



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Prop. 3 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om tilskudd til visse private virksomheter
med offentlig tjenstepensjonsordning

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	5.6.2	Opptjeningstid	22
			5.6.3	Fremtidige kostnader	23
			5.6.4	Avkorting for avkastning	23
2	Bakgrunnen for lovforslaget	7	5.6.5	Avkorting for kompensasjon i eksisterende avtaler	23
2.1	NOU 2016: 12 Ideell opprydding – Statlig dekning av ideelle organisasjoners historiske pensjonskostnader	7	5.6.6	Avkorting for kostnader knyttet til annet enn spesialisthelse-tjenester og statlig barnevern	24
2.1.1	Utvalgets arbeid	7	5.6.7	Arbeidsgiveravgift	25
2.1.2	Kortfattet sammendrag av utredningen	7	5.6.8	Egenkapitaltilskudd	25
2.1.3	Høring av utredningen	8	6	Kompensasjonsmetode	26
2.2	Høringsnotat om forslag til lov og forskrift	9	6.1	Utvalgets forslag	26
2.3	Stortingets befatning med saken	10	6.2	Høringsinstansenes syn på utvalgets utredning	27
			6.3	Forslaget i høringsnotatet	28
			6.4	Høringsinstansenes syn på høringsnotatet	28
3	Etablering av tilskuddsordning	11	6.5	Departementets vurdering og forslag	28
3.1	Utvalgets forslag	11	7	Forskriftshjemmel	30
3.2	Høringsinstansenes syn på utredningen	11	8	Statsstøtterettslige vurderinger	31
3.3	Høringsnotatets forslag	12	9	Anskaffelsesrettslige vurderinger	33
3.4	Høringsinstansenes syn på høringsnotatet	12	9.1	Kompensasjon for kostnader som påløper i avtaleperiode	33
3.5	Departementets vurdering og forslag	12	9.2	Muligheten for å gi kompensasjon for opptjeningstid i avtaler inngått etter 2010	34
4	Tilskuddsordningens virkeområde	15	10	Økonomiske og administrative konsekvenser	35
4.1	Utvalgets forslag	15	10.1	Innledning	35
4.2	Høringsinstansenes syn på utredningen	15	10.2	Budsjettmessige konsekvenser ved opptjeningstid til 2010	35
4.3	Forslaget i høringsnotatet	16	10.3	Budsjettmessige konsekvenser ved opptjeningstid til 2019	36
4.4	Høringsinstansenes syn på høringsnotatet	16	10.4	Budsjettmessige konsekvenser ved opptjeningstid til 2015	36
4.5	Departementets vurdering og forslag	16	10.5	Ikrafttredelse	36
5	Tilskuddets størrelse	18	10.6	Andre forhold	36
5.1	Historiske pensjonskostnader	18	11	Merknader til de enkelte paragrafer	37
5.2	Utvalgets forslag	18			
5.3	Høringsinstansenes syn på utredningen	18			
5.4	Forslaget i høringsnotatet	20			
5.5	Høringsinstansenes syn på høringsnotatet	20			
5.6	Departementets vurdering og forslag	22			
5.6.1	Utgangspunkt i årlig premie til kommunal tjenestepensjonsordning	22			
				Forslag til lov om tilskudd til visse private virksomheter med offentlig tjenestepensjonsordning	39



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Prop. 3 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om tilskudd til visse private virksomheter med offentlig tjenstepensjonsordning

*Tilråding fra Helse- og omsorgsdepartementet 5. oktober 2018,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår i denne proposisjonen en ny lov som skal legge til rette for å kompensere leverandører av lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester for historiske pensjonskostnader. Formålet er å styrke rammevilkårene for ideelle tjenesteleverandører.

Historiske pensjonskostnader kan defineres som fremtidige kostnader knyttet til tidligere opptjente pensjonsrettigheter i offentlig tjenstepensjonsordning som forfaller til betaling etter at opptjeningen har skjedd. Disse kostnadene kjenne-tegnes ved at det som regel går en viss tid fra pensjonen opptjenes og frem til opptjeningen genererer økte betalingsforpliktelser. Fremtidige hendelser som gir historiske pensjonskostnader, er for eksempel regulering av pensjonsytelser, endringer i reglene for offentlig tjenstepensjon eller i reglene for pensjon fra folketrygden. Dette er forhold som ikke er kjent på tidspunktet når pensjonsretten opptjenes.

Departementet har lagt de primære anbefalingene i NOU 2016: 12 Ideell opprydding til grunn

for forslaget, med unntak av forslaget om kompensasjonsmetode.

Lovforslaget hjemler tilskudd til virksomheter med offentlig tjenstepensjonsordning som leverer eller har levert lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester. Dette omfatter spesialisthelsetjenester som sykehustjenester, tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB), psykisk helsevern og spesialisert rehabilitering, men ikke ambulansetjenester. Tiltakene innenfor det statlige barnevernet omfatter blant annet barneverninstitusjoner og sentre for foreldre og barn.

Den foreslåtte tilskuddsordningen omfatter både ideelle og andre private virksomheter. Ordningen omfatter ikke virksomheter som får dekket pensjonskostnader gjennom driftsavtaler, overføringer på statsbudsjettet eller ved medlemskap i Statens pensjonskasse.

Kompensasjon ytes ved årlige tilskudd basert på virksomhetenes premie knyttet til historiske pensjonskostnader i kommunal tjenstepensjonsordning. Tilskuddet foreslås begrenset til dekning av kostnader knyttet til pensjonsrettigheter som

medlemmer av pensjonsordningen har opptjent før 1. januar 2010.

Tilskuddsordningen har kun til formål å dekke kostnader som forfaller etter ordningens ikrafttredelse.

Tilskuddet avkortes for en forholdsmessig andel av avkastning på fondsmidlene, samt kostnader knyttet til annen aktivitet enn lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlig barnevern (bl.a. aktivitet rettet mot kommuner og private kunder).

Departementet foreslår at det ikke gis tilskudd for historiske pensjonskostnader i den perioden virksomhetene har eksisterende avtaler som kompenserer for historiske pensjonskostnader. Det skyldes at anskaffelsesreglene normalt ikke tillater at staten kompenserer kostnader som dekkes av eksisterende avtaler (dobbelkompensasjon).

Lovforslaget gir Kongen hjemmel til å gi forskrifter med nærmere bestemmelser om innretningen av tilskuddsordningen, så som virkeområde, krav til søknad og dokumentasjon, beregning av tilskuddet, utbetaling, samt bestemmelser om tilsyn, kontroll og forvaltningstiltak ved brudd

på regelverket. Det foreslås også at Kongen i forskrift kan utelukke visse virksomheter fra tilskuddsordningen, blant annet virksomheter som får dekket historiske pensjonskostnader på annen måte.

Departementet legger, i likhet med utvalget, til grunn at statsstøttereglene ikke er til hinder for at staten kan yte tilskudd til private som etter anbudsutsatt avtale leverer spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester på vegne av det offentlige. Så lenge tilskuddet ikke tilfaller økonomisk aktivitet, har ikke statsstøttereglene betydning for utformingen av tilskuddsordningen. På bakgrunn av en formell notifikasjon fra norske myndigheter, fattet EFTAs overvåkingsorgan (ESA) 7. februar 2018 vedtak om at den notifiserte tilskuddsordningen ikke vil innebære at mottakerne får offentlig støtte som omfattes av EØS-avtalen artikkel 61. Reglene om offentlig støtte er derfor ikke til hinder for at tilskuddsordningen kan innføres. Dette gir rettslig sikkerhet for at virksomhetene ikke må betale kompensasjonen tilbake med renter på et senere tidspunkt.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 NOU 2016: 12 Ideell opprydding – Statlig dekning av ideelle organisasjoners historiske pensjonskostnader

2.1.1 Utvalgets arbeid

Regjeringen nedsatte 10. april 2015 et offentlig utvalg for å vurdere det faglige grunnlaget for en eventuell statlig dekning av ideelle organisasjoners historiske pensjonskostnader knyttet til leveranser av statlige helse- og sosialtjenester.

Utvalget kartla avtaler om leveranser av helse- og sosialtjenester, vurderte rimeligheten av en kompensasjon, redegjorde for det juridiske handlingsrommet knyttet til anskaffelser og statsstøtte, utredet økonomiske konsekvenser og omtalte prinsipper for hvordan en kompensasjonsordning kunne gjennomføres og administreres. Utvalgets mandat omfattet ikke vurdering av om staten burde dekke historiske pensjonskostnader for virksomheter som har levert tjenester til kommuner.

Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Jon M. Hippe, forsker I ved forskningsstiftelsen Fafo (utvalgets leder)
- Per Andreas Bjørgan, partner i Advokatfirmaet Lund & Co DA
- Anne Marie Due, partner i Advokatfirmaet Hjort DA
- Ivar Eriksen, eierdirektør i Helse-Vest RHF
- Hilde Olsen, seniorrådgiver i Arbeids- og velferdsdirektoratet

Utvalget leverte 15. august 2016 sin utredning NOU 2016: 12 Ideell opprydding – Statlig dekning av ideelle organisasjoners historiske pensjonskostnader.

Se utredningen for omtale av mandat, detaljert sammendrag og utvalgets arbeid.

2.1.2 Kortfattet sammendrag av utredningen

Utvalget anbefalte at staten bør kompensere historiske pensjonskostnader for ideelle virksomheter som leverer eller har levert lovpålagte spesialist-

helsetjenester og barneverntjenester som staten nå er ansvarlig for.

Begrunnelsen for forslaget er i hovedsak at den tette integrasjonen og samarbeidet mellom offentlig og ideell sektor, som var karakteristisk fra 1970-tallet, ble erstattet av en ny relasjon ut over 2000-tallet. I helse- og sosialsektoren har man langt på vei gått fra det som kan kalles et nært velferds-samarbeid til et tjenestemarked med økende bruk av anbudsutsetting av tjenestene. De offentlige tjenstepensjonsordningene som de ideelle etablerte i tidligere perioder, var ifølge utvalget et resultat av gjengs oppfatning at lønns- og arbeidsvilkår skulle være de samme i ideelle virksomheter som i de offentlige for å sikre mobilitet for de ansatte.

Selv om relasjonen mellom det offentlige og de private tjenesteleverandørene har endret seg, har de ideelle virksomheter likevel pensjonskostnader knyttet til tiden da de var eneste leverandør av tjenester til det offentlige, deres leveranse hadde en tilsynelatende evigvarende karakter, og lik pensjonsordning som det offentlige var en dominerende praksis. Et særlig forhold ved de offentlige tjenstepensjonene er at det ikke bare betales årlige premiekostnader, men at det også i fremtiden vil påløpe kostnader for pensjonsrettigheter som er opptjent på et tidligere tidspunkt. Slike kostnader som knytter seg til opptjente pensjonsrettigheter, der kostnader påløper også i fremtiden, omtales som historiske kostnader. I dag skaper disse kostnadene flere utfordringer for ideelle leverandører som inngår i et nytt velferdsmarked. Dels er kostnadene uforutsigbare, og dels kan de oppstå også etter at tjenesteleveransen de knytter seg til er avsluttet slik at det ikke lenger er finansieringsgrunnlag for kostnadene.

Utvalget vurderte ikke hver enkelt virksomhets rettskrav på kompensasjon, men mente at staten uten en kompensasjonsordning må forvente å bli saksøkt i stort omfang og pålagt å betale kompensasjon til mange virksomheter.

Utvalget anbefalte at både ideelle og kommersielle virksomheter bør omfattes av en kompensasjonsordning. Utvalget anbefalte at ordningen ikke bør gjelde for de tolv ideelle institusjonene

som er tett integrert i spesialisthelsetjenesten (blant annet sykehusene Diakonhjemmet, Lovisenberg og Haraldsplass), de 19 kirkelige familievernkantorene, virksomheter med medlemskap i Statens pensjonskasse (SPK), leverandører av ambulansetjenester og kommuner som har overtatt privat virksomhet. Utvalget anbefalte at aktørene innenfor arbeidsmarkedstiltak og asylmottak ikke bør omfattes av en kompensasjonsordning, ettersom offentlige myndigheter ikke forventet at disse virksomhetene hadde offentlig tjenstepensjonsordning.

Utvalgets anbefaling var at kompensasjonen burde begrenses til kostnader knyttet til opptjeningsstid frem til 2010. Det ble lagt vekt på at det fra 2010 ikke var noen forutsetning fra det offentlige side om offentlig tjenstepensjonsordning. På dette tidspunktet var kostnadene knyttet til ordningen synliggjort. De ideelle hadde hatt tid til å tilpasse seg disse faktorene, samt innstille seg på at de kunne komme til å møte konkurranse om å få levere tjenestene. Utvalget åpnet imidlertid for at administrative og politiske hensyn kunne tilsi at opptjeningsstid frem til ordningen trer i kraft skulle inngå.

Etter å ha vurdert flere kompensasjonsløsninger, anbefalte utvalget å overføre pensjonsrettighetene til Statens pensjonskasse (SPK). Formålet med en slik overføring var at de historiske pensjonskostnadene kunne dekket gjennom årlige bevilgninger over statsbudsjettet når pensjonene ble utbetalt.

Utvalget konkluderte med at en eventuell kompensasjon ikke vil omfattes av reglene om offentlig støtte. Begrunnelsen er først og fremst at mottakerne ikke driver økonomisk aktivitet når de leverer helse- og sosialtjenester til staten.

Utvalget forutsatte at det ble gjennomført en grundigere utredning av kompensasjonens innretning.

2.1.3 Høring av utredningen

Utvalgets utredning ble sendt på høring 5. desember 2016 med frist 1. mars 2017. Det kom inn 39 høringssvar, hvorav 33 instanser avga realitetstalelse.

Utredningen ble sendt på høring til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Bufdir
DSB

Helsedirektoratet
Regelrådet
UDI

Helse Midt-Norge RHF
Helse Nord RHF
Helse Sør-Øst RHF
Helse Vest RHF

Abelia
Akademikerne
Aktuarforeningen
Aleris Helse
Arbeidsgiverforeningen Spekter
ASVL – Arbeidsgiverforening for Vekst- og attføringsbedrifter
Attendo
Blå Kors
Fafo
Fagforbundet
Finans Norge
Frelsesarmeen
Frivillighet Norge
Hero
Hovedorganisasjonen Virke
Ideelt Barnevernforum
Ideelt Nettverk
Institutt for samfunnsforskning
KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter
Kirkens Sosialtjeneste
KLP
KS
Legeforeningen
LHL
LO
LO Stat
N.K.S. Kløverinstitusjoner
NHO
NHO Service
Norlandia Care Group AS
Norsk Folkehjelp
Norsk Sykepleierforbund
Overføringsavtalens Sikringsordning v/
Pensjonskontoret
Pensjonskasseforeningen
Røde Kors
SSB
Statens pensjonskasse
Stiftelsen Kirkens Bymisjon
Stiftelsen Kirkens Familievern
Stiftelsen Sana
Unicare
Unio
YS

Disse instansene har avgitt realitetsuttalelse:	Arbeids- og velferdsdirektoratet
Arbeids- og sosialdepartementet	Buudir
Helse Midt-Norge RHF	Helsedirektoratet
Helse Sør-Øst RHF	Regelrådet
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Helse Midt-Norge RHF
ASVL	Helse Nord RHF
Blå Kors	Helse Sør-Øst RHF
Frelsesarmeen	Helse Vest RHF
Frivillighet Norge	Abelia
Haraldsplass Diakonale Stiftelse	Akademikerne
Hovedorganisasjonen Virke	Aleris
Ideelt Nettverk	Arbeidsgiverforeningen Spekter
KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter	ASVL – Arbeidsgiverforening for Vekst- og attføringsbedrifter
Kirkens Bymisjon	Attendo
KLP	Blå Kors Norge
KS	Den norske Aktuarforening
KS Bedrift	Den norske legeförening
LO	Fafo
LO Kommune, LO Stat, Unio, YS Kommune, YS Stat og Akademikerne (felles uttalelse)	Fagforbundet
Lukasstiftelsen	Finans Norge
NHO	Frelsesarmeen
N.K.S. Kløverinstitusjoner	Frivillighet Norge
Overføringsavtalens Sikringsordning	Hero
Pensjonskasseforeningen	Hovedorganisasjonen Virke
Rehabiliteringssenteret AiR	Ideelt Barnevernsforum
Røysumtunet	Ideelt Nettverk
Statens pensjonskasse	Institutt for samfunnsforskning
Stiftelsen CatoSenteret	KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter
Stiftelsen Kirkens Familievern	Kirkens Sosialtjeneste
	KLP
	KS
	KS Bedrift
	LHL
	LO
	LO Stat
	N.K.S. Kløverinstitusjoner
	NHO
	NHO Service
	Norlandia Care Group AS
	Norsk Folkehjelp
	Norsk Sykepleierforbund
	Overføringsavtalens Sikringsordning v/ Pensjonskontoret
	Pensjonskasseforeningen
	Røde Kors
	SSB
	Statens pensjonskasse
	Stiftelsen Kirkens Bymisjon
	Stiftelsen Kirkens Familievern
	Stiftelsen Sana

2.2 Høringsnotat om forslag til lov og forskrift

Helse- og omsorgsdepartementet sendte 12. oktober 2017, i samarbeid med Barne- og likestillingsdepartementet, på høring forslag til lov og forskrift om tilskudd til virksomheter med offentlig tjenestepensjonsordning som leverer lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester (oppfølging av NOU 2016: 12).

