

Innst. S. nr. 136

(2001-2002)

Innstilling fra finanskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg, Siv Jensen og Gjermund Hagesæter om å be Regjeringen gjennomføre tiltak for å sikre fri konkurranse på markedet for kommunale tjenstepensjonsordninger

Dokument nr. 8:76 (2001-2002)

Til Stortinget

SAMMENDRAG

I markedet for kommunale tjenstepensjonsordninger fungerer ikke konkurransen mellom forsikringselskapene tilfredsstillende. Dette skyldes i hovedsak to forhold:

- at KLP har fått dispensasjoner fra lov om forsikringsvirksomhet (10. juni 1988 nr. 39), mens de øvrige livselskapene har tilpasset seg loven, og
- at bestemmelsene om flytting av forsikringer i Hovedtariffavtalen (HTA) i kommunal sektor virker konkurransehennende og bidrar til å favorisere KLP.

Forslagsstillerne mener det bør etableres rammebetingelser som sikrer at aktørene i dette markedet - KLP, øvrige livselskaper og pensjonskasser - kan konkurrere på like vilkår. Kundene i kommunal sektor - kommuner, fylkeskommuner og kommunale foretak - vil tjene på at produkter og leverandører enklere kan sammenlignes. Konkurranse på like vilkår vil være i pakt med intensjonen i lov om forsikringsvirksomhet, der det i forberedelsene ble lagt stor vekt på betydningen av fri konkurranse forsikringselskapene imellom.

Det er i dokumentet redegjort nærmere for saken.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen gjennomføre tiltak for å sikre fri konkurranse på markedet for kommunale tjenstepensjonsordninger."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ranveig Frøiland, Svein Roald Hansen, Tore Nordtun, Tomas Norvoll og Torstein Rudihagen, fra Høyre, Svein Flåtten, Torbjørn Hansen, Heidi Larssen

og Jan Tore Sanner, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, lederen Siv Jensen og Per Erik Monsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, Audun Bjørlo Lysbakken og Heidi Grande Røys, fra Kristelig Folkeparti, Ingebrigt S. Sørfonn og Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Karin Galaaen, fra Venstre, May Britt Vihovde og fra Kystpartiet, Karl-Anton Swensen, viser til brev fra finansminister Per-Kristian Foss 21. mars 2002, som svar på spørsmål fra saksordfører Heidi Larssen 7. mars 2002. Brever følger som vedlegg til innstillingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er enig med forslagsstillerne i at det er viktig å sikre at konkurransen fungerer i markedet for kommunale pensjonsordninger, og at det ikke legges unødige hindringer for dette.

Flertallet viser til at Overføringsavtaleutvalget har avgitt innstilling, NOU 2000:28 Tjenstepensjon etter skifte av arbeidsgiver og strukturendringer i offentlig sektor. Utvalget har hatt som siktemål å bedre konkurransesituasjonen innen det offentlige tjenstepensjonsmarkedet generelt, og drøfter ulike modeller som innebærer at offentlige foretak skal kunne etablere pensjonsordninger i andre livsforsikringselskaper enn KLP og samtidig tilknyttes Overføringsavtalen. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har nå denne utredningen til politisk behandling.

Flertallet har merket seg at finansministeren tar Kredittilsynets uttalelse om at det ikke er behov for å endre flytteforskriftens § 3-8 av konkurransemessige grunner til "foreløpig orientering". Kredittilsynets tall viser at det kan sies å være konkurranse i det aktuelle markedet på nåværende tidspunkt.

KLP har dispensasjon fra forsikringsvirksomhetslovens § 7-6. Dispensasjonen ble opprettholdt i 1998

"under noe tvil". Flertallet viser til finansministerens uttalelse om at "premieberegningssystemer med kryssubsidiering har elementer i seg som kan virke tilslørende og i utgangspunktet ikke er forenlig med de prinsipper som er lagt til grunn for et godt fungerende marked".

Flertallet viser til det arbeid som er igangsatt og at finansministeren i brev til komiteen av 21. mars 2002 antar det vil være hensiktsmessig å oversende problemstillinger knyttet til premieberegning i, og flytting fra, KLP til Banklovkommissjonen for en nærmere vurdering og for utarbeidelse av forslag til eventuelle tiltak. Flertallet vil understreke at det bør legges økt vekt på effektiv konkurranse om pensjonsforsikring i kommunal sektor, og på at KLP ikke lenger får fordeler vedrørende slike kontrakter.

Flertallet er enig i at Banklovkommissjonen ser på disse spørsmålene og ber departementet komme raskt tilbake til Stortinget med eventuelle tiltak. På denne bakgrunn anbefaler komiteen at Dokument nr. 8:76 (2001-2002) vedlegges protokollen.

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til uttale frå Kredittilsynet til Finansdepartementet av 12. mars 2002, der Kredittilsynet uttaler:

"Kredittilsynet kan ikke se at situasjonen har endret seg siden 1998 i retning av at flytteforskriftens bestemmelser vanskeliggjør konkurranseforholdene innenfor kommunal tjenestepensjon. Vi ser generelt på konkurranse som ønskelig i alle deler av forsikringsmarkedet, og har inntrykk av at konkurransen innen offentlige pensjonsordninger fungerer meget tilfredsstillende."

