

Axel West Pedersen

Konkurransetsetting og pensjon

**En kvalitativ undersøkelse av pensjonsforholdene
blant private bedrifter i tre utvalgte bransjer**

Fafo-rapport 338

© Forskningsstiftelsen Fafo 2000

ISBN

ISSN 0801-6143

Innhold

Forord	4
1 Innledning	5
Bakgrunn	5
Formål og problemstillinger	7
Valg av bransjer	8
Undersøkelsesopplegg og fremgangsmåte.....	10
Den videre gangen i notatet.....	11
2 Tjenestepensjon i offentlig og privat sektor	12
Sammenligning av hovedtrekk	12
Nye rammebetingelser i privat sektor	16
Utviklingen i medlemstall og dekningsgrad.....	17
Hvem er omfattet i privat sektor?.....	19
3 Utbredelsen av pensjonsordninger i de utvalgte bransjer	22
Renovasjon: privat sektor i miniatyr?	22
Renhold: "bånn i bøtta?"	25
Pleie- og omsorg: pensjon en selvfølge?.....	26
4 Pensjonspolitikken i tre private service konsern	30
ISS: "Minste felles multiplum"	31
Partena AS: "Intern differensiering".....	35
Norsk Gjenvinning AS: "Ekstern eksklusjon"	35
Konsekvenser av den nye Lov om foretakspensjon	36
5 Sammendrag	38
Referanser	41
Vedlegg I: Organisasjoner som er intervjuet	42
Vedlegg II Bedriftene som er intervjuet	42
Renovasjon	42
Renhold	43
Pleie og omsorgstjenester.....	43

Forord

Dette notatet er utarbeidet som ledd i et forprosjekt som Fafo har gjennomført på oppdrag fra KLP forsikring. Datainnsamlingen ble i all hovedsak gjennomført i perioden fra desember 1999 til januar 2000. Forskningsleder Axel West Pedersen har foretatt samtlige bedriftsintervju og vært ansvarlig for utskriving av dette notatet. I tillegg har forsker Hanne Bogen bidratt til prosjektarbeidet ved blant annet å ha gjennomført hovedparten av intervjuene med arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene.

Agneta Kolstad ved Fafos publikasjonsavdeling har ferdigstilt manus for elektronisk publisering.

Oslo, mai 2000.

Axel West Pedersen

1 Innledning

Bakgrunn

Mye tyder på at vi i de kommende år kan forvente en økende bruk av private underleverandører i kommunesektoren og mer omfattende forsøk med fristilling og konkurranseutsetting av kommunale tjenester. Konsekvensen er at oppgaver som tidligere ville blitt utført av kommunenes egne ansatte eller av ansatte i heleide kommunale virksomheter i større grad blir overlatt til private virksomheter og utført av privat ansatte arbeidstakere.

Selv om kommunenes oppgaver og budsjetter etter alt å dømme kommer til å fortsette å vokse, vil ikke nødvendigvis antallet kommunalt ansatte arbeidstakere vokse tilsvarende. Hvis kommunene – slik det ser ut til i dag – i større grad enn hittil vil opptre i rollen som oppdragsgiver heller enn som arbeidsgiver kan vi forvente en betydelig sysselsetningsvekst i fristilte og helt private virksomheter som produserer ulike former for tjenester på oppdrag fra kommunene.

Debatten om privatisering og konkurranseutsetting av kommunale tjenester har mange sider. Blant de mest kontroversielle hører spørsmålene om de mulige konsekvenser for lønns- og arbeidsvilkårene til de berørte arbeidstakerne. Bakgrunnen for at det fokuseres på slike spørsmål er at lønnstakerrelasjonene i offentlig (kommunal) og privat sektor er forskjellige på viktige områder.

Både organisasjonsstrukturen og avtalesystemet i det norske arbeidsmarkedet følger langt på vei de tradisjonelle sektorgrensene. Det gjelder ikke minst i grenseflatene mellom kommunal og privat sektor (Stokke 1999).

Det er fortsatt karakteristiske forskjeller i ansettelsesvilkårene og belønningsstrukturen mellom offentlige arbeidsgivere på den ene siden og private virksomheter på den andre. Offentlige arbeidsgivere tilbyr høy ansettelsestrygghet og gode sosiale rettigheter sammenlignet med det som er vanlig i store deler av privat sektor. Ikke minst er gode pensjonsordninger et viktig virkemiddel i personalpolitikken og belønningssystemene i stat og kommuner.

Til gjengjeld vil mange hevde at offentlig sektor generelt er mindre konkurransedyktig på lønn – i hvert fall for noen kategorier av lønnstakere. Lønnsstrukturen i offentlig sektor er mer sammenpresset enn i privat sektor; og den er antakelig mindre rask til å tilpasse seg endringer i tilbud og etterspørsel etter ulike typer av arbeidskraft. Store grupper av langtidsutdannede i stat og kommuner har relativt beskjedne lønninger i forhold til såkalt sammenlignbare grupper i privat sektor, og mulighetene til å høste store lønnsmessige gevinster av attraktiv spesialkompetanse er åpenbart mindre enn i deler av privat sektor.

For en del yrkesgrupper med lavere utdanningskompetanse er det derimot mer usikkert om lønnsnivået faktisk er lavere i offentlig sektor, samtidig som ansettelsestrygge-

ten og kvaliteten på de sosiale godene åpenbart er høyere enn i tilsvarende privat virksomhet.

Det er derfor ikke overraskende at det kan oppstå sterke spenninger og interessekonflikter omkring lønns- og arbeidsvilkårene når grensene mellom offentlig og privat sektor flyttes og eller holder på å bli løst opp.

En del av disse potensielle konfliktene er det tatt høyde for ved hjelp av lovreguleringer. Det er for eksempel et fundamentalt krav i dagens lovverk at gjeldende tariffavtaler respekteres, når eksisterende offentlige virksomheter fristilles eller privatiseres og kommunalt ansatte arbeidstakere flyttes over til en privat arbeidsgiver. Arbeidsmiljølovens bestemmelser om såkalte virksomhetsoverdragelser (kapittel XII A) slår fast at lønns- og arbeidsvilkårene ikke må forringes innenfor den gjeldende tariffperioden, men det gjøres et eksplisitt unntak for deltakelse i pensjonsordninger. Lovens garantier omfatter altså ikke retten til fortsatt deltakelse i en form for tjenstepensjonsordning, og da slett ikke retten til deltakelse i en ordning av samme kvalitet som i kommunal sektor.¹

I andre situasjoner, der kommuner og fylker kjøper tjenester av private underleverandører eller legger nye aktiviteter ut på anbud, vil ikke nødvendigvis arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår være regulert og underlagt den samme oppmerksomheten fra politikere og medier. Når det ikke står om å beskytte rettighetene til arbeidstakere som fra før hadde et ansettelsesforhold til en kommunal arbeidsgiver, men derimot om å etablere rettigheter for arbeidstakere som de private virksomhetene selv har rekruttert i arbeidsmarkedet, er det ikke like selvfølgelig å kreve at lønns- og arbeidsforholdene skal følge avtaleverket i offentlig sektor (i hvert fall for en periode). I slike situasjoner blir derfor spørsmålet om de aktuelle arbeidstakernes pensjonsforhold enda mere åpent.

En tjenstepensjonsordning av god kvalitet er et verdifullt lønns gode for de arbeidstakerne som er omfattet av den, og den representerer samtidig en betydelig økonomisk kostnad for arbeidsgiverne. Private bedrifter som velger ikke å etablere tjenstepensjonsordninger for sine ansatte – eller eventuelt har etablert ordninger av dårlig kvalitet – får lavere lønnskostnader og dermed et ikke uvesentlig konkurransefortrinn i forhold til virksomheter med gode pensjonsordninger for sine ansatte. Tilbud om gode pensjonsordninger kan på den andre siden i mange tilfeller være nødvendig for å tiltrekke den nødvendige kvalifiserte arbeidskraften. Man må derfor anta at eksistensen av og kvaliteten på virksomhetenes pensjonsordninger kan bli viktige størrelser både i (pris-) konkurransen om anbud og i konkurransen om å tiltrekke seg den beste og mest kvalifiserte arbeidskraften.

I forbindelse med konkurranseutsetting av kommunale tjenester kan spørsmål knyttet til pensjon forventes å bli mer omstridt og vanskeligere å løse i Norge enn i land som Danmark og Sverige, fordi pensjonsforholdene er så radikalt forskjellige i offentlig og privat sektor her i landet. Både i Danmark og Sverige er nesten hele arbeidsmarkedet dekket med brede tariffestede pensjonsordninger, og medlemskap i tariffestede pen-

¹ Med dagens regelverk for tjenstepensjonsordninger i henholdsvis offentlig og privat sektor er det vanskelig å se hvordan en slik garanti skulle kunne realiseres fullt ut, med mindre man lar de berørte arbeidstakerne fortsette sitt medlemskap i den offentlige tjenstepensjonsordning – slik tilfellet har vært blant annet i en del fristilte virksomheter i både stat og kommuner (se kapittel 2).

sjonsordninger går i noen grad på tvers av sektorgrensene (Økonomiministeriet 2000; Palme og Svensson 1999).

I Norge derimot er gode pensjonsordninger en integrert og universell del av ansettelsesvilkårene i offentlig sektor, samtidig som det ikke er noen selvfølge at private bedrifter har etablert pensjonsordninger for sine ansatte. Kvaliteten på de tjenstepensjonsordninger som finnes i privat sektor i Norge er av sterkt varierende kvalitet. Pensjonsordningene i offentlig sektor i Norge har trekk som ikke fullt ut lar seg kopiere av private bedrifter. Private tjenstepensjonsordninger kan utvilsomt innrettes slik at de er helt konkurransedyktige med de offentlige ordningene når det gjelder nivået på ytelsene, men selve grunnstrukturen i ordningene er likevel fundamentalt forskjellig (se nærmere diskusjonen i kapittel 2.). Dermed vil det alltid være vanskelig å gjøre presise sammenligninger av pensjonsordningenes kvalitet på tvers av sektorgrensene, og for individuelle lønnstakere kan det være vanskelig å overskue konsekvensene av et eventuelt skifte mellom private og offentlige tjenstepensjonsordninger.

Formål og problemstillinger

Vi har lite systematisk informasjon om pensjonsforholdene i privat sektor i Norge. Det anslås at bare om lag 35 prosent av lønnstakerne i privat sektor er aktive medlemmer av en tjenstepensjonsordning i forbindelse med sin nåværende jobb (se for eksempel NOU 1998: 1, s 37).

I motsetning til situasjonen i land som Storbritannia og USA er det så langt ikke gjort noe forsøk på å etablere en systematisk periodisk overvåkning av utviklingen på dette feltet i Norge. Skal man finne ut hvilke deler av privat sektor som er dekket med pensjonsordninger av ulik type og kvalitet, er man henvist til å gjøre egne spørreundersøkelser rettet enten mot bedriftene, mot arbeidstakerne eller eventuelt mot forsikringsselskap og pensjonskasser.

Vi vet derfor i utgangspunktet lite om de pensjonsvilkårene som tilbys de ansatte hos bedrifter som konkurrerer i de ulike markedene for kommunalt finansierte tjenester.

Hensikten med dette prosjektet er å foreta en kvalitativ kartlegging av de eksisterende pensjonsforhold blant private bedrifter som er aktuelle og potensielle leverandører av kommunalt finansierte tjenester. Den sentrale problemstillingen er: *Finnes det i det hele tatt pensjonsordninger for de ansatte i de relevante bedriftene, og hvordan er kvaliteten på ordningene sammenlignet med de ordningene som gjelder for kommunalt ansatte arbeidstakere?*

Med utgangspunkt i den kunnskapen vi tross alt har om utbredelsen av tjenstepensjonsordninger i privat sektor i Norge er det mulig på forhånd å sette frem noen generelle forventninger til resultatene av en slik undersøkelse.

Man må forvente at forekomsten og kvaliteten på pensjonsordningene vil variere sterkt etter typen av virksomhet og etter hvilke kategorier av arbeidskraft som bedriftene etterspør. Innen visse bransjer vil antakelig de private aktørene være nødt til å etablere pensjonsordninger for i det hele tatt å kunne trekke til seg tilstrekkelig med høyt kvalifisert arbeidskraft i konkurranse med offentlige arbeidsgivere. I andre deler av markedet

for kommunale tjenester vil slike hensyn være mye svakere. I bransjer der kravene til de ansattes utdanningskvalifikasjoner er små, lønnsnivået er lavt, andelen deltidsansatte (kvinner) er høy og der priskonkurransen i markedet er hard, må man i utgangspunktet anta at utbredelsen av pensjonsordninger er relativt beskjedne. Det kan imidlertid også tenkes at spesielle hensyn gjør seg gjeldende i deler av markedet for kommunalt finansierte tjenester. Store private aktører som søker å få innpass på det de oppfatter som et stort og lovende marked for kommunalt finansierte tjenester vil muligens kunne se seg tjent med å ha gode pensjonsordninger for sine ansatte ut fra politisk/strategiske og markedsmessige hensyn.

Valg av bransjer

Bruk av private underleverandører og utkontrahering av oppgaver til private virksomheter er langt fra et nytt fenomen i kommunesektoren, og en lang rekke virksomhetsområder i kommunene er berørt i forskjellig grad og på forskjellig måte. På noen områder som bygg- og anleggsvirksomhet og visse tekniske tjenester har dette vært regelen mer enn unntaket, mens det på andre områder, som for eksempel transport, renovasjon og veivedlikehold har vært sterkt varierende praksis i ulike deler av kommunesektoren (Bogen og Nyen 1998). Det som likevel kan sies å være nytt er de aktuelle tendensene til en mer systematisk og utstrakt bruk av private underleverandører (outsourcing), forsøk med fristilling og privatisering av eksisterende kommunale virksomheter og sist men ikke minst de foreløpig spede forsøkene på konkurranseutsetting av de såkalte kjerneaktiviteter som pleie- og omsorgstjenester til kommersielle private bedrifter.

Privatisering og konkurranseutsetting er dermed en relevant problemstilling for en lang rekke bransjer og aktivitetsområder i kommunene, og det har derfor vært nødvendig å foreta avgrensninger av hvilke typer av private bedrifter som skulle inkluderes i undersøkelsen.

Vi har i dette forprosjektet valgt å konsentrere kartleggingen om (potensielle) private leverandører av kommunalt finansierte tjenester innen tre utvalgte bransjer: *renovasjon, renhold og pleie- og omsorgstjenester*. Disse tre bransjene er valgt fordi de hver for seg har betydelig praktisk interesse i den aktuelle privatiseringsdebatten og fordi de representerer innbyrdes svært ulike segmenter i arbeidsmarkedet.

- *Renovasjon*. Denne bransjen utmerker seg ved at bruken av private kontraktører blant norske kommuner er svært utbredt allerede i dag. I en større representativ undersøkelse om privatisering og konkurranseutsetting i norske primærkommuner som Fafø og Opinion gjennomførte i 1998, svarte vel 60 prosent av de tekniske sjefene at hele eller deler av kommunens renovasjonsoppgaver og søppelhenting var satt ut til private bedrifter (Bogen og Nyen 1998, s. 66). Videre har det de siste årene vært en rekke til dels svært omdiskuterte tilfeller av konkurranseutsetting, fristilling og privatisering av kommunale og interkommunale renovasjonsselskaper. Flere av de store private virksomhetene som opererer innen renovasjon og gjenvinning har sin hovedaktivitet knyttet til bransjer som industri og bygg- og anleggsbransjen, mens mange av de

mindre aktørene har hovedaktiviteten innen transportsektoren. Bransjen utmerker seg for øvrig ved å være mannsdominert og i forholdsvis stor utstrekning basert på ufaglært arbeidskraft.

