

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Kommunenes pensjonsutgifter er i hovedsak bestemt av utvikling i ansattes pensjonsrettigheter, bruken av disse rettighetene samt lønnsutviklingen. Det er imidlertid også viktig at forsikringselskapene og pensjonskassene drives mest mulig effektivt. Vi tror at kommunene er tjent med at det er konkurranse mellom leverandørene av tjenester knyttet til pensjonsordningene. Dannelse av et monopol innenfor kommunale pensjonsordninger vil kunne sikre at stordriftsfordeler utnyttes, men risikoen for at monopoliet over tid ikke vil drives effektivt gjør at vi ikke anbefaler en slik løsning.

Bakgrunn

KS har gitt ECON i samarbeid med Pensjon & Finans og Fafo i oppdrag å analysere ulike scenarier for utviklingen av tilbudssiden i markedet for tjenester knyttet til kommunal tjenstepensjon. KLPs selskapsform er under vurdering. Dessuten tilsier både utviklingen av pensjonspolitikken, endringer i reguleringer av forsikringselskaper og pensjonskasser samt fusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR at markedet for pensjonstjenester er i endring. Kommunene er som gruppe en viktig premissleverandør på dette området og har behov for å vurdere konsekvensene av ulike mulige utviklingsbaner.

Problemstilling

Prosjektet omfatter en analyse av hvilke organisatoriske og forvaltningsmessige løsninger for kommunale pensjonsordninger som vil gi kommunene lavest pensjonsutgifter på lang sikt. Videre inneholder rapporten en anbefaling om hvordan kommunene bør gå fram for å velge leverandør eller annen løsning på sine pensjonsforpliktelser.

Konklusjoner og tilrådinger

I hovedsak bestemmes kommunenes pensjonsutgifter av ansattes rettigheter, bruken av disse rettighetene samt lønnsutviklingen. Videre er avkastningen på finansaktiva og eiendommer av stor betydning. Men også valg av løsning for oppsparing og forsikring knyttet til pensjonsforpliktelsene kan være viktig for kommunens utgifter og ikke minst forutsigbarhet i utgiftene.

Kommunal tjenstepensjon, pensjonskasser og forsikring

Ansatte i stat og kommuner har rett til pensjon som er definert ved at summen av ytelser fra folketrygden og tjenstepensjon skal utgjøre 66 av lønn ved pensjone-

ring. Dette gjelder for ansatte med full opptjening. Mange fristilte virksomheter har videreført denne pensjonsmodellen også som foretak. Arbeidsgiverne i offentlig sektor bærer risikoen knyttet til endringer i Folketrygdens ytelser. I privat sektor er det de ansatte som bærer denne risikoen også innenfor ytelsesbaserte pensjonsordninger.

Den samlede premien som arbeidsgiverne betaler inn til sin pensjonskasse eller til selskapet hvor pensjonsordningen er forsikret kan deles inn i en administrasjonspremie, en forsikringspremie (risikodekning) og en sparepremie. Administrasjonspremien og forsikringspremien skal dekke løpende utgifter til administrasjon og enkelte ikke fonderte ytelser, mens sparepremien skal dekke forventet vekst i de fonderte forpliktelsene i årene framover. Innbetalingen av den samlede premien deler selskapene i to; en ordinær årspremie og en reguleringspremie. Sistnevnte tar hensyn til vekst i lønn og i endringer i Folketrygdens grunnbeløp i løpet av året, og innbetales derfor på slutten av året.

Myndighetene krever at det skal stå egenkapital bak pensjonskasser og forsikringsselskaper. Kommuner som har en selvstendig pensjonskasse bærer disse kapitalforpliktelsene selv. Tilsvarende gjelder også for KLPs kunder, men dette kan bli endret i forbindelse med mulig omdanning av selskapet.