Desse medlemene kan, med bakgrunn i uttalen ovanfor, ikke sjå at det er grunnlag for andre konklusjonar enn i 1998, og ser ikkje trong for å endre flytteforskrifta § 3-8.

Desse medlemene vil peike på at Stortinget som hovudregel ikkje bør gå inn på innhaldet i og området til Hovudtariffavtalen.

Desse medlemene viser til at der sidan mars 1999 har versert ei sak i Arbeidsretten om flytting av kommunale pensjonsforsikringar frå KLP til andre livsforsikringsselskap (Arbeidsrettens sak nr. 7/1999). Som eit grunnlag for arbeidsretten ligg ein nyleg avsagt domsuttale frå EFTA-domstolen i samband med denne saka. Her vert det stadfesta at tariffavgjerder som har som siktemål å betre løns- og tilsetjingsvilkår, inklusive avgjerder om pensjon, fell utanfor konkurransereglane i EU.

Desse medlemene vil peike på at EFTA-domstolen konstaterte at dei omstridde reglane i hovudtariffavtalen, mellom anna kjønnsnøytrale premiar, synes å vere eigna til å betre løns- og tilsetjingsvilkåra,

og difor fell utanfor konkurransereglane. Domstolen slår vidare fast at det ikkje er avgjerande om effekten av hovudtariffavtalen er at berre eit eller nokre få potensielle forsikringsselskap i praksis vil vere kvalifiserte som forsikringsleverandør. I EFTA-dommen heiter det at så lenge avtalen fell utanfor konkurransereglane i EØS-avtalen, må dei innskrenkingane i konkurransen som følgjer verte aksepterte.

Desse medlemene vil understreke at det er svært viktig for levekåra til mange menneske i dette samfunnet at partane i arbeidslivet kan inngå avtaler om løn og andre arbeidsvilkår. Desse medlemene meiner derfor at Noreg ikkje skal innskrenke den fridomen partane i arbeidslivet har til å inngå avtaler, utover det vi er forplikta til etter EØS-avtalen.

Desse medlemene viser til at KLP i dag er det eineste forsikringsselskapet som har søkt om å nytte eit system med gjennomsnittlege premiar som er uavhengige av alder og kjønn. Desse medlemene meiner dersom konkurransen i marknaden for kommunale tenestepensjonar skal aukast, bør dette heller skje ved at fleire selskap nyttar gjennomsnittlege premiar, enn ved å innskrenke vilkåra for KLP.

Desse medlemene viser til dokumentet og til det som står ovanfor, og rår Stortinget til å gjere slikt vedtak:

"Dokument nr. 8:76 (2001-2002) - forslag frå stortingsrepresentantane Per Sandberg, Siv Jensen og Gjermund Hagesæter om å be Regjeringa gjennomføre tiltak for å sikre fri konkurranse i marknaden for kommunale tenestepensjonsordningar - vert å avvise."

FORSLAG FRA MINDRETAL

Forslag frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:

Dokument nr. 8:76 (2001-2002) - forslag frå stortingsrepresentantane Per Sandberg, Siv Jensen og Gjermund Hagesæter om å be Regjeringa gjennomføre tiltak for å sikre fri konkurranse i marknaden for kommunale tenestepensjonsordningar - vert å avvise.

TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og til det som står og rår Stortinget til å gjere slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:76 (2001-2002) - forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg, Siv Jensen og Gjermund Hagesæter om å be Regjeringen gjennomføre tiltak for å sikre fri konkurranse på markedet for kommunale tjenestepensjonsordninger - vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 18. april 2002

Siv Jensen
leder

Heidi Larssen
ordfører

Ingebrigt S. Sørfonn
sekretær

Vedlegg 1**Brev fra Finansdepartementet v/finansministeren til finanskomiteen v/saksordfører Heidi Larssen, datert 21. mars 2002****Dokument nr. 8:76 (2001-2002) Forslag om å be Regjeringen gjennomføre tiltak for å sikre fri konkurranse på markedet for kommunale tjenestepensjonsordninger**

Jeg viser til Dokument nr. 8:76 (2001-2002) Forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg, Siv Jensen og Gjermund Hagesæter om å be Regjeringen gjennomføre tiltak for å sikre fri konkurranse på markedet for kommunale tjenestepensjonsordninger, oversendt 7. mars 2002 til finansministerens uttalelse.

