

Høringsnotat

**Forslag til lov og forskrift om tilskudd til virksomheter med offentlig
tjenestepensjonsordning som leverer lovpålagte
spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester (oppfølging
av NOU 2016:12 Ideell opprydding)**

Sendt på høring: 12. oktober 2017
Høringsfrist: 21. desember 2017

Innhold

1. Innledning	5
1.1 Forslag til lov og forskrift.....	5
1.2 Hippe-utvalget	5
1.3 Utvalgets anbefalinger og høringsinnspillene.....	5
2. Departementets forslag	7
2.1 Innledning.....	7
2.2 Hvilke mottakere som bør omfattes av en tilskuddsordning	7
2.3 Prinsipper for beregning av tilskudd.....	7
2.4 Hvordan tilskuddet bør ytes.....	9
2.5 Etablering og administrasjon.....	9
2.6 Statsstøtterettslige vurderinger.....	10
2.7 Anskaffelsesrettslige vurderinger.	10
3. Tilskuddets størrelse	11
3.1 Utgangspunktet: Historiske pensjonskostnader	11
3.2 Kostnader som påløper i fremtiden – ikke forfalte kostnader	11
3.3 Avkastning fra fond	11
3.4 Dobbeltkompensasjon.....	12
3.4.1 Utgangspunktet.....	12
3.4.2 Reforhandling	12
3.4.3 Delvis tilskudd	13
3.5 Opptjeningstid.....	14
3.5.1 Innledning	14
3.5.2 Valg av tidspunkt	14
3.5.3 Felles grense for opptjeningstid eller ulikt for hver kontrakt	14
3.5.4 Valg av metode for å begrense opptjeningstiden tilbake i tid	14
3.5.5 Krav om pensjonsavtale for opptjening frem til 1. januar 2010	15
3.5.6 Utbetaling på etterskudd og med renter.....	16
3.6 Kostnader for annet enn spesialisthelsetjenester og statlig barnevern.....	16
3.6.1 Problemstillingen	16
3.6.2 Leveranser til kommunene.....	16
3.6.3 Leveranser til private mv.	17
3.6.4 Frivillig og tilskuddsfinansiert aktivitet	17
3.6.5 Betydningen av unntakene.....	18
3.6.6 Praktisk løsning for avkorting.....	18
3.6.7 Tilgang til opplysninger og søkeres egenerklæringer.....	19
3.7 Arbeidsgiveravgift	19

3.8	Kostnader i sykepleierordningen eller legeordningen	20
3.9	Skattefordeler og bidrag til verdiøkning på eiendom	20
3.10	Avkorting for eventuelle erstatningsutbetalinger	20
3.11	Tilskudd for kostnader som dekkes av økonomisk aktivitet?	20
4.	Hvordan bør kompensasjonen gis?	22
4.1	Alternativene	22
4.2	Alternativ 1: Årlig dekning av pensjonsutbetalinger ved at SPK delvis overtar ansvaret fra KLP	22
4.2.1	Løsningen	22
4.2.2	Behovet for administrative tilpasninger	22
4.3	Alternativ 2: Årlig dekning av pensjonspremier til KLP over statsbudsjettet .	24
4.3.1	Løsningen	24
4.3.2	Behovet for administrative tilpasninger	24
4.4	Alternativ 3: Engangsoppgjør	24
4.5	Alternativ 4: Etablering av eget fond	25
4.6	Utvalgets vurdering	25
4.7	Høringen av utvalgets forslag	25
4.8	Kriterier for valg av kompensasjonsmodell	27
4.9	Departementets vurdering	27
4.9.1	Vurdering av fond	27
4.9.2	Årlig utbetaling eller engangsoppgjør	27
4.9.3	Valget mellom alternativene KLP og SPK for årlig kompensasjon	28
5.	Statsstøtterettslige vurderinger	31
5.1	Behovet for formell avklaring med ESA	31
5.2	Gjelder statsstøttereglene for tjenesteleverandørene?	31
5.3	Gjelder statsstøttereglene for pensjonsleverandøren?	32
5.4	Statsstøttereglenes betydning for utformingen av tilskuddssordningen	32
5.5	Statsstøttereglene skal vurderes på vedtakstidspunktet	32
5.6	Behovet for separate regnskaper eller utskilling	32
5.6.1	Bakgrunn	32
5.6.2	Krav om separate regnskaper eller utskilling	33
5.6.3	Betydningen for valget av kompensasjonsmetode	33
5.7	Betydningen av pasienters egenbetaling	34
6.	Anskaffelsesrettslige vurderinger	36
6.1	Kompensasjon for kostnader som påløper i avtaleperiode	36
6.1.1	Forbud mot dobbelt kompensasjon	36
6.1.2	Identifikasjon mellom staten og regionale helseforetak	36

6.2 Muligheten for å gi kompensasjon for opptjeningstid i avtaler inngått etter 2010 37

7. Etablering og administrasjon av ordningen	38
7.1 Behovet for lovfesting.....	38
7.2 Tilskuddsforvalter	38
7.3 Vedtak om tildeling og vedtak om utbetaling	38
7.4 Vilkår for utbetaling	39
7.5 Hvem bør få utbetalt tilskuddet?.....	39
7.6 Prosess for søknad og saksbehandling	39
7.6.1 Omfang.....	39
7.6.2 Fastsettelse av tilskuddets størrelse	40
7.6.3 Årlige vedtak for å forhindre dobbeltkompensasjon i avtaleperioden	40
7.7 Dokumentasjon, kontroll og oppfølging	40
7.8 Forvaltningstiltak ved brudd på forskriften og vedtak om tilskudd	41
8. Økonomiske og administrative konsekvenser.....	42
Forslag til lov om tilskudd til virksomheter med offentlig tjenstepensjonsordning som leverer lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester	43
Forslag til forskrift om tilskudd til virksomheter med offentlig tjenstepensjonsordning som leverer lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester	44
Vedlegg: Nærmere om beregning av opptjeningstid i KLP	49

1. Innledning

1.1 Forslag til lov og forskrift

Helse- og omsorgsdepartementet har i samarbeid med Barne- og likestillingsdepartementet utarbeidet vedlagte utkast til lov og forskrift om tilskudd til virksomheter med offentlig tjenstepensjonsordning som leverer lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester.

Tilskuddet er et ledd i regjeringens politikk for å styrke rammevilkårene for ideelle tjenesteleverandører.

Lovutkastet er utformet som en hjemmelslov, med generelle bestemmelser om formål, tilskuddsmottakere og beregning av tilskudd. Videre inneholder lovutkastet hjemmel for at departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om kontroll og innretningen av tilskuddsordningen. Loven gir dermed en lovfestet rett til et tilskudd.

I forskriften reguleres innretningen av tilskuddsordningen, som virkeområde, krav til søknad og dokumentasjon, beregning av tilskuddet, utbetaling, samt bestemmelser om tilsyn, kontroll og forvaltningstiltak ved brudd på regelverket.

1.2 Hippe-utvalget

Regjeringen nedsatte 10. april 2015 et offentlig utvalg ledet av Jon Hippe for å vurdere det faglige grunnlaget for en eventuell statlig dekning av ideelle organisasjoners historiske pensjonskostnader knyttet til leveranser av statlige helse- og sosialtjenester. Med historiske pensjonskostnader menes her fremtidige kostnader, knyttet til tidligere opptjente pensjonsrettigheter i offentlig tjenstepensjonsordning som forfaller til betaling etter at opptjeningen er avsluttet. Reguleringspremie for tidligere opptjente pensjonsrettigheter er den største kostnadsdriveren for historiske pensjonskostnader.

Utvalget leverte 15. august 2016 sin utredning NOU 2016: 12 Ideell opprydding. Utvalget har kartlagt avtaler om leveranser av helse- og sosialtjenester, vurdert rimeligheten av en kompensasjon, redegjort for det juridiske handlingsrommet knyttet til anskaffelser og statsstøtte, utredet økonomiske konsekvenser og omtalt prinsipper for hvordan en kompensasjonsordning kan gjennomføres og administreres. Utvalgets mandat omfattet ikke vurdering av om staten burde dekke historiske pensjonskostnader for virksomheter som har levert tjenester til kommuner.

1.3 Utvalgets anbefalinger og høringsinnspillene

Utvalgets utredning ble sendt på høring med frist 1. mars 2017.

Utvalget anbefalte at staten bør kompensere historiske pensjonskostnader for ideelle virksomheter som leverer eller har levert lovpålagte barneverntjenester og spesialisthelsetjenester som staten nå er ansvarlig for. Høringsinstansene støtter dette.

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. Fra den tid ble leveransen av tjenestene i stor grad basert på konkurranse mellom virksomhetene. De offentlige tjenstepensjonsordningene som de ideelle etablerte i tidligere perioder, var ifølge utvalget et resultat av forventninger om at ideell sektor skulle ha samme pensjonsordning som det offentlige. I dag fremstår disse pensjonsordningene som ulemper i konkurransen med virksomheter som ikke har hatt slik pensjonsordning fordi kostnadene er mer uforutsigbare. Utvalget har ikke vurdert hver enkelt virksomhets rettskrav på kompensasjon, men mener at staten uten en kompensasjonsordning må forvente å bli saksøkt i stort omfang og pålagt å betale kompensasjon til mange virksomheter.

Utvalget anbefaler 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 familievernkontorene,

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. Disse anbefalingene støttes av de aller fleste høringsinstansene.

Utvalgets anbefaling var at kompensasjonen burde begrenses til kostnader knyttet til opptjeningstid frem til 2010. Det ble lagt vekt på at det fra 2010 ikke var noen forutsetning fra det offentliges side om offentlig tjenstepensjonsordning. Videre 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 opptjeningstid frem til ordningen trer i kraft skulle inngå. Et flertall av høringsinstansene støtter kompensasjon for kostnader knyttet til opptjeningstid frem til ordningen trer i kraft, mens enkelte tar til orde for å legge opptjeningstid før 2010 til grunn.

Et flertall bestående av de ideelle virksomhetene, NHO og Spekter går inn for overføring av rettigheter til SPK, mens blant andre Kommunal Landspensjonskasse (KLP) og arbeidstakerorganisasjonene fremhever fordelene med å beholde pensjonsopptjeningen i KLP og refundere premiekostnadene. Opplysninger fra Arbeids- og sosialdepartementet og fra SPK tilsier at en overføring til SPK kan kreve vesentlig mer administrasjon enn det utvalget la til grunn. Ingen av høringsinstansene tar til orde for engangsoppgjør.

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. Norske myndigheter har innledet dialog med ESA for å avklare forholdet til statsstøttereglene. En ordning bør ikke iverksettes før det er oppnådd en høy grad av rettslig sikkerhet for at ordningen er i tråd med statsstøttereglene.

Utvalget forutsatte at det ble gjennomført en grundigere utredning av kompensasjonens innretning. Dette høringsnotatet er et ledd i utredningen av hvordan kompensasjonen bør saksbehandles, beregnes, og utbetales.

2. Departementets forslag

2.1 Innledning

Departementet foreslår å legge utvalgets primære anbefalinger til grunn for tilskuddsordningen. Departementet foreslår likevel ikke å videreføre utvalgets anbefaling om å overføre opptjente pensjonsrettigheter til SPK.

Forslaget innebærer i hovedtrekk følgende:

1. Utvalgets avgrensning av mottakerne legges til grunn for ordningen.
2. Pensjonsforpliktelsene blir værende i KLP, og staten kompenserer deler av de årlige pensjonspremiene knyttet til historiske pensjonskostnader som KLP krever av virksomhetene.
3. Kun premie for historiske pensjonskostnader knyttet til opptjeningstid før 2010, og som forfaller etter ordningens ikrafttredelse, kompenseres.
4. Tilskuddet avkortes for kostnader knyttet til annen aktivitet enn lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlig barnevern (bl.a. mot kommuner og private kunder).

2.2 Hvilke mottakere som bør omfattes av en tilskuddsordning

Departementet foreslår å legge utvalgets avgrensninger av mottakere til grunn for forslaget til regulering i lov og forskrift.

Utvalget anbefalte at staten bør kompensere historiske pensjonskostnader for ideelle virksomheter som leverer eller har levert lovpålagte barneverntjenester og spesialisthelsetjenester som staten nå er ansvarlig for. Utvalget har i sin avgrensning lagt vekt på at det er tjenester som staten er pålagt å gi befolkningen – altså tjenester som er regulert i lov. Dette omfatter spesialisthelsetjenester som sykehus tjenester, tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB), psykisk helsevern og spesialisert rehabilitering. Tiltakene innenfor det statlige barnevernet omfatter blant annet barneverninstitusjoner og sentre for foreldre og barn.

Utvalget anbefaler 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
- Virksomheter med medlemskap i Statens pensjonskasse (SPK)
- Leverandører av ambulansetjenester
- Kommuner som har overtatt privat virksomhet
- Overføringsavtalens Sikringsordning

Utvalget anbefaler at kompensasjonsordningen ikke bør omfatte de få virksomhetene som har hatt tjenestepensjonsordning etter foretakspensjonsloven og den tidligere ordningen med tjenestepensjonsordning etter skatteloven (TPES). I enkelte tilfeller har slike ordninger vært omtalt som «offentlig lik pensjonsordning».

Utvalgets anbefalinger om mottakere er godt begrunnet i NOU 2016:12 kapittel 7 og støttes av de aller fleste høringsinstansene.

2.3 Prinsipper for beregning av tilskudd

Departementet foreslår at beregning av tilskudd tar utgangspunkt i den enkelte virksomhets historiske pensjonskostnader. Se omtale i punkt 3.1.

Historiske pensjonskostnader kan defineres som fremtidige kostnader knyttet til tidligere opptjente pensjonsrettigheter i offentlig tjenestepensjonsordning som forfaller til betaling etter at opptjeningen er avsluttet.

Disse kostnadene kjennetegnes 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.

Årlig premie utgjør summen av ordinær årspremie, reguleringspremie og særskilte engangspremier for ytelser som ikke kan premiesettes på forhånd. Det er de to siste premieelementene som finansierer historiske pensjonskostnader.

Departementet foreslår at tilskuddsordningen bare bør gjelde de fremtidige utgiftene, det vil si de kostnadene som forfaller etter ordningens ikrafttredelse. Se omtale i punkt 3.2.

Departementet foreslår at tilskuddet avkortes for en forholdsmessig andel av avkastningen på fondsmidlene. Se omtale i punkt 3.3.

Departementet foreslår at det ikke gis tilskudd for historiske pensjonskostnader i den perioden virksomhetene har eksisterende avtaler med staten. Det bør likevel gis delvis tilskudd til virksomheter som også har avtaler med andre enn staten v/Bufetat og regionale helseforetak. Det bør også gis tilskudd dersom avtalene etter en lovlig reforhandling åpner for dette. Reforhandling vil i praksis være svært krevende både for innkjøper og leverandør. Se omtale i punkt 3.4.

Dagens avtaler om kjøp av spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester bestemmer at de private virksomhetene skal dekke kostnader til pensjon selv. De premiene for historiske pensjonskostnader som forfaller til betaling i avtaleperioden skal være kompensert gjennom kontraktene. Tilskudd til dekning av slike kostnader vil derfor innebære en dobbeltkompensasjon som frarådes av utvalget og som normalt er i strid med anskaffelsesreglene. Statlig tilskudd for historiske pensjonskostnader kan gis når nye avtaler inngås eller dagens avtaler er reforhandlet.

Departementet foreslår at kun historiske pensjonskostnader knyttet til medlemmers opptjeningstid før 2010 bør kompenseres. Det settes en felles grense for opptjeningstid. Det gjøres en nøyaktig beregning av avkorting for opptjeningstid etter 2010, ved at det lages en ny pensjonsavtale hos leverandøren av offentlig tjenstepensjon for hver enkelt virksomhet for opptjeningstid frem til 2010. I de tilfellene dette ikke er mulig, skal en sjablongløsning benyttes, basert på forholdet mellom premiereserven per 31. desember 2009 og premiereserven på beregningstidspunktet for den enkelte virksomhet. Se omtale i punkt 3.5.

Departementet foreslår at tilskuddet beregnes med virkning fra ordningens ikrafttredelse for virksomheter som søker om tilskudd som er kommet tilskuddsforvalteren i hende innen utløpet av 6 måneder fra ordningens ikrafttredelse (etterskuddsbetaling). Virksomheter som søker om tilskudd senere skal få beregnet tilskuddet med virkning fra det tidspunktet ny pensjonsavtale for opptjening frem til 2010 er opprettet. Departementet foreslår også at første gang tilskudd utbetales, beregnes ordinære renter (ikke forsinkelsesrenter) av tilskuddsbeløpet med virkning fra forskriftens ikrafttredelse. Se omtale i punkt 3.5.

Departementet foreslår at det gjøres avkorting for kostnader knyttet til annen aktivitet enn lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester (bl.a. aktivitet rettet mot kommuner og private kunder). Se omtale i punkt 3.6.

Departementet foreslår at arbeidsgiveravgift kompenseres dersom virksomheten har betalt arbeidsgiveravgift på premie som kompenseres. Se omtale i punkt 3.7.

Departementet foreslår at den lovfestede pensjonsordningen for sykepleiere og pensjonsordningen for leger ikke omfattes av tilskuddsordningen. Se omtale i punkt 3.8.

Departementet foreslår at tilskuddet ikke skal avkortes med verdiøkning på eiendom og skattefordeler som virksomhetene har oppnådd som følge av tidligere tjenesteleveranser. Se omtale i punkt 3.9.

Departementet foreslår at det i forskriften presiseres at kostnader som allerede er kompensert ved eventuell erstatningsutbetaling skal komme til fratrekk i tilskuddet. Dette er

nødvendig for å sikre at det ikke gis dobbelt kompensasjon i slike tilfeller. Se omtale i punkt 3.10.