- *Renhold.* Ifølge Fafos og Opinions undersøkelse har primærkommunene hittil i liten grad gjort bruk av private kontraktører for å få utført sine renholdstjenester. Bare vel 10 prosent av rådmennene svarer at kommunens renholdsoppgaver er satt ut til private firma. Undersøkelsen gir imidlertid klare signaler om at bruken av private renholdsfirmas er på fremmarsj i forhold til bruken av kommunalt ansatte renholdere. Ifølge rådmennene er renholdstjenester et av de mest aktuelle områder for nye konkurranseutsettingsfremstøt i kommunene (samme sted, s. 88). Renhold er en bransje som tradisjonelt har vært ekstremt kvinnedominert. De senere år har imidlertid kvinnedominansen blitt svekket til fordel for et økende innslag av mannlige innvandrere – særlig gjelder dette i hovedstadsområdet og i de større byene. En annen viktig kategori av ansatte i private renholdsfirmas er studenter som jobber deltid i perioder for å bidra til finansiering av studiene. Renhold er en utpreget lavtlønnsbransje som er dominert av små og mellomstore bedrifter. Deltidsarbeid er normen i de fleste bedriftene og turnover er gjennomgående stor, selv om det på begge disse områdene finnes unntak. (se blant annet Borchgrevink 1995 og Gamperiene m.fl. 1999). Store deler av bransjen er uorganisert og uten avtaledekning, men det finnes samtidig en betydelig gruppe av private renholdsfirmas som er organisert og som satser bevisst på å ha ordnete lønns- og arbeidsvilkår for sine ansatte. De fleste av disse er godkjent av organisasjonen Ren Utvikling som er etablert i et samarbeid mellom myndighetene, Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF) og Servicebedriftenes Landsforening (SBL).
- *Pleie- og omsorgstjenester.* Det er foreløpig få konkrete eksempler på at driften av kommunale pleie- og omsorgstjenester har blitt overlatt til kommersielle bedrifter her i landet, men den aktuelle debatten og utviklingen i Sverige og Danmark tyder på at konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenestene kan bli et mer utbredt fenomen i tiden som kommer. Spørsmålet om en større satsing på konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester er omgitt med stor oppmerksomhet både fordi disse tjenester regnes for å være politisk følsomme og fordi de står for en meget betydelig del av den samlede sysselsettingen i kommunesektoren. I Fafos og Opinions undersøkelse svarte 20 prosent av rådmennene at de så for seg konkurranseutsetting av pleie- og sykehjemsdrift som en aktuell problemstilling i de kommende år og nesten like mange svarte det samme om de hjemmebaserte tjenestene (Bogen og Nyen 1998, s. 88). Det er i den forbindelse viktig å være oppmerksom på at driften av pleie- og omsorgstjenester aldri har vært et offentlig (kommunalt) monopol. Det er i Norge en lang tradisjon for at frivillige og ideelle organisasjoner har drevet pleie- og sykehjem samt andre typer av helseinstitusjoner, men siden 60-tallet har disse i all hovedsak blitt integrert i det offentlige tilbudet, og lønns- og arbeidsvilkårene følger det offentlige (kommunale) avtaleverket. I Fafos og Opinions undersøkelse var det et ikke helt ubetydelig mindretall på åtte prosent av de kommunale pleie- og omsorgslederne som svarte at det i deres kommune var eksempler på at private virksomheter sto for driften av sykehjem, pleiehjem og omsorgsboliger (Samme sted s. 67). Dette dreier

seg imidlertid i hovedsak om ideelle, ikke-kommersielle organisasjoner som er tilknyttet arbeidsgiverorganisasjon Apo.² Tariffavtalene mellom Apo og de berørte arbeidstakerorganisasjonene kopierer avtaleverket i kommunesektoren, og de fleste kategorier av ansatte er dermed omfattet av de kommunale pensjonsordninger på lik linje med kommunalt ansatte arbeidstakere. Pleie- og omsorgssektoren er sterkt kvinnedominert, men innslaget av fagutdannede, profesjonsorienterte og til dels svært etterspurte yrkesgrupper som sykepleiere og (i noe mindre grad) hjelpepleiere bidrar til å skille denne bransjen ut fra de to øvrige bransjene i undersøkelsen. Det faktum at disse yrkesgruppene per i dag i hovedsak er sysselsatt i offentlig sektor, skaper antakelig helt spesielle føringer for de lønns- og arbeidsvilkår som kan og vil bli etablert i de private bedriftene som ønsker å få innpass på dette markedet.

Undersøkelsesopplegg og fremgangsmåte

Vi har i prosjektet gjort bruk av to typer av informasjonsinnhenting: Som en første indirekte tilnærming har vi intervjuet representanter for de relevante arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene for å få et grovt inntrykk av situasjonen i de respektive bransjene. (se Vedlegg I til dette notatet for en liste over de organisasjonene vi har vært i kontakt med i dette prosjektet).

I det neste trinnet har vi foretatt telefonintervjuer med utvalgte bedrifter innen hver av de tre bransjene. Hovedtema for disse samtalene var å undersøke om bedriften hadde etablert pensjonsordninger for de ansatte og i tilfelle få en beskrivelse av de viktigste trekk ved ordningen. Etter å ha tatt kontakt med til sammen 50 bedrifter innen de tre bransjene fikk vi gjennomført intervju med daglig leder personalsjef, økonomi-ansvarlig eller lignende i vel 40 bedrifter/konsern (se Vedlegg II for en oversikt over de bedriftene som har bidratt med informasjon til dette prosjektet). Hovedparten av intervjuene – både med organisasjoner og bedrifter – ble gjennomført i perioden desember 1999 – januar 2000.

Det ble benyttet ulike metoder for å finne frem til de bedriftene som er kontaktet og forsøkt intervjuet i de respektive bransjene og utvalget kan dermed på ingen måte gjøre krav på å være systematisk og representativt i streng forstand.

Når det gjelder renovasjonsbransjen har vi valgt dels å ta kontakt med de største og mest profilerte private aktørene i hovedstadsområdet, og dels har vi plukket mer eller mindre tilfeldig fra listene i Telenors Gule Sider avgrenset til utvalgte fylker. I tillegg til Oslo og Akershus, har vi henvendt oss til bedrifter som opererer i Vest Agder, Rogaland, Hordaland, Sør Trøndelag og Nordland.

En lignende fremgangsmåte er valgt for renholdsbransjen. Her har vi imidlertid brukt listene over bedrifter som er godkjent av organisasjonen Ren Utvikling (se ovenfor). Begrunnelsen er at vi i utgangspunktet forventet at en svært beskjeden andel av de pri-

² I 1999 ble Apo fusjonert med Handelens og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH).

vate renholdsbedriftene ville ha pensjonsordninger, og at de bedriftene som eventuelt måtte ha slike ordninger ville være å finne blant de bedriftene som er registrert i Ren Utvikling. Det er viktig å understreke at dette valget betyr at kartleggingen innen denne bransjen bare sier noe om forholdene i de mest velorganiserte og ryddige bedriftene. Ellers er utvalget av renholdsbedrifter begrenset til de samme fylkene som for renovasjonsbedriftene.

Når det gjelder den siste av de tre bransjene – pleie- og omsorgstjenester – er det svært få private aktører å velge imellom. Vi har derfor valgt å konsentrere oppmerksomheten om de tre mest profilerte kommersielle virksomhetene som i løpet av de siste årene er begynt å operere i dette markedet: ISS Norge AS, Partena AS og Norlandia Care AS.

Det er viktig å presisere at den strategien for informasjonsinnhenting som her er beskrevet ikke kan gi et fyllestgjørende og representativt bilde av situasjonen i de respektive bransjene. Da må i tilfelle denne forstudien følges opp med et mer omfattende og kvantitativt orientert prosjektopplegg.

I tillegg til disse åpenbare svakheter ved utvalgets representativitet, er det metodiske problemer forbundet med å få frem tilstrekkelig detaljert og pålitelig informasjon om de pensjonsordningene som eventuelt er etablert i bedriftene. Ofte har de ansvarlige i bedriften overraskende liten kunnskap om vilkårene i den pensjonsordning bedriften har opprettet for sine ansatte – typisk gjennom avtale med et forsikringselskap. Man kan antakelig være noenlunde trygg på å få et pålitelig svar på spørsmålet om bedriften har etablert en tjenstepensjonsordning for sine ansatte, men det er langt vanskeligere å få presis informasjon om karakteren på ordningene, og mangel på kunnskap hos ledelsen i bedriften er klart det viktigste hinderet. Langt de fleste intervjupersonene var positive og forekommende. Bare to av de bedriftene vi kom i kontakt med nektet å la seg intervju om slike spørsmål i det hele tatt, mens vi i ytterligere åtte bedrifter ikke lyktes i å få kontakt med en relevant intervjuperson. Enkelte av de intervjuede ga inntrykk av å være mindre villige til å gi mer detaljert informasjon om innholdet i bedriftens pensjonsordning, og det kan nok tenkes at intervjupersonene i noen grad – bevisst eller ubevisst – vil være tilbøyelige til å fremheve mer fordelaktige og underslå mindre fordelaktige sider ved bedriftens pensjonsordninger.

Den videre gangen i notatet

I det neste kapitlet tar vi opp de viktigste likheter og forskjeller mellom pensjonsforholdene i offentlig og privat sektor og vi beskriver mer generelle utviklingstrekk når det gjelder tjenstepensjon i Norge. Kapittel 3 presenterer hovedresultater fra den kvalitative undersøkelsen vedrørende utbredelsen med pensjonsordninger blant private bedrifter i de tre utvalgte bransjene. Kapittel 4 fokuserer nærmere på tre av de viktigste private aktørene i markedet for kommunalt finansierte tjenester: Hvilke pensjonspolitiske strategier er valgt i disse tre bedrifter/konsern og hva betyr de mer konkret for pensjonsforholdene til de ansatte?

2 Tjenestepensjon i offentlig og privat sektor

Sammenligning av hovedtrekk

Det er helt forskjellige tradisjoner, juridiske rammeverk og praktisk organisatoriske løsninger for etablering og drift av tjenestepensjonsordninger i henholdsvis offentlig og privat sektor. I statlig sektor er pensjonsforholdene primært regulert ved Lov om Statens pensjonskasse (SPK), mens visse helt grunnleggende rammer for pensjonsordninger i kommunal sektor er fastsatt i en egen forskrift.³ Både i statlig og kommunal sektor er tjenestepensjonsordningene i tillegg tatt inn i det sentrale forhandlingsystemet og avtaleverket. I kommunal sektor er det hovedtariffavtalen mellom Kommunenes Sentralforbund (KS) og de berørte lønnstakerorganisasjonene som på viktige områder regulerer hvordan de kommunale pensjonsordningene kan innrettes. De fleste kommuner og fylkeskommuner har forsikret sine ansatte i Kommunal landspensjonskasse (KLP), en del kommuner og fylker driver egne "frittstående" pensjonskasser, mens et lite mindretall av kommunene per i dag har valgt å forsikre sine ansatte i et av de private livsforsikringsselskap. De kommunale pensjonsordningene omfatter i tillegg visse grupper av arbeidstakere som ikke formelt sett er ansatt i kommuner eller fylkeskommuner. Ansatte i kommunale og felleskommunale virksomheter (blant annet kraftverk, renovasjons- og transportselskap) har tradisjonelt vært medlemmer i de kommunale og fylkeskommunale pensjonsordninger på linje med kommunalt ansatte arbeidstakere. Det samme gjelder for ansatte i ikke-kommersielle private institusjoner som mange steder inngår som en integrert del av det kommunale tilbudet av pleie og omsorgstjenester.⁴

I privat sektor er tjenestepensjonsordninger regulert ved de såkalte TPES-reglene – som er utstedt i henhold til, skatteloven. Private arbeidsgivere står fritt til å velge om de vil etablere pensjonsordninger for sine ansatte eller ikke. Hvis en skattepliktig privat arbeidsgiver først etablerer en pensjonsordning og ønsker å få fradragsrett for sine premieinnbetalinger til et livsforsikringsselskap eller en egen pensjonskasse, må ordningen imidlertid tilfredsstillende de kravene som stilles i TPES-reglene.⁵ Vi skal i det følgende kort

³ Den såkalte Samordningsloven er videre en helt sentral del av lovgrunnlaget for pensjonsordningene i offentlig sektor.

⁴ Sykepleierne har som yrkesgruppe en helt spesiell stilling i norsk pensjonslovgivning "Lov om pensjonsordning for sykepleiere" slår fast at alle offentlig godkjente sykepleiere som jobber i bestemte typer av helseinstitusjoner – uansett om disse er kommunale eller private – skal være medlemmer i pensjonsordningen for sykepleiere som blir administrert av KLP og av enkelte frittstående kommunale pensjonskasser.

⁵ TPES-reglene og den kommende Lov om foretakspensjon har ikke samme gjennomslagskraft i alle deler av privat sektor. Frivillige organisasjoner, stiftelser og andre ikke-skattepliktige arbeidsgivere har

trekke frem noen av de viktigste forskjeller mellom tjenstepensjonsordningene i offentlig og privat sektor slik de fremstår i dag.

- *Hvem er omfattet?* Pensjonsordningene i stat og kommuner omfatter alle ansatte med en ukentlig arbeidstid på minst 14 timer. I privat sektor er det helt opp til den enkelte arbeidsgiveren om det i det hele tatt skal etableres en pensjonsordning. Spørreundersøkelser rettet mot private bedrifter antyder at bare om lag halvparten av lønnstakerne jobber på bedrifter der det er etablert en regulær pensjonsordning etter skatteloven (Fløtten og Pedersen 1996). Når en privat arbeidsgiver først har etablert en pensjonsordning krever TPES-reglene i utgangspunktet at alle ansatte i bedriften skal være omfattet. Dagens regelverk gir imidlertid anledning til å ekskludere personer som jobber i mindre enn 50 prosent stilling, har vært ansatt i mindre enn ett år, og som ved ansettelsen har mindre enn ti år igjen til pensjonsalderen.⁶ Kravet om at private bedrifter skal ha samme pensjonsordning for alle sine ansatte gjelder bare innenfor det enkelte selskapet som juridisk enhet. Større konsern kan gjerne la pensjonsforholdene variere mellom sine ulike (eventuelt heleide) datterbedrifter – så lenge disse er organisert som selvstendige juridiske enheter.
- *Pensjonsplaner og ytelsesnivå.* Både offentlige og private tjenstepensjonsordninger tilhører kategorien av ytelsesbaserte ordninger, der medlemmene blir lovt en bestemt pensjonsytelse ved oppnådd pensjonsalder, og der det er arbeidsgivers ansvar å sørge for at det er oppsamlet tilstrekkelig med midler til at løftet kan innfris. De offentlige tjenstepensjonsordninger sikter som hovedregel mot en samlet alderspensjon på 66 prosent av sluttlønnen inklusive ytelsene fra folketrygden. De fleste private tjenstepensjonsordninger opererer med lignende målsetninger, men det er betydelig spredning når det gjelder den pensjonsprosenten det siktes imot. Blant tradisjonelle industribedrifter er det for eksempel ikke uvanlig med pensjonsprosent på 59 eller 60 prosent, men det finnes også bransjer i privat sektor der pensjonsprosent mellom 66 og 70 prosent er normen – med bank og forsikringsbransjen som det mest kjente eksempel (se figur 2.2 nedenfor). Det faktum at en både i offentlige og private tjenstepensjonsordninger tar hensyn til ytelsene fra folketrygden (såkalt integrering eller samordning) betyr at selve tillegget til folketrygden vil tendere å øke – både absolutt og relativt – med et økende lønnsnivå (se figur 4.2 i kapittel 4). I de offentlige ordningene har denne effekten hittil vært dempet ved at lønnsinntekter mellom åtte og tolv ganger folketrygdens grunnbeløp (G) bare teller med en tredjedel i pensjonsgrunnlaget.⁷ De eksisterende regler for private tjenstepensjonsordninger gir derimot

ingen bruk for å få fradrag for premieinnbetalinger til en pensjonsordning på vegne av sine ansatte, og de står dermed fritt til å innrette sine ordninger som de vil.