Hovedpunkter

I forslaget vises det til utsagn fra daværende administrerende direktør i Vital Forsikring ASA Gunn Wærsted om at "KLPs privilegier" bør fjernes slik at livsforsikringselskapene kan konkurrere på like vilkår. Forslagsstillerne mener at konkurransen i markedet for kommunale tjenestepensjonsordninger ikke fungerer tilfredsstillende og de peker på ulike sider ved markedet som medvirker til dette. Blant annet anføres at følgende momenter gjør seg gjeldende:

1. KLPs dispensasjoner fra forsikringsvirksomhetsloven

Innledningsvis påpeker forslagsstillerne at KLP har fått dispensasjoner fra lov om forsikringsvirksomhet, blant annet knyttet til premier, jf. loven § 7-6. I Dokument nr. 8:76 side 2 heter det:

"Denne dispensasjonen innebærer at KLP fortsetter krysssubsidieringen ved å beregne gjennomsnittspriser for alle kommunekunder. Ved å unnlate å konkretisere kostnader, inntekter mv. som er knyttet til hver enkelt forsikringskontrakt, bidrar dette til å begrense konkurransen i næringen og vanskeliggjør en sammenligning av priser mellom leverandørene."

2. Flytteforskriftens § 3-8 annet ledd annet punktum

Forslagsstillerne setter videre søkelys på forskrift av 27. november 1991 nr. 757 om rett til overføring av oppsamlede midler knyttet til kollektiv eller individuell livs- eller pensjonsforsikring (flytteforskriften), og muligheten for å flytte offentlige tjenestepensjonsordninger fra KLP. I forskriftens § 3-8 annet ledd annet punktum er det gitt en bestemmelse om at det for kollektiv pensjonsforsikring som er basert på at forsikringsforholdet må løpe gjennom hele året for å sikre finansieringen av de forsikrede ytelser, kan avtales at forsikringen skal opphøre ved et årsskifte. Oppsigelsen må i så fall foreligge senest to måneder før det aktuelle årsskiftet. Forslagsstillerne mener at muligheten til å avgrense flytteadgangen fra KLP til en gang i året er "et betydelig konkurransehinder".

3. Overføringsavtalen

Det settes videre fokus på Overføringsavtalen, og på side 3 i Dokument nr. 8:76 trekkes det blant annet fram at:

"KLP garanterer for foretak på samme måte som for kommuner. (...) Kommunale foretak som er kunder i private livselskaper kan ikke være med i Overføringsavtalen da ingen påtar seg pensjonsforpliktelsene dersom de går konkurs."

4. Hovedtariffavtalen (HTA)

Forslagsstillerne mener bestemmelsene om flytting av forsikringer i HTA virker konkurransehemmende og favoriserer KLP. I HTA (2000-2002) pkt. 2.1.8 er det gitt bestemmelser som gjelder ved skifte av selskap/pensjonskasse. I annet ledd heter det at en tjenestepensjonsordning skal være basert på et finansierings-system som er kjønnsnøytralt og som ikke virker utstøtende på eldre arbeidstakere. Etter forslagsstillerne vurdering er det en aktuell problemstilling hvordan bestemmelsen skal tolkes.

Innholdet i nevnte bestemmelse er også relevant i forhold til en sak som har gått for Arbeidsretten siden 1999, og der LO og Norsk Kommuneforbund har saksøkt 11 kommuner som flyttet sine pensjonsordninger fra KLP.

Målsetning og forslag

I lys av de omtalte momenter mener forslagsstillerne at det er nødvendig å utrede og gjennomføre tiltak slik at aktørene i markedet konkurrerer på like vilkår og "for at intensjonene som lå til grunn for utformingen av forsikringsvirksomhetsloven § 7-8 også blir oppfylt i forhold til kommunale tjenestepensjonsordninger". Det heter videre på side 3 i Dokument nr. 8:76:

"En nærliggende måte å gjøre dette på vil være å lovfeste et forbud mot at bestemmelser om pensjon i tariffavtaler eller individuelle arbeidsavtaler utformes slik at de reelt er til hinder for at pensjonsordninger flyttes fra et forsikringsselskap til et annet."

Dette spørsmålet er av sentral betydning for finansinstitusjonenes generelle rammebetingelser, og kan ha tilknytning blant annet til det arbeid som for tiden pågår i Banklovkommissjonen om utredning av regler for finansinstitusjoners/finansforetaks virksomhet. Det kan derfor være et alternativ at Banklovkommissjonen bes vurdere også dette spørsmål. Forslagsstillerne mener Regjeringen på denne eller annen måte bør utrede tiltak for å sikre fri konkurranse på markedet for kommunale tjenestepensjonsordninger, og deretter fremme forslag om nødvendige lovendringer for Stortinget."

Nærmere vurdering av forslaget i Dokument nr. 8:76

Som omtalt i Dokument nr. 8:76 fremmet Erna Solberg og undertegnede i februar 2000 et forslag om å be Regjeringen gjennomføre tiltak for å sikre fri konkurranse på markedet for kommunale pensjonsordninger. Et flertall i finanskomiteen, alle medlemmene unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, uttrykte at det er ønskelig å fjerne konkurransehindre når det gjelder forsikringsordninger for kommunalt ansatte. På denne bakgrunn ble det gitt en

omtale av markedet for kommunale pensjonsordninger i Kredittmeldinga 1999, og Regjeringen Stoltenberg ga uttrykk for at behovet for eventuelle tiltak ville bli nærmere vurdert, blant annet på grunnlag av innstillingen til det såkalte Overføringsutvalget.