Departementet foreslår at tilskuddet ikke skal avkortes med de delene av pensjonspremien som knytter seg til historiske pensjonskostnader som dekkes av virksomhetens økonomiske aktiviteter. Se omtale i punkt 3.11.

2.4 Hvordan tilskuddet bør ytes

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:

1. Årlig dekning ved overføring av pensjonsrettighetene til SPK
2. Årlig dekning til kommunale pensjonsordninger (trolig bare KLP) over statsbudsjettet
3. Årlig dekning til kommunale pensjonsordninger via eget fond
4. Engangsoppgjør

Departementet foreslår at staten kompenserer deler av de årlige pensjonspremiene som KLP krever av virksomhetene. Se omtale i kapittel 4.9.

Utvalget foreslo at SPK burde overta pensjonsforpliktelsene fra KLP fordi det fremstod som administrativt enkelt. Departementet deler ikke den oppfatningen. Høringsinnspill fra ASD og SPK viser at dette er mer komplisert enn 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 2020 med dette alternativet. Det vil også påløpe betydelige utgifter til administrasjon i ordningens virketid. KLP må dessuten uansett utbetale mange av pensjonene og kreve refusjon fra SPK som følge av overføringsavtalen i offentlig tjenstepensjonsordning. Dersom tilskuddet avgrenses for opptjeningsstid 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.

Det er vesentlig mindre administrasjon knyttet til å la pensjonsforpliktelsene bli værende i KLP. Dette alternativet får støtte av ASD, SPK, arbeidstakerorganisasjonene og KLP. 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 anslås på usikkert grunnlag å utgjøre om lag 1 mrd. 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 av pensjonspremier og et engangsoppgjør. 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.

2.5 Etablering og administrasjon

Forhold knyttet til etablering og administrasjon av ordningen er omtalt i kapittel 7.

Departementet foreslår en særlov med de grunnleggende prinsippene for tilskuddsordningen og hjemmel for utfyllende bestemmelser i forskrift. Det er nødvendig å forskriftsfeste en tilskuddsordning. Forskriften kan hjemles i årlige budsjettvedtak. Departementet vurderer likevel at forskriften bør hjemles i lov av hensyn til forutberegnelighet og for å unngå årlige tilskuddsvedtak. Se punkt 7.1.

Departementet foreslår at departementet utpeker tilskuddsforvalter. Departementet peker på Helsedirektoratet og Bufetat som aktuelle tilskuddsforvaltere, men at ansvaret for å håndtere

den statlige administrasjonen knyttet til veiledning, søknadsbehandling, vedtak og kontroll av den foreslåtte tilskuddsordningen må vurderes nærmere. Se punkt 7.2.

Departementet foreslår krav til separate regnskaper, rapportering, innsyn, kontroll og tilbakebetaling ved feilutbetalinger som vilkår for utbetaling av tilskudd. Det foreslås også at det stilles vilkår om at virksomhetene frafaller rettskrav for kostnader knyttet til opptjeningsstid før 1.januar 2010. Se punkt 7.4.

Departementet foreslår at tilskudd utbetales til KLP, som grunnlag for å redusere virksomhetenes løpende premiebetaling. Det er lagt avgjørende vekt på hensynet til en administrativt enkel ordning. Se punkt 7.5.

Prosess for søknad og saksbehandling omtales i punkt 7.6.

2.6 Statsstøtterettslige vurderinger.

Forholdet til reglene om statsstøtte omtales i kapittel 5.

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.

Det er stort behov for en rettslig sikker avklaring av de statsstøtterettslige spørsmålene som saken reiser. Departementene har vært i dialog med ESA om disse spørsmålene. En formell notifikasjon av tilskuddsordningen bør forelegges ESA, og ordningen bør ikke gjennomføres før ESA har fattet et godkjenningsvedtak. Dette vil gi trygghet for at virksomhetene ikke må betale tilskuddet tilbake.

Departementet legger til grunn at statsstøttereglene ikke er til hinder for at KLP kan få utbetalt og forvalte tilskuddet på vegne av virksomhetene. Det skyldes at KLP ikke er tilskuddsmottaker, men en pensjonsleverandør som ikke oppnår en økonomisk fordel av å være et mellomledd mellom staten og virksomhetene.

Tidspunktet for vurderingen av statsstøttereglene er viktig. Departementet legger til grunn at det er tilstrekkelig å vurdere statsstøttereglenes anvendelse på tidspunktet for vedtak om tilskudd. Dette innebærer for det første at det ikke har betydning om de kostnadene som kompenseres skyldes tidligere økonomisk aktivitet eller ikke-økonomisk aktivitet, og for det andre at det ikke er nødvendig å foreta en fornyet vurdering av statsstøttereglenes anvendelse hvert år en utbetaling gjøres. Lovfesting er nødvendig for å unngå at det må fattes nye vedtak om rett til tilskudd for hvert år nye budsjettvedtak hjemler tilskuddet.

Det vil være nødvendig å opprette separate regnskaper mellom økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet for å sikre at tilskudd ikke tilflyter eventuell økonomisk aktivitet i deler av virksomheten.

2.7 Anskaffelsesrettslige vurderinger.

Forholdet til anskaffelsesreglene omtales i kapittel 6.

Det konkluderes med at anskaffelsesreglene normalt ikke tillater at staten kompenserer kostnader som dekkes av eksisterende avtaler (dobbelkompensasjon). Staten må trolig identifiseres med regionale helseforetak.

3. Tilskuddets størrelse

3.1 Utgangspunktet: Historiske pensjonskostnader

I NOU 2016:12 punkt 6.2 og 6.4.1 omtales hva som menes med historiske pensjonskostnader. Det kan defineres som fremtidige kostnader knyttet til tidligere opptjente pensjonsrettigheter som forfaller til betaling etter at opptjeningen er avsluttet. Historiske pensjonskostnader kjennetegnes dermed 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 endringer i reglene for pensjon fra folketrygden. Dette er forhold som ikke er kjent på tidspunktet når pensjonsretten opptjenes.

Årlig premie utgjør summen av ordinær årspremie, reguleringspremie og særskilte engangspremier for ytelser som ikke kan premiesettes på forhånd. Det er de to siste premieelementene som finansierer historiske pensjonskostnader.

Ordinær årspremie beregnes for å sikre retten til pensjon som medlemmene i fellesordningen tjener opp i løpet av året.

Reguleringspremie beregnes ut fra kostnadene til årlig oppregulering av opptjente pensjonsrettigheter for arbeidstakere, fratrådte som enda ikke har blitt pensjonister og pensjonister. Reguleringspremie beregnes på det tidspunkt 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 på det tidspunktet pensjonsrettighetene oppstår, ofte vil det si når pensjonen skal utbetales.

3.2 Kostnader som påløper i fremtiden – ikke forfalte kostnader

Departementet foreslår å kompensere kun for pensjonspremier som forfaller etter ordningens ikrafttredelse, i tråd med utvalgets vurdering i NOU 2016:12 punkt 7.4.2.2.

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.

3.3 Avkastning fra fond

Departementet foreslår at det gjøres avkorting i tilskuddet for avkastningen på fondsmidlene, i tråd med utvalgets vurdering i NOU 2016:12 punkt 9.3.2. Avkortingene bør tilsvare virksomhetens avkastning på fond forvaltet av tjenstepensjonsleverandør for den andel som tilskuddsordningen dekker, det vil si opptjeningstid frem til 1. januar 2010 knyttet til leveranse av spesialisthelsetjenester og barneverntjenester som staten har finansieringsansvar for. En andel til dekning av administrative kostnader trekkes fra.

Alle virksomheter som har kommunal tjenstepensjonsordning i KLP har bygget seg opp fond for dekning av de til enhver tid gjeldende pensjonsforpliktelsene. KLP forvalter disse fondsmidlene. Overskudd som tilføres den enkelte kontrakt benyttes til å betale premie det aktuelle året eller til å sette av midler til et såkalt premiefond for dekning av senere års pensjonspremier.

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.

3.4 Dobbelkompensasjon

3.4.1 Utgangspunktet

Departementet foreslår at det ikke gis tilskudd for dekning av historiske pensjonskostnader i den perioden eksisterende avtaler løper.

For hvert år søkeren leverer tjenester etter en avtale med regionale helseforetak eller staten ved Bufdir som eksisterte ved forskriftens vedtakelse, skal tilskuddsforvalteren fatte vedtak om hvor stor andel av tilskuddet som skal avkortes fordi de historiske pensjonskostnadene anses dekket etter en eksisterende avtale.

Utvalget anbefalte at virksomhetene ikke kompenseres for kostnader som allerede er dekket gjennom den prisen de har mottatt for tjenestene. Det må tas høyde for at mange avtaler i dag sørger for dekning av de aktuelle pensjonskostnadene, fordi de allerede er priset inn. For å unngå dobbeltdekning, må enten kontraktene reforhandles eller beløpet som dekkes gjennom tilskuddsordningen reduseres.

Departementet vurderer i punkt 6.1 at det er sannsynlig at anskaffelsesreglene forbyr staten å kompensere historiske pensjonskostnader som det følger av løpende avtaler at virksomheten selv må dekke. Staten bør derfor unngå å yte tilskudd for dekning av pensjonsforpliktelser som virksomhetene skal dekke selv, i tråd med avtale med regionale helseforetak eller Bufdir.

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.

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

Utgangspunktet er at slike avtaler ikke tillater statlig kompensasjon av historiske pensjonskostnader i den perioden avtalene løper. Det betyr at oppdragsgiveren verken har rett eller plikt til å betale pensjonskostnader i tillegg til det vederlaget som følger av leverandørens pristilbud. 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.

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.

Konsekvensen av å avskjære tilskudd så lenge eksisterende avtaler løper, vil trolig være at virksomheter som i dag har store avtaler med regionale helseforetak eller staten trolig ikke vil få utbetalt tilskudd før avtalene er reforhandlet eller utløpt en gang etter 2020.

3.4.2 Reforhandling

Departementet foreslår at det likevel gis tilskudd dersom avtalene etter en lovlig reforhandling åpner for dette. Tilskuddsforvalteren skal ikke fatte vedtak om avkorting i den grad søkerens oppdragsgiver bekrefter at eksisterende avtaler er reforhandlet og at kostnadene til historiske pensjonskostnader er trukket ut fra vederlaget.

Utvalget peker på at man kan reforhandle avtalene. Hensikten med en slik reforhandling vil være å trekke ut de elementene av prisen som knytter seg til historiske pensjonskostnader i avtaleperioden. Deretter kan staten gi tilskudd uten at dette regnes som dobbelt vederlag.

Departementet er usikker på om det 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 mener likevel at ordningen bør åpne for tilskudd når 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 urimelig ikke å gi virksomhetene anledning til å motta tilskudd. Dette kan i ytterste konsekvens løses ved at det avtales at tilskudd fra staten kommer til fradrag i vederlaget. Stortinget har også forutsatt reforhandlinger gjennom gjensidig oppsigelsesmulighet på barnevernområdet i forbindelse med en delt anskaffelsesprosess mellom skjermet og ikke-skjermet konkurranse.¹

3.4.3 Delvis tilskudd

Departementet foreslår at det likevel gis tilskudd tilsvarende den andelen av virksomhetens totalomsetning som skyldes annet enn de avtalene med stat eller regionale helseforetak som eksisterte ved forskriftens ikrafttredelse.

Virksomheter som *kun* leverer tjenester etter avtale med regionale helseforetak eller Bufdir må forutsettes å ha kalkulert inn alle pensjonskostnadene i sitt tilbud for å oppnå den någjeldende avtalen. De kan derfor ikke få noe tilskudd.

Virksomheter som *også* leverer tjenester på andre områder vil imidlertid normalt kun ha kalkulert inn de delene av pensjonskostnadene som belastes tjenester til regionale helseforetak eller Bufdir. Derfor er kun deler av de historiske pensjonskostnadene for avtaleperioden dekket etter de eksisterende avtalene. Dette bygger på en betraktning om at en virksomhet normalt vil håndtere pensjonskostnadene som en felleskostnad som fordeles på hele virksomheten (overhead). I slike tilfeller bør virksomheten ikke helt avskjæres fra tilskudd fordi den har en begrenset avtale om å yte spesialisthelsetjenester eller barneverntjenester til staten.

Et eksempel kan illustrere problemstillingen:

Virksomhet A har i tiden frem til 2012 kun levert spesialisthelsetjenester etter avtale med regionale helseforetak. Beregnet tilskudd for historiske pensjonskostnader knyttet til tiden før 2010 vil kun gjelde spesialisthelsetjenester og skal derfor kompenseres etter ordningen.

Forbudet mot dobbeltkompensasjon innebærer imidlertid at virksomheten ikke kan få tilskudd for dekning av kostnader som allerede er kompensert ved avtale.

Da nye avtaler ble inngått i 2012, vant virksomheten kun en begrenset kontrakt og måtte vri virksomheten over mot kommuner. I 2018 utgjør omsetningen til regionale helseforetak og kommuner henholdsvis 20 og 80 prosent.

Gitt at de historiske pensjonskostnadene dekkes av hele virksomheten som felleskostnader, vil avtalen med regionale helseforetak allerede gi kompensasjon for 20

¹ Stortingets vedtak nr 15, 13. november 2014:

"Stortinget ber om at det våren 2015 utlyses nytt felles anbud på kjøp av faste barnevernsplasser for kommersielle og ideelle aktører. Forutsetningen for felles anbud er at det avklares en løsning for de ideelle aktørenes historiske pensjonsforpliktelser som følge av tidligere krav for å få levere barnevernstjenester. Dersom dette ikke er på plass, forutsettes det at det utlyses skjermet anbud for de ideelle i en tidsperiode på minimum 4 + 2 år. Hvis pensjonsutfordringene løses i avtaleperioden, gis det en gjensidig oppsigelsesmulighet som gir forutsigbarhet for begge parter. "

prosent av premien for de historiske pensjonskostnadene som forfaller til betaling i avtaleperioden. De resterende 80 prosent av premiene er ikke dekket av avtale med regionale helseforetak.

Spørsmålet er om virksomhet A skal avskjæres alt tilskudd fordi den har en begrenset avtale med et regionalt helseforetak, eller om det må gjøres en forholdsmessig avkorting.

3.5 Opptjeningstid

3.5.1 Innledning

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

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.

3.5.2 Valg av tidspunkt

Et flertall av høringsinstansene støtter kompensasjon for kostnader knyttet til opptjeningstid frem til ordningen trer i kraft, mens enkelte tar til orde for å bare legge opptjeningstid frem til 2010 til grunn.

Flere høringsinstanser viser til at medregning av opptjeningstid frem til ordningens ikrafttredelse er nødvendig for å gi de ideelle likeverdige rammevilkår med kommersielle. Det vises også til at det ikke var praktisk mulig for mange virksomheter å gå bort fra offentlig tjenstepensjonsordning før Virke endret sin tariffavtale i mai 2014 og at de administrative kostnadene vil reduseres.

Departementet foreslår, i tråd med utvalgets primære anbefaling, at kostnader knyttet til medlemmers opptjeningstid fra 2010 ikke bør kompenseres.

Det legges avgjørende vekt på at staten ikke bør dekke kostnader som oppstod etter at virksomhetene 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 tjenstepensjonsordning. Ifølge utvalget var dette allment kjent før 2010. Det er videre lite sannsynlig at staten eller regionale helseforetak er rettslig forpliktet til å dekke kostnader knyttet til opptjeningstid etter 2010 fordi de nye avtalene uttrykkelig bestemmer at pensjonskostnader skal med i tilbudet. De administrative engangskostnadene vil være betydelige i oppstartsfasen, men utgjør kun en forholdsmessig liten del av de totale kostnadene. De administrative kostnadene tillegges derfor ikke avgjørende vekt.

3.5.3 Felles grense for opptjeningstid eller ulikt for hver kontrakt

Tidspunktet for når det offentlige ikke lenger forutsatte offentlig tjenstepensjonsordning i kontrakter varierer mellom de ulike tjenestene og virksomhetene. Departementet foreslår en felles grense for opptjeningstid til 1. januar 2010. Dette er i tråd med utvalgets primære tilråding. Det er lagt avgjørende vekt på at dette vil gi enklere administrasjon, likebehandling uavhengig av kontraktens ulike utløpsdatoer og en rimelig løsning for de ideelle sett under ett.

3.5.4 Valg av metode for å begrense opptjeningstiden tilbake i tid

Departementets undersøkelser viser at det er mulig å avgrense dekningen for opptjeningstid tilbake i tid, for eksempel til utgangen av 2009. To ulike metoder gjør dette mulig:

- KLP kan etter avtale lage en ny pensjonsavtale som gjelder opptjeningstid frem til 2010. Det krever nøyaktig og manuell tilbakestilling av all opptjeningshistorikk for hvert enkelt medlem.

- Alternativet er bruk av sjablong, hvor tilskuddet reduseres ut fra differansen mellom en virksomhets premiereserve per 31. desember 2009 og da ordningen trer i kraft.

Departementet foreslår at alle virksomhetene underlegges en nøyaktig beregning av avkortingen for opptjeningstid etter 2010. Dette vil bidra til at det ikke oppstår enkelttilfeller med urimelige utslag. I de tilfellene dette ikke er mulig, foreslås 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 praktisk mulig, men administrativt krevende, å føre opptjeningstiden tilbake. Staten vil måtte kjøpe en slik tjeneste av KLP. Det vil være nødvendig å sette av god tid til arbeidet.

Alternativet med en nøyaktig beregning (ut fra en tilbakestilling av all opptjeningshistorikk) vil kunne være svært krevende for virksomheter som hadde pensjonsordningen i DNB eller Storebrand per 31. desember 2009. KLP har individdata per 31. desember 2009 for de virksomhetene som befant seg hos KLP per denne dato, men det kan være vanskelig å fremskaffe dette for virksomheter som har flyttet sin pensjonsordning fra DNB eller Storebrand på ett senere tidspunkt. For dem som har flyttet, har KLP data på flyttetidspunktet.