⁶ Selv om man altså kan anslå at om lag halvparten av arbeidstakerne i privat sektor jobber på bedrifter med en pensjonsordning, er det langt fra alle arbeidstakerne i disse bedriftene som til enhver tid deltar i pensjonsordningen. Som omtalt nedenfor kan det anslås at bare om lag 35 prosent av lønnstakerne i privat sektor faktisk til enhver tid er aktive medlemmer i en tjenstepensjonsordning.

⁷ Som et resultat av vårens tariffoppgjør blir dette såkalte "knekkpunktet" i de offentlige tjenstepensjonsordninger fjernet med virkning for nye pensjonister som går av fra og med 1. juni år 2000.

anledning til å fastholde samme pensjonsprosent for lønnsinntekter opp til tolv ganger G. Dermed har private ordninger som opererer med en vesentlig lavere pensjonsprosent enn 66 likevel kunnet gi bedre uttelling enn de offentlige ordningene for lønnstakere med svært høy årslønn. Både i offentlige og private tjenstepensjonsordninger betyr samordningen med folketrygden at personer med svært lav årslønn på grunn av deltidsarbeid typisk vil få relativt lite utbetalt i tillegg til folketrygden. Jo lavere pensjonsprosenten er i ordningen, jo høyere årslønn må de ansatte ha for å få vesentlig glede av ordningen. Det bør videre nevnes at mens alderspensjonen i de offentlige tjenstepensjonsordninger er en livslang ytelse er det ikke alltid tilfellet i private tjenstepensjonsordninger. Ordninger med 10 eller 15 års løpetid for alderspensjonen er ikke helt uvanlige i privat sektor. Mens tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor som alt overveiende hovedregel bare kan gi alderspensjon fra fylte 67 år, er det langt mer vanlig med særaldersgrenser for ulike yrkesgrupper i offentlig sektor, og AFP-ordningen som gir mulighet for å gå av før fylte 67 år er mer generøs i offentlig enn i privat sektor.

- *Brutto- eller netto-ordninger?* Tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor er innrettet som såkalte brutto-ordninger. Litt forenklet kan man si at de garanterer at medlemmene skal sitte igjen med minst 66 prosent av sluttlønnen i pensjon uansett størrelsen på de ytelsene som vedkommende har opptjent i folketrygden. Private tjenstepensjonsordninger er derimot netto-ordninger som gir et nærmere bestemt supplement til pensjonen fra folketrygden. Størrelsen på dette supplementet blir fastsatt på forhånd med utgangspunkt i beregninger om den forventete fremtidige folketrygdpensjon. Det kan i forskjellige situasjoner være både fordeler og ulemper forbundet med henholdsvis den ene og den andre formen for koordinering med folketrygden. Brutto-ordningene i offentlig sektor har imidlertid en meget vesentlig fordel: Medlemmene blir automatisk kompensert for eventuelle nedskjæringer i folketrygdens pensjonssystem, mens det ikke er en tilsvarende automatikk i de private ordningene.
- *Regulering av løpende pensjoner.* Medlemmene i offentlige tjenstepensjonsordninger er garantert at løpende pensjoner blir regulert i takt med folketrygdens grunnbeløp (G). I privat sektor er det opp til den enkelte arbeidsgiver om hele eller deler av et eventuelt forsikringsteknisk overskudd skal anvendes til å regulere løpende pensjoner. Noen absolutte garantier for at ytelsene skal følge prisutviklingen eller eventuelt utviklingen i G er det ikke mulig å oppnå i private pensjonsordninger.
- *Premieberegning.* De kommunale tjenstepensjonsordninger er i motsetning til Statens pensjonskasse og i likhet med de private ordningene fondsbaserte, men prinsippene for beregning av premier er likevel svært forskjellige. I KLP og de frittstående kommunale pensjonskasser beregnes premien kollektivt som en fast prosent av pensjonsgrunnlaget (lønnssummen) uten differensiering med hensyn til hverken lønnsnivå, alder eller kjønn på den enkelte ansatte. I private tjenstepensjonsordninger beregnes derimot premiene individuelt ut fra opplysninger om lønnsgrunnlag, kjønn og alder til den enkelte ansatte. Premiene er systematisk høyere for kvinner enn for menn på

grunn av kvinners høyere forventet levealder og den tradisjonelle metoden for premieberegning betyr videre at premiebelastningen tenderer å øke sterkt med alderen til den ansatte, slik at en uforholdsmessig stor andel av de samlede innbetalingene skjer de siste år før pensjonsalderen (ikke-lineær opptjening). Den individuelle premieberegningen i privat sektor betyr på den andre siden at lønnstakere som ut fra pensjonsplanen har for lav årslønn til å få utbetalt noe særlig i tillegg til folketrygden heller ikke blir belastet med premieinnbetalinger av betydning.⁸ I de offentlige pensjonsordningene blir derimot alle medlemmer belastet med den samme proporsjonale premien – også de (primært deltidsansatte) som har så lav årslønn at de som alderspensjonister bare kan regne med å få utbetalt relativt beskjedne tillegg til ytelsene fra folketrygden.

- *Opptjening av pensjon.* For å få full tjenestepensjon i de offentlige pensjonsordninger kreves 30 års opptjening, og det skjer en forholdsmessig avkortning etter nærmere regler både for de som blir ansatt for sent til oppnå full tjenestetid og for de som slutter før oppnådd pensjonsalder. Også i privat sektor skal det ifølge TPES-reglene kreves minst 30 års opptjening for å oppnå fulle ytelser, og det er etter alt å dømme den mest vanlige løsningen. I private ordninger har imidlertid disse bestemmelsene bare begrenset betydning: De som ved ansettelsen har mindre enn 30 år igjen til pensjonsalderen vil få avkortet sin pensjon. De rettighetene man som ansatt kan ta med seg hvis man slutter før oppnådd pensjonsalder har derimot ingen direkte sammenheng med alder og opptjeningstid i ordningen. Selv om dagens private tjenestepensjonsordninger i utgangspunktet er ytelsesbaserte, så går de over til å bli innskuddsbaserte fra det øyeblikket den ansatte eventuelt slutter i jobben før oppnådd pensjonsalder. Da blir det størrelsen på den oppsamlede kapitalen og den tilhørende avkastningen som definerer rettighetene til den forsikrede lønnstakeren (fripolisen), og på grunn av den ikke-lineære profilen på premieinnbetalingene vil verdien av en slik fripolise typisk ikke stå i noe rimelig forhold til opptjeningstiden.
- *Overføring av rettigheter ved jobbskifte.* Statens pensjonskasse, KLP og de frittstående kommunale pensjonskassene er alle med i den såkalte Overføringsavtalen. Avtalen innebærer at arbeidstakere som skifter jobb innen offentlig sektor kan ta med ansieniteten opptjent i den tidligere jobben og fortsette pensjonsopptjeningen i den nye ordningen som om intet var hendt. For offentlig ansatte er det dermed ikke noe å tape rent pensjonsmessig ved å bytte jobb innen kommunesektoren og mellom stat og kommuner, og administrasjonen av utbetalingene blir på denne måten sterkt forenklet. I privat sektor er dette langt mere komplisert. En lønnstaker som i løpet av sin karriere vandrer mellom bedrifter som hver for seg har gode (kanskje til og med identiske) pensjonsordninger, vil komme dårligere ut enn om vedkommende hadde stått i den samme jobben og den samme ordningen i hele opptjeningstiden. Den samlede verdien av en rekke fripoliser vil typisk bli vesentlig lavere enn verdien av å

⁸ I privat sektor er det vanligvis arbeidsgiver som betaler hele premien. Premieinnbetalingene har likevel indirekte betydning for de berørte lønnstakerne fordi de inngår i den prisen de respektive arbeidsgiverne betaler for arbeidskraften. De kan dermed i prinsippet påvirke sjansene for å få og beholde de aktuelle jobbene.

ha full opptjeningstid i en og samme ordning ved oppnådd pensjonsalder. I noen private tjenestepensjonsordninger er dette problemet løst ved regler om såkalt medregning for nye medlemmer. Det betyr i tilfelle at nyansatte medarbeidere kan få godskrevet ansiennitet oppnådd i en tidligere ordning mot at verdien av den tilhørende fripolisen blir overført til den nye ordningen.⁹ Praksis på dette området varierer imidlertid sterkt i privat sektor, og løsninger på problemet om medregning er selvfølgelig vanskeligere å få til jo mer forskjellige de respektive pensjonsordningene er.

- *Tariffesting.* Mens pensjonsordningene i offentlig sektor er tatt inn i det sentrale avtaleverket, blir ordningene i privat sektor som hovedregel etablert ensidig av den enkelte arbeidsgiveren. Henvisninger til en eventuell pensjonsordning kan være tatt inn i lokale tariffavtaler eller tilleggsavtaler på den enkelte arbeidsplassen, men det er langt fra alltid tilfellet (Hippe og Pedersen, 1992). De ansattes og fagforeningenes innsyn i og innflytelse på driften av pensjonsordningene i privat sektor er dermed svak i forhold til situasjonen i offentlig sektor.

Nye rammebetingelser i privat sektor

I mars måned i år ferdigbehandlet Stortinget en ny Lov om foretakspensjon som avløser for TPES-reglene. Loven skal tre i kraft fra 1. januar år 2001. Den nye loven viderefører hovedelementer fra det eksisterende regelverket for private tjenestepensjonsordninger. Dersom en privat (skattepliktig) arbeidsgiver skal kunne kreve fradrag for sine premieinnbetalinger skal den private tjenestepensjonsordning være innrettet som en nettoordning, den skal som hovedregel omfatte alle ansatte på bedriften, og den skal følge det såkalte proporsjonalitetsprinsippet som innebærer at pensjonsprosenten inklusive ytelsene fra folketrygden ikke må være høyere for høytlønte enn for lavtlønte. På en rekke områder innebærer den nye loven en styrking av rettighetene til lønnstakere som jobber på bedrifter med en regulær pensjonsordning. Den nye loven krever blant annet overgang til lineær opptjening i private tjenestepensjonsordninger og det blir færre muligheter for å ekskludere bestemte kategorier av ansatte fra medlemskap i en eventuell pensjonsordning. Alle ansatte med minst 20 prosent stilling skal tas inn i ordningen (mot tidligere minst 50 prosent stilling). Enda viktigere er det at måten pensjonen skal beregnes på for deltidsansatte vil bli endret radikalt. Pensjonen til deltidsansatte skal ifølge den nye loven utgjøre en forholdsmessig andel av den pensjonen vedkommende ville fått i en tilsvarende fulltidsstilling. Deltidsansatte, som typisk får liten eller ingen pensjonsopptjening i de eksisterende ordninger, vil med de nye reglene i mange tilfeller kunne oppnå et vesentlig tilskudd til folketrygdpensjonen. For bedrifter med en stor

⁹ Alternativt kan godskrivingen av ansiennitet fra en tidligere pensjonsordning være kombinert med at de anslåtte ytelser fra den tidligere ordningen blir motregnet ved fastsettelsen av nettoppensjonen fra den nye ordningen – på den samme måten som man motregner anslag på den forventede folketrygdpensjonen.

andel deltidsansatte vil denne regelendring kunne føre til en meget sterk økning i kostnadene ved å drive en vanlig ytelsesbasert pensjonsordning.¹⁰

Et av de mest kontroversielle spørsmålene som har vært diskutert i forbindelse med behandlingen av den nye Lov om foretakspensjon dreier seg om hvorvidt loven skal gjelde også for fristilte (skattepliktige) statlige og kommunale virksomheter. I statlig sektor har en rekke fristilte virksomheter fått anledning til å fortsette medlemskapet i Statens pensjonskasse for sine ansatte og da med full rett fradrag for premieinnbetalingene. I kommunal sektor oppsto den samme problemstillingen da kommunale kraftselskap for noen år siden ble skattepliktige. Det ble da gitt en tidsbegrenset (3-årig) dispensasjon slik at disse virksomhetene fikk anledning til i en periode å la sine ansatte fortsette som medlemmer i KLP eller frittstående kommunale pensjonskasser uten å miste retten til fradrag for innbetalte premier. Regjeringen Bondevik signaliserte i proposisjonen til den nye Lov om foretakspensjon at kraftselskap og andre fristilte kommunale virksomheter etter en viss overgangsperiode måtte regne med å tilpasse seg det nye regelverket i privat sektor (Ot prp nr 47 (1998-99) s. 32-33) hvis de ville beholde fradragsretten; og det ble antydning at også fristilte statlige virksomheter på sikt måtte tilpasse seg regelverket i privat sektor. Stortingets behandling av lovproposisjonen har imidlertid resultert i en endring av selve skatteloven som betyr at alle typer av virksomheter som er tilsluttet kommunale pensjonsordninger skal få skattefradrag for sine innbetalte premier.

Det foreligger videre et utkast til en ny lov om såkalte innskuddsbaserte pensjonsordninger (NOU 1999: 32) som kan antas å få stor betydning for utviklingen av pensjonsforholdene i privat sektor. I slike ordninger forplikter arbeidsgiver seg til å foreta bestemte årlige innskudd på vegne av sine ansatte uten å garantere for størrelsen på de fremtidige ytelsene. Lovforslaget – som etter planen skal tre i kraft samtidig som den nye Lov om foretakspensjon – innebærer at innskuddsbaserte pensjonsordninger vil bli skattemessig likestilt med de tradisjonelle ytelsesbaserte ordninger, og den erklærte hovedmålsetningen er å bidra til en større samlet utbredelse med tjenstepensjonsordninger i privat sektor.

Utviklingen i medlemstall og dekningsgrad

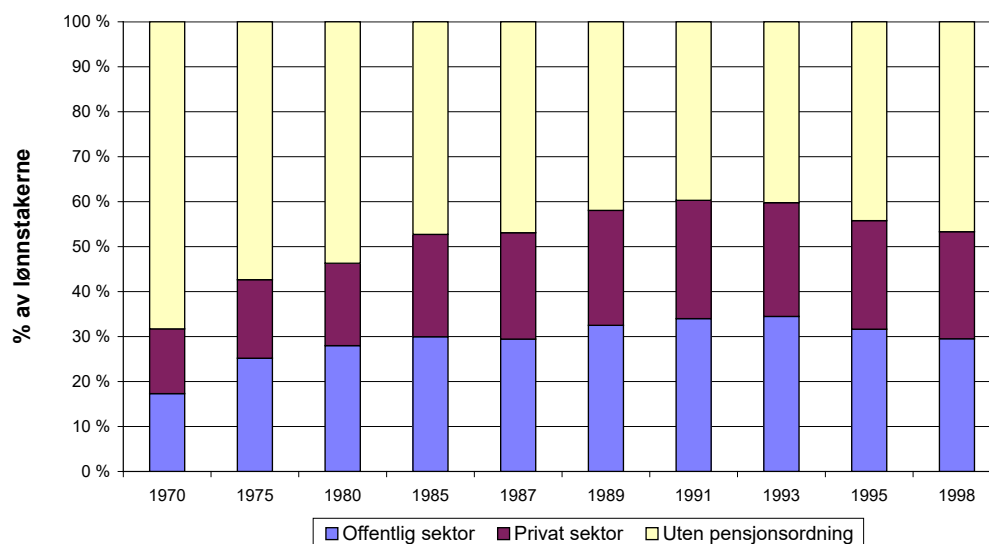
Ifølge medlemsregistrene til de respektive offentlige og private pensjonsordninger var om lag 1,1 million lønnstakere aktive medlemmer av en tjenstepensjonsordning ved utgangen av 1998. Herav var til sammen 600.000 medlemmer i de offentlige tjenstepensjonsordninger fordelt på SPK, KLP og frittstående kommunale pensjonskasser, mens til sammen 500.000 lønnstakere var registrert som medlemmer i kollektive pensjonsordninger i forsikringsselskapene (KLP ikke medregnet) og i private pensjonskasser. Hvis man deler disse tallene på antallet sysselsatte lønnstakere får man et bilde av

¹⁰ Bedriftene får en frist på ti år til å gjennomføre denne omleggingen som for øvrig går betydelig lenger i retning av å spesielt tilgodese deltidsansatte enn det regelverket som gjelder i offentlig sektor.

utbredelsen med tjenstepensjonsordninger som vist i figur 2.1 for utvalgte år mellom 1970 og 1998.