Regjeringen mener det er viktig å sikre at konkurransen fungerer i markedet for kommunale pensjonsordninger, og at det ikke legges unødige hindringer for dette. Jeg vil i denne sammenheng vise til at det fra myndighetenes side ble holdt et muntlig innlegg for EFTA-domstolen i den omtalte arbeidsrettssaken mot enkelte kommuner som har flyttet sine pensjonsordninger fra KLP. I innlegget viste man blant annet til finanskomiteens flertallsvurdering av at det er ønskelig å fjerne konkurransehindre i det aktuelle marked, man understreket retten til å flytte forsikrings- og pensjonskontrakter som er nedfelt i forsikringsvirksomhetsloven § 7-8, og man argumenterte for at kun bestemmelser i tariffavtalene som ivaretar sosiale formål, og som er nødvendige for å ivareta slike hensyn, skal unntas fra EØS-avtalens konkurranseregler i artikkel 53 og 54.

Jeg vil understreke at uansett utfall i den konkrete saken i Arbeidsretten, vil myndighetene kunne velge å foreta endringer i regelverket med sikte på å styrke konkurransen i tjenstepensjonsmarkedet i kommunal sektor.

Overføringsavtalen

I forhold til Overføringsavtalen vil jeg vise til Overføringsavtaleutvalgets utredning NOU 2000: 28 Tjenstepensjon etter skifte av arbeidsgiver og strukturendringer i offentlig sektor. Utvalget har hatt som siktemål å bedre konkurransesituasjonen innen det offentlige tjenstepensjonsmarkedet generelt, og drøftet ulike modeller som innebærer at offentlige foretak skal kunne etablere pensjonsordninger i andre livsforsikringsselskap enn KLP og samtidig tilknyttet Overføringsavtalen.

En problemstilling har sammenheng med at visse deler av ytelsene i offentlige tjenstepensjonsordninger etter Kredittilsynets vurdering ikke kan forsikres gjennom løpende premie i et privat forsikringsselskap. Dette gjelder eksempelvis G-regulering av løpende pensjoner og oppsatte rettigheter, muligheten til å fratre stilling med pensjon etter 85-års-regelen, og brutto-garantien i forbindelse med samordning av tjenstepensjon med faktisk utbetalte folketrygdytelse. Utvalgets primære løsning har vært den såkalte *garantimodellen* der det stilles garanti, eksempelvis fra en kommune, for disse delene av ytelsene. Det ble imidlertid pekt på at det kan bli vanskelig for det enkelte offentlige foretak å finne en garantist. Subsidiært har utvalget foreslått en modell med *betingede ytelser* som innebærer at dersom det ikke er mulig å skaffe garantist eller tegne forsikring for denne typen ytelser, kan man likevel la foretaket ha tjenstepensjon med Overføringsavtale i et vanlig forsikringsselskap. Dersom foretaket går konkurs eller opphører på annen måte,

kan det ikke innhentes tilleggspremie for de deler av ytelsen som ikke er forsikringsbare, og pensjonisten vil i dette tilfellet ikke være fullt sikret. Jeg viser for øvrig til utfyllende omtale i NOU 2000: 28, som er til behandling i Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

I Dokument nr. 8:76 (2001-2002) heter det blant annet på side 3:

"KLP garanterer for foretak på samme måte som for kommuner. Det kan stilles spørsmål ved om det er i strid med kommuneloven at kommuner indirekte garanterer for andres næringsvirksomhet. Kommunale foretak som er kunder i private livselskaper kan ikke være med i Overføringsavtalen da ingen påtar seg pensjonsforpliktelsene dersom de går konkurs."

Avsnittet er forelagt Kommunal- og regionaldepartementet som i brev av 15. mars 2002 skriver:

"Kommuneloven gjelder ikke for KLP's virksomhet. Kommuneloven er heller ikke til hinder for at kommunene er deltakere i KLP. Etter vår vurdering vil det således ikke være i strid med kommuneloven at KLP garanterer for foretak på samme måte som for kommuner."

Flytteforskriften § 3-8 annet ledd annet punktum

I forhold til flytteforskriften § 3-8 annet ledd annet punktum er Kredittilsynet forespurt om behovet for bestemmelsen om at det for kollektiv pensjonsforsikring som er basert på at forsikringsforholdet må løpe gjennom hele året for å sikre finansiering av de forsikrede ytelser, kan avtales at forsikringen skal opphøre ved et årsskifte. I brev av 12. mars 2002, jf. vedlegg, har Kredittilsynet vist til tidligere korrespondanse med departementet, blant annet tilsynets brev av 20. mai 1998, der det heter om KLP:

"Bestemmelsen i vedtektene fastsetter nå at oppsigelsesfristen er to måneder med virkning fra kalenderårets slutt. Dette innebærer at ved oppsigelse i perioden 1.1. til 31.10. vil flytting finne sted ved årets slutt. KLPs forpliktelser/forsikringsansvar overfor de medlemmer som omfattes av flyttingen opphører altså når forsikringen opphører, m.a.o. ved kalenderårets slutt.