Kommuner som har pensjonsforsikring i et selskap, inngår i et risikofellesskap. Dette innebærer at deler av risikoen knyttet til bruk av pensjonsrettighetene utjevnes på alle deltakerne i fellesskapet. Kommuner som har selvstendig pensjonskasse må selv bære denne risikoen. Tidligere utjevnet KLP langt flere risiki innenfor forsikringsfellesskapene enn det konkurrentene gjorde. I tariffoppgjøret i 2004 ble det avtalt at alle selskaper som tilbyr kommunal pensjon skal utjevne alle elementene i premien. Unntaket er at kundene individuelt kan dekke utgifter til AFP for ansatte under 65 år.

Konkurransen om kommunale pensjonsordninger

Forsikring av kommunal tjenstepensjon kan ses som et eget marked i konkurransepolitisk sammenheng. Produktet er meget komplisert. Det er kun om lag 2 prosent av kundene som skifter leverandør i løpet av ett år. Det er dessuten betydelige etableringshindre i markedet. Dessuten er det stordriftsfordeler i produksjon av tjenestene knyttet til offentlig tjenstepensjon. Små leverandører vil dermed vanskelig kunne drive lønnsomt.

Markedet for offentlige pensjoner er preget av høy konsentrasjon. Medregnet pensjonsordningene i fristilte statlige foretak, men ikke selvstendige kommunale pensjonskasser, er KLPs markedsandel nær 80 prosent, og selskapet har bare to konkurrenter. Det er ingen utenlandske selskaper blant tilbyderne.

Lav kundemobilitet, høye etableringshindre og sterk konsentrasjon tilsier at det er fare for svak konkurranse. Vi mener likevel at konkurransen i dette markedet i dag er sterk. Dette skyldes at KLPs konkurrenter har lagt opp til en aggressiv strategi for å vinne markedsandeler. Hvis selskapene endrer strategi, er det mye som tilsier at konkurransen vil bli svak, noe som kan gi kommunene et dårlig tilbud av pensjonstjenester.

Omdanning av KLP

Kommuner som ønsker å bli kunder i KLP i dag, må skyte inn egenkapital i selskapet. I tillegg forplikter de seg gjennom etterinnkallingsretten til å bidra med ytterligere kapital hvis selskapet skulle få behov for det. Selskapets styre anbefaler at KLP omdannes til aksjeselskap. Fagorganisasjonene i offentlig sektor arbeider for at KLP skal forbli et gjensidig selskap, men at egenkapitalen omdannes til grunnfondsbevis, dvs. et omsettelig egenkapitalinstrument. Uansett om selskapet omdannes etter grunnfondsmodellen eller til aksjeselskap, vil det ikke lenger eksistere noen formell kobling mellom kunderollen og eierrollen i KLP. Den viktigste formelle forskjellen mellom modellene vil være at mens aksjonærene får styringsretten ved omdanning til aksjeselskap, vil kundene fortsatt ha styringsmajoriteten i grunnfondsmodellen.

Hvis *KLP omdannes med grunnfondskapital*, vil ikke lenger kundene i selskapet måtte skyte inn og binde opp egenkapital i selskapet. Vi mener dette vil gjøre KLP mer konkurransedyktig, noe kommunene er tjent med. Et viktig tillegsspørsmål i forbindelse omdanningen er om KLP også frasier seg den såkalte etterinnkallingsretten, dvs. retten til å kunne kreve kapitaltilførsel fra sine kunder hvis selskapet skulle få behov for det. En kundeundersøkelse MMI gjennomførte for KLP i 2003 viste at kundene oppfattet etterinnkallingsretten som en betydelig byrde. Dette kan bidra til en fjerning av ordningen. I så fall vil dette eventuelt bidra til å øke KLPs behov for egenkapital.

Det er også mulig at *KLP omdannes til aksjeselskap*. I så fall bortfaller etterinnkallingsretten automatisk. Vi mener at verdien av aksjer i KLP vil bli høyere enn tilsvarende grunnfondsbevis. KLP vil derfor kunne få lavere kapitalkostnader hvis selskapet omdannes til aksjeselskap. Dette vil isolert sett styrke selskapets konkurransevne, ved å redusere de samlede kostnadene ved pensjonsforvaltning, noe kommunene vil være tjent med.

