



## Konkurransen om offentlig tjenstepensjon

*Utarbeidet på oppdrag for KS*

## Om Oslo Economics

*Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.*

*Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.*

## Samfunnsøkonomisk utredning

*Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.*

*Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.*

*Konkurranse om offentlig tjenestepensjon/Oslo Economics rapport 2019-11*

*© Oslo Economics, 8. mars 2019*

*Kontaktperson:*

*Rolf Sverre Asp / Senior Partner*

*rsa@osloeconomics.no, Tel. +47 996 28 812*

*Foto/illustrasjon: Getty Images (iStockphoto.com)*

# Innhold

<b>Sammendrag og konklusjoner</b>	<b>4</b>
<b>1. Bakgrunn og mandat</b>	<b>7</b>
<b>2. Markedet for offentlig tjenstepensjon</b>	<b>8</b>
2.1 Overordnet om markedet	8
2.2 Nærmere om KLP	11
<b>3. Analyse av konkurransesituasjonen</b>	<b>13</b>
3.1 Om konkurranse i markedet for offentlig tjenstepensjon	13
3.2 Konkurransesituasjonen	14
<b>4. Forhold som begrenser potensialet for konkurranse</b>	<b>18</b>
4.1 KLP sine vedtekter	18
4.2 Manglende incentiver til å gjennomføre anbudskonkurranser	19
4.3 Strukturelle etableringsbarrierer	20
4.4 Bindinger mellom KLP og kommuner	20
4.5 Premieutjevning	20
4.6 Oppsplitting av ny og gammel ordning	21
4.7 Sykepleierordningen i KLP	21
4.8 Liten sannsynlighet for økt konkurranse uten tiltak	22
<b>5. Tiltak for å legge til rette for konkurranse og effekter av konkurranse</b>	<b>24</b>
5.1 Generelt om tiltak	24
5.2 Utbetaling av opptjent egenkapital	25
5.3 Anbudsplikt	25
5.4 Bygge ned strukturelle etableringsbarrierer – systemkostnader	26
5.5 Oppheve betydningen uformelle bindinger	27
5.6 Tillate kommunene å splitte opp kjøp av ny og gammel ordning	28
<b>6. Betydning av konkurranse for kommunene</b>	<b>29</b>
6.1 Kommunenes oppfatning av dagens situasjon	29
6.2 Konsekvenser for kommune av konkurranse	30
6.3 Samlet vurdering	32
<b>7. Referanser</b>	<b>33</b>

## Sammendrag og konklusjoner

*Konkurranse bidrar til effektiv ressursutnyttelse, som igjen kommer kundene til gode. I markedet for offentlig tjenstepensjon er KLP eneste tilbyder, og dermed ikke utsatt for konkurranse. KLP er et gjensidig selskap – så kundene eier selskapet. Eventuell profitt vil derfor tilfalle kundene, så de vil i mindre grad enn vanlig tape på manglende konkurranse. Langs noen dimensjoner er ulempene for kundene de samme som ved ordinære monopoler. Kundene får ikke et mangfoldig produkttilbud, og det er risiko for organisatorisk slakk og dermed høyere kostnader enn nødvendig.*

*Etableringsbarrierene i markedet er betydelige, i form av både systemkostnader og mekanismer som gjør kundene lojale til KLP. At kundene ikke får med seg opptjent egenkapital ved å bytte til en annen leverandør vurderes som den viktigste barrieren, sammen med svake insentiver til å avholde anbudskonkurranser. Ny pensjonsordning trer i kraft fra 2020. Denne er noe enklere enn den eksisterende, og vil kunne redusere barrierene, hvis kommunen tillates å kjøpe ny og gammel ordning fra ulike leverandører. Tiltak for å redusere barrierene vurderes likevel som nødvendig for å legge til rette for at nyetableringer skjer, dersom dette er i kundenes interesse.*

*Etter vår vurdering vil kommunene samlet sett tjene på at barrierer bygges ned tilstrekkelig til at eventuelle aktører velger å tre inn i markedet dersom de er mer effektive enn KLP. Dette selv om tiltak for å fremme konkurranse i seg selv kan medføre kostnader. Gevinstene og kostnadene ved konkurranse vil ikke nødvendigvis bli likt fordelt mellom kommunene, så noen kommuner kan tape på konkurranse.*

### Bakgrunn og mandat

DNB og Storebrand avviklet kommunal tjenstepensjon som et aktivitetsområde omkring 2012. Kommunal landspensjonskasse (KLP) er i dag eneste aktive tilbyder av forsikret kommunal tjenstepensjon, og er dermed kommunenes eneste alternativ til egen pensjonskasse. I forbindelse med at ny ordning for offentlig tjenstepensjon skal innføres fra 2020, har DNB og Storebrand signalisert at de ønsker å reetablere seg i markedet.

Kommunesektorens Organisasjon (KS) har bedt Oslo Economics om å vurdere eventuelle konsekvenser av konkurranse i markedet, samt om det eksisterer hindringer for konkurranse og implikasjoner av at disse eventuelt løses. Vi har fått følgende mandat:

*«Prosjektet skal gjøre en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av konkurranse om offentlig tjenstepensjon og identifisere konkurransehindrende forhold og tiltak som kan fremme konkurranse.»*

### Etableringshindringer gir risiko for samfunnsøkonomisk ineffektivitet

Den samlede forvaltningskapitalen i markedet for kommunal offentlig tjenstepensjon er omtrent 600 milliarder kroner, hvorav KLP i dag forvalter mer enn 440 milliarder kroner. I 2018 innbetalte kommunene 43 milliarder kroner til KLP, hvorav omtrent to milliarder kroner gikk til administrasjonskostnader. De betydelige verdiene innebærer at det i et samfunnsøkonomisk perspektiv er viktig at markedet fungerer effektivt.

I dag er kommunenes eneste alternativ til KLP å opprette egne pensjonskasser. Dette alternativet krever betydelig egenkapital, og faste kostnader relatert til driften medfører at det for de fleste kommuner ikke er et aktuelt alternativ. Markedet for kommunal tjenstepensjon mangler dermed dynamikken som skapes når kundene kan velge bort tilbydere som ikke effektivt tilfredsstiller deres behov. Fragmentert eierskap innebærer også at KLP kan være utsatt for organisatorisk slakk hvis ikke selskapet møter konkurranse. En annen ulempe med kun én tilbyder er at alle kommuner, uavhengig av preferanser for risiko i forvaltningen, kundeservice og så videre, må akseptere KLPs tilbud.

I markeder der etableringsbarrierene er lave, vil en ineffektiv monopolist raskt bli utkonkurrert av nye aktører. Vi har identifisert betydelige etableringsbarrierer i markedet for kommunal tjenestepensjon. Dette skaper en risiko for at tilbydere som kunne skapt mer verdi for kundene enn KLP ikke etablerer seg. I sin tur gir dette risiko for samfunnsøkonomisk ineffektivitet.

### **Betydningen av at KLP er et gjensidig forsikringsselskap for etableringsbarrierer**

I KLP er kundene også eiere av selskapet og bidrar med nødvendig egenkapital. Eventuell profitt tilfaller kundene, noe som isolert sett er egnet til å redusere deres ulempe ved manglende konkurranse. På den annen side skaper organisasjonsformen til KLP også etableringsbarrierer i seg selv.

Kunder som forlater KLP vil normalt få med seg egenkapitalen de har skutt inn. Avkastningen på egenkapitalen holdes imidlertid tilbake. Den opptjente egenkapitalen i KLP beløper seg til 19,3 milliarder kroner, noe som gir en solvensgrad på 263 prosent. Dette er betydelig høyere enn KLP sin målsetning på 150 prosent. Eksisterende kunder nyter godt av den opptjente egenkapitalen, og hvis noen kunder forlater selskapet vil det bli mer kapital å dele på de gjenværende. Kombinasjonen av dette bidrar til at kommuner kan velge å bli værende i KLP, selv om de isolert sett skulle få bedre tilbud fra andre leverandører.

Den opptjente egenkapitalen gjør det også mulig for KLP å ta lavere premier enn det som ellers ville vært tilfellet. Hvis kommuner som forlater KLP hadde fått utbetalt en andel av den opptjente egenkapitalen, ville de kunne benyttet avkastningen på kapitalen til å finansiere eventuelle høyere premier hos andre. Dette ville økt valgfriheten, og ført til at kommunene ville valgt de isolert sett foretrukne leverandørene.

### **Andre etableringsbarrierer**

At få kommuner gjennomførte anbudskonkurranser medvirket ifølge DNB og Storebrand til at de trakk seg ut. Lojalitetsmekanismen som skapes av at opptjent egenkapital holdes tilbake, bidrar til å svekke kommunenes insentiver til å gjennomføre anbudskonkurranser. Transaksjonskostnader som kommunene må bære ved gjennomføring av konkurranser vil ytterligere svekke insentivene. Politikere eller ansatte i kommunene kan også av ulike grunner ha interesse av at kunde- og eierskapsforholdet til KLP opprettholdes. Kommunene er også lovpålagt å forsikre pensjonen til sykepleierne i KLP, men det er lite som tyder på at det skaper lojalitet i seg selv.

Hvis potensielle leverandører forventer at få kommuner vil gjennomføre anbudskonkurranser, vil de ikke være villige til å pådra seg store kostnader for å tre inn i markedet. Dette fordi det vil bli vanskelig for dem å oppnå et lønnsomt volum av kunder. (Rasjonelle) forventninger om begrenset anbudsaktivitet kan dermed sees på som en etableringsbarriere i seg selv. Den viktigste strukturelle etableringsbarrieren vurderes å være at det er svært kostnadskrevende å utvikle IT-systemene som er nødvendige for å tilby pensjonsproduktene.

### **Premieutjevning kan gi nye tilbydere en fordel**

Dagens ordning er ytelsesbasert, og det er tariffestet at alle kommuner i et felleskap, uavhengig av alderssammensetning, risiko for uføret etc. skal ha samme premie. Denne utjevningsmekanismen gjør at kommuner med ugunstig risikoprofil «subsidiertes» av kommuner med gunstigere risikoprofil. Dette kan gi nye leverandører en fordel, ettersom de vil kunne tilby kommuner med gunstig risikoprofil et felleskap der de ikke subsidierer noen. Hvis denne fordelten hadde vært av stor betydning, skulle man imidlertid forventet at nye aktører raskt kom inn i markedet. Ettersom KLP har vært alene i en lang periode, er trolig fordelten av begrenset betydning.

Den nye ordningen for offentlig tjenestepensjon vil være en hybridordning med elementer både av innskudd og ytelse. Dette vil trolig svekke betydningen av utjevning og dermed også oppstartsfordelen.

### **Etableringsbarrierene kan bygges ned**

Hvis kommunene med jevne mellomrom må gjennomføre anbudskonkurranser, vil aktører som vurderer å etablere seg i markedet få trygghet for at de vil kunne konkurrere om et stort volum. Anbudskonkurranser vil også kunne svekke innlåsningsmekanismen som skapes av at opptjent egenkapital holdes tilbake, gjennom at regelverket for offentlige anskaffelser forbyr å ta hensyn til egne eierinteresser ved valg av leverandør. Dette kan føre til at kommunene ser seg tjent med at den opptjente egenkapitalen i KLP minimeres.

Dersom partene i arbeidslivet åpner for at kommunene kan kjøpe ny og gammel ordning fra ulike tilbydere, vil kommunene kunne velge alternative tilbydere for den nye ordningen uten å gi slipp på hele fordelten av den opptjente egenkapitalen i KLP. Dette vil gjøre det lettere for nye aktører å tiltrekke seg kunder og på den måten redusere etableringsbarrierene. Ved en slik oppsplitting bør det imidlertid ikke være noe krav om at den enkelte tilbyder utjevner på tvers av ny og gammel ordning.

Å åpne for at kommunene kan ha ny og gammel ordning hos ulike leverandører vil også redusere de strukturelle etableringsbarrierene. Dette ved at kostnadene for et system som kun omfatter den nye ordningen forventes å være vesentlig lavere enn kostnadene ved et system som håndterer begge ordninger. Det vil også være mulig å redusere barrierene ved å åpne for at tilbydere kan kjøpe tilgang til IT-systemet til Statens pensjonskasse.

Kommunene kan også selv bidra til å legge til rette for konkurranse gjennom å bruke sitt eierskap til å sikre at kunder som forlater KLP får utbetalt en andel av den opptjente egenkapitalen. Kommunene kan videre etablere rutiner som begrenser risikoen for at enkeltpersoner, som kan ha egeninteresse av at kundeforholdet med KLP opprettholdes, får innflytelse på leverandørvalg.

### Konsekvenser av tiltak for å styrke konkurransen

Tiltak for å bygge ned etableringsbarrierene kan ha kostnader. Eksempelvis vil det å pålegge jevnlig anbuds konkurranser føre til at kommunene og KLP må bære transaksjonskostnader de ellers ikke ville pådratt seg. Å åpne for at kommuner kan ha ny og gammel ordning hos ulike leverandører kan på sin side skape kompleksitetskostnader, da det vil gi behov for informasjonsutveksling mellom tilbydere. Et tiltak som ikke er beheftet med kostnader er å åpne for at tilbydere kan kjøpe tilgang til Statens pensjonskasse sitt IT-system. Dette vil spare samfunnet for eventuelle dupliseringskostnader, samtidig som det vil gi staten økte inntekter.

Tiltak som skaper risiko for at kunder forlater KLP vil, ifølge KLP, svekke muligheten til å forvalte midler i lite likvide aktiva. Dette vil gjøre det utfordrende å imøtekomme kundenes forvaltningspreferanser. Videre vil flere leverandører innebære at kundene samlet sett må bære større faste kostnader, noe som særlig vil kunne ramme kommuner som blir værende i KLP.

Gevinsten av tiltakene vil være at kommunene får nytte godt av fruktene som følger av konkurranse, eksempelvis økt produktmangfold, stimulanse til innovasjon og effektivitet og mindre behov for tett eierstyring. Det er vår vurdering at gevinstene av tiltakene vil overstige kostnadene. At noen kostnader kun oppstår dersom kommunene selv opplever at konkurranse er til deres fordel, bidrar til denne konklusjonen.

Gevinstene og kostnadene vil ikke nødvendigvis bli likt fordelt mellom kommunene. Noen kommuner kan være særlig attraktive for nye tilbydere, for eksempel fordi de har en gunstig risikoprofil. Slike kommuner vil dra fordel av konkurransen. Kommuner som er lite attraktive for nye tilbydere vil på den annen side kunne bli igjen i KLP og måtte bære relativt mer av selskapets faste kostnader, samtidig som de vil ha mindre glede av premieutjevningen.

**Tabell 1: Fordeler og ulemper ved å legge til rette for nyetableringer/konkurranse**

	Fordeler ved konkurranse	Ulemper ved konkurranse
Effektivitet	<ul style="list-style-type: none"> <li>Økt sannsynlighet for at forvaltningen vil skje hos de mest effektive forvalterne</li> <li>Redusert risiko for organisatorisk slakk i KLP</li> <li>Redusert behov for tett eierstyring</li> <li>Incentiver til å redusere administrasjonskostnader etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>KLP vil i mindre grad kunne høste skalafordeler</li> <li>KLP vil måtte ha større deler av kapitalen i likvide aktiva</li> <li>Markedet må bære mer faste kostnader</li> <li>Transaksjonskostnader ved eventuelle anbuds konkurranser og bytte</li> </ul>
Produkter	<ul style="list-style-type: none"> <li>Økt mulighet for den enkelte kommune til å finne produkter som er tilpasset behov og preferanser</li> </ul>	
Priser og fordelingsvirkninger	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mulighet for priskonkurranse på administrasjon etc.</li> <li>Kommuner med attraktiv risiko kan unngå å betale for utjevning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kommuner som blir igjen hos KLP vil måtte bære en større andel av de faste kostnadene gjennom sine premieinnbetalinger</li> <li>Kommuner med lite attraktiv risiko blir i mindre grad subsidiert</li> </ul>

# 1. Bakgrunn og mandat

*Denne rapporten vurderer potensialet for konkurranse i markedet for kommunal tjenestepensjon. I rapporten presenteres det også mulige tiltak som kan fremme konkurranse gjennom å bygge ned identifiserte etableringsbarrierer. Det belyses også hvilke konsekvenser det kan ha for samfunnet og kommunene dersom flere tilbydere trer inn i markedet.*

Kjøp av offentlig tjenestepensjon er en betydelig kostnad for kommunene. Kommunenes kostnad kun for administrasjon beløper seg til omtrent to milliarder kroner årlig, og de totale premieinnbetalingene var i 2018 på over 43 milliarder kroner. Til tross for den betydelige markedsstørrelsen, er KLP i dag eneste tilbyder av kommunal tjenestepensjon som en forsikret ordning. Kommuner som ikke ønsker å drifte sin egen pensjonskasse har dermed ingen alternativer til KLP.