Etter Kredittilsynets oppfatning vil den endring som nå er vedtatt når det gjelder Fellesordningens vedtekter i stor grad redusere eventuelle problemer ved flytting av ordninger fra KLP til andre pensjonsinnretninger.

Departementet ber som nevnt over om Kredittilsynets vurdering av om det er mulig å videreføre systemet med felles beregning av premier i KLP dersom opphør ikke lenger skjer med virkning fra årsskiftet. Etter Kredittilsynets mening kan KLPs forsikringstekniske premie- og beregningsgrunnlag ikke videreføres i sin nåværende form under gjeldende forsikringsvirksomhetslov dersom flytting skal kunne foretas utenom årsskiftet. KLPs pensjonssystem (med sikring av lønns- og G-regulering) og tilhørende premieberegningssystem og avsetningsmodell er som kjent basert på en finansieringsmodell hvor alle forpliktelser først er fullfinansiert ved årets slutt. Dersom KLP blir pålagt å flytte pensjonsordninger på andre tidspunkter (enn ved årets slutt) vil det være ubalans mellom forpliktelser og tilhørende fondsmidler. Det er derfor etter Kredittilsynets oppfatning heller intet alternativ å

pålegge KLP å flytte midler som motsvarer forsikringstakerens/kommunenes forpliktelser, da deler av denne forpliktelsen ikke er finansiert i KLP før ved utgangen av året. Under et slikt alternativ ville for øvrig selskapet opptre i strid med sentrale bestemmelser i forsikringsvirksomhetsloven. Dette gjelder § 7-5 (fordeling av kostnader, tap, inntekter og fond mv.) og § 8-2 (forsikringsfond i livsforsikring). Dette vil i prinsippet gjelde uavhengig av pensjonsordningens størrelse."

I brev fra Kredittilsynet av 12. mars 2002 pekes det videre på at det for tiden er 349 kommuner som har pensjonsordning i KLP, 68 kommuner har pensjonsordning i andre forsikringsselskap og 17 kommuner har egne pensjonskasser. Av fylkeskommunene har 16 pensjonsordning i KLP, to har egne pensjonskasser og én har etablert eget livsforsikringsselskap. Kredittilsynet peker videre på at det i KLP er et relativt stort antall kommuner og kommunale foretak som hvert år vurderer å flytte pensjonsordningen sin. I løpet av de siste 3 årene har det totalt vært ca. 140 kommuner og kommunale foretak som har vurdert flytting. Antallet som faktisk valgte å flytte var 26 i 2000 og 15 i 2001.

Kredittilsynet uttrykker i sitt brev av 12. mars 2002 at det ikke kan se at det er grunnlag for å komme til andre konklusjoner enn i 1998, og mener at det ikke er behov for å endre flytteforskriften § 3-8. Det vises til utfyllende omtale i vedlagte brev fra tilsynet. Jeg tar foreløpig Kredittilsynets vurderinger til etterretning.

Behov for videre tiltak

Som omtalt over er det igangsatt arbeid for å bedre konkurranse situasjonen i markedet for kommunale tjenstepensjonsordninger. I Arbeids- og administrasjonsdepartementet foretas det også en konkurranseanalyse av dagens marked(er) for offentlige tjenstepensjonsordninger. På bakgrunn av det foreliggende Dokument 8-forslag og innhentede kommentarer, har jeg merket meg at det synes som om ulike parter vurderer konkurranse situasjonen og betydningen av eventuelle konkurransehindre noe ulikt. I lys av det tallmaterialet Kredittilsynet presenterer, mener jeg at det må kunne sies å være konkurranse i det aktuelle markedet på nåværende tidspunkt. Imidlertid kan det nok stilles spørsmål ved de faktorer og insentiver som driver konkurransen. Det kan eksempelvis være noe usikkert om de produkter som tilbys er sammenlignbare og forståelige for kommunene.

Etter gjeldende forsikringsvirksomhetslov kan ikke livsforsikringsselskaper utligne premieforskjeller grunnet kjønns- eller alderssammensetning, over flere forsikringstakere. Det er ikke andre forsikringsselskaper som har tilsvarende dispensasjon fra forsikringsvirksomhetsloven § 7-6 som KLP. KLPs særstilling er blant annet historisk betinget. Finansdepartementet vil

peke på at da departementet opprettholdt tidligere gitte dispensasjoner i brev til KLP av 8. mai 1998 het det:

"Departementet har ved utformingen av vilkårene særlig lagt vekt på at de dispensasjoner KLP har, er begrunnet i at KLP til nå kun har tegnet forsikring på kommunalt ansatte. Det er også under noe tvil departementet har besluttet å videreføre de nåværende dispensasjoner."

