

Rapport 2004-073

**Kommunenes  
pensjonskostnader -  
virkning av endringer  
i markedsstruktur**



# **Kommunenes pensjonskostnader - virkning av endringer i markedsstruktur**

Utarbeidet for  
KS

# Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER .....	1
1 INNLEDNING.....	7
2 OM KOMMUNAL PENSJON .....	8
2.1 Generelt .....	8
2.2 Rammeverk.....	9
2.2.1 Lovverk.....	9
2.2.2 Hovedtariffavtalen.....	9
2.2.3 Arbeidsrettsdommen .....	9
3 PENSJONSSYSTEMET – FONDERING, PREMIEBEREGNING OG RESULTATDELING.....	11
3.1 Generelt .....	11
3.2 Sparesystemet .....	11
3.2.1 Ordinær årspremie.....	12
3.2.2 Reguleringspremie .....	12
3.2.3 Særskilte engangspremier.....	12
3.2.4 Administrasjonspremie.....	12
3.2.5 Risikodekning .....	13
3.2.6 Sparepremien .....	13
3.2.7 Oppsummering av premiesystemet.....	14
3.3 Oppgjørssystemet.....	14
3.3.1 Elementanalysen .....	15
3.3.2 Reserveoppbygging.....	15
3.3.3 Resultatdeling .....	15
4 PENSJONSKASSE VS. FORSIKRET ORDNING .....	17
4.1 Generelt .....	17
4.2 Kommunal pensjonskasse .....	17
4.2.1 Organisasjon .....	17
4.2.2 Risikofellesskap .....	18
4.2.3 Egenkapitaloppbygning i egen pensjonskasse.....	19
4.3 Forsikret ordning i et livselskap.....	20
4.3.1 Administrasjonskostnader i livselskaper .....	20
4.3.2 Egenkapitalkostnader i livselskapene.....	20
4.3.3 Forvaltning.....	21
4.4 Skatt og arbeidsgiveravgift.....	22
5 KONKURRANSEFORHOLDENE.....	24
5.1 Forsikring av offentlig tjenestepensjon som eget produkt?.....	25
5.2 Kundeadferd .....	26
5.2.1 Hva legger kundene vekt på?.....	26
5.2.2 Flytteadferd.....	27
5.3 Etableringshindre .....	27
5.3.1 Stordriftsfordeler .....	28
5.4 Konsentrasjon .....	30
5.5 Vurdering av konkurranseforholdene i dag.....	31
5.6 Mulige og sannsynlige endringer i markedet .....	32

5.6.1	Folketrygden .....	32
5.6.2	Obligatorisk tjenestepensjon.....	34
5.6.3	Banklovkommisjonen.....	35
5.6.4	Ot.prp. 74 (2003-2004).....	35
5.6.5	Interkommunale pensjonskasser .....	35
5.6.6	Internasjonal påvirkning .....	36
5.6.7	Trend .....	37
5.6.8	Virkninger for konkurransen om offentlige pensjonsordninger ....	37
6	EFFEKTER AV OMDANNING AV KLP .....	38
6.1	Hvilke alternativer finnes? .....	38
6.2	Kort om Overføringsavtalen.....	39
6.3	Styring .....	39
6.4	Kundenes kapitalbinding og –risiko .....	40
6.5	Kapitalkostnad .....	41
6.6	Kultur og kundebehandling .....	43
6.7	Nettverk .....	43
6.8	Kortsiktige effekter av omdanning .....	44
6.9	Oppsummering.....	44
7	ARBEIDSTAKERNE OG PENSJONSMARKEDET .....	46
7.1	Tariffestet pensjon.....	46
7.2	Betydningen av pensjonsmarkedet.....	47
7.3	Trygghet for pensjonene.....	47
7.3.1	Kontroll med pensjonsleverandørene.....	48
7.3.2	Felles fortolkning av Hovedtariffavtalen.....	49
7.3.3	Sikring av utjevningsordningene .....	49
7.3.4	Trygghet for informasjon om rettigheter m.v. ....	50
7.4	Gjensidig samarbeid og støtte.....	50
7.4.1	Pensjonskontoret .....	51
7.5	Arbeidstakerorganisasjonenes innflytelse og strategier .....	53
7.5.1	Innflytelseskanaler .....	53
7.5.2	Strategier.....	54
8	ULIKE MARKEDSSCENARIER .....	56
8.1	KLP omdannes ved grunnfondskapital .....	56
8.2	KLP som selvstendig aksjeselskap .....	57
8.3	KLP fusjoneres eller kjøpes.....	60
8.4	Etablering av ”nytt KLP” .....	62
8.4.1	Reelt monopol i konkurranse.....	62
8.4.2	Monopol ved avtalefesting .....	62
8.5	Virkninger gjennom tarifforhandlinger.....	63
8.6	Oppsummering av markedsscenarioer .....	63
9	KRITERIER FOR VALG AV LEVERANDØR .....	65
9.1	Administrasjonskostnader .....	65
9.2	Risikoerstatninger .....	66
9.3	Finansforvaltning .....	67
9.4	Egenkapitalrisiko og eieravkastning .....	71
9.5	Service .....	71
9.6	Styringsrett.....	71
9.7	Fra kriterier til valg av pensjonsløsning .....	72
	LITTERATUR .....	73



# 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.

# 1 Innledning

Kommunenes pensjonskostnader har økt sterkt de senere årene, og aldringen av befolkningen tilsier isolert sett at økningen vil fortsette i årene som kommer. Både dette samt Pensjonskomisjonens rapport har bidratt til sterkt søkelys på pensjonsspørsmål. Dessuten har det de senere årene skjedd en rekke endringer i tilbudet av pensjonstjenester rettet mot kommunene. Det er åpnet for konkurranse om leveransene til kommunene. Samtidig har to av leverandørene – DNB-konsernet og Gjensidige NOR – fusjonert.

Det er flere endringer i vente. KLP kan komme til å endre selskapsform. Hvis KLP blir aksjeselskap, kan man ikke si sikkert om selskapet forblir selvstendig. Regjeringen arbeider med forslag om endring i den såkalte overføringsavtalen. Banklovkomisjonen utreder adgangen til å opprette interkommunale pensjonskasser. Innenfor EØS-samarbeidet arbeides det med regler som skal stimulere konkurransen om pensjonstjenester over landegrensene.

KS har gitt ECON i samarbeid med Pensjon & Finans og FAFO å utrede konsekvensene av ulike endringer i tilbudet av pensjonstjenester med relevans for kommunene. Prosjektet skal dels være analytisk i den forstand at det skal vise konsekvensene av mulige endringer, men formålet er også pedagogisk i den forstand at prosjektet skal bidra til at kommunenes forståelse av konsekvenser av egne valg skal klargjøres.

## 2 Om kommunal pensjon

### 2.1 Generelt

Den kommunale pensjonsordningen som gjelder som tjenstepensjon for de kommunalt ansatte og bedrifter som er eiet av kommunene, er basert på avtale mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene (jf. kap. 5). I staten er tjenstepensjonen lovfestet. Ytelsene er de samme, men finansieringen er forskjellig. Statens ordninger betales over statsbudsjettet via Statens Pensjonskasse uten særlig forhåndsfinansiering. Kommunale ordninger skal fonderes enten i en pensjonskasse eller i et livselskap. Det finnes også ansatte i statseid virksomhet som har tilsvarende pensjonsrettigheter som i forvaltningen, men hvor ordningene er fonderte. Dette gjelder bl.a. de ansatte i helseforetakene.

Kommunal pensjonsordning er en bruttoordning. Dette innebærer at ved fullt opptjente rettigheter skal summen av tjenstepensjon og ytelser fra Folketrygden minst skal gi en ytelse som tilsvarer 66 prosent av sluttlønn. Tjenstepensjonens størrelse kan derfor først beregnes ved pensjoneringstidspunktet. Først beregnes totale ytelser i alderspensjon inkl. folketrygden. Deretter trekkes faktisk folketrygdytelser i fra for å komme frem til faktisk ytelser fra tjenstepensjonsordningen.