Som det fremgår av figur 2.1 vokste utbredelsen med tjenstepensjon fra vel 30 prosent av alle sysselsatte lønnstakere i 1970 til om lag 60 prosent ved inngangen til 90-tallet. En vesentlig del av denne veksten var knyttet til den sterkt økende sysselsettingen i offentlig sektor som fant sted særlig på 70-tallet, men det var samtidig, og da særlig på 80-tallet, en tendens til voksende utbredelse med tjenstepensjonsordninger i deler av privat sektor.

Figur 2.1: Medlemmer i offentlige og private tjenstepensjonsordninger som andel av alle sysselsatte lønnstakere (AKU-tall). 1970-1998.



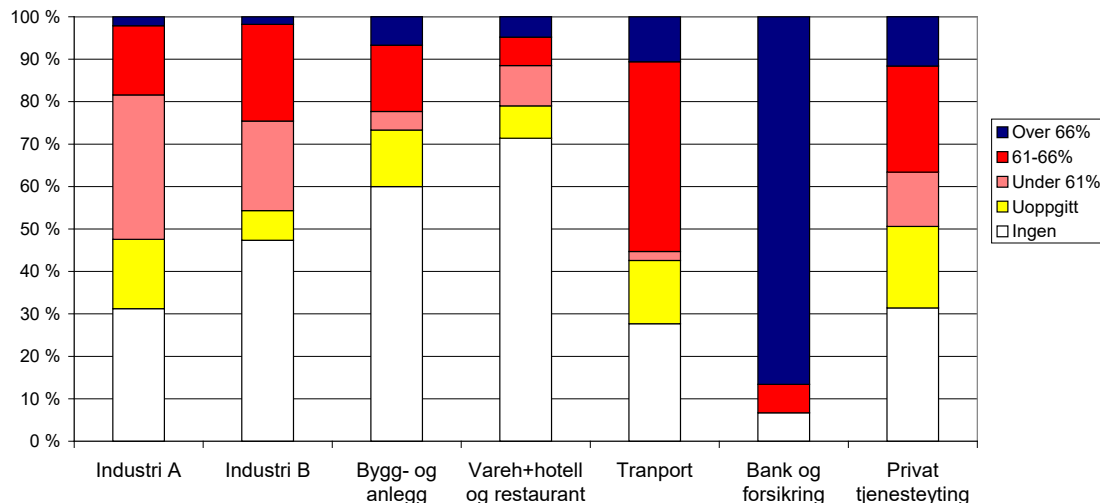
Utover på 90-tallet har derimot igjen dekningsprosenten av tjenstepensjonsordninger vært synkende i det norske arbeidsmarkedet. De absolutte medlemstallene i både private og offentlige tjenstepensjonsordninger har ganske visst vært noenlunde stabile eller svakt økende. Men den relative dekningsprosenten har likevel falt ettersom den totale sysselsettingen vokste relativt raskt i perioden fra 1993 og frem til nå – særlig i privat sektor. En del av forklaringen på nedgangen i dekningsprosenten er altså at offentlig sektor har tapt terreng i forhold til privat sektor under høykonjunkturen på andre halvdel av 90-tallet. Samtidig har imidlertid også den prosentvise dekningsprosenten med tjenstepensjon i privat sektor vist en klart fallende tendens. Antakelig har den største sysselsettingsveksten i privat sektor kommet i næringer der det i utgangspunktet er lav utbredelse med tjenstepensjon (blant annet varehandelen og deler av privat tjenesteyting – se nedenfor). Det kan også tenkes at en av mekanismene bak nedgangen er at store bedrifter med pensjonsordning i stigende utstrekning forsøker å redusere bemanningen internt ved å "outsourc" hjelpefunksjoner til andre (og typisk mindre) bedrifter som ikke så ofte har pensjonsordninger – se diskusjonen nedenfor. Endelig kan usikkerhet om de fremtidige rammebetingelsene og forventningene om innføring av innskuddsbaserte ordninger ha ført til at en del bedrifter har valgt å utsette beslutningen om etableringen av nye pensjonsordninger.

I 1998 var den samlede dekningen av tjenstepensjon blant lønntakerne litt i overkant av 50 prosent. Hvis man antar at alle lønntakere som ikke har tjenstepensjon jobber i privat sektor skulle det bety at dekningen med slike ordninger i den private delen av arbeidsmarkedet er i underkant av 35 prosent. I virkeligheten er prosenten nok noe høyere fordi det faktisk til enhver tid finnes en betydelig gruppe av deltidsansatte og midlertidig ansatte i offentlig sektor som ikke er tatt inn i de respektive pensjonsordninger. Det er altså ikke alle uten pensjonsordning som hører hjemme i privat sektor. Man skal videre huske på at nevneren i brøken (AKU-tallene) inkluderer alle som i en gitt uke har mer enn en times lønnet arbeid. Hvis man i stedet hadde målt utbredelsen med pensjonsordninger blant arbeidstakere i privat sektor som har en viss minimums arbeidstid og en mer stabil tilknytning til arbeidsmarkedet – og dermed blant annet hadde ekskludert personer som i hovedsak er beskjeftiget med skolegang og studier – ville dekningsprosenten utvilsomt blitt høyere. Likevel er det ikke tvil om at flertallet av lønntakerne i privat sektor er uten pensjonsdekning og bildet av at dekningsgraden i løpet av 90-tallet har vist en fallende heller enn en stigende tendens står ved lag uansett usikkerheten om tallfestingen av det absolutte nivået. Det er et åpent spørsmål om den forestående åpningen for innskuddsbaserte ordninger i seg selv vil kunne bidra til en vesentlig økning av den samlede dekningsgraden i privat sektor – slik mange ser ut til å anta. Det blir antakelig helt avgjørende om etablering av innskuddsbaserte pensjonsordninger etter hvert blir integrert i lønnsforhandlingene på ulike nivå, slik at det tradisjonelle mønsteret med frivillige rent bedriftsvis ordninger blir brutt.

Hvem er omfattet i privat sektor?

Som nevnt i innledningen til dette notatet har vi liten detaljert kunnskap om variasjonen i utbredelsen av tjenstepensjonsordninger og deres kvalitet i ulike deler av det private arbeidsmarkedet. Figur 2.2 viser anslag på utbredelsen av tjenstepensjonsordninger fordelt på noen få grove bransjekategorier. Anslaget er basert en spørreundersøkelse til et representativt utvalg av private bedrifter med mer enn fem ansatte som Fafo gjennomførte i 1995.

Figur 2.2: Andel bedrifter med pensjonsordning og type pensjonsordning (tilsiktet pensjonsprosent) fordelt etter næringsgruppe. N=600. ¹¹



Kilde: Fløtten og Pedersen (1996).

Det er meget stor variasjon mellom de bransjekategoriene som er vist i figur 2.2. når det gjelder utbredelsen med pensjonsordninger og kvaliteten på ordningene målt ved den samlede pensjonsprosenten.

Pensjonsordningenes dobbeltkarakter av å være et lønns gode for de ansatte og samtidig en kostnad for arbeidsgiver er antakelig en sentral nøkkel til å forklare variasjonen i utbredelse og kvalitet i privat sektor som helhet. Spissformulert kan man si at pensjonsordninger er forholdsvis sjeldne blant bedrifter som opererer i markeder der priskonkurransen er hard og der lønnskostnadene er den dominerende kostnadskomponenten samtidig som kravene til arbeidskraftens utdanningskompetanse er lav, mens det omvendte gjør seg gjeldende i bransjer der det primært står om kvalitet i utførelsen av tjenestene og der det er hard konkurranse om den nødvendige høyt kvalifiserte arbeidskraften. Det er videre et generelt mønster i privat sektor at utbredelsen med tjenestepensjonsordninger er størst blant store bedrifter og tilsvarende liten blant småbedriftene. I Fafos bedriftsundersøkelse fra 1995 oppga om lag en tredel av bedriftene med mindre enn 20 ansatte å ha etablert en pensjonsordning etter skatteloven, mens andelen med pensjonsordning blant bedrifter med mer enn 200 ansatte var på nærmere 85 prosent (Fløtten og Pedersen 1996: 35).

Trekk ved arbeidsstokken spiller utvilsomt en betydelig rolle for om bedriftene velger å etablere pensjonsordninger. Bedrifter med en høy andel lavtlønte, deltidsansatte og

¹¹ Bedriftene i materialet er veid i forhold til det samlede antallet ansatte i ulike størrelseskategorier av bedrifter. Industribedriftene er i figuren delt i to grupper. Gruppe B omfatter en del typiske kvinnedominerte og sterkt arbeidskraftsintensive industrigrupper som nærings- og nytelses-, teko- og møbelindustri. Øvrig industri samt olje- og bergverksbedriftene er samlet i gruppe A.

ynge arbeidstakere har sjelden etablert pensjonsordninger, og en vesentlig del av forklaringen kan være at disse kategoriene av arbeidstakere uansett vil ha liten glede av den typen av pensjonsordninger som tilbys i dagens arbeidsmarked. Endelig ser det ut til at historiske tradisjoner og smitteeffekter innen ulike bransjer og smitteeffekter mellom bedrifter innen ett og samme konsern spiller en betydelig rolle for å forklare variasjonene i utbredelse av pensjonsordninger i privat sektor. Det er vanskeligere å argumentere for etableringen av en pensjonsordning, hvis få eller ingen av de mest aktuelle konkurrerende virksomheter har etablert tilsvarende pensjonsordninger for sine ansatte, mens det omvendte antakelig gjør seg gjeldende i en situasjon der man kan vise til at de fleste konkurrenter har pensjonsordning.

Av de bransjekategoriene som er vist i figur 2.2 er gruppen "privat tjenesteyting" den mest relevante i forhold til dette forprosjektet og i forhold til diskusjonen om konsekvensene av konkurranseutsetting av kommunalt finansierte tjenester. Kategorien er imidlertid svært omfattende og sammensatt. Den omfatter alt fra små renholdsbedrifter til store mediebedrifter og revisjonsfirma. Vi trenger derfor en langt mer finmasket oppdeling i enkeltbransjer for å kunne si noe meningsfullt om de pensjonsforholdene som gjør seg gjeldende i private bedrifter som er aktuelle i forhold til konkurranseutsetting og "outsourcing" av ulike former for kommunale tjenester.

3 Utbredelsen av pensjonsordninger i de utvalgte bransjer.

Som nevnt i innledningskapitlet til dette notatet ble bransjene renovasjon, renhold og pleie- og omsorgstjenester valgt ut til denne undersøkelsen fordi de alle er svært aktuelle i forbindelse med outsourcing, fristilling og konkurranseutsetting av kommunalt finansierte tjenester, samtidig som de representerer innbyrdes svært ulike typer av virksomheter og segmenter i arbeidsmarkedet. Både renholdsyrket og pleie- og omsorgsyrkene har tradisjonelt vært sterkt kvinnedominerte, mens renovasjon/gjenvinning er en utpreget mannsdominert bransje. Pleie- og omsorgstjenestene skiller seg på den andre siden ut fra de to andre bransjene ved å være sterkt profesjonalisert og ved – frem til de siste årene – å ha vært preget av en nesten total offentlig dominans. Det er ganske visst en lang tradisjon for at private institusjoner inngår som en integrert del av det kommunale pleie- og omsorgstilbudet, men disse har i all hovedsak vært ikke-kommersielle og lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte i slike institusjoner har fulgt avtaleverket i kommunal sektor til punkt og prikke. Både renovasjon og renhold er derimot bransjer med et stort tilfang av private kommersielle aktører og med et betydelig privat marked i tillegg til eventuelle kontrakter om utføring av kommunale renovasjonstjenester eller renholdsoppgaver i kommunale institusjoner.

Vi skal i dette kapittel presentere bildet av pensjonsforholdene i de respektive bransjene, slik det fremstår på bakgrunn av den kvalitative kartleggingen som er gjennomført i dette forprosjektet.

Renovasjon: privat sektor i miniatyr?

I utgangspunktet forventet vi at pensjonsforholdene innen renovasjons- og gjenvinningsbransjen ville ligne på det generelle mønsteret i privat sektor og ikke skille seg ut med verken en spesielt høy eller spesielt lav pensjonsdekning. Litt forenklet kan man si at vi forventet å finne en slags privat sektor i miniatyr, og denne forventningen blir langt på vei bekreftet i det materiale vi har samlet inn.

Våre intervjuer med de relevante organisasjoner på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden viste at det er forholdsvis liten kunnskap på dette nivået om utbredelsen av og kvaliteten på eventuelle pensjonsordninger i de ulike delene av denne bransjen. Spørsmål om etablering av tjenstepensjonsordninger avgjøres av den enkelte arbeidsgiveren og organisasjonene er verken direkte eller indirekte involvert.

I tillegg til intervjuer med relevante organisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden har vi gjennomført telefonintervjuer med et utvalg på 21 bedrifter av varierende

størrelse og karakter., som alle driver med renovasjon og/eller gjenvinning i en eller annen form (se vedlegg II). Til sammen skulle det ifølge våre opplysninger være i overkant av 1900 ansatte som jobber med renovasjon/gjenvinning i de 21 bedriftene.

Renovasjon og gjenvinning er klart den mest sammensatte bransjekategorien av de tre som er med i denne undersøkelsen. Ett ytterpunkt er representert ved små transportbedrifter (lastebileiere) som deltar i søppelinnhenting og søppeltransport enten etter individuelle kontrakter eller med utgangspunkt i kontrakter mellom større sammenslutninger (andelslag) og kommunale oppdragsgivere. Avtalen om søppelinnhenting i deler av Oslo som i 1997 ble inngått mellom Transportsentralen A/L og Oslo kommune er et eksempel på det siste. En betydelig del av disse lastebileierne er enten enmannsforetak eller virksomheter med bare noen få ansatte, og selv om de i noen tilfeller samarbeider og koordinerer sin virksomhet som medlemmer i større andelslag, er arbeidsgiveransvaret for de ansatte søppelkjøerne ("hjelpemenn") helt desentralisert.