I utgangspunktet antar jeg derfor at et system der alle selskaper tilbyr kommunale pensjonsordninger etter lignende premieberegningssystem som KLP er lite aktuelt og ønskelig. Jeg støtter i denne sammenheng forslagsstillernes vurdering om at premieberegningssystemer med krysssubsidiering har elementer i seg som kan virke tilslørende og i utgangspunktet ikke er forenlige med de prinsipper som er lagt til grunn for et godt fungerende marked. Disse ulemper vil neppe bli mindre i tilfeller der flere selskaper benytter et prinsipp med "gjennomsnittsberegning" av premie i betydningen at forsikringsteknisk utregnet premie blir utlignet på flere forsikringstakere. Man vil kunne oppleve ustabile og lite forutsigbare løsninger. I denne sammenheng vises for øvrig til at vurderinger foretatt av Kvidalutvalget i forhold til private pensjonsordninger, jf. NOU 2001: 27 Om kjønnsnøytralitet i pensjonsordninger i privat sektor, vil være relevante. Utredningen er nå til behandling i Finansdepartementet.

Jeg antar at det vil være hensiktsmessig å oversende problemstillinger knyttet til premieberegning i, og flytting fra, KLP til Banklovkommisjonen for en nærmere vurdering og for utarbeidelse av forslag til eventuelle tiltak. Etter min vurdering kan dette være naturlig i lys av at Banklovkommisjonen har tatt sikte på å behandle beslektede problemstillinger som flytting av forsikringskontrakter, jf. NOU 2001: 24 Ny livsforsikringslovgivning avsnitt 1.2. Jeg er kjent med at dette arbeidet nå pågår i Banklovkommisjonen.

Jeg har videre merket meg enkelte utsagn presentert i KLP-Avisen nr. 2 2002. Her uttaler en av advokatene for Norsk Kommuneforbund/LO i omtalte sak for Arbeidsretten at "samtlige kommuner som i ettertid har valgt å gå ut av KLP også vil bli saksøkt fortløpende". I denne sammenheng vil jeg igjen understreke at Regjeringen legger stor vekt på at det skal være tilstrekkelig konkurranse og reell flytterett innenfor alle deler av forsikringsmarkedet, også når det gjelder kommunale pensjonsordninger i tiden framover. Trusselen om rettssak kan selvsagt redusere flyttetilbøyeligheten, og derfor redusere konkurransen.

De problemstillinger som gjør seg gjeldende i forhold til markedet for kommunale pensjonsordninger er svært komplekse og de berører en rekke ulike parter. Eventuelle tiltak som settes i verk vil måtte ta hensyn til, og ses i sammenheng med, det arbeid som allerede foregår på området.

Vedlegg 2**Brev fra Kredittilsynet til Finansdepartementet, datert 12. mars 2002****Dokument 8:76 (2001-2002) Forslag om tiltak for å sikre fri konkurranse på markedet for kommunale pensjonsordninger**

Vi viser til Finansdepartementets brev av 8. mars 2002 vedlagt Dokument 8:76 (2001-2002).

I Dokument 8:76 (2001-2002) foreslås det at Regjeringen gjennomfører tiltak for å sikre fri konkurranse på markedet for kommunale pensjonsordninger. Bakgrunnen for forslaget er at konkurransen mellom forsikringsselskapene etter forslagsstillernes oppfatning ikke fungerer tilfredsstillende i markedet for kommunale pensjonsordninger.

Et av momentene som er tatt opp i Dokument 8-forslaget er bestemmelsen i forskrift av 27. november 1991 nr. 757 om overføring av oppsamlede midler knyttet til kollektiv eller individuell livs- eller pensjonsforsikring (flytteforskriften) § 3-8 annet ledd annet punktum. Denne bestemmelsen åpner for at opphør av kollektiv forsikring på bestemte vilkår kan finne sted ved et årsskifte. Kommunal Landspensjonskasse (KLP) benytter denne adgangen ved oppsigelse av avtaler om pensjonsordninger. Tilsvarende gjelder for kommunale pensjonsordninger i andre pensjonsinretninger.

Departementet ber i brev av 8. mars 2002 om Kredittilsynets foreløpige vurdering av behovet for denne bestemmelsen i flytteforskriften, og eventuelt muligheten for å fjerne eller modifisere bestemmelsen. På bakgrunn av denne anmodningen har Kredittilsynet begrenset sine vurderinger til denne bestemmelsen i flytteforskriften.

Kredittilsynet vil vise til tidligere korrespondanse mellom departementet og Kredittilsynet i 1997 og 1998 i forbindelse med at flytteforskriften ble endret på det aktuelle området. Det vises spesielt til Kredittilsynets brev av 27. januar 1997 som gir en nærmere vurdering av spørsmålet om oppsigelsesfrister i KLP i forhold til den daværende utforming av flytteforskriften § 3-8 bl.a. utfra konkurransemessige hensyn. Det vises også til vårt brev av 20. mai 1998 som gir en vurdering av om det er nødvendig med unntak fra flyttereglene som innebærer at opphør bare kan skje med virkning fra årsskiftet for pensjonsordninger tegnet i KLP. I brev av 20. mai 1998 uttaler Kredittilsynet bl.a. følgende:

Bestemmelsen i vedtektene fastsetter nå at oppsigelsesfristen er to måneder med virkning fra kalenderårets slutt. Dette innebærer at ved oppsigelse i perioden 1.1. til 1.10. vil flytting finne sted ved årets slutt. KLPs forpliktelser/forsikringsansvar overfor de medlemmer som omfattes av flyttingen opphører altså når forsikringen opphører, m.a.o. ved kalenderårets slutt.

