

Konkurransen om offentlig tjenstepensjon – sammendrag og konklusjoner

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