Høringsfristen var 21. desember 2017. Totalt kom det inn 25 høringsuttalelser, hvorav 19 avga realitetsuttalelser.

Høringsnotatet ble sendt på høring til følgende instanser:

Departementene

Unicare
Unio
YS

Disse instansene har avgitt realitetsuttalelse:

Justis- og beredskapsdepartementet

Bufdir
Helsedirektoratet

Arbeidsgiverforeningen Spekter
Blå Kors
Frelsesarmeen
Frivillighet Norge
Hovedorganisasjonen Virke
Ideelt Nettverk
Kirkens Bymisjon Oslo
KLP
KS
Legeforeningen
LO Kommune
N.K.S. Kløverinstitusjoner
Overføringsavtalens Sikringsordning
Pensjonskasseforeningen
Rehabiliteringssenteret AiR
Statens pensjonskasse

2.3 Stortingets befatning med saken

Ved behandling av Prop. 1 S Tillegg 5 (2016–2017), jf. Innst. 2 S (2016–2017), fattet Stortinget vedtak 108.56 (2016–2017) 5. desember 2016. Vedtaket lyder:

«Stortinget ber regjeringen om en rask oppfølging av NOU 2016: 12 – Ideell opprydding, slik at behandling kan skje i Stortinget i vårseksjonen 2017.»

Ved behandling av Prop. 129 S (2016–2017), jf. Innst. 401 S (2016–2017), fattet Stortinget vedtak 1117 (2016–2017) 21. juni 2017. Vedtaket lyder:

«Stortinget ber regjeringen i arbeidet med en ordning for kompensasjon av ideelle organisasjoners pensjonsforpliktelser vurdere nærmere målgruppe og virkeperiode.»

I Prop. 1 S (2017–2018) fremmet departementet 12. oktober 2017 forslag om en tilskuddsordning. Se omtale på side 77 om kapittel 732 post 70.

I Innst. 2 S (2017–2018) *Innstilling fra finanskomiteen om nasjonalbudsjettet 2018 og forslaget til statsbudsjett for 2018*, avgitt 30. november 2017, uttaler komiteen følgende i punkt 3.1.2.1 Avtale mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti om statsbudsjettet for 2018:

«Flertallet viser til at regjeringen foreslår å opprette en tilskuddsordning for å dekke pensjonskostnader for ideelle og andre virksomheter som har levert lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester. Flertallet er tilfreds med at regjeringen følger opp Hippe-utvalgets anbefalinger og vil kompensere for ideell sektors pensjonskostnader. Flertallet mener innretningen på kompensasjonen må arbeides videre med før Stortinget vedtar en slik tilskuddsordning, og at ordningen derfor ikke bør besluttes nå».

I Innst. 11 S (2017–2018), avgitt 12. desember 2017, gir Helse- og omsorgskomiteen uttrykk for følgende:

«Flertallet i komiteen er av den oppfatning at anmodningsvedtaket ikke kan kvitteres ut før regjeringen har kommet tilbake til Stortinget med egen sak som gir det fulle bildet av ideelle virksomheters historiske pensjonskostnader».

På side 64 i Prop. 85 S (2017–2018) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2018* ble saken omtalt slik 15. mai 2018:

«Lovforslag fremmes ikke til behandling i vårseksjonen på grunn av stor usikkerhet knyttet til om man i praksis ville rekke å utbetale tilskudd av betydning i 2018. Regjeringen vil i forbindelse med statsbudsjettet for 2019 komme tilbake til Stortinget med sak om tilskudd til dekning av historiske pensjonskostnader for virksomheter som har levert lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester».

3 Etablering av tilskuddsordning

3.1 Utvalgets forslag

Det er ifølge utvalget ikke mulig på generelt grunnlag å fastslå i hvilken grad staten er rettslig forpliktet til å dekke de ideelle organisasjonenes historiske pensjonskostnader. Utvalget vurderte derfor om staten bør gi dekning for de historiske pensjonskostnadene, uavhengig av en eventuell rettslig forpliktelse.

Utvalget legger likevel til grunn at staten uten en ordning må forvente å bli saksøkt i stort omfang og pålagt å betale kompensasjon til mange virksomheter.

Utvalget anbefaler at staten dekker historiske pensjonskostnader som oppstår ved offentlig tjenstepensjonsordning for virksomheter som har levert lovpålagte spesialisthelsetjenester og barneverntjenester til befolkningen etter avtale med staten og regionale helseforetak.

Anbefalingen begrunnes med at det på generelt grunnlag var en omforent forståelse mellom partene at de virksomhetene som leverte disse tjenestene skulle ha offentlig tjenstepensjonsordning for sine ansatte. Utvalget finner ikke tilstrekkelig holdepunkter for å hevde at offentlige oppdragsgivere ensidig har pålagt leverandørene å ha offentlig tjenstepensjonsordning. Samtaler med både representanter for leverandørene og oppdragsgiverne peker i retning av at det har vært en omforent forståelse mellom partene at virksomhetene skulle ha offentlig tjenstepensjonsordning for sine ansatte. Bakgrunnen var et ønske om like lønns- og pensjonsvilkår i sektoren. Fylkeskommunene og staten dekket kostnadene til pensjon, og satt ifølge utvalget i liten grad spørsmålstegn ved dette. Se omtale i utvalgets utredning under punktene 7.3.7 og 7.3.8.

Anbefalingen bygger også på at det tidligere samarbeidet mellom partene er erstattet av en ny relasjon, der leveransen av tjenestene i stor grad er basert på konkurranse mellom virksomhetene.

3.2 Høringsinstansenes syn på utredningen

Alle høringsinstansene støttet utvalgets anbefaling om at staten bør gi kompensasjon for historiske pensjonskostnader.

LO Kommune, LO Stat, Unio, YS Kommune, YS Stat og Akademikerne la i en felles uttalelse vekt på at det er et viktig og riktig prinsipp av den som har hatt finansieringsansvaret for velferdstjenestene også tar ansvaret for de langsiktige reguleringspremiene som oppstår i offentlig tjenstepensjonsordning. Videre pekte organisasjonene på at en kompensasjon også i et mer overordnet perspektiv vil være med på å bevare og beholde de ideelle aktørene som viktige og verdifulle aktører innenfor helse- og sosialtjenester.

Hovedorganisasjonen Virke uttalte følgende:

«Det er staten som har påkrevd eller skapt situasjonen der ideelle må ha offentlig like lønns- og pensjonsforhold som igjen er årsaken til de høye kostnadene. Det er i tillegg riktig ut fra prinsippet om at tjenester som leveres på vegne av det offentlige må være fullfinansiert. [...] Dersom denne saken løses så vil regjeringen utløse et større potensiale som ligger i ideell sektor og sette dem i stand til å løse flere velferdsoppgaver».

Blå Kors omtaler pensjonsutfordringen for ideell sektor på følgende måte:

«Situasjonen med høye pensjonskostnader bidrar også til at ideelle aktører har en konkurranseulempe vis-a-vis private kommersielle aktører. Nyere private aktører i helse- og sosialsektorene har aldri fått lignende pålegg om offentlige like lønns- og pensjonsvilkår. Det påfører ideelle aktører en reell konkurranseulempe. Det er ikke mulig å ha likeverdige konkurranser om oppdrag mellom virksomheter med historiske pensjonskostnader og virksomheter med innskuddspensjon. De høye og

uforutsigbare pensjonskostnadene truer selve driftsgrunnlaget for ideell sektor i Norge».

I høringen av utvalgets utredning begrunnet *NHO* sitt syn slik:

«Dette er utgifter som staten uansett kan måtte dekke som følge av rettsprosesser rundt slike kostnader. Av samfunnsøkonomiske hensyn fremstår det derfor som formålstjenlig å unngå langvarige og kostbare rettsprosesser rundt disse spørsmålene».

Spekter uttalte følgende:

«Dersom man velger å gi kompensasjon for historiske forpliktelser kan det hevdes at dette vil gi disse leverandørene en konkurransefordel i fremtidige anbud, ved at de tilsynelatende blir tilført midler. Vi legger til grunn at ordningen som eventuelt velges ikke innebærer overføring av midler til de berørte virksomhetene, men at de avlastes historiske kostnader som en fremtidig forpliktelse i regnskapet».

3.3 Høringsnotatets forslag

I høringsnotat av 12. oktober 2017 foreslo Helse- og omsorgsdepartementet, i samarbeid med Barne- og likestillingsdepartementet, å regulere tilskudd til virksomheter med offentlig tjenestepensjonsordning som leverer lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester i lov og forskrift.

Formålet med tilskuddsordningen var å bidra til bedre rammevilkår for ideelle tjenesteleverandører, i tråd med regjeringens og Stortingets vedtatte politiske mål.

Lovutkastet ble utformet som en hjemmelslov, med generelle bestemmelser om formål, tilskuddsmottakere og beregning av tilskudd. Videre inneholdt utkastet hjemmel for at Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om administrasjon, kontroll og innretningen av tilskuddsordningen.

3.4 Høringsinstansenes syn på høringsnotatet

Det var bred støtte for departementets forslag om å lovfeste en tilskuddsordning for dekning av historiske pensjonskostnader knyttet til leveranser

av lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester.

Hovedorganisasjonen Virke viser til at Stortingets flertall under behandlingen av budsjettproposisjonen mente at ordningen må arbeides videre med før den vedtas, og kommenterer derfor kun hovedtrekkene i forslaget. Organisasjonen uttrykker sin prinsipielle støtte slik:

«Det var svært positivt at regjeringen foreslo å etablere en rettighetsbasert tilskuddsordning til dekning av historiske pensjonskostnader knyttet til offentlig tjenestepensjonsordning for ideelle og enkelte andre virksomheter. Dette bygger på en prinsipiell tilnærming om at dette er utgifter det offentlige bør bære. For ideell sektor var dette et gjennombrudd. Det er positivt at lovforslaget legger opp til en lovfestet rett til tilskudd».

Ideelt Nettverk uttalte at «vi oppfatter at den løsningen man har kommet fram til vil være enda bedre enn det Hippeutvalget foreslo, særlig fordi denne modellen kan videreføres til kommuner dersom også ideelle virksomheter med kommuneavtaler etter hvert kan inkluderes løsningen».

Enkelte høringsinstanser ba om en avklaring av om en lovfesting av tilskuddsordningen også ville innebære at virksomhetene ikke lenger ville ha plikt til å balanseføre de historiske pensjonskostnadene som tilskuddet dekker. *Kirken Bymisjon* utdyper dette som følger:

«At kompensasjonen har bakgrunn i lov og forskrift bør medføre at virksomhetene ikke vil måtte balanseføre framtidige kostnader til reguleringspremie og andre engangskostnader, da disse garanteres dekket av staten i sin helhet ut i fra de begrensninger som ligger i forskriften. Vi vil likevel stille spørsmålet om det er helt avklart at balanseføring av forpliktelsen som staten skal dekke unngås. Vi forstår at å opprette en egen avtale for opptjeningen før 2010 skal løse det praktiske problemet for KLP som skal beregne opptjeningen før og etter 2010 – slik at Kirkens Bymisjon skal ha ansvaret for den ene og Staten for den andre».

3.5 Departementets vurdering og forslag

Regjeringen har satt i verk en rekke ulike tiltak for å nå målsettingen om vekst i andelen av den samlede helse- og omsorgssektoren som er organisert

og drevet av ideell virksomhet. De mulighetene EØS-regelverket gir for å legge til rette for at ideelle organisasjoner skal forbli viktige leverandører av helse- og omsorgstjenester, skal utnyttes.

Departementet deler utvalgets vurdering av behovet for en kompensasjonsordning. De uforutsigbare historiske pensjonskostnadene kan være en ulempe i konkurransen med andre virksomheter som ikke har slike historiske forpliktelser. Innføring av en tilskuddsordning vil styrke de ideelle tjenesteleverandørenes rammevilkår, i tråd med regjeringens og Stortingets målsetting. Departementet ønsker derfor å legge til rette for at staten skal kompensere historiske pensjonskostnader.

Departementet viser til at et flertall i finanskomiteen i Innst. 2 S (2017–2018) avgitt 30. november 2017 besluttet at «innretningen på kompensasjonen må arbeides videre med før Stortinget vedtar en slik tilskuddsordning, og at ordningen derfor ikke bør besluttes nå». Det vises også til at et flertall i helse- og omsorgskomiteen i Innst. 11 S (2017–2018) var av den oppfatning at «anmodningsvedtaket ikke kan kvitteres ut før regjeringen har kommet tilbake til Stortinget med egen sak som gir det fulle bildet av ideelle virksomheters historiske pensjonskostnader».

Departementet legger på bakgrunn av komiteenes omtale til grunn at det er to forhold som kan kreve bearbeiding: Hvilke virksomheter som kan omfattes av tilskuddsordningen og tidspunktet for avskjæring av opptjeningstid ved beregningen av tilskuddets størrelse. Departementet fremmer forslag til lov nå for å unngå utsettelse av en løsning for leverandører til stat og regionale helseforetak.

Den offentlige utredningen som resulterte i NOU 2016: 12, høringsnotatet og lovforslaget er avgrenset til å gjelde historiske pensjonskostnader som private har opparbeidet seg i forbindelse med leveranser av helse- og sosialtjenester som staten og de regionale helseforetakene i dag har et lovpålagt ansvar for å tilby befolkningen. Bakgrunnen for denne avgrensningen var blant annet det kommunale selvstyret og at kommunene derfor er ansvarlige for å vurdere konsekvensene av egne avtaleforhold. Se departementets vurdering i punkt 4.5.

Hippe-utvalget fant at det fra 1970-tallet var en omforent forståelse mellom partene at leverandører av lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester skulle ha offentlig tjenestepensjonsordning for sine ansatte. Utvalget fant derfor at tilskudd til disse var rimelig. Utvalget fant for øvrig ikke grunnlag for at det hadde vært en omforent forståelse om behovet for offentlig tjenestepensjonsordning innenfor

andre helse- og sosialtjenester levert til stat eller fylkeskommune enn spesialisthelsetjenester og barneverntjenester.

Det potensielle omfanget av historiske pensjonskostnader for alle ideelle aktører som har levert tjenester til det offentlige er ikke kjent og må utredes før eventuelle forslag fremmes. Utredningsbehovet er omfattende. Det vil være nødvendig å kartlegge hvilke typer tjenester ideelle har levert til det offentlige siden 1970-tallet, hvilke virksomheter som har offentlig tjenestepensjonsordning, i hvilken grad det offentlige har stilt krav til pensjonsordning overfor private, hvilke avtaler de har hatt og hvordan kostnadene er dekket frem til i dag. Kommersielle virksomheter i samme situasjon som ideelle må også kartlegges. De økonomiske konsekvensene ved en eventuell utvidelse av ordningen må forventes å være betydelige.

Departementet mener at det kan være uheldig dersom behandlingen av en tilskuddsordning for virksomheter som har historiske pensjonskostnader knyttet til statlige leveranser utsettes i påvente av at det fremmes en egen sak som gir det fulle bildet av ideelle virksomheters historiske pensjonskostnader. Departementet fremmer derfor forslag om tilskuddsordning for leverandører av statlige spesialisthelsetjenester og barneverntjenester nå, for å unngå en potensiell langvarig utsettelse av tilskudd til disse. En slik tilskuddsordning vil eventuelt senere kunne utvides til leverandører av andre tjenester.

I høringsnotatet foreslo departementet at beregningen av tilskudd skal baseres på medlemmenes opptjeningstid frem til 31. desember 2009, i tråd med utvalgets primære anbefalinger. Et flertall av høringsinstansene foreslår at beregningen skal baseres på opptjeningstid frem til ordningens ikrafttredelse. Se departementets vurdering i punkt 5.6.2. Departementet viser til at en endring av opptjeningstidspunktet har økonomiske konsekvenser som bør vurderes i forbindelse med budsjettbehandlingen. Et senere tidspunkt for avskjæring av opptjeningstid vil øke de økonomiske konsekvensene vesentlig og redusere de administrative konsekvensene, men vil slik departementet ser det ikke kreve fornyet utredning av lovforslaget. Departementet anser det derfor som hensiktsmessig å fremme forslag til lov nå. Dette gjør det mulig for Stortinget å ta stilling til tilskuddsordningens innretning i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2019.