I 2020 innføres en ny ordning for offentlig tjenestepensjon, og i den forbindelse har både DNB og Storebrand signalisert at de ønsker å etablere seg i markedet. De mener imidlertid at forholdene ikke ligger til rette for velfungerende konkurranse. Dette har aktualisert debatten om konkurranse i markedet for offentlig tjenestepensjon – en debatt som også utspilte seg rundt 2010. I forrige runde av debatten utarbeidet Konkurransetilsynet (2010) en rapport som konkluderte med at forholdene i begrenset grad lå til rette for konkurranse.

KLP er organisert som et gjensidig forsikringselskap. Dette innebærer at kommunene både er kunder og eiere, og dermed også står for finansieringen av selskapet. Formålet med KLP er ikke å generere profitt, men å sikre kommunene lavest mulig pensjonskostnader. Konkurranse er vanligvis et gode for kundene i et marked. For eierne er det imidlertid en ulempe, ettersom konkurranse typisk bidrar til lavere priser, og også lavere salg dersom konkurransen tiltar som følge av nyetableringer. Det er dermed ikke opplagt hvordan kommunene vil påvirkes ved forsterket konkurranse.

Det er viktig for KS å ha innsikt i hvordan markedet for kommunal tjenestepensjon virker, ettersom KS skal ivareta kommunens interesser. I forbindelse med at DNB og Storebrand nå har signalisert interesse for

markedet, har KS gitt Oslo Economics i oppdrag å gjøre en analyse av markedet, med fokus på konkurransesituasjonen. Mer konkret har oppdraget bestått i å:

- Vurdere hvordan den nye ordningen for offentlig tjenestepensjon er egnet til å påvirke konkurransen
- Identifisere eventuelle hindringer for konkurranse, inkludert hvordan organiseringen av KLP er egnet til å påvirke konkurransen
- Skissere eventuelle tiltak som kan avhjelpe identifiserte hindringer
- Vurdere konsekvensene for kommunene av eventuell konkurranse i markedet

I arbeidet har Oslo Economics gjennomført 11 dybdeintervjuer. Følgende aktører har blitt intervjuet:

- Kommuner:
  - Askøy
  - Hamar
  - Hitra
  - Kristiansand
  - Moss
  - Skedsmo
  - Stavanger
- Virksomheter:
  - DNB
  - Kommunal Landspensjonskasse (KLP)
  - Storebrand
  - Statens pensjonskasse (SPK)

Pensjon, og særlig offentlig tjenestepensjon, er et komplisert produkt som er underlagt en rekke reguleringer, både i form av lover, forskrifter og tariffestede bestemmelser. I denne rapporten legger vi et konkurranseøkonomisk perspektiv til grunn. Vårt perspektiv kan derfor avvike fra hvordan eksempelvis en jurist med spesialkompetanse innen pensjon vil kunne betrakte markedet.

Rapporten er strukturert som følger: I kapittel 2 gir vi en beskrivelse av markedet for offentlig tjenestepensjon, før vi i kapittel 3 gjennomfører en konkurranseøkonomisk analyse. Videre presenterer vi i kapittel 4 mulige tiltak for å fremme konkurranse i markedet, og beskriver mulige konsekvenser av disse tiltakene. Deretter, i kapittel 5, forklares betydningen konkurranse kan ha for kommunene.

## 2. Markedet for offentlig tjenstepensjon

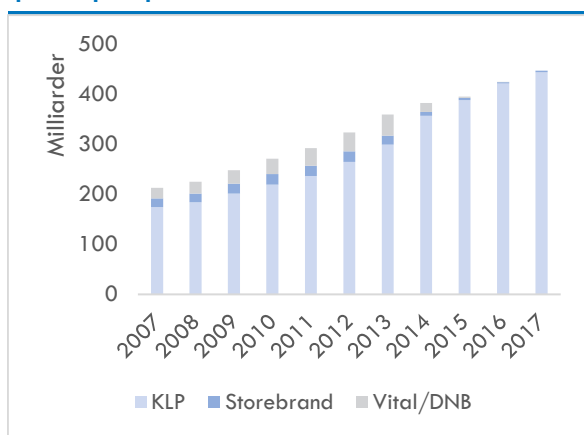
I dette kapitlet presenterer vi markedet for offentlig tjenstepensjon, med et særlig fokus på markedet for kommunal tjenstepensjon. Kapitlet beskriver markedsstørrelsen, markedsaktørene og de ulike produktene.

### 2.1 Overordnet om markedet

#### 2.1.1 Markedsstørrelse

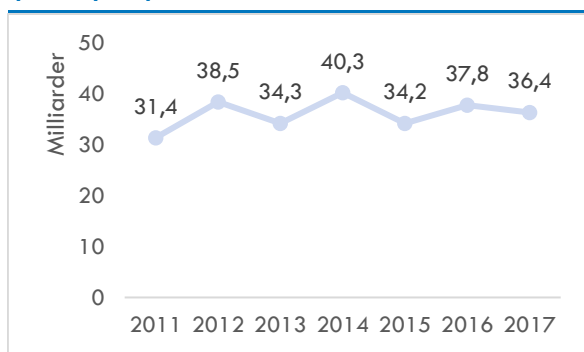
Markedet for offentlig tjenstepensjon er stort. I forsikret kommunal tjenstepensjon var de samlede forsikringsforpliktelsene på 447 milliarder kroner ved utgangen av 2017, vist i Figur 2-1. Videre var premieinntektene på 36 milliarder, vist i Figur 2-2 under.

**Figur 2-1: Forpliktelser – forsikret kommunal tjenstepensjon**



Kilde: Finans Norge

**Figur 2-2: Innbetalt premie i kommunal tjenstepensjon**



Kilde: Finans Norge

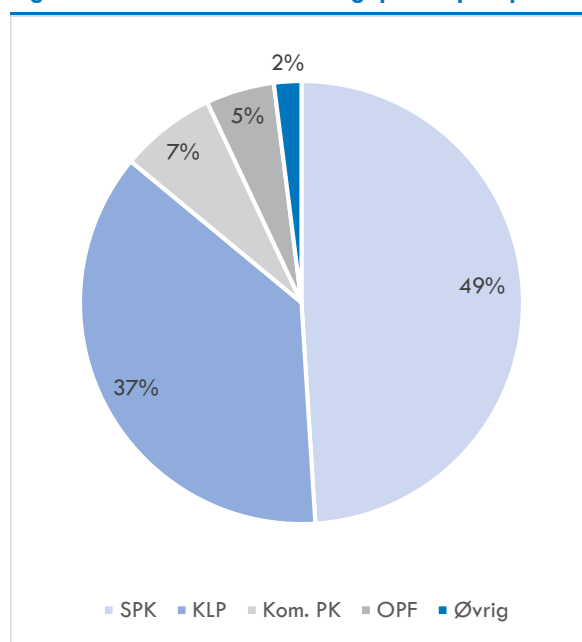
#### 2.1.2 Aktørbildet

Figurene under illustrerer hvordan markedet er fordelt mellom de ulike aktørene. Som en kan se i Figur 2-3 har Statens pensjonskasse (SPK) 49 prosent av markedet, mens KLP har 37 prosent. Kommunale pensjonskasser utgjør syv prosent av markedet, mens Oslo Pensjonsforsikring har fem prosent.

Etttersom det kun er mulighet for konkurranse om den kommunale tjenstepensjonen, ekskluderer vi Statens pensjonskasse fra oversikten i Figur 2-4. Videre har vi også tatt ut egne pensjonskasser, ettersom det ikke samme produkt som tilbys av KLP. Kommunale pensjonskasser er ikke forsikrede, og det er lite aktuelt å ha en egen pensjonskasse for mange av landets kommuner.

I Figur 2-4 definerer vi altså markedet til å gjelde forsikret kommunal tjenstepensjon, og KLP har ikke noen reelle konkurrenter (Storebrand tilbyr forsikret kommunal tjenstepensjon til én kommune). Oslo Pensjonsforsikring tilbyr også forsikret kommunal tjenstepensjon, men denne er begrenset til å gjelde ansatte i Oslo kommune.

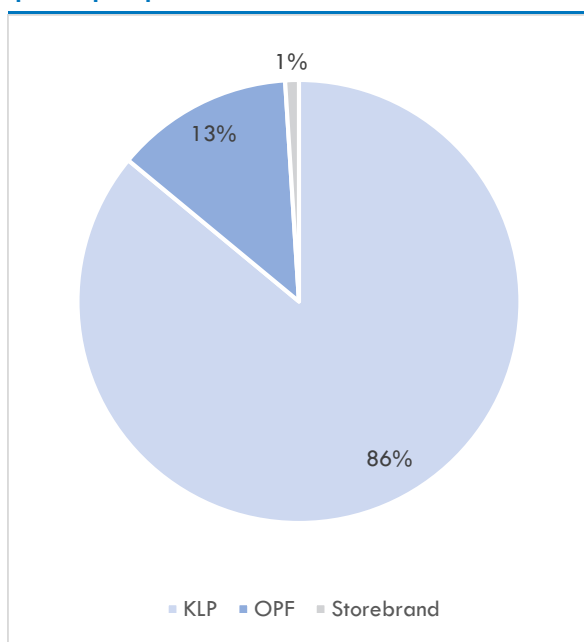
**Figur 2-3: Markedet for offentlig tjenstepensjon**



Kilde: KLP. «Øvrig» består blant annet av Pensjonskassen for helseforetakene i hovedstadsområdet, samt Storebrand.



**Figur 2-4: Markedet for forsikret kommunal tjenstepensjon**



Kilde: DNB Livsforsikring.

KLP er i dag eneste tilbyder av forsikret kommunal tjenstepensjon. Kommuner som ikke har anledning til, eller preferanser for, å ha egen pensjonskasse, har dermed ingen reelle alternativer til KLP. Dette innebærer at det per i dag ikke er konkurranse i markedet.

### 2.1.3 Nærmere om produktene

En pensjonsordning er en kombinasjon av en forsikring og en spareordning. Arbeidsgiver innbetaler en årlig forsikringspremie for sine arbeidstakere, som gir sistnevnte pensjonsutbetalingene når de går av med pensjon. Folketrygden vil utgjøre en andel av

pensjonen et individ får, i tillegg til supplerende ordninger. De supplerende ordningene kan både være individuell sparing, samt kollektive ordninger. Dette er tilfellet for offentlig tjenstepensjon.

Alle arbeidsgivere er pålagt å ha en kollektiv pensjonsordning for sine ansatte. I privat sektor er innskuddsordninger mest vanlig. Dette er ordninger der arbeidsgiver innbetaler en andel av lønnen, begrenset nedad til to prosent. Den akkumulerte sparingen utbetales i pensjon fordelt over et nærmere bestemt antall år.

Offentlig tjenstepensjon er derimot en ytelsesordning. Dette innebærer at arbeidstaker mottar en andel av sluttlønnen i årlig pensjon – uten noen tidsbegrensning. I offentlig sektor er andelen per i dag 66 prosent av lønnen, gitt at den forsikrede har arbeidet minst 30 år i offentlig sektor.<sup>1</sup>

Innenfor ytelsesbaserte ordninger skilles det mellom brutto- og nettoordninger. En nettoordning garanterer for den delen av pensjonsutbetalingen som kommer i tillegg til folketrygden, mens en bruttoordning garanterer for den samlede pensjonsutbetalingen inkludert folketrygden. Offentlig tjenstepensjon er i dag en bruttoordning. I ny offentlig tjenstepensjon fra 2020 vil offentlig tjenstepensjon ikke lenger være samordnet med folketrygden, og fungere som et tillegg.

Et ytterligere skille går mellom fonderte og ikke-fonderte ordninger. Mens fonderte ordninger innebærer at premiene blir betalt til et fond, innebærer ikke-fonderte ordninger at pensjonsutbetalinger finansieres gjennom løpende innbetalinger. Mens alle ordninger vektlagt i denne rapporten er fonderte ordninger, har Statens pensjonskasse en ikke-fondert ordning.

<sup>1</sup> Et unntak er Oslo kommune.

**Tabell 2-1: Pensjonstilbydere til det offentlige**

	Leverandør	Lovfestet
Statsforvaltningen	SPK	Ja
Statlige foretak	SPK/KLP	Nei
Apotekansatte	SPK	Ja
Helseforetakene	KLP	Nei
Sykepleiere	KLP	Ja
Sykehusleger	KLP	Nei
Øvrige statlige	KLP	Nei
Kommuner (ekskl. skoler)	KLP/egne pensjonskasser	Nei
Kommunale foretak	KLP/ egne pensjonskasser	Nei
Skoleverket/lærere	SPK	Nei
Sykepleiere	KLP	Ja
Diverse institusjoner	SPK/KLP	Nei

Kilde: Oslo Economics

Det er partene i arbeidslivet som avtaler de detaljerte pensjonsbetingelsene. I offentlig sektor er pensjonsrettighetene en del av tariffavtalene.

Det følger av gjeldende tariffavtaler at tjenstepensjonsordningen skal være basert på et finansieringssystem som er alders- og kjønnsnøytralt. Premien skal utjevnes mellom kommunene som inngår i samme kollektiv.

#### 2.1.4 Kommunale pensjonskasser

Selv om KLP i dag ikke har noen reelle konkurrenter i markedet for kommunal tjenstepensjon, er et mulig substitutt for kommunene å ha egne pensjonskasser. Egen pensjonskasse innebærer imidlertid at kommunen selv må dekke faste driftsutgifter. Videre må kommunene stille forholdsvis mye egenkapital bak forvaltningen, ettersom det i motsetning til i et forsikringselskap ikke er noe assuransefelleskap å dele risikoen med.

Tidligere var det forholdsvis vanlig at kommunene hadde egne pensjonskasser. I dag er det hovedsakelig de mest folkerike kommunene som har egne

pensjonskasser. Dette kommer som følge av at forvaltningskapitalen må være forholdsvis stor for å rettferdiggjøre de faste kostnadene, samt at de største kommunene typisk har en risikoprofil som gjør at de kommer dårlig ut ved utjevning.

#### 2.1.5 Ny offentlig tjenstepensjon fra 2020

Våren 2018 inngikk LO, Unio, YS, Akademikerne, KS og Spekter en avtale med Arbeids- og sosialdepartementet om ny pensjonsløsning for ansatte i offentlig sektor. Mens en pensjonist i dag får utbetalt pensjon tilsvarende 66 prosent av sin sluttlønn, vil en arbeidstaker under den nye ordningen kunne tjene opp pensjon som en andel av lønnen for alle yrkesaktive år. Dette vil kunne gi et påslag, og skal gjøre at det vil lønne seg å jobbe lenger. Denne forskjellen er vist i Tabell 2-2, der den sluttlønnsbaserte ordningen erstattes av en alleårsopptjening.

Det er flere endringer fra gammel til ny ordning for offentlig tjenstepensjon. En viktig forskjell er at den nye ordningen ikke vil ha samordning med folketrygden, slik at den nye ordningen er en nettoordning snarere enn en bruttoordning.

**Tabell 2-2: Endringer fra gammel til ny ordning**

Gammel ordning	Ny ordning
Bruttoordning	Nettoordning
Samordning med folketrygden	Ikke samordning med folketrygden
Sluttlønnsbasert, 30 års opptjeningsstid	Alleårsopptjening, pensjon på oppbygning av pensjonsbeholdning
Reguleringspremier som følge av lønnsvekst	Ikke reguleringspremier som følge av lønnsvekst
AFP = tidligpensjon, kan ikke kombineres med arbeid	AFP = livsvarig tilleggspensjon, kan fritt kombineres med arbeid
Levealdersjustering, skjerming av ansatte født i 1958 og tidligere	Levealdersjustering
3 års krav til tjenestetid	1 års krav til tjenestetid

Kilde: DNB Livsforsikring.

I forbindelse med den nye avtalen har Storebrand og DNB ytret ønske om å på nytt gå inn i markedet for offentlig tjenstepensjon.

## 2.2 Nærmere om KLP

KLP er organisert som et gjensidig forsikringsselskap (GFS). Denne organiseringen har noen viktige implikasjoner for KLP som aktør i markedet.

### 2.2.1 Generelt om gjensidig forsikringsselskap

Et gjensidig forsikringsselskap innebærer at kundene eier selskapet. Dette er til forskjell fra det mer tradisjonelle aksjeselskapet (AS). Kundene i et forsikringsselskap organisert som AS betaler premier mot å få pensjonsutbetalinger i retur. Kundene i et gjensidig forsikringsselskap må i tillegg til å betale premier stille opp med nødvendig egenkapital. I et AS vil imidlertid avkastningen på egenkapitalen tilfalle eierne av kapitalen, mens avkastningen tilfaller kundene i et gjensidig forsikringsselskap.

