



STORTINGET

Innst. 157 L

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra helse- og omsorgskomiteen

Prop. 3 L (2018–2019)

Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om Lov om tilskudd til visse private virksomheter med offentlig tjenstepensjonsordning

Til Stortinget

Sammendrag

Proposisjonens hovedinnhold

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

Bakgrunnen for lovforslaget

Historiske pensjonskostnader kan defineres som fremtidige kostnader knyttet til tidligere opptjente pensjonsrettigheter i offentlig tjenstepensjonsordning som forfaller til betaling etter at opptjeningen har skjedd. Disse kostnadene 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.

Regjeringen nedsatte 10. april 2015 et offentlig utvalg for å vurdere det faglige grunnlaget for en eventuell statlig dekning av ideelle organisasjoners historiske

pensjonskostnader knyttet til leveranser av statlige helse- og sosialtjenester. Utvalget kartla avtaler om leveranser av helse- og sosialtjenester, vurderte rimeligheten av en kompensasjon, redegjorde for det juridiske handlingsrommet knyttet til anskaffelser og statsstøtte, utredet økonomiske konsekvenser og omtalte prinsipper for hvordan en kompensasjonsordning kunne gjennomføres og administreres. Utvalgets mandat omfattet ikke vurdering av om staten burde dekke historiske pensjonskostnader for virksomheter som har levert tjenester til kommuner. Utvalget ble ledet av Jon M. Hippe og leverte 15. august 2016 sin utredning NOU 2016: 12 Ideell opprydding – Statlig dekning av ideelle organisasjoners historiske pensjonskostnader. Departementet sendte utredningen på høring 5. desember 2016, og i proposisjonen gjøres det nærmere rede for innholdet i utredningen og høringsinstansenes syn.

Etablering av tilskuddsordning

Regjeringen har satt i verk en rekke ulike tiltak for å nå målsettingen om vekst i andelen av den samlede helse- og omsorgssektoren som er organisert og drevet av ideell virksomhet. De mulighetene EØS-regelverket gir for å legge til rette for at ideelle organisasjoner skal bli viktige leverandører av helse- og omsorgstjenester, skal utnyttes.

Ifølge NOU 2016: 12 er det ikke mulig på generelt grunnlag å fastslå i hvilken grad staten er rettslig forpliktet til å dekke de ideelle organisasjonenes historiske pensjonskostnader. Utvalget vurderte derfor om staten bør gi dekning for de historiske pensjonskostnadene, uavhengig av en eventuell rettslig forpliktelse. Utvalget legger til grunn at staten uten en ordning må forvente å bli saksøkt i stort omfang og pålagt å betale kompensasjon til mange virksomheter.

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

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

Departementet har lagt de primære anbefalingene i NOU 2016: 12 Ideell opprydding til grunn for forslaget, med unntak av forslaget om kompensasjonsmetode.

Tilskuddsordningens virkeområde

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

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

Tilskuddets størrelse

Proposisjonen foreslår at kompensasjon skal ytes ved årlige tilskudd basert på virksomhetenes premie knyttet til historiske pensjonskostnader i kommunal tjenstepensjonsordning. Tilskuddet foreslås begrenset til dekning av kostnader knyttet til pensjonsrettigheter som medlemmer av pensjonsordningen har opptjent før 1. januar 2010.

Departementet opprettholder dermed forslaget, i tråd med utvalgets primære anbefaling, om at kostnader knyttet til medlemmers opptjeningstid etter 31. desember 2009 ikke bør kompenseres. Det legges avgjørende vekt på at staten ikke bør dekke kostnader som oppstod etter at 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 regio-

nale 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. Ifølge proposisjonen innebærer departementets forslag en rimelig avveining mellom statens og virksomhetenes ansvar for å håndtere utfordringene med pensjonskostnadene.