Hvis folketrygden endres går det dermed på den kommunale arbeidsgivers risiko. I privat sektor er nettoordninger mest vanlig – dvs. arbeidsgiver garanterer ikke for kompensasjon for manglende folketrygd som følge av lovendringer eller som følge av individuelle forskjeller i opptjening. Tjenstepensjonsytelsene er i prinsippet uavhengig av folketrygdytelsene.

De kommunale ordningene har en avtale med Statens Pensjonskasse, Overføringsavtalen, om overføring av arbeidsgiveransvaret for pensjonen fra en offentlig enhet til en annen uten at arbeidstaker mister sine rettigheter hva gjelder pensjon.

I tariffavtalen og stadfestet i Arbeidsrettsdomstolen, er det spesifisert at pensjongsivende enhet skal utskrive den årlig pensjonspremien basert på nøytralitet vedrørende belastning for hver enkelt ansatt i forhold til kjønn og alder – såkalte premienøytralitet.

## 2.2 Rammeverk

### 2.2.1 Lovverk

Kommunale pensjonsordninger har tidligere (før 2004) ikke vært gjenstand for egen lovregulering. Nå har sentrale regler for kommunale pensjonsordninger blitt samlet i en ny §8b i Forsikringsvirksomhetsloven (FVL). Disse bestemmelsene gjelder for alle som vil levere pensjonsordninger i henhold til Hovedtariffavtalen (HTA). Inntil loveendringen ble satt i kraft, hadde livselskapene egne midlertidige dispensasjoner for å levere pensjonsprodukt til kommunene, i likhet med hva Kommunal Landspensjonskasse har hatt siden 1974. Lovgiverne legger til grunn at det skal være reell konkurranse om kommunale pensjonsordninger og at det er viktig at lovverket legger til rette for dette.

### 2.2.2 Hovedtariffavtalen

Den gjeldende hovedtariffavtalen for kommunalt ansatte (HTA) i perioden 1. mai 2002 til 30.april 2004 har i kapittel 2 krav til den pensjonsordning som medlemmene skal omfattes av. Av viktige punkter kan nevnes:

- Deltakelse i Overføringsavtale.
- Alle ytelser skal være forsikringsmessig dekket.
- Finansieringssystemet skal være kjønnsnøytralt og ikke virke utstøtende på eldre arbeidstakere.

Det er særlig det siste punktet som har stått i fokus og som var en av de viktigste forholdene som ble behandlet i Arbeidsrettsdommen.

### 2.2.3 Arbeidsrettsdommen

Bakgrunnen for dommen var at de private forsikringsselskapene som tilbød forsikring av kommunal tjenestepensjon tidligere beregnet premien for den enkelte arbeidsgiver bl.a. på bakgrunn av de forsikredes (ansatte og pensjonister) alder og kjønn. Fagorganisasjonene mente premieberegningen var i strid med Hovedtariffavtalen og dermed et avtalebrudd i lovens forstand.

Fagorganisasjonene fikk medhold i retten. Arbeidsrettsdommen slår fast at HTA setter krav om at "den enkelte kommunes grensekostnader ved å ansette kvinner fremfor menn eller eldre fremfor yngre, reelt sett pulveriseres i en slik grad at det i praksis ikke er noe incitament i retning av diskriminering ut fra alder eller kjønn".

"Pulverisering" av grensekostnader i denne sammenheng innebærer at endringer i arbeidsgivers pensjonspremie ved ansettelse en ny person ikke skal avhenge av kjønn eller alder i en slik grad at dette gir insentiver til å velge person ut fra kjønn eller alder i pensjonssammenheng.

Endring av Forsikringsvirksomhetsloven i desember 2003 åpner for at alle pensjonsleverandører kan opprette fellesordninger for premieberegning som tilfredsstillter HTAs krav til et kjønns- og aldersnøytralt finansieringssystem. For en fellesordning, som dekker flere forsikringskunder, betyr det at det utarbeides en gjennomsnittspremie (ordinær årspremie). Det beregnes først en total premie

for hele medlemsbestanden som inngår i fellesordningen, basert på ordinære forsikringstekniske prinsipper. Deretter fordeles premien ut på de enkelte forsikringstakerne (arbeidsgivere) som inngår i fellesordningen, basert på pensjonsgrunnlaget.

Videre beregnes engangspremier for ytelser som først kan premiesettes når pensjonstilfellene inntreffer, f.eks. pensjon etter 85-årsregelen og nøyaktig tilpassing til folketrygdens ytelser. Disse engangspremiene utjevnes også på tilsvarende måte som den ordinære årspremien. Arbeidsrettsdommen setter ikke noen nedre grense for størrelsen på en fellesordning. Det sies at det vil være grenser for hvor lite et slikt fellesskap kan være, men de avviser å gå inn på en konkret vurdering. Utgangspunktet er at fellesordningen må være stor nok til at finansieringssystemet (premiesystemet) virker kjønnsnøytralt og ikke virker utstøtende på eldre arbeidstakere. Det var en del uklarhet hva dette innebar. I forbindelse med HTA 2004 ble dette avklart i avtaleform. Enigheten går ut på at alle premieelementer som kan utjevnes skal utjevnes på alle som er med i fellesskapet innen en pensjonsinnretning og at fellesskapet skal bestå av alle kommuner og kommunale virksomheter, eller av alle fylkeskommuner som er med i pensjonsinnretningen.

## 3 Pensjonssystemet – fondering, premieberegning og resultatdeling

### 3.1 Generelt

Det kommunale pensjonsproduktet er spesifisert gjennom omfattende forskriftverk. I tillegg setter gjeldende Hovedtariffavtale ikke bare krav til pensjonsytelsene, men også til dens konstruksjon. En kommunal pensjonsordning er et sammensatt produkt bestående av kapitalforvaltning, risikodekning og administrasjon.

Pensjonssystemet kan deles opp i to delsystemer:

- Sparesystemet
- Oppgjørssystemet.

Sparesystemet er finansieringsberegningssystemet for pensjonsordningen. Med faste styringsparametere og matematiske metoder beregnes medlemmenes opptjente rettigheter og de årlige premieytelsene som må betales for at sparesystemet skal være à jour med opptjente rettigheter. Beregningene vil sjelden reflektere de faktiske utfall av f. eks. avkastningen på investerte midler, antall døds- og uføreutfall i løpet av et år, m.v. De beregnede premieytelsene må derfor holdes opp mot de faktiske utfallene. Sparesystemet vil ved utgangen av året gjøres opp med et overskudd eller underskudd som skal fordeles mellom forsikringstaker og giver – her kalt overskuddssystemet.

### 3.2 Sparesystemet

Sparesystemet er basert på beregnede størrelser hvor sluttresultatet angir størrelsen på medlemmenes opptjente rettigheter og krav til årlig premieytelser. Forutsetningene i beregningene er delvis fastsatt gjennom forskrifter og delvis valgt av ansvarlig aktuar. Metodebruken kan variere fra pensjonsordning til pensjonsordning. Derfor kan både valg av metode og forskjeller i forutsetninger gi utslag i forskjellige premiekrav for identiske pensjonstilfeller. Det er ikke mulig å fastslå hvilken metode som er den mest korrekte før etter at pensjoneringsforholdet inntreffer, dvs. langt fram i tid. Av samme grunn blir det derfor galt å benytte beregnede årlige premier som kriterium ved valg av det beste spare-



systemet. Den årlige premien er kun et beregnet beløp som skal dekke nødvendig sparing, risikoerstatninger som ikke tidligere er dekket gjennom sparingen og beregnede kostnader for drift av ordningen. Det er særlig oppsparingsmetoden som kan gi store utslag i sparepremien.

Iht. loven er den årlige pensjonspremien for en kommunal ordning definert som summen av:

1. ordinær årspremie
2. reguleringspremie
3. særskilte engangspremier.

I det etterfølgende går vi gjennom hver av disse premietypene.