Risikoen for en kunde i et AS er dermed i utgangspunktet lavere enn i et GFS. Siden kundene selv eier kapitalen, og dermed ikke trenger å betale leie for denne, kan imidlertid premiene bli lavere. At kundene i KLP også er eiere medfører at kundeforholdet kommunene har til KLP er ulikt det de ville hatt til en annen aktør. De er tettere knyttet til selskapet, men har også potensielt mer innflytelse over selskapet.

### 2.2.2 Kommunenes egenkapital

Kundene i KLP skyter inn egenkapital, som skal være med å sikre forpliktelsene. Kundene må derfor skyte inn egenkapital ved etableringen av kundeforholdet

(eierforholdet) og over tid når forpliktelsene overfor kunden vokser.

I et AS betaler kundene kun inn premier, men i disse premiene vil det være et element for leie av soliditet, dvs. eiernes kapital. Dette kommer av at i premieinnbetalingene til et livsforsikringsselskap som er AS, vil selskapet være nødt til å ta en fortjenestemargin som kan gi avkastning til eksterne eiere.

I et aksjeselskap vil investorer skyte inn egenkapital og forvente avkastning på kapitalen. Hvis kommunenes egenkapital i KLP også skal betraktes som en investering i økonomisk forstand, bør den altså ha et avkastningskrav. Hadde kommunene heller enn å investere i egenkapital i KLP, plassert denne kapitalen andre steder, for eksempel på en sparekonto eller i finansmarkedene, kunne de forventet seg en avkastning. Det er dette som utgjør alternativkostnaden til kapitalen som legges inn i KLP. Andre alternative anvendelser av kapitalen er naturligvis også å investere i kommunale tjenester som helse og oppvekst, som også kunne skapt nytteverdi som gir en alternativkostnad.

Som følge av KLPs vedtekter, § 2-3 tredje ledd, har ikke kundene tilgang på opptjent egenkapital.<sup>2</sup> Dette gjør at den innskutte egenkapitalen ikke fører med seg ren finansiell avkastning for kundene. Hvis kundene har et avkastningskrav på kapitalen, kan dette bety at de taper finansielle verdier på alle egenkapitalinnskudd (og dermed plasserer pengene sine til negativ netto nåverdi).

Den opptjente egenkapitalen kan imidlertid gi indirekte nyttevirksomheter for kundene, for eksempel

<sup>2</sup> Bestemmelsen lyder: «Egenkapitalinnskuddet kan bare tilbakebetales i forbindelse med flytting av kundeforholdet fra KLP og forutsetter forhåndssamtale av Kredittilsynet.»

Gjenstand for eventuell tilbakebetaling er medlemmets andel av det faktiske oppsamlede egenkapitalinnskuddet på opphørstidspunktet.»

gjennom god soliditet i KLP eller ved at kundene over tid kan få lavere premier. Avkastningen på den innskutte egenkapitalen tilfaller selskapet, og dette omtales gjerne som opptjent egenkapital. Den opptjente egenkapitalen vil dermed gi fordeler til alle selskapets kunder, også nye kunder som ikke har bidratt like mye til oppbygningen gjennom historiske egenkapitalinnskudd. Denne mekanismen gjør det attraktivt å tre inn i KLP, men lite attraktivt å forlate selskapet.

Et sentralt spørsmål er hvordan man skal betrakte egenkapitalinnskuddene. Hvis de betraktes som en investering, men uten at kundene får tilgang på avkastningen, må verdien av avkastningen vurderes som et tap. Hvis innskuddene derimot kan betraktes som en forsikringspremie, fører det ikke nødvendigvis til tap dersom for eksempel premien reduseres tilsvarende verdien av avkastningen på den innskutte egenkapitalen. Det er imidlertid klart at hvis ikke kundene kompenseres for den tapte avkastningen av KLP, vil kundene komme dårligere ut.

KLP har også anledning til å be kundene om å skyte inn ekstra egenkapital i særlig dårlige tider. Dette ble blant annet gjort i 2001, da kapitaldekningen var spesielt lav etter uro i finansmarkedene.<sup>3</sup> Dette skaper en fundamental forskjell mellom eierrollen i et GFS og AS. I et AS har eierne, som altså er aksjonærer, per definisjon begrenset ansvar, og vil ikke risikere å tape mer enn egenkapitalen de har skutt inn.

Hvis kommunene hadde vært investert i et livselskap organisert som aksjeselskap, ville ikke selskapet hatt anledning til å kreve ytterligere egenkapitalinnskudd i dårlige tider. Eier man egenkapital i et AS, følger det ikke noen forpliktelser om å måtte bidra med ytterligere kapital hvis selskapet sliter, slik det historisk har vært som eier av egenkapital i KLP.

At KLPs eiere har nedsiderisiko og risikerer å tape mer enn bare innskuddene, er en ytterligere risiko KLP bør kompensere eierne av egenkapital for. KLPs eiere bør dermed kreve høyere avkastning enn de ville ha krevd i en tilsvarende investering i et vanlig AS.

---

<sup>3</sup> [https://www.kommunal-rapport.no/artikkel/ingen\\_flere\\_krav\\_fra\\_klp](https://www.kommunal-rapport.no/artikkel/ingen_flere_krav_fra_klp)

## 3. Analyse av konkurransesituasjonen

*Det kommunale tjenstepensjonsmarkedet kjennetegnes av at KLP er eneste aktive tilbyder av forsikrede pensjonsordninger. Videre er potensialet for konkurranse begrenset, da kundeforhold i KLP i dag virker innlåsende og dermed er en vesentlig hindring for effektiv konkurranse. Dette kommer i tillegg til andre strukturelle etableringsbarrierer.*

### 3.1 Om konkurranse i markedet for offentlig tjenstepensjon

#### 3.1.1 Konkurranse gir effektiv ressursbruk

I et samfunnsøkonomisk perspektiv er konkurranse ønskelig fordi det bidrar til effektiv bruk av samfunnets ressurser. I et marked som er preget av konkurranse mellom flere aktører, vil kundene velge aktørene med de mest attraktive tilbudene. Dette skaper en dynamikk der de mest effektive aktørene faktisk velges. Videre kan mulighet til å velge blant flere leverandører være et gode i seg selv.

Årsaken til at konkurranse kan bidra til effektiv ressursbruk er at jo mer effektiv en aktør er, jo mer attraktivt tilbud vil den kunne tilby og samtidig få lønnsomhet på salget. Dette gjør det mulig og rasjonelt for effektive aktører å kapre kunder fra ineffektive aktører, gjennom å tilby kundene attraktive betingelser. Konkurransedynamikken fører dermed til at aktører som er lite effektive må bli mer effektive for å hevde seg i konkurransen. De som ikke lykkes med å bli effektive vil over tid konkurreres ut av markedet, slik at kun de effektive tilbyderne står igjen.

Konkurranse bidrar til å maksimere det samfunnsøkonomiske overskuddet. Ettersom konkurransen utspiller seg ved å tilby gode betingelser til kundene, vil kundene i siste instans sitte igjen med deler av gevinsten fra at ressursene benyttes effektivt. Jo hardere konkurransen er, jo mindre av gevinsten vil bli værende igjen hos de effektive bedriftene og jo mer vil tilfalle kundene. Konkurranse kan i utgangspunktet gi lavere priser, bedre kvalitet, høyere servicenivå etc. Kundenes preferanser, produktenes egenskaper og andre forhold vil være avgjørende for hvilke gevinster som oppnås, og i hvilken form gevinstene kommer.

Selv om konkurranse vanligvis fostrer effektivitet, kan det i noen tilfeller være mest effektivt med monopol. Hvis en bransje preges av betydelige irreversible eller

faste kostnader, vil skalafordelene bli store. Flere konkurrerende aktører reduserer da muligheten til å hente ut skalafordeler og gir unødvendig duplisering av kostnader. Ved tilstrekkelig store skalafordeler kan derfor etableringsbarrierene bli uoverstigelige, selv om det kun er en bedrift i markedet. Dette omtales som naturlige monopol. I et samfunnsøkonomisk perspektiv vil det heller ikke alltid være ønskelig å bryte opp naturlige monopol, nettopp grunnet skalafordelene. Strømnett og jernbaneskiner er eksempler på naturlige monopol som er ønsket. Dette skyldes at det ville vært lite effektivt å ha parallell infrastruktur.

Selv om et monopol er naturlig, vil imidlertid den profittmaksimerende prisen ligge høyere enn den som maksimerer samfunnsøkonomisk overskudd. Ettersom naturlige monopol heller ikke står overfor noe konkurransekorrektiv, er det derfor nødvendig å regulere deres adferd dersom ressursene skal utnyttes effektivt i samfunnsøkonomisk forstand.

#### 3.1.2 Konkurranse om offentlig tjenstepensjon

Offentlige arbeidsgivere har en tariffestet plikt til å gi sine arbeidstakere definerte pensjonsutbetalinger. Produktet som kunden, dvs. arbeidsgiveren, kjøper, er dermed fastsatt. Dette innebærer at arbeidstakeren selv ikke vil påvirkes direkte av konkurransen om å tilby offentlige tjenstepensjoner.

Når produktet er gitt, vil ikke tilbyderne kunne konkurrere på utformingen av selve produktet. De vil imidlertid kunne konkurrere på andre elementer som er av betydning for kundene. Et eksempel er vederlaget for å påta seg pensjonsforpliktelsene. Jo sterkere konkurranse, jo mindre vil leverandørene av pensjoner kunne kreve for å sikre og bære arbeidsgivernes pensjonsforpliktelser. Videre vil leverandørene kunne konkurrere på service, eksempelvis knyttet til støtte og oppfølging av både kunder og forsikrede arbeidstakere. Endelig vil de vil de kunne konkurrere ved å differensiere seg på risikoprofil. Noen kunder vil eksempelvis kunne ønske at forvaltningen skjer med lav- og andre med høy risiko.

Arbeidsgiverne, som betaler for pensjonene, vil på tilsvarende måter som kunder i andre markeder kunne påvirkes av svak konkurranse. Disse vil også kunne rammes hardere enn kunder i andre markeder. Dette skjer fordi de ikke kan respondere på høye priser med å redusere sitt kjøp. De må kjøpe like mye uavhengig av pris.

### 3.1.3 Betydningen av at kunder selv eier KLP

KLP, som de fleste kommuner kjøper pensjonstjenester fra, er organisert som et gjensidig selskap og eies av sine kunder. Et eventuelt overskudd fra virksomheten vil dermed på en eller annen måte komme kommunene til gode. For kundene reduserer dette det potensielle tapet av begrenset konkurranse. Det vil imidlertid ikke eliminere det potensielle tapet.

Konkurranse stimulerer til kreativitet og effektivitet. Sammenliknet med en virksomhet som står overfor hard konkurranse, vil en som ikke er utsatt for konkurranse ha et mindre press på seg til å være effektiv. Ettersom effektiv drift typisk er krevende for en organisasjon, svekkes insentivene til å være kreativ og effektiv ved manglende konkurranse. Dette innebærer at en ekstra krone innbetalt i en situasjon med svak konkurranse ikke nødvendigvis generer en fordel for kunden tilsvarende en krone.

En rekke virksomheter som kunne produsert tjenester selv, velger i stedet å kjøpe tjenestene i markedet. Eksempelvis kjøper kommuner inn en rekke tjenester de er lovpålagt å levere i stedet for å produsere dem selv. Alt fra drift og vedlikehold av infrastruktur til tjenester innenfor eldreomsorg blir kjøpt inn av mange kommuner. Dette illustrerer at å eie en produsent selv ikke nødvendigvis gir lavest kostnader.

Selv om en tilbyder er eiet av sine kunder, er det derfor en fordel for kundene at den møter et konkurransekorrektiv. I en situasjon der KLP ikke møter konkurranse er det derfor ingen garanti for at kommunenes pensjonskostnader blir lavest mulig, selv om kundene eier KLP. Ettersom formålet med KLP ikke er å skape profitt, men levere pensjonstjenester til eierne/kundene til en lavest mulig kostnad, bør derfor kommunene ha interesse av at det eksisterer et reelt konkurransekorrektiv.

## 3.2 Konkurransesituasjonen

Konkurransesituasjonen i markedet for kommunal tjenestepensjon har variert over tid. I dag kjennetegnes markedet av at KLP er eneste aktive tilbyder av kommunal tjenestepensjon.

### 3.2.1 Historisk utvikling i konkurransesituasjonen

Årsakene til at KLP i dag er alene om å tilby tjenestepensjon til kommuner er trolig sammensatte. Frem til omtrent 2012 var både DNB og Storebrand aktive i markedet. Storebrand og DNB opplyser begge om at det var sammensatte årsaker til at de trakk seg ut av markedet.

På 1990-tallet opplevde DNB og Storebrand at en del kommuner konkurranseutsatte pensjonstjenestene. Tidlig på 2000-tallet avtok veksten i antall kommuner som jevnlig gjennomførte anbudskonkurranser, og den

stanset etter hvert opp. DNB og Storebrand erfarte at det primært var kommuner uten kundeforhold til KLP som avholdt anbudskonkurranser. Da veksten stanset var fortsatt få kommuner utenfor KLP.

Ettersom KLP sine kunder sjelden avholdt anbudskonkurranser, forventet hverken DNB eller Storebrand at volumet de kunne konkurrere om ville øke. Samtidig hadde begge betydelige faste kostnader knyttet til offentlig tjenestepensjon. I kombinasjon gjorde dette at DNB og Storebrand vurderte markedet som relativt lite attraktivt.

Videre ble tilbyderne av forsikringsprodukter underlagt nye reguleringer, henholdsvis ny forsikringslov og det såkalte Solvens II-regelverket. Den nye forsikringsloven innebar at forvalteren, i motsetning til tidligere, ikke kunne ta en andel av avkastningen på forvaltede midler dersom forvaltningen gav høyere avkastning enn avtalt. Denne begrensningen gjorde trolig markedet mindre kommersielt interessant. Innføringen av Solvens II innebar blant annet at forsikringsselskapene måtte øke sin egenkapitalandel. Grunnet en kapitalkrevende natur, rammet dette forvaltning av offentlige tjenestepensjoner hardere enn mange andre produktområder. Ettersom både DNB og Storebrand i utgangspunktet vurderte markedet som forholdsvis lite interessant og utsiktene til vekst var dårlige, fant de det rasjonelt å allokere kapitalen mot mindre kapitalkrevende og mer lønnsomme produkter.

Selv om både DNB og Storebrand lyktes i å vinne en forholdsvis stor andel av anbudskonkurransene, kan det ikke helt utelukkes at de til en viss grad også ble «(konkurrert ut)» av KLP. De aller fleste kundene synes jo å ha vurdert at KLP hadde det beste produktet. De ble faktisk værende hos KLP, til tross for alternativer.

Selv om det skulle være tilfellet at KLP konkurrerte ut de kommersielle aktørene i 2012, må det ikke nødvendigvis skyldes at KLP var mest effektiv. Dette drøftes nærmere under punkt 4. Videre er det ingen garanti for at KLP vil være effektiv i all fremtid dersom selskapet ikke står overfor et reelt konkurransepress. Det at DNB og Storebrand tidligere har forlatt markedet gir dermed ikke grunnlag for å konkludere verken med at disse var mindre effektive enn KLP eller at KLP ikke har behov for et konkurransekorrektiv.

### 3.2.2 Potensialet for nyetableringer

Som vi redegjør nærmere for under punkt 4 er det flere mekanismer som begrenser nykommeres muligheter til å vinne kunder. Høy kompleksitet i produktene, med tilhørende reguleringer, og til dels høye irreversible kostnader, bidrar også til at etableringsbarrierene blir høye.

Etableringsbarrierene fremstår som tilnærmet uoverstigelige for aktører som ikke allerede tilbyr pensjonstjenester. For store aktører med erfaring fra å tilby likende produkter fremstår barrierene noe lavere. Særlig gjelder dette for DNB og Storebrand, da de tidligere har vært aktive i markedet og har aktivitet i liknende markeder. Dette innebærer at de til dels har nødvendig kompetanse og interne ressurser som kan benyttes til å bygge opp en satsning.

Både DNB og Storebrand har signalisert offentlig at de er interessert i å gjenetablere seg i markedet i forbindelse med overgangen til ny ordning for offentlig tjenstepensjon. De har imidlertid samtidig signalisert at ny tjenstepensjonsordning ikke i seg selv er nok for å rettferdiggjøre reetablering. De opplyser at hindringene må bygges ytterligere ned dersom det skal være aktuelt med reetablering. Eksempelvis etterlyser de anbudsplikt.