Tilskuddsordningen bør lovfestes for å gjøre administrasjonen av ordningen enklere, gi mottakerne større forutberegnelighet om hvor mye staten dekker, gi trygghet for at kostnadene dekkes

så lenge disse påløper og redusere risiko for at de statsstøtterettslige vurderingene må gjøres på nytt hvert eneste år.

Departementet har merket seg at høringsinstansene forventer at lovfestingen av tilskuddsordningen vil kunne tillegges avgjørende vekt ved

virksomhetenes regnskapsføring. Departementet forvalter ikke regnskapsreglene, og kan derfor ikke avklare om reguleringen i lov og forskrift er tilstrekkelig til at kostnader knyttet til de historiske pensjonskostnadene som tilskuddet er ment å dekke skal balanseføres eller ikke.

4 Tilskuddsordningens virkeområde

4.1 Utvalgets forslag

Utvalget avgrenset sine anbefalinger til å gjelde leveranser til staten, i tråd med mandatet. Tilskudd til virksomheter som har levert tjenester til kommuner var derfor ikke omfattet av utvalgets utredning.

Utvalget anbefalte at staten bør kompensere historiske pensjonskostnader for ideelle virksomheter som leverer eller har levert lovpålagte spesialisthelsetjenester og barneverntjenester som staten nå er ansvarlig for. Anbefalingen begrunnes med at det på generelt grunnlag var en tidligere omforent forståelse mellom partene at de virksomhetene som leverte disse tjenestene skulle ha offentlig tjenestepensjonsordning for sine ansatte. Utvalget avgrenset hvilke deler av tjenestene som denne omforente forståelsen gjaldt.

Utvalget anbefalte at både ideelle og kommersielle virksomheter bør omfattes av en kompensasjonsordning, i den grad de oppfyller de øvrige vilkårene. Se omtale i NOU 2016: 12 punkt 7.3.2 og 7.5.3.

Utvalget anbefalte at det innenfor disse rammene likevel ikke bør gis kompensasjon til de tolv ideelle institusjonene som er tett integrert i spesialisthelsetjenesten (blant annet sykehusene Diakonhjemmet, Lovisenberg og Haraldsplass), de 19 kirkelige familievernkontorene og virksomheter med medlemskap i Statens pensjonskasse (SPK). Disse virksomhetene får i dag dekket de historiske pensjonskostnadene over offentlige budsjetter. Det bør ifølge utvalget heller ikke gis kompensasjon til leverandører av ambulansetjenester, kommuner som har overtatt privat virksomhet eller Overføringsavtalens Sikringsordning.

Utvalget anbefaler at kompensasjonsordningen ikke bør omfatte de få virksomhetene som har hatt tjenestepensjonsordning etter foretaks-pensjonsloven og den tidligere ordningen med tjenestepensjonsordning etter skatteloven (TPES). I enkelte tilfeller har slike ordninger vært omtalt som «offentlig lik pensjonsordning». Utvalget anbefalte videre at det ikke burde gis dekning for opptjening i pensjonsordning etter

lov 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere eller opptjening i pensjonsordning for sykehusleger.

4.2 Høringsinstansenes syn på utredningen

I høringen av utvalgets utredning støttet en klar overvekt av høringsinstansene utvalgets avgrensning av hvilke mottakere som bør få kompensasjon for pensjonskostnader knyttet til statlige leveranser.

Frelsesarmeen, ASVL og Hovedorganisasjonen Virke ønsker at det også skal gis tilskudd til arbeidsmarkedstiltak fordi disse har vært en del av offentlig tjenesteproduksjon. Virke peker på tilsvarende behov for asylmottak.

Frivillighet Norge ber departementet være særlig oppmerksom på at det også kan være grunnlag for å kompensere pensjonskostnadene for ideelle virksomheter som har utført tjenester som ikke er lovpålagte – og at dette må avklares gjennom forhandling mellom avtalepartene.

Ideelt Nettverk mener at de 12 ideelle sykehusene med driftsavtaler har samme historisk og rettslig grunnlag for å kreve sine kostnader dekket ved en eventuell endring eller avvikling av avtalene med regionale helseforetak.

Virke støtter utvalgets forslag om at private aktører som har hatt samme type relasjon til det offentlige som ideelle og som av samme årsak har offentlig like lønns- og pensjonsvilkår skal omfattes, med følgende begrunnelse:

«Tungtveiende likebehandlingshensyn tilsier at de skal tas med i en kompensasjonsordning på lik linje med de ideelle aktørene. Dette dreier seg i hovedsak om private rehabiliteringssentre».

Overføringsavtalens Sikringsordning argumenterer for at tilskuddsordningen også bør omfatte virksomhet utført for staten som Sikringsordningen frem til nå har betalt premiekravene for. Dette begrunnes med at kommunefellesskapet i motsatt

fall «fortsett måtte betale premieregninger knyttet til statlige oppgaver som ideelle organisasjoner har utført for staten, og som utvalget for øvrig har funnet det naturlig hører under staten å dekke».

Om lag halvparten av instansene ønsker utredet en kompensasjonsordning for leverandører av tjenester til kommunene, blant annet *KS, Ideelt nettverk, Hovedorganisasjonen Virke, Frivillighet Norge, Blå Kors, Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon, LO, Unio, YS og Akademikerne*.

Frelsesarmeen uttaler at «en stor andel av de økonomiske pensjonsforpliktelsene som ideell sektor har opparbeidet er knyttet til drift for kommunal sektor».

KS peker på følgende:

«Gjennom tidene har det variert på hvilket forvaltningsnivå helse- og sosialtjenester har blitt tilordnet. *KS* mener derfor at det er behov for en tilsvarende grundig gjennomgang som utvalget har gjort, også for ideelle organisasjoner som har utført samme type tjenester for kommuner og fylkeskommuner. En slik gjennomgang bør ikke forsinke iverksetting av en ordning som innebærer at staten påtar seg premieansvaret for de ideelle organisasjoner når det gjelder oppgaver de har utført for staten».

4.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet la utvalgets avgrensninger av motakere til grunn for forslaget til regulering i lov og forskrift. Det innebar et forslag om at tilskudd skal gis til private virksomheter som har levert lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester, og som betaler årlig premie til offentlig tjenestepensjonsordning.

4.4 Høringsinstansenes syn på høringsnotatet

Blå Kors, KS, LO Kommune, Overføringsavtalens Sikringsordning, Pensjonskasseforeningen og Virke mener at statlig ansvar for historiske pensjonskostnader må utredes også for ideelle virksomheter som har levert tjenester til kommunal sektor.

Blå Kors uttaler følgende:

«Det må i neste omgang finnes løsninger for ideelle aktører som har levert tjenester til kommunene. Dersom tjenesteleverandører som har levert til kommunene ikke kommer inn i en statlig ordning, vil kommunene kunne møte

kravene fra ideelle virksomheter hver for seg. Det vil også kunne skape uheldig forskjellsbehandling om noen kommuner tar ansvar, mens andre ikke gjør det».

Ut over dette, har få høringsinstanser uttalelser om tilskuddsordningens virkeområde.

Bufo gjør oppmerksom på at drift av sentre for foreldre og barn ikke er en lovpålagt oppgave for statlig barnevernsmyndighet.

Frivillighet Norge ber departementet være særlig oppmerksom på at det også kan være grunnlag for å kompensere pensjonskostnadene for ideelle virksomheter som har utført tjenester som ikke er lovpålagte.

Legeforeningen viser til at en rekke fastlegekontorer har overtatt tidligere kommunalt ansatt personell, og dermed deres pensjonsforpliktelser i KLP. Gjennom normaltariffordningen blir det avsatt midler til en egen ordning. Foreningen mener at dette er avsetninger som ellers ville bidratt til en høyere inntekt for fastlegene og avtalespesialistene, og at det er en svakhet at ikke konsekvensene for fastlegene av slike pensjonsordninger for egne ansatte er utredet.

4.5 Departementets vurdering og forslag

Departementet opprettholder forslaget om at tilskuddsordningens virkeområde avgrenses i tråd med utvalgets anbefaling. Dette bygger på utvalgets vurdering av at det innenfor spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester var en utbredt omforent forståelse av at de private virksomhetene skulle ha offentlig tjenestepensjonsordning, og at dette i lang tid ble lagt til grunn for det praktiske og økonomiske samkvemet.

Forslaget til avgrensning av virkeområdet for leveranser av tjenester som er lovpålagt staten i dag, støttes av et stort flertall av høringsinstansene. Dette omfatter sykehus tjenester, tverrfaglig spesialisert rusbehandling, psykisk helsevern eller spesialisert rehabilitering omfattet av spesialisthelsetjenesteloven § 2-1a, etter avtale med fylkeskommune eller regionalt helseforetak. Tiltakene innenfor det statlige barnevernet omfatter barneverntjenester som staten har finansieringsansvar for etter barnevernloven § 9-4, etter avtale med staten eller tidligere med annen fylkeskommune enn Oslo kommune. Eksempler på dette er barneverninstitusjoner. Departementet foreslår at også sentre for foreldre og barn omfattes av ordningen fordi barnevernloven bygger på en forut-

setning om at staten har et slikt tilbud, at Bufetat skal fordele eksisterende plasser samt at barnevernloven gir Bufetat finansieringsansvar for tiltaket. Det er derfor naturlig å anse tilbudet som lovpålagt i denne sammenheng.

Mange av høringsinstansene ber om at staten også utreder et statlig ansvar for historiske pensjonskostnader for ideelle virksomheter som har levert tjenester til kommunal sektor. Det potensielle omfanget av historiske pensjonskostnader for leverandører i kommunal sektor er ikke kjent. Eksempler på tjenester kan være sykehjem, rusomsorg, helsestasjon, fastleger, barneverntjenester, barnehager og utdanning. Det vil trolig være nødvendig å kartlegge i hvilken grad den enkelte kommune har stilt krav til pensjonsordning overfor private, hvilke avtaler de har hatt og hvordan kostnadene er dekket frem til i dag. Det må vurderes i hvilken grad kommunene selv bør kartlegge disse forholdene. De bevilgningsmessige konsekvensene av en eventuell utvidelse av tilskuddsordningen kan være betydelige og vil legge ytterligere bindinger på fremtidige budsjetter.

En eventuell utredning av historiske pensjonskostnader knyttet til kommuner må etter departementets oppfatning også ses i sammenheng med uttalelsen fra flertallet i helse- og omsorgskomiteen i Innst. 11 S (2017–2018) om at anmodningsvedtak 1117 (2016–2017) «*ikke kan kvitteres ut før regjeringen har kommet tilbake til Stortinget med egen sak som gir det fulle bildet av ideelle virksomheters historiske pensjonskostnader*». Det er behov for å klarlegge hvilke tjenestesektorer og virksomheter som skal omfattes av en slik utredning.

Regjeringen vil derfor komme tilbake til spørsmålet om videre utredning etter at denne proposisjonen er behandlet.

Departementet opprettholder forslaget om at tilskudd kun skal gis til virksomheter som betaler årlig premie til kommunal tjenestepensjonsordning som regulert i lov 10. juni 2005 nr. 44 om forsikringsvirksomhet kapittel 4. Dette innebærer at tilskuddsordningen ikke omfatter virksomheter som har hatt tjenestepensjonsordning etter fore-

takspensjonsloven og den tidligere ordningen med tjenestepensjonsordning etter skatteloven (TPES). Tilskuddsordningen omfatter heller ikke virksomheter som er medlemmer i Statens pensjonskasse.

Departementet mener at det ikke er behov for en tilskuddsordning for de virksomhetene som allerede får dekning for sine historiske pensjonskostnader gjennom andre ordninger. Dette omfatter de virksomhetene som er medlemmer i Statens pensjonskasse og ideelle institusjoner som har driftsavtale med regionale helseforetak som nevnt i forskrift 29. oktober 2015 nr. 1232 om private virksomheters adgang til å yte spesialisthelsetjenester mot betaling fra staten § 1: Lovisenberg Diakonale Sykehus, Diakonhjemmet Sykehus, Betanien Hospital Skien, Martina Hansen Hospital, Revmatismesykehuset Lillehammer, Haugesund Sanitetsforeningens Revmatismesykehus, Haraldsplass Diakonale Sykehus og Hospitalet Betanien i Bergen, Jæren DPS, Solli sykehus, Olaviken og Bjørkeli Voss.

Departementet opprettholder forslaget om at Overføringsavtalens Sikringsordning ikke omfattes av tilskuddsordningens virkeområde. Det begrunnes med at de nedlagte virksomhetene som sikringsordningen har overtatt forpliktelsene for, har betalt inn tilskudd til Sikringsordningen. De ansattes pensjonsrettigheter og pensjonsleverandørenes interesser er allerede dekket gjennom ordningen.

Utvalget kunne ikke utelukke at det er tilfeller der det har vært en forutsetning om offentlig tjenestepensjonsordning for virksomheter som har utført tjenester som ikke er lovpålagte. Dersom slike tilfeller skulle komme frem i forbindelse med etableringen av en kompensasjonsordning, bør spørsmålet om dekning av pensjonskostnader etter utvalgets oppfatning avklares mellom avtalepartene. Departementet deler denne vurderingen og opprettholder forslaget om at tilskuddsordningen reserveres for virksomheter som har levert lovpålagte tjenester.

5 Tilskuddets størrelse

5.1 Historiske pensjonskostnader

I en offentlig tjenestepensjonsordning oppstår det kostnader knyttet til tidligere opptjente pensjonsrettigheter som forfaller til betaling etter at opptjeningen har skjedd. Dette omtales som historiske pensjonskostnader.

Fremtidige hendelser som gir historiske pensjonskostnader, er for eksempel regulering av pensjonsytelser, endringer i reglene for offentlig tjenestepensjon eller endringer i reglene for pensjon fra folketrygden. Dette er forhold som ikke er kjent på tidspunktet når pensjonsretten opptjenes. Historiske pensjonskostnader kjennetegnes dermed ved at det som regel går en viss tid fra pensjonen opptjenes og frem til opptjeningen genererer økte betalingsforpliktelser.

Størrelsen på pensjonskostnadene er sammensatt av flere elementer. Årlig premie utgjør summen av ordinær årspremie, reguleringspremie og særskilte engangspremier for ytelser som ikke kan premiefastsettes på forhånd. Ordinær årspremie beregnes for å sikre retten til pensjon som medlemmene i fellesordningen tjener opp i løpet av året. De to siste premieelementene, reguleringspremie og særskilte engangspremier, finansierer historiske pensjonskostnader.

Reguleringspremie beregnes ut fra kostnadene til årlig oppregulering av opptjente pensjonsrettigheter for arbeidstakere, fratrådte som enda ikke har blitt pensjonister og pensjonister. Reguleringspremie beregnes når den samlede lønnsveksten for fellesordningen er kjent. Reguleringspremien avhenger også av alminnelig lønnsvekst.

Særskilte engangspremier skal dekke andre pensjonsrettigheter som medlemmene får i løpet av året, og der premien ikke beregnes på forhånd ut fra forsikringstekniske beregninger. Slik premie beregnes når pensjonsrettighetene oppstår, ofte vil det si når pensjonen skal utbetales.

5.2 Utvalgets forslag

Utvalget anbefaler at staten under ingen omstendighet bør dekke historiske pensjonskostnader

som knytter seg til opptjeningstid etter at en kompensasjonsordning er trådt i kraft.

Utvalget mener primært at opptjeningstid frem til utgangen av 2009 bør inngå i kompensasjonsordningen, men åpner samtidig for at både administrative og politiske hensyn kan tilsi at opptjeningstiden frem til kompensasjonsordningen trer i kraft også bør inngå.

Utvalget anbefalte at virksomhetene ikke kompenseres for kostnader som allerede er dekket gjennom den prisen de har mottatt for tjenestene.

Utvalget avgrenset forslag om kompensasjon av historiske pensjonskostnader til å gjelde leveranse av statlige helse- og sosialtjenester fordi mandatet var begrenset til dette. Leveranser til kommuner og private skulle derfor ikke tas med i beregningsgrunnlaget. Utvalget mente likevel at det av administrative grunner burde vurderes å kompensere kostnader som skyldes leveranser av tjenester som kommuner i dag har ansvar for, dersom disse utgjør en mindre vesentlig del av kostnadene. Bakgrunnen for dette var de praktiske utfordringene med å fordele kostnadene på ulike aktiviteter langt tilbake i tid.

Utvalget verken drøfter eller tar stilling til om arbeidsgiveravgift av pensjonspremien bør kompenseres. Avgiften er heller ikke inkludert i utvalgets beregninger.

