

Arbeidsdepartementet

Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.: 2008/512
MAB SIGR 543.2

Dato: 30.04.2012

Konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e – påpekning om sykepleierpensjonsordningen

Innledning

- (1) Konkurransetilsynet skal i henhold til konkurranseloven § 9 første ledd føre tilsyn med konkurransen i de forskjellige markeder, herunder påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med å sikte på å styrke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter, jf. bestemmelsens bokstav e.
- (2) Konkurransetilsynet har gjennomgått konkurranseforholdene i markedet for offentlig tjenstepensjon i en rapport publisert i 2010.¹ I rapporten fant Konkurransetilsynet at konkurransen i markedet for offentlig tjenstepensjon er begrenset, blant annet som følge av lite utstrakt bruk av anbudskonkurranser. I rapporten viser tilsynet også til at pensjonsordningene til enkelte yrkesgrupper, herunder sykepleiere, er unntatt fra konkurranse.
- (3) Konkurransetilsynet vil i det følgende påpeke konkurransebegrensende virkninger av den lovfestede pensjonsordningen for sykepleiere (sykepleierpensjonsordningen), og hvordan denne kan føre til at arbeidsgiverne får større utgifter enn nødvendig med å tilby tjenstepensjon til både sykepleiere og øvrige offentlig ansatte. Det vil i den forbindelse også redegjøres for tilsynets vurderinger og forslag til tiltak.

Nærmere om sykepleierpensjonsordningen

- (4) Det følger av lov om pensjonsordning for sykepleiere² § 1 at alle offentlig godkjente sykepleiere ansatt i privat, kommunal, fylkeskommunal eller statlig virksomhet skal være medlemmer i pensjonsordningen for sykepleiere. Loven trådte i kraft 1. juli 1962.
- (5) Sykepleierpensjonsordningen gir alderspensjon, uførepensjon, ektefellepensjon og barnpensjon etter bestemmelser som i hovedsak svarer til reglene i Statens Pensjonskasse og de kommunale pensjonsordningene. Sykepleierpensjonsordningen finansieres ved at sykepleierne betaler pensjonspremie tilsvarende 2 prosent av regulativlønnen medregnet alderstillegg, mens arbeidsgiver betaler et premietilskudd som sammen med sykepleiernes premieinnbetaling er tilstrekkelig til å dekke utgiftene ved pensjonsordningen, jf. sykepleierpensjonsloven kapittel 8. Det er den enkelte kommune, fylkeskommune, bedrift eller helseforetak som betaler premietilskudd for sine ansatte sykepleiere. Ved utgangen av 2009 var premiereserven for sykepleierordningen på 47,1 milliarder kroner.
- (6) Det følger av sykepleierpensjonsloven § 33 at Kongen v/Arbeidsdepartementet bestemmer hvordan ordningen skal administreres. Oppdraget med å drifte pensjonsordningen for sykepleiere ble tildelt Kommunenes Landspensjonskasse (KLP) ved kongelig resolusjon av 22. juni 1962. KLP drifter fremdeles Sykepleierpensjonsordningen i medhold av resolusjonen fra 1962. Det er

¹ "Konkurransen i markedet for offentlig tjenstepensjon" – Konkurransetilsynets skriftserie 2/2010

² Lov 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere.

også fastsatt nærmere regler om administrasjonen av ordningen i avtale mellom Sosialdepartementet (Arbeidsdepartementets forgjenger) og KLP inngått den 24. september 1962. Kostnadene med administrasjon dekkes over premieinnbetalingen, jf. avtalens punkt 5.

