

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

Til Stortinget

Bakgrunn

Pensjon i kommunal sektor - konkurransesituasjonen

Dagens Næringsliv hadde fredag 2 november 2001 et oppslag med tittelen «Fjern KLPs privilegier» der daværende administrerende direktør Gunn Wærstad i Vital Forsikring ASA tok til orde for å fjerne KLPs privilegier og la livselskapene konkurrere på like vilkår. I dette notatet redegjøres det nærmere for bakgrunnen for de synspunktene som fremkommer i artikkelen.

Problemstilling

I markedet for kommunale tjenestepensjonsordninger fungerer ikke konkurransen mellom forsikringsselskapene 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.

Ønsket situasjon

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 for forsikringsselskapene i mellom.

Kommunal Landspensjonskasse (KLP) har i underkant av 400 primærkommuner, de fleste fylkeskommuner og ca. 2 700 kommunale foretak som kunder. Forvaltningskapitalen ved utgangen av tredje kvartal 2001 var på ca. 98 mrd. kroner.

KLP ble stiftet i 1949 som en «forvaltet» kasse under Norsk Kollektiv Pensjonskasse (NKP) med det formål å tilby tjenestepensjonen til kommuneansatte. Fra 1974 har KLP drevet virksomheten på egen konsesjon. Samme år ble «Felles kommunal pensjonsordning» opprettet med gjennomsnittspriser for hele bestanden, dvs. lik premie uavhengig av kjønn og alder for alle forsikringstakerne i kommunene som var med i ordningen. Pensjonsordningen med gjennomsnittspriser innebærer en kryssubsidiering ved at pensjonspremien er uavhengig av den forsikringsrisiko de selv representerer og i stedet er basert på en gjennomsnittsberegning.

Lov om forsikringsvirksomhet ble vedtatt med den hensikt å fremme økt konkurranse innen forsikringsvirksomheten, blant annet ved å fjerne kryssubsidieringen. En sentral bestemmelse i loven er å få selskaper til å gå over fra gjennomsnittspriser til prising av hver forsikringskontrakt ut fra de kostnader, inntekter mv. som er knyttet til kontrakten. Gjennom premiebetalingen overføres forpliktelser og risiko fra kommunen til livselskapet. Eller som det heter i loven:

- «Et forsikringsselskap skal fordele sine kostnader, tap, inntekter samt alle fond m.v. på en rimelig måte mellom forsikringsbransjer, forsikringskontrakter og forsikrede. (§ 7-5)
- Et forsikringsselskap skal benytte premier som står i rimelig forhold til den risiko som overtas og i forhold til selskapets økonomi. Premien skal være tilstrekkelig til å gi sikkerhet for oppfyllelse av de inngåtte forsikringsavtaler.» (§ 7-6)

Dispensasjon

KLP søkte i brev til Kredittilsynet 28. august 1989 om dispensasjon fra lov om forsikringsvirksomhet på noen områder, blant annet om premier, og fikk slik dispensasjon innvilget av Finansdepartementet i brev datert 17. april 1990, der det blant annet heter:

«Finansdepartementet dispenserer også fra §7-6 om premier, slik at KLP kan videreføre sitt nåværende forsikringsprodukt, jfr. § 13-8.» (§ 13 omhandler unntaksbestemmelser fra loven.)

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.

Arbeidsretten

Siden mars 1999 har det versert en sak i Arbeidsretten om flytting av kommunale pensjonsforsikringer fra KLP til andre livsforsikringsselskaper (Arbeidsrettens sak nr. 7/1999). Det er LO og Norsk kommuneforbund som har gått til sak mot 11 kommuner som forlot KLP fra 1. januar 1999 med krav om at de skal dømmes til å gjenopprette sitt kunde-forhold til KLP.

Siden rettssaken startet er en del av de aktuelle formuleringene i HTA endret. Et spørsmål som fortsatt er aktuelt er fortolkningen av formuleringen i HTA § 2.1.8:

«Tjenestepensjonsordningen skal være basert på et finansieringssystem som er kjønnsnøytralt og som ikke virker utstøtende på eldre arbeidstakere.»