5.3 Høringsinstansenes syn på utredningen

Et flertall av høringsinstansene foreslår å kompensere kostnader knyttet til opptjeningstid frem til ordningen trer i kraft, blant annet *KS, Ideelt nettverk, Hovedorganisasjonen Virke, Frivillighet Norge, Blå Kors, Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon, Cato Senteret, LO, Unio, YS* og *Akademikerne*.

KLP uttalte seg slik om de praktiske konsekvensene av ulike skjæringstidspunkt i høringen av utvalgets utredning:

«Det vil medføre henimot uoverstigelige praktiske problemer hvis man i 2017 må gå tilbake til 2009 og splitte pensjonsforpliktelsene i hva

som er opptjent før og etter 2009. Å sette skille- datoen til ikrafttredelsestidspunktet for en eventuell kompensasjonsordning, f.eks. 1. januar 2018, ville derimot gjøre oppsplittingen enkel og i tråd med løsningene i beslektede saker tidligere».

Flere peker på at det ikke har vært praktisk mulig å bytte pensjonsordning før nylig og at ideelle virksomheter må få tid til å omstille seg. *Kirkens Bymisjon* uttaler seg slik:

«Datoen bør settes fra et tidspunkt da tilstrekkelig gode alternative tjenestepensjonsordninger ble tilgjengelig i markedet og slik at det tas hensyn til at overgang fra offentlig tjenestepensjon til annen pensjonsordning er en tidkrevende prosess. Det fantes ikke kvalitativt gode alternative pensjonsordninger før i 2014. Det var dermed ikke mulig å komme i dialog med de ansattes organisasjoner om så vidt store endringer som det her var snakk om. Fra 2014 kom Hybridpensjonen og lov om tjenestepensjon ble vesentlig endret ved at satsene for innskudd kunne økes fra 4 % til 7 %. Med dette ble mulighetene for å spare til pensjon for de ansatte vesentlig forbedret».

Frelsesarmeen viser til at «organisasjonene har vært bundet til offentlig tjenestepensjon gjennom Virke som arbeidsgiverorganisasjon» og at «bytte av pensjonsordning ville medført at en også måtte bytte arbeidsgiverorganisasjon».

Ideelt Nettverk uttaler følgende om betydningen av forhandlinger om tariffavtalene:

«En prosess med bytte av pensjonsordning involverer tillitsvalgte, fagforeninger, arbeidsgiverforening og interessenter. For å ivareta våre ansatte på best mulig måte og vårt ansvar som arbeidsgiver innebærer dette en prosess basert på et grundig og inkluderende arbeid, og der alle parter blir hørt – noe om nødvendigvis vil ta tid. Det må også ses på at et eventuelt bytte av ordning vil nødvendigvis måtte gjøres ved tarifforhandlinger. I så måte vil en overgangstidspunkt avhenge av når tariffavtalene går ut».

Blå Kors peker på at et skjæringspunkt når kompensasjonsordningen trer i kraft vil gi ideelle mest likeverdige rammevilkår med offentlige og kommersielle aktører, samt likebehandling av alle virksomheter med historiske pensjonskostnader.

NHO og *Spekter* tar til orde for at kun opptjeningstid før utgangen av 2009 bør kompenseres. *Spekter* viser til at det for mange virksomheter var klart lenge før 2009 at det ikke lenger var en forpliktelse at virksomhetene skulle ha offentlig tjenestepensjon. *NHO* uttaler følgende:

«NHO kan ikke se at administrative hensyn bør veie tyngre enn den betydelige merkostnaden det vil innebære for staten å dekke en lengre periode enn til utgangen av 2009. Det må også tillegges vekt at det dreier seg om avtaleforhold som de ideelle organisasjonene, i hvert fall til en viss grad, har gått inn i med bevissthet rundt sine forpliktelser. Det må også påpekes at flere ideelle aktører har endret pensjonsordning i tråd med endrede forutsetninger. Hvorvidt man burde forventet at alle ideelle aktører raskt tilpasset seg en ny virkelighet, bør absolutt være gjenstand for diskusjon. Kompensasjonsordningen bør ikke fremstå som en uforutsett fordel for dem som har utsatt en nødvendig beslutning om å gå over til en mer bærekraftig pensjonsordning. Det kan således fremføres vektige argumenter for at skjærings- tidspunktet bør settes tidligere».

NHO og *KS Bedrift* støtter utvalget i at kompensasjonsordningen kun bør gjelde de historiske pensjonskostnadene som vil påløpe i fremtiden, og at det avgrenses mot allerede påløpte og betalte historiske pensjonskostnader.

Helse Sør-Øst RHF har følgende kommentarer til de eksisterende avtalenes betydning for beregningen av tilskudd:

«Helse Sør Øst har fra 2008 og etter hvert som avtaler skulle fornyes sørget for at alle kostnader blir inkludert i pristilbudet fra leverandørene. Det innebærer at de historiske pensjonskostnadene for disse årene er dekket via avtalene. Vi som kjøper tjenestene har ikke innsikt i hvor stor andel av vederlaget som relaterer seg/bør relatere seg til historiske pensjonskostnader og at det således blir krevende å bli enige om et omforent beløp for den enkelte avtalepart som også ivaretar likebehandling mellom leverandørene. Etter Helse Sør-Øst RHF's syn vil det således være å foretrekke at kompensasjonsordningen tok hensyn til de foreliggende avtalene. Alternativt kan konsekvensen bli at gjeldende avtaler må sies opp og konkurranseutsettes på ny for å sikre at nye avtaler hensyntar den da foreliggende kompensasjonsordning».

Få høringsinstanser uttaler seg uttrykkelig om de virksomhetene som kvalifiserer for tilskudd skal få kompensert kun historiske pensjonskostnader knyttet til spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester, eller også kostnader knyttet til leveranse av andre tjenester. I høringen av utvalgets utredning ga de aller fleste instansene sin generelle støtte til utvalgets vurderinger. *Helse Sør-Øst RHF* mente at bare kostnader knyttet til tjenester som staten har ansvar for bør kompenseres. *Frelsesarmeen* mente at også kostnader knyttet til kommunale tjenester bør kompenseres hvis det utgjør en mindre andel av virksomhetens kostnader. *Virke* uttalte følgende:

«Vi gjør oppmerksom på at det er flere ideelle aktører som leverer eller har levert tjenester til både staten og kommunen uten at det er mulig å skille ut avtalene til de ansatte i denne tjenesteproduksjonen. Eks HVPU-reformen som har ført til at ansatte har beveget seg mellom forvaltningsnivåene med samme avtalegrunnlag. Virke mener det følger logisk ut fra et statlig ansvar for pensjonskostnadene at disse virksomhetene og deres ansatte tas med i en statlig kompensasjonsordning».

5.4 Forslaget i høringsnotatet

Departementets forslag i høringsnotatet var basert på utvalgets primære anbefalinger.

Departementet foreslo at tilskuddet beregnes på grunnlag av virksomhetens årlige pensjonspremie knyttet til medlemmenes opptjeningsstid før 1. januar 2010.

Tilskuddet skulle kun kompensere for pensjonskostnader som forfaller etter ordningens ikrafttredelse. Arbeidsgiveravgift på pensjonspremiene ble også foreslått kompensert, i den grad utbetalingen av tilskuddet skjer direkte til virksomheten.

Departementet foreslo å lovfeste avkorting av tilskuddet for avkastning på fond forvaltet av tjenestepensjonsleverandøren, kompensasjon som allerede er gitt eller er forutsatt dekket etter avtale, samt premie som skyldes annet enn levering av lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester.

Nærmere regler for beregningen av tilskuddets størrelse ble foreslått forskriftsfestet.

Departementet avgrenset forslaget mot pensjonskostnader knyttet til den lovfestede pensjonsordningen for sykepleiere og pensjonsordningen for sykehusleger.

Departementet foreslo videre å forskriftsfeste at tilskudd kunne gis i den grad virksomheter, som tidligere har levert tjenester som omfattes av lovens virkeområde, ved forskriftens ikrafttredelse leverer tjenester til også andre enn stat eller regionale helseforetak.

5.5 Høringsinstansenes syn på høringsnotatet

Også i høringen av departementets forslag mente et flertall av høringsinstansene at tilskuddsordningen bør kompensere for kostnader knyttet til opptjeningsstid frem til ordningen trer i kraft. *Kirkens Bymisjon*, *Ideelt Nettverk* og *Frelsesarmeen* argumenterer subsidært for at skjæringstidspunktet legges til tidligst i 2014 eller 1. januar 2015. *Spekter* uttaler på sin side at organisasjonen «ikke har innvendinger til at utvalgets forslag nå legges til grunn i lovforslaget, dvs. at det kompenseres for opptjeningsstid før 2010».

Blå Kors uttaler at «med knekkpunkt i 2009 vil Blå Kors fortsatt sitte igjen med en betydelig økonomisk belastning som både vil påvirke vår konkurransesituasjon i fht kommersielle aktører og vil gi betydelige egenkapitalutfordringer i møte med ny regnskapslov».

Kirkens Bymisjons primære standpunkt er at 1. januar 2018 både er et riktig og hensiktsmessig skjæringspunkt, blant annet fordi ideell sektor ikke stod fritt til å etablere nye pensjonsordninger før lov og tariffavtale gjorde dette mulig i praksis:

«Det kan dokumenteres at det for ideell sektor ikke har vært mulig og forsvarlig å bytte pensjonsordning fra tidligst 1.1.2015. For å opptre forsvarlig måtte vi vente på Banklovkommisjonens utredning (januar 2013) og Lov om tjenestepensjon 2014 (Hybridpensjonen). Samtidig ble loven om innskuddspensjon forbedret slik at det i praksis var mulig å gå over fordi sparesatsene til alderspensjon økte betydelig. Disse lovene trådte i kraft 1.1.2014. Det var ikke mulig for ideell sektor å foregripe disse lovendringene. De aller fleste organisasjonene var dessuten tariff-forpliktet til offentlig tjenestepensjon gjennom VIRKE som arbeidsgiverorganisasjon. De sentrale parter i tariffavtalene åpnet først sommeren 2014 muligheten for annen pensjonsordning enn offentlig tjenestepensjon. Vi måtte vente til lovfestingen og tariffpartenes arbeid ble slutført.»

Ideelt Nettverk utdyper begrunnelsen for at skjæringspunktet bør settes til 1. januar 2018 slik:

«Et viktig moment er at de virksomheter/organisasjoner som har endret pensjonsordning til hybrid eller innskuddspensjon fortsatt bærer forpliktelsen for ansatte over 52 år fordi disse har tariffmessig rett til å fortsette med ytelsespensjon. Opptjeningen for disse i perioden 2010 til 2017 blir en vesentlig byrde dersom skjæringspunktet 2010 opprettholdes».

Kirkens Bymisjon, Ideelt Nettverk og Frelsesarmeen har som subsidiært standpunkt at opptjeningstid frem til 1. januar 2015 bør legges til grunn. Dette vil ifølge organisasjonene gjøre det lettere å fremlegge regnskapsdokumentasjon og redusere risikoen for feil ved anvendelse av sjablongløsning. *Kirkens Bymisjon* utdyper dette slik:

«Kirkens Bymisjon er en av dem som hadde sin offentlige ytelsespensjon i DNB og ble gjenstand for en «tvangsflytting» til KLP i 2014 da DNB avvirket sin avdeling som leverte dette produktet. Vi faller derfor i gruppen som blir gjenstand for en eventuell sjablongløsning med den risiko for feil som ligger i dette. Da vi i 2014 overførte ordningen tilbake til KLP, måtte vi innbetale vesentlige summer for å fylle opp ulike fond – fordi DNB og KLP hadde ulike faktorer og periodiseringsregler for hvordan fondene ble regulert for hvert år. I realiteten tilhører deler av disse summene perioden foran 2010 (vi flyttet til DNB i 2004). En sjablongløsning vil av denne grunn for vår del ikke kunne gi tilfredsstillende riktighet. Vi må kunne anta at KLP i forbindelse med flyttingen i 2014 fikk all nødvendig data fra DNB for å beregne individuelle opptjening og reserver. Jobben for KLP som må gjøres i forbindelse med flytting til egen ordning for de som skal kompenseres blir vesentlig enklere dersom skjæringspunktet settes til 1.1.2015 eller senere.»

KLP viser til departementets omtale av behovet for systemendringer, langvarig og omfattende saksbehandling og avtale med KLP og anser at dette er «et tilfredsstillende utgangspunkt for arbeidet». *KLP* vil komme tilbake til en realistisk tidsplan når de nødvendige beslutninger er fattet. *KLPs* syn på gjennomførbarheten av å legge opptjeningstiden frem til 2010 til grunn er som følger:

«I de tilfeller der de berørte kunder har hatt et sammenhengende avtaleforhold til KLP siden før 2010, har KLP all relevant historikk, slik at det prinsipielt er mulig – om enn arbeidskrevende – å gjennomføre en nøyaktig oppsplitting av forpliktelsene. En relativt stor del av de berørte kunder er imidlertid flyttet til KLP etter 1. januar 2010, og i disse tilfellene kan historikken fra tiden før tilflyttingstidspunktet ha noen mangler. I slike tilfeller foreslår departementet å åpne for bruk av forenklet metode ved oppsplitting av pensjonsforpliktelsene. Forskriftsutkastet angir at i så fall «... skal tilskuddsbeløpet tilsvare årlig pensjonspremie for historiske pensjonskostnader for offentlig tjenestepensjonsavtale med avkorting for: a) en andel som tilsvare økningen i pensjonsavtalens premiereserve mellom 31. desember 2009 og søknadstidspunktet ...». *KLP* vil bidra til å utforme de detaljerte løsningene for oppsplitting med utgangspunkt i dette.»

Ideelt Nettverk og Frelsesarmeen mener at det må gis tilskudd til dekning av historiske pensjonskostnader også i den perioden eksisterende avtaler løper. *Frelsesarmeen* begrunner dette slik:

«Det kan derimot stilles spørsmål ved om det offentlige gjennom eksisterende avtaler betaler for alle kostnader knyttet til historisk drift. For eksempel er også betalt reguleringspremie i 2010–2017 for historisk drift for tiltak som er nedlagt. Det er ikke lagt til grunn fra det offentlige at det er rom for å legge inn disse kostnadene i konkurranse, da det har vært et stort fokus på pris.»

Kirkens Bymisjon forutsetter at nedlagte virksomheter som ikke lenger har eksisterende avtale, inngår i ordningen.

Bufdir mener det ikke vil være forsvarlig å bruke store ressurser på å trekke kostnadene til historiske pensjonsforpliktelser ut av vederlaget gjennom reforhandling av eksisterende avtaler, for så å kompensere dette gjennom tilskudd, når utgangspunktet er at avtalene er ment å dekke leverandørens utgifter til historiske pensjonsforpliktelser.

Frelsesarmeen mener at også påløpte kostnader som forfalt før ordningens ikrafttredelse må dekkes.

Frelsesarmeen, Ideelt Nettverk, Kirkens Bymisjon og N.K.S. Kløverinstitusjonene mener at det bør presiseres at premiefondene tilfaller virksomhetene – ikke staten. *Frelsesarmeen* begrunner dette slik:

«Det er i høringen ikke omtalt eierskapet til opparbeidet premiefond fram tom. 2009. Der- som staten kun tar ansvar for opparbeidede ret- tigheter fram til 2009 vil endringer i premie- fond fra 2010 naturlig tilfalle virksomhetene til bruk for framtidig premiebetaling for den andelen som ikke er omfattet av kompens- asjonsordningen. Premiefond opparbeidet fram tom. 2009 må også tilfalle virksomhetene, da dette er midler som virksomhetene ellers kunne tatt ut som overskudd ved å belaste pre- miefondet fortløpende. Det ville også vært en urimelig forskjellsbehandling av de virksomhe- tene som har opparbeidet seg et premiefond, i forhold til de som har belastet premiefondet fortløpende.»

Kirkens Bymisjon uttaler følgende om avkastning på premiefond:

«Avkastning til premiefond for det siste året før skjæringspunktet må tilfalle virksomhetene fordi vi har sittet med ansvaret helt fram til da. Dette blir ikke bokført før generalforsamlingen i KLP endelig har vedtatt sine regnskap i løpet av første halvår påfølgende år.»