De praktiske utfordringene ved en nøyaktig beregning kan tilsi at tilskuddet bør fastsettes ved bruk av en sjablong som gir tilnærmet riktig nivå. Premiereservens størrelse er et uttrykk for de samlede pensjonsrettighetene som er opptjent i virksomheten. Det kan derfor være administrativt enkelt å redusere tilskuddet med en prosentsats som tilsvarende differansen mellom den enkelte virksomhets premiereserve når tilskuddet skal beregnes (for eksempel ikrafttredelsesdatoen i 2018) og tidspunktet for siste tellende opptjeningstid (for eksempel 31. desember 2009).

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.

Det er noe usikkerhet knyttet til om en slik sjablonmessig beregning er mulig for om lag 50 av de 92 virksomhetene som utvalget identifiserte fordi KLP ikke har informasjon om premiereserve ved utløpet av 2009. Det skyldes at de aktuelle virksomhetene på det tidspunktet hadde pensjonsforvaltningen i DNB eller Storebrand.

Det er kun KLP som kan fremskaffe nødvendig informasjon og gjøre den nøyaktige beregningen. Departementet vurderer at det kan inngås en avtale med KLP om å gjøre et slikt arbeid, dersom det kan gjøres over lengre tid.

3.5.5 Krav om pensjonsavtale for opptjening frem til 1. januar 2010

Departementet foreslår at søkerne inngå avtale med leverandør av kommunal tjenstepensjon om å etablere en pensjonsavtale kun for opptjeningstid frem til 1. januar 2010. Pensjonsavtalen skal ikke omfatte opptjening i den lovfestede sykepleierordningen eller legeordningen.

Dersom søker godtgjør at det ikke er praktisk mulig å opprette en slik pensjonsavtale, må tilskuddsforvalteren i stedet fatte vedtak om avkortning etter en sjablongmessig løsning, basert på økningen i pensjonsavtalens premiereserve mellom 31. desember 2009 og søknadstidspunktet.

Dersom det er praktisk umulig eller svært krevende å splitte kompensasjonen mellom virksomheter som på søknadstidspunktet har felles samlet pensjonsordning, bør flere virksomheter kunne opprette en felles pensjonsavtale. I så fall bør virksomhetene utpeke en virksomhet som regnes som søker etter forskriften. Virksomhetene må selv fordele tilskuddet mellom seg.

3.5.6 *Utbetaling på etterskudd og med renter*

Søknadsbehandlingen og opprettelsen av nye avtaler med opptjeningstid frem til 2010 vil være arbeids- og tidkrevende. KLPs arbeid med å opprette avtaler forutsetter en fortløpende saksbehandling av hver enkelt virksomhet. Det innebærer at opprettelse av avtaler og vedtak om tilskudd vil fattes over en lengre periode og at det potensielt kan skille flere måneder mellom vedtak for virksomheter som søkte samtidig.

Likebehandling kan sikres ved at alle som søker innen rimelig tid etter at ordningen innføres, får beregnet sine tilskudd fra samme tidspunkt, med tillegg av renter.

Departementet foreslår at tilskuddet beregnes med virkning fra ordningens ikrafttredelse for virksomheter som søker om tilskudd som er kommet tilskuddsforvalteren i hende innen utløpet av 6 måneder fra ordningens ikrafttredelse (etterskuddsbetaling). Virksomheter som søker om tilskudd senere, skal få beregnet tilskuddet med virkning fra det tidspunktet ny pensjonsavtale for opptjening frem til 2010 er opprettet.

Departementet foreslår også at første gang tilskudd utbetales, beregnes ordinære renter (ikke forsinkelsesrenter) av tilskuddsbeløpet med virkning fra det tidspunktet tilskuddet beregnes fra.

3.6 **Kostnader for annet enn spesialisthelsetjenester og statlig barnevern**

3.6.1 *Problemstillingen*

Mange ideelle virksomheter med offentlig tjenstepensjonsordning 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 sykehjemdrift, barneverntjenester og rustiltak. Privatbetalende kunder eller forsikringsselskap 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. Se omtale i NOU 2016:12 punktene 7.3.9 og 8.2.5.7.

Utvalget fant at i 2016 hadde omkring 20 prosent av virksomhetene som yter barneverntjenester både avtale med kommuner og staten. Det samme gjaldt for virksomheter innen rehabiliteringsområdet. Innen rusomsorgen hadde om lag 7 prosent av virksomhetene kombinert kommunal og statlig tjenesteleveranse. For virksomheter innen psykiatrien, leverte 30 prosent av virksomhetene slike kombinerte tjenester. Det er ikke kjent hvordan denne fordelingen har utviklet seg over tid. For barneverntjenester er Bufdir ansvarlig for at institusjonsplassene er tilgjengelige, men bruken knyttes både til kommunale og statlige tjenesteleveranser.

Et lite antall av de ideelle virksomhetene leverer også tjenester til det private markedet mot brukerbetaling. Utvalget skriver at det har inntrykk av at disse ideelle aktørene, i tillegg til å levere tjenester til staten, i noen grad også leverer til for eksempel forsikringsselskaper eller bedrifter. Andre har mindre grad av kommersiell drift, men kan for eksempel ta inn betalende pasienter dersom de har restplasser tilgjengelig.

Spørsmålet er 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.

3.6.2 *Leveranser til kommunene*

Utvalget avgrenset forslaget om kompensasjon av historiske pensjonskostnader til å gjelde leveranse av statlige helse- og sosialtjenester fordi mandatet var begrenset til dette. 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.

Få høringsinstanser uttaler seg om spørsmålet. De aller fleste gir sin generelle støtte til utvalgets vurderinger. Helse Sør-Øst RHF mener at bare kostnader knyttet til tjenester som staten har ansvar for bør kompenseres. Virke og Frelsesarmeen mener at også kostnader knyttet til kommunale tjenester bør kompenseres.

Departementet foreslår at historiske pensjonskostnader som skyldes leveranser til kommunene ikke dekkes i tilskuddsordningen.

Departementet legger avgjørende vekt på at det er mulig å benytte en metode med egenrapportering for fastsettelse av tilskuddets avkorting som vil være administrativt krevende, men håndterbar, og at det er prinsipielt riktig at staten kun kompenserer for kostnader som den har bidratt til innenfor tjenestesektorer som den selv er ansvarlig for.

Avkorting vil forhindre 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.

Forslaget vil blant annet innebære at historiske pensjonskostnader knyttet til private virksomheters salg av barneverntjenester til Oslo kommune ikke inngår i tilskuddsordningen, mens kostnader knyttet til salg til staten og tidligere leveranser til andre fylkeskommuner kompenseres. Dette skyldes at Oslo beholdt et helhetlig ansvar for tjenestene da ansvaret ble overført fra fylkeskommunene til staten i 2004.

3.6.3 *Leveranser til private mv.*

Utvalget anbefalte at historiske pensjonskostnader som skyldes tidligere leveranser av tjenester til det private markedet prinsipielt sett ikke bør omfattes av en kompensasjonsordning. Dette er kommersielle tjenester som for eksempel selges til privatbetalende pasienter eller forsikringsselskaper.

Departementet foreslår at historiske pensjonskostnader som skyldes leveranser til privatbetalende ikke dekkes i tilskuddsordningen.

Det legges avgjørende vekt på at tjenester til det private markedet ikke har tilknytning til det offentlige. Den kommersielle delen av virksomhetene er ikke innenfor formålet med en statlig tilskuddsordning.

3.6.4 *Frivillig og tilskuddsfinansiert aktivitet*

Det er videre spørsmål om det skal gjøres avkorting for pensjonskostnader som kan knyttes til frivillig aktivitet på virksomhetenes eget initiativ eller tjenester som ytes etter tilskudd, for eksempel rusomsorg på kommunalt nivå.

Organisasjonene bidrar med frivillig aktivitet for å gi mennesker økt livskvalitet gjennom for eksempel aktiviteter for barnevernsbarn, nettverks- og ettervernstilbud for rusmisbrukere og til besøktjeneste for eldre. Dette er supplement til det offentlige, lovpålagte tilbudet. I noen tilfeller får de offentlig tilskudd til tjenestene, men de utføres i hovedsak ikke på oppdrag fra myndighetene, og i mange av tilfellene ligger initiativet til tjenesten hos organisasjonene selv.

Mandatet til utvalget var å vurdere ideelle organisasjoners leveranser av helse- og sosialtjenester *på oppdrag* fra staten. Utvalget avgrenset derfor sin anbefaling om kompensasjon til å gjelde levering av lovpålagte tjenester, der det offentlige ellers måtte ha utført tjenestene selv som del av sitt ansvar for å gi befolkningen helse- og sosialtjenester.

Departementet foreslår at det ikke gis tilskudd til dekning av kostnader knyttet til frivillig og tilskuddsfinansiert aktivitet, i tråd med utvalgets avgrensning.

Det er lite som tyder på at staten har forutsatt offentlig tjenstepensjonsordning i tilknytning til tilskuddsfinansiert aktivitet. Virksomhetene har også som regel selv tatt initiativ til å yte disse tjenestene. Staten har ikke hatt tett styring med slik aktivitet. Kravet om utføring av lovpålagte tjenester etter avtale med det offentlige er det som skiller tilskuddsmottakerne fra

resten av frivillig sektor. Dette taler for at det gjøres avkorting for pensjonskostnader knyttet til slik aktivitet. Det samme gjør hensynet til likebehandling med virksomheter som kun har utført frivillig eller tilskuddsfinansierte aktivitet. Slike virksomheter er uansett ikke omfattet av tilskuddsordningens virkeområde.

På den andre siden kan staten ha gitt tilskudd til aktiviteter i regi av ideelle virksomheter som kan sies å støtte opp under, eller være et supplement til lovpålagte tjenester. Tilskudd til private rusinstitusjoner er et eksempel på at staten bidro med finansiering av et tilbud som ligger innenfor kommunens lovpålagte ansvar. For virksomhetene vil det fremstå som underordnet om de har ytet tjenestene etter tilskudd over statsbudsjettet eller etter avtaler med et offentlig organ. I slike tilfeller har virksomhetene heller ikke hatt anledning til å velge ulike pensjonsordninger for de ansatte. Dette taler for at det ikke avkortes for kostnader knyttet til slik aktivitet.

Departementet har lagt avgjørende vekt på at det ikke er holdepunkter for å hevde at det offentlige har forutsatt at ansatte i frivillige og tilskuddsfinansierte tjenester skal ha offentlig tjenestepensjonsordning, at tjenestene ikke er lovpålagte og at 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.

3.6.5 Betydningen av unntakene

Departementets forslag om ikke å kompensere virksomhetenes historiske pensjonskostnader knyttet til kommunale leveranser, salg til private, tilskuddsfinansierte virksomhet og frivillig aktivitet, innebærer i realiteten at tilskuddet skal avkortes for historiske pensjonskostnader som ikke er knyttet til leveranse av lovpålagte spesialisthelsetjenester eller statlige barneverntjenester.

Departementet legger dette til grunn for den videre omtalen av tilskuddsordningen og i utformingen av denne.

3.6.6 Praktisk løsning for avkorting

Tilskuddet skal avkortes for alle historiske pensjonskostnader som ikke er knyttet til leveranse av lovpålagte spesialisthelsetjenester eller statlige barneverntjenester.

Det er ikke praktisk mulig å finne ut hvilke kostnader som skyldes hver enkelt ansatts deltakelse i tilskuddsberettiget aktivitet. Det ville blant annet kreve oversikt over hvilke prosjekter hver ansatt har arbeidet med de siste 30-40 årene, en klassifisering av disse prosjektene og informasjon om den ansatte samtidig hadde andre oppgaver.

Alternativet er å benytte en sjablong. Formålet med sjablongen vil være å finne frem til en prosentandel for hver enkelt virksomhet som i noe utstrekning er representativ for den delen av de historiske pensjonskostnadene som knytter seg til aktivitet som ikke berettiger tilskudd (salg til kommuner, private mv.). Tilskuddet reduseres med denne prosentandelen.

Sjablongen må baseres på informasjon om virksomhetenes totale omsetning og andel omsetning til aktivitet som ikke er tilskuddsberettiget for hvert enkelt driftsår. Tallfesting av omsetning og inntektskilder fremgår av regnskap, men det er ifølge utvalget stor sannsynlighet for at heller ikke slik informasjon er tilgjengelig for mange virksomheter.

Det vil derfor være behov for egenerklæring fra virksomhetene om omsetning og andel i de årene som mangler.

Ettersom sjablongen skal uttrykkes som en prosentandel og være representativ for virksomhetens totale aktivitet i alle år hvor den har hatt offentlig tjenestepensjon, er det nødvendig å beregne et vektet gjennomsnitt av de enkelte årenes andeler av ikke-tilskuddsberettiget omsetning. Dette vil reflektere at arbeidstakerne som gruppe normalt vil ha større opptjening av pensjonsrettigheter i år med stor omsetning enn i år med liten omsetning (antall ansatte forutsettes å øke i takt med omsetningen).

Følgende metode kan benyttes som et utgangspunkt for beregningen av sjablongmessig avkorting for den enkelte virksomhet:

1. Anslå total omsetning per år

2. Anslå andel tilskuddsberettiget omsetning per år, prisregulert etter lønn og konsumprisindeks
3. Beregne hvert års vekt basert på totalomsetning i det enkelte år sammenlignet med total omsetning i hele perioden som virksomheten har hatt offentlig tjenestepensjon.
4. Beregne vektet gjennomsnitt for avkorting som en prosentsats.

3.6.7 Tilgang til opplysninger og søkeres egenerklæringer

Utvalget påpekte at det kunne være svært vanskelig for virksomhetene å finne informasjon om fordelingen av pensjonskostnadene på ulike tjenester opp til 40 år tilbake i tid. Utvalget viser til at det er mulig å skille mellom statlig og kommunal tjenesteleveranse slik at dekningen knytter seg kun til de avtaler virksomheten har med staten, men at vurderingen uansett til en viss grad vil være basert på et skjønn. Tjenesteleveransene kan ha vært så tett integrert med hverandre at det ikke er praktisk mulig å skille dem fra hverandre.

Departementet deler oppfatningen om at det i praksis ikke er mulig med en nøyaktig beregning av avkorting. Det er ikke riktig å legge dagens fordeling til grunn ettersom dette historisk kan ha variert mye.

Erfaringen fra utvalgsarbeidet var at mange virksomheter ikke har tatt vare på dokumentasjon som kan si noe om fordelingen av omsetningen på henholdsvis spesialisthelsetjenester, statlige barneverntjenester og andre tjenester for hele den aktuelle perioden. Det skyldes blant annet at bokføringsloven kun krever lagring av regnskap i 5 år. Det vil også være en utfordring for oppdragsgiverne og staten å frembringe dette ved gjennomgang av tidligere avtaler, regnskap og budsjettvedtak. Det er usikkert i hvilken grad disse er tilgjengelige. Det krever uansett et større arbeid.

Departementet mener at det er praktisk mulig å avkorte tilskuddet for kostnader knyttet til andre tjenesteleveranser enn spesialisthelsetjenester og barneverntjenester til staten, dersom grunnlaget i stor utstrekning baseres på tillit til virksomhetenes egenerklæringer om fordeling av historisk omsetning.

Søkeren skal avgi en egenerklæring om hvordan omsetningen har vært fordelt i perioden, basert på den tilgjengelige dokumentasjonen, egne erfaringer og eget beste skjønn. Erklæringen skal angi hvor stor andel av de historiske pensjonskostnadene knyttet til opptjening frem til 1. januar 2010 som skyldes annet enn levering av spesialisthelsetjenester omfattet av spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 a og statlige barneverntjenester omfattet av barnevernloven. Søkeren skal vedlegge en begrunnelse og relevant dokumentasjon.

Tilskuddsforvalteren fatter vedtak om hvor stor andel av tilskuddet som skal avkortes på dette grunnlaget. Departementet foreslår at dersom regnskapsopplysninger ikke er tilgjengelig, kan andre opplysninger som sannsynliggjør fordelingen av omsetningen det enkelte år legges til grunn. Dersom det ikke foreligger opplysninger om det enkelte år som sannsynliggjør fordelingen av omsetningen, skal tilskuddsforvalteren legge søkerens vurdering av fordelingen av omsetningen til grunn.

En slik løsning vil ansvarliggjøre virksomhetene. Den vil være i tråd med Statens økonomireglementets krav i kapittel 6.3.8 om at kontrollen med tilskudd skal tilpasses den enkelte tilskuddsordning og vurderes i forhold til målet med ordningen. Det mangeårige og tette samarbeidet har vært preget av tillit, og fremgangsmåten med egenerklæring vil være nødvendig for å kunne gi avkorting av kostnader som ikke kan knyttes til statlig sektor.

For å unngå underrapportering av omsetning som ikke ville gitt kostnadsdekning, gis det en hjemmel til å kreve tilbakebetaling av tilskudd dersom nye opplysninger tilkommer som viser at tilskuddet er basert på feil i faktum.

3.7 Arbeidsgiveravgift

Departementet foreslår at arbeidsgiveravgift på pensjonspremiene også kompenseres, i den grad utbetalingen av tilskuddet skjer direkte til virksomheten.

Leverandører av helse- og sosialtjenester betaler arbeidsgiveravgift på de årlige premiene for historiske pensjonskostnader som pensjonsleverandøren KLP fakturerer. Virksomheter som har annet enn offentlig tjenstepensjonsordning, har ikke historiske pensjonskostnader. De betaler derfor heller ikke like mye i arbeidsgiveravgift.

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

Tilskuddet kan utbetales enten direkte til virksomhetene eller til KLP. Ved utbetaling til KLP, vil KLP redusere premiekravene overfor virksomhetene tilsvarende. 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.