Etter Kredittilsynets oppfatning vil den endring som nå er vedtatt når det gjelder Fellesordningens vedtekter i stor grad redusere eventuelle problemer ved flytting av ordninger fra KLP til andre pensjonsinretninger.

Departementet ber som nevnt over om Kredittilsynets vurdering av om det er mulig å videreføre systemet med felles beregning av premier i KLP dersom opphør ikke lenger skjer med virkning fra årsskiftet. Etter Kredittilsynets mening kan KLPs forsikringstekniske premie- og beregningsgrunnlag ikke videreføres i sin nåværende form under gjeldende forsikringsvirksomhetslov dersom flytting skal kunne foretas utenom årsskiftet. KLPs pensjonssystem (med sikring av lønns- og G-regulering) og tilhørende premieberegningssystem og avsetningsmodell er som kjent basert på en finansieringsmodell hvor alle forpliktelser først er fullfinansiert ved årets slutt. Dersom KLP blir pålagt å flytte pensjonsordninger på andre tidspunkter (enn ved årets slutt) vil det være ubalanse mellom forpliktelser og tilhørende fondsmidler. Det er derfor etter Kredittilsynets oppfatning heller intet alternativ å pålegge KLP å flytte midler som motsvarer forsikringstakerens/kommunenes forpliktelser, da deler av denne forpliktelsen ikke er finansiert i KLP før ved utgangen av året. Under et slikt alternativ ville for øvrig selskapet opptre i strid med sentrale bestemmelser i forsikringsvirksomhetsloven. Dette gjelder § 7-5 (fordeling av kostnader, tap, inntekter og fond mv.) og § 8-2 (forsikringsfond i livsforsikring). Dette vil i prinsippet gjelde uavhengig av pensjonsordningens størrelse.

KLP benytter et solidarisk premiesystem hvor den enkelte forsikringstaker betaler en andel av den samlede premie til fellesordningen basert på sine medlemmers andel av det samlede pensjonsgrunnlag. Dette premieberegningssystemet er basert på at KLP har fått dispensasjon fra reglene om premieberegning i lov om forsikringsvirksomhet § 7-6, jf. § 7-5 som fastsetter at et forsikringsselskap skal fordele sine kostnader og inntekter mv. på en rimelig måte mellom forsikringsbransjer, forsikringskontrakter og forsikrede. Siden 1998 har flere livsforsikringsselskaper fått ferdigbehandlet produktmeldinger for offentlige pensjonsordninger tilpasset Hovedtariffavtalen i kommunal sektor. Det er derfor flere aktører enn tidligere som kan tilby slike pensjonsordninger. Ingen av de selskapene som har framlagt slike produktmeldinger har søkt om tilsvarende dispensasjon fra forsikringsvirksomhetsloven som KLP har fått, men har tilpasset sine produkter til loven.

I spørsmålet om flyttefrist for pensjonsordninger i KLP vil, som det er redegjort for i tidligere korrespondanse, de forsikringstekniske hensyn måtte veies opp mot flyttefristenes lengde i konkurransesammenheng. Vi vil i den forbindelse også peke på at det er flere andre momenter som er av betydning for konkurransen innen det kommunale pensjonsmarkedet.

De kommunale pensjonsplanene består av en rekke ulike ytelser. Kredittilsynet har ved behandling av produktmeldingene for kommunale offentlige pensjonsordninger lagt til grunn at Overføringsavtalens og Hovedtariffavtalens krav må forstås slik at det skal være full forsikringsmessig dekning for alle forsi-

kringsbare ytelser ved at disse ytelsene dekkes gjennom ordinær årlig premie. Det er videre lagt til grunn at livsforsikringsselskapene i henhold til forsikringsvirksomhetsloven ikke har adgang til å gi garantier eller annen form for sikring av ytelser som ikke er forsikringsbare, herunder dekke ytelser/krav som det ikke er mulig å legge inn forutsetninger for i fastsettelsen av ordinær årlig premie etter forsikringstekniske prinsipper. Det må derfor innbetales tilleggspremie i form av en engangspremie for ytelser som det ikke er mulig å fastsette før forsikringstilfellet inntreffer, f.eks. på grunn av bruttogarantien og tilleggsytelser som skyldes den årlige lønns- og G-reguleringen.