Frelsesarmeen og *Kirkens Bymisjon* mener at sta- ten må dekke egenkapitaltilskuddet for regulering av oppsatte rettigheter etter ikrafttreddelsen av ordningen. Egenkapitaltilskuddet innbetales til KLP som følge av at virksomheten har pensjons- ordningen sin i dette selskapet, og kravet følger av vedtekter for Kommunal Landspensjonskasse gjensidig forsikringsselskap § 2-3. *Frelsesarmeen* begrunner standpunktet slik:

«For organisasjonene vil en slik egenkapi- talinnbetaling være å anse som en kostnad og ikke en egenkapital, da dette er midler som organisasjonene ikke vil få tilbakebetalt med mindre en hadde flyttet pensjonsordningen over til annen pensjonstilbyder som ikke har et slikt krav. I og med at KLP nå er eneste aktør som tilbyr en slik pensjonsavtale vil det ikke være mulig å flytte midlene».

Kirkens Bymisjon presiserer at «dersom det igjen blir åpning for andre leverandører eller at KLP endrer vedtektene slik at EK returneres til eieren (som da antas å være staten) vil dette tilfalle staten ved opphør og frigjøring av EK».

5.6 Departementets vurdering og forslag

5.6.1 Utgangspunkt i årlig premie til kommunal tjenestepensjonsordning

Departementet opprettholder forslaget om at til- skudd skal beregnes av årlig premie til kommunal tjenestepensjonsordning regulert i lov 10. juni 2005 nr. 44 om forsikringsvirksomhet kapittel 4.

Forslaget innebærer at tilskudd ikke skal beregnes for opptjening i pensjonsordning etter lov 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere eller opptjening i pensjonsordning for sykehusleger. Tilskuddet skal heller ikke bereg- nes for opptjening etter foretakspensjonsloven eller den tidligere ordningen med tjenestepen- sjonsordning etter skatteloven (TPES).

5.6.2 Opptjeningstid

Departementet deler utvalgets vurdering at staten under ingen omstendighet bør dekke historiske pensjonskostnader som knytter seg til opp- tjeningstid etter at en kompensasjonsordning er trådt i kraft.

Tidspunktet for når det offentlig ikke lenger forutsatte offentlig tjenestepensjonsordning i kon- trakter varierer mellom de ulike tjenestene og virksomhetene. Departementet foreslår en felles grense for opptjeningstid til 1. januar 2010. Det er lagt avgjørende vekt på at en felles grense vil gi enklere administrasjon, likebehandling uavhengig av kontraktens ulike utløpsdatoer og en rimelig løsning for de ideelle sett under ett.

Departementet opprettholder forslaget, i tråd med utvalgets primære anbefaling, om at kostna- der knyttet til medlemmers opptjeningstid etter 31. desember 2009 ikke bør kompenseres. Det legges avgjørende vekt på at staten ikke bør dekke kostnader som oppstod etter at virksom- hetene burde ha endret pensjonsordning. Det ble ut over 2000-tallet på det rene at staten og de regionale helseforetakene ikke forutsatte at de private avtalepartene skulle ha offentlig tjeneste- pensjonsordning. Ifølge utvalget var dette all- ment kjent før 2010. Det er videre lite sannsynlig at staten eller regionale helseforetak er rettslig forpliktet til å dekke kostnader knyttet til opp- tjeningstid etter 2010 fordi de nye avtalene uttrykkelig bestemmer at pensjonskostnader skal med i tilbudet. Departementets forslag inne- bærer en rimelig avveining mellom statens og virksomhetenes ansvar for å håndtere utfordrin- gene med pensjonskostnadene.

De administrative engangskostnadene knyttet til KLPs arbeid med å føre opptjeningstid tilbake til 2010 vil være betydelige i oppstartsfasen, men utgjør kun en forholdsmessig liten del av de totale kostnadene. De administrative kostnadene tillegges derfor ikke avgjørende vekt. Se omtale av de administrative og økonomiske konsekvensene av ulike opptjeningstider i proposisjonens kapittel 10.

Departementet tar sikte på å forskriftsfeste at alle virksomhetene underlegges en nøyaktig og manuell tilbakestilling av all opptjeningshistorikk etter 31. desember 2009. Dette vil bidra til at det ikke oppstår enkelttilfeller med urimelige utslag. I de tilfellene dette ikke er mulig, foreslås det at dekningen knytter seg til en sjablongløsning der det tas utgangspunkt i forholdet mellom premiereserven per 31. desember 2009 og premiereserven på beregningstidspunktet for den enkelte virksomhet. Det er grunn til å tro at tilskudd etter sjablongalternativet vil kunne bli tilnærmet lik de faktiske kostnadene for større virksomheter. Den enkelte virksomhet kan imidlertid komme til å få noe mer eller noe mindre kompensasjon enn det en nøyaktig beregning ville lede til. En slik beregning kan også gi usikkert og potensielt sterkt misvisende resultat for mindre virksomheter. Avvikene vil både kunne gå i virksomhetenes favør og ufavør.

5.6.3 Fremtidige kostnader

Departementet opprettholder forslaget om å kompensere kun for pensjonspremier som forfaller etter ordningens ikrafttredelse. Dette begrunnes med at historiske pensjonskostnader som er påløpt og betalt i stor grad er dekket gjennom mottatt betaling, driftstilskudd og enkelttilskudd for leveranser av helse- og sosialtjenester til det offentlige. I likhet med utvalget, mener departementet at eventuelle udekkede utgifter som relaterer seg til allerede forfalte krav bør avklares direkte mellom partene.

5.6.4 Avkorting for avkastning

Departementet opprettholder forslaget om å gjøre avkorting i tilskuddet for avkastningen på fondsmidler. Dette er i tråd med utvalgets anbefaling. Når staten dekker pensjonspremien for virksomheten gjennom tilskuddsordningen, bør de delene av avkastningen som ellers kunne gått med til å betale premien det aktuelle året også komme staten til gode. Det er ikke naturlig at virksomheten skal beholde hele avkastningen når den selv skal dekke kun deler av de historiske pensjonskostnadene.

Departementet legger til grunn at premiefondet i sin helhet tilhører virksomhetene. Det er valgfritt om virksomhetene vil sette avkastningen på premiereserven på et premiefond, for slik å bygge opp en buffer for dekning av senere års premier. Mange virksomheter velger imidlertid ikke å avsette midler på premiefondet. Hvordan virksomhetene velger å plassere eller bruke avkastningen på premiereserven skal ikke påvirke tilskuddets størrelse. Det er videre ikke ønskelig å gi virksomhetene et sterkt insentiv til å unnlate å sette av midler på premiefondet. Departementet foreslår derfor å presisere i forslaget til lov at det er avkastningen på premiereserven og tilleggsavsetninger som skal komme til avkorting i tilskuddet, ikke avkastningen på premiefond.

Departementet legger til grunn at det i prinsippet er avkastningen for det året tilskuddet er beregnet som skal komme til avkorting i tilskuddet til den enkelte virksomhet. Denne avkastningen er imidlertid ikke kjent på tidspunktet for beregningen av tilskuddet, ettersom det bokføres først når året er omme. Det tilsier at foregående års avkastning bør legges til grunn for å beregne avkortingen. Alternativet er et estimat som senere må korrigeres ved motregning etc. Departementet vil, i samråd med KLP, finne en hensiktsmessig måte å fordele avkastningen av premiereserven og tilleggsavsetningene som kan gå til dekning av premiekrav det første året.

5.6.5 Avkorting for kompensasjon i eksisterende avtaler

Departementet opprettholder forslaget om at det i utgangspunktet ikke gis tilskudd for dekning av historiske pensjonskostnader i den perioden eksisterende avtaler løper.

Anskaffelsesreglene tillater etter departementets oppfatning ikke at staten kompenserer historiske pensjonskostnader som virksomheter ifølge eksisterende avtaler med regionale helseforetak eller Bufdir selv må dekke. Det er lite sannsynlig at det er lovlig å gi ekstra vederlag av noe omfang uten å endre eller si opp avtalene. Leverandøren kan derfor ikke kreve ytterligere kompensasjon for historiske pensjonskostnader som forfaller i avtaleperioden, og oppdragsgiveren har ikke anledning til selv å tilby slik kompensasjon. For å unngå dobbeltdekning, må kontraktene derfor reforhandles eller tilskuddet bortfalle.

I avtaler om tjenestekjøp inngått av regionale helseforetak og Bufdir etter 2010 er det gjennomgående presisert at leverandørene selv skal dekke alle kostnader forbundet med tjenestene, inklu-

dert pensjonskostnader. Dette gjelder også premiene for historiske pensjonskostnader som forfaller til betaling i avtaleperioden.

Når den eksisterende avtalen utløper kan tilskudd ytes. Nye avtaler inngått etter at en tilskuddsordning er iverksatt kan innrettes slik at det tas høyde for det statlige tilskuddet ved inngåelsen av kontrakten.

Virksomheter som ikke har avtaler om leveranser av de aktuelle tjenestene med de regionale helseforetakene eller staten når tilskuddsordningen settes i kraft, får ingen avkorting på grunnlag av at det allerede er avtalt kompensasjon. Dette gjelder også for pensjonsforpliktelsene til nedlagte virksomheter som er overtatt av morselskapet eller andre virksomheter. Departementet minner imidlertid om at forpliktelser knyttet til slike virksomheter kan falle utenfor det foreslåtte virkeområdet for tilskuddsordningen, for eksempel fordi de er overtatt av Overføringsavtalens Sikringsordning.

I prinsippet kunne hver enkelt oppdragsgiver pålegges å vurdere om den enkelte avtale tillater noe økt vederlag, slik den er utformet i dag. Departementet foreslår ikke en løsning som er avhengig av den enkelte oppdragsgivers vurdering fordi det er lite sannsynlig at det vil være rom for en vesentlig økning av vederlaget, det vil gi mer administrasjon, det kan gi opphav til forskjellsbehandling og det åpner for konflikter.

Departementet opprettholder forslaget om at det likevel skal gis tilskudd dersom avtalene etter en lovlig reforhandling åpner for dette. Disse kostnadene vil ikke lenger være kompensert etter avtalen, i den grad oppdragsgiver bekrefter at eksisterende avtaler er reforhandlet og at kostnadene til historiske pensjonskostnader er trukket ut fra vederlaget. Det er derfor ikke nødvendig å presisere dette i lovens ordlyd.

Departementet er usikker på om det i praksis vil la seg gjøre å reforhandle avtalene. I sine høringsuttalelser uttaler de regionale helseforetakene at det ikke er mulig å vite hvilke kostnader virksomhetene faktisk har lagt inn i sine tilbud, og at det derfor kan bli krevende å bli enige om et omforent beløp for den enkelte avtalepart som også ivaretar likebehandling mellom leverandørene. Totalkostnadene og stykkpris er oppgitt, men ikke fortjenestemargin og hvilke kostnader virksomhetene har beregnet for de ulike kostnadselementene.

Dersom det tas hensyn til reforhandlede avtaler, vil de regionale helseforetakene og Bufetat få reduserte utgifter knyttet til avtalens resterende virketid, mens staten må betale mer i tilskudd for

de aktuelle årene. Den administrativt enkleste løsningen for staten og oppdragsgiverne vil være ikke å ta hensyn til reforhandlede avtaler. Departementet tar likevel sikte på å forskriftsfeste at tilskudd kan gis dersom oppdragsgiver bekrefter at kostnadene til historiske pensjonskostnader er trukket ut fra vederlaget for eksisterende avtaler. Det legges avgjørende vekt på at det er vanskelig å utelukke at en reforhandling kan lykkes i å trekke ut kostnadene til historiske pensjonskostnader, og at det i slike tilfeller kan oppfattes som uheldig å ikke gi virksomhetene anledning til å motta tilskudd. Stortinget har også i vedtak 13. november 2014, fattet i forbindelse med behandlingen av Dok. 8: 85 S (2013–2014), forutsatt reforhandlinger gjennom gjensidig oppsigelsesmulighet på barnevernområdet i forbindelse med en delt anskaffelsesprosess mellom skjermet og ikke-skjermet konkurranse.

Departementet foreslo i høringsrunden å forskriftsfeste at tilskudd likevel kan gis mens eksisterende avtaler løper, i den grad virksomheten ved forskriftens ikrafttredelse leverer tjenester til andre enn stat eller regionale helseforetak. Høringsinstansene uttalte seg ikke om forslaget. Departementet ser imidlertid behov for å vurdere forslaget på nytt. Det skyldes blant annet at situasjonen ved avtaleinngåelsen bør være avgjørende for om kompensasjon kan gis og at det ikke er kjent hvilke pensjonskostnader hver enkelt leverandør den gang la til grunn. Forslaget kan videre lede til forskjellsbehandling av virksomheter med samme pensjonskostnad, avhengig av om de har begynt å levere nye tjenester og avhengig av hvordan de er organisert.

5.6.6 Avkorting for kostnader knyttet til annet enn spesialisthelsetjenester og statlig barnevern

Mange ideelle virksomheter med offentlig tjenestepensjonsordning har levert tjenester til kommuner og private, i tillegg til spesialisthelsetjenester eller barneverntjenester som staten i dag har ansvar for. Utvalget omtaler dette som kombinert drift. Kommunene kan ha kjøpt helse- og sosialtjenester som sykehjemsdrift, barneverntjenester og rustiltak. Privatbetalende kunder eller forsikringselskap kan ha kjøpt helsehjelp. I tillegg kan de ideelle virksomhetene ha tilbudt egenfinansierte tjenester til vanskeligstilte eller tjenester finansiert av statlige tilskudd. Tjenestene kan være levert i samme periode eller til forskjellig tid.

Departementet opprettholder forslaget om å avkorte tilskuddet for historiske pensjonskostna-

der som skyldes leveranser av annet enn lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester. Det innebærer at virksomheter som har rett til tilskudd fordi de har levert spesialisthelsetjenester eller barneverntjenester, ikke får dekket de delene av de historiske pensjonskostnadene som skyldes tidligere leveranser til kommuner, leveranser til private, tilskuddsfinansiert aktivitet eller frivillig aktivitet.

Departementet legger avgjørende vekt på at det er prinsipielt riktig at staten kun kompenserer kostnader som staten har bidratt til innenfor tjenestesektorer som den selv er ansvarlig for.

Avkorting vil forhindre uforholdsmessig store tilskudd til eventuelle virksomheter som kvalifiserer til tilskudd på grunn av begrensede leveranser til staten, men som har opparbeidet seg store pensjonskostnader hovedsakelig knyttet til kommunale eller andre tjenesteleveranser. Uten avkorting vil i teorien en virksomhet som har hatt én begrenset leveranse av spesialisthelsetjenester eller barneverntjenester i løpet av de siste 40 årene kunne få dekket alle sine historiske pensjonskostnader.

Tjenester til det private markedet har ikke tilknytning til det offentlige. Kostnader tilknyttet slike leveranser bør derfor ikke omfattes av en statlig tilskuddsordning.

Pensjonskostnader knyttet til frivillige og tilskuddsfinansierte tjenester foreslås ikke kompensert fordi det ikke er holdepunkter for å hevde at det offentlige har forutsatt at ansatte skal ha offentlig tjenestepensjonsordning. Tjenestene er ikke lovpålagte og det er ønskelig å opprettholde et prinsipielt skille for å unngå forskjellsbehandling mot virksomheter i samme situasjon som ikke i tillegg har hatt avtaler med staten.

Etter departementets vurdering er det mulig å benytte en metode med egenrapportering om virksomhetenes historiske omsetning for fastsettelse av tilskuddets avkorting. Søkeren kan avgi en egenerklæring om hvordan omsetningen har vært fordelt i perioden, basert på den tilgjengelige dokumentasjonen, erfaringer og eget beste skjønn. Dette innebærer en del administrasjon for virksomhetene og tilskuddsmyndigheten i tilskuddets etableringsfase, men anses å være håndterbart. Det er derfor ikke nødvendig å dekke de historiske pensjonskostnadene knyttet til leveranser til kommuner, private m.v. av hensyn til administrative utfordringer, slik utvalget åpnet for.

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg om dette spørsmålet i forbindelse med høringen.

5.6.7 Arbeidsgiveravgift

Tilskuddet kan utbetales enten direkte til virksomhetene eller til pensjonsleverandøren (i praksis KLP). Ved utbetaling til KLP, vil KLP redusere premiekravene overfor virksomhetene tilsvarende tilskuddet. Ettersom arbeidsgiveravgiften betales av den fakturerte premien, vil virksomhetene belastes for mindre arbeidsgiveravgift ved sistnevnte utbetalingsløsning. Dersom tilskudd imidlertid utbetales direkte til virksomhetene, vil virksomhetene betale arbeidsgiveravgift på premien før tilskuddet er trukket fra. Det er ikke rimelig at valg av utbetalingsmetode skal avgjøre virksomhetenes totale kostnader. Departementet tar derfor sikte på å forskriftsfeste at tilskuddet utbetales til pensjonsleverandøren. Dersom dette viser seg vanskelig å gjennomføre i praksis, vil det kunne forskriftsfestes kompensasjon også for arbeidsgiveravgift.