Det legges avgjørende vekt på at arbeidsgiveravgiften er en obligatorisk kostnad knyttet til historiske pensjonskostnader og at virksomhetene ikke skal komme dårligere ut ved direkte utbetaling av tilskudd fremfor utbetaling til pensjonsleverandøren KLP.

3.8 Kostnader i sykepleierordningen eller legeordningen

Departementet foreslår at den lovfestede pensjonsordningen for sykepleiere og pensjonsordningen for sykehusleger ikke omfattes av tilskuddsordningen, og viser til utvalgets vurdering av dette i NOU 2016:12 punktene 7.3.12 og 7.3.13.

3.9 Skattefordeler og bidrag til verdiøkning på eiendom

Departementet foreslår at tilskuddet ikke skal avkortes med verdiøkning på eiendom og skattefordeler som virksomhetene har oppnådd som følge av tidligere tjenesteleveranser, og viser til utvalgets vurdering av dette i NOU 2016:12 punkt 7.2.7.

3.10 Avkorting for eventuelle erstatningsutbetalinger

Departementet foreslår en presisering av at det ikke skal gis tilskudd for kostnader som allerede er kompensert ved en eventuell erstatningsutbetaling. Dette kan være aktuelt i tilfeller hvor en virksomhet først går til søksmål for erstatning og deretter søker om tilskudd.

3.11 Tilskudd for kostnader som dekkes av økonomisk aktivitet?

I punkt 5.6 fremgår det at statsstøttereglene krever at tilskudd bare kan ytes til den delen av en virksomhet som driver ikke-økonomisk aktivitet. Den delen av en virksomhet som driver økonomisk aktivitet når tilskuddet ytes, for eksempel salg til private kunder eller eiendomsforvaltning, kan ikke motta den økonomiske fordelen tilskuddet vil innebære. Dette krever separate regnskaper mellom de to virksomhetsområdene eller utskilling av den økonomiske aktiviteten i et eget rettssubjekt.

Forutsatt at dette gjennomføres, kan i prinsippet den ikke-økonomiske delen av virksomheten motta tilskudd som tilsvarer hele virksomhetens historiske pensjonskostnader. Når statsstøttereglene ikke gjelder, begrenser de heller ikke hvor stort tilskuddet kan være.

Gitt at virksomhetene håndterer pensjonskostnadene som felleskostnader som hele virksomheten er med på å dekke, oppstår spørsmålet om statens tilskudd til den ikke-økonomiske delen av virksomheten bør beregnes av denne delens andel av virksomhetens totale historiske pensjonskostnader, eller om tilskuddet bør beregnes av hele virksomhetens historiske pensjonskostnader.

Dette kan illustreres med et eksempel:

Virksomhet A driver 80 prosent ikke-økonomisk aktivitet og 20 prosent økonomisk aktivitet. De samlede historiske pensjonskostnadene for virksomheten er 1 mill. kr. Virksomheten må opprette separate regnskaper mellom disse aktivitetene. Staten kan ikke gi kompensasjon til den økonomiske aktiviteten.

Spørsmålet er da om kompensasjonen som gis til den ikke-økonomiske delen av virksomheten skal reduseres til 80 prosent av beregningsgrunnlaget, eller om den ikke-økonomiske delen av virksomheten også skal få kompensert de resterende 20 prosent som den økonomiske aktiviteten internt i virksomheten er ansvarlig for å dekke.

Departementet foreslår at tilskuddet ikke skal avkortes med de delene av pensjonspremien som knytter seg til historiske pensjonskostnader som dekkes av virksomhetens økonomiske aktiviteter.

Det er lagt avgjørende vekt på at det vil kreve uforholdsmessig mye administrasjon å ta hensyn til fordelingen mellom økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet. Det drives trolig lite økonomisk aktivitet blant de aktuelle mottakerne i dag. En eventuell avkorting vil derfor trolig bli svært begrenset i de nærmeste årene, i den grad det overhodet er aktuelt. Fordelingen vil variere fra år til år. Dersom tilskuddet skulle avkortes for en andel som tilfaller den økonomiske aktiviteten, måtte det gjøres en fornyet beregning av forholdet mellom de to delene av virksomheten hvert eneste år. Dette krever informasjon fra virksomhetene og kontrolltiltak. Alternativet er å pålegge utskilling av økonomisk aktivitet. Statsstøttereglene er ikke til hinder for en slik løsning, så lenge den delen av virksomheten som mottar tilskuddet ikke driver økonomisk aktivitet.

4. Hvordan bør kompensasjonen gis?

4.1 Alternativene

Hippe-utvalget foreslår følgende hovedalternativer for kompensasjonsmodell:

1. Årlig dekning ved overføring av pensjonsrettighetene til Statens pensjonskasse (SPK)
2. Årlig dekning til kommunale pensjonsordninger (trolig bare KLP) over statsbudsjettet
3. Årlig dekning til kommunale pensjonsordninger via eget fond
4. Engangsoppgjør

I punktene nedenfor beskrives først alternativenes egenskaper og behovet for administrasjon. I punkt 4.9 vurderer departementet alternativene opp mot hverandre.

4.2 Alternativ 1: Årlig dekning av pensjonsutbetalinger ved at SPK delvis overtar ansvaret fra KLP

4.2.1 Løsningen

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. Dette er betydelige verdier som ikke lenger vil være direkte knyttet til pensjonsrettighetene, men som representerer en finansiering av det ansvaret staten har påtatt seg.

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. Utgiftene til historiske pensjonskostnader kommer senere i tid enn ved en kompensasjonsordning med løpende premiebetaling. Dette skyldes at premiene som KLP fakturerer virksomhetene tar hensyn til en forventet fremtidig utvikling, mens SPK kun belastes pensjonsutbetalingene etter hvert som de forfaller.

4.2.2 Behovet for administrative tilpasninger

Utvalget legger avgjørende vekt på administrative hensyn i sin tilråding om å legge til grunn SPK-modellen i det videre arbeid:

"...Utvalget vurderer det slik at en løsning med overføring av de ideelle virksomhetenes opptjente pensjonsrettigheter fra den kommunale pensjonsleverandøren til Statens pensjonskasse, vil medføre mindre administrasjon enn de andre foreslåtte ordningene, ettersom administrasjonen av kompensasjonsordningen da legges til en eksisterende organisasjon...."

Høringsrunden og departementets kontakt med SPK og KLP har vist at utvalget baserte sin anbefaling på en vurdering av de administrative konsekvensene som naturlig nok ikke tok høyde for alle praktiske utfordringer.

SPK fremhever blant annet i sin høringsuttalelse at de ikke er aktive i flyttemarkedet for pensjoner:

"SPKs datasystemer er derfor i dag ikke innrettet på å overta opptjente rettigheter maskinelt. Manuell innlegging av alle nødvendige datafelt for 15.800 medlemmer vil være en gjennomførbar, men ikke ubetydelig arbeidsoppgave. SPK har grovt estimert dette arbeidet til flere millioner kroner. Alternativet, som er å utvikle IKT-funksjonalitet, er antatt kunne koste et beløp av samme størrelsesorden. Dette er uansett bare grove anslag som SPK eventuelt må komme tilbake til."

SPK har senere utdypet dette overfor departementet. Manuell innlegging av alle nødvendige datafelt krever at SPK ansetter flere medarbeidere. SPK må opprette en forvaltning av alle pensjonsordningene (legge inn alle de om lag 16 000 medlemmenes opptjeningshistorikk mv.) for å kunne fastslå hvor mye staten skal utbetale i pensjon og eventuelt refundere KLP årlig. Dette vil kreve god planlegging og opplærings tid. Videre må det også utarbeides rutiner og opplæringsmateriell. I tillegg vil det være behov for mindre endring av SPKs IKT funksjonalitet.

SPK anser derfor at de minimum vil trenge 12 måneders tid fra vedtak er fattet før noe kan iverksettes, forutsatt god datakvalitet fra KLP. SPKs tidsbruk kommer i tillegg til KLPs tidsbruk knyttet til å klargjøre en overføring av opptjeningstid frem til 2010. Løsningen krever en nøyaktig splitting av pensjonsavtalen som virksomhetene har i KLP for at SPK kan overta ansvaret for opptjente pensjonsrettigheter. Det er en vesentlig utfordring med dette alternativet at det i mange tilfeller ikke er tilstrekkelige individopplysninger i KLP per 31. desember 2009 til at SPK kan registrere dette i sine systemer. Det gjelder virksomheter som var tilknyttet DNB og Storebrand per 31. desember 2009, men som senere har gått til KLP. SPK-alternativet krever nøyaktige opplysninger for alt som overføres. En sjablongmessig løsning er her ikke aktuell.

SPK fremhever også i sin høringsuttalelse at det vil bli krevende å administrere, beregne og endre ytelser i en kompensasjonsordning hvor rettighetene er opparbeidet etter regelverket i KLP, mens SPK må forvalte kompensasjonsordningen etter SPKs regelverk. SPK forutsetter at pensjonsberegningen for pensjonsrettighetene som eventuelt overføres må skje etter SPKs regelverk. Eventuelle løsninger som garanterer at medlemmene ikke går ned i pensjonsytelse som følge av en overføring, vil ha stor betydning for SPKs mulighet til å håndtere alternativet.

Det vil videre være vanskelig for SPK å skille ut de delene av de historiske pensjonskostnadene som knytter seg til ikke-statlige leveranser. Ved å overta pensjonsansvaret for den aktuelle opptjeningstiden, vil SPK måtte betale de historiske pensjonskostnadene fullt ut. Dersom staten ikke skal dekke pensjonskostnaden fullt ut, må det være virksomhetene som betaler det resterende. Det krever at SPK krever pensjonspremie av virksomhetene. En slik situasjon innebærer større administrative konsekvenser enn om KLP fortsetter å kreve premien.

Pensjonsrettigheter som er opparbeidet *før* skjæringstidspunktet for opptjeningstid, utbetales enten av Statens pensjonskasse eller KLP. Som følge av overføringsavtalen som pensjonsleverandørene har inngått, er det den siste pensjonsordningen hvor opptjeningen har skjedd, som utbetaler samlet pensjon. Det foretas deretter et refusjonsoppgjør mellom pensjonsleverandørene. Dette innebærer at pensjonene for ansatte i virksomheter som har tjenstepensjonsordning i KLP etter skjæringspunktet fortsatt forvaltes av KLP. KLP må derfor utbetale de samlede pensjonene til alle medlemmene i den aktuelle pensjonsordningen, og så kreve refusjon fra SPK for den delen av opptjeningstiden som er overført til SPK. SPK må utbetale de samlede pensjonene kun for de ordningene som ikke har hatt opptjening etter skjæringstidspunktet. Dette er opphørte ordninger.

Det er også spørsmål knyttet til om SPK-løsningen gir tilstrekkelig dekning for de historiske pensjonskostnadene. Refusjonen som SPK betaler til KLP for den overførte opptjeningstiden når KLP utbetaler samlet pensjon i samsvar med overføringsavtalen, beregnes ut fra oppsatte pensjonsrettigheter. Når virksomheten har et aktivt medlemskap i KLP for sine ansatte, vil utbetalingen fra KLP for hele opptjeningstiden (også for tiden som er overført til SPK) skje etter de ordinære pensjonsreglene. Når SPK da skal refundere til KLP, vil dekningen bare være for historiske pensjonskostnader som gjelder de oppsatte pensjonsrettighetene. Differansen som den ordinære pensjonsretten medfører, må dekkes av virksomheten. Virksomheten vil her kunne hevde at den statlige kompensasjonen ikke er tilstrekkelig.

For å kunne utbetale pensjoner, må KLP i stor grad videreføre dagens forvaltning og administrasjon av pensjonsordningene. Det skyldes at de aller fleste av virksomhetene har opptjeningstid i KLP etter 2009. KLP får også en ekstra dimensjon å passe på når de skal kreve refusjon fra SPK for opptjeningstid før 2010 som overføres.

4.3 Alternativ 2: Årlig dekning av pensjonspremier til KLP over statsbudsjettet

4.3.1 Løsningen

Det nødvendige beløpet til dekning av historiske pensjonskostnader for opptjente pensjonsrettigheter bevilges årlig over en post på statsbudsjettet, enten til de ideelle virksomhetene eller til pensjonsleverandøren, i praksis KLP.

Opptjeningen og kapitalen ligger igjen hos den kommunale tjenstepensjonsleverandøren.

Dette alternativet kan deles i to hovedvarianter:

- Kompensasjon av regnskapsførte pensjonsforpliktelser (når forpliktelsen oppstår)
- Kompensasjon av faktiske premiekrav fra pensjonsordningen

Utvalget anbefaler premievarianten, og begrunner dette med at:

"De faktiske premiekravene representerer en presis angivelse av forpliktelsene de opptjente pensjonsrettighetene gir opphav til. Dekning ut fra regnskapsmessige forpliktelser representerer en mer usikker størrelse. Gjennom å relatere dekning til premiekravene, vil det videre være unødvendig for bevilgende myndighet å involvere seg i virksomhetenes regnskaper som ledd i dekningen av historiske pensjonskostnader."

4.3.2 Behovet for administrative tilpasninger

Departementet har i oppfølgende kontakt med KLP søkt å få belyst nærmere hvordan en kompensasjonsordning forvaltet av KLP kan gjennomføres på en administrativt håndterbar måte.

KLP skisserer at de kan inngå en betalingsavtale med staten for de aktuelle virksomhetenes pensjonsordninger. Staten vil da bli løpende fakturert etter vanlige rutiner. Det 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 opptjeningstid fra 2010 som virksomhetene har ansvar for.

Departementet viser for øvrig til redegjørelsen i punkt 3.5.4 om hvordan en årlig kompensasjon av pensjonspremie kan gjennomføres. Den ene løsningen er en nøyaktig oppsplitting av pensjonsavtalene som virksomhetene har. Formålet er her å isolere opptjeningstiden frem til 2010 i en egen avtale. Den andre måten er å opprette en egen sjablongløsning der fordelingen av pensjonspremien beregnes ut fra forholdet mellom premiereserven per 31. desember 2009 og premiereserven på tidspunktet da ordningen trer i kraft. Departementet foreslår en delt løsning der hovedmodellen er en nøyaktig oppsplitting av pensjonsavtalene, men at sjablongløsningen benyttes der slik oppsplitting ikke er mulig.

4.4 Alternativ 3: Engangsoppgjør

Virksomhetene, eller den kommunale pensjonsleverandøren, får gjennom dette alternativet 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. Sikringsordningen forsøker da å få utbetalt et avviklingstilskudd (engangsbeløp) fra virksomheten som dekker et anslått fremtidig premiekrav.

I NOU 2016: 12 ble kontantverdien av de fremtidige forpliktelsene ved utvalgets forslag anslått til ca. 1,7 mrd. kr per utgangen av 2015, etter at bl. a. pensjonsmidler, inklusive premiefond var trukket fra. Ved utgangen av 2017 anslås engangsbeløpet til ca. 1.9 mrd. kr. Det er her ikke gjort noen avkorting for opptjeningstid etter 2009.

Dersom en kompensasjonsordning skal begrense dekningen for opptjeningstid frem til 2010, må avkortingen beregnes med utgangspunkt i enten manuell tilbakeføring av opptjeningshistorikk eller en sjablong etter omtalen i punkt 3.5.4. Det vil trolig være mulig å

estimere avkortingene i engangsoppgjøret ved hjelp av individdata slik de var per 31. desember 2009 og premiereservene på samme tidspunktet, samt en del annen informasjon som fremgår av kontoutskriften. KLP vil trolig kunne estimere et engangskrav også for virksomheter som ikke var hos KLP per 31. desember 2009.

I beregningen av et eventuelt engangsbeløp for virksomhetene vil det lett kunne oppstå spørsmål om hvilke forutsetninger som skal brukes i beregningene. Forutsetningene for å foreta beregninger etter Sikringsordningens regler har vært endret enkelte ganger siden 2009.

4.5 Alternativ 4: Etablering av eget fond

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.

Dersom det opprettes et eget fond, bør det etableres egne vedtekter for fondet, der det blant annet gis et rammeverk for kapitalforvaltningen. Det må også bestemmes hvem som skal administrere ordningen.

Størrelsen på fondet må fastsettes slik at alle fremtidige kostnader som knytter seg til de opptjente pensjonsrettighetene i den kommunale tjenstepensjonsordningen blir gitt dekning.

4.6 Utvalgets vurdering

Utvalget drøfter alternativ 4 om årlig dekning via eget fond i NOU 2016:12 punkt 9.3.4. Det pekes her på betenkeligheter ved å beregne riktig størrelse på fondet, dvs. usikkerhet om statens fremtidige kostnader. Administrative konsekvenser drøftes og vurderes som omfattende, og *"løsningen vil innebære en stor budsjettmessig effekt på statsbudsjettet i etableringsåret"*. Utvalget forfølger derfor ikke alternativet videre i sin tilrådinger.

Alternativ 3, engangsoppgjør, drøftes i NOU 2016:12 punkt 9.4. Utvalget fremhever som en fordel at staten gjennom et engangsoppgjør *"...håndterer de ideelles pensjonskostnader en gang for alle"*, dvs. at antall år og tidsperspektiv fremheves. Videre mener utvalget det vil være en fordel at det ikke må opprettes et eget administrativt apparat for årlige løpende utbetalinger. Utvalget peker så på ulemper ved ordningen; det totale beløpet som kommer til utbetaling i etableringsåret vil være høyt, anslagsvis 1,7 mrd. kr ifølge utvalgets beregninger. Videre vil treffsikkerheten knyttet til ordningen være en utfordring. Dette medfører at det vil være nødvendig å sette forutsetningene for engangstilskuddet slik at det er god margin for fremtidige premiekrav og med fare for overkompensasjon ved at staten betaler mer enn nødvendig. På denne bakgrunn mener utvalget at alternativet egner seg relativt dårlig til å løse utfordringene som knytter seg til virksomhetenes historiske pensjonskostnader.