Konkurransetilsynets vurdering

- (7) Konkurransetilsynet vil i det følgende påpeke sykepleierpensjonsordningens konkurransebegrensende virkninger i markedet for offentlig tjenstepensjon.³
- (8) Den kongelige resolusjonen av 1962 medfører at det er fravær av konkurranse om å administrere og forvalte sykepleierpensjonsordningen. Mangelen på konkurranse kan føre til en mindre effektiv forvaltning av ordningen og ha negativ innvirkning på prisen og kvaliteten på administrasjonstjenestene som leveres. Pensjonsytelsene sykepleierne mottar og premien de betaler påvirkes imidlertid ikke direkte.
- (9) Da KLP i 1962 fikk tildelt oppdraget med å drifte ordningen var selskapet det eneste som tilbød offentlig tjenstepensjon. På det tidspunktet var det derfor naturlig at oppdraget ble tildelt KLP.
- (10) KLP var med sin dispensasjon fra forsikringsvirksomhetsloven av 1988⁴ lenge det eneste selskapet med lovlig adgang til å benytte gjennomsnittspremier beregnet uavhengig av den enkelte arbeidstakers kjønn og alder – såkalt premieutjevningsselskap. Sykepleierpensjonsordningen er organisert med premieutjevningsselskap, jf. sykepleierpensjonsloven § 31, og slik adgang er derfor nødvendig for å forvalte ordningen. Etter at forsikringsvirksomhetsloven 1988 ble endret i 2004 ble det åpnet for at alle livsforsikringsselskaper kan benytte premieutjevningsselskap. Et viktig formål med denne endringen var å åpne opp for konkurranse i markedet for offentlig tjenstepensjon.⁵
- (11) I dag tilbyr livsforsikringsselskapene Storebrand Livsforsikring AS og DNB Livsforsikring ASA offentlig tjenstepensjonsordning med premieutjevningsselskap. Det foreligger følgelig andre leverandører av offentlige tjenstepensjonsordninger enn KLP som rettslig og faktisk er i stand til å administrere sykepleierpensjonsordningen. Hvilke pensjonsytelser sykepleierne skal motta er spesifisert i ordningen slik at sykepleierne vil ha rett på de samme pensjonsytelsene uavhengig av hvem som leverer ordningen. Den kongelige resolusjonen hindrer imidlertid Arbeidsdepartementet i å utlyse anbudskonkurranse om driften av ordningen.
- (12) Konkurransetilsynet finner at den foreliggende situasjonen, hvor et selskap kan forvalte sykepleierpensjonsordningen uten konkurranse, kan gi svekkede insentiver til å drive effektivt og rimelig. Dette kan føre til at sykepleierne arbeidsgivere får større utgifter enn nødvendig med å tilby sine ansatte sykepleiere tjenstepensjon. Premien sykepleierne betaler beregnes som en fast prosent av regulativlønnen og påvirkes derfor ikke direkte av svingninger i utgifter med ordningen. Videre kan manglende konkurranse føre til at kvaliteten på de administrasjonstjenestene som leveres blir dårligere. Hensynet til en effektiv og rimelig drift av sykepleierordningen tilsier følgelig at det bør være konkurranse om å drifte ordningen.
- (13) Det er ikke lett å se noen fullgod begrunnelse for at en aktør skal kunne inneha dette oppdraget uten konkurranse, og etter Konkurransetilsynets oppfatning fremstår denne eksklusive tildelingen som en gjenlevning fra den tid det kun fantes en leverandør med adgang til å tilby pensjonsordning med premieutjevningsselskap. For å sikre konkurransen mener Konkurransetilsynet at det bør arrangeres anbudskonkurranse om driften av ordningen med jevne mellomrom.⁶
- (14) Videre vil Konkurransetilsynet påpeke at den lovfestede sykepleierpensjonsordningen har en indirekte konkurransebegrensende virkning i markedet for offentlig tjenstepensjon for øvrig. Som nevnt innledningsvis har Konkurransetilsynet gjennom sine undersøkelser funnet at

³ Med offentlig tjenstepensjon siktes det her til pensjon for ansatte i kommuner, fylkeskommuner og helseforetak. Statlige ansatte (som normalt er medlemmer av Statens Pensjonskasse) omfattes ikke.

⁴ Lov 10. juni 1988 nr. 39 om forsikringsvirksomhet mv.

⁵ Se f. eks Ot.prp.nr.11 (2003-2004), punkt 2.4.2

⁶ Se tolkningsuttalelse fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet i brev til Konkurransetilsynet 24. februar 2012 hvor det fremgår at det av regelverket om offentlige anskaffelser følger en plikt til å konkurranseutsette avtaler om tjenstepensjon med "jevne mellomrom". For spørsmålet om hvor ofte plikten inntre er det i uttalelsen henvist til utredningen til en interdepartemental arbeidsgruppe i regi av Helse- og omsorgsdepartementet - "Pensjonsleverandør for helseforetakene - Mulige løsningsmodeller" fra 20. mai 2011.

konkurransen er begrenset i dette markedet. For en nærmere redegjørelse for konkurranseforholdene vises det til tilsynets rapport.⁷