5.6.8 Egenkapitaltilskudd

Kravet om betaling av egenkapitaltilskudd følger av medlemskapet i KLP. Det kreves et årlig bidrag som andel av premiereserven. I tillegg kan det påløpe særskilte egenkapitaltilskudd. Dersom virksomhetene senere flytter den offentlige tjenestepensjonsordningen til et annet selskap (dette er ikke mulig i dag siden ingen andre aktører tilbyr slik ordning), vil innbetalt egenkapitaltilskudd kunne bli tilbakebetalt, jf. vedtekter for Kommunal Landspensjonskasse gjensidig forsikringsselskap § 2-3 punkt 4.

Frelsesarmeens og Kirkens Bymisjons synspunkt om at staten må dekke egenkapitaltilskudd blir ivarettatt gjennom at det etter forslaget etableres en avtale for opptjening frem til et skjærings-tidspunkt, i høringen satt til 31. desember 2009, og en annen avtale for senere opptjening. KLP krever i dag ikke egenkapitaltilskudd for avtaler uten aktive medlemmer. Det medfører at det ikke vil bli avkrevd egenkapitaltilskudd for den avtalen som det statlige tilskuddet skal beregnes av. Virksomhetene er ansvarlig for å betale egenkapitaltilskudd for den avtalen som gjelder opptjening etter skjærings-tidspunktet, i den grad de fortsatt har offentlig tjenestepensjonsordning i KLP.

Selv om KLP ikke krever egenkapitaltilskudd for avtaler som er avsluttet, kan det ikke utelukkes at de en gang i fremtiden vil kreve slik dekning. Dersom et slikt tilfelle skulle oppstå, må det da avklares om staten bør dekke tilskuddet som gjelder for avtalen som omfatter opptjeningstid før skjærings-tidspunktet.

6 Kompensasjonsmetode

6.1 Utvalgets forslag

Pensjonsforpliktelsene ligger i dag i KLP. Det kan ikke utelukkes at det også finnes pensjonsforpliktelser hos andre kommunale tjenstepensjonsleverandører, men utvalget fant ikke noen tilfeller der dette var aktuelt. Utvalget skisserer flere alternativer for valg av kompensasjonsmodell:

- Årlig dekning ved overføring av pensjonsrettighetene til Statens pensjonskasse (SPK)
- Årlig dekning av pensjonspremier til kommunale tjenstepensjonsordninger (trolig bare KLP) over statsbudsjettet
- Årlig dekning av pensjonspremier til kommunale tjenstepensjonsordninger via eget fond
- Engangsoppgjør

En form for årlig dekning er å overføre opptjente pensjonsrettigheter i den kommunale tjenstepensjonsordningen til Statens pensjonskasse. De fremtidige pensjonskostnadene til regulering av pensjonsrettigheter og pensjon, og kostnader til andre ikke-forsikringsbare ytelser, dekkes da over Statens pensjonskasses budsjett. De historiske pensjonskostnadene blir dekket samtidig med at pensjonene blir utbetalt («pay as you go»). Pensjonsmidlene som ligger til grunn for de overførte rettighetene, vil overføres til staten. Løsningen innebærer ikke at virksomhetene får medlemskap for sine ansatte i Statens pensjonskasse for fremtiden. Dekningen gjennom Statens pensjonskasse gjelder bare for opptjente pensjonsrettigheter frem til en gitt dato.

Ved årlig dekning av pensjonspremier til kommunale tjenstepensjonsordninger over statsbudsjettet bevilges det nødvendige beløpet til dekning av historiske pensjonskostnader for opptjente pensjonsrettigheter årlig over en post på statsbudsjettet. Tilskuddet utbetales enten til de ideelle virksomhetene eller til pensjonsleverandøren. Opptjeningen og kapitalen ligger igjen hos den kommunale tjenstepensjonsleverandøren. Løsningen forutsetter en oppsplitting av dagens avtaler i to pensjonsavtaler, en avtale for tid frem til 2010 som staten har ansvar for, og en avtale for opptjenings-tid fra 2010 som virksomhetene har ansvar for.

Årlig dekning av historiske pensjonskostnader fra et fond er en alternativ metode til årlige trekk på statsbudsjettet. Dette innebærer at staten i løpet av en kort periode avsetter tilstrekkelige midler på statsbudsjettet til å dekke alle fremtidige tilskudd etter ordningen. Opptjeningen og kapitalen ligger igjen hos den kommunale tjenstepensjonsleverandøren. Størrelsen på fondet må fastsettes slik at alle fremtidige kostnader som knytter seg til de opptjente pensjonsrettighetene i den kommunale tjenstepensjonsordningen blir gitt dekning.

Ved engangsoppgjør får virksomhetene, eller den kommunale pensjonsleverandøren, utbetalt et engangsbeløp til dekning av beregnede fremtidige historiske pensjonskostnader. Engangsbeløpet er ment å dekke alle de fremtidige kostnadene som knytter seg til disse pensjonsrettighetene. Engangsbeløpet beregnes med utgangspunkt i overføringsavtalens bestemmelser om Sikringsordningens overtakelse av betalingsansvar ved avvikling av virksomhet.

Utvalget tilrår en årlig dekning av faktiske utgifter, og begrunner dette med at det vil gi «størst treffsikkerhet fordi de faktiske utgiftene dekkes når de oppstår». Utvalget mener at alternativet hvor SPK overtar ansvaret for de opptjente pensjonsrettigheter fra den kommunale tjenstepensjonsordningen, er det beste alternativet for en kompensasjonsordning. Utvalget vektlegger at alternativet vil medføre mindre administrasjon enn de andre foreslåtte ordningene, ettersom kompensasjonsordningen da inngår som ledd i et eksisterende system. Videre at alternativet er treffsikkert; kun de faktiske historiske pensjonskostnadene dekkes og kostnadene som knytter seg til de overførte pensjonsrettighetene dekkes når behovet oppstår.

Utvalget peker på betenkeligheter ved å beregne riktig størrelse på et fond og omfattende administrative konsekvenser. Utvalget anbefaler derfor ikke alternativet.

Utvalget fremhever som en fordel med et engangsoppgjør at det ikke må opprettes et administrativt apparat for årlige løpende utbetalinger. Som ulemper trekker utvalget frem at utbetalin-

gen i etableringsåret vil være høy og at engangstilskuddet må fastsettes slik at det er god margin for fremtidige premiekrav, med fare for overkompensasjon. På denne bakgrunn mener utvalget at alternativet egner seg relativt dårlig.

6.2 Høringsinstansenes syn på utvalgets utredning

I høringen av utvalgets utredning støtter et flertall av høringsinstansene SPK-modellen, fordi den fremstår som administrativ enkel. KLP-modellen får støtte av Arbeids- og sosialdepartementet, SPK, arbeidstakerorganisasjonene og KLP. Ingen høringsinstanser tar til orde for engangsoppgjør.

Hovedorganisasjonen Virke begrunner sin støtte til at ansvaret for de ideelles historiske pensjonsforpliktelser overføres til SPK med at dette «vil fordele kostnadene over flere tiår og være robust for endringer i den økonomiske forutsetningen som ligger til grunn for beregninger av pensjonskostnadene».

Arbeids- og sosialdepartementet mener at selv om utvalget har pekt på enkelte mulige fordeler med å overføre pensjonsrettigheter til SPK, så er ikke de administrative konsekvensene ved en slik overføring tilstrekkelig utredet. Dersom pensjonsrettighetene blir overført til SPK, vil ressursbruken i SPK være betydelig. Departementet utdyper dette slik:

«Dette er blant annet knyttet til at ulike pensjonsordninger bruker ulike beregningsfaktorer. Som følge av dette kan det derfor oppstå avvik ved beregning av pensjoner etter SPKs regler, og som det må korrigeres for.

SPK opererer normalt ikke i flyttemarkedet, jf. flyttereglene i forsikringsvirksomhetsloven som gjelder for private pensjonsleverandører. Som følge av dette vil ikke SPKs datasystemer være innrettet på å overta oppgjente rettigheter maskinelt. Disse data må derfor overføres manuelt. Manuell innlegging av alle nødvendige data for om lag 16 000 medlemmer vil være en betydelig og ressurskrevende arbeidsoppgave for SPK.

I ASDs tildelingsbrev til SPK for 2017 fremgår det at SPK står overfor store utviklings- og reformoppgaver knyttet til blant annet nye samordningsregler med folketrygden, en mulig ny offentlig tjenestepensjonsordning og modernisering av premiesystemet i SPK. Disse oppgavene vil kreve svært mye ressurser og kapasitet i SPK i årene som kommer. Selv om

en eventuell overtagelse av pensjonsrettigheter fra KLP vil være mulig å håndtere for SPK, vil oppgaven medføre en betydelig utfordring».

Arbeids- og sosialdepartementet tilføyer at SPK ifølge lov om Statens pensjonskasse først og fremst skal være en pensjonsordning for statsansatte:

«I forbindelse med Stortingets behandling av St.meld. nr 33 (1993–1994) Om medlemskap i SPK, jf. Innst. S. nr. 159 (1993–1994) ble dette prinsippet om medlemskap fastslått. Selv om de aktuelle virksomhetene har hatt en nær tilknytning til staten, og utført oppgaver for staten, så er de ikke en del av statsforvaltningen. I følge SPK-loven § 5 kan departementet bestemme at arbeidstakere i en virksomhet utenfor statstjenesten skal være medlemmer i SPK. Departementet har imidlertid de siste årene vært restriktive med å innlemme virksomheter utenfor statsforvaltningen».

SPK mener at selv om merarbeid og kostnader ikke er store i et samfunnsperspektiv, er det ikke lett å se begrunnelsen for hvorfor en flytting til SPK er hensiktsmessig, eller hva den samfunnsmessige gevinsten av tiltaket er, målt opp mot alternativet å la disse rettighetene bli håndtert der de ligger i dag i KLP. SPK viser også til at det vil være nødvendig å korrigere ytelsene manuelt fordi SPKs regelverk ikke er identisk med det regelverket som gjelder i KLP:

«Det er en forutsetning for at SPK skal kunne administrere, endre og beregne ytelser at alt beregnes i henhold til SPKs regelverk. Regelverket for offentlige tjenestepensjoner i kommunal sektor er ikke identisk med det som gjelder for statlig sektor. [...] Ved overføring til SPK av løpende pensjoner kan det oppstå avvik mellom det beløpet som utbetales før flyttingen, og det beløpet som beregnes etter SPKs regler. Etter forsikringsvirksomhetsloven § 6-3 kan ytelsen ikke bli redusert, og SPK vil kunne korrigere for dette manuelt.»

KLP mener at alternativet der årlig dekning går til KLP over statsbudsjettet er i tråd med historisk praksis, og at det har vært løsningen i tilsvarende tidligere saker. Periodiseringen av de årlige innbetalinger fra staten blir noe ulik i de to alternativene, men dette er ifølge KLP et margi- nalt forhold, og bør ikke ha betydning for valg av

løsning. KLP omtaler de administrative forskjellene slik:

«Det er vanskelig å se at SPK-alternativet vil medføre mindre administrasjon enn de andre foreslåtte ordningene fordi kompensasjonsordningen inngår som ledd i et eksisterende system, slik utvalget anfører. Disse forpliktelsene forvaltes i dagens «system» i bl.a. KLP. Dette systemet har også løsninger der staten betaler løpende premier for tilsvarende forpliktelser staten tidligere har overtatt ansvaret for fra andre virksomheter».

I en felles uttalelse mener *LO Kommune, LO Stat, Unio, YS Kommune, YS Stat og Akademikerne* at utbetaling av pensjon, regulering av oppsatte rettigheter og forvaltning av midler kan foretas av KLP. De peker på at det synes lite rasjonelt at staten skal overta dette ansvaret fra noen som allerede har fått innbetalt premie og påtatt seg forsikringsansvaret. Videre påpeker de at en da unngår unødvendig flytting av rettigheter og usikkerhet fra medlemmene om hva dette innebærer. Kostnadene og langsiktighet omtales slik:

«Det framstår også som en kostnadmessig fornuftig løsning å la rettighetene forbli i KLP, og at staten i stedet blir fakturert for de faktiske reguleringspremiene som oppstår. KLP har for disse aktuelle kundene, som for alle øvrige kunder med offentlig tjenestepensjon, svært langsiktige forpliktelser. Langsiktigheten i seg selv er derfor ikke noe argument for flytting».

Overføringsavtalens Sikringsordning mener at en overføring til SPK vil gi staten et mer omfattende ansvar, og begrunner dette slik:

«SPK-modellen medfører at staten ikke bare overtar forpliktelsene for de ikke forsikringsbare ytelser, men også ansvaret for de forsikringsbare ytelsene. Dette vil gi staten ansvar også for forhold som forsikringsselskapet – og ikke den ideelle institusjonen – i dag har ansvar for. Dette gjelder for eksempel økt levealder og lav avkastning på pensjonsmidlene. Vi antar at det samlede ansvaret som staten påtar seg etter dette alternativet, er langt større enn 1,7 mrd. kroner som er estimerte forpliktelser for de ikke forsikringsbare ytelser».

6.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at staten skulle kompensere deler av de årlige pensjonspremiene som KLP krever av virksomhetene, i stedet for å følge utvalgets anbefaling om overføring av pensjonsrettigheter til SPK. Departementet vektla at overføring til SPK ville være mer komplisert enn først antatt, administrativt krevende for SPK og KLP og at man unngår usikkerhet for medlemmene av pensjonsordningene.

6.4 Høringsinstansenes syn på høringsnotatet

Det er bred støtte for departementets forslag om å basere tilskuddet på de årlige pensjonspremiene som KLP krever av virksomhetene. Ingen av høringsinstansene fremmer forslag om å overføre pensjonsrettighetene til SPK.

Frelsesarmeen begrunner sin støtte til videreføring av KLP som pensjonsleverandør slik:

«Frelsesarmeen fremmet opprinnelig forslag til utvalget om å basere en løsning på overføring av forpliktelsene til Statens Pensjonskasse. I og med at forslaget fra Helse- og omsorgsdepartementet innebærer en forskrift som gir en permanent og forutsigbar overføring av ansvaret til Staten gjennom rettighetsfestet kompensasjon er vi positive til forslaget».

Bufdir mener at løsningen med et engangsoppgjør bør vurderes nærmere, fordi kostnader ved årlig tilskudd oppstår på mange områder, hos mange aktører og over lang tid. Staten gjør også oppmerksom på at «engangsoppgjør er en vanlig løsning når private selskaper kjøper opp hverandre eller fusjonerer, samt at engangsoppgjør var utfallet i rettsaken mellom tre ideelle stiftelser og staten v/ Bufdir i 2014».

6.5 Departementets vurdering og forslag

Departementet opprettholder forslaget om at tilskuddet baseres på årlig dekning av historiske pensjonskostnader etter beregninger fra pensjonsleverandøren (i praksis KLP).

Utvalget foreslo at SPK burde overta pensjonsforpliktelsene fra virksomhetene og KLP fordi det fremstod som administrativt enkelt. Departementet deler ikke den oppfatningen.

Det er etter departementets oppfatning vesentlig mindre administrasjon knyttet til å la pensjonsforpliktelsene bli værende i KLP. Dette alternativet får støtte av ASD, SPK, arbeidstakerorganisasjonene og KLP.

Høringsinnspill til utvalgets forslag viser at løsningen er mer komplisert enn først antatt og administrativt svært krevende for SPK og KLP. Overflyttingen vil ifølge SPK ta minst ett år og gi stor risiko for forsinkelse og feilutbetalinger. Tilskudd kan trolig ikke gis før 1. januar 2021 med dette alternativet. Det vil også påløpe betydelige utgifter til administrasjon i ordningens virketid. Det kreves manuell saksbehandling for å sikre at medlemmene ikke går ned i pensjonsytelse som følge av en overføring. Dersom tilskuddet avgrenses for opptjeningstid i pensjonsordningen og mot leveranser til kommuner og private, noe departementet foreslår, vil årlig administrativ byrde med en overføring til SPK bli vesentlig større enn alternativene. KLP må i stor grad videreføre dagens forvaltning og administrasjon av pensjonsordningene for å kunne utbetale mange av pensjonene og kreve refusjon fra SPK.

I høringen av departementets forslag til lov og forskrift støtter høringsinstansene departementets forslag om kompensasjon basert på årlige

pensjonspremier, med unntak av Bufdir som ber om en ny vurdering av engangsoppgjør.

Departementet mener derfor at valget av metode bør stå mellom årlig dekning av pensjonspremie via KLP og engangsoppgjør lik de beregnede fremtidige historiske pensjonskostnadene.