### **3.2.1 Ordinær årspremie**

Denne delen av den årlige premien skal dekke nødvendig beregnet sparepremie, risikopremie og estimerte kostnader i forbindelse med drift av ordningen. Denne beregnes i begynnelsen av hvert år, men betaling kan fordeles på flere terminer.

### **3.2.2 Reguleringspremie**

Reguleringspremien skal dekke finansiering av reguleringen av lønn og løpende pensjoner for endringer av folketrygden (G-reguleringen) som er skjedd i løpet av året.

### **3.2.3 Særskilte engangspremier**

Pensjonsordningen skal tilføres en premie som skal dekke andre pensjonsrettigheter som medlemmene i tilfelle får i løpet av året som ikke kan fastsettes på forhånd. Lovendringer og avtalte ytelsesendringer er typiske slike endringer som finansieres med engangspremier. Disse premiene skal beregnes når de oppstår.

### **3.2.4 Administrasjonspremie**

Administrasjonskostnadene for kommunale ordninger i et livselskap utgjør rundt 4-5 prosent av den ordinære årspremien og skal dekkes av forsikringstakerne. Kostnadene for kundene er derfor avhengig av livselskapets totale driftskostnader og fordelingen av disse mellom selskapets forskjellige bransjer og på den enkelte forsikringstaker innen hver bransje. Hvilke kostnader som blir belastet forsikringstaker er med andre ord avhengig av livselskapets totalkostnader, fordelingsnøkkelen mellom forskjellige bransjer og normalt også mellom de ulike forsikringstakerene innen hver bransje<sup>1</sup>. Det er ikke gitt at fordelingsnøkkelen reflekterer de ressurser som faktisk brukes på den enkelte forsikringstaker. Det kan i mange tilfeller være vanskelig å fastsette gode fordelingsnøkler, og man kan heller ikke se bort fra at fordelingsnøklerne kan være påvirket av taktisk prissetting

---

<sup>1</sup> I HTA 2004 er det avtalt at alle kunder innenfor offentlig tjenestepensjon i et selskap skal belastes samme sats for administrasjonskostnader. Kostnadene skal være proporsjonale med kundens pensjonsgrunnlag. Satsen kan variere mellom ulike forsikringsselskaper.

fra livselskapenes side. I en pensjonskasse må kommunen over tid selv dekke de faktiske administrasjonskostnadene.

### **3.2.5 Risikodekning**

Risikodekningen utgjør rundt 15 prosent av den ordinære årspremien, hvorav uførepemien utgjør rundt 70 prosent og etterlattepensjonspremien 30 prosent . Livsforsikringselskapenes/pensjonskassenes risikodekning for utbetaling til etterlatte og uføre er prinsipielt basert på full dekning i premien for risikoen fra hver forsikringstaker. Forskjeller i risikopremier kan forekomme mellom selskapene/pensjonskassene ved at de benytter ulike beregningsmetoder og forutsetninger. Risikoresultatet er avhengig av belastningsmetoden og erstatninger i løpet av året. Ved egen pensjonskasse tar kommunen i utgangspunktet risikoen selv, mens man deler risikoen for avvik i resultatet med andre i et livsforsikringselskap innen hver bransje i et risikofellesskap.

### **3.2.6 Sparepremien**

Kapitalforvaltningens betydning reflekteres av at størstedelen av den årlige premien (rundt 80 prosent ) er en ren sparepremie. Denne skal forvaltes av pensjonsleverandøren på best mulig måte for å dekke de framtidige pensjonsutbetalingene. Sparesystemet forutsetter at kapitalavkastningen minimum tilsvarer grunnlagsrenten (pt. 3 prosent p.a.). Hvis avkastningen av forsikringsmidlene blir høyere enn grunnlagsrenten, vil dette gå til dekning av andre elementer av forsikringsordningen som går med underskudd, til reserveoppbygging og/eller til fordeling mellom forsikringstakere og livselskapets eiere.

### 3.2.7 Oppsummering av premiesystemet

Figur 3.1 Oversikt over premieberegning ved kollektiv pensjonsforsikring innenfor kommunal sektor (HTA)

Premie	Skal dekke	Kollektiv eller individuell beregning?	Kan tilbud fra ulike selskaper sammenlignes?
Administrasjonspremie	Selskapets administrasjonskostnader	Kollektiv <sup>2</sup>	Nei, ikke fullt ut. (1) Administrasjonsresultatet kan avvike fra null, og (2) Selskapene kan endre fordelingsnøkkel over tid
Risikopremie	Løpende betaling av kollektivt beregnede elementer som ikke er fondert (hovedsakelig uførhet og etterlatte)	Kollektivt	Nei, risikoresultatet kan avvike fra null.
Sparepremie	Oppbygging av midler for alle fonderte ytelser, i hovedsak alderspensjon	Kollektiv	Nei. (1) Selskapene har noe ulik oppsparingsprofil og (2) kapitalavkastningen varierer sterkt over tid
Reguleringspremie	Utgifter som følge av endringer i lønnsnivå og ytelser fra Folketrygden	Kollektiv <sup>2</sup>	Uavhengig av selskap
Engangs/særpremie	Løpende betaling av individuelt beregnede elementer som ikke er fondert (hovedsakelig AFP)	Kollektiv <sup>2</sup>	Uavhengig av selskap

Før tariffavtalen 2004 hadde man fra og med 2002 en valgfri ordning når det gjeldt AFP i aldersintervallet 62-64 år. Kommunene kunne velge enten at utgiftene ble fordelt 50-50 mellom kollektiv og kommunen selv eller dekket fullt ut av kommunen selv. I henhold til HTA 2004 skal premien for AFP fra 65 år utjevnes på alle som er med i fellesskapet innen hver pensjonsinnretning. Den enkelte kommune kan selv velge å dekke utgiftene til AFP for ansatte som er under 65 år eller å la disse utgiftene utjevnes helt eller delvis med de andre medlemmene i kollektivet.

## 3.3 Oppgjørssystemet

I henhold til FVL §8b-3 skal livselskapene behandle de kommunale pensjonsordningene som egen bransje. Det vil si at det skal føres eget regnskap som omfatter de kommunale ordningene i livselskapet, hvor de forskjellige resultat-elementene fordelt på driftskostnader, risikoresultat og finansresultat vises.

---

<sup>2</sup> Gjelder etter endringer i tariffavtalen våren 2004.

### 3.3.1 Elementanalysen

Livselskapene er pliktig til å vise i noter til årsregnskapet en resultatanalyse, fordelt pr bransje, over de 3 ovennevnte elementer – administrasjon, risiko og sparing. Dette omtales som elementanalysen. Resultatene av de 3 elementene fremkommer som differansen mellom tilført premie for hvert av elementene minus faktisk belastet dekning i årsoppgjøret. Hvert av elementene vil da vise enten en over- eller underdekning. Samlet resultat innen bransjen vil være gjenstand for disponeringer. Ved underdekning vil man måtte inntektsføre tidligere opparbeidede reserver eller – hvis disse ikke er tilstrekkelig – belaste egenkapitalen (under eiernes garantiansvar). Ved overskudd vil man kunne avsette til reserver og/eller fordele overskuddet mellom forsikringstakerne og forsikrings-selskapets eiere.

### 3.3.2 Reserveoppbygging

Hvis sparepremie og avkastningen på forvaltet kapital har tilført sparesystemet mer enn det planlagt fondsoppbygging skulle tilsi, kan det avsettes til reserver. Det mest brukte formen for reserver i livselskapene/pensjonskasser er tilleggs-avsetninger. Disse kan benyttes for inntektsføring i år hvor man har realisert underdekning for å få sparesystemet i balanse.

### 3.3.3 Resultatdeling

Hvis de 3 resultatelementene til sammen viser overskudd også etter at livselskapet har avsatt til reserver, skal det overskytende beløp (det frie overskuddet) være gjenstand for fordeling mellom forsikringstaker og livselskapets eiere. Eierne kan ta maksimum 35 prosent av det frie overskuddet som utbytte. Dette er den eneste form for egenkapitalgodtgjørelse som eierne av livselskapet (og sponsorene i pensjonskassene) kan belaste pensjonsordningen. Resten av overskuddet skal overføres til forsikringstakernes premiefond som kan benyttes til å betale fremtidige premier.