Det andre ytterpunktet er representert ved bedriften Norsk Gjenvinning ASA som er den klart største enkeltaktøren i markedet for renovasjon og gjenvinning i Norge. Norsk Gjenvinning har datterselskaper over store deler av landet og bedriften har til sammen om lag 900 ansatte. Mellom disse ytterpunktene er det mange små, mellomstore og – etter norske forhold – store bedrifter som driver med ulike former for renovasjons- og gjenvinningsvirksomhet. Det er flere eksempler på at store entreprenør- og industrikonsern har utviklet gjenvinning som et eget forretningsområde. I vårt utvalg er det representert to slike datterselskaper til Veidekke AS, og Franzefosskonsernet har en stor gjenvinningsdivisjon som er representert i utvalget. For å komplettere bildet av mangfold må det nevnes at to av bedriftene i vårt utvalg er tidligere kommunale renovasjonsselskaper som nylig er blitt fristilt og omgjort til aksjeselskaper.

Som man kunne forvente er hovedparten av de litt større virksomhetene i utvalget organiserte og dekket av tariffavtaler. Tre av bedriftene med mer enn ti ansatte oppga imidlertid at de ikke har tariffavtale.¹²

Når det gjelder selve hovedspørsmålet – om de ansatte i selve renovasjons- og gjenvinningsvirksomheten er omfattet av en tjenstepensjonsordning eller ikke – oppga tolv av de 21 virksomhetene at de har etablert en tjenstepensjonsordning etter skatteloven. Disse tolv bedriftene sysselsetter til sammen om lag 750 ansatte, og det betyr med andre ord at om lag 40 prosent av de vel 1900 ansatte, som indirekte er omfattet av vårt utvalg, jobber i en bedrift med pensjonsordning.

Med alle forbehold om manglende representativitet og manglende systematikk i vårt utvalg, er dette bildet av dekningen med pensjonsordningen blant bedriftene i denne bransjen i rimelig god overensstemmelse med det bildet vi har av den generelle utbredelsen med pensjonsordninger i privat sektor.

Bedriftene uten pensjonsordning finnes både blant de aller minste bedriftene i utvalget og – mer overraskende – blant de aller største. Den største virksomheten i vårt utvalg, Norsk Gjenvinning, har ingen tjenstepensjonsordning for de om lag 900 ansatte som jobber i selve produksjonsvirksomheten. Derimot har man i dette konsernet – som

¹² De ansatte i disse bedriftene er dermed ikke omfattet av ordningen med Avtalefestet Pensjon (AFP).

vi skal komme tilbake til i det følgende kapitlet – etablert en tjenstepensjonsordning for de om lag 20 ansatte i selve konsernledelsen.

Det kan se ut for at bedrifter som har sin primære forankring i transportsektoren – for eksempel mindre lastebileiere – sjeldnere har pensjonsordninger enn bedrifter som driver med mer industrielt preget gjenvinningsaktivitet. Bildet er imidlertid ikke entydig. Flere av de litt større transportselskap som er med i undersøkelsen har etablert pensjonsordninger for sine ansatte, mens det er eksempler på mellomstore gjenvinningsvirksomheter som verken har tariffavtale eller pensjonsordning. Det er lite som tyder på store geografiske variasjoner i materialet. Bedriftene med tilhørighet til det sentrale østlandsområdet skiller seg ikke klart ut fra de bedriftene i materialet som opererer i andre deler av landet.

Organisasjons- og tarifforhold hører til de trekk ved bedriftene som vi fra tidligere vet har sammenheng med beslutningen om å etablere en pensjonsordning (Hippe og Pedersen 1992). Det er derfor som forventet at ingen av de tre bedriftene i utvalget som er uten tariffavtale har etablert en tjenstepensjonsordning for sine ansatte.

Blant bedriftene med pensjonsordning hører selvfølgelig de to fristilte, tidligere kommunale renovasjonsselskap, som er med i denne undersøkelsen. I begge disse bedriftene står de ansatte fortsatt som medlemmer i de respektive kommunale pensjonsordninger, og bedriftene betaler den samme proporsjonale premien til den kommunale pensjonskassen som de gjorde før fristillingen. For at disse bedriftene, som nå er blitt skattepliktige, skal få fradrag for sine premieinnbetalinger krevdes det dispensasjon fra skatteloven, fordi de kommunale tjenstepensjonsordningene ikke fyller vilkårene for private tjenstepensjonsordninger. Som nevnt i forrige kapittel er nå skatteloven blitt endret slik at de er sikret skattefradrag uansett om de velger å fortsette tilknytningen til det kommunale "pensjonsregime" eller om de går over til en privat forsikringsløsning.

De øvrige ti bedriftene med pensjonsordninger har tegnet en kollektiv pensjonsforsikring i et privat livsforsikringsselskap og innrettet ordningen slik at den følger TPES-reglene. Som i privat sektor for øvrig, er kvaliteten på ordningene sterkt varierende. Den forespeilte pensjonsprosenten varierer fra 60 prosent til 66,66 prosent. De fleste oppgir at alderspensjonen er en livslang ytelse, men et par av bedriftene oppgir at alderspensjonen bare løper i 15 år – fra 67 til 82 år. En bedrift oppgir å ha en 62 prosent ordning som går over til å bli en 55 prosent ordning fra fylte 77 år. En annen av bedriftene i utvalget har en ordning som i utgangspunktet sikter mot en alderspensjon på 66 prosent av sluttlønna. Ordningen er imidlertid ikke blitt tilpasset for å kompensere for innstrammingene i folketrygdens tilleggspensjonssystem som trådte i kraft i 1992, og det betyr at den reelle pensjonsprosenten i dag er betydelig lavere enn 66 prosent – særlig for lønnsinntekter i intervallet mellom seks og åtte ganger G.

De fleste bedriftene har bestemmelser om å ekskludere deltidsansatte med mindre enn 50 prosent stilling fra å delta i ordningen, men en slik minimumstilpasning til TPES-reglene er helt vanlig i privat sektor og den er av begrenset betydning her ettersom det er forholdsvis sjeldent med deltidsjobbing både i disse bedriftene og i bransjen som helhet.

Renhold: "bånn i bøtta?"

Renholdsbransjen er en utpreget lavtlønnsbransje med tradisjonelt stor kvinnedominans, mye deltidsjobbing og stor turnover. Bransjen er preget av tøff konkurranse mellom mange, typisk små bedrifter. Det faktum at det er forholdsvis lett og billig å starte nye virksomheter og at utgiftene til avlønning av de ansatte er den helt dominerende kostnadskomponenten, skulle tilsi at størrelsen på lønnskostnadene er en svært viktig konkurransefaktor.

Selv om vi i denne kartleggingen har valgt å konsentrere oss om bedrifter som er godkjent av stiftelsen Ren Utvikling – det vil si den delen av bransjen som satser bevisst på å ha ryddige lønns- og arbeidsvilkår for sine ansatte – må man likevel i utgangspunktet forvente at tilbud om tjenstepensjonsordninger sjeldent inngår som en del av bedriftenes lønns- og personalpolitikk. Dette inntrykket deles åpenbart av de organisasjonene på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden som vi intervjuet i forbindelse med dette prosjektet, selv om flere var oppmerksomme på at den største enkeltaktøren i dette markedet – ISS Norge AS – har etablert en tjenstepensjonsordning for sine ansatte.

Kartleggingen ved hjelp av intervjuer med enkeltbedrifter/konsern omfatter til sammen 19 virksomheter som er hentet fra registeret til Ren Utvikling. Vi har bevisst forsøkt å få med de største private aktørene i dette markedet og det viser seg ved at ikke mindre enn ni av de 19 bedriftene vi har intervjuet oppga å ha mer enn 100 ansatte (se oversikten over de intervjuede renholdsbedriftene i vedlegg II). Til sammen sysselsetter de 19 bedriftene mer enn 7000 ansatte. Den i særklasse største enkeltbedriften er ISS Norge AS som alene sysselsetter mellom 5000 og 6000 renholdere. I tillegg er en av de andre forholdsvis store bedriftene i materialet, Renva AS, blitt kjøpt opp og er nå et datterselskap i ISS konsernet.

De fleste bedriftene i materialet er spesialisert på ulike former for renholdstjenester, mens derimot både ISS Norge og Partena AS er konsern som tilbyr et bredt spektrum av arbeidsintensive servicetjenester: blant annet catering, transporttjenester, vakt hold og pleie- og omsorgstjenester (se nedenfor). For en rekke av de store renholdsfirmene i dette materialet utgjør kontrakter med offentlige oppdragsgivere en betydelig og økende del av den totale omsetningen.

Deltidsprosenten er gjennomgående høy selv om enkelte av bedriftene oppgir å satse primært på fulltidsansettelse. Bildet av forholdsvis høy turnover i bransjen ble bekreftet av de fleste intervjupersonene.

Som følge av den prosedyren som er fulgt for å velge ut disse bedriftene vet vi på forhånd at lønns- og arbeidsvilkårene i langt de fleste tilfeller er regulert ved tariffavtaler og de ansatte i disse bedriftene vil dermed i prinsippet bli omfattet av ordningen med Avtalefestet pensjon.

Kriteriene for å bli godkjent av Ren Utvikling omfatter selvfølgelig ikke spørsmålet om tjenstepensjon. Av de 19 bedriftene i vårt utvalg oppga bare tre at de har en tjenstepensjonsordning etter skatteloven, mens de resterende 16 bedriftene ikke har pensjonsordning.

To av bedriftene med pensjonsordning er henholdsvis ISS og datterselskapet Renva. På grunn av størrelsen til ISS vis-à-vis de andre bedriftene i utvalget betyr det at mer

enn 2/3 av samtlige ansatte som er omfattet av vårt utvalg faktisk jobber på en bedrift med en pensjonsordning etter skatteloven.

Som vi skal komme tilbake til i det følgende kapittel er imidlertid pensjonsordningen til ISS (og herunder til Renva) innrettet på en slik måte at den er til liten praktisk nytte for konsernets renholdere og da særlig for de som jobber deltid. Ansatte med mindre enn 50 prosent stilling tas ikke inn i ordningen og pensjonsordningen er for øvrig innrettet slik at den primært gir uttelling for ansatte i full stilling og da bare for de med et forholdsvis høyt lønnsnivå. Det siste skyldes dels at pensjonsprosenten er såpass beskjeden som 60 prosent og dels at "samordningen" med folketrygden er innrettet på en måte som er spesielt ugunstig for personer med lav årslønn. Det er som vi skal vise i neste kapittel bare et beskjedent mindretall av de ansatte i ISS-konsernet som faktisk til enhver tid oppfyller kriteriene for å bli tatt inn som medlemmer i pensjonsordningen.

Ingen av de øvrige forholdsvis store renholdskonsernene har etablert regulære tjenestepensjonsordninger for sine ansatte. Bildet av renholdsbransjen som en bransje med meget svak pensjonsdekning står dermed ved lag. – særlig når man tar høyde for at vårt utvalg bevisst er plukket ut blant det som må antas å være solsiden av den private renholdsbransjen.

Det er derfor ikke desto mindre interessant å notere at en av de mindre bedriftene i utvalget faktisk viste seg å ha etablert en tjenestepensjonsordning. Bedriften – Service Expressen AS – er lokalisert i Nordland. Den har 60 ansatte hvorav mer enn 90 prosent er kvinner. Pensjonsordningen som bedriften har etablert er åpenbart av forholdsvis god kvalitet – sett i forhold til det typiske nivået i privat sektor. Ordningen sikter mot en samlet alderspensjon inklusive folketrygden på 65 prosent av sluttlønna, og alle ansatte med mer enn 15 timers ukentlig arbeidstid tas inn som medlemmer i ordningen. Eksemplet viser at det ikke er helt utenkelig at enkelte bedrifter i denne bransjen kan velge å etablere pensjonsordninger av rimelig kvalitet for sine ansatte. I et par andre av de utvalgte bedriftene oppga den personalansvarlige at spørsmålet om etablering av en tjenestepensjonsordning hadde stått på dagsordenen i den aktuelle bedriften, uten at diskusjonen så langt hadde fått noen praktiske konsekvenser.

Pleie- og omsorg: pensjon en selvfølge?

Det finnes per i dag ikke noe stort marked for kommersielt finansierte pleie- og omsorgstjenester i Norge og det er ennå få eksempler på konkurranseutsetting av kommunalt finansierte pleie- og omsorgstjenester. De mest kjente eksemplene på konkurranseutsetting eller utkontrahering av kommunale pleie- og omsorgstjenester til kommersielle virksomheter er:

- Melløsparken sykehjem i Moss som drives av *Partena AS*,
- Risenga bo- og omsorgssenter i Asker som drives av *ISS Norge AS* og
- Moholt Park og Ranheim sykehjem i Trondheim som drives av *Norlandia Care AS*.

Vår kartlegging innen denne bransjen har vært konsentrert omkring disse tre aktørene, Partena, ISS og Norlandia, som hver oppgir per i dag å ha mellom 70 og 100 ansatte i sine respektive pleie- og omsorgsdivisjoner. Mens ISS og Partena er to bredt orienterte servicekonsern som blant annet driver med renhold og catering, har Norlandia Care AS sitt utspring i en stor hotellkjede.

De tre tilfellene av privat drift av pleie- og omsorgstjenester skiller seg på vesentlige punkter fra hverandre. I forbindelse med Norlandias sykehjem i Trondheim skjedde det formelt sett en virksomhetsoverdragelse der tidligere kommunalt ansatte arbeidstakere fikk valget mellom å flytte med over til den nye arbeidsgiveren eller å gå til en ny jobb i kommunen. Partenas sykehjem i Moss og bo- og omsorgssenteret i Asker som drives av ISS er derimot helt nyopprettede institusjoner der personalet er rekruttert på vanlig måte i arbeidsmarkedet.

Som nevnt i innledningskapitlet stiller arbeidsmiljøloven strenge krav for å ivareta arbeidstakernes interesser i forbindelse med virksomhetsoverdragelser – at tariffavtaler skal respekteres og at lønns- og arbeidsvilkår ikke må forringes. Spørsmål om pensjonsordninger er imidlertid unntatt, så heller ikke i tilfelle av virksomhetsoverdragelse, som den Norlandia har vært involvert i med Trondheim kommune, er det noe generelt og formelt krav om at den nye arbeidsgiveren skal tilby pensjonsordninger for de ansatte i den nye private institusjonen.

Når vi likevel i utgangspunktet måtte forvente at alle disse tre aktørene har etablert pensjonsordninger for sine pleie- og omsorgsmedarbeidere henger det sammen med flere forhold. For det første må de i alle tilfeller konkurrere med offentlige arbeidsgivere om den nødvendige kvalifiserte arbeidskraften og da vil gode pensjonsforhold antakelig være en viktig konkurransefaktor. For det andre er det grunn til å tro at den store politiske oppmerksomheten som omgir disse forsøkene med privatisering og konkurranseutsetting gjør det viktig å kunne vise til gode pensjonsforhold for de ansatte, samtidig som kravene til inntjening kanskje ikke er så sterke på kort sikt. For det tredje er de kommersielle pleie- og omsorgsinstitusjonene avhengige av yrkesgrupper som er velorganiserte og som takket være sin sterke forankring i offentlig sektor er vant til å se på tjenestepensjon som en del av de tariffestede rettigheter og som et tema for kollektive forhandlinger. For det fjerde gir den såkalte "Sykepleierpensjonsloven" helt spesielle føringer når det gjelder pensjonsvilkårene til denne strategisk viktige yrkesgruppen. Sykepleierpensjonsloven krever at alle offentlig godkjente sykepleiere som jobber på institusjoner som er omfattet av kommunehelseloven skal meldes inn i den særlige pensjonsordningen for sykepleiere som blir administrert av Kommunal Landspensjonskasse (KLP).

Det er på denne bakgrunnen ikke overraskende at alle disse tre private aktørene i markedet for pleie- og omsorgstjenester rapporterer om at de har etablert tjenestepensjonsordninger for sine ansatte i denne virksomheten. Alle tre har tegnet kontrakter med private livsselskap om kollektive pensjonsordninger for de ansatte i pleie- og omsorgsdivisjonene, men løsningene som er valgt er likevel svært forskjellige og ordningene er av varierende kvalitet.