Et engangsoppgjør basert på opptjeningstid til 31. desember 2009 anslås på usikkert grunnlag å utgjøre om lag 900 mill. kroner det året utbetalingen skjer. De administrative kostnadene til etablering vil trolig være de samme som ved refusjon av premier fra KLP, men det påløper ikke årlig administrasjon knyttet til tilskuddsutbetaling og kontroll. Ulempen er at det må gjøres antakelser om usikre forhold langt frem i tid. Det er derfor risiko for at dekningen senere viser seg å være for liten eller for stor.

Det er gode argumenter både for en årlig dekning basert på pensjonspremier og et engangsoppgjør basert på overføringsavtalens bestemmelser om beregning av betalingsansvar ved avvikling av virksomhet. Departementet legger avgjørende vekt på risikoen for å ikke treffe godt på anslagene for den fremtidige utviklingen og at den årlige administrasjonen uansett trolig vil være begrenset etter etableringsfasen. Departementet foreslår derfor en årlig dekning basert på pensjonspremier.

7 Forskriftshjemmel

I høringsnotatet foreslo departementet en lovbestemmelse som gir Kongen myndighet til å gi forskrift med nærmere bestemmelser om innretningen av tilskuddsordningen, som bestemmelser om virkeområde, begrensninger i tilskuddsmottakere, beregning og avkorting av tilskudd, forvaltning av ordningen, vilkår for utbetaling av tilskudd og om plikter og forvaltningstiltak overfor private i forbindelse med forvaltningens kontroll av tilskuddsordningen.

Forslag til forskrift ble sendt på høring samtidig med forslag til lov.

Ingen høringsinstanser uttalte seg uttrykkelig om forskriftshjemmelen.

Departementet opprettholder forslaget om at Kongen gis hjemmel til i forskrift å gi nærmere bestemmelser om innretningen mv. av tilskuddsordningen.

Departementet foreslår å presisere i loven at Kongen i forskrift kan bestemme at virksomheter som omfattes av § 2 likevel ikke skal omfattes av tilskuddsordningen. Dette gjør det mulig å utelukke blant annet virksomheter som ved lovens vedtakelse allerede får dekning for sine historiske pensjonskostnader gjennom andre ordninger. Det gjelder i dag kirkelige familievernkontorer, Overføringsavtalens Sikringsordning og ideelle sykehus som har driftsavtaler med regionale helseforetak. Se omtale i punkt 4.5.

8 Statsstøtterettslige vurderinger

Tilskuddsordningen bør ikke iverksettes før det er oppnådd en høy grad av rettslig sikkerhet for at den er i tråd med statsstøttereglene. Departementet hadde derfor i 2017 en dialog med EFTAs overvåkingsorgan (ESA) for å avklare forholdet til statsstøttereglene. Dette resulterte i en formell notifikasjon av tilskuddsordningen 20. november 2017, med sikte på å oppnå rettslig sikkerhet for at tilskudd kan ytes uten risiko for senere krav om tilbakebetaling.

Utvalget konkluderte med at mottakerne av kompensasjon ikke vil omfattes av reglene om statsstøtte når de leverer helse- og sosialtjenester til staten. Det er ikke av betydning om de har deltatt i anbudskonkurranser eller ikke. Begrunnelsen er i hovedsak at mottakerne av kompensasjon ikke driver økonomisk aktivitet og at ett av vilkårene for å omfattes av reglene om statsstøtte derfor ikke er oppfylt. Det er tilstrekkelig til at reglene ikke gjelder slik virksomhet.

Utvalget anfører at spesialisthelsetjenester og barneverntjenester som er finansiert gjennom statsbudsjettet, allment tilgjengelig for befolkningen og tilnærmet gratis, ikke anses som økonomisk aktivitet. Det er støtte for dette i rettspraksis og i uttalelser fra Kommisjonen og ESA. Utvalget argumenterer i forlengelsen av dette med at det offentlige ikke behøver å drive tjenesten selv i egen regi, og at dersom man velger å benytte private leverandører, innebærer konkurranse om å utføre tjenesten ikke at tjenesten blir endret til økonomisk aktivitet. Så lenge de private aktørene er en del av det offentlige systemet, med gratis og allmenn tilgang, og er underlagt offentlig kontroll, kan det argumenteres for at de skal behandles på samme måte som de offentlige tjenestetilbyderne. Det er heller ikke nødvendigvis av betydning at det kan finnes private aktører som tilbyr tilsvarende tjenester til befolkningen mot betaling. Siden den offentlig finansierte tjenesten og den rent private tjenesten er tilgjengelige på helt ulike vilkår, vil de i denne sammenheng ikke bli ansett som samme tjeneste – hovedsakelig ettersom den ene får betalt av det offentlige mens den andre tar betalt direkte fra brukerne.

Utvalget viser også til at tjenester som innebærer bruk av tvang, som tvunget barnevern og tvunget psykisk helsevern, ikke skal anses som økonomisk aktivitet.

Dersom virksomhetene likevel skulle anses å drive økonomisk aktivitet, mener utvalget at kompensasjon til mange av de potensielle mottakerne trolig ikke er egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene. Det bygger på at det verken er sannsynlig at tjenesteytere fra andre land ønsker å etablere seg i Norge eller at norske tjenesteytere har etablert seg i andre EØS-land. Utvalget vurderer ikke dette vilkåret nærmere.

Endelig uttaler utvalget at støttetiltak også kan være forenlige med EØS-avtalen. Det er rom for å støtte tjenester som staten anser som viktige for befolkningen, og som markedet ikke leverer på egen hånd (tjenester av allmenn økonomisk betydning).

Departementet la utvalgets vurdering til grunn i den formelle notifikasjonen av tilskuddsordningen til ESA.

ESA fattet 7. februar 2018 vedtak 17/18/COL om at den notifiserte tilskuddsordningen ikke vil innebære at mottakerne får offentlig støtte etter EØS-avtalen artikkel 61. Reglene om offentlig støtte er derfor ikke til hinder for at tilskuddsordningen kan innføres. ESAs vedtak gir rettslig sikkerhet for at virksomhetene ikke må betale kompensasjonen tilbake med renter på et senere tidspunkt.

ESA konkluderer med at virksomheter ikke anses å drive økonomisk aktivitet når de leverer spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester som er finansiert gjennom statsbudsjettet, allment tilgjengelig for befolkningen og tilnærmet gratis. ESA skriver uttrykkelig at vurderingen vil være den samme for virksomheter som drives med et ideelt formål og virksomheter som drives med et kommersielt formål. For barneverntjenester legges det også vekt på at tjenestene involverer utøvelse av offentlig myndighet i form av tvang. ESA legger etter departementets oppfatning til grunn samme forståelse som utvalget. ESAs avklaring vil derfor gjelde alle private virksomheter som omfattes av tilskuddsordningen og

som oppfyller de detaljerte vilkårene i lov og forskrift.

ESA konkluderer videre med at heller ikke KLPs rolle som mellomledd ved utbetalingen av kompensasjonen til virksomhetene omfattes av statsstøttereglene. Dette skyldes at KLP ikke anses å drive økonomisk aktivitet og at KLP ikke mottar en økonomisk fordel når den kun fordeler kompensasjonen videre til sine kunder i form av reduserte fakturaer for løpende pensjonspremier. Det stilles strenge krav til separate regnskaper for forvaltningen av pensjonsmidler, noe som også vil gjelde forvaltningen av den statlige kompensasjonen.

Så lenge kompensasjonen ikke tilfaller økonomisk aktivitet, har ikke statsstøttereglene betydning for hvordan kompensasjonsordningen utformes. Dette innebærer at statsstøttereglene ikke skal påvirke hvor stor kompensasjon som ytes ikke-økonomisk aktivitet eller hvilken kompensasjonsmetode som anvendes.

Lovfesting av en kompensasjonsordning med årlig refusjon legger til rette for at et enkeltvedtak om kompensasjon kan fattes én gang og at årlige utbetalinger besluttet med bakgrunn i dette vedtaket. Det vil forhindre en situasjon hvor enkeltvedtak må fattes årlig for å følge budsjettvedtakene. Departementet legger til grunn at den statsstøtterettslige vurderingen skal skje når det fattes et enkeltvedtak om at en virksomhet har rett til å motta kompensasjon etter de beregningsreglene som følger av forskrift om kompensasjon. Vurderingen skal ikke gjøres på nytt når tilskuddets størrelse beregnes hvert år.

Reglene om offentlig støtte innebærer at tildelt tilskudd ikke skal tilfalle de delene av en virksomhet som eventuelt driver økonomiske aktivitet når kompensasjonen utbetales, både ved ordningens ikrafttredelse og i senere år. Departementet vil derfor i forskrift stille som vilkår for å motta tilskuddet at det ikke skal tilfalle del av virksomhet som driver økonomisk aktivitet. Dette kan oppnås ved enten å opprette separate regnskaper mellom de to aktivitetstypene, med riktig fordeling av inntekter og kostnader, eller utskilling av den økonomiske aktiviteten i en egen juridisk enhet. Kom-

pensasjon for historiske pensjonskostnader vil trolig regnes som statsstøtte i den grad den tilfaller økonomisk aktivitet. Det kan være tilfellet dersom en virksomhet både leverer ikke-økonomiske tjenester i form av spesialisthelsetjenester etter avtale med regionale helseforetak og helsetjenester til privatbetalende kunder eller forsikrings-selskap. Departementet har begrenset informasjon om i hvilken grad de potensielle mottakerne av kompensasjon driver økonomisk aktivitet i dag. De aller fleste virksomhetene leverer trolig kun helse- og sosialtjenester på vegne av det offentlige. Problemstillingen er uansett av stor betydning for om virksomhetene i fremtiden kan motta tilskudd dersom de velger å legge om deler av aktiviteten mot et marked.

Departementet tar sikte på å forskriftsfeste som vilkår for å motta tilskuddet at det ikke skal benyttes til å finansiere del av virksomhet som krever egenbetaling fra brukere som utgjør mer enn en marginal del av tjenestens markedspris. Bakgrunnen er at regelverket for offentlig støtte forutsetter at private ikke betaler mer enn en marginal del av kostnadene ved tjenester som ellers regnes som en ikke-økonomisk aktivitet. Det er vanskelig å gi et generelt svar på hvor stor andel pasientbetalingen maksimalt kan utgjøre. Det avhenger blant annet av tjenestens karakter, kostnadene med å produsere den, om det tas hensyn til pasientens betalingsevne og hvordan egenbetaling er regulert i det enkelte land. I sak E-05/7 Private Barnehagers Landsforbund fant EFTA-domstolen at foreldrenes betaling av om lag 20 prosent av kostnadene ved en barnehageplass ikke medførte at barnehagene drev økonomisk aktivitet. Departementet vurderer på bakgrunn av dette at man trolig kan legge til grunn at en brukerbetaling på mindre enn 20 prosent ikke vil innebære at en ellers ikke-økonomisk aktivitet likevel regnes som økonomisk aktivitet. Jo høyere brukerbetalingen er, jo større vil risikoen være for at en aktivitet kan regnes som økonomisk. I sitt vedtak uttaler ESA at de norske egenandelene for spesialisthelsetjenester kun utgjør en marginal andel av de faktiske kostnadene knyttet til å yte disse.

9 Anskaffelsesrettslige vurderinger

9.1 Kompensasjon for kostnader som påløper i avtaleperiode

De regionale helseforetakene inngikk i perioden 2010–2013 avtaler etter konkurranse på områdene tverrfaglig spesialisert rusbehandling, rehabilitering og opptrening og psykisk helsevern. I avtalene var det forutsatt at alle kostnader forbundet med levering av tjenestene skulle inngå i den avtalte prisen. I flere tilfeller var det også uttrykkelig presisert at det ikke ytes tillegg for pensjonsforpliktelser, enten i forkant av tilbudsinngivelsen eller i avtalene. Selv uten en slik presisering ville det være en formodning om at leverandørene tar med alle sine kostnader i den tilbudte prisen, såfremt det ikke var klare holdepunkter for noe annet i øvrige konkurransedokumenter, protokoller, referater mv.

EU-domstolen har utviklet en praksis om hvilke endringer som kan foretas i inngåtte anbudskontrakter. Det er særlig EU-domstolens sak C-454/06 (Pressetext) som er sentral. Det følger av denne avgjørelsen at oppdragsgiver ikke kan foreta vesentlige endringer i inngåtte kontrakter. EU-domstolen legger til grunn at oppdragsgiver har et svært snevert spillerom for å foreta endringer av kontraktens økonomiske balanse i favør av leverandøren. Oppdragsgiver kan i utgangspunktet kun foreta endringer som er «ubetydelige» og som «kan forklares på en objektiv måte».

En eventuell kompensasjon for pensjonsforpliktelsene ville føre til en endring i kontraktens økonomiske balanse i favør av leverandøren, uten at de regionale helseforetakene tilføres noen fordeler. Spillerommet for endringer er da svært lite. En pensjonskompensasjon i avtalens løpetid kan ikke anses som ubetydelig.

Det er også nærliggende å tenke seg at det kunne påvirket konkurransen, både deltakelsen og utfallet, dersom de regionale helseforetakene i første omgang hadde tatt et særskilt ansvar for pensjonskostnader. Man kan ikke se bort fra at noen leverandører valgte ikke å delta på grunn av at eventuelle økte pensjonskostnader måtte medtas i den tilbudte prisen. For de leverandørene

som eventuelt hadde tatt høyde for en bestemt kostnadsutvikling i prisingen av sitt tilbud, og som tapte konkurransen på grunn av dette, vil det fremstå som en usaklig forskjellsbehandling om man skulle tillate at oppdragsgiver etter kontraktsinngåelsen kompenserte de leverandører som ikke hadde tatt høyde for dette.

På denne bakgrunn gir de gjeldende avtalene trolig ikke rettslig adgang til å yte særskilt kompensasjon for pensjonsforpliktelser.

Ved en statlig kompensasjonsordning er det ikke de regionale helseforetakene, men staten som eget rettssubjekt, som eventuelt vil yte kompensasjon til de private leverandørene. I utgangspunktet tilsier dette at det ikke er anskaffelsesrettslige hindringer for at staten utbetaler kompensasjon. På den annen side, er det gode grunner til å identifisere de regionale helseforetakene og staten i dette spørsmålet. Det er en direkte sammenheng mellom avtalen og pensjonskompensasjon, ettersom det uten avtalen ikke ville vært behov eller grunnlag for kompensasjon for de pensjonskostnadene som oppstår i avtaleperioden. Staten finansierer dessuten de regionale helseforetakene og helseforetakene benytter de statlige overføringene til å finansiere avtaler med de private leverandørene. Det er derfor i realiteten staten som har finansiert de eksisterende avtalene. Videre ville en situasjon hvor staten kunne tildele støtte til private som har avtale med de regionale helseforetakene legge grunnlaget for en betydelig omgåelse av anskaffelsesreglene. Staten kan som eier av de regionale helseforetakene innrette pengestrømmene til de private virksomhetene på ulike måter, og det ville være uheldig om valget av metode skulle avgjøre om anskaffelsesreglenes forbud kommer til anvendelse eller ikke.

På denne bakgrunn er det sannsynlig at staten og de regionale helseforetakene vil identifiseres med hverandre ved overføring av midler til private ut over det som følger av kontrakt. Staten bør derfor unngå å yte kompensasjon for pensjonsforpliktelser som private skal dekke selv, i tråd med avtale med regionale helseforetak.

9.2 Muligheten for å gi kompensasjon for opptjeningstid i avtaler inngått etter 2010

I dette punktet er spørsmålet om tilskudd kan tildeles for pensjonskostnader som er knyttet til tjenester levert i forbindelse med en anbudsutsatt kontrakt som er avsluttet på det tidspunktet tilskuddsordningen trer i kraft.

Det er en forutsetning i mange kontrakter inngått i 2010 og senere at den avtalte prisen skal dekke alle kostnader knyttet til tjenesten, herunder pensjonskostnader. Det kan da hevdes at etterbetaling av pensjonskompensasjon vil utgjøre en dobbeltbetaling som vil være en vesentlig endring av kontrakten.

Departementet har ikke funnet støtte i praksis eller teori for at anskaffelsesreglene vil hindre utbetaling av kompensasjon for historiske pensjonskostnader som er pådratt på grunnlag av avtaler hvor det er forutsatt at betalingen skal dekke alle kostnader knyttet til tjenesten, herunder pensjon. Det alminnelige utgangspunktet er

at anskaffelsesreglene anses å komme til anvendelse frem til en kontrakt er inngått. Når en kontrakt er inngått er man dermed i hovedsak utenfor anskaffelsesreglenes område. Domstolene har riktig nok utvidet reglenes anvendelse til også å gjelde kontraktens løpetid gjennom prinsippene om vesentlig endring av kontrakt, men departementet kjenner ikke til saker hvor anskaffelsesreglene er anvendt på kontrakter som er utløpt. Videre ville det ikke være noen sanksjoner tilgjengelig dersom man skulle finne at det forelå et brudd, ettersom den relevante kontrakten allerede ville være utløpt.

