre er det garanterte rentenivået i ytelsesbasert pensjon redusert fra 4% til 2% i dag, hvor historisk opptjening ligger på ulike renter. Ved en garanti på 4% kan tilleggsavsetningene dekke 4% av den manglende avkastningen på et år, mens den med 2% garanti kun kan dekke 2%.

Sannsynligheten for å oppnå en negativ avkastning har økt med fallende rentenivå, samtidig som muligheten til å benytte tilleggsavsetninger i et enkeltår er redusert med reduserte garantier. For å opprettholde verdien til tilleggsavsetningene er det derfor en fornuftig endring å tillate dekning av negative renteresultat.

Pensjonsinnretningene vil uansett posisjonere sin kapitalforvaltning slik at de unngår å bruke noe av egenkapitalen. Muligheten for pensjonsinnretningene til å dekke negativ avkastning med tilleggsavsetninger vil kunne gi kundene høyere pensjon på sikt.

8. Fjerning av mulighet til å føre obligasjoner til amortisert kost

Pensjonsinnretningene står under en langsiktig renterisiko. Muligheten til å dekke denne risikoen gjennom eksisterende regelverk er primært via obligasjoner som holdes til amortisert kost. Ved å fjerne denne muligheten vil risikokapasiteten i kapitalforvaltningen til pensjonsinnretningen reduseres, og det må forventes at pensjonsinnretningene svarer på dette ved å redusere risikoen i forvaltningen og dermed også forventet avkastning. Dette vil kunne gi lavere pensjoner på sikt. Vi kan ikke se at påstanden i forslaget fra Finanstilsynet om at sammenslåing av bufferfond og muligheten for å la disse dekke negativ avkastning veier opp for bortfall av obligasjoner til amortisert kost. Vi tror nok at det motsatte lettere kan begrunnes og at bortfall av obligasjoner til amortisert kost, selv med endrede regler for bufferfond, vil føre til dårligere forutsetninger for pensjonsinnretninger til å ta risiko og dermed føre til lavere forventet pensjon.

En fjerning av muligheten til å føre obligasjoner til amortisert kost kunne eventuelt vært kombinert med lånt egenkapital som også diskuteres i høringen. Her skriver Finanstilsynet at den lånte egenkapitalen i så fall må følge med ved flytting for ikke å svekke flytteretten, og kunden kan dermed få incentiver for å flytte i gitte tilfeller. Flytteretten eksisterer ikke for fripoliser og privat ytelsespensjon slik markedet er i dag, men gjelder for offentlig tjenstepensjon.

9. Betaling for å si fra seg avkastningsgaranti

Finanstilsynet foreslår regler knyttet til muligheten for at pensjonsinnretningene kan betale fripoliseiere for å si fra seg avkastningsgarantien og gå over til investeringsvalg. Aktuarforeningen mener at det gjerne kan være tillatt å betale kunder for å si fra seg rentegaranti, men det bør ikke være pålagt. Det er kunden selv som eventuelt velger å gå over til investeringsvalg, og det bør ikke koste nåværende pensjonsleverandør noe. Dernest er det spørsmål om hvordan prisen på å si fra seg avkastningsgarantien skal fastsettes. Prisen forsikringsselskapene skal betale bør imidlertid ikke bare være knyttet ubetinget opp mot prisen for bortfall av rentegarantien. En annen prisingsmodell kan være at pensjonsinnretningen skal betale for eventuelt bedre soliditet som følge av at rentegarantien blir borte.

Vi mener at dersom det skal innføres regler for hvordan prisen skal fastsettes, så bør regelverket utredes nærmere før iverksettelse.

10. Minstegrense for utstedelse av fripolise

Det foreslås i grove trekk at dersom et medlem trer ut av en privat ytelsesordning, og opptjent premiereserve for alderspensjon er mindre enn 50 eller 150 prosent av premiereserven, skal medlemmet bare ha rett til at pensjonsmidlene blir overført til annen privat ytelsesordning eller individuell pensjonsavtale etter reglene om individuell pensjonsordning.

Aktuarforeningen kan ikke se at en økning av grensene for utstedelse av fripolise har noen betydning for høyere pensjon til den enkelte.

11. Raskere utbetaling av små pensjonsbeløp

Finanstilsynet påpeker at det vil kunne være en fordel for eierne av små fripoliser å få muligheten til redusert utbetalingstid. Aktuarforeningen mener at dette ikke ubetinget er en fordel for eierne av små fripoliser. Det kan for eksempel være personer som har flere små fripoliser som gir livsvarig utbetaling. Da en veldig stor andel av de som er ansatt i privat sektor nå har innskuddspensjon, er det bare folketrygden og eventuelt AFP som vil sikre livsvarig utbetaling. Vi kan derfor ikke se at det er et ubetinget gode for eieren av fripoliser at heller ikke fripolisen sikrer livsvarig utbetaling

Vi mener at forslaget bør vurderes nærmere, og at det må skaffes til veie data knyttet til hvor stor andel av premiereserver for fripoliser som eventuelt vil bli omfattet.

For at pensjonsinnretningene skal kunne levere livsvarige pensjonsutbetalinger er de avhengig av et stort nok kollektiv for at ikke de garanterte ytelsene må få tilskudd fra egenkapitalen for å vare livet ut

Det finnes en rekke små fripoliser tilknyttet unge personer i dag. Disse vil få liten eller ingen regulering frem til pensjonen kan tas ut. Et alternativ for disse for å muligens få bedre avkastning, kan være å ta en overgang til fripolise med investeringsvalg.

Med vennlig hilsen
Den Norske Aktuarforening



Gunn Albertsen
Leder

Den Norske Aktuarforening (DNA) er en frittstående, uavhengig profesjonsforening som er åpen for alle som har aktuar-utdannelse eller tilsvarende kvalifikasjoner. Foreningens formål er å fremme utøvelsen av aktuarfaget og medlemmenes felles interesser. De aller fleste aktuarer som arbeider med forsikringsfaglige spørsmål, er medlemmer av foreningen.