For de ansatte i pleie- og omsorgsdivisjonen til ISS gjelder den alminnelige pensjonsordningen som (i prinsippet) omfatter de ansatte i hele ISS-konsernet. Som vi allerede

har nevnt og som vi skal komme tilbake til i det neste kapitlet er denne ordningen svært beskjedent – ikke bare målt i forhold til standarden i offentlig sektor, men også i forhold til gjennomsnittet i privat sektor.

Partena AS har på sin side etablert en egen pensjonsordning for sine ansatte sykepleiere og en annen ordning for de øvrige ansatte i pleie- og omsorgsdivisjonen. Begge disse ordningene skal være utformet med de offentlige pensjonsordningene som forbilde og dermed være av klart bedre kvalitet enn ordningen til ISS. Endelig har Norlandia Care AS en felles tjenstepensjonsordning for de ansatte, som ifølge våre opplysninger også skal være innrettet slik at den et godt stykke på vei ligner på pensjonsordningene i offentlig sektor.

Partena AS skiller seg ut fra de to øvrige aktørene ved å unnlate å følge reglene for private tjenstepensjonsordninger (TPES) og dermed bevisst å gi avkall på skattefradrag for de innbetalte premiene. Partena AS bryter med TPES-reglene ved å ha etablert pensjonsordninger som bare omfatter ansatte i pleie- og omsorgsdivisjonen og i administrasjonen, mens den meget store gruppen av ansatte i catering- og renholdsdivisjonene ikke har pensjonsordning. Både ISS og Norlandia tilfredsstiller derimot reglene i TPES i og med at alle ansatte innen den relevante juridiske enheten er omfattet av pensjonsordningen. Begge disse bedriftene kan dermed kreve fradrag for sine premieinnbetalinger til sine respektive tjenstepensjonsordninger. Norlandia sin pensjonsordning er ganske visst like eksklusiv som ordningene i Partena, ettersom den bare omfatter de ansatte i pleie- og omsorgsvirksomheten mens de mange ansatte i konsernets hotellvirksomhet ikke har tjenstepensjon. Forskjellen er at Norlandia-konsernet har skilt ut sin pleie- og omsorgsvirksomhet i et eget AS. Dermed er det ikke noe brudd på TPES-reglene at pensjonsordningen bare omfatter denne delen av konsernets virksomhet, mens de ansatte i den omfattende hotellvirksomheten ikke har pensjonsordning.

Det er interessant å merke seg at ingen av de tre selskapene foreløpig har valgt å melde sine ansatte sykepleiere inn i Pensjonsordningen for sykepleiere som administreres av KLP – på tross av Sykepleierpensjonslovens bestemmelser. De personalansvarlige i alle tre bedrifter viser imidlertid til at de i stedet har etablert pensjonsordninger gjennom avtaler med private forsikringsselskap som omfatter de ansatte sykepleierne. Som vi nevnte i kapittel 2 ovenfor kan ingen private pensjonsordninger som fyller regelverket i TPES gjøre krav på fullt ut å tilfredsstille de samme kvalitetskravene som pensjonsordningene i offentlig sektor, og herunder Pensjonsordningen for sykepleiere.¹³ Mulighetene til å skifte jobb uten å bryte av opptjeningen av pensjonsrettigheter er kanskje en av de viktigste fordelene ved å være tilknyttet pensjonsregimet i offentlig sektor, og et av de opprinnelige formålene med Sykepleierpensjonsloven var å gjøre det mulig for denne yrkesgruppen å pendle mellom offentlige og private arbeidsgivere uten å måtte skifte pensjonsordning og dermed miste pensjonsopptjening på veien.

Spørsmålet om de privat ansatte sykepleiernes pensjonsforhold har vært tatt opp i forbindelse med forsøk på å forhandle frem en generell tariffavtale for privat ansatte sykepleiere mellom Norsk sykepleierforbund og Servicebedriftenes landsforening (SBL).

¹³ Det betyr selvfølgelig ikke at ikke en privat ordning kan innrettes slik at den ut fra en totalvurdering er mer generøs og fordelaktig enn ordningene i offentlig sektor.

Forsøkene på å få i stand en slik tariffavtale har foreløpig ikke ført frem. Derimot har Norsk Helse- og Sosialforbund inngått en tariffavtale med SBL for privat ansatte hjelpepleiere og omsorgsmedarbeidere. Avtalen inneholder en bestemmelse om tjenestepensjon – noe som er nokså enestående for sentrale tariffavtaler i privat sektor. Det heter i § 17 i avtalen: "Ansatte er knyttet opp til de forsikrings- og pensjonsordninger som til enhver tid er gjeldende i bedriften." Det er ikke helt åpenbart hvordan denne formuleringen skal fortolkes; om den eventuelt betyr at det skal være en eller annen form for pensjonsordning i de aktuelle bedriftene. Det er i hvert fall klart at avtalen ikke stiller noen krav til kvaliteten på den eventuelle pensjonsordningen som skal gjelde for de ansatte hjelpepleiere og omsorgsarbeidere. Ingen av de tre virksomhetene som er med i denne kartleggingen har dermed problemer med å oppfylle bestemmelsene i denne avtalen, selv om ordningene er av varierende kvalitet og selv om særlig den pensjonsordningen som ISS tilbyr sine hjelpepleiere og omsorgsarbeidere er av meget beskjeden kvalitet.

4 Pensjonspolitikken i tre private service konsern

Tre av de virksomhetene som vi har vært i kontakt med i forbindelse med dette prosjektet har spesiell interesse både på grunn av sin størrelse og på grunn av sine ambisjoner om å posisjonere seg i markedene for kommunal finansierte tjenester. Både ISS Norge AS og det klart mindre konsernet Partena AS har aktiviteter på en rekke ulike virksomhetsområder som hver for seg er relevante i forbindelse med konkurranseutsetting av kommunalt finansierte tjenester. De hører til de viktigste private aktørene innen både renholdsbransjen (her er ISS langt størst) og pleie- og omsorgssektoren som vi har forsøkt å kartlegge i denne undersøkelsen. Norsk Gjenvinning AS er på sin side den klart største private aktøren i markedet for kommunale renovasjonstjenester og dermed den viktigste konkurrenten til de eksisterende kommunale og felleskommunale renholdsselskap.

På tross av de store likhetstrekkene som eksisterer mellom disse tre aktørene – særlig mellom ISS og Partena – har de valgt svært forskjellige pensjonspolitiske strategier.

Vi har flere ganger i dette notatet vært inne på at en rekke ulike hensyn spiller inn når de private servicebedriftene skal ta stilling til spørsmålet om etablering og innretting av en eventuell tjenstepensjonsordning for sine ansatte. Kostnadsaspektet er åpenbart viktig. Gode pensjonsordninger er dyre, og store utgifter til pensjonsformål kan gå ut over konkurransedyktighet og lønnsomhet. På den andre siden kan tilbud om gode pensjonsforhold være nødvendig for at bedriften skal kunne tiltrekke seg og holde på kvalifisert arbeidskraft. Det er grunn til å tro at avveiningen mellom disse hensyn ofte kan gi forskjellige utslag for forskjellige undergrupper av bedriftens ansatte – særlig i de tilfeller der virksomheten har aktiviteter i helt ulike bransjer og benytter svært forskjellige kategorier av arbeidskraft.

Mens tilbud om gode pensjonsordninger i dagens arbeidsmarked neppe er avgjørende for å kunne rekruttere godt kvalifiserte renholdere, er det av flere grunner som ble diskutert i forrige kapittel nesten utenkelig for de private aktørene i pleie- og omsorgssektoren ikke å tilby en form for pensjonsordning til sine ansatte sykepleiere, hjelpepleiere og omsorgsarbeidere. Større bedrifter vil videre typisk ønske å tilby gode pensjonsforhold for nøkkelpersonell i bedriftens administrasjon/ledelse.

De såkalte TPES-reglene og den nye Lov om foretakspensjon som trer i kraft fra 1. januar 2000 krever imidlertid at en eventuell pensjonsordning i prinsippet skal omfatte alle ansatte innen bedriften som juridisk enhet. Det betyr at bedriftene ikke står fritt til å skreddersy ulike typer av pensjonsløsninger for ulike kategorier av ansatte – i hvert fall ikke hvis bedriften skal få fradrag for sine innbetalte premier.

De ulike pensjonspolitiske strategier som henholdsvis ISS, Partena og Norsk Gjenvinning har valgt kan ses som alternative løsninger på dette grunnleggende dilemma: hvordan innrette en pensjonsordning som på den ene siden tilfredsstillers hensyn til rekruttering og motivering av nøkkelpersonell, samtidig som ordningen ikke blir for dyr.

ISS: "Minste felles multiplum"

ISS Norge AS har valgt å etablere en pensjonsordning som i prinsippet omfatter alle "servicemedarbeidere" i hele konsernet. Konsernets pensjonspolitiske strategi er dermed preget av formell likebehandling og fellesløsninger på tvers av virksomhetsområder og stillingskategorier.

Tjenestepensjonsordningen til ISS er imidlertid svært beskjeden. Den må betegnes som noe nær en minimumsløsning innenfor rammene av TPES-reglene, og på tross av den formelle likebehandlingen har ordningen, slik den fremstår i dag, bare praktisk betydning for et mindretall av konsernets ansatte.

Ordningen sikter mot en samlet pensjon inklusive folketrygden på 60 prosent av sluttlønnen. Dette hører klart til i den lavere enden av skalaen i privat sektor, selv om man finner en del 60-prosent ordninger i tradisjonelle industribedrifter (Fløtten og Pedersen 1996). Ordningen opererer samtidig med en noe uvanlig regel for "samordning" med folketrygden som betyr at den i virkeligheten er mindre generøs enn vanlige 60-prosent ordninger og da særlig for ansatte med lavere og midlere årslønninger. Mens man i de offentlige tjenestepensjonsordninger og i de fleste private tjenestepensjonsordninger bruker de forventede folketrygdytelsene til en gift pensjonist ($3/4 G +$ opptjent tilleggspensjon) som grunnlag for samordningen, bruker man i ISS sin ordning de forventede ytelsene til en enslig pensjonist ($1G +$ opptjent tilleggspensjon). Man trekker dermed fra et helt grunnbeløp samt den forventede tilleggspensjonen når man skal beregne størrelsen på netto-pensjonen uansett om lønnstakeren/pensjonisten er gift eller ikke. I de offentlige ordninger og i de fleste private ordninger trekker man derimot bare fra $3/4 G$ uansett om lønnstakeren/pensjonisten er gift eller ikke.

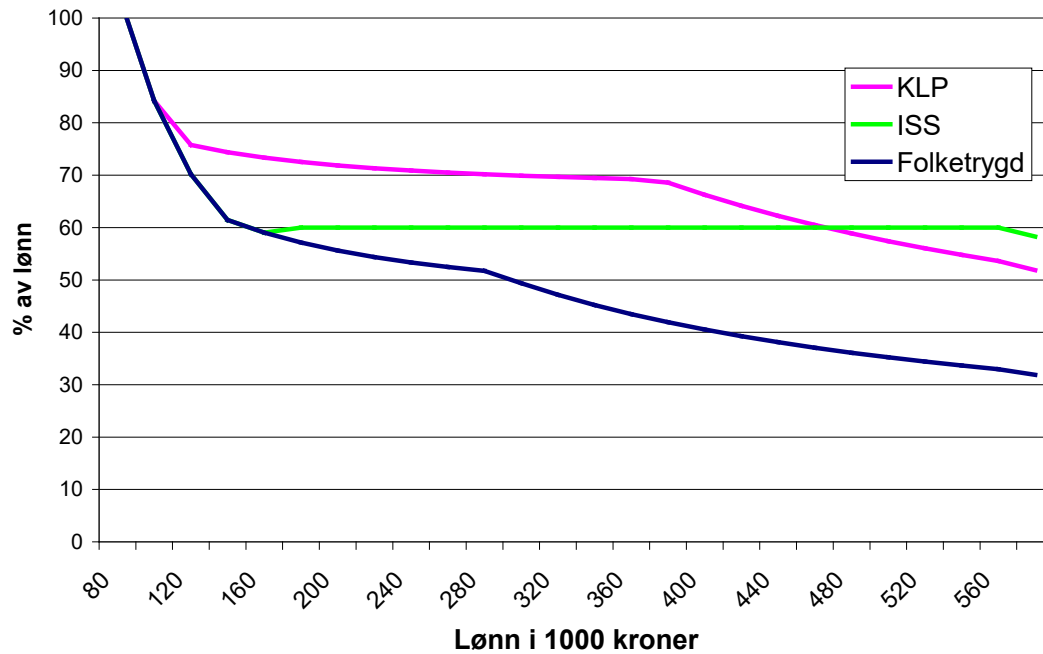
I figur 4.1 er det samlede kompensasjonsnivået på alderspensjonen fra ISS sin ordning inklusive folketrygden sammenlignet med den samlede alderspensjonen for medlemmer med full opptjening i KLP.¹⁴ Det samlede kompensasjonsnivået i KLP ligger noe over 66 prosent for enslige pensjonister med lavere og midlere lønnsinntekter, nettopp fordi de enslige pensjonister får beholde en firedel G i tillegg til de 66 prosent som er garantert i tjenestepensjon. På grunn av det såkalte knekkpunktet i de offentlige tjenestepensjonsordninger begynner det samlede kompensasjonsnivået å falle ved et lønnsnivå som overstiger $8 G$ (376.000 kroner) – både for enslige og gifte pensjonister.¹⁵

¹⁴ Figur 4.1 og 4.2 bygger på en rekke sterkt forenklede forutsetninger. Det er forutsatt et konstant lønnsnivå (målt i forhold til G) og full opptjening i både folketrygden og de respektive tjenestepensjonsordninger. Videre er det forutsatt at den faktisk opptjente tilleggspensjon i Folketrygden er lik den beregnede (fiktive) tilleggspensjon som legges til grunn for samordningen i de respektive tjenestepensjonsordninger.

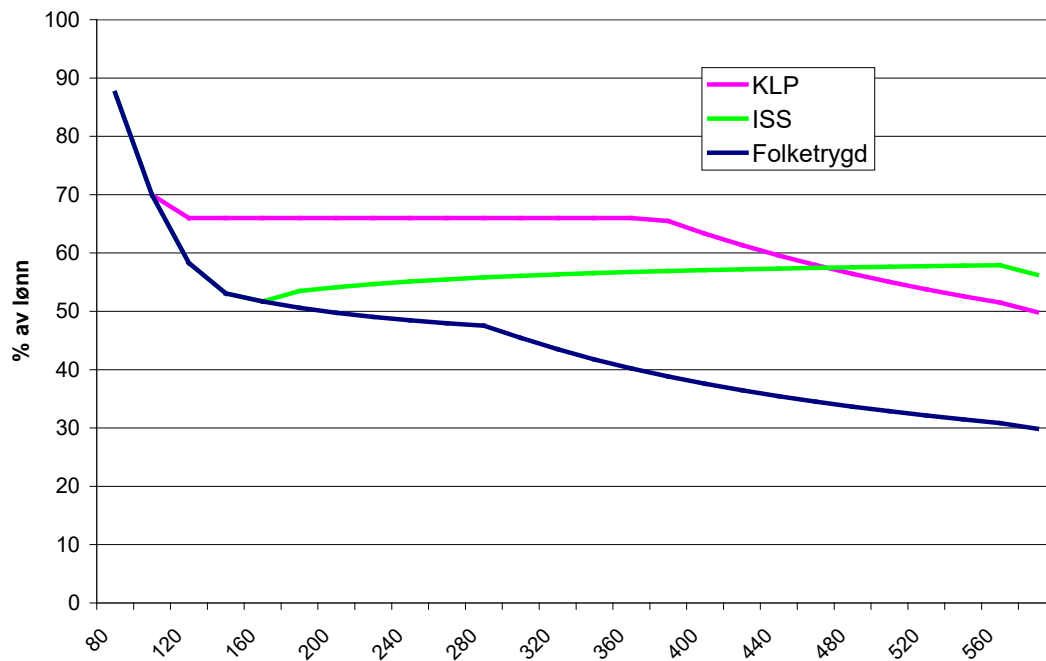
¹⁵ Som nevnt i kapittel 2 vil knekkpunktet i de offentlige tjenestepensjonsordninger nå bli fjernet med virkning for medlemmer som går av med pensjon etter 1. juni år 2000. Alle kronebeløp som er angitt i teksten og i figurene er beregnet med utgangspunkt i det grunnbeløpet som var gjeldende frem til 1. mai 2000: $G=46.950$.