Et annet moment av betydning i konkurransesammenheng er at det ofte fokuseres på nivået på ordinær årlig premie. I de pensjonsløsninger som de ulike aktørene tilbyr, er imidlertid ikke de samme ytelsene inkludert i denne premien. Kredittilsynet er gjort kjent med at i en del tilfeller skal enkelte ytelser være trukket ut for å dekkes av engangspremie når forsikringstilfellet inntreffer, selv om ytelsene er forsikringsbare og forsikringsteknisk sett kunne vært dekket av ordinær årlig premie. Det kan være svært vanskelig for kommunene å foreta en reell sammenligning i slike tilfeller. Det er

videre et spørsmål om dette er i samsvar med Overføringsavtalen og Hovedtariffavtalen, men dette tilligger det ikke Kredittilsynet å ta stilling til.

Kredittilsynet kan ikke se at situasjonen har endret seg siden 1998 i retning av at flytteforskriftens bestemmelser vanskeliggjør konkurranseforholdene innenfor kommunal tjenstepensjon. Vi ser generelt på konkurranse som ønskelig i alle deler av forsikringsmarkedet, og har inntrykk av at konkurransen innen offentlige pensjonsordninger fungerer meget tilfredsstillende. Det er for tiden 349 kommuner som har pensjonsordning i KLP, 68 er i private forsikringsselskap og 17 har egne pensjonskasser. Av fylkeskommunene er 16 i KLP, 2 har egne pensjonskasser og én har etablert eget livsforsikringsselskap (Oslo). Det er i KLP et relativt stort antall kommuner og kommunale foretak, ca. 140 de siste 3 år, som hvert år vurderer å flytte sin pensjonsordning, Antall kommuner som faktisk valgte å flytte var 26 i 2000 og 15 i 2001.

Kredittilsynet kan på bakgrunn av ovennevnte ikke se at det er grunnlag for å komme til andre konklusjoner enn i 1998, og kan derfor ikke se at det er behov for å endre flytteforskriften § 3-8.

Vedlegg 3

Brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet til Finansdepartementet v/Finansmarkedsavdelingen, (udatert)

Dokument nr. 8:76 (2001-2002) Forslag om å be Regjeringen gjennomføre tiltak for å sikre fri konkurranse på markedet for kommunale tjenstepensjonsordninger

Det vises til brev fra Finansdepartementet av 8. mars 2002 hvor det bes om eventuelle merknader, herunder en orientering om status i oppfølgingen av de deler av NOU 2000:28 *Tjenstepensjon etter skifte av arbeidsgiver og strukturendringer i offentlig sektor* som vil være relevante i forhold til det foreliggende Dokument 8-forslag.

Når det gjelder orientering om status i oppfølgingen av de deler av utredningen som vil være relevante i forhold til det foreliggende Dokument 8-forslag, kan AAD opplyse følgende:

- NOU 2000:28 "Tjenstepensjon etter skifte av arbeidsgiver og strukturendringer i offentlig sektor" er under politisk behandling i departementet.

AAD har ingen direkte kommentar til det nevnte dokument utover det som "Overførings-avtaleutvalget" kom til i NOU 2000:28.

- For ordens skyld vil vi bare minne om at utvalget gikk inn for å bedre konkurransesituasjonen innen det offentlige tjenstepensjonsmarkedet generelt.
- Utvalgets primære løsning var den såkalte garanti-modellen, subsidiært modellen med betingete ytelser. Disse ulike modellene er utførlig omtalt i den nevnte NOU, og vi finner det derfor ikke nødvendig å utdype dette ytterligere her.

AAD vil i tillegg vise til et pågående internt utredningsarbeid der det blir vurdert ulike alternative utviklingsstrategier for Statens Pensjonskasse. I den forbindelse er en i ferd med å slutføre en konkurranseanalyse av dagens marked(er) for offentlige tjenstepensjoner. AAD vil komme nærmere tilbake til dette på et senere tidspunkt.

Vedlegg 4**Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/seniorrådgiver Jostein Selle e.f. til Finansdepartementet v/Finansmarkedsavdelingen, datert mars 2002****Dokument nr. 8:76 (2001-2002) Forslag om å be Regjeringen gjennomføre tiltak for å sikre fri konkurranse på markedet for kommunale tjenstepensjonsordninger**

Vi viser til brev av 08.03.2002 vedrørende ovennevnte forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg, Siv Jensen og Gjermund Hagesæter. Finansdepartementet ber i brevet om eventuelle kommentarer til understående avsnitt fra forslaget på side 3:

"KPS garanterer for foretak på samme måte som for kommuner. Det kan stilles spørsmål ved om det er i

strid med kommuneloven at kommuner indirekte garanterer for andres næringsvirksomhet. Kommunale foretak som er kunder i private livselskaper kan ikke være med i Overføringsavtalen da ingen påtar seg pensjonsforpliktelsene dersom de går konkurs."

Kommuneloven gjelder ikke for KLP's virksomhet. Kommuneloven er heller ikke til hinder for at kommunene er deltakere i KLP. Etter vår vurdering vil det således ikke være i strid med kommuneloven at KLP garanterer for foretak på samme måte som for kommuner.