Sannsynligheten for nyetableringer vurderes dermed som begrenset dersom det ikke gjøres tiltak i markedet. Med tiltak vil imidlertid sannsynligheten for nyetableringer være forholdsvis stor, ettersom DNB og Storebrand begge nå bruker ressurser på å sikre rammebetingelser som gir grunnlag for kommersielle leverandører.

### 3.2.3 Betydningen av mulighet for egne pensjonskasser

I dag er kommunenes eneste alternativ til KLP å ha en egen pensjonskasse. Det å opprette en egen pensjonskasse vil være forbundet med irreversible kostnader, samt kostnader til den løpende driften. Dette er kostnader som i liten grad varierer med størrelsen på kapitalen som skal forvaltes.

For mange kommuner vil dermed en egen pensjonskasse være uaktuelt. Kostnadene ved å opprette og drifte egen kasse vil være høye sammenliknet med de forvaltede midlene. Opprettelse av egen pensjonskasse fremstår dermed som et alternativ kun for de aller største kommunene. De aller fleste kommunene vil ha behov for å kjøpe pensjonstjenester fra eksterne leverandører.

Videre vil en egen pensjonskasse, i motsetning til forvaltning levert fra forsikringsselskap, ikke være en forsikret ordning. Dette innebærer at egen kasse uansett ikke er et perfekt substitutt til ordninger som kjøpes av et forsikringsselskap. Kommunenes mulighet til å opprette egne pensjonskasser fremstår derfor som et svakt konkurransekorrektiv for KLP.

<sup>4</sup> Disse faktorene er brukt av Konkurransetilsynet i saker tidligere, blant annet om Prior fra 2005 og Media Norge ASA fra 2007.

### 3.2.4 KLP møter verken faktisk eller potensiell konkurranse – risiko for ineffektivitet

Høye etableringskostnader og manglende eksisterende alternativer til KLP innebærer at KLP hverken møter faktisk eller potensiell konkurranse. KLP argumenterer for at den manglende konkurransen er lite problematisk av to grunner. For det første er eierne og kundene de samme, slik at et eventuelt overskudd uansett vil tilfalle kundene. For det andre argumenterer KLP med at konkurranse vil innebære at det blir færre å dele de faste kostnadene på, som vil innebære høyere kostnader for kundene.

Som for andre monopoler vil imidlertid kundene avskjæres fra fordelene av å kunne velge mellom flere alternativer, samtidig som dagens situasjon gir en risiko for ineffektivitet.

#### Risikofaktorer for ineffektivitet - teori

Økonomisk forskning indikerer at organisasjoner som over tid ikke møter reell konkurranse kan bli ineffektive, omtalt som organisatorisk slakk eller «*X-inefficiency*». Konseptet ble introdusert av Leibenstein (1966), og beskriver en situasjon der et selskap har høyere gjennomsnittskostnader enn det som teoretisk er nødvendig for å oppnå gjeldende produktionsnivå. Organisatorisk slakk gir ikke nødvendigvis et tilsvarende velferdstap i samfunnsøkonomisk forstand, fordi slakket kan gi økt velferd for individene i organisasjonen. Likevel vil eventuelt organisatorisk slakk i KLP medføre høyere kostnader for kommunene, altså sine egne kunder.

Hjelmeng og Sørgard (2014) viser til at faktorer som kan redusere risikoen for organisatorisk slakk, foruten konkurransekorrektivitet, er:<sup>4</sup>

1. Jo større vekt eierne legger på lønnsomhet;
2. Jo mer konsentrert eierskapet er;
3. Jo større innslag av kompetente eiere;
4. Om selskapets eiermidler omsettes på børs;
5. Jo nærmere selskapet følges av eksterne analytikere;
6. Jo mindre unik selskapets virksomhet er.

Det er særlig grunn til å tro at de to første faktorene er av betydning. Dersom eierskapet er konsentrert og eierne selv har en betydelig økonomisk interesse av resultatet, vil eierne ha sterke insentiver til å yte innsats for å sikre effektivitet. Dette ble først analysert av Jensen og Meckling (1976). Mekanismen skyldes at det å yte innsats er forbundet med en kostnad for eierne. Jo mer eieren som må yte den kostbare innsatsen får igjen i form av økonomisk resultat, jo mer innsats har den da insentiver til å yte. Et fragmentert

eierskap kan dermed medføre et gratispassasjerproblem dersom ingen har incentiver til å yte innsats for å opprettholde effektiviteten. Det kan også være lettere å få tilgang til relevant informasjon om effektiviteten for en stor eier enn for en liten.

### Eksempelboks 1: Eierskap og risiko for slakk

*Hvis et selskap eksempelvis eies fullt ut av en enkelt privatperson og denne kun eier dette ene selskapet, vil hver krone som benyttes (unødvendig) bety en krone mindre til eieren. Hvis eieren også daglig har oppsyn med driften vil den ha gode forutsetninger for å indentifisere eventuell slakk.*

*Hvis derimot eierskapet er delt mellom mange, og eierskapet forvaltes av noen uten direkte økonomisk egeninteresse av resultatet, vil forvalterne derimot ha svakere incentiver til å yte innsats for hindre ineffektivitet. Hvis forvalteren også har mindre nærhet til bedriften vil den også ha mer begrensede muligheter til å oppdage ineffektivitet.*

Eiernes, eller deres representanters, kompetanse er trolig også av stor betydning for risikoen for organisatorisk slakk. Når det er et skille mellom eier og ledelse kan eierne sees på som en prinsipal og ledelsen dens agenter. Utfordringen i slike prinsipal-agentforhold er at det i utgangspunktet ikke er sammenfallende interesser mellom dem.

Eierne vil eksempelvis typisk ønske at ledelsen skal yte mest mulig innsats, mens innsats er forbundet med kostnader for ledelsen. Videre kan ledelsen ha andre ønsker for virksomheten enn eierne. Ledelsen kan også ønske å bruke finansielle midler på å utvide virksomheten eller tre inn i nye forretningsområder uten at dette er i eiernes interesse. Dette er blant annet er påpekt av Jensen (1986). Profesjonelle eiere vil typisk ha kompetanse på hvordan ledelsen kan incentivere til også å følge eiernes interesser. Eiere som har kunnskap om den spesifikke virksomheten vil også ha bedre forutsetninger enn andre til å oppdage ineffektivitet.

De tre siste punktene i listen over vil også kunne ha betydning for risikoen for organisatorisk slakk. Disse vil imidlertid trolig virke mer indirekte. Dersom et selskap er børsnotert, gjør krav til rapportering etc. at det kan bli lettere å oppdage ineffektivitet. Hvis selskapet også følges av eksterne analytikere, vil disse basert på rapporter og kunnskap om markedet raskt kunne indentifisere ineffektivitet. Selskaper som er børsnotert, og dermed er aktuelle for å følges av analytikere, har imidlertid vanligvis et lite konsentrert eierskap. Hvis eierskapet først er fragmentert, vil imidlertid notering på børs kunne redusere risikoen, alt annet likt. Hvis selskapets virksomhet likner andre selskapers virksomhet vil det også være lettere å

oppdage ineffektivitet uten spesifikk kompetanse om virksomheten. Dette er fordi nøkkeltall etc. kan sammenliknes mot andre virksomheter.

Basert på diskusjonen over følger det at risikoen for organisatorisk slakk øker dersom eierskapet er fragmentert, eiernes representanter har begrenset egeninteresse av virksomhetens resultat og har begrenset kompetanse. Risikoen for ineffektivitet kan også øke dersom selskapet disponerer store finansielle ressurser, gjennom at det muliggjør både sløsing og utvidelse av virksomheten. Til slutt vil unik virksomhet gjøre det mer utfordrende å oppdage organisatorisk slakk, som i neste instans kan øke risikoen for at det faktisk inntreffer.

### Risikoen for organisatorisk slakk i KLP

Norge har over 400 kommuner og de fleste er kunder, og dermed også eiere, av KLP. Eierandelene bestemmes av andel av premiereserven for den enkelte kunde. Selv om det er noen kommuner som har en betydelig større eierandel enn andre, innebærer dette at KLP har et fragmentert eierskap.

Eierskapet i KLP forvaltes av representanter som utpekes av medlemskommunene. Det er ulike valgkretser som velger representanter til generalforsamlingen, det øverste organet. I generalforsamlingen utpekes blant annet medlemmer til representantskapet, som består av 45 medlemmer inkludert ansatte i KLP. Representantskapet utpeker blant annet styret. Det er dermed et fragmentert styringssystem, som videre bidrar til avstand mellom ledelsen og kommunene som eiere. I sin tur kan dette gi ledelsen av KLP stor selvråderett.

De som representerer kommunene som eiere har naturlig nok ikke noen økonomisk egeninteresse i resultatet til KLP. De vil dermed kunne ha begrensede incentiver til å yte innsats for å hindre ineffektivitet. Dette er særlig fordi kun en liten del av den eventuelle gevinsten vil tilfalle kommunen de representerer.

Forsikringsprodukter er av natur kompliserte. Det er videre ikke gitt at representantene har god kompetanse på forsikringsaktivitet og dermed har mulighet til å indentifisere eventuell organisatorisk slakk. Representantene kan også ha begrenset erfaring med eierskapsoppgaver og dermed også kompetanse på å håndtere prinsipal-agentproblematikk.

KLP er unikt langs flere dimensjoner. Eksempelvis er KLP eneste aktive tilbyder av forsikrede kommunale tjenstepensjoner, som utgjør store deler av virksomheten. Videre er forvaltningskapitalen svært stor og KLP organisert som et gjensidig selskap. Dette kan gjøre sammenlikninger med andre selskap



utfordrende, som igjen gjør det vanskeligere å overvåke at selskapet opererer effektivt.

Fama og Jensen (1983) påpeker at en viktig kontrollmekanisme i gjensidige selskaper (GFS) er eiernes anledning til å ta ut sin egenkapital og plassere den andre steder. Risikoen for at egenkapital trekkes ut kan insentivere ledelsen til å sikre effektivitet. KLPs vedtekter gir selskapet anledning til å holde igjen opptjent egenkapital. Dette kan dermed gjøre trusselen om å forlate selskapet mindre troverdig. KLP kan derfor potensielt beholde kundene også hvis selskapet ikke er konkurransedyktig, såfremt selskapet er tilstrekkelig effektivt til at kostnaden ved å gi opp opptjent egenkapital overstiger gevinsten ved å bytte leverandør.<sup>5</sup>

Fra et teoretisk perspektiv scorer dermed KLP høyt på risiko for organisatorisk slakk. Dette innebærer at kundene, som primært ønsker lave kostnader knyttet til pensjonstjenester, vil kunne ha glede av at KLP står overfor et konkurransekorrektiv. Dette ettersom et konkurransekorrektiv vil redusere risikoen for organisatorisk slakk.

Vi har ikke vurdert om KLP i dag drives effektivt eller ikke. Imidlertid er det av underordnet betydning, ettersom eierskapsstrukturen og virksomheten isolert sett gir en risiko for at ineffektivitet kan oppstå. Kundene kan da bli skadelidende på sikt.

---

<sup>5</sup> Merk at dette er under forutsetning av at den opptjente egenkapitalen er verdt mer enn 0. Hvis den opptjente egenkapitalen er verdiløs for kommunene, vil det ikke være

kostbart for kommunen å bytte leverandør (når vi ser bort ifra andre transaksjonskostnader).

## 4. Forhold som begrenser potensialet for konkurranse

*I markedet for kommunal tjenestepensjon er det per i dag ikke konkurranse. Dette innebærer at kommunene ikke har fordelen av å kunne velge pensjonsprodukter fra flere tilbydere, i tillegg til at det kan resultere i ineffektivitet i KLP. I dette kapittelet redegjøres det for ulike forhold som er egnet til å begrense potensial for konkurranse i markedet.*

### 4.1 KLP sine vedtekter

Egenkapital er en sentral innsatsfaktor i pensjonsforvaltning. Sammenliknet med andre leverandører av pensjonsforvaltning har KLP i dag en høy egenkapitaldekning. Dette er egenkapital som kundene enten har skutt inn, eller som er opptjent basert på den innskutte egenkapitalen.

Vedtektene i KLP er laget slik at dersom en kunde ønsker å forlate selskapet, så kan den få med seg midler, begrenset oppad til dens innskutte egenkapital. Avkastningen den innskutte kapitalen eventuelt har generert, får kundene imidlertid ikke med seg. Vedtektene åpner på den annen side for at overflødig kapital kan betales ut. Denne muligheten har KLP tidligere benyttet seg av, men ikke de seneste årene. Dette har resultert i at selskapets solvenskapital i dag er betydelig høyere enn kravet og andre selskapers solvenskapital.

Den opptjente egenkapitalen representerer en betydelig samlet verdi på i overkant av 19,3 milliarder kroner (per 1. januar 2019). Dette er midler som disponeres av KLP, og som kan ha betydning for konkurransen i markedet. Det skjer for det første gjennom å begrense kundenes vilje til å forlate KLP og for det andre gjennom å gjøre det vanskelig for minst like effektive aktører å utfordre KLP. Vedtektene og KLPs praksis kan dermed begrense konkurransen på to måter, både gjennom å skape byttekostnader og gjennom å gi KLP en «kunstig» konkurransefordel.

KLP opplyser om at det etter deres vurdering er usikkert om finansforetaksloven åpner for å betale ut opptjent egenkapital. I dette prosjektet er det ikke gjort noen egen juridisk vurdering av om det er KLP sine vedtekter eller lovgivningen som i praksis er styrende for KLP sin adferd vedrørende opptjent egenkapital. I den grad det skulle ligge begrensninger i loven, vil da effektene som beskrives under være en utilsiktet konsekvens på konkurranseforholdene.

#### 4.1.1 Byttekostnader

En kunde som forlater KLP vil samtidig oppgi muligheten til å få fordeler på sin andel av den opptjente egenkapitalen. Samtidig vil solvenskapitalen øke relativt sett dersom en kunde forlater KLP. Jo færre kunder, jo større vil derfor sannsynligheten være for at den opptjente egenkapitalen reduseres, gjennom eksempelvis å redusere premieinnbetalingene i en periode.

Å gi avkall på en mulig fremtidig fordel vil være en implisitt kostnad ved å bytte fra KLP. Denne kostnaden vokser i takt med den opptjente egenkapitalen. Over tid er det derfor grunn til å tro at byttekostnadene for kunder av KLP vil øke. Jo mer opptjent egenkapital en kunde drar fordel av, jo mer tilbakeholden vil den også være med å skifte til en annen leverandør. Dette kan skape en form for pyramide. Når en kunde først er inne bidrar den kontinuerlig til oppbygging egenkapitalen og øker dermed også kostnaden ved å forlate KLP.

Vedtektene bidrar dermed til å gjøre KLPs kunder mer lojale enn de ellers ville vært. Denne mekanismen innebærer i sin i sin tur at de vil være villige til å betale mer for å være kunder i KLP enn i andre selskap. Dette kan KLP utnytte til å ta en høy pris. Jo større den opptjente egenkapitalen blir, jo sterkere vil lojalitetsmekanismen virke, og jo sterkere blir dermed KLP sin markedsrett.

#### Eksempelboks 2: Tilbakeholdt opptjent egenkapital gir KLP markedsrett

*Hvordan opptjent egenkapital kan påvirke konkurransen gjennom byttekostnader kan illustreres med et enkelt eksempel.*

*Anta at en nåværende kunde hos KLP vurderer å bytte leverandør av pensjonstjenester. KLP og en annen leverandør krever like mye betalt og tilbyr ellers samme kvalitet. Selv om den andre leverandøren tilbyr å dekke flyttekostnadene, vil kommunen med dagens vedtekter fortrekke KLP, fordi det er en kostnad å gi avkall på mulige fremtidige fordeler av opptjent egenkapital.*

*Det at opptjent egenkapital holdes tilbake er dermed en kilde til markedsrett for KLP, fordi KLP kan prise seg høyere enn sine konkurrenter, uten at det vil være rasjonelt for eksisterende kunder å bytte.*

#### 4.1.2 Opptjent egenkapital gir KLP en kunstig konkurransefordel

Det at KLP disponerer den opptjente egenkapitalen er egnet til å vri konkurransen, selv om kundene ikke forventer at den opptjente egenkapitalen vil betales

ut. Dette skyldes at egenkapital er en innsatsfaktor i forvaltningen. Jo mer egenkapital, jo mer risiko kan en forvalter eksempelvis ta, og dermed få høyere forventet avkastning. Eventuelt kan avkastningen på den opptjente egenkapitalen anvendes til å sette ned premiene. I begge tilfeller kan det imidlertid over tid forventes en negativ sammenheng mellom den opptjente egenkapitalen og nødvendige premieinnbetalinger.