Forenklet kan fordelingen mellom forsikringstakerne og eierne framstilles som følger:

Forsikringstakerne dekker selskapets administrasjonskostnader og utgifter til ikke fonderte ytelser gjennom spesifiserte elementer i årspremie. I tillegg betales en sparepremie. Ved beregning av nødvendig sparepremie er det forutsatt at selskapet oppnår en avkastning på 3 prosent<sup>3</sup> på de midler selskapet forvalter.

Hvis selskapet oppnår en avkastning på over 3 prosent, skal det overskytende (etter avsetninger til reserver) fordeles mellom forsikringstakerne og eierne. Ved denne fordelingen kan maksimalt 35 prosent gå til eierne. Det som går til eierne kan, innenfor nærmere definerte grenser, betales som utbytte eller avsettes til fond som eierne/sponsorene har rett til. Det overskudd som fordeles til forsikringstakerne avsettes til fond. Disse fondene kan brukes til å dekke deler av sparepremie i påfølgende år.

---

<sup>3</sup> Egentlig den garanterte avkastning. Denne kan myndighetene endre ved forskrifter.

Hvis selskapet ikke oppnår en kapitalavkastning på 3 prosent, må reserver (tilleggsavsetninger) og eventuelt deretter egenkapitalen brukes til å dekke differansen mellom 3 prosent og faktisk avkastning.

## 4 Pensjonskasse vs. forsikret ordning

### 4.1 Generelt

Forskjellen mellom KLP og de private livselskapene er liten både i produktutformningen og forvaltningen og er blitt redusert som konsekvens av Arbeidsrettsdommen som falt i 2002 og endringene i hovedtariffavtalen i 2004. I tillegg har styret i KLP foreslått overfor sine eiere at selskapet omdannes fra gjensidig selskap til aksjeselskap. Det vil skape skille mellom eiere og kunder på samme måte som i de private livselskapene. Samtidig har endringene i forsikringsvirksomhetsloven medført at de private selskapene må endre sine produkter slik at de blir mer like KLPs tradisjonelle fellesordninger. For KLP har lovendringene medført mindre justeringer i produktene. Hvis KLP omdannes slik at etterinnkallingsretten fjernes (jf. kapittel 6) vil det være små grunnleggende forskjeller i tilbudene fra KLP og de private selskapene. De store forskjellene oppstår først når man sammenligner en pensjonsordning i en kommunal pensjonskasse med forsikrede ordninger. I hovedsak er pensjonskasser regulert av samme forskrifter/lover som forsikringsselskaper gjennom forskrift om forsikringsvirksomhetslovens anvendelse på pensjonskasser og pensjonsfond (forskrift av 19. februar 1993 nr. 117 med senere endringer). Forskriften/loven får imidlertid ulike *virksomheter* for pensjonskassene og forsikringsselskapene fordi formålet med virksomhetene er forskjellig og fordi de har ulik selskaps- og eierstruktur. Forskjellene oppstår vedrørende;

- deknningen av forsikringsrisikoen.
- finansieringen av egenkapitalen
- ansvar for forvaltningen.

### 4.2 Kommunal pensjonskasse

#### 4.2.1 Organisasjon

En kommunal pensjonskasse er en selvstendig juridisk enhet og dets økonomi og styring må holdes atskilt fra kommunens øvrige virksomhet. Pensjonskassens styre har ansvar for blant annet kapitalforvaltningen, ansettelse av daglig leder, fastsettelse av årsregnskap og årsberetning og beslutning om overskudds-anvendelse. Kassen kan sees på som en lite livsforsikringsselskap hvor ansvaret for driften og resultatene helt og holdent ligger i kassen. Kommunen, som arbeids-

giver, er ansvarlig for at pensjonskassen har tilstrekkelig egenkapital og utnevner flertallet av styremedlemmene. De ansatte velger minst 2 styremedlemmer. Med pensjonsordningen i en pensjonskassen har man frihet til å velge hvilke eksterne ressurser som skal trekkes inn i forvaltningen og driften. En kan dermed velge hvor mye av tjenestene som skal produseres internt i pensjonskassen, og hvor mye som skal settes bort til eksterne leverandører. En pensjonskasseløsning gir slik sett stor fleksibilitet med hensyn til administrasjon og forvaltning. Som hovedregel vil likevel en pensjonskasseløsning kreve et større engasjement fra kommunens side, selv om man kan delegere en del av de administrative og forvaltningsmessige oppgavene ved å inngå avtaler med eksterne leverandører. Det er fortsatt styret som har det endelige ansvaret, og de må følge opp gjennom rapportering og kontrollrutiner.

Ettersom pensjonskassen utgjør en selvstendig enhet og har en separat økonomi, er den økonomiske utviklingen langt enklere å forstå enn økonomien i en pensjonsforsikring som er innvevd i utviklingen i pensjonsordningen til andre kunder i selskapet og i selve forsikringsselskapets økonomi.

Videre har kommunen full styring over både forvaltningen og øvrige driftsmessige beslutninger i en pensjonskasse.

Ulempene ved en egen pensjonskasse kan være høyere risikonivå, kostnadsnivået, problemet med å oppnå en tilstrekkelig profesjonalitet i drift og forvaltning, dårligere tilgang til kompetanse, samt at styringen av pensjonskassen krever et langt større engasjement enn om pensjonsordningen er forsikret i et selskap hvor kommunen ikke også er eier.

## 4.2.2 Risikofelleskap

Erstatningsforløpet fremover er i stor grad bestemt av tilfeldige variasjoner, og det kan bare i liten grad styres og kontrolleres. Unntaket fra dette er formodentlig uførhet, der man har en viss påvirkningsmulighet gjennom for det første forebyggende arbeidsmiljøtiltak, og tidligpensjonering hvor en god seniorpolitikk formodentlig kan få folk til å stå lengre i arbeid.

Ser vi på *forsikringsselskapets* samlede aktivitet innenfor kollektiv pensjonsforsikring, vil gjennomsnittsantagelsene om levetid mv. være slik at de faktiske avsetninger som må foretas i løpet av et driftsår, normalt bli lavere enn de tilsvarende forventede avsetningene. Dette skyldes krav om sikkerhetsmarginer. Utjevningsteknikken vil altså normalt gi en gevinst på aggregert nivå. Risikoresultatet deles mellom forsikringsselskapet på den ene side og kundene på den annen side. Hvordan dette slår ut for forsikringstakerne vil være avhengig av hvor stort det samlede risikoresultatet er, hvordan risikoresultatet fordeles mellom selskap og kunder og hvordan kundenes samlede andel av risikoresultatet fordeles mellom de enkelte kunder.

*Pensjonskassen* er derimot et lukket økonomisk system for en enkelt kommune, så det er nødvendigvis pensjonskassen som bærer denne forsikringstekniske risikoen alene. Sammenlignet med kollektiv pensjonsforsikring betyr dette at hvis ansatte i en kommune systematisk lever lenger enn gjennomsnittet, har en høyere uførhet enn gjennomsnittet osv, så vil en egen pensjonskasse bli dyrere for kommunen. Videre vil tilfeldige utslag (for eksempel i form av ett år med særlig mange som

går over på uføretrygd) kunne bli større i en selvstendig pensjonskasse enn i et forsikringselskap hvor risikoen utjevnes i et fellesskap.

Selv om en pensjonskasse i første instans bærer hele den økonomiske risikoen ved utbetalinger av erstatninger, så kan denne risikoen avlastes helt eller delvis ved inngåelse av avtale om reassurans. Da er det reassurandøren som overtar risikoen, noe pensjonskassen selvsagt må betale en premie for. Med reassurans blir pensjonskassens økonomiske forløp knyttet til forsikringsmessig risiko langt på vei det samme som med en kollektiv pensjonsforsikring. Imidlertid kan det tenkes mange nyanser, avhengig av hvordan reassuransen spesifikt utformes.