I NOU 2016:12 punkt 9.7.4 tilrår utvalget at en baserer kompensasjonsløsningen på en årlig dekning av faktiske utgifter. Dette begrunnes av utvalget særlig med at: *"en årlig dekning vil gi størst treffsikkerhet fordi de faktiske utgiftene dekkes når de oppstår"*. Det gir mindre usikkerhet for staten og virksomhetene.

Utvalget mener at alternativ 1, hvor SPK overtar ansvaret for de opptjente pensjonsrettigheter fra den kommunale pensjonsordningen/KLP, er det beste alternativet for en kompensasjonsordning. Utvalget mener 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.

4.7 Høringen av utvalgets forslag

Et flertall av høringsinstansene støtter SPK-modellen, fordi den fremstår som administrativ enkel. Innspill fra ASD og SPK viser imidlertid at denne modellen er mer komplisert enn hva

utvalget gir uttrykk for. KLP-modellen får støtte av SPK, arbeidstakerorganisasjonene og KLP. Ingen høringsinstanser tar til orde for engangsoppgjør.

Virke støtter at ansvaret for de ideelles historiske pensjonsforpliktelser overføres til SPK og forslaget om å overføre de ideelles premiereserve til staten/SPK. Dette vil fordele kostnadene over flere tiår og være robust for endringer i den økonomiske forutsetningen som ligger til grunn for beregninger av pensjonskostnadene. Det vil bety at virksomhetene ikke lenger behøver å sette av midler til pensjonsforpliktelser som ligger frem i tid, forutsatt at det gis dekning uten avkorting.

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. ASD mener at det er betydelig usikkerhet knyttet til hvordan en eventuell overføring av pensjonsrettigheter til SPK, og forvaltning av disse, skal håndteres.

Dersom pensjonsrettighetene blir overført til SPK, vil ressursbruken i SPK være betydelig, uttaler ASD. 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 tjenstepensjonsordning 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.

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 stiller også spørsmål ved om løsningen fullt ut dekker de aktuelle historiske pensjonskostnadene. En overføring gir oppsatte pensjonsrettigheter i SPK, og overføringsavtalens regler innebærer at siste pensjonsordning må dekke kostnadene som oppstår ved forskjellen i kravene til opptjeningstid mellom ordinær pensjonsrett og oppsatt pensjonsrett. Refusjonsordningen mellom pensjonsleverandørene medfører et større ansvar for utbetalende pensjonsleverandør.

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 marginalt forhold og bør ikke ha betydning for valg av løsning.

Langsiktighet er den samme for alle offentlige tjenstepensjoner, og er derfor ikke et godt argument for å velge SPK i stedet for KLP.

KLP skriver i sin høringsuttalelse videre at 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, Unio, YS og Akademikerne* at utbetaling av pensjon, regulering av oppsatte rettigheter og forvaltning av midler kan foretas av KLP. 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.

LO, Unio, YS og Akademikerne anser det 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 tjenstepensjon, svært langsiktige forpliktelser. Langsiktigheten i seg selv er derfor ikke et argument for flytting.

4.8 Kriterier for valg av kompensasjonsmodell

Valg av kompensasjonsmodell bør etter departementets vurdering gjøres ut fra følgende kriterier:

- Årlig kostnad
- Antall år/tidsperspektiv og tidsprofil
- Netto kostnad for staten
- Usikkerhet for staten og virksomhetene om fremtidige kostnader
- Administrative kostnader for staten o.a. aktører
- Konsekvenser for pensjonsrettigheter
- EØS-rettslige hensyn

Samlet nåverdi av de fremtidige kostnadene i kompensasjonsordningen skal i prinsippet være den samme for alle løsningsmodellene, og er av utvalget anslått til 1,7 mrd. kr før avkorting ved utgangen av 2015, neddiskontert over nærmere en 100 årsperiode. Med dette utgangspunktet bør årlig kostnad, antall år og tidsprofil være av mer begrenset betydning for valg av kompensasjonsløsning.

Drøftingen rundt omfang av administrasjon, kontrollordninger m.v. står sentralt i utvalgets diskusjon, og bør være av stor betydning for den løsningen som eventuelt etableres.

Det er viktig å ta i betraktning konsekvensene for opparbeidede pensjonsrettigheter, slik at disse ikke svekkes.

EØS rettslige aspekter ved de ulike kompensasjonsløsningene kan variere, og må i så fall tillegges stor vekt.

4.9 Departementets vurdering

4.9.1 Vurdering av fond

Fondsavsetninger på statsbudsjettet er en budsjettmessig teknikk for å vise de estimerte fremtidige kostnadene. Det vil således være et alternativ til å trekke utbetalingen av kompensasjon på en eller flere ordinære budsjettposter i de årlige statsbudsjettene.

Etablering av et fond vil derfor ikke være et *alternativ* til et engangsoppgjør, årlig kompensasjon av premier til KLP eller overføring av pensjonsforpliktelser til SPK, men kun en alternativ finansieringsmåte for slike utgifter på statsbudsjettet.

Fondsavsetninger vil ikke ha betydning for hvor mye staten forplikter seg til å betale i kompensasjon, ettersom det vil følge av forskrift hjemlet i lov og enkeltvedtak til den enkelte virksomhet. I den grad det ikke er tilstrekkelige midler på et fond avsatt av staten, må staten dekke kostnadene, enten ved å tilføre fondet midler eller ved årlige bevilgninger til formålet.

Avsetning til et fond synliggjør de estimerte budsjettmessige langtidseffektene, men budsjettvirkningene i etableringsåret vil være like krevende som et engangsoppgjør. Fondsavsetninger vil ikke i seg selv påvirke eventuelle fremtidige beslutninger om å øke eller redusere bevilgninger til kompensasjonen. Staten må alltid respektere sine betalingsforpliktelser som følger av lov og forskrift. Forutsigbarheten bedres derfor ikke. Det må også etableres et administrativt apparat for en langsiktig fondsforvaltning, noe som kan synes unødvendig når staten uansett er ansvarlig for å dekke de årlige kostnadene. Utvalget anså alternativet med årlig dekning av historiske pensjonskostnader fra et fond som mindre relevant enn dekning over statsbudsjettet. Det skyldtes vanskeligheter med å etablere et slikt fond og de administrative konsekvenser av ordningen. Departementet deler utvalgets vurdering og anbefaler ikke å opprette et fond for finansiering av årlig kompensasjon av pensjonspremier til KLP.

4.9.2 Årlig utbetaling eller engangsoppgjør

Det er gode argumenter både for en årlig dekning av pensjonspremier og et engangsoppgjør. Departementet foreslår at kompensasjonen til virksomhetene bør baseres på en modell med årlig dekning. Det legges avgjørende vekt på risikoen for ikke å treffe godt på anslagene for den fremtidige utviklingen ved et engangsoppgjør og at den årlige administrasjonen uansett trolig vil være begrenset etter etableringsfasen.

Utvalget anser at engangsoppgjør er mindre egnet enn både refusjon av premier til KLP og utbetalinger gjennom SPK.

Fordelen med engangsoppgjør er at kompensasjonen vil være utbetalt i løpet av 1-2 år, forutsatt at det bevilges tilstrekkelig kompensasjon. Denne oppgjørsformen ble benyttet i de avsluttede rettsoppgjørene mellom staten v/Barne- og likestillingsdepartementet og flere barneverninstitusjoner i 2015. De administrative kostnadene til etablering vil være tilnærmet de samme som ved refusjon av premier fra KLP (se punkt 3.5.4), men det påløper ikke årlig administrasjon knyttet til tilskuddsutbetaling og kontroll.

En ulempe med engangsoppgjør er at det er stor risiko for å bevilge både for mye og for lite i kompensasjon når det er nødvendig å estimere utviklingen de neste 100 årene. Det vil oppstå diskusjon om forutsetningene. En årlig kompensasjonsordning vil best sikre formålet med kompensasjonsordningen.

Et engangsoppgjør vil være et enklere alternativ enn årlig kompensasjon dersom det er nødvendig å vurdere statsstøttereglenes anvendelse på nytt hvert år. Departementet legger imidlertid til grunn at en fornyet støtterettslig vurdering hvert år ikke vil være nødvendig.

4.9.3 Valget mellom alternativene KLP og SPK for årlig kompensasjon

Størrelsen på årlig kompensasjon

Ved å refundere premier til KLP kan kostnadene komme tidligere, og variere mer fra år til år, enn ved utbetaling av pensjon fra SPK. I KLP-modellen skal kostnadene dekkes når forpliktelsen oppstår, mens i SPK-løsningen betales de historiske pensjonskostnadene når pensjonene utbetales. Dette er bakgrunnen for at samlet premie til KLP anslås til ca. 140 mill. kr i 2018, mens årlig utgift til pensjon i SPK-alternativet kan anslås til ca. 160 mill. kr.

Den samlede kompensasjonen i kompensasjonsordningens totale levetid vil likevel bli tilnærmet den samme i de to ordningene. Hovedtyngden i tidsprofilen på utgiftene vil også være tilnærmet den samme og bestemt av den aktuelle populasjonen av stønadsmottakere. Dette tilsier at de årlige variasjonene bør tillegges liten vekt i valget mellom modellene.

Det er også mulig å gi dekning ut fra regnskapstekniske forutsetninger. De langsiktige lønnsforutsetninger og diskonteringsrenten som legges til grunn for beregning av pensjonskostnader, skal være basert på langsiktige betraktninger ifølge Norsk Regnskapsstandard (NRS). Reguleringsforpliktelser m.v. tilpasses anslag for årlig G-regulering og lønnsvekst. De vil derfor kunne variere mer årlig og være mer usikre. Selv om anslagene for pensjonskostnader etter regnskapsreglene også vil variere, forventes de å være mer stabile enn reguleringspremien. Utvalget anbefaler ikke dekning etter regnskapsreglene, og departementet er av samme oppfatning.

Avkastning på pensjonsmidlene

Avkastningen på pensjonsmidlene drøftes i NOU 2016:12 punkt 9.2.3. Utvalget drøfter potensielle ulikheter i avkastning på fondsmidlene ved valg av enten SPK-alternativet eller KLP-alternativet. KLP er en fondert pensjonsordning med føringer for hvordan midlene kan plasseres, mens dette ikke er tilfellet for SPKs del.

Departementet mener det er lite meningsfylt å sammenligne avkastningen på fondsmidler i KLP med en eventuell avkastning som staten kunne oppnådd ved å overta pensjonsmidlene som en følge av SPK-alternativet, og at dette ikke kan tillegges vekt i valget mellom KLP-alternativet eller SPK-alternativet.

Ivaretagelse av pensjonsrettigheter

Som følge av Overføringsavtalen er det reglene i medlemmets siste pensjonsordning før pensjon tas ut som gjelder når pensjon skal utbetales. Selv om det er samme hovedmodell som gjelder for ytelser i SPK og KLP, er det visse forskjeller. Utvalget mener at de ansattes pensjoner normalt ikke vil bli påvirket av denne forskjellen, men peker på at det i noen tilfeller kan bli noen forskjeller dersom pensjonsforpliktelsene flyttes til SPK.

Departementet anser at selv om pensjonsproduktet og reglene i stor grad er likt, er det likevel enkelte forskjeller. Disse forskjellene kan medføre at medlemmet får lavere eller høyere pensjon som følge av en overføring til SPK. Dersom medlemmet får lavere pensjon må staten muligens kompensere forskjellen. Det vil derfor knytte seg administrative kostnader som følge av en slik eventuell kompensasjon. Dette fremstår som en ulempe med SPK-løsningen. De administrative utfordringene for SPK vil øke betydelig dersom det skal opprettes en garantiordning for å unngå at medlemmer taper pensjonsytelser som følge av en overføring av pensjonsrettigheter fra KLP til SPK.

Statsstøtte- og anskaffelsesrettslige aspekter

Departementet legger følgende til grunn på dette stadiet av utredningen:

Det vil trolig være tilstrekkelig å vurdere statsstøttereglenes anvendelse for den enkelte virksomhet (og om tilskudd derfor kan ytes) én gang: når søknad om tilskudd behandles. Dette innebærer at det kan fattes vedtak om beregning av tilskuddets størrelse årlig, uten at det utløser en plikt til å vurdere om statsstøttereglene åpner for støtte. Det er imidlertid nødvendig å avklare denne forståelsen gjennom en formell notifikasjon til ESA.

Statsstøttereglenes krav om separate regnskaper og allokering av inntekter og utgifter mellom deler av virksomheten som driver henholdsvis økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet, kan overholdes både ved årlige tilskudd direkte til virksomheten og ved overføring av forpliktelsene til SPK (hvor virksomhetene unngår en kostnad). Det er nødvendig å avklare også denne forståelsen gjennom en formell notifikasjon til ESA.

Anskaffelsesreglene krever at det ikke gis dobbeltkompensasjon. Det vil innebære at de virksomhetene som i dag har avtale med staten og de regionale helseforetakene måtte refundere SPK den kompensasjonen de hadde fått ved dette alternativet ved at SPK tok regningen for pensjonsutbetalingene så lenge avtalene står uendret. Det gjør SPK-løsningen mer krevende.

Administrasjon

De administrative utfordringene med å overføre pensjonsforpliktelsene til SPK og de administrative utfordringene med KLP-modellen er beskrevet tidligere i dette kapitlet. Det er vesentlig større administrative kostnader knyttet til SPK-alternativet enn til refusjon av premier til KLP.

Samlet vurdering og tilråding

Departementet foreslår at tilskuddet baseres på årlig premie for historiske pensjonskostnader etter beregninger fra KLP. Det legges avgjørende vekt på de store administrative utfordringene knyttet til en eventuell overføring av pensjonsforpliktelser til SPK.

Det kan være lettere å forholde seg til et årlig premiekrav fra KLP som en presis angivelse av de forpliktelser de opptjente pensjonsrettigheter representerer enn å skulle overføre opptjente pensjonsrettigheter og medfølgende pensjonsutbetalinger til SPK. Dette innebærer ingen endringer for personer som er medlem i pensjonsordningen. En enkel kontrollordning vil trolig være tilstrekkelig. Departementet mener at refusjon av premier til KLP er et administrativt mindre krevende alternativ som kan gjennomføres innenfor gjeldende systemer. Det er en stor fordel at løsningen ikke krever ytterligere kompliserte administrative ordninger for å unngå at medlemmenes pensjonsrettigheter svekkes og for å sikre korrekt oppgjør mellom ulike pensjonsleverandører. Løsningen er tidligere benyttet da staten overtok ansvaret for kostnadene for opptjeningstid fram til 2004 for tidligere kommunale og fylkeskommunale oppgaver i 2004.

Samlet vurdert fremstår en kompensasjonsmodell forankret i SPK etter høringen og utdypende kontakt med SPK og KLP som atskillig mer krevende administrativt enn det utvalget har lagt til grunn. Det gjelder både kostnadene ved å etablere ordningen og de løpende administrative kostnadene ved forvaltning av ordningen. Både avkorting av kompensasjonen i forhold til opptjeningstid og til ikke-statlig virksomhet vil være mer krevende å gjennomføre i SPK-modellen. Når KLP ikke har nødvendige individopplysninger per 31. desember 2009 vil SPK-alternativet ikke være praktisk gjennomførbart. Det er tilfellet

for virksomheter som tidligere var tilknyttet DNB og Storebrand, men som senere har flyttet pensjonsordningen til KLP. Ingen av de aktuelle virksomhetene har i dag pensjonsordningen i DNB og Storebrand.

5. Statsstøtterettslige vurderinger

5.1 Behovet for formell avklaring med ESA

Det er to alternativer for avklaring med ESA av de statsstøtterettslige sidene:

En uformell prosess kan lede til et såkalt "Comfort Letter", hvor den aktuelle avdelingen i ESA bekrefter at den ikke av eget initiativ vil ta opp saken. Det er ikke utelukket at ESA vil komme til et annet resultat dersom ordningen blir klaget inn.

Alternativet er å sende en formell notifikasjon av ordningen i forlengelsen av en uformell prosess. Dersom ESA fatter vedtak om at ordningen ikke innebærer offentlig støtte, oppnås rettslig sikkerhet og senere krav om tilbakebetaling utelukkes. En ordinær notifikasjonsbehandling i ESA tar erfaringsmessig 6 til 12 måneder. Dersom ESA er i tvil, må det åpnes en formell undersøkelse, noe som vil ta lengre tid.

Departementet arbeider med en formell notifikasjon til ESA, med sikte på å oppnå rettslig sikkerhet for at tilskudd kan ytes uten risiko for senere krav om tilbakebetaling.

5.2 Gjelder statsstøttereglene for tjenesteleverandørene?

Utvalget har konkludert 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.² Utvalget argumenterer i forlengelsen av dette med at det offentlige ikke behøver å drive tjenesten selv i egenregi, 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 legger utvalgets vurdering til grunn i den pågående dialogen med ESA.

² ESAs veiledning "Application of the state aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest", se <http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Part-VI---Compensation-granted-for-the-provision-of-services-of-general-economic-interest.pdf>), avsnitt 22.

Se også C-205/03 *Fenin* avsnitt 25-27 (se også T-319/99 *Fenin*).

Se også ESAs vedtak i sak 460/13/COL, avsnitt 61.

5.3 Gjelder statsstøttereglene for pensjonsleverandøren?

Utvalget drøfter ikke om statsstøttereglene gjelder pensjonsleverandørene.

Leverandører av tjenstepensjon driver økonomisk aktivitet. Pensjonsforvaltning er en tjeneste som kjøpes og selges i et marked.

Departementet legger til grunn at KLP ikke får en økonomisk fordel av å være et mellomledd mellom staten og virksomhetene. KLP skal kun fordele 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.