Tilskuddsordningen skal kun ha til formål å dekke kostnader som forfaller etter ordningens ikrafttredelse. Det foreslås videre at tilskuddet skal kunne avkortes for en forholdsmessig andel av avkastning på fondsmidlene, samt for kostnader knyttet til annen aktivitet enn lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlig barnevern (bl.a. aktivitet rettet mot kommuner og private kunder).

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

Kompensasjonsmetode

Hippe-utvalget foreslo at Statens pensjonskasse burde overta pensjonsforpliktelsene fra virksomhetene og KLP, fordi det fremsto som administrativt enkelt. Departementet foreslår imidlertid i proposisjonen at pensjonsforpliktelsene bør bli værende i KLP, og mener at det vil være mindre administrasjon ved en slik løsning.

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

Et engangsoppgjør basert på opptjeningstid til 31. desember 2009 anslås på usikkert grunnlag å utgjøre om lag 900 mill. kroner det året utbetalingen skjer. Ulempen er at det må gjøres antakelser om usikre forhold langt frem i tid. Det er derfor risiko for at deknin- gen senere viser seg å være for liten eller for stor.

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

Forskriftshjemmel

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

samt bestemmelser om tilsyn, kontroll og forvaltnings tiltak ved brudd på regelverket. Det foreslås også at Kongen i forskrift kan utelukke visse virksomheter fra tilskuddsordningen, blant annet virksomheter som får dekket historiske pensjonskostnader på annen måte.

Statsstøtterettslige vurderinger

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

Økonomiske og administrative konsekvenser

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

Det anslås at total kostnad i 2019 for en modell med opptjeningstid frem til 1. januar 2010 vil være om lag 42 mill. kroner. Beløpet inkluderer administrative utgifter. Anslaget er usikkert.

Utgifter vil løpe så lenge det er alders- og etterlattepensjonister med rettigheter etter ordningen. De årlige kostnadene vil kunne variere en god del og stige frem mot 2030 for så å synke. Kostnadene vil ellers avhenge av avkastningen på fondsmidlene og lønnsveksten i samfunnet.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Elise Bjørnebekk-Waagen, Tore Hagebakken, Ingvild Kjerkol, Tuva Moflag og Tellef Inge Mørland, fra Høyre, Torill Eidsheim, Astrid Nøklebye Heiberg, Erlend Larsen og Sveinung Stensland, fra Fremskrittspartiet, Sylvi Listhaug og Ingelinn Lossius-Skeie, fra Senterpartiet, Kjersti

Toppe, fra Sosialistisk Venstreparti, Sheida Sangtarash, fra Venstre, Carl-Erik Grimstad, og fra Kristelig Folkeparti, lederen Geir Jørgen Bekkevold, viser til at lovforslaget har som formål å legge til rette for å kompensere leverandører av lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barnevernstjenester for historiske pensjonskostnader, og slik styrke rammevilkårene for ideelle tjenesteleverandører.

Komiteen har merket seg at det i NOU 2016: 12 Ideell opprydding – Statlig dekning av ideelle organisasjoners historiske pensjonskostnader anbefales at pensjonsrettighetene overføres til Statens pensjonskasse (SPK), slik at kostnadene skal kunne dekkes gjennom årlige bevilgninger over statsbudsjettet, og at det blir gjennomført en grundigere utredning av kompensasjonens innretning. Komiteen konstaterer at regjeringen i proposisjonen foreslår at pensjonsrettighetene blir værende i KLP, og komiteen slutter seg til dette.

Komiteen har også merket seg at utvalget ikke fant grunnlag for at det hadde vært en omforent forståelse om behovet for offentlig tjenstepensjonsordning innenfor andre helse- og sosialtjenester levert til stat eller fylkeskommune enn spesialisthelsetjenester og barneverntjenester.