Flere av KLPs kunder har klare oppfatninger om hvilken selskapsform de foretrekker. Uansett hvilken selskapsform som velges, vil derfor høyst sannsynlig noen av kundene forlate selskapet fordi de er misfornøyd med valg av modell. De største fagorganisasjonene i offentlig sektor har engasjert seg for å bevare KLP som gjensidig selskap med omdanning av egenkapitalen til grunnfondsbevis. De har tradisjonelt vært en støttespiller for KLP og har trolig bidratt til å bremse den flyttingen fra KLP som man har sett de senere årene. Fagorganisasjonene i kommunesektoren sier de vil slutte å støtte KLP hvis selskapet omdannes til aksjeselskap. Dette vil være negativt for KLPs markedsposisjon, men vi har ikke grunnlag for å vurdere hvor sterk denne virkningen vil bli. Videre har fagorganisasjonene erklært at de vil ta initiativ til å få etablert et alternativt gjensidig selskap, hvis KLP blir aksjeselskap. Dette vil svekke KLPs markedsposisjon.

Hvis KLPs markedsposisjon svekkes i forbindelse med omdanningen, vil dette gjøre at selskapets stordriftsfordeler svekkes.

Hvis *KLP omdannes til aksjeselskap, kan selskapet også kjøpes opp eller fusjonere*. Vi mener at det allerede i dag er fare for at konkurransen i markedet for kommunale pensjonsordninger kan svekkes. Hvis KLP kjøpes opp eller fusjonerer med en av sine konkurrenter vil konsentrasjonen bli svært sterk. Vi tror at konkurransemyndighetene vil motsette seg en slik utvikling. Erfaringene fra

finansnæringen tilsier at myndighetene tidligere ikke har vært tilstrekkelige faste i sine holdninger, slik at fusjoner og oppkjøp er blitt stoppet. Det kan derfor ikke utelukkes at KLP kan bli kjøpt opp eller fusjonerer med en av sine konkurrenter. Selv om den nye enheten vil kunne utnytte stordriftsfordeler, mener vi at risikoen for en svekkelse av konkurransen tilsier at kommunene ikke er tjent med ytterligere konsentrasjon i markedet.

Det kan heller ikke utelukkes at et selskap som i dag ikke tilbyr forsikring av kommunale pensjonsordninger vil kjøpe KLP. I så fall vil ikke konsentrasjonen i markedet påvirkes. Det er vanskelig å vurdere virkningene av en slik utvikling, særlig så lenge man ikke vet hvem som eventuelt kunne være interessert i å kjøpe selskapet.

Etablering av monopol

KS har også bedt oss vurdere konsekvensene av *etableringen av et monopol* for forsikring av kommunal tjenstepensjon. Dette vil ha flere fellestrekk ved den situasjonen som eksisterte da selvstendige pensjonskasser var det eneste alternativet til KLP. Et slikt monopol kan enten oppstå som et resultatet av at et selskap utkonkurrerer alle andre leverandører eller ved avtale eller regulering. Vi tror det er lite sannsynlig at det vil være mulig å etablere en så effektiv enhet at den velges av alle kommuner. Tariffavtalen synes derfor å være den eneste muligheten til å oppnå et monopol. Det er imidlertid ikke opplagt at en klausul om at kommunene skal bruke en spesiell leverandør for pensjonsordningen vil være i samsvar med Konkurranseloven. Det ligger utenfor vårt mandat å vurdere dette spørsmålet nærmere.