### 4.2.3 Egenkapitaloppbygning i egen pensjonskasse

En pensjonskasseløsning krever at det bygges opp egenkapital (Garantifond). Dette kan skje ved at kommunen innbetaler egenkapital i form av kjernekapital. I tillegg kan inntil 50 prosent av kjernekapitalen dekkes med ansvarlig lånekapital med forfall utover 5 år og inntil 100 prosent med ansvarlig lån som er evigvarende (kan kun sies opp av pensjonskassen). En pensjonskasse kan også bygge opp egenkapital ved å disponere det eventuelle frie årsoverskuddet. Samlet egenkapital skal utgjøre minst 8 prosent av en risikoveiet balanse avhengig av eiendels-sammensetningen på aktivasiiden. De forskjellige eiendelene veier fra 100 prosent (aksjer) til 0 prosent (statsgaranterte obligasjoner og sertifikater) for egenkapital-beregningsformål. Normalt er egenkapitalkravet for pensjonskasser 3 til 5 prosent av pensjonskassens forvaltningskapital.

Med egen pensjonskasse kan kommunen selv bestemme risikonivå på investeringene på pensjonsmidlene. Ved tilførsel av tilstrekkelig egenkapital vil pensjonskassen kunne utnytte risikorammene myndighetene har satt og oppnå en konkurransedyktig avkastning på lang sikt. Ved økt risiko i forvaltningen må kommunen likevel regne med økte svingninger i forvaltningsresultatet. Dette er nettopp grunnlaget for å oppnå en risikopremie i aksjer. I tillegg til valg av absolutt risikonivå, vil kommunen med egen pensjonskasse ha mulighet til selv å velge en mest mulig optimal sammensetning av porteføljen.

Det påløper ikke arbeidsgiveravgift når premien dekkes av overskudd generert i pensjonskassen, mens innbetalt premie fra kommunen pålegges arbeidsgiveravgift. Dette er et moment som gjør det lønnsomt for kommunen å skyte inn tilstrekkelig kapital slik at pensjonskassen kan ta den markedsrisikoen som er nødvendig for å oppnå en høy forventet avkastning. Dermed kan deler av premien dekkes av overskuddet.

En kommunal pensjonskasses formål er ene og alene å yte pensjoner til kommunens arbeidstakere. De private forsikringsselskapene har i tillegg et forretningsformål. De skal ivareta eierens interesser. Der forsikringstakerne og eierne ikke er samme person vil deres økonomiske interesser normalt ikke være helt sammenfallende. Også i en pensjonskasse er "forsikringstakerinteressen" og "egenkapitalinteressen" motstridende. Dette har imidlertid liten praktisk betydning, ettersom det er "den foresatte" – dvs. kommunen – som står for oppbyggingen av egenkapitalen. Her er det altså samme juridiske person som står for det økonomiske ansvaret for driften av pensjonskassen og for egenkapitalen. I KLP (før varslede endringer) er også kommunene eiere. KLP derfor ses som en stor, felles "pensjonskasse" for kundene. I utgangspunktet skulle derfor situasjonen være den



samme som for pensjonskasser. Den enkelte kunde får selvfølgelig mindre innflytelse på beslutningene i et selskap som KLP enn i en selvstendig pensjonskasse, men vil kunne nyte godt av selskapets stordriftsfordeler samt risikoavlastningen gjennom deltagelse i et fellesskap.

## **4.3 Forsikret ordning i et livselskap**

### **4.3.1 Administrasjonskostnader i livselskaper**

Forsikringsselskapenes produkt omfatter forvaltning, administrasjon og overtagelse av forsikringsmessig risiko i en integrert og "pakket" løsning. Man kan derfor karakterisere forsikringsselskapene som totalleverandører av kollektiv tjenstepensjon. Livselskapene har på hvert område utviklet egen kompetanse og systemer og nyter fordelene av at livsforsikring er et typisk "skalaprodukt" – dvs et produkt med stordriftens fordeler.

De private forsikringsselskapene har hatt en prismodell som i utgangspunktet er bygget opp på faste satser i forhold til antall medlemmer og størrelsen på kapitalen. Belastning av administrasjonskostnader er bygget opp i to trinn. For det første inneholder den årlige premien et påslag for antatte kostnader i det kommende året. Endelig avregning for dekning av livselskapets faktiske administrasjonskostnader blir først foretatt etterskuddsvis, når årsregnskapet er gjort opp og de faktiske administrasjonskostnader for hele selskapet er konstatert. Den virkelige belastningen vises i den kontoutskrift som blir utarbeidet hvert år. Prinsipielt skal hver enkelt kunde bli belastet i overensstemmelse med sitt faktiske uttak av tjenester, selv om sjablonmessige metoder blir benyttet ved kostnadsfordelingen. For offentlig tjenstepensjon innebærer HTA 2004 at man innenfor denne bransjen får en modell for kostnadsfordeling som avviker fra det som gjelder for andre forsikringsbransjer. Innenfor denne bransjen vil administrasjonskostnadene fordeles proporsjonalt med kundenes pensjonsgrunnlag. Dette innebærer at de private livselskapene må endre sin kostnadsfordelingsmodell for denne bransjen. Kostnadsfordelingsmodellen som ble avtalt i tariffoppgjøret 2004, samsvarer med den modell KLP har. Modellen kan føre til at flere store kommuner vil danne egne pensjonskasser for å oppnå lavere administrasjonspremie.

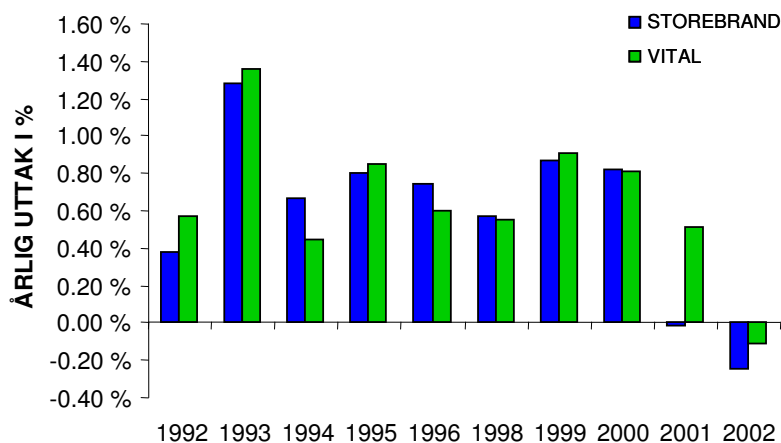
I KLP belastes hver kunde med 0,4 prosent av pensjonsgrunnlaget for de aktive medlemmene. I tillegg avsetter både KLP og de andre selskapene rundt 0,3 prosent årlig av pensjonsgrunnlaget til en administrasjonsreserve. Dette er en avsetning som skal dekke kostnadene for dagens aktive medlemmer når de blir pensjonister. De totale kostnadene i alle livselskapene dekkes dermed både av administrasjonsdelen i den årlige premien og ved at det trekkes av administrasjonsreserven som er bygd opp for dagens pensjonister.

### **4.3.2 Egenkapitalkostnader i livselskapene**

Forsikringsselskapenes egenkapital blir betjent gjennom utdeling av utbytte eller tilbakeholdt overskudd. For forsikringstakerne representerer dette en kostnad, i den forstand at eieruttaket alternativt kunne vært anvendt til fordel for kundene. For bransjen under ett har gjennomsnittlig eieruttak i perioden 1992-2003 utgjort omkring 7,7 prosent av kundemidlene (negativt uttak i 2001/2002) som også

inneholder innbetalt aksjekapital og tidligere tilbakeholdt overskudd. Dette utgjorde rundt 8 prosent prosent av innbetalte årlige premier.