Figur 4.1: Samlet alderspensjon i prosent av sluttlønn. G=46.950.

A: Enslig pensjonist



B: Gift pensjonist



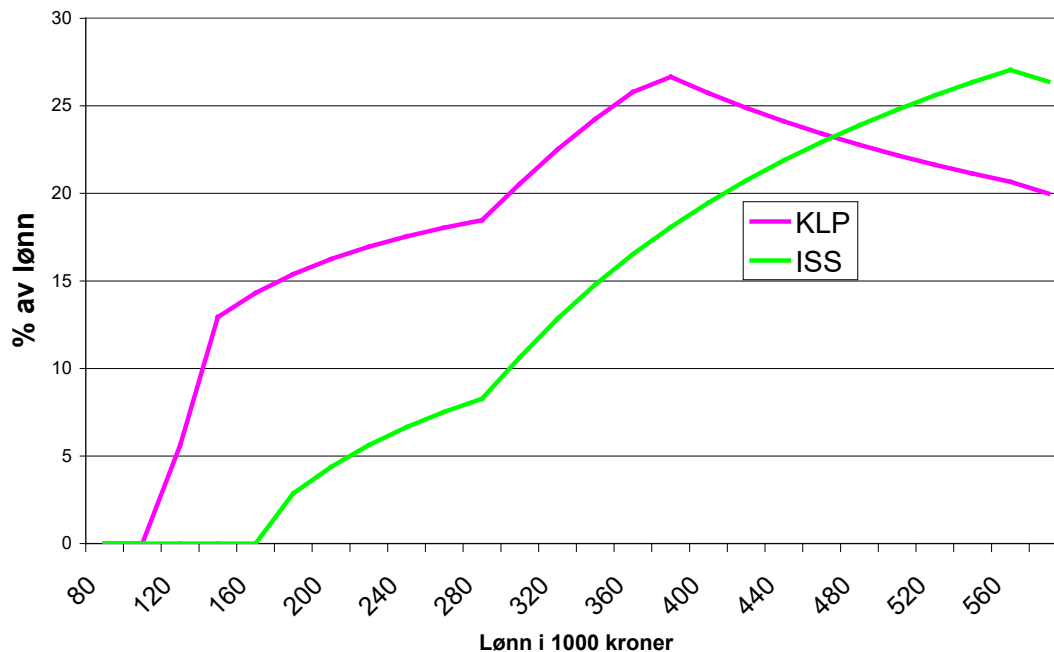
ISS sin ordning er derimot innrettet slik at det samlede relative kompensasjonsnivået inklusive folketrygden for enslige pensjonister er konstant (60 prosent) helt opp til en inntekt på tolv ganger grunnbeløpet (563.000 kroner). Bare lønnstakere med lønnsinn-

tekter som er så lave at folketrygden i seg selv (for en enslig pensjonist) gir mer en 60 prosent kompensasjon oppnår en bedre relativ pensjonsdekning enn dette. For gifte pensjonister blir det samlede relative kompensasjonsnivået lavere enn 60 prosent i alle inntektsintervall og det er faktisk lavest (om lag 53 prosent) i lønnsintervallet mellom 140.000 og 180.000 kroner.¹⁶

Likevel gir pensjonsordningen til ISS bedre uttelling enn KLP for personer med relativt høye årlige lønnsinntekter fordi det ikke i ISS sin ordning er noe knekkpunkt ved 8 G.

Ytelsesprofilen til alderspensjonene fra henholdsvis KLP og pensjonsordningen til ISS kommer enda klarere frem om man som i figur 4.2 bare ser på selve netto-bidraget fra tjenstepensjonsordningen.

Figur 4.2: Alderspensjon. Tillegg til folketrygden i prosent av sluttlønn. Pensjonister med full opptjening i de respektive tjenstepensjonsordninger. Gjelder både enslige og gifte pensjonister.



I de offentlige tjenstepensjonsordningene må man ha en stabil årslønn på minimum 110.000 kroner for å være sikker på å tjene opp et tillegg til alderspensjonen fra folketrygden.¹⁷ I det følgende inntektsintervallet vokser imidlertid netto-bidraget fra tjenste-

¹⁶ TPES-reglene og den nye Lov om foretakspensjon har som ett av sine hovedprinsipper at bedriftens pensjonsordning ikke må innrettes slik at den samlede pensjonsprosenten blir høyere for høytlønte enn for lavlønte grupper av ansatte (det såkalte proporsjonalitetsprinsippet). Pensjonsordningen til ISS tilfredsstiller dette kravet når man tar utgangspunkt i ytelsene til enslige pensjonister, men gjør det altså strengt tatt ikke hvis man i stedet tar utgangspunkt i ytelsene til gifte pensjonister. Den nye Lov om foretakspensjon vil fortsatt tillate denne typen av minimumstilpasning til proporsjonalitetsprinsippet.

¹⁷ De kompliserte samordningsregler i offentlig sektor betyr imidlertid at personer med lavere årslønn likevel som oftest vil få utbetalt et tillegg til alderspensjonen fra folketrygden. Det skjer fordi de fleste

pensjonen raskt slik at det allerede ved en årslønn på 140.000 kroner vil utgjøre 13 prosent av den tidligere lønn (vel 18.000 kroner i årlig tillegg til pensjonen fra folketrygden).

I ISS sin ordning må man ha en årslønn på minimum 164.000 kroner for i det hele tatt å bli meldt inn i ordningen og opptjene pensjon.¹⁸ Størrelsen på selve netto-ytelsen fra tjenstepensjonsordningen øker bare moderat i inntektsintervallet frem til 6 G (vel 280.000 kroner). Ved en årslønn på 200.000 kroner vil nettopensjonen fra denne pensjonsordningen utgjøre vel 4 prosent av den tidligere lønn (nærmere 9.000 kroner) mens den tilsvarende ytelsen fra KLP kommer på vel 16 prosent av sluttlønnen (33.000 kroner i årlig pensjon). I intervallet mellom seks og tolv G stiger imidlertid det relative bidraget fra pensjonsordningen til ISS meget raskt. Fra og med en årsinntekt på 460.000 kroner begynner pensjonsordningen til ISS å gi bedre uttelling enn KLP takket være knekkpunktet i KLP sin ordning ved 8 G.¹⁹ Det er ytterligere en rekke momenter som tilsier at pensjonsordningen til ISS må karakteriseres som forholdsvis beskjeden.

- Alderspensjonen er ikke livsvarig, men løper i 15 år fra fylte 67 til fylte 82 år.
- Ansatte som går av med AFP blir automatisk meldt ut av tjenstepensjonsordningen.
- Kriteriene for hvem som skal tas inn i ordningen er basert på en minimumstilpasning til TPES-reglene. Blant annet må man være ansatt i minst 50 prosent stilling for å bli meldt inn i ordningen. Unge under 25 år skal være ansatt i minst 5 år før de tas inn i ordningen mens personer over 25 år tas inn etter 1 år.

Selv om pensjonsordningen til ISS i prinsippet omfatter de ansatte i hele konsernet – fra renholdere til den sentrale administrasjonen – er det bare et mindretall av de ansatte som til enhver tid står som aktive medlemmer i pensjonsordningen. ISS anslår å ha totalt om lag 9000 ansatte i Norge. Ved årsskiftet 1999–2000 var det likevel bare om lag 2200 aktive medlemmer i konsernets pensjonsordning. Vi kan dermed tentativt anslå at bare en av fire ansatte faktisk til enhver tid deltar i konsernets pensjonsordning.

Et forholdsvis stort innslag av unge medarbeidere under 25 år, en stor turnover med forholdsvis mange nyansatte og sist men ikke minst en stor andel deltidsansatte forklarer hvorfor medlemmene av pensjonsordningen er i et klart mindretall. Når det gjelder mekanismene for eksklusjon av den store gruppen av deltidsansatte medarbeidere i ISS er nok kravene til årslønnens størrelse vel så viktige som kravene til stillingsprosent. Store grupper av ansatte i ISS må antakelig ha betydelig mer enn 50 prosent stilling for å oppnå en årslønn som er høyere enn 164.000 kroner.

oppnår en større faktisk tilleggspensjonsopptjening enn den beregnete (fiktive) tilleggspensjonen som legges til grunn ved samordningen.

¹⁸ Regelen om at samlet pensjon for en enslig skal utgjøre (minst) 60 prosent av tidligere lønn skulle i seg selv tilsi at opptjeningen av tilleggssytelser starter ved en lønnsinntekt på vel 151 000 kroner. For å bli meldt inn i pensjonsordningen til ISS kreves det imidlertid i tillegg at nettopensjonen (differansen mellom den beregnete folketrygdpensjonen og 60 prosent av den tidligere lønn) skal utgjøre minst fem prosent av folketrygdens grunnbeløp. Det betyr i praksis at årslønnen må øke med ytterligere 13 000 kroner – til minimum 164 000 kroner – for å få rett til å bli meldt inn i ordningen.

¹⁹ Etter at knekkpunktet i de offentlige tjenstepensjonsordningene er fjernet med virkning for nye pensjonister fra 1. juni år 2000, gjelder differansen i favør av KLP sin ordning også for høytlønnsgruppene.

Partena AS: "Intern differensiering"

Det andre og langt mindre service-konsernet Partena AS har valgt en helt annen strategi når det gjelder innretningen av tjenestepensjonsordninger for sine ansatte. Partena har etablert eksklusive og forholdsvis generøse pensjonsordninger for de ansatte i ett av sine nye virksomhetsområder – pleie- og omsorgsdivisjonen – og for de ansatte i konsernets sentrale ledelse/administrasjon. De ansatte i catering-virksomheten, i renholdsdivisjonen og i transportdivisjonen her derimot ingen tjenestepensjonsordning.

Strategien om intern differensiering er ytterligere aksentuert ved at man har opprettet separate ordninger for henholdsvis de ansatte sykepleierne og de for de øvrige yrkesgrupper i pleie- og omsorgsdivisjonen.²⁰

Denne typen av formell særbehandling av ulike kategorier av ansatte innenfor samme bedrift går på tvers av selve grunnprinsippet i TPES-reglene, og Partena har dermed måttet gi avkall på retten til å kreve fradrag for sine premieinnbetalinger til ordningene. Å miste denne fradragsretten er selvfølgelig i seg selv et fordyrende element, men til gjengjeld står bedriften helt fritt til å innrette ordningen som den vil – og da blant annet forbeholde ordningene for spesielle kategorier av ansatte.

Det faktum at bedriften må skatte av premieinnbetalingene ansees åpenbart for å være en akseptabel pris i forhold til de store merkostnader det ville følge av å la en forholdsvis generøs tjenestepensjonsordning omfatte alle kategorier av ansatte og alle virksomhetsområder i bedriften. De eksklusive pensjonsordninger for bedriftens administrasjon/ledelse og for de ansatte i pleie- og omsorgsvirksomheten tilfredsstiller hensynene til rekruttering og motivering av disse kategoriene av nøkkelpersonell, samtidig som de totale kostnadene ikke blir for store.

Norsk Gjenvinning AS: "Ekstern eksklusjon"

Den største private aktøren innen renovasjons- og gjenvinningstjenester, Norsk Gjenvinning AS, har valgt en helt tredje strategi når det gjelder innretningen av tjenestepensjonsordningen. Konsernet har etablert en regulær tjenestepensjonsordning for de om lag tyve ansatte i konsernets sentrale ledelse, mens de om lag 900 arbeidere i selve renovasjons- og gjenvinningsvirksomheten ikke har pensjonsordning.

Denne løsningen kommer ikke i konflikt med TPES-reglene fordi den sentrale ledelsen i konsernet er skilt ut som et eget aksjeselskap. Kravet om at alle ansatte innen samme bedrift skal være omfattet av en eventuell pensjonsordning er dermed formelt sett oppfylt. Norsk Gjenvinning får derfor i motsetning til Partena AS full fradragsrett for sine premieinnbetalinger til denne nok så eksklusive pensjonsordningen.

Norlandia konsernet som er en av de tre viktigste private aktørene i markedet for kommunalt finansierte pleie- og omsorgstjenester har valgt en tilsvarende løsning. Pleie-

²⁰ Særbehandlingen av sykepleierne må antakelig sees som et forsøk på å imøtekomme intensjonen bak Sykepleierpensjonsloven.

og omsorgsvirksomheten i Norlandia er skilt ut som et eget aksjeselskap – Norlandia Care AS – og dette selskapet har etablert en tjenstepensjonsordning for sine ansatte etter skattelovens regler. De ansatte i Norlandias hotellvirksomhet har derimot ingen pensjonsordning.

Konsekvenser av den nye Lov om foretakspensjon

Som nevnt i kapittel 2 holder TPES-reglene på å bli erstattet av Lov om foretakspensjon. Den nye loven vil i ulik grad gripe inn i og endre forutsetningene for de alternative pensjonspolitiske strategiene som så langt har vært fulgt i ISS, Partena og Norsk Gjenvinning.

Mer presist og konkret kan man slå fast at den nye loven i seg selv vil få liten betydning for pensjonsforholdene i Partena og Norsk Gjenvinning. Så lenge Partena frivillig gir avkall på å få fradrag for sine premieinnbetalinger til de pensjonsordninger som er etablert for ulike kategorier av ansatte, trenger ikke bedriften å forholde seg til den nye loven i det hele tatt. Bestemmelsene i Lov om foretakspensjon er på samme måte som eksisterende TPES-reglene bare gitt som vilkår for skattefradrag. Bedrifter som gir avkall på denne skattefordelen kan fortsatt innrette sine pensjonsordninger helt som de vil.

Norsk Gjenvinning vil også kunne fortsette å drive en eksklusiv pensjonsordning for konsernets administrative ledelse så lenge disse er ansatt i en selvstendig juridisk enhet. Den nye Lov om foretakspensjon griper ikke inn i mulighetene for å differensiere pensjonsforholdene mellom ulike virksomhetsområder og ulike kategorier av ansatte i større virksomheter/konsern gjennom å gjøre de nødvendige tilpasninger av den juridiske strukturen i konsernet.

Den nye Lov om foretakspensjon vil derimot få meget store konsekvenser for ISS sin pensjonsordning og for den pensjonspolitiske strategien som ISS har valgt.

Som nevnt vil den nye loven på en lang rekke punkter stramme inn på mulighetene til å ekskludere deltidsansatte fra en eventuell pensjonsordning. Eventuelle minstekrav til stillingsprosent skal senkes fra maksimum 50 prosent til maksimum 20 prosent stilling. I seg selv ville denne endringen få liten betydning så lenge ISS sin ordning er innrettet slik at årslønnen må overstige 164.000 kroner for at ansatte skal ha rett til å bli tatt inn i ordningen.