Stortinget

På bakgrunn av den verserende arbeidsrettssaken fremmet stortingsrepresentantene Erna Solberg og Per Kristian Foss 17. februar 2000 et forslag (Dokument nr. 8:38 1999-2000) om å be Regjeringen gjennomføre tiltak for å sikre fri konkurranse på markedet for kommunale pensjonsordninger. Bakgrunnene for forslaget var at lov om forsikringsvirksomhet hadde til hensikt å sikre fri konkurranse mellom forsikrings-selskapene, men at konkurransen ikke fungerer tilfredsstillende i markedet for kommunale pensjonsordninger.

Et flertall i finanskomiteen, alle medlemmer unntatt Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, uttrykte enighet med forslagsstillerne i at det er ønskelig å fjerne konkurransehindre når det gjelder forsikringsordningene for kommunalt ansatte. (11. april 2000)

I et brev fra Finansdepartementet v/statsråden,

datert 28. april 2000, vises det til forslag fra Solberg/Foss og konkluderes med at:

«Jeg legger til grunn at partene ved den forestående gjennomgangen av HTA tar i betraktning de forhold Kredittilsynet og Konkurransetilsynet har pekt på.»

Både Kredittilsynet og Konkurransetilsynet har gitt uttalelser om at

«bestemmelsene er egnet til å begrense konkurransen i markedet» (Kredittilsynet)

og

«bestemmelsene har begrenset konkurransen ved å forsinke og dermed hindre flytting av pensjonsordninger» (Konkurransetilsynet).

Hovedtariffavtalen (HTA)

Forslagene fra Solberg/Foss, behandlet i Stortinget, i brevet fra statsråden og merknadene fra Kredittilsynet og Konkurransetilsynet skjedde på bakgrunn av HTA for 1998-2000 (mellom Kommunenes Sentralforbund og LO, YS, AF). Ny hovedavtale ble inngått fra 1. mai 2000 for ny toårsperiode. I denne HTA er flyttereglene i § 2.1.8 noe endret, men hovedinnvendingen om at flyttereglene er konkurransehørende ved at de vanskeliggjør flytting fra KLP til andre livselskaper, står ved lag.

I forskrift om rett til overføring av oppsamlede midler knyttet til kollektiv eller individuell livs- eller pensjonsforsikring (FOR 27. november 1991 nr. 757) er det fastsatt dispensasjon fra hovedregelen om at flytting kan skje når som helst på året. Det heter i § 3-8:

«For kollektiv pensjonsforsikring som er basert på at forsikringsforholdet må løpe gjennom hele året for å sikre finansieringen av de forsikrede ytelser, kan det likevel avtales at forsikringen skal opphøre ved et årsskifte. Oppsigelsen må i så fall foreligge senest to måneder før det aktuelle årsskifte, ...»

Det er denne bestemmelsen som gjør at kommunene må vedta «fristilling» fra KLP innen 31. oktober hvert år. Denne begrensningen i flytteretten er et betydelig konkurransehinder.

Overføringsavtalen

Overføringsavtalen, som omfatter Statens Pensjonskasse, KLP og en rekke andre offentlige pensjonsordninger, bidrar også til forskjeller mellom KLP og de private livselskaperne.

Overføringsavtalen innebærer at arbeidstakere som har tjent opp pensjonsrettigheter i to eller flere pensjonsordninger, skal ha den samlede pensjonen utbetalt fra den siste ordningen arbeidstakeren er med i. Pensjonen utregnes som om all tid var opptjent i

den siste ordningen som pensjonsgrunnlag. Forslagsstillerne mener derfor det er nødvendig å utrede og gjennomføre tiltak for at intensjonene som lå til grunn for utformingen av forsikringsvirksomhetsloven § 7-8 også blir oppfylt i forhold til kommunale tjenstepensjonsordninger. 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 forsikringselskap 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 tjenstepensjonsordninger, og deretter fremme forslag om nødvendige lovendringer for Stortinget.

Private livselskaper kan ikke slutte seg til Overføringsavtalen. Kommunene som er kunder hos private livselskaper slutter seg til Overføringsavtalen og er dermed sin egen garantist for oppfyllelse av sine forpliktelser. KLP påtar seg dette garantiansvaret for kommunene som er med i KLP.

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.

Konklusjon

I markedet for kommunale tjenstepensjonsordninger fungerer ikke konkurransen mellom forsikringsselskapene tilfredsstillende fordi KLP fortsatt har privilegier som virker hemmende på konkurransen mellom forsikringsselskapene. Det bør etableres rammebetingelser som sikrer fri konkurranse på like vilkår i markedet for kommunale tjenstepensjonsordninger.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

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

21. februar 2002