Figur 4.1 Eieruttak i prosent av forsikringstekniske avsetninger



Kilde: Selskapenes årsrapporter 1992- 2002

Som en hovedregel kan eieruttaket, inklusiv skattekostnad på forsikrings-selskapets hånd, ikke overskride 35 prosent av det samlede frie overskudd. I praksis er det mange momenter som vil bli tatt i betraktning ved fastsettelse av hvor stor andel av overskuddet som skal benyttes til fordel for eierne. I perioden fra 1994 til og med 1999 foregikk det en sterk oppbygging av tilleggsavsetningene i livselskapene. Dette reduserte det frie overskuddet (jf. kap. 3.3.3), som danner basis for hva eierne kan ta ut. I årene 2001 og 2002 har selskapene tilbakeført store midler fra tilleggsavsetningene for å dekke opp for de dårlige finansresultatene. Livselskapene vil derfor sannsynligvis prioritere oppbygging av bufferkapital fremover, noe som vil redusere tildeling til eierne (og kundenes premiefond). Etter vår vurdering vil de spesifikke omstendighetene i hvert enkelt år være utslagsgivende. Det er derfor vanskelig å forutsi hvilke eieruttak man kan forvente at selskapene vil ta i fremtiden og enda vanskeligere å gjøre antagelser om forskjeller mellom selskapene på dette punktet. Men vi mener det er rimelig å anta at forsikringsselskapene i fremtiden minst vil ta 0,5 prosent av forvaltet kapital i egenkapitalhonorarer. De direkte kostnadene for kundene er ikke hva eierne tar ut i absolutte tall, men hva de tar ut utover oppnådd avkastning på forvaltningen som naturlig tilfaller innskutt egenkapital. Hvis man trekker fra normal avkastning på eiernes kapital, vil likevel ikke forsikringstakernes direkte kostnader beløpe seg til mer enn 0,3 – 0,4 prosent av forsikringstakernes pensjonsmidler. Dette er honorarer for at eierne stiller risikokapital til disposisjon og garanterer for at ordningens pensjonsmidler oppnår en årlig avkastning som er minimum grunnlagsrenten (p.t. 3 prosent ).

Vi er ikke overbevist om at en slik overskuddsmodell vil overleve i fremtiden.

### 4.3.3 Forvaltning

Norske myndigheter har satt strenge krav til kapitalforvaltningen av pensjonsordningene. De kravene som begrenser handlefriheten mest er :

- krav til egenkapitalens størrelse er gjort avhengig av aktivasammensetningen
- tak på allokering til aksjeplasseringer (maks. 35 prosent av forsikringsmessige avsetninger)
- krav om at årets finansresultat eller tidligere avsatte regnskapsreserver skal dekke den årlige finanskostnaden (grunnlagsrenten, som for tiden er 3 prosent).

I tillegg til disse absolutte kravene har myndighetene anbefalt at markedsrisikoen bør sees i sammenheng med størrelsen på bufferkapitalen (kapital utover minimumskravene). Alle disse reglene fører til at investeringsmulighetene til norske pensjonsordninger blir begrenset: Reglene bidrar til at norske livselskaper tar lite risiko sammenlignet med det som er vanlig i mange andre land. I den grad dette gir lavere avkastning, bidrar dette til høyere innbetalinger av premier enn man ellers ville hatt.

I 1998 ble aksjetaket for livselskapene/pensjonskassene hevet fra 20 prosent til 35 prosent. Dette førte til at de norske livselskapene økte markedsrisikoen betydelig frem til og med år 2000. Ved utgangen av år 2000 hadde alle selskapene ca. 30 prosent av forvaltningskapitalen plassert i aksjer. Aksjemarkedene hadde en svært negativ utvikling i 2001 og 2002, og dette påvirket livselskapene betydelig. Bufferkapitalen ble dermed kraftig redusert, og dette førte til at livselskapene reduserte markedsrisikoen ved å plassere mindre i aksjer. Alle livselskapene har redusert aksjeandelen fra ca. 30 prosent til under 10 prosent i løpet av de to årene. Ved årsskiftet 2002 lå KLPs aksjeandel helt nede på 5 prosent, men andelen steg til 10 prosent i løpet av 2003.

Livselskapenes salg av aksjer i nedgangsperioden i aksjemarkedet i 2001 og 2002 illustrerer en tendens man også finner i andre land: Livselskaper har en tendens til å kjøpe aksjer når kursene er høye og selge når de er lave (jf ECON (2004)). Grunnen kan være at når aksjekursene faller, reduseres selskapenes kapitaldekning. Dermed ønsker selskapene å ta mindre risiko. Dette leder til salg av aksjer, fordi aksjer er vanligvis regnes som de mest risikable plasseringene. For at et selskap skal unngå å komme i denne situasjonen, må de ha tilstrekkelig kapital til å kunne holde på sine aksjeplasseringer også etter at aksjemarkedet har falt.

EUs tjenestepensjonsdirektivet 43/2003 åpner for mer liberale regler for kapitalforvaltningen. Det settes forbud mot nasjonale kvantitative restriksjoner. Dette åpner for større frihetsgrader ved valg av investeringsrisiko. Større frihet på investeringsområdet vil kunne føre til større forskjeller mellom pensjonsleverandørenes hva gjelder finansresultater. De institusjonene, som har lettere tilgang til egenkapital og ønsker å benytte seg av større investeringsrisiko, vil derfor over tid kunne gi en høyere gjennomsnittlig årlig avkastning.

## 4.4 Skatt og arbeidsgiveravgift

Disponering av meravkastning i pensjonskassen eller selskapet samt utbyttebetalinger fra selskapet vil avgjøre hvor mye skatt og arbeidsgiveravgift som påløper i forbindelse med pensjonsforholdet.

Kommunene betaler arbeidsgiveravgift på pensjonspremie og innbetalinger til premiefond, dvs avsetninger til fremtidige premiebetalinger. Det betales ikke arbeidsgiveravgift av innbetalinger som går til å styrke egenkapitalen. Overskudd som oppstår, og som avsettes til kundens premiefond skal ikke belastes med arbeidsgiveravgift, da dette i prinsippet er penger som det allerede er betalt avgift for. Kommunene kan derfor være tjent med at en meravkastning som avsettes slik at de kan brukes til å dekke senere premier.

Både pensjonskasser og livselskaper betaler skatt på overskudd som tilføres egenkapitalen eller utbetales til eierne. I et gjensidig selskap eller pensjonskasse utbetales det normalt ikke eierinntekt. Dermed vil det ikke påløpe noe skatt på avkastning til eier. I et selskap finansiert med grunnfondsbevis eller aksjer, vil eierne normalt kreve utbytte. Man kan tenke seg at kravet til samlet egenkapital (innskutt kapital pluss tilbakeholdt overskudd) er det samme uansett selskapsform, men når eierne ikke er de samme som kundene, må man tilføre mer til eierne for å sikre at disse får et utbytte. Dermed utløses det mer skatt.

## 5 Konkurransesforholdene

Vi vil i dette kapitlet drøfte konkurransesforholdene i markedet for offentlig tjenstepensjon. Drøftingen danner utgangspunkt for analysen av ulike scenarier i kapittel 0.

For å forstå dagens markedssituasjon, er det nødvendig å ta et lite tilbakeblikk.

Inntil midten av 1990-tallet var det svært få kommuner som hadde forsikret sin pensjonsordning i andre selskaper enn KLP. Det fantes imidlertid 17 selvstendige pensjonskasser i kommunal sektor. På midten av 90-tallet begynte imidlertid andre selskaper å bli mer aktive i markedet og man opplevde at enkelte kommuner flyttet fra KLP.

I 1998 ble tariffavtalen endret slik at det ble stilt krav om at forsikringspremiene i kommunal tjenstepensjon skulle være alders- og kjønnsnøytrale. Det var imidlertid uenighet om hvordan denne bestemmelsen var å forstå. KLP hadde dispensasjon fra FVL for å kunne tilby pensjonsforsikring med en alders- og kjønnsnøytral premie, slik dette begrepet forstås i dag.