I denne saken vil kompensasjon under ordningen være direkte knyttet til kostnader som er pådratt i en spesifikk kontraktsperiode. Departementet kan derfor ikke utelukke at dette konkrete forholdet innebærer en viss risiko for at en likevel i denne saken kunne finne at kompensasjon ville utgjøre brudd på anskaffelsesreglene. Etter departementets syn er dette likevel ikke sannsynlig.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

10.1 Innledning

Departementet viser til uttalelsen fra Finanskomiteens flertall i Innst. 2 S (2017–2018) om at «innretningen på kompensasjonen må arbeides videre med før Stortinget vedtar en slik tilskuddsordning, og at ordningen derfor ikke bør besluttes nå». Basert på komiteens øvrige merknader legger departementet til grunn at komiteen blant annet forutsetter en vurdering av et senere skjæringstidspunkt for opptjeningstid i ordningen.

På denne bakgrunn, beskriver departementet nedenfor de økonomiske og administrative konsekvensene av tre ulike skjæringstidspunkter for opptjeningstiden. Foruten departementets forslag om opptjeningstid frem til 1. januar 2010, omtales høringsinstansenes forslag om opptjeningstid frem til ordningens ikrafttredelse (representert ved datoen 1. januar 2019) og enkelte høringsinstansers subsidiære forslag om opptjeningstid frem til 1. januar 2015.

Alle tall er uten arbeidsgiveravgift, ettersom departementet foreslår at tilskuddet i utgangspunktet skal utbetales til KLP. Se omtale i punkt 5.6.7.

10.2 Budsjettmessige konsekvenser ved opptjeningstid til 2010

Totalt kostnader i de neste 100 årene kan illustreres ved at KLP har anslått et engangsoppgjør etter Sikringsordningens bestemmelser uten avkorting til om lag 1,9 mrd. kroner i 2019. Dette er sammenlignbart med utvalgets beregning av et engangsoppgjør på om lag 1,7 mrd. kroner i 2016. Med avkorting for opptjeningstid etter 2010 kan et eventuelt engangsoppgjør i 2019 anslås til om lag 900 mill. kroner.

Utgangspunkt for estimert utbetaling i 2019 er årlig kompensasjon for pensjonspremie knyttet til historiske pensjonskostnader på anslagsvis 212 mill. kroner, med avkorting for avkastning på fondsmidler. Anslaget for avkastning i 2019 er om lag 18 mill. kroner. Det legges til grunn at

avgrensning mot opptjeningstid etter 2010 reduserer tilskuddet med i overkant av 50 prosent.

Omfanget av avkorting for kostnader som knytter seg til andre tjenester enn lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester vil være ukjent før virksomhetene har avgitt erklæring og sannsynliggjort sine krav. Departementet estimerer avkortingene til å være i størrelsesorden 5 prosent.

Regionale helseforetak og Bufdir har avtaletestet at de private skal dekke pensjonskostnadene selv i avtaleperioden. Kompensasjon av kostnader som allerede er dekket av eksisterende avtaler er normalt i strid med reglene om offentlige anskaffelser, og kan derfor ikke kompenseres før avtalene er reforhandlet eller avsluttet. På bakgrunn av dette reduseres tilskuddet vesentlig i 2019. Svært få avtaler utløper før 2021.

Beregnet tilskudd i 2019 estimeres på dette grunnlaget til om lag 30 mill. kroner. Kompensasjon for arbeidsgiveravgift vil komme i tillegg, under forutsetning av at kompensasjonen betales til virksomhetene. Betales tilskuddet direkte til KLP vil arbeidsgiveravgift ikke påløpe, slik at kompensasjon for dette bortfaller.

KLP må opprette nye pensjonsavtaler for de fleste virksomhetene. Det vil kreve systemendringer og langvarig og omfattende saksbehandling. Staten må inngå avtale med KLP om dekning av kostnadene knyttet til dette. KLP har allerede et system for å kunne fakturere virksomhetene for differansen mellom premiene og det staten dekker.

Total kostnad i 2019 anslås til om lag 42 mill. kroner. Beløpet inkluderer administrative utgifter. Anslaget er usikkert.

Utgifter vil løpe så lenge det er alders- og etterlattepensjonister med rettigheter etter ordningen.

De årlige kostnadene vil kunne variere en god del, og stiger frem mot 2030 for så å synke. Kostnadene vil ellers avhenge av avkastningen på fondsmidlene og lønnsveksten i samfunnet. KLP har estimert brutto pensjonspremie i 2021 til 255 mill. kroner. Dette vil reduseres til om lag 110 mill. kroner, forutsatt avkorting for opptjeningstid og avkastning, og at alle avtalene er reforhandlet eller inngått på nytt.

Medlemmene i ordningene ivaretas av KLP på samme måte som i dag.

10.3 Budsjettmessige konsekvenser ved opptjeningstid til 2019

Totalt kostnader i de neste 100 årene kan illustreres ved at KLP har anslått et engangsoppgjør etter Sikringsordningens bestemmelser uten avkorting til om lag 1,9 mrd. kroner i 2019. Med avkorting for opptjeningstid etter 2010 kan et eventuelt engangsoppgjør i 2019 anslås til om lag 900 mill. kroner, dvs. om lag 1 mrd. kroner lavere enn uten avkorting.

Dersom opptjeningstid frem til 1. januar 2019 skal dekkes, vil kostnadene i 2019 av tilskuddskomponenten for hele 2019 beløpe seg til om lag 55 mill. kroner.

Kostnader til administrasjon og kjøp av tjenester i 2019 kommer i tillegg. Anslaget for kjøp av tjenester knytter seg hovedsakelig til arbeid med å føre medlemmenes opptjeningstid tilbake til 2010. Det er derfor grunn til å anta at kostnader til administrasjon og kjøp av tjenester kan reduseres til om lag 5 mill. kroner i 2019 dersom opptjeningstiden frem til 1. januar 2019 legges til grunn. Totale kostnader i 2019 ved å inkludere pensjonskostnader frem til 1. januar 2019 kan derfor anslås til om lag 60 mill. kroner, inkludert administrasjon og kjøp av tjenester.

De årlige kostnadene vil kunne variere en god del, og stiger frem mot 2030 for så å synke. KLP har estimert brutto pensjonspremie i 2021 til 255 mill. kroner. Dersom alle eksisterende avtaler enten er erstattet eller reforhandlet innen den tid, kan totale kostnader i 2021 ved opptjeningstid frem til 1. januar 2019 anslås til om lag 225 mill. kroner. Til sammenligning anslås kostnadene i 2021 til om lag 110 mill. kroner ved opptjeningstid frem til 1. januar 2010.

Det understrekes at anslagene er usikre.

10.4 Budsjettmessige konsekvenser ved opptjeningstid til 2015

Det er større usikkerhet knyttet til anslagene ved opptjeningstid frem til 1. januar 2015.

Totalt kostnader i de neste 100 årene kan estimeres til om lag 1,5 mrd. kroner. Dersom opptjeningstid frem til 1. januar 2015 skal dekkes, kan kostnadene i 2019 av tilskuddskomponenten for hele 2019 beløpe seg til om lag 43 mill. kroner.

Kostnader til administrasjon og kjøp av tjenester kan trolig reduseres til om lag 7 mill. kroner i 2019. Totale kostnader i 2019 ved å inkludere pensjonskostnader frem til 1. januar 2015 kan derfor anslås til om lag 50 mill. kroner.

Dersom alle eksisterende avtaler enten er erstattet eller reforhandlet innen den tid, kan totale kostnader i 2021 ved opptjeningstid frem til 1. januar 2015 anslås til om lag 140 mill. kroner.

10.5 Ikrafttredelse

Departementet legger til grunn at tilskuddsordningen kan tre i kraft i 2019 og at tilskuddet skal beregnes med virkning for hele 2019. Departementet tar sikte på å fastsette forskrift om tilskuddsordning så snart som mulig etter at lovforslaget er behandlet av Stortinget.

Departementet foreslår at tidspunktet for lovens ikrafttredelse avgjøres av Kongen.

10.6 Andre forhold

Lovforslaget innebærer at tilskuddet til den enkelte virksomhet, og dermed også de totale tilskuddene, bestemmes av de objektive vilkårene og beregningsreglene i lov og forskrift. Departementet kan ikke redusere tilskuddene skjønnsmessig for å overholde en budsjetttramme. Det er derfor behov for en overslagsbevilgning.

Tilskuddsordningen vil gjelde virksomheter som leverer tjenester innenfor ansvarsområdet til det som i dag er Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet. Departementene vil delegere forvaltningen av tilskuddsordningen til underliggende forvaltningsorgan.

11 Merknader til de enkelte paragrafer

Til § 1

Bestemmelsen fastsetter at lovens formål er å bidra til bedre rammevilkår for private virksomheter. Dette oppnås ved å yte tilskudd til dekning av historiske pensjonskostnader.

Med historiske pensjonskostnader menes kostnader i offentlige tjenstepensjonsordninger knyttet til tidligere opptjente pensjonsrettigheter som forfaller til betaling etter at opptjeningen har skjedd. Se omtale i punkt 5.1.

Til § 2

Bestemmelsen etablerer en tilskuddsordning som kan innrettes slik at søkere gis rett til tilskudd i den grad de oppfyller de vilkårene som oppstilles i loven og i forskrift etter § 4. Tilskudd kan likevel bare tildeles så fremt det er i tråd med reglene om offentlig støtte.

Bestemmelsen fastsetter de ytre grensene for ordningens virkeområde. Se omtale i punkt 4.5.

Spesialisthelsetjenester som nevnt i spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 a omfatter blant annet spesialisthelsetjenester som sykehustjenester, tverrfaglig spesialisert rusbehandling, psykisk helsevern og spesialisert rehabilitering. Dette er tjenester som regionale helseforetak i dag har ansvar for å tilby befolkningen i sine helseregioner og som før 2001 var fylkeskommunenes ansvar. Barneverntjenester som staten har finansieringsansvaret for etter barnevernloven § 9-4 omfatter blant annet barneverninstitusjoner og sentre for foreldre og barn.

Loven regulerer kun tilskudd til virksomheter som betaler årlig premie til kommunal tjenstepensjonsordning som regulert i lov 10. juni 2005 nr. 44 om forsikringsvirksomhet kapittel 4. Dette innebærer at tilskuddsordningen ikke omfatter virksomheter som har hatt tjenstepensjonsordning etter foretakspensjonsloven og den tidligere ordningen med tjenstepensjonsordning etter skatteloven (TPES). Tilskuddsordningen omfatter derfor heller ikke virksomheter som er medlemmer i Statens pensjonskasse.

Andre ledd bestemmer at søknader om tilskudd avgjøres av departementet. Ansvarlige departementer er Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet. Myndigheten kan delegeres.

Til § 3

Se omtale av tilskuddets beregning i punkt 5.6.

Første ledd fastlår at årlige tilskudd skal dekke virksomhetens årlige pensjonspremie til kommunal tjenstepensjonsordning, begrenset til premie for pensjonsrettigheter som medlemmer av pensjonsordningen har opptjent før 1. januar 2010. Dette omfatter reguleringspremie og særskilte engangspremier, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 4-5 andre og tredje ledd.

Tilskudd skal ikke beregnes for opptjening i pensjonsordning etter lov 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere, i pensjonsordning for sykehusleger, foretakspensjonsloven eller den tidligere ordningen med tjenstepensjonsordning etter skatteloven (TPES).

Tilskuddet beregnes fra ordningens ikrafttredelse eller fra den tid som bestemmes i forskrift.

Første ledd andre punktum innebærer at tilskuddet ikke skal dekke premie for historiske pensjonskostnader knyttet til blant annet leveranser til kommuner og private.

Andre ledd regulerer avkorting av tilskuddet.

I bokstav a omtales avkastning på premiereserve og tilleggsavsetninger. Dette er en del av pensjonsordningens forsikringskapital, jf. lov om forsikringsvirksomhet 10. juni 2005 nr. 44 § 4-11.

I bokstav b omtales kompensasjon som allerede er gitt eller er forutsatt dekket etter avtale. Et eksempel på dette er historiske pensjonskostnader som virksomheter ifølge eksisterende avtaler med regionale helseforetak eller Bufdir selv må dekke. Se omtale i punkt 5.6.5. Et annet eksempel er erstatningsutbetalinger som er ment å dekke historiske pensjonskostnader.

Kongen kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om beregning av tilskudd, jf. § 4.

Til § 4

Første punktum fastslår at Kongen kan gi forskrift om innretningen av tilskuddsordningen. Bestemmelsen viser lovens karakter av å være en hjemmelslov, hvor den nærmere utforming av regelverket er fastsatt på forskriftsnivå.

Forskriftsbestemmelser om beregning av tilskudd er blant annet aktuelt for sjablonmessige beregningsmetoder ved manglende informasjon om medlemmers opptjeningshistorikk eller tjenesteleveranser som ikke omfattes av ordningen. Dette forutsetter detaljerte regler som må kunne tilpasses de erfaringene som tilskuddsforvalteren og pensjonsleverandøren gjør i forbindelse med den praktiske gjennomføringen av tilskuddsordningen.

Med forvaltning av ordningen menes blant annet krav til søknaden, saksbehandlingen og klaregler.

Vilkår for utbetaling av tilskudd kan blant annet være at tilskuddet ikke skal tilfalle del av virksomhet som driver økonomisk aktivitet, at eventuelle rettskrav på dekning av historiske pensjonskostnader som det beregnes tilskudd på faller og formelle krav til signering.

Med plikter og forvaltningstiltak overfor private i forbindelse med forvaltningens kontroll av tilskuddsordningen menes blant annet kontrolltiltak, krav til rapportering og renteberegning, stans i utbetaling, motregning og tilbakekreving ved uberettiget utbetaling.

Ifølge andre punktum kan Kongen i forskrift bestemme at virksomheter som omfattes av § 2 likevel ikke skal omfattes av tilskuddsordningen. Dette innebærer at Kongen i forskrift kan bestemme at visse private virksomheter som har levert spesialisthelsetjenester som nevnt i spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 a eller barneverntjenester som staten har finansieringsansvaret for etter barnevernloven § 9-4 ikke kan tildeles tilskudd. Dette er for eksempel aktuelt for virksomheter som ved lovens vedtakelse allerede får dekning for sine historiske pensjonskostnader gjennom andre ordninger. Se omtale i punkt 4.5.

Helse- og omsorgsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om tilskudd til visse private virksomheter med offentlig tjenestepensjonsordning.

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om tilskudd til visse private virksomheter med offentlig tjenestepensjonsordning i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om tilskudd til visse private virksomheter med offentlig tjenestepensjonsordning

§ 1 *Formål*

Lovens formål er å bidra til bedre rammevilkår for private virksomheter som nevnt i § 2 ved å yte tilskudd til dekning av kostnader i offentlige tjenestepensjonsordninger knyttet til tidligere opptjente pensjonsrettigheter som forfaller til betaling etter at opptjeningen har skjedd (historiske pensjonskostnader).

§ 2 *Tilskuddsordning*

Departementet kan etter søknad tildele tilskudd til private virksomheter som har levert spesialisthelsetjenester som nevnt i spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 a eller barneverntjenester som staten har finansieringsansvaret for etter barnevernloven § 9-4, til dekning av årlig premie til offentlig tjenestepensjonsordning som regulert i forsikringsvirksomhetsloven kapittel 4.

Søknader om tilskudd avgjøres av departementet.

§ 3 *Beregning av tilskudd*

Det skal ytes årlige tilskudd beregnet på grunnlag av virksomhetens årlige pensjonspremie, begrenset til premie for pensjonsrettigheter

som medlemmer av pensjonsordningen har opptjent før 1. januar 2010. Tilskuddet omfatter ikke premie som er knyttet til annen virksomhet enn levering av tjenester som nevnt i § 2.

I tilskuddet skal det gjøres fradrag for

- a) virksomhetens avkastning på premiereserve og tilleggsavsetninger forvaltet av tjenestepensjonsleverandør for den andel som tilskuddsordningen dekker, fratrukket administrative kostnader
- b) kompensasjon som allerede er gitt eller er forutsatt dekket etter avtale

§ 4 *Forskrifter*

Kongen kan gi forskrift om innretningen av tilskuddsordningen, herunder virkeområde, beregning av tilskudd, forvaltning av ordningen, vilkår for utbetaling av tilskudd og plikter og forvaltningstiltak overfor private i forbindelse med forvaltningens kontroll av tilskuddsordningen. Kongen kan i forskrift bestemme at virksomheter som omfattes av § 2, likevel ikke skal omfattes av tilskuddsordningen.

§ 5 *Ikrafttredelse*

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.