Komiteen viser til at det totalt er kommet inn 25 høringsuttalelser til forslaget om lov og forskrift, og har særlig merket seg at LO Kommune, LO Stat, Unio, YS kommune, YS Stat og Akademikerne i en felles uttalelse har lagt vekt på at det er et viktig og riktig prinsipp at den som har hatt finansieringsansvaret for velferdstjenestene, også tar ansvaret for de langsiktige reguleringspremiene som oppstår i offentlig tjenstepensjonsordning. Videre har disse organisasjonene pekt på at en kompensasjon også i et mer overordnet perspektiv vil være med å bevare og beholde de ideelle aktørene som viktige og verdifulle aktører innenfor helse- og omsorgstjenestene. Komiteen er enig i dette og mener det er viktig å gjennomføre de tiltak som må til for å nå målet om vekst i andelen helse- og omsorgstjenester som er organisert og drevet av ideell virksomhet.

Komiteen støtter at tilskuddsordningen lovfestes for å gjøre administrasjonen av ordningen enklere, gi mottakerne større forutsigbarhet for hvor mye staten dekker, gi trygghet for at kostnadene dekkes så lenge disse påløper, og redusere risiko for at de statsstøtterettslige vurderingene må gjøres på nytt hvert år.

Komiteen har merket seg at forslaget til avgrensning av virkeområdet for leveranser av tjenester som er lovpålagt staten i dag, støttes av et stort flertall av høringsinstansene og omfatter sykehustjenester, tverrfaglig spesialisert rusbehandling, psykisk helsevern eller spesialisert rehabilitering basert på spesialisthelsetjenesteloven § 2-1a, etter avtale med fylkeskommune eller regionalt helseforetak.

Komiteen har samtidig merket seg at Blå Kors, KS, Overføringsavtalens Sikringsordning, Pensjonskasseforeningen og Virke mener at statlig ansvar for historiske pensjonskostnader må utredes også for ideelle virksomheter som har levert tjenester til kommunal sektor. Komiteen viser til at det i proposisjonen påpekes at det potensielle omfanget av historiske pensjonskostnader for leverandører i kommunal sektor ikke er kjent, og at de bevilgningsmessige konsekvensene av en eventuell utvidelse av tilskuddsordningen kan være betydelige. Komiteen mener det er viktig at regjeringen gjennomfører en slik utredning etter at denne proposisjonen er behandlet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, viser til forliket om statsbudsjettet for 2019 og enigheten om å styrke nytt kap. 737 post 70 med 18 mill. kroner i forhold til det opprinnelige budsjettforslaget. Forliket innebærer enighet om å utvide den søknadsbaserte tilskuddsordningen for ideelle organisasjoners historiske pensjonskostnader til påløpte pensjonskostnader til og med 1. januar 2019.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at Senterpartiet støttet denne delen av budsjettforliket om å utvide den søknadsbaserte tilskuddsordningen for ideelle organisasjoners historiske pensjonskostnader, slik at man setter knekkpunktet til 2019, tilsvarende 18 mill. kroner i økte budsjettmidler i statsbudsjettet for 2019.

Komiteen fremmer på denne bakgrunn følgende forslag til § 3:

«§ 3 Beregning av tilskudd

Det skal ytes årlige tilskudd beregnet på grunnlag av virksomhetens årlige pensjonspremie, begrenset til premie for pensjonsrettigheter som medlemmer av pensjonsordningen har opptjent før 1. januar 2019. Tilskuddet omfatter ikke premie som er knyttet til annen virksomhet enn levering av tjenester som nevnt i § 2.

I tilskuddet skal det gjøres fradrag for

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

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen skriver i proposisjonen at det er satt i verk en rekke tiltak for å nå målsettingen om vekst i andelen av den samlede helse- og omsorgssektoren som er organisert og drevet av ide-

ell virksomhet. Disse medlemmer vil understreke at regjeringen ikke har fulgt opp Stortingets vedtak 126, vedtatt i forbindelse med Stortingets behandling av Innst. 102 S (2016–2017), jf. Dokument 8:85 S (2015–2016):

«Stortinget ber regjeringen fastslå et mål om vekst i andelen av den samlede helse- og omsorgssektoren som skal være organisert og drevet som ideell virksomhet, og på egnet måte legge fram for Stortinget en plan med kortsiktige og langsiktige tiltak for å oppnå dette.»