5.4 Statsstøttereglenes betydning for utformingen av tilskuddsordningen

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

5.5 Statsstøttereglene skal vurderes på vedtakstidspunktet

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.

Departementet foreslår at en kompensasjonsordning med årlig refusjon av premie til KLP lovfestes, slik 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.

5.6 Behovet for separate regnskaper eller utskilling

5.6.1 Bakgrunn

Staten har et ansvar for at tildelt tilskudd ikke tilfaller de delene av en virksomhet som eventuelt driver økonomisk aktivitet når kompensasjonen utbetales, både ved ordningens ikrafttredelse og i senere år.

Kompensasjon 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 forsikringsselskap.

Det vil være nødvendig å forhindre at økonomisk aktivitet får fordel av tilskuddet første gang det utbetales, men også for fremtiden. De tiltakene som skal hindre overføring av statlige tilskudd til økonomisk aktivitet må derfor også gjelde i hele denne perioden. Dette gjelder uavhengig av om det gis tilskudd årlig eller som engangsbeløp.

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.

Skillet mellom økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet vil i hovedsak være slik at leveranser til stat og kommune ikke regnes som økonomisk aktivitet, mens salg av tjenester til privatbetalende pasienter regnes som økonomisk aktivitet.

Et eksempel på denne formen for blandet virksomhet kan være virksomheter som leverer lovpålagt rusomsorg på vegne av staten, samtidig som de leverer rusavvenning i markedet mot brukerbetaling. Et annet eksempel er sykehus som delvis har avtaler med de

regionale helseforetakene om å yte lovpålagte tjenester og delvis tar oppdrag i det private markedet, hvor de får betaling av brukerne.

Eiendomsforvaltning og butikkdrift er andre eksempler på økonomisk aktivitet.

5.6.2 Krav om separate regnskaper eller utskilling

Departementet foreslår at det stilles som vilkår for å motta tilskuddet at det ikke skal tilfalle del av virksomhet som driver økonomisk aktivitet.

Statsstøttereglene krever dokumentasjon på at tilskudd til den delen av virksomheten som leverer helse- og sosialtjenester på vegne av det offentlige ikke tilfaller den delen av virksomheten som driver kommersiell virksomhet (økonomisk aktivitet). Dokumentasjon kan gis 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.

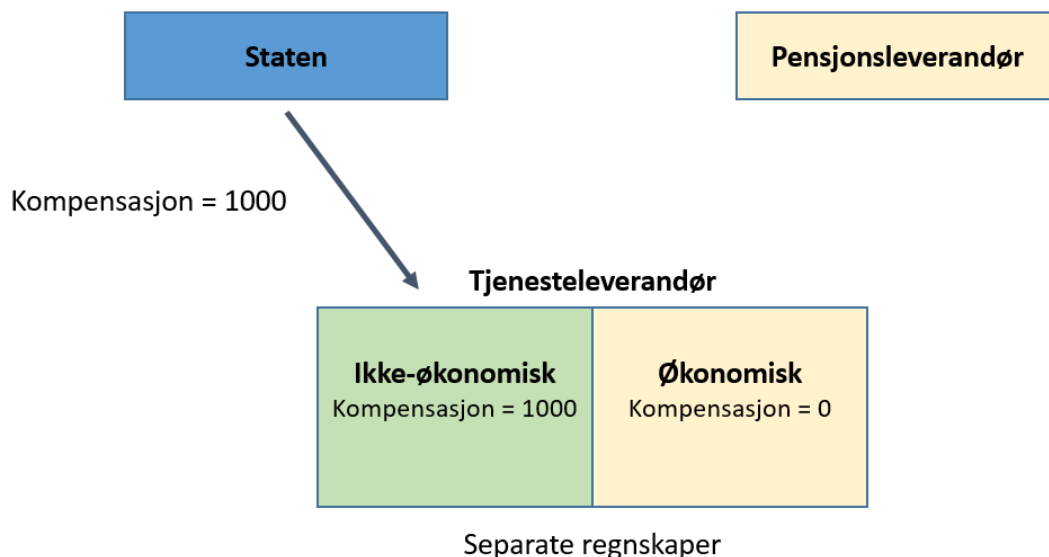
Prinsipielt sett er det ingen forskjell mellom tilskudd beregnet på bakgrunn av tidligere økonomisk aktivitet eller tidligere ikke-økonomisk aktivitet. I begge tilfeller er det nødvendig å forhindre at tilskuddet tilfaller den økonomiske aktiviteten.

Staten har et ansvar for å veilede og å ta egne forholdsregler for at ulovlig støtte ikke gis, men virksomhetene må også ta et betydelig ansvar når de søker om og får tilskudd. Staten kjenner ikke den enkelte virksomhet inngående og må basere seg på observerbare ytre egenskaper og egenrapportering. Virksomhetene har selv ansvar for å føre separate regnskaper og allokere kostnader og inntekter på riktig måte.

5.6.3 Betydningen for valget av kompensasjonsmetode

Kravet om separate regnskaper kan få betydning for valget av om tilskuddet skal ytes i form av et engangsoppgjør, overføring til SPK eller refusjon av virksomhetenes premier til KLP.

Ved betaling av engangsoppgjør eller premierefusjon direkte til den enkelte virksomhet, vil virksomheten enkelt kunne tilordne kompensasjonen kun til det regnskapet som gjelder ikke-økonomisk aktivitet. De regnskapsfører bare innbetalingen på riktig regnskap. Dersom økonomisk aktivitet er utskilt i eget rettssubjekt, vil det ikke oppstå noe risiko for at utbetalingen kommer slik aktivitet til gode.

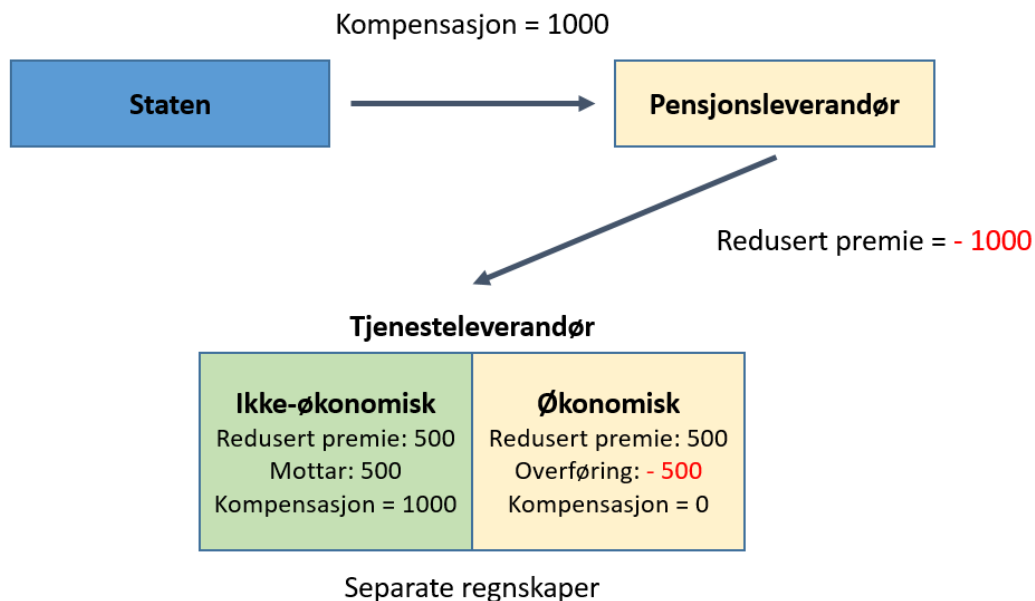


Ved engangsoppgjør til KLP, premierefusjon til KLP og overføring av pensjonsrettigheter til SPK, vil den enkelte virksomhets totale kostnader til pensjoner reduseres. Virksomheten får ikke en innbetaling. Fakturaen fra pensjonsleverandøren blir lavere. Pensjonskostnader vil belastes hele virksomheten – ikke bare den ikke-økonomiske aktiviteten. Det skyldes at også

den økonomiske aktiviteten vil ha historiske pensjonskostnader knyttet til sin tidligere aktivitet.

Dersom det ikke treffes tiltak, vil reduksjonen i pensjonskostnader derfor komme både den økonomiske og ikke-økonomiske delen av virksomheten til gode. Det samme gjelder dersom aktivitet er utskilt i eget rettssubjekt.

Dersom utbetalingen av kompensasjon ikke går direkte til virksomheten, men til pensjonsleverandøren, vil det derfor være nødvendig at den delen av virksomheten som driver økonomisk aktivitet må beregne sin andel av de reduserte pensjonskostnadene og overføre denne andelen til den ikke-økonomiske delen av virksomheten. Det forutsetter i praksis at den økonomiske aktiviteten må sørge for årlige betalinger til den ikke-økonomiske aktiviteten som tilsvarer den økonomiske fordel av reduserte pensjonskostnader.



Når virksomheten driver noe økonomisk aktivitet, vil den administrative byrden for virksomheten, ordningens kompleksitet og det statlige kontrollbehovet være større når pensjonsleverandøren får utbetalt kompensasjonen (som mellomledd) for å redusere fakturaen til tjenesteleverandørene, enn når kompensasjonen går direkte til den enkelte virksomhet. Dette er et argument for å velge utbetaling direkte til den enkelte virksomhet, enten ved engangsoppgjør eller kompensasjon av premierefusjon.

5.7 Betydningen av pasienters egenbetaling

Departementet foreslår at det stilles som vilkår for å motta tilskuddet at det skal ikke benyttes til å finansiere del av virksomhet som krever egenbetaling fra brukere som utgjør mer enn en marginal del av tjenestens markedspris.

For å oppnå større sikkerhet for at dette vilkåret oppfylles, foreslår departementet at tilskudd ikke skal utbetales før virksomheten har bekreftet at den

- ikke driver økonomisk aktivitet, eller
- har opprettet separate regnskaper mellom økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet, og at inntekter og utgifter skal allokere på relevant regnskap.

Dersom brukerne betaler en stor andel av kostnadene ved en helse- og sosialtjeneste som i utgangspunktet er finansiert av det offentlige, kan det solidariske elementet svekkes så mye at en ellers ikke-økonomisk aktivitet likevel regnes som økonomisk aktivitet.

I en kompensasjonsordning for historiske pensjonskostnader vil det være hensiktsmessig å gi virksomhetene veiledning om hvilke aktiviteter som regnes som økonomiske. Dette er viktig for å kunne allokere kostnader og inntekter riktig på ulike regnskaper. Spørsmålet om egenbetalingens betydning er da relevant.

Kommisjonen har i sine veiledere gitt uttrykk for at rettspraksis forutsetter at private ikke betaler mer enn en marginal del av kostnadene.

Det er vanskelig å gi et generelt svar på hvor stor andel pasientbetalingen maksimalt kan utgjøre før tjenesten regnes som økonomisk aktivitet. 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.

Veiledning om norske forhold kan søkes i egenbetalingen for ulike helse- og sosialtjenester:

Pasientene betaler ingenting for sykehusopphold. For polikliniske og radiologiske tjenester betales en egenandel på henholdsvis 350 og 250 kroner, med et tak for årlig kostnad på 2205 kroner. Gjennomsnittlig egenbetaling for sykehjem utgjorde 14 prosent av kostnaden i 2014. Betalingen kan i individuelle tilfeller være vesentlig høyere, ettersom den avhenger av betalingsevne og inntekt. Foreldrebetaling i barnehager skal ikke utgjøre mer enn 6 prosent av familiens inntekt og utgjør 16 prosent av kostnadene i private barnehager.

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.

Departementet foreslår at en eventuell grense for brukerbetaling på 20 prosent ikke forskriftsfestes for tilskuddsordningen, med mindre ESA krever regulering av dette forholdet for å godkjenne den. Grensen kan uansett være et utgangspunkt for tilskuddsmottakernes egen vurdering.

6. Anskaffelsesrettslige vurderinger

6.1 Kompensasjon for kostnader som påløper i avtaleperiode

6.1.1 Forbud mot dobbelt kompensasjon

De regionale helseforetakene inngikk i perioden 2010-2013 avtaler etter konkurranse på områdene tverrfaglig spesialisert behandling av rusmiddelproblemer, 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. Når det særskilt gjelder endringer av kontraktens økonomiske balanse i favør av leverandøren, legger EU-domstolen til grunn at oppdragsgiver har et svært snevert spillerom for å foreta endringer. 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 å ikke 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.

6.1.2 Identifikasjon mellom staten og regionale helseforetak

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.

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

I punktet ovenfor var spørsmålet om det er adgang til å kompensere ideelle aktører som har løpende kontrakter med det offentlige som er tildelt etter en anskaffelse. I dette punktet er spørsmålet om kompensasjon kan tildeles for pensjonskostnader som er påløpt for tjenester levert i forbindelse med en anbudsutsatt kontrakt som er avsluttet på det tidspunktet kompensasjonsordningen 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.

7. Etablering og administrasjon av ordningen

7.1 Behovet for lovfesting

Departementet legger til grunn at tilskuddsordningen må forskriftsfestes. Se vedlagt forslag til forskrift.

Lovavdelingen skriver følgende om behovet for å hjemle forskriften i lov i publikasjonen "Lovteknikk og lovforberedelse" punkt 4.7:

"Tilskuddsordninger kan i prinsippet fastsettes uten lovhjemmel, og for en rekke tilskuddsordninger finnes reglene bare i forskrifter med tilknytning til årlige bevilgningsvedtak i Stortinget. Et forvaltningsorgan kan også gi tilskudd innenfor rammen av bevilgede midler uten at det foreligger noe nærmere regelverk for tildeling av tilskudd.

Gode grunner kan likevel tale for at tilskuddsordninger som retter seg til større grupper bør reguleres med grunnlag i lov. Dette gjelder særlig hvis de tar sikte på å gi rettigheter for den enkelte som fyller kriteriene for tilskudd. Statlige erstatningsordninger er til dels regulert gjennom lov, se f.eks. naturskadeloven (lov 25. mars 1994 nr. 19), jf. punkt 2.2.3".

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har i Innst. S. nr. 296 (1995-96) uttalt at *"alle spørsmål som er av en slik karakter at Stortinget bør ta stilling til dem, bør reguleres i formell lov og ikke overlates til forskrift"*. I punkt 2.2.3 i "Lovteknikk og lovforberedelse" fremgår det at politiske hensyn kan ha betydning for denne vurderingen, at rettigheter og plikter i størst mulig grad bør fremgå av loven og at hensynet til borgernes rettssikkerhet kan tilsi at grunnleggende saksbehandlingsregler tas inn i lov.

På den annen side vises det til at tekniske detaljregler ofte med fordel kan plasseres i forskrift, særlig hvis de i praksis bare retter seg til avgrenset brukergruppe.

I den ordningen som departementet nå foreslår, skal virksomhetene få tilskudd dersom objektive vilkår er oppfylt. De berørte virksomhetene vil ha behov for forutberegnelighet om hvor mye staten dekker og at staten ikke vil gå tilbake på beslutningen om å dekke kostnadene. Forutberegnelighet er spesielt viktig dersom staten velger å dekke kostnadene ved å refundere KLPs utgifter årlig.

Departementet legger til grunn at det ikke er nødvendig å lovfeste tilskuddsordningen for at den skal være tilstrekkelig hjemlet, men at dette er viktig for unngå at det må fattes nye vedtak om berettigelsen av tilskudd i forbindelse med hvert enkelt års budsjettvedtak. Dette kan gjøre administrasjonen av ordningen enklere, gi mottakerne større forutberegnelighet og reduserer risiko for at de statsstøtterettslige vurderingene må gjøres på nytt hvert eneste år.

Se vedlagt forslag til lov.

7.2 Tilskuddsforvalter

Departementet anser at Helsedirektoratet og Bufetat er aktuelle tilskuddsforvaltere som kan håndtere den statlige administrasjonen knyttet til veiledning, søknadsbehandling, vedtak og kontroll. Klageinstans vil i så fall bli Helse- og omsorgsdepartementet og Bufdir.

Helsedirektoratet kan eventuelt håndtere søknader fra virksomheter som i hovedsak har levert spesialisthelsetjenester, mens Bufetat kan håndtere søknader fra virksomheter som i hovedsak har levert barneverntjenester. Det må i så fall forutsettes et tett samarbeid mellom etatene i ordningens etableringsfase. Alternativt, kan én av etatene stå for saksbehandling på vegne av begge tjenesteområdene.

Departementene vil vurdere ansvaret for tilskuddsforvaltningen nærmere.

7.3 Vedtak om tildeling og vedtak om utbetaling

Det etableres en tilskuddsordning med tildeling av rett til kompensasjon i ordningens første år. Deretter følger beregning av kompensasjon av ordningens bestemmelser og enkeltvedtakets vilkår. Det bør på vanlig måte fattes vedtak om utbetaling og føres kontroll

med utbetalingen av tilskudd i årene etter at vedtak om tilskudd er fattet. Det er trolig begrenset behov for saksbehandling knyttet til gjennomføringen hvert år, ettersom vedtakene om rett til tilskudd kun fattes en gang.

Det bør opprettes en administrativ enkel ordning for utveksling av informasjon med pensjonsleverandøren KLP.

7.4 Vilkår for utbetaling

Departementet foreslår at følgende vilkår stilles for at tilskudd kan utbetales:

- Virksomheten har enten opprettet separate regnskaper med riktig allokering av kostnader og inntekter mellom økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet, eller driver ikke økonomisk aktivitet, for eksempel som følge av at slik aktivitet er utskilt.
- Plikt til å orientere tilskuddsforvalteren dersom forutsetningene for tildeling av tilskuddet ikke lenger er oppfylt.
- Plikt til å gi relevant informasjon for oppfølging og kontroll.
- Tilbakebetaling eller motregning i fremtidig tilskudd ved feilutbetalinger.