Et monopol vil kunne utnytte stordriftsfordeler, noe som isolert sett tilsier at enheten kan bli effektiv. På den andre siden tyder forskning på at monopoler sjelden er effektive. Dette skyldes at både ledelse og ansatte i monopoler ikke står overfor den trussel som kommer av effektiv konkurranse. Dermed er det vanskelig å skape tilstrekkelig press for effektivitet. KLP har dessuten allerede en så høy markedsandel at etablering av et monopol ikke vil skape vesentlig sterkere stordriftsfordeler enn KLP har i dag. Selv om en monopolløsning har positive sider ved at stordriftsfordeler kan utnyttes, mener vi at risikoen for at et monopol etter hvert vil bli en lite effektiv leverandør, gjør at den ikke kan anbefales.

Kommende endringer som vil påvirke markedet

Endringer i viktige rammebetingelser kan lede til at både tilbudet av og etterspørselen etter pensjonstjenester overfor kommunene endres betydelig i årene som kommer. En rekke ulike trender og endringer i rammebetingelsene bidrar til dette. Vi kan her nevne Pensjonskommisjonens anbefalinger om endringer i Folketrygden, mulighetene for at det innføres obligatorisk tjenstepensjon i privat sektor, EØS-regler som Norge skal implementere samt pågående arbeid om interkommunale pensjonskasser i Banklovkommisjonen. Hvis hovedtrekkene Pensjonskommisjonens forslag til endringer i Folketrygden blir gjennomført, vil dette kunne skape et press for endringer i tjenstepensjonene i offentlig sektor. Dessuten kan implementering av Tjenstepensjonsdirektivet lede til betydelige endringer i reguleringene av pensjonskassene

Valg av løsning for pensjonsordningene i kommunene

Det er meget vanskelig for arbeidsgiverne å velge mellom ulike leverandører av pensjonsforsikring. Produktet er meget komplisert, og selskapene ser seg ikke alltid tjent med å bidra til større klarhet for kunden. I tillegg vil ikke alltid meglere, hvis slike benyttes, opptre som nøytrale mellommenn.

Uansett mener vi at kundene kan være tjent med å vurdere følgende forhold:

- Administrasjonsutgiftene hos leverandørene
- Kvaliteten på risikokollektivet hos leverandørene
- Finansforvaltningen i selskapene
- Leverandørens service overfor arbeidsgiverne og de forsikrede (ansatte og pensjonister).

Selskapenes *administrasjonspremie* skal dekke de beregnede administrasjonskostnader knyttet til kundeforholdet. Premien kan likevel ikke alltid tas som et uttrykk for de administrasjonsutgiftene kunden belastes. Dette skyldes at oppgjøret skjer i ettertid og at selskapene over tid kan endre fordelingen av de totale administrasjonskostnadene på de ulike bransjene. Man kan heller ikke uten videre bruke selskapenes administrasjonskostnader relativt til forvaltningskapital eller lignende som uttrykk for hvor effektive selskapene er. Årsaken er at selskapene har ulik sammensetning av store og små kunder, individuelle og kollektive avtaler, m.v. og at det er betydelige mer kostnadseffektivt (målt i administrasjonsutgifter relativt til forvaltningskapital) å administrere store avtaler enn små.

Kostnadssatsen selskapene belaster den enkelte kunde varierer mellom ulike bransjer (offentlig tjenstepensjon regnes som egen bransje). Tidligere kunne også kostnadssatsen avhenge av omfanget av kundeforholdet. Alle selskapene (med unntak av KLP) belastet tidligere de store kundene innenfor offentlig tjenstepensjon med en lavere sats for administrasjonskostnader enn små kunder. I tariffavtalen inngått i 2004 er det avtalt at kundene innenfor kommunal pensjon i det enkelte selskap skal belastes med den samme sats for administrasjonskostnader. Administrasjonskostnadene skal beregnes i prosent av kundens pensjonsgrunnlag. Denne satsen kan likevel variere mellom selskapene.

Selskapets *risikopremie* skal dekke løpende utgifter til pensjonsytelser som ikke er fondert og kan derfor tas som en indikasjon på risikonivået for disse ytelsene i det forsikringskollektivet kunden er medlem av. Også for risikodekningen skjer det imidlertid et oppgjør i ettertid, noe som gjør at risikoelementet i årspremien ikke nødvendigvis gir uttrykk for risikonivået i kollektivet.