At KLP disponerer den opptjente egenkapitalen gjør dermed at selskapet, selv om det skulle være en mindre effektiv forvalter enn sine konkurrenter i form av å oppnå avkastning på premiekapitalen, kan klare seg med lavere premier enn sine konkurrenter. Dette kan lede til at KLP ikke velges bort selv om det eksisterer mer effektive tilbydere.

Det er verdt å merke seg at selv om KLP benytter den opptjente egenkapitalen til å kreve lavere premier, og også eventuelt lavere enn det som er mulig for konkurrentene, er ikke dette tilstrekkelig til å eliminere den mulige konkurranseskaden. Hvis kundene hadde fått ut den opptjente egenkapitalen, kunne de plassert denne på en måte som ga avkastning. Avkastningen kunne deretter vært anvendt på å dekke mellomlegget mellom kostnaden i KLP og eventuelle andre tilbydere, der kundene som del av premien må betale en leie for egenkapitalen.

Det at kundene ikke får med seg den opptjente egenkapitalen gir dermed en risiko for at KLP ikke

### Eksemleboks 3: Opptjent egenkapital kan vri konkurransen

*Opptjent egenkapital kan påvirke konkurransen gjennom å svekke den relative konkurranseevnen til mer effektive leverandører. Dette illustreres med et eksempel.*

*Anta at den opptjente egenkapitalen utgjør ti prosent av premiekapitalen. Anta videre at KLP får en avkastning på fire prosent på den opptjente egenkapitalen, og at denne avkastningen gis som en «rabatt» på premieinnbetalingen. En konkurrent må da skape 0,4 prosent bedre avkastning på premiekapitalen for å kunne tilby samme premie.*

*Hvis kunden hadde fått utbetalt den opptjente egenkapitalen ville KLP, for å gå i null, måttet øke premiene med 0,4 prosent. Hvis kunden også kan plassere den opptjente egenkapitalen på en måte som gir fire prosent avkastning, vil den imidlertid komme like godt ut som før. Dersom en konkurrent av KLP kan levere en avkastning som er bedre enn KLP på premiekapitalen, vil da kunden ved å velge denne og komme bedre ut.*

*Det at KLP disponerer den opptjente egenkapitalen kan dermed føre til at like effektive, men også mer effektive, leverandører holdes utenfor markedet eller tar en mindre andel av markedet enn de ellers ville gjort.*

velges bort, selv om det eksisterer mer effektive tilbydere og kunden ikke tillegger den opptjente egenkapitalen noen positiv verdi.

## 4.2 Manglende insentiver til å gjennomføre anbudskonkurranser

Etttersom det i dag ikke eksisterer alternative tilbydere av offentlig tjenestepensjon, har ikke kommunene insentiv til å sette ut pensjonstjenester på anbud. Det var imidlertid relativt få kommuner som lyste ut anbud også da DNB og Storebrand var aktive i markedet. Det kan være flere grunner til at kommunene ikke gjennomfører anbudskonkurranser. For det første skiller pensjonstjenester seg fra en rekke andre goder ved at det ikke oppstår naturlige behov for å foreta «gjenanskaffelser». Kommunene kan dermed ved å unnlate å gjennomføre anbudskonkurranser unngå å pådra seg transaksjonskostnader. Dette vil svekke kommunenes insentiver til å gjennomføre anbudskonkurranser, også når det kan være mulig å oppnå besparelser ved å bytte leverandør.

Vedtektene til KLP reduserer også insentivene for å gjennomføre anbudskonkurranser. I utgangspunktet skaper vedtektene i seg selv byttekostnader. Alt annet likt reduserer dette sannsynligheten for at en kunde av KLP faktisk skal få et tilbud fra en annen tilbyder som er tilstrekkelig godt til at den ønsker å bytte. Dette reduserer i sin tur sannsynligheten for at gevinstene av å gjennomføre anbudskonkurranser vil overstige transaksjonskostnadene knyttet til gjennomføringen.

Videre er reglene om offentlige anskaffelser, i kombinasjon med vedtektene til KLP, egnet til å svekke insentivet til å gjennomføre anbudskonkurranser. Dette fordi regelverket ikke åpner for å diskriminere mellom tilbydere innkjøperen har og ikke har eierinteresser i. Dersom en alternativ tilbyder skulle gi en kommune det isolert sett beste tilbudet, vil dermed kommunen i prinsippet kunne være pliktig til å velge denne leverandøren. Konsekvensen blir da at kommunen må gi avkall på muligheten til å få den opptjente egenkapitalen i KLP. Denne risikoen vil opplagt kunne virke begrensende på kommunenes vilje til å gjennomføre anbudskonkurranser.

Dersom mange kommuner faktisk konkurranseutsetter sine pensjonstjenester, vil dette også kunne komme kunder av KLP til gode som ikke selv konkurranseutsetter sine pensjonstjenester. Dette er fordi konkurranseutsettingen potensielt kan skjerpe KLP og gi et insentiv til å eliminere eventuelle organisatorisk slakk etc. Dette vil i seg selv kunne gi lavere kostnader for kundene.

Det at noen velger å konkurranseutsette vil kunne gi KLP insentiv til å gi også kunder som ikke konkurranseutsetter bedre betingelser. Dette kan være

for å redusere sannsynligheten for at de velger å konkurransenutsette tjenestene, ettersom det i en anbudskonkurranse alltid vil være en risiko for at KLP mister kunden. Det kan dermed oppstå et gratispassasjerproblem, der kommuner er tilbakeholdne med å selv gjennomføre anbudskonkurranser fordi dette sparer dem for transaksjonskostnader, mens de får glede av at andre konkurransenutsetter.

### 4.3 Strukturelle etableringsbarrierer

Å tre inn i markedet for offentlig tjenestepensjon er forbundet både med faste og irreversible kostnader. Eksempelvis må en egnet organisasjon bygges opp og driftes. Videre må det etableres systemer for å håndtere produktene og kundene. DNB og Storebrand, så vel som KLP, viser til at etablering av systemer er særlig ressurskrevende. Disse systemene må skreddersys for organisasjonen, produktene og kostnadene, og er dermed tilnærmet fullt ut irreversible. Det er derfor grunn til å tro at systemkostnader er den viktigste strukturelle etableringsbarrieren i markedet for offentlig tjenestepensjon.

Systemkostnadene, kombinert med de faste kostnadene, skaper betydelige stordriftsfordeler. Dette innebærer at nye leverandører ikke vil tre inn i markedet med mindre de forventer å oppnå et forholdvis stort volum. At kommunene har svake insentiver til å konkurransenutsette tjenestepensjonen, forsterker dermed etableringsbarrierene som skapes av kostnadsstrukturen. Dette er fordi begrensede insentiver til konkurransenutsetting gjør det usikkert hvor stort volum det eventuelt blir å konkurrere om, mens byttekostnadene gjør det usikkert hvor mye av «konkurransenvolumet» nye aktører faktisk kan vinne, også om de er minst like effektive som KLP.

### 4.4 Bindinger mellom KLP og kommuner

I tillegg til at den opptjente egenkapitalen skaper en binding mellom KLP og kommunene, kan også eierskapet på andre måter knytte kommunene nærmere KLP enn det som er vanlig i et tradisjonelt kunde-leverandørforhold. For det første kan det ikke utelukkes at noen kommuner, eksempelvis av ideologiske grunner, vil ønske å være hos KLP fremfor aksjeselskap. For det andre kan det ikke utelukkes at eierskapet gjør at kommunene opplever at de kjøper tjenester av «seg selv».

KLP er også strukturert på en måte som gjør at flere kommuner har representanter i de styrende organene; generalforsamling, representantskapet og eventuelt styret. Dette kan være posisjoner som kommunens

representanter kan ha en egeninteresse i å bekle. Dersom de samme personene har direkte eller indirekte innflytelse på valg av leverandør, vil dette ytterligere kunne skape bindinger til KLP. KLP tilbyr også arbeidstakere ulike fordeler, for eksempel lån. Dette medfører at arbeidstakerorganisasjonene kan ha interesse av å presse beslutningstakerne til å videreføre kundeforholdet.

Dersom slike bindinger eksisterer, vil det bli vanskeligere for leverandører som er minst like effektive som KLP å konkurrere i markedet. Vi har imidlertid ikke kartlagt om det eksisterer bindinger som kan være problematiske.

### 4.5 Premieutjevning

Offentlig tjenestepensjon er ordninger der ytelsene er livsvarige. Den forventede pensjonskostnaden (og risikoen) påvirkes av blant annet:

- Alder: det er høyere reservekrav for personer som er eldre fordi forventet levealder for denne gruppen har økt betydelig siden de begynte pensjonsopptjening
- Kjønn: fordi kvinner lever i snitt tre-fire år lengre enn menn
- Uføresannsynlighet: fordi opptjeningstiden ved uførhet forkortes relativt mer enn forventede ytelser

Kostnadene knyttet til å forsikre en kommune vil derfor avhenge av sammensetningen av arbeidsstokken. Eksempelvis vil høyere gjennomsnittsalder øke kostnaden, mens lavere andel kvinner vil redusere kostnadene. Ettersom kostnadene påvirkes av egenskapene til arbeidstakerne, er det en åpning for at partene i arbeidslivet kan avtale såkalt premieutjevning innen pensjonsfelleskap. Dette innebærer at premiene gjøres nøytrale for risikovariablene og kun avhenger av arbeidstakernes lønn. Formålet med utjevningen opplyses å være å legge til rette for likebehandling, slik at alle arbeidstakere skal få samme muligheter ved å ta bort insentivet til å diskriminere mellom arbeidstakere. Full premieutjevning er tariffestet innenfor KS (kommunene) sitt tariffområde.

Konsekvensen av utjevningen er at kommuner med relativt god (gjennomsnittlig) risiko i sin arbeidstokk subsidierer kunder med relativt dårlig (gjennomsnittlig) risiko. Utjevningen kan potensielt ha stor betydning for en kommunes pensjonskostnader. Ifølge Oslo Economics' informanter er premieutjevning en sentral bidragsyter til at noen kommuner velger å ha egne pensjonskasser, da de ved dette unngår å subsidiere kommuner med dårligere risikoprofil.

Sammensetningen i felleskapet som en tilbyder forsikrer, vil dermed kunne ha betydning for tilbyderens konkurranseevne. Eksempelvis vil den utjevnete premien hos en tilbyder med god gjennomsnittlig risiko i sitt pensjonsfelleskap være lavere enn for en tilbyder med relativt dårligere risiko.

KLP har i dag de aller fleste kommunene i sitt felleskap, og kommunene som står utenfor KLP har trolig bedre risiko enn gjennomsnittet. I KLPs pensjonsfelleskap for kommunene er dermed risikoen trolig dårligere enn gjennomsnittet i kommuner. Dette innebærer at kommunene med best risiko i KLP vil tjene på å komme seg ut av KLP sitt felleskap. Konsekvensen er at kommunene med god risiko potensielt vil kunne være interessert i å gå til en nyetablert tilbyder. Disse vil (i det minste ved inntredelse) vil kunne tilby et felleskap uten kommuner med «dårlig» risiko.

Det at leverandørene må utjevne i sine felleskap kan dermed bidra til å gi nye tilbydere en «oppstartsfordel». Dette vil i sin tur senke etableringsbarrierene, og kan dermed legge til rette for konkurranse gjennom at noe av ulempen for nye aktører reduseres.

Det er imidlertid usikkert hvor stor denne effekten vil være i praksis. Dette skyldes at når et felleskap med bedre risiko enn i KLP først er etablert, vil kommuner med dårlig risiko vil kunne få stor gevinst i å flytte til dette felleskapet. Risikoen i nye felleskap vil dermed raskt kunne konvergere mot risikoen i KLP.<sup>6</sup> Dette vil i så fall eliminere fordelene. Det er også usikkert hvor stor forskjell det over tid er mellom kommuner. Hvis forskjellene er små, vil nye aktører også ha en begrenset fordel. Det er derfor ikke gitt at «oppstartsfordelen» vil gi eventuelle nye tilbydere en tilstrekkelig stor kundemasse.

## 4.6 Oppsplitting av ny og gammel ordning

Kommunene har som andre aktører kontraktsfrihet. Vi legger derfor til grunn at de i utgangspunktet kan velge å splitte sine kjøp av pensjonstjenester mellom ulike leverandører. Hvis dette gjøres, vil kommunen være del av to premiefelleskap. En mulig oppsplitting kan være å beholde KLP som leverandør av gammel ordning, men å velge en alternativ leverandør for ny ordning. I så fall vil én og samme arbeidstaker kunne være forsikret i to ulike felleskap.

KLP oppfatter at en oppsplitting av ny og gammel ordning vil være tariffstridig. Dette vil imidlertid være

opp til partene, ved KS og arbeidstakerorganisasjonene, å avgjøre. Uavhengig av hva partene blir enige om, vil det også være et spørsmål om det er praktisk mulig med en slik oppsplitting.

Dersom partene enes om at det er mulig å splitte kjøp av pensjonstjenester for ny og gammel ordning, og hver leverandør må utjevne mellom ordningene, vil nyetablerte leverandører få en større oppstartsfordel enn om en kommune må kjøpe ny og gammel ordning fra samme leverandør. Dette er fordi eldre arbeidstakere vil bli igjen i gammel ordning mens yngre arbeidstakere vil inngå i ny ordning. Nyetablerte selskap vil dermed ved å tilby kun ny ordning, kunne tilby svært gunstige felleskap. KLP vil imidlertid sitte igjen med hele poolen av gammel ordning, og vil derfor måtte utjevne mot arbeidsstokken i den gamle ordningen. Dette vil gjøre at premiene hos KLP vil bli dratt opp av arbeidstakerne som inngår i den gamle ordningen.

Hvis derimot partene kommer til at ordningene kan utgjøre egne felleskap også internt hos en leverandør, vil oppstartsfordelen bli mindre. Dette er fordi KLP da også vil kunne opprette et eget felleskap for den nye ordningen. KLP vil da på samme måte som nyetablerte selskap kunne tilby lave premier for den nye ordningen. Oppstartsfordelen vil imidlertid ikke elimineres fullt ut, ettersom mange av KLP sine kunder, også de med ugunstig risikoprofil, vil bli værende i KLP. Nye aktører kan tilpasse sin satsning til kommuner med gunstig risikoprofil.

## 4.7 Sykepleierordningen i KLP

Lov om pensjonsordning for sykepleiere pålegger alle arbeidsgivere å kjøpe pensjonstjenester til sykepleiere av KLP. Loven innebærer derfor at det ikke kan bli konkurranse om pensjonstjenester til sykepleiere.

Sykepleierne har en egen ordning og et eget pensjonsfelleskap i KLP. Loven har dermed ingen direkte effekt for KLP sin konkurranseevne når det gjelder å tilby pensjonstjenester til arbeidstakere som inngår i andre felleskap. Det kan imidlertid eksistere noen indirekte effekter som potensielt kan påvirke konkurransen.

### 4.7.1 Samdriftsfordeler mellom sykepleierordningen og andre ordninger

Det er mulig at det eksisterer samdriftsfordeler mellom ulike felleskap. Det at KLP har sykepleierordningen kan dermed bidra til at kostnadene knyttet til systemer, administrasjon etc. for andre felleskap blir lavere enn de ellers ville vært. Samdriftsfordelene vil imidlertid hovedsakelig gi KLP besparelser i faste

<sup>6</sup> Det kan ikke utelukkes at forsikringselskapene kan ha instrumenter som kan brukes til å påvirke hvilke kommuner

som velger å bli kunder – og dermed at de indirekte kan styre sammensetningen i felleskapet.

kostnader. Av økonomisk teori følger det at besparelser i faste kostnader normalt ikke direkte fører til lavere priser, ettersom profittmaksimerende priser bestemmes av samspillet mellom variable kostnader og etterspørsel. Siden KLP ikke opererer som et profittmaksimerende foretak, er det likevel mulig at besparelser i faste kostnader vil tilbakeføres til kundene gjennom at premiene reduseres. Dette kan skje fordi lavere faste kostnader innebærer at KLP vil gå i balanse med lavere priser.

Hvis sykepleierordningen gir KLP en kostnadsfordel knyttet til andre ordninger, og KLP anvender denne til å sette lavere priser enn de ellers kunne gjort, vil det bli vanskeligere for andre aktører å konkurrere med KLP. Hvis alternative leverandører likevel velger å etablere seg, innebærer det at de må tilby mer attraktive betingelser enn ellers for å kunne kapre kunder. I så fall kan det at KLP har sykepleierordningen føre til at kundene kommer bedre ut.