Fagbevegelsen mente de private selskapenes tilbud var i strid med tariffavtalen og fikk i oktober 2002 medhold i dette ved en dom i Arbeidsretten. FVL ga ikke de private selskapene adgang til å tilby et produkt med alders- og kjønnsnøytral premie. Etter dommen fikk selskapene midlertidig dispensasjon fra loven slik at de kunne fortsette å tilby kommunene sine pensjonsprodukter, men da med endret premieberegning. I desember 2003 ble det vedtatt endringer i FVL, med et eget kapittel for kommunale pensjoner, slik at det ikke lenger er nødvendig med dispensasjon fra loven for å tilby pensjoner til kommunene.

Ikke bare konkurransesforholdene, men også andre begivenheter, har bidratt til store endringer, i første rekke for KLP, men også for markedet som helhet. Tidligere utgjorde styret i KS generalforsamlingen i KLP. Dette ble endret i 1999. Konkurransen i det kommunale markedet hadde ført til at flere medlemskommuner hadde skiftet pensjonsleverandør. Det var derfor ikke lenger naturlig at KS skulle representerte eiersiden i KLP.

Våren 2001 var det i tillegg tvil om KLP oppfylte lovens minstekrav til kapitaldekning. Dette hadde dels sammenheng med fallet i aksjekursene og dels den sterke lønnsveksten hos kundene. Fordi KLP den gang brukte fond og meravkastning på forvaltet kapital til å dekke lønns- og G-regulering samt andre endringer i kundenes pensjonsforpliktelser, fikk lønnsveksten stor kostnadseffekt. I andre selskaper ble dette dekket gjennom engangspremier. KLP sendte derfor senere

samme år ut krav om tilleggspremier på 2,5 mrd. kr. for å sikre selskapets økonomiske stilling. Dette svekket tilliten til KLP, og mange kunder valgte å forlate selskapet ved utgangen av året. Problemene i 2001 er trolig også en av faktorene bak forslaget om omdanning av KLP, og senere endringer i KLPs produkt. Mens KLP tidligere dekket lønns- og G-regulering ved bruk av meravkastningen på forvaltet midler samt opparbeidede fond, blir dette nå finansiert gjennom reguleringspremien.

KLPs markedsposisjon vil på kort sikt påvirkes av beslutninger som skal fattes senere i år om eventuell omdanning av selskapet. Dessuten har to av konkurrentene – Vital og Gjensidige NOR – fusjonert. Dagens markedsposisjon for de ulike aktørene må derfor ses på som et øyeblikksbilde av et marked i sterk endring.

## 5.1 Forsikring av offentlig tjenestepensjon som eget produkt?

I analysen av konkurranseforholdene bruker vi samme metodikk som Konkurransetilsynet bruker i sin saksbehandling:

1. Avgrensning av ”relevant marked”
2. Vurdering av grunnlaget for virksam konkurranse
  - Konsentrasjon på tilbuds- og etterspørselssiden
  - Etableringshindre (herunder eksistensen av stordriftsfordeler)
  - Kundeadfærd.

Begrepet ”relevant marked” brukes for å avgrense hvilke aktører som konkurrerer med hverandre. Aktørene kan konkurrere med hverandre hvis kundene kan skifte fra den ene leverandøren til den. Avgrensningen av markedet må gjøres både geografisk og etter produkt. Når avgrensningene er gjort, analyserer konkurransemyndighetene situasjonen innenfor hvert av markedene.

Det er neppe tvil om at kollektive pensjonsforsikring kan avgrenses nasjonalt; Utenlandske finansinstitusjoner tilbyr ikke kollektiv pensjonsforsikring i Norge og alle leverandørene har hovedkontor i Oslo og et betydelig nettverk utover landet.

Det er derimot mer tvil om hvilke kunder som i realiteten kan velge hvilke leverandører.

Konkurransetilsynet vurderte sist høst konkurransemessige implikasjoner av fusjon mellom DnB og Gjensidige NOR (jf. brev av 7. november 2003 fra Konkurransetilsynet). I brevet er det en liste med fire ulike markedssegmenter som Konkurransetilsynet mener kan sies å utgjøre hvert sitt relevante marked:

1. kollektive pensjonsordninger for ansatte i kommuner, herunder også fylkeskommuner og offentlig eide foretak som utfører kommunale og fylkeskommunale oppgaver, forretningsdrift med videre,
2. kollektive pensjonsordninger for ansatte i statsforvaltningen, lærere i grunn- og videregående skole og apotekansatte,

3. kollektive pensjonsordninger for ansatte i fristilte statlige virksomheter, herunder statsaksjeselskap, statsforetak, helseforetak og særlovselskap, samt stiftelser som kan velge pensjonsordning i Statens Pensjonskasse (SPK),
4. kollektive pensjonsordninger for ansatte i private virksomheter, herunder stiftelser som ikke kan velge pensjonsordning i SPK.

Institusjonene i pkt. 2 er bundet til å bruke Statens Pensjonskasse. De ansatte i privat sektor (pkt. 4) har andre rettigheter enn ansatte i offentlig sektor, og Konkurransetilsynet mener at forsikring av pensjonsordningen i privat og offentlig sektor ikke kan anses som samme marked.

Avgjørelser om å endre pensjonsrettighetene for de ansatte krever enten enighet mellom partene i arbeidslivet eller (for staten) lovendring. Dette alene er tilstrekkelig til at det virker rimelig at forsikring av pensjonsordninger i offentlig sektor ikke ses som en del av samme marked som forsikring av private tjenestepensjonsordninger.

Vi har imidlertid problemer med å se hvorfor ikke institusjonene i pkt. 1 og pkt. 3 i listen over skal kunne regnes som en del av samme marked. Disse institusjonene kan velge mellom KLP, Storebrand og Vital/Gjensidige NOR. I tillegg kan enkelte av dem også velge SPK. De aktuelle pensjonsordningene er dessuten nesten helt like. Vi mener derfor 1 og 3 i listen over kan regnes som ett marked. Som nevnt kan disse aktørene også velge forsikring i SPK. Selv om SPK ikke konkurrerer på helt like vilkår med selskapene som er aktive i markedet, mener vi de som frivillig har tegnet pensjonsforsikring i SPK kan regnes som en del av det samme markedet.

## **5.2 Kundeadferd**

### **5.2.1 Hva legger kundene vekt på?**

I ECON (2004) er det gjengitt resultater fra en spørreundersøkelse blant en del av KLPs daværende og tidligere kunder. Svarene tyder på at kundene legger hovedvekt på faktorer som

- Forutsigbarhet i pensjonsutgiftene
- Nivået på pensjonsutgiftene
- Service, særlig knyttet til kundens (arbeidsgiverens) forståelse av produktet kollektiv pensjonsforsikring og konsekvenser av utvikling internt hos kunden og i rammebetingelsene.

Kanskje kan den sterke vektleggingen av forutsigbarhet og forståelse delvis avspeile at KLPs kunder relativt nylig hadde opplevd at KLP hadde måttet kalle inn tilleggskapital fra kundene og at alle selskapene hadde økt sine premier betydelig.

Mange av kundene hadde også klare preferanser for selskapsmodell. Dette ble dels begrunnet ideologisk (for eksempel ønske om solidaritet mellom kommuner) og delvis med en tro på at én selskapsmodell ville gi den enkelte kunde et bedre tilbud enn andre modeller.

## 5.2.2 Flytteadferd

Kollektiv pensjonsforsikring er et produkt som er vanskelig for selskapene å produsere og for kundene å forstå. Kundene vil normalt ha behov for en rådgiver som kjenner dem godt og som kan bistå med å gjøre produktet og spørsmål om pensjon mer generelt, forståelig.

Selskapene kan ta seg betalt for å flytte et kundeforhold. Myndighetene har imidlertid satt en maksimalpris på kr. 5 000 for skifte av selskap. Denne kostnaden må regnes som neglisjerbar.