Departementet foreslår at det stilles som vilkår for tilskudd at virksomheten frafaller rettskrav for kostnader knyttet til opptjeningstid før 1. januar 2010. De virksomhetene som kan ha rettskrav på dekning fra staten eller regionale helseforetak for kostnader knyttet til opptjening frem til 2010, vil få dekning etter kompensasjonsordningen. Det er da rimelig å stille krav om at virksomhetene må frasi seg muligheten til å gå videre med saken i rettsvesenet. Virksomhetene står fritt til å søke erstatning for senere opptjeningstid, ettersom tilskuddsordningen ikke har som formål å dekke eventuelle slike kostnader.

7.5 Hvem bør få utbetalt tilskuddet?

Departementet foreslår at tilskuddet bør utbetales til KLP, som grunnlag for å redusere virksomhetenes løpende premiebetaling. Det er lagt avgjørende vekt på hensynet til en administrativt enkelt ordning. Det tas forbehold om at ESA ikke har innvendinger mot løsningen.

Hvis den enkelte virksomhet mottar tilskuddet, må virksomheten betale hele pensjonspremien til KLP og får refundert deler av denne fra staten.

Fordelen med at den enkelte virksomhet er mottaker av tilskuddet, er at KLP unngår noe administrasjon knyttet til å redusere fakturaene. Behovet for administrasjon og kontroll knyttet til separate regnskaper for virksomheter som driver noe økonomisk aktivitet, kan også være noe mindre. Se omtale i punkt 5.6.

Hvis KLP mottar tilskuddet, vil årlig faktura for premie til den enkelte virksomhet kunne reduseres med et tilsvarende beløp. KLP blir i sistnevnte tilfelle et mellomledd og det vil være nødvendig å inngå avtale om denne funksjonen. Departementet mener en slik løsning ikke reiser statsstøtterettslige problemstillinger i forhold til KLP, ettersom KLP ikke vil motta noen fordel ut over den betaling selskapet uansett skulle mottatt fra virksomhetene. Dette må imidlertid avklares med ESA.

Fordelen med å la KLP være mottaker av tilskuddet, er for det første at staten kan forholde seg til én mottaker av tilskudd. Dette vil trolig kunne redusere behovet for løpende administrasjon og oppfølging av utbetalingene i betydelig grad, både for staten og for virksomhetene. For det andre, vil en slik løsning innebære at virksomhetene ikke betaler arbeidsgiveravgift på en pensjonspremie som senere kompenseres. Dette betyr at det ikke vil være nødvendig å innføre en løsning for å kompensere for arbeidsgiveravgift.

7.6 Prosess for søknad og saksbehandling

7.6.1 Omfang

Det er behov for behandling av søknad om tilskudd for historiske pensjonskostnader. Basert på utvalgets gjennomgang av aktuelle virksomheter, må det forventes at om lag 100 virksomheter vil søke om slikt tilskudd. Utvalget fant frem til 92 virksomheter med offentlig tjenestepensjon som hadde levert lovpålagte spesialisthelsetjenester eller statlige

barneverntjenester. Utvalget peker på at det ikke er sikkert at alle tilskuddsberettigede virksomheter ble identifisert i den omfattende gjennomgangen av avtaler.

Hvert enkelt rettssubjekt må søke om tilskudd og behandles individuelt. Dersom det viser seg å være praktisk umulig eller svært krevende å splitte tilskuddet mellom virksomheter som har en samlet pensjonsordning i KLP, kan det være aktuelt å fatte vedtak om samlet utbetaling av tilskudd fra staten, som organisasjonen så må fordele enkeltvirksomhetene imellom. Dette kan potensielt, og i ulik grad, være aktuelt for virksomheter som tidligere har hatt pensjonsordningen i DNB og Storebrand, men som nå har den i KLP. Ved tilbakeføringen ble alt samlet i én pensjonsavtale.

Vedtak om tilskudd skal i all hovedsak fattes kun én gang, i ordningens første år. Det følger av at tilskuddsordningen hjemles i lov – ikke i årlige budsjettvedtak.

Det må fattes årlige vedtak om tilskuddets størrelse. I en overgangsperiode må det fattes vedtak om reduksjon av tilskudd for å forhindre dobbeltkompensasjon i eksisterende avtalers virketid.

Tilskuddsordningen må følges opp årlig. Praksis for oppfølging av andre tilskuddsordninger bør følges så langt likhetstrekkene tilsier det.

7.6.2 Fastsettelse av tilskuddets størrelse

Fordi det skal gjøres avkorting for opptjeningsstid frem til 2010, må det inngås avtale med KLP om splitting av avtaler og tilbakeføring av opptjeningshistorikk for om lag 16 000 medlemmer. KLP gjør dette arbeidet. Tilskuddsforvalteren følger opp oppdragsavtalen og fattet vedtak om grunnlaget for beregning av tilskudd etter hvert som KLP slutfører arbeidet for den enkelte virksomhet.

Avkorting for kostnader knyttet til tidligere leveranser av annet enn lovpålagte spesialisthelsetjenester eller statlige barneverntjenester (kommuner, private mv.) forutsetter at hver søker må sannsynliggjøre og avgi egenerklæring på totalomsetning og fordeling av omsetning i alle driftsår i tiden med offentlig tjenstepensjon. Direktoratet og Bufetat må deretter beregne en sjablongmessig prosentsats og fatte vedtak om at den skal legges til grunn for avkorting i all fremtidig kompensasjon. Det vil oppstå behov for veiledning og prinsippavgjørelser om grensetilfeller etc.

7.6.3 Årlige vedtak for å forhindre dobbeltkompensasjon i avtaleperioden

Søkerne må dokumentere at det ikke skjer dobbeltkompensasjon i strid med anskaffelsesreglene i avtaleperioden. Søkerne må derfor oppgi hvilke eksisterende avtaler de har med regionale helseforetak og staten v/Bufdir og hvor stor andel omsetningen fra disse avtalene utgjør av virksomhetens totale omsetning i den perioden tilskuddet utbetales for. Søkerne må også oppgi om disse avtalene er reforhandlet slik at tilskuddet likevel ikke vil være dobbelt vederlag. Dette kan være aktuelt frem til eksisterende avtaler løper ut, trolig i frem mot 2025.

Tilskuddsforvalteren må fastsette hvor mye tilskuddet skal reduseres for virksomheter som har slike eksisterende avtaler, basert på en sjablong. Dette krever rapportering og nye vedtak i hele den perioden den enkelte virksomheten har avtaler som er inngått før ordningens ikrafttredelse. Det må videre innhentes informasjon fra regionale helseforetak og Bufetat for å bekrefte opplysningene fra virksomhetene og om nødvendig avklare forhold knyttet til tolkning av eksisterende avtaler. Slike årlige vedtak vil trolig være nødvendige til avtalene er utløpt eller reforhandlet i perioden 2018-2025. Antall vedtak forventes derfor å reduseres i perioden.

7.7 Dokumentasjon, kontroll og oppfølging

Departementet foreslår at tilskuddsmottakeren på forespørsel fra tilskuddsforvalteren skal kunne dokumentere de opplysninger som er oppgitt i søknader om tilskudd.

ESA har anledning til å kreve tilbakebetalt eventuell ulovlig tildelt statsstøtte ti år tilbake i tid. Departementet foreslår derfor at tilskuddsmottakeren skal oppbevare dokumentasjonen gitt i

søknad om tilskudd i ti år. Dette medfører ingen begrensninger i de bestemmelser om dokumentasjon og oppbevaringsplikt mv. som følger av regnskapsloven.

Tilskuddsforvalteren skal sørge for nødvendig kontroll med tilskuddsmottaker og kan foreta en særskilt kontroll for et utvalg av tilskuddsmottakere ut fra en risiko og vesentlighetsvurdering.

Departementet foreslår at tilskuddsforvalteren kan kontrollere at betingelsene for tilskuddet og vilkårene i tilskuddsvedtaket er oppfylt gjennom å be om de opplysningene og den dokumentasjonen som er nødvendig for kontrollen, samt innhente opplysninger fra andre myndigheter som har adgang til å utlevere opplysningene.

Tilskuddsmottaker skal orientere tilskuddsforvalteren dersom forutsetningene for tildeling av tilskuddet ikke lenger er oppfylt.

7.8 Forvaltningstiltak ved brudd på forskriften og vedtak om tilskudd

Departementet foreslår at dersom en tilskuddsmottaker ikke har oppfylt kravene i forskriften eller tilskuddsvedtaket for å få utbetalt tilskuddet, kan tilskuddsforvalteren stoppe videre utbetalinger og kreve tilbakebetaling.

Dersom en tilskuddsmottaker eller noen på dens vegne, gir ufullstendige eller ukorrekte opplysninger i forbindelse med søknad om tilskudd, og dette medfører at tilskudd utbetales uberettiget eller med for stort beløp, kan tilskuddsforvalteren helt eller delvis kreve tilskuddet tilbake eller trekke fra det som er for mye utbetalt i et tilskudd som måtte tildeles senere. Rente kan fastsettes etter lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m.m.

Departementet foreslår at tilbakebetalingskrav mot tilskuddsmottaker foreldes etter 10 år, og at foreldelsesfristen regnes fra tidspunktet for utbetaling av tilskuddet. Dette samsvarer med tidsperspektivet for ESAs anledning til å kreve tilbakebetaling av eventuell ulovlig statsstøtte

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

Utgangspunkt for estimert utbetaling i 2018 er årlig kompensasjon for pensjonspremie knyttet til historiske pensjonskostnader på 140 mill. kroner, med avkorting for avkastning på fondsmidler. I 2016 var avkastningen 40 mill. kr, mens anslaget for 2017 er om lag 48 mill. kroner. KLP anslår at avgrensning mot opptjeningstid etter 2010 reduserer tilskuddet med ca. 40 pst.

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 avkortingen til å være i størrelsesorden 5 prosent.

Regionale helseforetak og Bufdir har avtalefestet 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 2018. Svært få avtaler utløper før 2021.

Beregnet tilskudd i 2018 estimeres på dette grunnlaget til om lag 12 mill. kroner. Kompensasjon for arbeidsgiveravgift vil komme i tillegg, under forutsetning av at kompensasjonen betales til virksomhetene. Betales tilskuddet direkte til KLP vil kompensasjon for arbeidsgiveravgift ikke være nødvendig.

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 2018 anslås til om lag 27 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 fram 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 210 mill. kroner. Dette vil reduseres til om lag 100 mill. kr, forutsatt en halvering pga. avkorting, lavere administrative kostnader etter oppstartsfasen og at alle avtalene er reforhandlet eller inngått på nytt.

Totale kostnader i de neste 100 årene kan illustreres ved at KLP har beregnet at et engangsoppgjør etter Sikringsordningens bestemmelser uten avkorting til om lag 1,9 mrd. kroner i 2018. Dette er sammenlignbart med utvalgets beregning av et engangsoppgjør på om lag 1,7 mrd. kroner i 2016. Med avkorting for opptjeningstid etter 2010 og avkorting for salg til andre, kan et eventuelt engangsoppgjør i 2018 grovt anslått utgjøre 1,1 mrd. kr.

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

Forslag til lov om tilskudd til virksomheter med offentlig tjenstepensjonsordning som leverer lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester

§ 1 Formål

Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til bedre rammevilkår for private virksomheter med historiske pensjonskostnader i offentlig tjenstepensjonsordning, som leverer lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester.

§ 2 Tilskuddsmottakere

Tilskudd kan etter søknad gis til private virksomheter som har levert lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester, og som betaler årlig premie til offentlig tjenstepensjonsordning knyttet til opptjening for medlemmer før 1. januar 2010.

§ 3 Beregning av tilskudd

Det ytes årlige tilskudd beregnet på grunnlag av virksomhetens årlige pensjonspremie knyttet til medlemmenes opptjeningstid før 1. januar 2010.

Tilskuddet avkortes for

- a) virksomhetens avkastning på fond forvaltet av tjenstepensjonsleverandør for den andel som tilskuddsordningen dekker, fratrukket administrative kostnader
- b) de delene av premien som er knyttet til opptjening frem til 1. januar 2010 som skyldes annet enn levering av spesialisthelsetjenester omfattet av spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 a og barneverntjenester som staten har finansieringsansvar for etter. barnevernloven § 9-4.
- c) kompensasjon som allerede er gitt eller er forutsatt dekket etter avtale.

§ 4 Forskrifter

Kongen kan 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.

§ 5 Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Forslag til forskrift om tilskudd til virksomheter med offentlig tjenstepensjonsordning som leverer lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester

§ 1 Formål og virkeområde

Tilskuddsordningens formål er å bidra til bedre rammevilkår for private virksomheter med offentlig tjenstepensjonsordning som leverer lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester.

Tilskuddsordningen dekker historiske pensjonskostnader i offentlig tjenstepensjonsordning. Historiske pensjonskostnader er kostnader knyttet til tidligere opptjente pensjonsrettigheter som forfaller til betaling etter at opptjeningen er avsluttet. Med offentlig tjenstepensjonsordning menes pensjonsordning i samsvar med kapittel 4 i lov 10. juni 2005 nr. 44 om forsikringsvirksomhet (forsikringsvirksomhetsloven).

§ 2 Administrasjon og vedtak om tilskudd

Departementet har det overordnede ansvar for tilskuddsordningen.

Den departementet utpeker er tilskuddsforvalter og fattet vedtak etter denne forskrift om tildeling av tilskudd i henhold til lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Tilskuddsforvalteren skal etter søknad treffe vedtak om tilskudd til virksomhet som oppfyller vilkårene i §§ 3, 4 og 5.

Tilskuddsforvalteren treffer årlig vedtak om tilskuddsbeløpet, beregnet etter §§ 7, 8 og 9.

Tilskuddsforvalteren kan fastsette plikt til rapportering i vedtaket.

§ 3 Hvem som kan tildeles tilskudd

Tilskudd kan gis til private virksomheter som:

- a) betaler årlig premie til offentlig tjenstepensjonsordning for opptjeningstid før 1. januar 2010 og
- b) i perioden med opptjening av rettigheter i den offentlige tjenstepensjonsordningen har levert
 - i. sykehus tjenester, tverrfaglig spesialisert rusbehandling, psykisk helsevern eller spesialisert rehabilitering omfattet av spesialisthelsetjenesteloven § 2-1a, etter avtale med fylkeskommune eller regionalt helseforetak, eller
 - ii. barneverntjenester som staten har finansieringsansvar for etter barnevernloven § 9-4, etter avtale med annen fylkeskommune enn Oslo kommune eller med staten.

Det kan likevel ikke gis tilskudd til:

- a) de private ideelle sykehusene: 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 DPS, Olaviken alderspsykiatriske sykehus og Voss DPS N.K.S. Bjørkeli
- b) kirkelige familievernkontor
- c) virksomheter med medlemskap i Statens pensjonskasse

- d) Overføringsavtalens Sikringsordning.

§ 4 Krav til søknaden

Søknader om tilskudd etter denne forskrift sendes til tilskuddsforvalteren på den måten tilskuddsforvalteren bestemmer.

Søknaden skal

- a) angi søkerens navn, adresse, organisasjonsnummer og kontonummer
- b) angi hvor stor andel av de historiske pensjonskostnadene knyttet til opptjening frem til 1. januar 2010 som skyldes annet enn levering av spesialisthelsetjenester omfattet av spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 a og barneverntjenester som staten har finansieringsansvar for etter barnevernloven § 9-4.,
- c) ha vedlagt en begrunnelse for andel som nevnt i bokstav b og relevant dokumentasjon, og
- d) vedlegges avtale som nevnt i § 5.

Virksomheter som hadde avtale med regionale helseforetak om levering av spesialisthelsetjenester eller avtale med staten om levering av barneverntjenester ved forskriftens ikrafttredelse skal oppgi informasjon om gjenstående virketid for avtalen, og om pensjonskostnadene kompenseres gjennom avtalen.

Tilskuddsforvalteren kan i tillegg til opplysningene i søknaden

- a) kreve at søkeren gir andre opplysninger som er nødvendig for å vurdere søknaden
- b) kontrollere søknadsopplysningene mot opplysninger som andre myndigheter kan utlevere.

§ 5 Krav om oppretting av pensjonsavtale for opptjening frem til 1. januar 2010

Søker skal inngå avtale med leverandør av kommunal tjenstepensjon om å etablere en pensjonsavtale kun for opptjeningstid frem til 1. januar 2010. Pensjonsavtalen skal ikke omfatte opptjening i pensjonsordning etter lov 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere eller opptjening i pensjonsordning for sykehusleger.

Dersom søker godtgjør at det ikke er praktisk mulig å opprette en pensjonsavtale etter første ledd, kan tilskuddsforvalteren i stedet fatte vedtak om avkorting etter § 7 andre ledd.

Dersom det er praktisk umulig eller svært krevende å splitte kompensasjonen mellom virksomheter som på søknadstidspunktet har felles samlet pensjonsordning, kan flere virksomheter opprette en felles pensjonsavtale som nevnt i første ledd. Virksomhetene utpeker en virksomhet som regnes som søker etter denne forskriften. Virksomhetene fordeler tilskuddet seg i mellom.

§ 6 Generelt om dokumentasjon

Tilskuddsmottaker skal på forespørsel fra tilskuddsforvalteren kunne dokumentere de opplysninger som er oppgitt i søknad om tilskudd.

Tilskuddsmottaker skal oppbevare dokumentasjonen gitt i søknad om tilskudd i ti år.

Dokumentasjonsbestemmelsen medfører ingen begrensninger i de bestemmelser om dokumentasjon og oppbevaringsplikt mv. som følger av regnskapsloven.