Hvis derimot alternative leverandører ikke etablerer seg fordi KLP har en kostnadsfordel gjennom sykepleierordningen, vil ordningen isolert sett begrense konkurransekorrektiv KLP står overfor. Siden dette kun vil skje dersom KLP både har en reell kostnadsfordel og denne videreføres til kundene, vil den ikke bidra til å stenge leverandører som samlet sett er mer effektive enn KLP ute. Samtidig vil den kunne stenge ute aktører som samlet sett ville vært mer effektive enn KLP, dersom sykepleierordningen hadde vært plassert hos disse aktørene.

Dersom det er samdriftsfordeler mellom sykepleierordningen og andre ordninger, kan det teoretisk sett ha betydning for i hvilken grad andre aktører etablerer seg som konkurrenter til KLP. Det er imidlertid mindre grunn til å tro at denne eventuelle hindringen gir seg utslag i at kundene blir skadelidende. Dette er nettopp fordi hindringen skyldes en reell kostnadsfordel som kundene får del i. I praksis vil imidlertid kostnadsfordelen trolig være så begrenset at den neppe vil ha betydning for konkurrentens muligheter i markedet.

#### 4.7.2 Preferanser for one-stop-shopping

Sykepleierordningen innebærer at kommunene uansett må ha et kundeforhold til KLP. Dersom de foretrekker å samle alle sine pensjonstjenester hos samme leverandør, kan dermed ordningen gi KLP et fortrinn i konkurransen. Dette vil ha tilsvarende effekter som dersom sykepleierordningen gir KLP en kostnadsfordel. Dette er fordi andre leverandører da må tilby tilstrekkelig attraktive betingelser til at den opplevde fordelene av kun å forholde seg til én leverandør utlignes.

Dersom det at de må tilby mer attraktive betingelser bidrar til at de ikke etablerer seg, vil det også, på samme måte som om det gir KLP en kostnadsfordel, føre til at KLP i mindre grad får et konkurransekorrektiv. Igjen vil det imidlertid skyldes en reell gevinst, at kunden opplever en fordel å forholde seg til kun én tilbyder. Det er derfor også lite sannsynlig at kundene samlet sett vil bli skadelidende. I praksis er det også liten grunn til å tro at kundene vil legge veldig stor vekt på å samle sine pensjonstjenester hos én leverandør<sup>7</sup>. En eventuell fordel for KLP forventes derfor å være begrenset.

## 4.8 Liten sannsynlighet for økt konkurranse uten tiltak

I dag har KLP i praksis ikke konkurranse. Diskusjonen over indikerer også at det er flere forhold som trekker i retning av å hindre nyetableringer. Det at KLP har en ulempe som følger av kravet om utjevning er heller ikke tilstrekkelig for å nøytralisere den samlede ulempen for nye aktører.

Innføringen av ny ordning for offentlig tjenstepensjon med virkning fra 2020 vil ikke redusere de identifiserte hindringene. Tvert imot vil overgangsordninger etc. kunne gjøre det mer komplekst å være leverandør av pensjonstjenester. Eksempelvis må tilbyderne etablere systemer som kan håndtere hele spekteret av overgangsordninger. Dette trekker i retning av at systemene kan bli enda dyrere å utvikle og drifte.

Uten at det gjøres tiltak som legger til rette for nyetableringer kan derfor ikke nyetableringer i markedet forventes. Tiltak er dermed nødvendig for å sikre at KLP har et konkurransekorrektiv.

### 4.8.1 Konsekvenser av nye offentlige pensjonsordninger

Den nye ordningen for offentlig tjenstepensjon vil være en hybrid av innskudd- og ytelsespensjon. Dette er ved at det på pensjonstidspunktet fastsettes en årlig pensjonsutbetaling frem til død basert på verdien av innskuddene og avkastningen. Sammenliknet med i dag, når pensjonsutbetalingene frem til død skal utgjøre 66 prosent av sluttlønnen, vil dermed pensjonsutbetalingene i større grad reflektere innbetalingene. Dette medfører trolig at utjevning mellom kommuner blir av mindre betydning enn i dag. I sin tur vil dette redusere fordelene nye aktører i dag har av å kunne tilby et «tomt» felleskap. Som nevnt under punkt 4.5, vil imidlertid eventuelle nye aktører få en stor fordel om det må utjevnes også mellom ordningene.

<sup>7</sup> Også fordi kommunene allerede må forholde seg til flere aktører ettersom lærerne er i SPK, diskutert i kapittel 4.

Den nye ordningen er langs flere dimensjoner enklere enn den eksisterende. Dette kan i prinsippet redusere etableringsbarrierene, for eksempel fordi systemene som må utvikles blir mindre kompliserte. Kommunene må imidlertid forholde seg til den gamle ordningen i flere år fremover grunnet overgangsregler for ulike aldersgrupper. Dersom kommunene må kjøpe ny og gammel ordning fra samme leverandør, vil dermed

ikke det at den nye ordningen isolert sett er mindre kompleks påvirke mulighetene for etablering i nevneverdig grad. Hvis partene avtaler at kommuner kan kjøpe ny og gammel ordning fra ulike leverandører vil det imidlertid kunne bli noe lettere for nye tilbydere å etablere seg enn det som er tilfellet i dag.

## 5. Tiltak for å legge til rette for konkurranse og effekter av konkurranse

*Det er flere potensielle tiltak som kan legge til rette for konkurranse i markedet for kommunal tjenestepensjon. I dette kapittelet presenterer vi mulige tiltak, og vurderer hvilke konsekvenser hvert av dem kan ha.*

### 5.1 Generelt om tiltak

#### 5.1.1 Gevinster

Som drøftet i kapittel 3 er det i dag ikke konkurranse i markedet for offentlig tjenestepensjon. KLP er eneste tilbyder, og som følge av store etableringsbarrierer står selskapet heller ikke overfor potensiell konkurranse. Selv om kundene også eier KLP, kan denne situasjonen være uheldig. Dette er fordi kundene har få muligheter til å sikre at KLP driftes på en måte som gir lavest mulig kostnader for kundene. Kun én tilbyder innebærer også at kommuner som ønsker en annen profil enn det KLP tilbyr, ikke har mulighet til å velge dette. Eksempelvis kan kommuner ha forskjellig oppfattelse av hvilken risiko som skal tas i forvaltningen og ha ulike preferanser knyttet til å binde egenkapital.

For at det skal bli konkurranse i markedet må minst én ny tilbyder etablere seg. Flere tilbydere vil typisk innebære økt valgfrihet for kommunene, nettopp fordi tilbydere vanligvis vil være noe differensiert. Det er derfor naturlig å tenke seg at en viktig gevinst ved konkurranse vil være at de enkelte kommunene kan velge produkter som i større grad sammenfaller med deres preferanser. Dette kan skje dersom en ny leverandør velger en annen risikoprofil enn KLP, eller har en annen form for kundeservice etc. En ny leverandør vil heller ikke være organisert som et gjensidig selskap, så det vil komme et alternativ for kommuner som i mindre grad ønsker å binde opp egenkapital.

Videre kan konkurranse trigge effektivisering og stimulere til nye og kreative løsninger. Eksempelvis vil det kunne slå ut i økt satsning på enkel og brukervennlig medlems- og kundeservice – dersom dette er et element som er viktig for kommunene ved valg av leverandør. Dersom lavest mulig kostnader er et viktig kriterium for mange kommuner, vil det på den annen side kunne presse ned administrasjonskostnadene.

Hvis det er flere leverandører vil også en effektiv eierstyring av KLP bli mindre ressurskrevende. Dette fordi kundene får mulighet til å velge en annen

leverandør dersom KLP ikke yter tilstrekkelig godt. Også dette vil være en fordel for kommunene, ettersom det å drive eierstyring typisk er ressurskrevende. Konkurranse vil dermed være et effektivt instrument for å opprettholde effektiviteten i KLP.

#### 5.1.2 Kostander

Tiltak som griper inn i et marked vil vanligvis medføre både kostnader og nytte. Kostnadene kan oppstå fordi tiltakene i seg selv er ressurskrevende, fordi de innskrenker handlingsrommet til aktører i markedet, eller en kombinasjon av de to. Eksempelvis vil tiltak som fører til flere anbudskonkurranser bidra til økte transaksjonskostnader for samfunnet. Hvis tiltaket også innebærer et krav om anbudskonkurranser, vil dette også medføre mindre autonomi for kommunene, samtidig som det vil generer kostnader for disse.

Potensielle leverandører gjør bedriftsøkonomiske vurderinger før eventuell inntreden i markedet. De vil derfor etablere seg dersom de forventer at inntektene fra driften vil overstige etablerings- og driftskostnadene. I den bedriftsøkonomiske vurderingen tar de imidlertid ikke hensyn til duplisering av kostnader og at eventuell etablering vil «stjale» inntekter fra andre leverandører.

I et aksjeselskap bæres de faste kostnadene av eierne, ved at eierne har rett på overskuddet etter faste kostnader. Kundene må dermed ikke «betale» for nyetableringer gjennom å bære mer faste kostnader. Ettersom kundene også er eiere av KLP, og formålet med KLP ikke er å generere profitt for eierne, vil imidlertid kundene i KLP bære de faste kostnadene. Nyetableringer som medfører at noen kunder forlater KLP innebærer dermed at de gjenværende kundene i KLP må bære forholdsvis mer faste kostnader. Isolert sett vil denne effekten kunne øke prisene for kundene som blir igjen i KLP.

Hvis de med best risiko er de som velger bort KLP, vil også de gjenværende kundene hos KLP kunne måtte betale mer. Dette er grunnet at dette er de kundene som i størst grad bidrar til å subsidiere øvrige kunder. I motsetning til dupliseringen av kostnader vil dette utelukkende være en omfordelingseffekt, ingen kostnad i samfunnsøkonomisk forstand. Det vil imidlertid påvirke kommunenes økonomi. Kunder med god risiko vil kunne komme bedre ut, mens kunder med dårlig risiko vil kunne komme dårligere ut.

Forventede kostnader av tiltak bør derfor alltid kartlegges og vurderes, før tiltak besluttes og



implementeres. Dette er for å sikre at den forventede nytten overstiger kostnadene og at det mest effektive tiltaket velges, dersom flere mulige tiltak er aktuelle. I en slik vurdering bør også fordelingsvirkninger synliggjøres.

## 5.2 Utbetaling av opptjent egenkapital

### 5.2.1 Beskrivelse av tiltaket

Som beskrevet under punkt 4.1, er det at KLP holder tilbake opptjent egenkapital egnet til å svekke konkurransen. Dette skjer fordi det skaper byttekostnader som kan gi KLP markedsrett, og kan gi KLP et kunstig konkurransefortrinn. Slik kan tilbydere som er minst like effektive holdes utenfor markedet.

Dersom KLP hadde utbetalt kundenes andel av opptjent egenkapital til kunder som forlater selskapet, ville de faktiske, eventuelt opplevde, kostnadene ved å forlate KLP blitt lavere. I sin tur ville dette gitt KLP mindre rom for å utøve markedsrett. Dette er fordi kundene ville forlatt KLP dersom de isolert sett hadde fått bedre betingelser annetsteds. KLP ville dermed opplevd et sterkere konkurransekorrktiv, og det ville blitt enklere for nye tilbydere å etablere seg.

Den opptjente egenkapitalen kan KLP anvende til å gi sine kunder bedre betingelser. I dag er det imidlertid ikke et alternativ for kundene å ta ut den opptjente egenkapitalen og selv investere den på en måte som gir avkastning – som i sin tur kan brukes til å dekke eventuell differanse mellom kostnadene i KLP og andre leverandører. Dette gir KLP en kunstig konkurransefordel.

At kundene ikke får med seg opptjent egenkapital ved bytte av leverandør, vurderes isolert sett som den viktigste hindringen for effektiv konkurranse, sammen med generelt svake insentiver til å gjennomføre anbuds konkurranser. Av dette følger det at et effektivt tiltak for å legge til rette for konkurranse vil være å åpne for at kundene får med seg sin andel av opptjent egenkapital hvis de forlater selskapet.

### 5.2.2 Konsekvenser av tiltaket

Tiltaket vil primært innskrenke handlingsfriheten til KLP, og ikke ha direkte effekt for andre aktører. KLP er av den oppfatning at utbetaling av opptjent egenkapital vil kunne føre til mindre effektiv forvaltning. Dette ved at mer likvide midler må holdes i beredskap, noe som vil svekke mulighetene til å investere langsiktig.

Ved lavere byttekostnader øker opplagt sannsynligheten for at KLP-kunder vil velge andre leverandører. I så tilfelle må KLP betale ut både den

innskutte og opptjente egenkapitalen, i tillegg til premieinnbetalingene. I teorien kan dette bli store summer hvis mange kunder forlater KLP samtidig. Trolig vil imidlertid KLP tape en forholdsvis liten andel av sine kunder hvert år. I hvilken grad utbetaling av opptjent egenkapital faktisk vil redusere forventet avkastning er også usikkert, ettersom KLP trolig allerede har en viss finansiell fleksibilitet. Fleksibiliteten kan også bedres dersom eksempelvis KLP betaler ut den opptjente egenkapitalen ett år etter at kunden har forlatt selskapet. I et samfunnsøkonomisk perspektiv forventes dermed den direkte kostnaden av å utbetale også opptjent egenkapital som begrenset.

Kunder som bytter må gjennomføre en anbuds konkurranse. Det vil skape transaksjonskostnader hos kunden, så vel som hos leverandørene som deltar i anbuds konkurransen. Med dette tiltaket vil kunden kun gjennomføre én anbuds konkurranse dersom den forventer at dette vil kunne redusere kostnadene til tjenestepensjon. Kunden tar imidlertid ikke hensyn til ressursbruken hos leverandørene som deltar i konkurransen. I det store bildet er trolig disse kostnadene forholdsvis lave. Det virker derfor rimelig å konkludere med at disse kostnadene vil ha begrenset betydning for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten.

Samlet sett vurderes kostnadene ved å åpne for at kunder som forlater KLP får utbetalt en andel av opptjent egenkapital som begrenset. Dette er med mindre et slikt tiltak skulle medføre at det blir vanskelig for KLP å opprettholde et forsvarlig nivå på egenkapitalen. Hvis tiltaket genererer konkurranse, vil dermed gevinstene trolig overstige kostnadene. Hvis tiltaket ikke generer konkurranse, vil det heller ikke påløpe kostnader.

Det er imidlertid usikkert om tiltaket er tilstrekkelig til å generere konkurranse. Dette skyldes at kommuner som allerede har valgt leverandør kan ha svake insentiver til å gjennomføre anbuds konkurranser, eksempelvis fordi de opplever det som ressurskrevende å gjennomføre konkurransene, de har utfordringer ved å identifisere potensielle gevinster ved å bytte leverandør, etc. Disse forholdene kan dermed føre til at kommune avstår fra å avholde anbuds konkurranser i et omfang som gjør det kommersielt interessant å tre inn i markedet.

## 5.3 Anbudsplikt

### 5.3.1 Beskrivelse av tiltaket

DNB og Storebrand opplyser begge om at medvirkende til at de trakk seg ut av markedet var et lavt antall kommuner som gjennomførte anbuds konkurranser. De vurderte med andre ord at volumet de kunne konkurrere seg til var for lavt til å

forsvare fortsatt tilstedeværelse i markedet. Hvis det hadde eksistert potensielle tilbydere i dag, er det som nevnt under punkt O grunn til å tro at enda færre kommuner frivillig ville gjennomført anbuds konkurranser. Dette er særlig som følge av at mer opptjent egenkapital i KLP har økt byttekostnadene og forsterket KLP sitt kunstige konkurransefortrinn.

Dagens regelverk rundt anbudsplikt er noe uklart. Pensjonskontoret, som bistår kommuner etc. med spørsmål som er relevante for pensjon, har tolket regelverket som at det er anbudsplikt ved bytte av leverandør. Kommuner som har byttet leverandør etter 1994 er i tillegg pålagt å gjennomføre jevnlig anbuds konkurranser. Denne tolkningen innebærer at kommuner som ikke har byttet leverandør heller ikke er pliktig til å gjennomføre anbuds konkurranser – så lenge de ikke planlegger å foreta et bytte. Ettersom det ikke har vært alternative leverandører i markedet siden 2012, har imidlertid den eventuelle plikten bortfalt. Om den vil tre i kraft igjen dersom nye leverandører trer inn i markedet, fremstår som usikkert. Intervjuer med kommunene avdekket videre begrenset bevissthet rundt denne eventuelle plikten.

Uansett vil det store flertallet av kommunene ikke være pålagt å konkurranseutsette sin tjenstepensjon. Dette fremstår dermed som egnet til å begrense potensialet for nyetablering og dermed konkurranse. Et tiltak vil dermed være å pålegge kommuner som ikke har egen pensjonskasse, dvs. at de kjøper pensjonstjenester eksternt, å gjennomføre anbuds konkurranser med jevne mellomrom. DNB og Storebrand mener dette vil være det viktigste tiltaket for å legge til rette for konkurranse. Dette er fordi det gir sikkerhet for at leverandører som påtar seg kostnader knyttet til etablering får et volum å konkurrere om.