Disse medlemmer forutsetter at et slikt mål om vekst i ideell sektor blir fastslått og lagt fram for Stortinget snarest og i løpet av første halvår 2019, sammen med en samlet plan med kortsiktige og langsiktige tiltak for å oppnå dette målet.

Disse medlemmer mener det er kritikkverdig at vedtaket ennå ikke er fulgt opp, at et mål om vekst ikke er fastslått, og at regjeringen ikke har lagt fram en samlet tiltaksplan, slik Stortinget tydelig har vedtatt.

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil understreke at ideelle virksomheter på velferdsfeltet representerer verdier og samfunnsnyttige formål, noe som skiller dem fra offentlige og private kommersielle virksomheter. Å få til en løsning for de historiske pensjonskostnadene for ideell sektor er viktig for å få til en ønsket vekst i bidraget fra ideell sektor. Men dette medlem vil fremheve at med dagens regjering mangler det en tydelig politisk avklaring på hva man vil med ideell sektor; hva målet er og hvor stort bidraget fra ideell sektor skal være på omsorgsfeltet i fremtiden, og ikke minst hvor stor privat kommersiell sektor skal få lov til å bli på bekostning av ideell sektor. For regjeringen synes det som om konkurranse mellom ulike tilbydere er et langt viktigere prinsipp enn å få til gode, langvarige avtaler med ideell sektor basert på kvalitet, der ideelle tilbydere blir oppfattet som en integrert del av sektoren.

Dette medlem viser til at Hippe-utvalget også slår fast følgende:

«Den foreslåtte kompensasjonsordningen gjelder bare for virksomheter som har levert tjenester til staten. Det følger av rammene for mandatet. Utvalget vil likevel påpeke at tilsvarende problemstillinger gjelder for virksomheter som leverer og har levert helse- og sosialtjenester til kommuner. Det vil også være virksomheter som har leveranser til stat og kommuner innenfor samme virksomhet og med samme pensjonsordning i KLP.»

Dette medlem mener det må finnes løsninger for ideelle aktører som har levert tjenester til lavere forvaltningsnivå, og viser til at det er flere ideelle aktører som leverer, eller har levert, tjenester til både stat og kommune. Dette medlem mener at det burde blitt fremmet forslag for hele sektoren samlet, og ikke av-

grenset virkeområdet til kun å gjelde visse statlige sektorer. Det vises også til at flere høringsuttalelser påpeker behovet for en løsning for ideell sektor som har ytt/ytter tjenester i kommunene, og til høringsuttalelse fra Frelsesarmeen, ASVL og Virke om at de ønsker at det også skal gis tilskudd til arbeidsmarkedstiltak fordi disse har vært en del av offentlig tjenesteproduksjon.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om tilskudd til visse private virksomheter med offentlig tjenestepensjonsordning

§ 1 Formål

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

§ 2 Tilskuddsordning

Departementet kan etter søknad tildele tilskudd til private virksomheter som har levert spesialisthelsetjenester som nevnt i spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 a eller barneverntjenester som staten har finansierings-

ansvaret for etter barnevernloven § 9-4, til dekning av årlig premie til offentlig tjenestepensjonsordning som regulert i forsikringsvirksomhetsloven kapittel 4.

Søknader om tilskudd avgjøres av departementet.

§ 3 Beregning av tilskudd

Det skal ytes årlige tilskudd beregnet på grunnlag av virksomhetens årlige pensjonspremie, begrenset til premie for pensjonsrettigheter som medlemmer av pensjonsordningen har opptjent før 1. januar 2019. Tilskuddet omfatter ikke premie som er knyttet til annen virksomhet enn levering av tjenester som nevnt i § 2.

I tilskuddet skal det gjøres fradrag for

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

§ 4 Forskrifter

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

§ 5 Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i helse- og omsorgskomiteen, den 5. februar 2019

Geir Jørgen Bekkevold

leder

Tore Hagebakken

ordfører