§ 7 Hvordan tilskuddsbeløpet beregnes

Tilskuddsbeløpet skal tilsvare virksomhetens årlige pensjonspremie for historiske pensjonskostnader for offentlig tjenstepensjonsavtale etablert etter § 5, med avkorting for:

- a) de delene av premien som er knyttet til annen virksomhet enn nevnt i § 3 første ledd bokstav b (se § 8)
- b) virksomhetens avkastning på fond forvaltet av tjenstepensjonsleverandør som knytter seg til pensjonsavtalen etablert etter § 5 og til virksomhet som nevnt i § 3 første ledd bokstav b, fratrukket administrative kostnader
- c) kompensasjon som allerede er gitt eller er forutsatt dekket etter avtale (se § 9).

Dersom tilskuddsforvalteren fatter vedtak etter § 5 andre ledd, skal tilskuddsbeløpet tilsvare årlig pensjonspremie for historiske pensjonskostnader for offentlig tjenstepensjonsavtale med avkorting for:

- a) en andel som tilsvare økningen i pensjonsavtalens premiereserve mellom 31. desember 2009 og søknadstidspunktet
- b) opptjening i pensjonsordning etter lov 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere eller opptjening i pensjonsordning for sykehusleger
- c) fradrag nevnt i første ledd, herunder avkastning på fond som knytter seg til opptjening frem til 1. januar 2010.

Premier for historiske pensjonskostnader som er forfalt før ordningens ikrafttredelse skal ikke inngå i beregningen etter første og andre ledd.

Tilskuddet beregnes med virkning fra forskriftens ikrafttredelse for virksomheter som søker om tilskudd som er kommet tilskuddsforvalteren i hende innen utløpet av 6 måneder fra ordningens ikrafttredelse (etterskuddsbetaling). For virksomheter som søker om tilskudd senere, beregnes tilskuddet med virkning fra tidspunktet for opprettelsen av pensjonsavtale etter § 5 første ledd eller vedtak etter § 5 andre ledd.

Første gang tilskudd utbetales, beregnes også renter av tilskuddsbeløpet med virkning fra det tidspunktet som tilskuddet beregnes fra. Departementet fastsetter rentesatsen.

§ 8 Avkorting for tidligere tjenesteleveranser

Tilskuddsforvalteren fatter vedtak om hvor stor andel av tilskuddet som skal avkortes på grunn av opptjening frem til 1. januar 2010 som skyldes annet enn levering av spesialisthelsetjenester omfattet av spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 a og barneverntjenester som staten har finansieringsansvar foretter barnevernloven § 9-4.

Andelen som tilskuddet skal avkortes med skal tilsvare et vektet gjennomsnitt av den årlige differansen mellom virksomhetens prisregulerte totale omsetning og omsetning knyttet til tjenester som nevnt i § 3 første ledd bokstav b, i den perioden virksomheten hadde offentlig tjenstepensjonsordning før 1. januar 2010.

Dersom regnskapsopplysninger ikke er tilgjengelig, kan andre opplysninger som sannsynliggjør fordelingen av omsetningen det enkelte år legges til grunn. Dersom det ikke foreligger opplysninger om det enkelte år som sannsynliggjør fordelingen av omsetningen, kan tilskuddsforvalteren legge søkerens vurdering av fordelingen av omsetningen til grunn.

§ 9 Avkorting for å unngå dobbelkompensasjon

For hvert år søkeren leverer tjenester etter avtale med regionale helseforetak eller staten ved Bufetat som gjaldt ved forskriftens vedtakelse, fatter tilskuddsforvalteren vedtak

om hvor stor andel av tilskuddet som skal avkortes fordi de historiske pensjonskostnadene anses dekket etter avtalen.

Tilskuddsforvalteren skal ikke fatte vedtak om avkorting i den grad søkerens oppdragsgiver bekrefter at avtalen er reforhandlet og at kostnadene til historiske pensjonskostnader er trukket ut fra vederlaget.

Andelen som nevnt i første ledd skal tilsvare den andelen av virksomhetens totalomsetning som er knyttet til levering av spesialisthelsetjenester omfattet av spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 a og barneverntjenester som staten har finansieringsansvar for etter barnevernloven § 9-4

Virksomheten skal hvert år, frem til utløpet av avtale som nevnt i første ledd, opplyse tilskuddsforvalteren om virksomhetens omsetning.

§ 10 Vilkår for tildeling av tilskudd

Tilskuddet skal ikke tilfalle del av virksomhet som driver økonomisk aktivitet.

Tilskuddet skal ikke benyttes til å finansiere del av virksomhet som krever egenbetaling fra brukere som utgjør mer enn en marginal del av tjenestens markedspris.

Tilskuddsmottakeren skal frafalle rettskrav på dekning av historiske pensjonskostnader omfattet av denne forskriften knyttet til opptjeningsstid før 1. januar 2010.

§ 11 Utbetaling

Utbetaling forutsetter at tilskuddsordningen til enhver tid er godkjent av EFTAs overvåkningsorgan ESA (EFTA Surveillance Authority).

Tilskuddet utbetales først når bekreftelsen vedlagt tilskuddsbrevet er returnert utfyllt og signert av tilskuddsmottaker.

Tilskuddsforvalteren utbetaler tilskuddet til tilskuddsmottakerens leverandør av offentlig tjenestepensjon.

Tilskuddet utbetales årlig.

Før tilskudd kan utbetales skal tilskuddsforvalter kontrollere at alle vilkårene for å gi tilskudd etter denne forskrift er oppfylt.

Tilskudd skal ikke utbetales før virksomheten har bekreftet at den:

- a) ikke driver økonomisk aktivitet, eller
- b) har opprettet separate regnskaper mellom økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet som oppfyller kravene i forskrift til utfylling og gjennomføring mv. av regnskapsloven av 17. juli 1998 nr. 56 § 9-1-3 og at inntekter og utgifter allokeres på relevant regnskap.

§ 12 Klage

Vedtak etter denne forskrift er enkeltvedtak som kan påklages til departementet eller den departementet utpeker.

§ 13 Kontroll

Tilskuddsmottaker skal orientere tilskuddsforvalteren dersom forutsetningene for tildeling av tilskuddet ikke lenger er oppfylt.

Tilskuddsforvalteren skal sørge for nødvendig kontroll med tilskuddsmottaker. Tilskuddsforvalteren kan også foreta en særskilt kontroll for et utvalg av tilskuddsmottakere ut fra en risiko- og vesentlighetsvurdering.

Tilskuddsforvalteren utøver særskilt kontroll selv eller ved representant, f.eks. revisor. Riksrevisjonen har adgang til å føre kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene, jf. lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen § 12 tredje ledd. Utlånt materiale skal returneres eller makuleres etter kontroll, eventuelt med pålegg om utvidet oppbevaringsplikt for tilskuddsmottakeren, dersom kontrollen tilsier det.

Tilskuddsforvalteren kan kontrollere at betingelsene for tilskuddet og vilkårene i tilskuddsvedtaket er oppfylt gjennom å

- a) be om de opplysningene og den dokumentasjonen som er nødvendig for kontrollen
- b) innhente opplysninger fra andre myndigheter som har adgang til å utlevere opplysningene.

§ 14 Forvaltningstiltak ved brudd på forskriften og vedtak om tilskudd

Har en tilskuddsmottaker ikke oppfylt kravene i forskriften eller tilskuddsvedtaket for å få utbetalt tilskuddet, kan tilskuddsforvalteren stoppe videre utbetalinger og kreve tilbakebetaling.

Dersom en tilskuddsmottaker eller noen på dens vegne, gir ufullstendige eller ukorrekte opplysninger i forbindelse med søknad om tilskudd, og dette medfører at tilskudd utbetales uberettiget eller med for stort beløp, kan tilskuddsforvalteren helt eller delvis kreve tilskuddet tilbake eller trekke fra det som er for mye utbetalt i tilskudd som måtte tildeles senere. Rente kan fastsettes etter lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m.m.

Tilbakebetalingskrav mot tilskuddsmottaker foreldes etter 10 år. Foreldelsesfristen begynner å løpe fra tidspunktet for utbetaling av tilskuddet. Fristen avbrytes i henhold til bestemmelsene i lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer, eller ved at EFTAs overvåkningsorgan tar opp saken i henhold til Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol Protokoll 3 del II Artikkel 15 nr. 2.

Der EFTAs overvåkningsorgan har fattet vedtak om det, skal tilskuddsforvalteren kreve renter og rentes renter for beløpet som kreves tilbake.

§ 15 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft xxxx.

Vedlegg: Nærmere om beregning av opptjeningstid i KLP

Innledning

Behovet for å beregne hvilke historiske pensjonskostnader som knytter seg til en tidsperiode oppstår dersom tilskuddsordningen vedtas begrenset til å dekke opptjening frem til et bestemt tidspunkt - skjæringstidspunktet.

Hvis tidspunktet for avskjæring av opptjeningstid settes til 1. januar 2018 eller senere, vil det ikke oppstå behov for nevneverdig administrasjon i KLP. KLP vil i så fall kunne lukke virksomhetenes ordninger på det aktuelle tidspunktet og unnlate å legge inn ny opptjeningshistorikk for de omfattede medlemmene.

Hvis tidspunktet for avskjæring av opptjeningstid settes til en tidligere dato, vil det være nødvendig å regne seg tilbake til hvor stor andel av de historiske pensjonskostnadene som skyldes medlemmenes opptjening frem til dette tidspunktet.

Unntaket er tilfeller hvor all opptjening i en virksomhet var opphørt før skjæringstidspunktet.

Departementets undersøkelser viser at det er mulig å avgrense dekningen for opptjeningstid til 2010 eller andre tidspunkter frem mot 2018. To ulike metoder gjør dette mulig:

- A. KLP kan lage en ny pensjonsavtale som nøyaktig tilbakestillers all opptjeningshistorikk frem til 2010 ved inntil 1 times manuell saksbehandling per medlem.
- B. Alternativet er bruk av sjablong, hvor tilskuddet reduseres ut fra differansen mellom en virksomhets premiereserve per 31. desember 2009 og da ordningen trer i kraft.

Nedenfor redegjøres det nærmere for metodene og konsekvensene.

Nøyaktig beregning for hvert medlem

En nøyaktig beregning av den enkelte virksomhets kostnader knyttet til opptjente rettigheter frem til et bestemt tidspunkt, krever en oppsplitting av de eksisterende avtalene. Det må etableres en avtale som staten har ansvar for (delvis ansvar i tilfeller der det skal gjøres fratrekk for kostnader som knytter seg til andre leveranser enn spesialisthelsetjenester og barneverntjenester) og en avtale som virksomheten har ansvaret for.

KLP må tilbakestille alle endringer som har skjedd for ansatte og pensjonister etter det valgte skjæringstidspunktet for opptjeningstid, for eksempel 2010. Alle endringer, herunder pensjonsvedtak, må tilbakestilles slik at hver av partenes ansvar er fullt reflektert i IT-systemene. Staten overtar ansvaret for avtalen slik den foreligger etter tilbakestillingen, mens virksomheten har ansvaret for avtalen som gjelder opptjeningstid etter dette tidspunktet.

Det kan ikke i dag skisseres en løsning for automatiserte løsninger i eksisterende systemer og IT-ressursene er opptatt i lengre tid fremover. KLP må derfor redigere hvert enkelt medlems opptjeningshistorikk manuelt.

KLP estimerer at det vil være nødvendig med en saksbehandlingstid på mer enn 30 minutter per forsikret person, muligens nærmere 60 minutter. Saksbehandlingen vil kreve erfaring med KLPs systemer og bør derfor gjøres av trent personell. Utvalget anslo at om lag 16 000 medlemmer kunne berøres av en tilskuddsordning. En manuell saksbehandling i denne størrelsesorden vil måtte planlegges i god tid og kan ikke gjøres innenfor gjeldende kapasitet.

Videre kan det oppstå administrative konsekvenser for KLP knyttet til grunnlagsrenten dersom tilskuddsordningen bare gjelder for opptjeningstid frem til 2010. Ved tilbakestilling av avtalen som staten skal ha ansvar for, skal denne avtalen ha grunnlagsrenten som gjaldt frem til sluttidspunktet for avtalen. Imidlertid, når denne avtalen etableres i dag, vil avtalen få dagens grunnlagsrente. Det å knytte riktig grunnlagsrente til hver av avtalene vil medføre IT-kostnader som KLP trolig vil kreve dekket av staten. Det er vanskelig å estimere en kostnad på utvikling av en IT-basert løsning. KLP viser til at slike prosjekter som regel er kostnadskrevende og at det erfaringsmessig vil kunne bli kostnader i millionklassen.

Etter at konverteringen er gjennomført, er den videre forvaltningen av avtalene upåvirket av hverandre.

Kostnaden og arbeidet knyttet til nøyaktig beregning av opptjeningstid, herunder en oppsplitting av en avtale, oppstår uansett om rettighetene blir i KLP eller flyttes til SPK.

Det er ingen etablerte regler for å gjennomføre endringer av den typen det her er snakk om med lang tids tilbakevirkende kraft, men det er mulig å inngå en avtale om dette.

En nøyaktig beregning (ut fra en tilbakestilling av all opptjeningshistorikk) vil kunne være umulig for virksomheter som hadde pensjonsordningen i DNB eller Storebrand per 31. desember 2009. KLP har påpekt at de har individdata per 31. desember 2009 for de virksomhetene som befant seg hos KLP per denne dato, men at dette ikke er tilfelle for virksomheter som er flyttet fra DNB og Storebrand på ett senere tidspunkt.

Beregning basert på sjablong

Premiereservens størrelse er et uttrykk for de samlede pensjonsrettighetene som er opptjent i virksomheten. En sammenligning av reservens størrelse på to ulike tidspunkter vil kunne vise veksten i de opptjente rettighetene. Veksten kan uttrykkes i prosent.

En tilsynelatende administrativt enkel fremgangsmåte kan derfor være at staten dekker en prosentandel av de totale fremtidige historiske pensjonskostnadene, tilsvarende differansen i prosent mellom premiereserve på beregningstidspunktet (for eksempel 31. desember 2017) og tidspunktet for siste tellende opptjeningstid (for eksempel 31. desember 2009).

Metoden vil kunne gi tilnærmet riktig resultat for store virksomheter eller ved en gjennomsnittsberegning basert på mange virksomheter. Det er imidlertid større rom for avvik når en slik fremgangsmåte benyttes for små enkeltvirksomheter. Det skyldes at premiereservens utvikling kan påvirkes av andre enkeltfaktorer enn opptjeningstid og at disse potensielt kan gi store avvik. Det kan lede til at en virksomhet opplever en lavere eller høyere vekst i premiereserven enn det veksten i opptjente pensjonsrettigheter skulle tilsi. Jo mindre virksomheten er, jo større vil utslagene kunne bli.

KLP har opplyst om enkelte problemer med å bruke premiereserven som fordelingsnøkkel. Det knytter seg til at det i tiden etter 31. desember 2009 har skjedd flere endringer i forutsetningene for fastsettelsen av premiereserven:

- Endringer i pensjonsreglene som følge av pensjonsreformen og uførepensjonsreformen
- Endring av dødelighetstariff (forutsetninger som ligger i K2013)
- Endringer av grunnlagsrente etter pålegg fra Finanstilsynet.

Det første forholdet har medført reduserte forpliktelser for virksomhetene, mens de to siste har medført økte forpliktelser. KLPs vurdering er at nettovirkningen av de tre forholdene er økte forpliktelser. Ved bruk av sjablongløsningen påpeker KLP at disse forholdene kan medføre en for lav kompensasjon til virksomhetene sett i forhold til hva en nøyaktig beregning ville gitt av resultat. Skal sjablongalternativet anvendes, anbefaler de derfor at det er en tilleggsfaktor som kan korrigere for den antatte underestimeringen. KLP har opplyst at enkelte virksomheter i teorien kan ha en premiereserve som er lavere i 2017 enn i 2010, til tross for at medlemmene har opptjent rettigheter i hele perioden. Når unge uføre dør uten etterlatte, vil for eksempel premiereserven kunne reduseres med flere millioner kroner. I slike tilfeller vil en sjablong føre til tilskuddet avkortet for mindre opptjeningstid enn en nøyaktig beregning ville ført til.

Eksempel 1:

Premiereserve i 2010: 1000 Premiereserve i 2017: 2000 = 50 prosent differanse i premiereserven gir 50 prosent dekning av historiske pensjonskostnader, før eventuelle andre avkortinger.

Eksempel 2:

Premiereserve i 2010: 1000 Premiereserve i 2017: 1000 = 0 prosent differanse i premiereserven gir 100 prosent dekning av historiske pensjonskostnader, før eventuelle andre avkortinger.

I et eksempel med motsatt fortegn, ville virksomheten derimot ikke kunne settes i en dårligere stilling: Dersom et medlem ble ufør etter 2010, ville premiereserven i 2017 riktig nok økes med flere millioner kroner mer enn det opptjeningstiden alene skulle tilsi, men uførestatusen skal i så fall ikke dekkes ettersom den er oppstått etter skjæringspunktet i 2010. Det blir også da riktig å redusere tilskuddet med en prosentandel som baseres på differansen mellom premiereservene i 2017 og 2010.

Det har vært noe usikkerhet knyttet til om en slik sjablonmessig beregning er mulig for om lag 50 av de 92 virksomhetene som utvalget identifiserte, fordi KLP ikke har informasjon om premiereserven ved utløpet av 2009. Det skyldes at de aktuelle virksomheten på det tidspunktet hadde pensjonsforvaltningen til DNB og Storebrand. KLP har vært i kontakt med DNB og Storebrand, og begge bekrefter at det vil være mulig å fremskaffe de offisielle reservene per 31. desember 2009 for dem som var kunder på dette tidspunktet.

Det vil være nødvendig å opprette to ulike avtaler per virksomhet for å unngå at sjablongen må beregnes på nytt hvert eneste år. KLP må stenge virksomhetens eksisterende avtale for opptjening etter 31. desember 2017 og opprette en ny avtale med opptjening fra 1. januar 2018. Virksomheten må betale premie til begge ordningene, mens staten kun betaler kompensasjon basert på sjablong for den første opphørte avtalen.