### 5.3.2 Konsekvenser av tiltaket

Reglene for offentlige innkjøp vil trolig komme til anvendelse ved en anbuds konkurranse. Dette vil kunne innebære at kommunene ikke kan diskriminere mellom leverandører de har eierinteresser i og ikke. Dersom en tilbyder gir et tilbud som isolert sett er bedre enn KLP, vil dermed kommunen bli pliktig til å velge førstnevnte. Dette vil i praksis eliminere betydningen av byttekostnaden som skapes av den opptjente egenkapitalen. Det vil imidlertid ikke eliminere KLP sitt kunstige konkurransefortrinn, som følger av selskapets muligheter til å utnytte den opptjente egenkapitalen til å tilby lavere priser.

Selv om anbudsplikt ikke direkte vil eliminere KLP sitt kunstige konkurransefortrinn, kan det føre til endringer som indirekte vil eliminere fortrinnet. Dette er fordi kommunene vil se at det eksisterer en risiko for at de må gå fra sin andel av den opptjente egenkapitalen.

Som eiere av KLP vil de dermed få en interesse av å begrense det potensielle tapet. Dette kan gjøres ved å endre vedtektene slik at det (ved mulighet) utbetales jevnlig utbytter, eller at kunder som forlater KLP får med seg sin andel av den opptjente egenkapitalen.

Sammenliknet med en situasjon uten anbudsplikt, er det grunn til å tro at flere kommuner hvert år vil konkurranseutsette sine pensjonstjenester, både med og uten utbetaling av opptjent egenkapital. De samlede transaksjonskostnadene vil dermed bli høyere enn uten plikt. Samtidig vil nye aktører bli trygge på at volumet de vil kunne konkurrere om vil bli stort, noe som isolert sett øker sannsynligheten for at tiltaket vil bidra til nyetableringer, og dermed konkurranse.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv er det ikke opplagt hvorvidt det vil være mest lønnsomt at KLP betaler ut opptjent egenkapital eller at det innføres anbudsplikt for samtlige kommuner. Sannsynligheten for at det faktisk vil bli konkurranse er lavere ved førstnevnte tiltak, mens transaksjonskostnadene samlet sett vil bli høyere ved generell anbudsplikt. Det siste er som følge av at også kunder som mener at KLP tilbyr dem det beste tilbudet, må pådra seg transaksjonskostnader.

## 5.4 Bygge ned strukturelle etableringsbarrierer – systemkostnader

### 5.4.1 Beskrivelse av tiltaket

Ugjennkallelige kostnader knyttet til å tre inn i markedet gjør potensielle leverandører tilbakeholdne med tre inn i markedet. De største ugjennkallelige kostnadene er knyttet til utvikling av systemer. DNB og Storebrand, så vel som KLP, opplyser om at det er svært kostbart å utvikle systemer for å håndtere pensjonsprodukter. Særlig vil disse kostnadene bli høye dersom en leverandør skal tilby både ny og gammel ordning. Systemkostnader vurderer vi derfor som den viktigste strukturelle etableringsbarrieren. Denne kan i praksis reduseres på flere måter.

Et tiltak vil være å utvikle et felles informasjonssystem som gjør det lett for aktører å få tilgang til informasjon om pensjonsrettigheter arbeidstakeren har opptjent (som forvaltes av andre selskap). Tilgjengelig informasjonen vil kunne redusere kompleksiteten i systemene, og dermed gjøre de mindre kostnadskrevene å utvikle.

Statens pensjonskasse (SPK) har investert betydelige summer i systemer for offentlig tjenstepensjon. Det er teoretisk mulig at disse systemene kan benyttes også av andre aktører. Dersom en nærmere undersøkelse av denne teoretiske muligheten viser at det også er en

praktisk mulighet, er et alternativ å la aktører som ønsker det, kjøpe tjenestene fra Statens pensjonskasse.

En slik løsning vil redusere etableringsbarrierene. Nye aktører da vil kunne oppnå forventet lønnsomhet med et lavere volum enn om de må bære hele kostnaden for utvikling selv – og med betydelig mindre risiko enn om kostnaden må bæres før inntreden i markedet. Statens Pensjonskasse er i utgangspunktet positive til å selge tilgang til sitt system, men viser til at dette vil være en sak departementet og politiske myndigheter må avgjøre.

#### 5.4.2 Konsekvenser av tiltaket

Systemkostnadene er primært høye fordi det ikke eksisterer et marked der potensielle leverandører kan kjøpe ferdigutviklede systemer. Dette innebærer at den enkelte må utvikle sitt eget system.

Kostnadene ved å tilpasse Statens pensjonskasse sitt system til andre leverandører forventes å være relativt lave. Et tiltak som innebærer å lisensiere systemet til potensielle leverandører vil dermed spare samfunnet for betydelige utviklingskostnader hvis aktører som ellers hadde utviklet egne systemer, tar i bruk Statens pensjonskasse sitt system. Samtidig vil det gi staten økte inntekter og redusere de strukturelle etableringsbarrierene. Tiltaket kan dermed være et svært lønnsomt.

Det er imidlertid usikkert om tiltaket er tilstrekkelig kraftig til å alene skape konkurranse. Dette er fordi potensielle leverandører må forvente å kunne få kunder, selv om de ugjenkallelige kostnadene er lave. Som beskrevet kan organiseringen av KLP skape en lojalitet som gjør det vanskelig for nye leverandører å vinne kunder.

## 5.5 Oppheve betydningen uformelle bindinger

### 5.5.1 Beskrivelse av tiltaket

Ettersom et kundeforhold med KLP også innebærer eierskap, vil kommunene ha representanter i de styrende organene til KLP. Dette kan gi de oppnevnte representantene egeninteresse i at kundeforholdet opprettholdes. Hvis de oppnevnte representantene har innflytelse på valg av leverandør, kan det dermed bli vanskelig for andre selskaper å utfordre KLP. KLPs relasjonsbygging til medlemmer og fagforeninger er også egnet til å gi samme effekt. Dette er gjennom at de ansatte, som også er velgere, vil kunne utøve press for at kundeforholdet til KLP skal vedvare.

En mulighet er dermed å pålegge kommunene å ha systemer som reduserer sannsynligheten for at egeninteresser skal påvirke valg av leverandør. Én løsning kan være at de som skal beslutte valg av

leverandør ikke kan oppnevnes som representanter i KLP.

Relasjonsbyggingen KLP driver er et gode for medlemmene. Det kan likevel stilles spørsmål ved om ressursbruken er i kommunenes interesse. For det første kunne ressursene vært anvendt på andre måter, eksempelvis ved å sette ned premien. For det andre kan kommunenes handlingsrom til å bytte leverandør innskrenkes. Et tiltak kan dermed være å eliminere politikernes innflytelse over valg av pensjonsløsning.

Sykepleierordningen innebærer at kommunene gjennom lov er forpliktet til å ha et kundeforhold til KLP. I teorien kan det hende at kommunene ønsker å kjøpe alle tjenestene fra samme leverandør. Denne mulige bindingen må dermed eventuelt oppheves gjennom en lovendring.

### 5.5.2 Konsekvenser av tiltaket

Systemer som sikrer at de som skal håndtere valg av leverandør, ikke også eventuelt kan representere kommunen i KLP, kan ha utilsiktede konsekvenser. For eksempel er det grunn til å tro at de som har best kompetanse til å vurdere tilbud på pensjonstjenester, også vil være de som er best rustet til å ivareta kommunes eierrolle. Konsekvensen kan dermed bli en redusert mulighet til hensiktsmessig eierstyring, noe som kan gi svekket effektivitet i KLP, som drøftet i 3.2.4.

Videre vil valg av KLP typisk innebære at egenkapitalinnskuddene må tas fra kommunenes investeringsbudsjetter. I dag er praksis at kommunestyret er ansvarlig for vedtak som angår investeringsbudsjettene. I hvilken grad det er mulig å eliminere politikernes innflytelse over valg av pensjonsleverandør fremstår dermed som usikkert.

Disse mer uformelle bindingene vurderes som å være av begrenset betydning for kommunenes valg av leverandør i praksis. Dette gjelder særlig sykepleierordningen, ettersom kommunene allerede i dag kjøper pensjon til lærerne fra Statens pensjonskasse. KLP vil dermed aldri kunne være eneleverandør. Den begrensede betydningen av bindingene innebærer i sin tur at sannsynligheten for konkurranse påvirkes lite av å eliminere bindingene. Dette, kombinert med at tiltakene kan ha utilsiktede konsekvenser og redusere kommunenes frihet, innebærer at de trolig er lite hensiktsmessige å implantere.

## 5.6 Tillate kommunene å splitte opp kjøp av ny og gammel ordning

### 5.6.1 Beskrivelse av tiltaket

Dersom en aktør skal levere tjenester både for ny og gammel ordning vil det trolig være behov for mer kompliserte systemer enn dersom den kun skal levere for ny ordning. Dette innebærer at systemkostnadene, og dermed etableringsbarrierene, vil være lavest dersom den kun leverer tjenester for ny ordning.

Det er per i dag ikke avklart hvorvidt kommunene vil kunne velge forskjellige leverandører for ny og gammel ordning. Dette vil trolig være opp til partene i arbeidslivet å enes om. En mulighet DNB har tatt til orde for er å åpne for å ha ny og gammel ordning fra ulike leverandører. Dette vil, alt annet likt, redusere de strukturelle etableringsbarrierene. Samtidig vil kommunene få en fleksibilitet som medfører at de kan beholde dagens innskudd i KLP. Dette innebærer at de med dagens praksis ikke vil måtte gi avkall på all oppspart egenkapital i KLP, noe som vil gjøre det lettere for nye aktører tiltrekke seg kunder.

### 5.6.2 Konsekvenser av tiltaket

En mulighet er at det åpnes for at kommuner kan splitte opp i ny og gammel ordning, men at leverandørene må utjevne over hele sitt felleskap, dvs. på tvers av ordninger og kunder. En slik løsning vil gi nye tilbydere en stor fordel. Dette er fordi de simpelthen vil kunne avstå fra å tilby gammel ordning, og dermed ikke måtte utjevne mellom ordningene.

Hvis nye leverandører kun tilbyr ny ordning, vil KLP bli sittende igjen med alle dagens kunder i gammel ordning. Dette vil opplagt være en konkurranseulempe for KLP, ettersom utjevningen vil gå på bekostning av

medlemmene i den nye ordningen. Det kan dermed tenkes at KLP velges bort for ny ordning, selv om selskapet er den mest effektive leverandøren. Hvis det åpnes for at kommunene kan ha ny og gammel ordning i ulike selskaper, kan det derfor være uheldig hvis leverandørene samtidig må utjevne på tvers av ordninger. Dette er fordi det ikke gir konkurranse på like vilkår.

Å åpne for oppsplitting av ordningene gir potensielle leverandør større frihet til å velge den kommersielt mest lønnsomme strategien. Isolert sett vil det dermed øke sannsynligheten for at nye aktører trer inn på markedet. Samtidig vil det oppstå en risiko for at det kun blir konkurranse om tjenestene tilknyttet den nye ordningen. Årsaken er at aktører som ellers ville funnet det lønnsomt å tre inn i markedet og tilbudt både ny og gammel ordning, kan finne det mest lønnsomt å tilby kun ny ordning. Selv om oppsplitting dermed kan øke sannsynligheten for konkurranse i markedet, kan det samtidig redusere sannsynligheten for at det blir reell konkurranse om forvaltningen av midlene som vil ligge i den gamle ordningen i lang tid.

Tiltaket vil ikke ha noen direkte kostnader knyttet til seg. Kommunene vil som i dag kunne samle sine tjenester hos KLP om de ønsker det, eller de vil kunne kjøpe ny ordning fra eventuelle nye leverandører som utlukkende tilbyr ny ordning. Isolert sett fremstår det imidlertid som usikkert om tiltaket er tilstrekkelig kraftig til å skape konkurranse. Dette er fordi kommunene i KLP fortsatt vil stå overfor byttekostnader. Videre kan kommunene foretrekke å kjøpe alle pensjonstjenester fra samme leverandør, selv om intervjuene med kommunene ikke tyder på at dette er noe som vektlegges ved valg av leverandør.

## 6. Betydning av konkurranse for kommunene

*Hvorvidt det er konkurranse i markedet for kommunal tjenestepensjon kan ha betydning for kommunene. I dette kapittelet beskrives kommunenes oppfatning av dagens situasjon med kun KLP som tilbyder, samt hvordan kommunene kan påvirkes dersom nye aktører trer inn i markedet.*

### 6.1 Kommunenes oppfatning av dagens situasjon

Intervjuer med kommuner indikerer at de jevnt over er fornøyd med KLP. KLP oppfattes av de fleste som profesjonell, solid og med gode kontrollsystemer. Kommunene opplever at KLP gir forutsigbarhet og at selskapet har en konservativ risikoprofil i forvaltningen, noe flere kommuner vurderer som hensiktsmessig.

Kommunene trakk også frem at kunde- og medlems-servicen i KLP oppleves som god (og rimelig). Særlig verdsettes dette av mindre kommuner, da de gjerne selv har begrensede ressurser og kompetanse på spørsmål som angår pensjon. Noen kommuner satte stor pris på at KLP gav de forsikrede medlemmene goder i form av billige lån etc. Andre kommuner opplevde at KLP kunne skape så tette relasjoner til medlemmene at det gikk ut over kommunes handlingsrom i spørsmål knyttet til valg av leverandør. En kommune trakk også frem at KLP var en kilde til finansiering også for kommunen selv, noe den vurderte som en fordel.

De fleste kommunene vurderte det som tryggere å være kunde i KLP enn å ha en egen pensjonskasse, samt at en egen kasse ville binde mer kapital. Kommunene vurderte jevnt over at en egen kasse eventuelt burde hatt en tilsvarende risikoprofil som KLP. De mente derfor at avkastningen i en eventuell egen pensjonskasse ville vært på nivå med den i KLP. Mindre kommuner vurderte også at egen kasse ville gi høyere administrasjonskostnader enn kostnaden for administrasjon i KLP.

Det er noe forskjellige oppfatninger blant kommunene om eierdialog og -styringen. En kommune opplyste om at KLP var lydhøre for deres innspill og at dialogen med selskapet fungerte fint. Majoriteten av kommunene opplevde imidlertid at de hadde liten innflytelse på KLP sine strategiske valg, og at heller ikke de aller største eierne hadde reell innflytelse. Noen mente også at transparensen kunne vært bedre. Det ble eksempelvis nevnt at det kunne være

utfordrende å skille eier- og kundetransaksjoner. I denne forbindelse ble det vist til at det var vanskelig å se om, og i så fall hvordan, interessene til de eksisterende eierne ble ivaretatt i forbindelse med at KLP overtok kunder fra DNB og Storebrand.

Det generelle inntrykket er at bevisstheten og kompetansen rundt pensjon i stor grad varierer mellom kommunene. Dette illustreres eksempelvis av hvordan kommunene vurderte fordeler og ulemper ved at KLP er et gjensidig selskap. Noen kommuner hadde ikke reflektert noe rundt at kundeforholdet i KLP bandt egenkapital. Andre kommuner var svært opptatt av dette og påpekte at denne kapitalen kunne vært anvendt til andre formål, for eksempel til å redusere gjeldsgrad og sikre fleksibilitet i driften.

Tilsvarende var det flere kommuner som opplevde at opptjent egenkapital hadde en innlåsende effekt. Noen mente også at det var urimelig at avkastningen på kapitalen tilfalt selskapet, ettersom det var deres kapital som hadde gitt grunnlag for avkastningen. De fleste kommunene gav også inntrykk av at de vurderte sannsynligheten for fremtidig utbytte som lav. Samtidig mente de at kapitalinnskuddene og den opptjente egenkapitalen bidro til å redusere premienivået.

De fleste kommunene hadde et reflektert forhold til premieutjevningen i KLP, inkludert hvorvidt dette var en fordel eller ulempe for dem. En kommune opplyste om at den noen år trolig ville hatt ti prosent lavere kostnader til pensjon uten utjevning.

De fleste kommunene ønsket utfordrere til KLP. Inntrykket var imidlertid at de i liten grad hadde reflektert over konsekvensene av flere tilbydere. Noen mente at KLP hadde blitt noe mindre disiplinerte i driften etter at DNB og Storebrand trakk seg ut. Utgangspunktet for de fleste var imidlertid at konkurranse virket skjerpene i seg selv, og at det trolig var mulig å få ned kostnadsnivået i KLP gjennom konkurranse. De fleste kommunene opplyste også om at dersom nye aktører kom inn, ville de vurdere disse som alternativer. De vurderte at selv små innsparinger i pensjonskostnadene kunne ha stor betydning for kommuneøkonomien.