Sparepremien beregnes ut fra avkastningen på kapitalen samt kravet til fondsoppbygging. Myndighetene stiller krav til selskapenes fondsoppbygging, men selskapene har likevel en viss frihetsgrad. Dermed kan selskapene i en periode holde relativt lave premier ved å utsette kundenes oppsparing. For kundene innebærer dette reduserte utgifter på kort sikt, men tilsvarende økte utgifter senere. Det vil være vanskelig for kundene å avdekke om tilbud om forskjeller i premier skyldes forskjeller i selskapenes oppsparingsprofil.

Forskjeller i selskapenes avkastning på forvaltet kapital er trolig den enkeltfaktor som over tid vil ha størst betydning for premienivået i ulike selskaper. Samtidig er det den faktoren det kanskje er vanskeligst å vurdere. Tidligere oppnådde resultater i forvaltningen vil ikke uten videre være et pålitelig uttrykk for hvor dyktige forvalterede ulike selskapene vil være i framtiden. Det kan være mer fruktbart å vurdere forvalternes strategier, systemer, kompetanse samt deres soliditet. Sistnevnte faktor vil indikere om de har handlefrihet i aktivaallokeringen.

De fleste kunder vil også legge betydelig vekt på at selskapene yter god service både overfor arbeidsgiverne og overfor de forsikrede. Selskapene kan bidra vesentlig til kommunenes kompetanse og kunnskap om ulike sider ved pensjons-spørsmål, herunder konsekvenser av personalmessige endringer. Dessuten vil selskapene gi informasjon om pensjonsrettigheter til ansatte og pensjonister. I tillegg vil det være viktig at selskapene har gode systemer for ut- og innmelding fra/til pensjonsordningen, m.v.

Enkelte kunder vil også legge vekt på muligheten for å ha innflytelse på selskapets drift, noe de får i selvstendige pensjonskasser og gjensidige selskaper som for eksempel KLP, men ikke i aksjeselskaper.

Konklusjonen må bli at det er svært krevende å sammenligne tilbud fra ulike leverandører i markedet for offentlig tjenstepensjon. Det er videre ganske begrenset hva man kan forvente å spare på å velge beste tilbud. I hovedsak er utgiftene bestemt av pensjonsrettighetene, Folketrygdens ytelser, bruken av ordningene samt lønnsutviklingen og utvikling på den type aktiva alle selskapene investerer i. Vi anslår at hvis et selskaps administrasjonsutgifter, regnet i prosent av premiereserver, ligger 0,1 prosentpoeng lavere enn hos konkurrentene, vil dette redusere kundenes premier med 1,4 prosent. Tilsvarende effekt kan man få ved en meravkastning på forvaltede fond. KLPs administrasjonskostnader innenfor den aktuelle bransjen ligger om lag 0,2 prosent lavere (i prosent av premiereserven) enn konkurrentenes. Vi mener det er realistisk at forskjellen i avkastning mellom beste og dårligste forvalter blant de konkurrerende selskapene på lang sikt kanskje kan utgjøre 0,5 prosent per år. En slik forskjell vil tilsvare en forskjell i premie på omlag 7 prosent. Det er ikke sikkert at selskapet med lavest kostnadsnivå også vil være beste forvalter. Det er dermed neppe realistisk at en kunde kan spare mer enn 5-10 prosent av pensjonsutgiftene ved å velge det beste økonomiske tilbudet framfor det dårligste. Med andre ord, vil en kommune kunne redusere pensjonsutgiftene fra for eksempel 15 til 14,25-13,50 prosent av lønnsutgiftene. Beregningene over tar imidlertid ikke hensyn til at det kan være forskjeller i risikonivået i risikofellesskap kommunen kan bli medlem av, men vi tror ikke at forskjellene i risikonivå kan bli særlig store mellom ulike kollektiver.