Enda viktigere er det derfor at den nye loven krever innført et helt nytt prinsipp for beregning av netto-pensjonen for deltidsansatte. Tjenstepensjonen til deltidsansatte skal beregnes som en forholdsmessig andel av den pensjonen vedkommende ville fått i en tilsvarende fulltidsstilling. Dette betyr at langt de fleste deltidsansatte vil måtte tas inn i pensjonsordningen og andelen av ISS sine ansatte som til enhver tid har krav på medlemskap og premieinnbetalinger vil gå dramatisk opp. Det vil selvfølgelig i sin tur medføre at de totale utgiftene til ordningen kommer til å øke radikalt, hvis ikke ISS gjennomfører mottiltak – for eksempel ved å gå over til å følge strategiene til henholdsvis Partena AS og Norsk Gjenvinning.

Derimot vil ikke den nye loven gripe vesentlig inn i forholdet mellom lønnsnivå og størrelsen på netto-pensjonen fra bedriftens pensjonsordning. Det skal fortsatt etter den nye loven være mulig å foreta den formen for samordning med folketrygden som praktiseres i ISS sin pensjonsordning, og som medfører at ikke bare det relative nivået på netto-pensjonen, men også det samlede kompensasjonsnivået inklusive folketrygden tenderer å øke med inntekten for gifte pensjonister (se figur 4.1B).²¹

²¹ Et noe paradoksalt utslag av den nye loven er at det blir store forskjeller i behandlingen av ansatte som har lav årslønn på grunn av deltidsjobbing og ansatte som har lav årslønn på grunn av et relativt lavt lønnsnivå. Ta som et tenkt eksempel to medarbeidere i ISS som begge har en årslønn på 200 000 kroner, men der den ene jobber i halv stilling (til en høy lønn) mens den andre jobber full tid (til en relativt lav lønn). I henhold til de nye beregningsreglene i Lov om foretakspensjon vil den deltidsansatte opptjene rett til en tjenstepensjon som skal utgjøre vel 19 prosent av lønna, mens full tjenstepensjon til den lavlønnte medarbeideren i heltidsstilling fortsatt bare utgjør fire prosent av lønna. Begge får samme pensjon fra Folketrygden.

5 Sammendrag

Konkurransetsetting av kommunalt finansierte tjenester og fristilling av kommunale virksomheter har de siste årene kommet høyt på den politiske dagsorden. Selv om det hittil bare har vært gjort noen få spede forsøk med konkurranseutsetting av kjerneaktiviteter som pleie- og omsorgstjenester, er det grunn til å tro at man i de kommende årene vil se en større bruk av private underleverandører og mer omfattende forsøk med anbudsprivatisering i kommunesektoren. Oppgaver som tidligere ville blitt utført av kommunalt ansatte arbeidstakere blir dermed overlatt til private virksomheter og utført av privat ansatte arbeidstakere.

I forbindelse med en slik utvikling får naturlig nok de eventuelle konsekvensene for de ansattes lønns- og arbeidsvilkår betydelig oppmerksomhet. Er det store og systematiske forskjeller i lønns- og arbeidsvilkårene mellom offentlige og private arbeidsgivere og hvilken innvirkning får eventuelt slike forskjeller på konkurransen om oppdrag?

Pensjonsordninger er et område der det utvilsomt i Norge er betydelige forskjeller mellom offentlig og privat sektor. Gode pensjonsordninger har tradisjonelt vært et viktig virkemiddel i personalpolitikken og belønningssystemene i stat og kommuner. I privat sektor er det derimot ingen selvfølge at arbeidsgiverne har etablert tjenstepensjonsordninger for sine ansatte.

Hovedhensikten med dette prosjektet har vært å foreta en kvalitativ kartlegging av pensjonsforholdene i private bedrifter som er aktuelle og potensielle leverandører av kommunalt finansierte tjenester: *Finnes det pensjonsordninger for de ansatte i de relevante bedriftene og hvordan er kvaliteten på ordningene sammenlignet med de ordningene som gjelder for kommunalt ansatte arbeidstakere?* Undersøkelsen er konsentrert om tre utvalgte bransjer: renovasjon, renhold og pleie- og omsorgstjenester.. I tillegg til intervjuer med relevante arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner er undersøkelsen basert på telefonintervjuer med et ikke-systematisk utvalg av private bedrifter i hver av bransjene. Til sammen har vel 40 bedrifter blitt intervjuet.

Kapittel 2 sammenligner de rammevilkår og regelverk som gjelder for pensjonsordningene i henholdsvis offentlig og privat sektor, og det gir en beskrivelse av hovedtrekk i mønsteret for utbredelsen med tjenstepensjon i privat sektor. Det er helt forskjellige tradisjoner og juridiske rammeverk for etablering og drift av tjenstepensjonsordninger i de to sektorene. Tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor har en rekke trekk som gjør dem attraktive sett fra et arbeidstakersynspunkt, sammenlignet med typiske ordninger i privat sektor. Det er på den andre siden fullt mulig å etablere private tjenstepensjonsordninger som på vesentlige områder er konkurransedyktige med ordningene i offentlig sektor.

Mens pensjonsordningene i offentlig sektor er regulert i det sentrale avtaleverket, er det i privat sektor helt opp til den enkelte bedrift/arbeidsgiver om det skal etableres

pensjonsordninger og hvordan de eventuelt skal innrettes innenfor rammene av det regelverket som er utstedt i medfør av skatteloven.

For privat sektor som helhet blir det anslått at bare om lag en tredel av lønnstakerne til enhver tid er omfattet av tjenstepensjonsordninger, og kvaliteten på de pensjonsordningene som finnes i privat sektor er av sterkt varierende kvalitet. I typiske lavtlønnsbransjer som varehandelen og hotell- og restaurantbransjen er det ytterst sjeldent at bedriftene velger å etablere pensjonsordninger for sine ansatte, og små bedrifter er generelt mindre tilbøyelige til å etablere pensjonsordninger enn store bedrifter. Det finnes samtidig bransjer i privat sektor der relativt generøse pensjonsordninger er en helt selvfølgelig del av belønningssystemene.

Det pågår betydelige endringer i rammevilkårene for private pensjonsordninger – vedtaket av den nye Lov om foretakspensjon og den kommende åpning for innskuddsbaserte pensjonsordninger med skattefradrag. Innføringen av innskuddsbaserte pensjonsordninger kan tenkes å bidra til en viss økning i den samlede utbredelse med pensjonsordninger i privat sektor, men de kvalitetsmessige variasjonene vil heller bli større enn mindre.

Kapittel 3 presenterer hovedresultatene fra den kvalitative kartleggingen i de tre utvalgte bransjene som hver for seg er aktuelle i forbindelse med outsourcing og konkurranseutsetting av kommunale tjenester.

- *Renovasjon: "privat sektor i miniatyr"*. Dette er en mannsdominert bransje der bruken av private kontraktører allerede i dag er svært utbredt blant norske kommuner. Kartleggingen viser store variasjoner i pensjonsforholdene. En rekke bedrifter har ikke etablert pensjonsordninger for sine ansatte renovasjonsarbeidere. Det gjelder både de aller minste bedriftene – blant annet lastebileiere som via andelslag utfører renovasjonstjenester for en rekke kommuner – og for den største private aktøren i renovasjonsmarkedet: Norsk Gjenvinning AS. Andre mindre og mellomstore bedrifter i materialet har etablert pensjonsordninger for sine ansatte, men kvaliteten er varierende. To fristilte, tidligere kommunale renovasjonsselskap har latt sine ansatte fortsette som medlemmer i de respektive kommunale pensjonsordningene.
- *Renhold: "bånn i botta"*. Selv om kartleggingen har vært konsentrert om bedrifter som tilhører de mest ryddige delene av bransjen, blir forventningen om en svært lav pensjonsdekning bekreftet. Bare tre av 19 bedrifter oppgir å ha en pensjonsordning for sine ansatte. Blant disse hører renholdsdivisjonen i ISS Norge AS og ett av ISS sine datterselskap. ISS sin tjenstepensjonsordning er imidlertid av svært beskjeden kvalitet, og den er innrettet slik at den er til liten praktisk nytte for hovedparten av konsernets renholdere.
- *Pleie- og omsorgstjenester: "pensjon en selvfølge"*. Kartleggingen har vært konsentrert om tre viktige aktører: ISS Norge AS, Partena AS og Norlandia Care AS som til sammen sysselsetter om lag 270 ansatte i sine respektive pleie- og omsorgsvirksomheter. Alle tre har etablert pensjonsordninger som omfatter disse medarbeiderne. Partena AS har etablert en egen pensjonsforsikring for sine ansatte sykepleiere og en annen for de andre yrkesgruppene i omsorgsdivisjonen. Norlandia Care AS har på sin side en generell tjenstepensjonsordning som i prinsippet omfatter alle ansatte. Alle disse

ordningene er innrettet med de offentlige tjenstepensjonsordningene som forbilde. For ISS sitt vedkommende er derimot de ansatte i pleie- og omsorgsdivisjonen omfattet av konsernets generelle pensjonsordning. ISS tilbyr dermed klart dårligere pensjonsvilkår for sine sykepleiere, hjelpepleiere og omsorgsarbeidere enn de to øvrige aktørene. På intervju tidspunktet var det ingen av de tre aktørene som hadde meldt sine ansatte sykepleiere inn i Pensjonsordningen for sykepleiere som administreres av KLP.

Kapittel 4 går nærmere inn på de pensjonspolitiske strategiene som blir fulgt i tre av de viktigste private service konsern, ISS Norge AS, Partena AS og Norsk Gjenvinning AS.

- *ISS Norge AS: "Minste felles multiplum"*. Pensjonspolitikken til ISS er preget av at konsernet har valgt å ha en felles pensjonsordning som formelt sett omfatter alle konsernets ansatte. Pensjonsordningen til ISS er imidlertid svært beskjeden – også sett i forhold til det typiske nivået i privat sektor.
- *Partena AS: "Intern differensiering"*. Partena er i likhet med ISS et sammensatt service konsern med aktiviteter innen blant annet renhold, catering og transport i tillegg til den forholdsvis nystartede pleie- og omsorgsvirksomheten. Partena har valgt å etablere eksklusive og forholdsvis generøse pensjonsordninger for de ansatte i pleie- og omsorgsdivisjonen og for de ansatte i den sentrale ledelsen/administrasjonen. De ansatte innen bedriftens øvrige virksomhetsområder har ikke pensjonsordning. Dermed bryter Partena med et grunnprinsipp i reglene for private tjenstepensjonsordninger og bedriften får dermed ikke skattefritak for sine premieinnbetalinger.
- *Norsk Gjenvinning AS: "Ekstern eksklusjon"*. Den største private aktøren innen renovasjons- og gjenvinningstjenester har valgt en tredje strategi. Konsernet har etablert en regulær tjenstepensjonsordning for de omlag 20 ansatte i den sentrale ledelsen for konsernet, mens de om lag 900 arbeidere i selve produksjonsvirksomheten ikke har pensjonsordning. Løsningen kommer ikke i konflikt med reglene for private tjenstepensjonsordninger fordi den sentrale ledelsen er skilt ut som et eget holdingselskap.

Referanser

- Bogen, Hanne og Torgeir Nyen (1998): *Privatisering og konkurransesetting i norske kommuner*. Fafo-rapport nr. 254. Oslo: Fafo.
- Borchgrevink, Tordis (1995): *Som en svane... Rapport fra et utviklingsprosjekt i renholdsbransjen*. AFI-notat nr. 11/95. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Fløtten, Tone og Axel West Pedersen (1996): *Sikkerhetsordninger i det norske arbeidsmarkedet*. Fafo-rapport nr. 207. Oslo Fafo.
- Gamperiene, Migele m.fl. (1999): *Arbeidsmiljø, helseplager og utstøtning i renholdsvirksomheten*. Seksjon for trykdemedisin Rapport nr. 99:3. Oslo: Institutt for allmenntilleggsmedisin og samfunnsmedisinske fag, Universitetet i Oslo.
- Hippe, Jon og Axel West Pedersen (1992): *Når jobben betaler. En analyse av velferdsordninger i arbeidsmarkedet*. Fafo-rapport nr. 136. Oslo: Fafo.
- NOU 1999:32 *Utkast til lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold*.
- Ot prp nr 47 (1998-99). *Lov om foretakspensjon*
- Palme, Mårten og Ingemar Svensson (1999): "Social Security, Occupational Pensions, and Retirement in Sweden". I: Gruber, J. og D.A. Wise: *Social Security and Retirement around the world*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Stokke, Torgeir Aarvaag (1999): *Organisasjons- og tarifforhold ved konkurransesetting, selskapsdannelser og privatisering i Danmark og Sverige*. Fafo-notat 1999:15. Oslo Fafo.
- Økonomiministeriet (2000): *Et bæredygtig pensjonssystem. Danmark som foregangsland*. København: Økonomiministeriet.

Vedlegg I: Organisasjoner som er intervjuet

Norsk Arbeidsmannsforbund
Norsk Kommuneforbund
Norsk Transportarbeiderforbund
Norsk Helse- og Sosialforbund
Norsk Sykepleierforbund
Handelens og Servicenæringens Hovedorganisasjon
APO
Prosessindustriens Landsforening
Servicebedriftenes Landsforening
Transportbedriftenes Landsforening
Norges Lastebileierforbund
Ren Utvikling, Stiftelse

Vedlegg II Bedriftene som er intervjuet

Renovasjon

	Antall ansatte*
Ask Transport AS	11
Asker renovasjon og gjenvinning AS	3
Avfall og transportservice AS	200
Bergseth Transport AS	24
Dokken og Østdal AS	36
Franzefoss Gjenvinning AS	240
Hordaland Miljørens AS	12
Interboks AS	2
Jensen Renovasjon AS	1
Miljøpartner AS	17
Miljøtransport AS	120
Nordhordaland Grunn & Beton AS	30
Norsk Gjenvinning ASA(konsern)	900
Renhold og Varme AS	3
SB Transport	15
Sotra Renovasjon AS	50
Spesialtransport AS	50
Stokland Bilruiter AS	5
Transportsentralen A/L Oslo	100
Wilhelmsen & Sønner AS	55
Øvsthus Torstein og Søner AS	36
Sum antall ansatte	1910

* For bedrifter/konsern som har aktiviteter i flere bransjer gjelder anslaget antallet ansatte som er beskjeftiget med renovasjon/gjenvinning

Renhold

	Antall ansatte*
Aircon AS	300
Bergens Rengjøringselskap AS	30
City Maid	100
Elite Service Partner	500
Haugaland Rengjøringservice AS	20
ISS Norge AS	5000
Linax AS	20
Miljø Renhold AS	40
Norsk Rengjøring Service AS	20
Partena AS	50
Renholdspartner AS	140
Renva AS	200
RSS Renhold Rajinder Singh Rihal	40
Service Expressen AS	60
System Renhold AS	4
Toma Renhold ANS	350
Total Renhold AS	80
Trygg Renhold AS	230
Vibe Rengjøringservice AS	170
Sum antall ansatte	7374

* For bedrifter/konsern som har aktiviteter i flere bransjer gjelder anslaget antallet ansatte som er beskjeftiget med renholdstjenester

Pleie og omsorgstjenester

	Antall ansatte
ISS Norge AS (Risenga bo- og omsorgssenter, Asker)	100
Norlandia Omsorg AS (Moholt Park og Ranheim sykehjem, Trondhjem)	70
Partena AS, Care-divisjonen (Melløsparken Sykehjem, Moss)	100