Det overordnede inntrykket etter intervjuene er at kommunene generelt er fornøyd med KLP, men at de ser noen utfordringer med den gjensidige eierskapsmodellen og hvordan denne praktiseres. Videre synes kommunene å ønske konkurranse velkommen, til tross for at de fleste er eiere av KLP.

## 6.2 Konsekvenser for kommune av konkurranse

Flere aktører på tilbudssiden i et marked innebærer vanligvis kun fordeler for etterspørselssiden. Dette gir vanligvis kundene bedre muligheter til å finne leverandører som er tilpasset deres behov. I tillegg kan konkurranse lede til lavere priser, bedre kvalitet etc.

Videre kan det vanligvis legges til grunn at hver enkelt kunde vil komme minst like godt ut ved flere tilbydere. Kundene vil kun vri sin etterspørsel mot de nye tilbyderne om de kommer bedre ut. Kunder som mener de ikke vil komme bedre ut, kan holde seg til leverandørene de ellers ville benyttet – og muligens dra fordel av at disse utsettes for et sterke konkurransepress. Aktørene på tilbudssiden vil på den andre siden vanligvis komme dårligere ut ved nyetableringer. De vil typisk oppleve lavere marginer og at salget spres ut over flere tilbydere, mens de fortsatt må dekke sine faste kostnader.

### 6.2.1 Gevinster for kommunene

Situasjonen i dag er at majoriteten av kommunene er kunder, og dermed også eiere i KLP. Videre er formålet til KLP å sikre kommunene lave pensjonskostnader. Dette kan ha betydning for hvordan konkurranse påvirker kommunene.

Dersom man legger til grunn at KLP er fullt ut effektive per i dag, og anvender all eventuell profitt til å redusere premiene, vil kundene til KLP samlet sett ikke kunne få lavere kostnader ved etablering av nye leverandører. Dette er gitt at de nye leverandørene tilbyr identiske produkt som KLP. Kunder som har egen pensjonskasse vil heller ikke kunne få lavere kostnader ved at nye leverandører kommer inn.

Eventuelle nye tilbydere vil imidlertid ikke tilby et identisk produkt som KLP. En viktig forskjell er at kommunene ikke vil trenge å stille med egenkapitalen, men i stedet betale en leie for denne. Dette kan være en fordel for noen kommuner. Videre vil nye tilbydere kunne velge en annen form, og et annet nivå på sin kunde- og medlemservice etc. Noen kommuner vil dermed kunne fortrekke servicetilbudet til de nye aktørene. I siste instans vil det alltid være kundene som betaler for servicen. Ved å akseptere et lavere servicenivå enn det KLP har, vil dermed en kommune eksempelvis kunne redusere sine «kostnader» til service. Denne effekten kan bidra til at kostnadene for kommunene kan reduseres, selv om KLP er en effektiv tilbyder i dag.

Med mindre en kommune har egen pensjonskasse, vil den i dag være prisgitt den risikoprofilen KLP velger. Selv om de fleste kommunene som er intervjuet uttrykte at risikoprofilen til KLP var hensiktsmessig, vil det

typisk være kommuner som har andre preferanser for risiko. Nye aktører vil derfor kunne ha insentiver til å velge en litt annen risikoprofil enn KLP, for å tiltrekke seg kunder som ikke opplever at KLP sitt produkt er tilpasset deres preferanser.

Av diskusjonen over, følger det at flere leverandører kan gi et mer mangfoldig tilbud og dermed kommunene større valgfrihet. Kommunene vil dermed *samlet* sett kunne nyte godt av konkurranse, selv om KLP er en effektiv leverandør i dag.

Hvis KLP ikke er fullt ut effektiv, betaler i dag kommunene mer enn de hadde trengt, siden de både er eiere og kunder og dermed bærer alle kostnader i KLP. I denne situasjonen vil kostnadene til kommunene typisk gå ned ved konkurranse. Dette er fordi KLP vil oppleve å miste kunder dersom de får konkurranse av mer effektive leverandører, noe som vil stimulere til effektivitet.

Det at konkurranse gir insentiver til effektivitet, vil også bidra til at kommunene i mindre grad må bruke ressurser på eierstyring for å sikre effektivitet i KLP.

### 6.2.2 Kostnader for kommunene

Det at kommunene også er eiere i KLP kompliserer vurderingen av hvordan konkurranse vil påvirke kommunene. Dette er fordi tilbudssiden i et marked taper på konkurranse.

Dersom KLP er fullt ut effektive vil ikke selskapet kunne redusere sine faste kostnader. Hvis leverandører lykkes i å hente kunder fra KLP, innebærer dette at det blir færre kunder å dele de faste kostnadene på i KLP. De gjenværende kommunene i KLP vil da måtte bære mer faste kostnader enn de gjør i dag. De som eventuelt bytter bort fra KLP vil på sin side bidra til å bære faste kostnader hos leverandørene de bytter til. Flere leverandører innebærer alltid at samlede kostnader i bransjen øker. Vanligvis rammer ikke dette kundene siden de faste kostnadene ikke påvirker prissettingen.

Videre vil kommuner som eventuelt skal bytte vekk fra KLP måtte gjennomføre anbuds konkurranser. Hvis det innføres en generell anbudsplikt som for eksempel pålegger kommuner å gjennomføre konkurranser hvert femte år, vil også kommuner som i utgangspunktet ikke ønsker å bytte vekk KLP måtte gjennomføre anbuds konkurranser. For kommunene vil dette medføre direkte kostnader, både i form av intern ressursbruk og til innleie av rådgivere. Hvor store kostnadene vil være er imidlertid usikkert. Det er imidlertid grunn til å tro at kostnaden vil være forholdsvis liten. Eksempelvis betalte med 500 ansatte, omtrent 1,2 millioner kroner årlig i administrasjonskostnader til KLP. Kostnadene ved å gjennomføre konkurranser

forventes å ligge under dette – uavhengig av kommunens størrelse.

I tillegg til at kommunene vil ha kostnader knyttet til å gjennomføre anbudskonkurranser, vil KLP måtte bruke ressurser på å inngi tilbud. Dette bruker KLP i dag ikke ressurser på, og det vil dermed, alt annet likt, bidra til høyere administrasjonskostnader. Dette er kostnader som kommunen i siste instans må dekke gjennom premiene.

KLP argumenterer også for at jo flere kunder selskapet står i fare for å miste, og jo mer kapital kundene som faktisk forlater selskapet har krav på, jo mer kapital må KLP til enhver tid ha i beredskap. Dette vil ifølge KLP føre til mindre effektiv kapitalforvaltning. Det er utfordrende å anslå eventuell betydning av dette.

### 6.2.3 Fordelingsvirkninger

Som diskusjonen over indikerer er det flere forhold som vil ha betydning for om kommunene samlet kommer bedre eller dårligere ut ved konkurranse, dvs. at nye leverandører etablerer seg i markedet. De viktigste forholdene er:

- I hvilken grad KLP er fullt ut effektive i dag – høy effektivitet trekker i retning av liten gevinst av konkurranse
- Hvor stor variasjon det er i kommunenes preferanser for pensjonstjenester – stor variasjon trekker i retning av gevinst ved konkurranse
- Faste kostnader knyttet til å være leverandør av tjenestepensjon – høye faste kostnader trekker i retning av begrenset gevinst ved konkurranse
- Kostnader knyttet til gjennomføring av anbudskonkurranser – høye kostnader trekker i retning av begrenset gevinst

Gevinstene og kostnadene ved konkurranse vil ikke nødvendigvis bli likt fordelt mellom kommunene. Selv om kommunene samlet sett kommer bedre ut ved konkurranse, vil noen kommuner kunne komme dårligere ut. Tilsvarende vil noen kommuner kunne komme bedre ut, selv om kommunene samlet sett kommer dårligere ut. Eksempelvis vil kommuner som har sterke preferanser for tilbudet til en eventuell ny aktør uansett komme bedre ut. Kommuner som foretrekker dagens tilbud fra KLP vil imidlertid kunne komme dårligere ut, siden det blir færre å dele de faste kostnadene på i KLP.

### Eksempelboks 4: Fordelingsvirkninger

*Anta at en kommune vurderer det som svært kostbart å binde opp kapital. Denne kommunen vil kunne komme bedre ut ved å kjøpe pensjonstjenester fra et aksjeselskap, selv om den også må betale en høyere premie enn i dag. Hvis denne forlater KLP til fordel for et aksjeselskap, vil dens bidrag til de faste kostnadene i KLP falle bort. Hvis KLP er fullt ut effektive vil da de gjenværende kommunene måtte bære mer faste kostnader, og vil dermed komme dårligere ut.*

Selv om utjevningen som skjer mellom kundene i felleskapet vil få mindre betydning med den nye ordningen for offentlig tjenestepensjon, vil den fortsatt ha betydning for kostnadene for den enkelte kommune. Dette skyldes for det første at mange arbeidstakere fortsatt vil være omfattet av den gamle ordningen, og for det andre at uføresannsynlighet etc. vil innebære at noen taper og andre vinner også på utjevning i den nye ordningen. Dette kan i sin tur påvirke hvem som tjener og taper på konkurranse.

Kunder som taper på utjevning vil kunne ha mye å tjene på å gå til en nyetablert tilbyder uten et felleskap som inkluderer kommuner med lite attraktiv risiko. Intervjuene bekrefter også at kommunene har et bevisst forhold til i hvilken grad de tjener eller taper på utjevning. De som taper på utjevning vil derfor kunne være de første som forlater KLP dersom nye leverandører trer inn i markedet.

Det er uklart om en situasjon med ulik gjennomsnittlig risiko mellom felleskap vil kunne være stabil. Når noen kommuner med gunstig risiko danner et fellesskap, blir dette fellesskapet svært attraktivt å komme seg inn i for kommuner med lite kunstig risiko, fordi det innebærer at de vil tjene mye på utjevning. Trolig kan imidlertid leverandører til en viss grad påvirke sammensetningen på sitt felleskap gjennom prisstrukturer etc. I siste instans kan det derfor være et spørsmål om hvilke felleskap eventuelle nye leverandører finner kommersielt mest hensiktsmessig å etablere.

Hvis kommunene som taper på utjevning velger seg til nye leverandører, og felleskapene får ulik gjennomsnittlig risiko, vil disse trolig komme bedre ut. Dette er uavhengig av om kommunene samlet sett taper eller tjener på konkurranse. Kommunene som blir igjen i KLP, eksempelvis fordi de har en risikoprofil som gjør dem lite attraktive for de nye aktørene, vil da kunne komme dårligere ut av to grunner. For det første må de bære en større andel av de faste kostnadene. For det andre vil de i mindre grad bli subsidiert gjennom utjevningen. Begge effekter vil trekke i retning av høyere kostnader for de

gjenværende kommunene – før eventuelle gevinster av økt effektivitet i KLP.

Både insentivene til å velge seg vekk fra KLP og kostnadene for de som blir igjen, vil påvirkes av hvordan opptjent egenkapital håndteres. Hvis dagens praksis med å holde tilbake opptjent egenkapital videreføres, må potensielle nye leverandører kompensere kommunene for ulempen det er å gi avkall på nytten av den opptjente egenkapitalen. Dette gjør det lite lønnsomt for nye leverandører å hente kunder fra KLP. Det kan da ventes at de vil lykkes å hente forholdsvis få kunder fra KLP. Tilsvarende vil de kundene som blir igjen dra fordel av at den opptjente egenkapitalen, sammenliknet med KLP sine forpliktelser, øker. Hvis få kunder forlater KLP vil også effekten av at de gjenværende kundene må dekke de faste kostnadene være liten.

Hvis det derimot åpnes for at kommunene kan få ut en andel av den opptjente egenkapitalen ved å forlate KLP vil det være lettere for nye aktører å hente kunder fra KLP. Flere kunder ventes da å velge bort KLP. Dette innebærer at de gjenværende kommunene i KLP vil måtte bære andelen av faste kostnader for flere kunder. Videre vil de i mindre, eventuelt ingen, grad dra fordel av høyere egenkapitaldekning når andre kunder velger bort KLP. I en situasjon der kunder får med seg opptjent egenkapital kan dermed fordelingsvirkningene blir mer markante enn om dagens praksis med å holde tilbake opptjent egenkapital videreføres.

En mulighet er som nevnt at det innføres en generell anbudsplikt, men at KLP viderefører praksisen med å holde tilbake opptjent egenkapital. I denne situasjonen kan regelverket om offentlige innkjøp føre til at kommuner må forlate KLP mot sitt ønske, altså selv om de kommer dårligere ut etter egen vurdering. Dette er fordi kommunene da blir pliktige til å gjennomføre anbuds konkurranser med jevne mellomrom. Når det gjennomføres anbuds konkurranser kan anskaffelsesreglene pålegge kommunene å se bort fra eierinteresser. Det vil si at de utelukkende må basere valg av tilbyder på de faktiske tilbudene. Resultatet kan dermed bli at kommuner, mot sin vilje, må gi avkall på eierskapet og verdiene som ligger i KLP. Som drøftet tidligere vil dette kunne medføre at kommunene ser seg tjent med å endre vedtektene i

KLP slik at kommuner taper mindre på å forlate KLP. Dette kan eksempelvis oppnås ved å redusere den opptjente egenkapitalen.

### 6.3 Samlet vurdering

Selv om kommunene eier KLP, er vår vurdering at nyetableringer og konkurranse i markedet for kommunal tjenstepensjon vil være en fordel for kommunene. Konkurranse er et effektivt virkemiddel for å sikre at de betydelige verdiene som settes av til pensjon forvaltes mest mulig effektivt. Videre vil større valgfrihet være et gode for kommunene i seg selv, samtidig som konkurranse kan stimulere til å finne effektive løsninger for administrasjon, kundeservice etc.

Kostnadene ved konkurranse fremstår som forholdsvis lave. Den viktigste kostnaden sett fra kommunenes perspektiv er transaksjonskostnader knyttet til å avholde anbuds konkurranser og eventuelt gjennomføre bytte av leverandør. Denne kostnaden vil avhenge av hvilke tiltak som benyttes for å legge til rette for konkurranse. Dersom konkurranse oppstår uten anbudsplikt vil det primært være de kommunene som vurderer at de gjennom å avholde anbuds konkurranser kan oppnå mer kostnadseffektive pensjonstjenester som vil gjøre dette. Det er imidlertid mer sannsynlig at konkurranse vil oppstå dersom kommunene er pliktige til å gjennomføre anbuds konkurranser med jevne mellomrom. I så fall vil også kommuner som i utgangspunktet ikke ønsker å bytte leverandør måtte bære kostnader knyttet til anbuds konkurranser. Det er likevel lite trolig at kostnadene for anbuds konkurranser vil dominere de gevinstene konkurranse kan gi.

Selv om vi vurderer at kommunene samlet sett vil tjene på konkurranse, er det også vår vurdering at kommuner som ikke er attraktive for nye leverandører vil tape på konkurranse. Dette skyldes at kommunene som bidrar mest til utjevning i pensjons felleskapet vil være attraktive kunder for de nye leverandørene – og derfor kunne forlate KLP. Samtidig vil de kommunene som tjener på utjevningen være lite attraktive for de nye leverandørene. De vil derfor bli igjen i KLP og måtte bære en større del av de faste kostnadene i KLP enn i dag.



## 7. Referanser

Fama, E. F. & Jensen, M. C., 1983. Agency problems and residual claims. *Journal of Law & Economics*, vol. 26, no. 2, juni, p. 327–349.

Finans Norge, 2018. *Statistikk og nøkkeltall for livsforsikring og pensjon*, Oslo: Finans Norge.

Hjelmeng, E. J. & Sørgard, L., 2014. *Konkurransopolitikk - Rettslig og økonomisk analyse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jensen, M. C., 1986. Agency Costs of Free Cash Flow, Corporate Finance, and Takeovers. *American Economic Review* 76(2), mai, p. 323–239.

Jensen, M. C. & Meckling, W. H., 1976. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics* 3(4), oktober, p. 305–360.

Konkurransetilsynet, 2010. *Konkurransen i markedet for offentlig tjenestepensjon*, Bergen: Konkurransetilsynet 2/2010.

Leibenstein, H., 1966. Allocative Efficiency vs. "X-Efficiency". *The American Economic Review* 56(3), juni, p. 392–415.

oslo**economics**

*[www.osloeconomics.no](http://www.osloeconomics.no)*

post@osloeconomics.no  
Tel: +47 21 99 28 00  
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:  
Kronprinsesse Märthas plass 1  
0160 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562 Vika  
0118 Oslo