- (15) Etter Konkurransetilsynets oppfatning gir sykepleierpensjonsordningen den leverandøren som administrerer sykepleierpensjonsordningen et konkurransefortrinn overfor de andre leverandørene på markedet for offentlig tjenstepensjon.
- (16) Dette har sin bakgrunn i at alle arbeidsgivere er forpliktet til å melde inn ansatte sykepleiere i sykepleierpensjonsordningen. Følgelig må enhver offentlig arbeidsgiver som ansetter sykepleiere ha et kundeforhold til leverandøren av sykepleierpensjonsordningen, uavhengig av hvor arbeidsgiveren ellers har plassert tjenstepensjonsordningen. Det kan derfor være hensiktsmessig og bekvemt for arbeidsgiverne å benytte samme leverandør også for tjenstepensjonsordning til øvrige ansatte.⁸ Dette kan redusere arbeidsgivernes insentiver til å orientere seg i markedet og vurdere andre tjenstepensjonsleverandører enn leverandøren av sykepleierpensjonsordningen.
- (17) Konsekvensen er at konkurransen vris til fordel for den som innehar oppdraget med å drifte ordningen, uavhengig av hvilken aktør dette er. Konkurransesvridningens negative effekt for konkurransen er imidlertid størst der hvor dette fortrinnet innehas av en etablert aktør med høye markedsandeler. Konkurransesvridningen knyttet til administrasjonen av sykepleierpensjonsordningen kan virke innelåsende og bidra til å beskytte den etablerte aktøren mot konkurranse fra utfordrerne.
- (18) Pensjonsordningen for sykepleiere slik den praktiseres i dag kan etter Konkurransetilsynets vurdering derfor bidra til å hindre konkurranse på like vilkår i dette markedet. For å sikre konkurranse på like vilkår mener Konkurransetilsynet at man bør utlyse anbudskonkurranse om oppdraget med å drifte pensjonsordningen med jevne mellomrom.
- (19) Selv om det åpnes for anbudskonkurranser vil ikke dette fjerne den mulige konkurransevidende virkningen av sykepleierpensjonsordningen. Konkurransetilsynet ser det likevel slik at konkurranseutsetting av administrasjonen vil ha en positiv effekt på konkurransen i markedet for offentlig tjenstepensjon. Anbudskonkurranse om administrasjonen av ordningen vil føre til at det blir konkurranse mellom aktørene om å dra nytte av konkurransefortrinnet knyttet til ordningen.

Oppsummering

- (20) Konkurransetilsynet mener at det bør vurderes å oppheve den kongelige resolusjonen av 22. juni 1962, slik at det kan åpnes for konkurranse om å administrere sykepleierpensjonsordningen. Konkurranse vil skape insentiver til effektiv drift av ordningen, noe som vil kunne komme de ulike etatene (kundene) til gode i form av lavere pensjonskostnader og bedre kvalitet på tjenesten. For sykepleierne vil pensjonsytelsene og premien som betales være den samme uavhengig av hvilket foretak som drifter ordningen.
- (21) Videre vil det med dette bli åpnet for konkurranse om å oppnå det tilknyttede konkurransefortrinnet, noe som vil kunne ha en positiv innvirkning på konkurransen om tjenstepensjon til øvrige offentlig ansatte.
- (22) For å oppnå best mulig effekt av de nevnte virkninger er det Konkurransetilsynets vurdering at anbudskonkurranse bør avholdes med jevne mellomrom.
- (23) Konkurransetilsynet ber på denne bakgrunn departementet vurdere å iverksette tiltak for å oppheve den kongelige resolusjonen av 22. juni 1962, samt legge oppdraget med driften av sykepleierpensjonsordningen ut på anbud. Dersom departementet ikke finner grunn til å iverksette de foreslåtte tiltakene ber tilsynet om en redegjørelse for hvordan de konkurransemessige hensyn vil bli ivaretatt.

⁷ Se "Konkurransen i markedet for offentlig tjenstepensjon" – Konkurransetilsynets skriftserie 2/2010

⁸ Se "Konkurransen i markedet for offentlig tjenstepensjon" punkt 5.4.5

- (24) Konkurransetilsynet ber om svar innen 31. august 2012. Det følger av konkurranseloven § 9 første ledd, bokstav e) at dersom Konkurransetilsynet krever det, skal det organ som forestår tiltaket, svare Konkurransetilsynet innen en nærmere angitt frist

Med hilsen

Christine Meyer
konkurransedirektør

Eivind Stage
spesialrådgiver

Vedlegg:

"Konkurransen i markedet for offentlig tjenestepensjon" – Konkurransetilsynets skriftserie 2/2010

Mottakere:

Arbeidsdepartementet Postboks 8019 Dep 0030 OSLO