Flytting vil imidlertid innebærer andre indirekte kostnader. Arbeidsgiveren må gjøre seg kjent med den nye leverandøren, ny måter å få informasjon på, m.v. Dessuten må de forsikrede informeres om endringen slik at de retter sine henvendelser til riktig selskap. For å fatte riktige beslutninger om valg av selskap, kreves det en betydelig informasjonsinnhenting. Mange kunder vil derfor velge å bruke konsulenter i dette arbeidet, noe som medfører kostnader for kommunene.

I sum vil det derfor være betydelige kostnader knyttet til flytting av forsikringen. Dette bidrar til å sementere markedet og gjør at selskapene har mindre positiv effekt av å drive effektivt og holde lavere priser enn konkurrentene.

Tabell 5.1 Flytting fra KLP 1998-2003

	<b>FLYTTING AV KOMMUNALE ORDNINGER</b>		
	<b>FRISTILTE ANTALL KOMMUNER</b>	<b>FLYTTET FRA KLP ANTALL KOMMUNER</b>	<b>FRYTTET KAPITAL I MNOK (PREMIERESERVE)</b>
1998	47	11	834
1999	26	5	359
2000	37	16	1733
2001	73	26	2313
2002	34	4	713
2003	26	6	884
<b>TOTALT 1998 - 2003</b>	<b>243</b>	<b>68</b>	<b>6836</b>
		<b>GJENVÆRENDE KOMMUNER ANTALL</b>	<b>PREMIERESERVE MILLIARDER NOK</b>
- TOTALT I KLP PR 31.12.03		355	54.7

Tabell 5.1 viser flytting fra KLP. I alt er det 243 eksempler på kommuner som er blitt såkalt fristilt, dvs. at de har meldt fra til KLP om at de kan komme til å flytte. Det er gjengangere blant disse tilfellene, dvs. at det er færre enn 243 kommuner som har bedt om å bli fristilt. Det er 68 kommuner som faktisk har flyttet. Dette utgjør 16 prosent av dem som var i KLP i 1998. Det er dermed vel 2,5 prosent av kundene som har flyttet per år. De utflyttede utgjør 11 prosent av selskapers premiereserve.

## 5.3 Etableringshindre

Det er formelle etableringshindre i forsikringsmarkedet ved at det stilles krav om konsesjon. Disse kravene innebærer krav til kapital, kompetanse, systemer, m.v.

Selv om de formelle kravene er omfattende sammenlignet med mange andre bransjer, er trolig uformelle etableringshindre langt viktigere. Uformelle etableringshindre vil for eksempel være vanskeligheter med å innarbeide seg på



markedet, fordi kundene legger vekt på merkenavn samt behov for et omfattende kontornett for å markedsføre selskapet og betjene kundene.

Det er i dag kun 3 selskaper som tilbyr pensjonsforsikring for offentlig ansatte. I markedet for kollektiv pensjonsforsikring totalt finnes det 5 tradisjonelle livselskaper. I alle andre viktige segmenter i finansmarkedet finnes det vesentlig flere aktører. Dette tyder på at etableringshindrene er høye innenfor kollektiv pensjonsforsikring.

Et særtrekk ved markedet for kollektiv forsikring i Norge er fraværet av utenlandske aktører. I finansmarkedet for øvrig spiller utenlandske selskaper ofte en viktig rolle. Fraværet av utenlandske selskaper tyder på at det er vanskelig å konkurrere over landegrensene innenfor disse produktene og/eller at utenlandske selskaper av andre grunner finner markedet lite attraktivt. Det er en trend internasjonalt at pensjonsordningene endres fra bruttoordninger (ytelsesbaserte) til nettoordninger (ytelsesbaserte) og fra ytelsesbaserte ordninger til innskuddsbaserte ordninger. Den internasjonale konkurransen er svakere innenfor kollektiv forsikring enn i de fleste andre finansmarkedssegmenter, men klart sterkere innenfor innskuddsbaserte ordninger enn i ytelsesbaserte.

### 5.3.1 Stordriftsfordeler

Eksistensen av stordriftsfordeler vil også fungere som et etableringshinder. Hvis det finnes stordriftsfordeler, innebærer dette normalt at lønnsomhet bare kan oppnås hvis man oppnår en høy nok markedsandel. Det er vanligvis kostbart og tidkrevende å vinne betydelige markedsandeler ved hjelp av generisk vekst (dvs. uten at en kjøper et eksisterende selskap).

Stordriftsfordeler er vanskelige å måle. I NOU 2000:3 Konkurransflater i Finansnæringen henvises det til to utenlandske studier som analyserer forekomsten av stordriftsfordeler i livsforsikringsvirksomhet. Ingen av studiene konkluderer med at det finnes stordriftsfordeler. Studiene omfatter bare selskaper som er atskillig større enn de norske. En kunne derfor tenke seg at konklusjonen kunne bli en annen om mindre selskaper også hadde vært en del av utvalget. Det er så vidt vi kjenner til ikke gjort tilsvarende studier i Norge, og i alle fall ingen som omfatter forsikring for offentlig ansatte.

Flere forhold tyder imidlertid på at det kan være stordriftsfordeler innenfor drift av kollektiv pensjonsforsikring. Blant annet er nesten alle aktørene som tilbyr kollektiv pensjonsforsikring relativt store. Man finner heller ikke et stort antall nisjeaktører som tilbyr helhetlige løsninger innenfor kollektiv pensjonsforsikring<sup>4</sup>. Dette kan tyde på at investorer ikke finner det attraktivt å etablere små aktører.

Et annet tegn på at det er stordriftsfordeler i denne typen virksomhet er tallene for administrasjonskostnadsandelen for selvstendige pensjonskasser fordelt etter størrelse. Se tabell 5.2 nedenfor. De fleste pensjonskassene omfatter ansatte i private selskaper. Pensjonskassene med over 1 mrd. kr. i forvaltningskapital har i gjennomsnitt administrasjonskostnader i prosent av samlet forsikringspremie på

---

<sup>4</sup> Det finnes derimot små aktører som tilbyr utelukkende enkelte av funksjonene som er nødvendige i denne typen virksomhet. Ett eksempel på dette er frittstående aktuarer.

bare en tidel av det man finner i kassene med mindre enn 10 mill. kr. i forvaltningskapital. Det ser ut til å være en systematisk sammenheng mellom størrelse og kostnadseffektivitet. Vi vil advare mot å sammenligne kostnadstallene i tabellen med kostnadene i kommunale pensjonskasser og forsikringsselskaper; Etersom pensjonskasser ikke betaler skatt, har private selskaper et incitament til å føre utgifter til pensjonsadministrasjon i selskapets - og ikke pensjonskassens - regnskap.

Tabell 5.2            *Administrasjonskostnader, forvaltningskapital og årets premie*

**Tabell 29: Administrasjonskostnader, forvaltningskapital og årets premie**

Forvaltningskapital (mill. kroner)	Antall kasser	Sum adm.kostnader	Sum FK	Adm.kostnader i prosent av FK	Adm.kostnader i prosent av premie
0-10	20	877	97 490	0,90 %	11,8 %
11-50	29	3285	758 239	0,43 %	5,2 %
51-100	13	2704	983 915	0,27 %	4,3 %
101-250	19	9029	3 358 305	0,27 %	2,5 %
251-1000	26	20040	11 631 903	0,17 %	2,4 %
1001-	13	42242	46 680 600	0,09 %	1,1 %
Sum	120	78 177	63 510 452	0,12 %	

Kilde: Norsk pensjonskassers forenings årbok 2003

I litteraturen skilles det mellom to typer stordriftsfordeler; globale og produktspesifikke. Med globale stordriftsfordeler menes at stordriftsfordelene er knyttet til størrelsen på den samlede virksomheten i selskapet. Med produktspesifikke fordeler menes at de kun er knyttet til utvidelse av virksomheten innenfor det aktuelle produktet.

De få norske institusjonene som er aktive i pensjonsforsikring i offentlig sektor utgjør et for tynt datamateriale til å kunne konkludere om de stordriftsfordelene man tilsynelatende kan observere er globale eller produktspesifikke. Man ser imidlertid at Storebrand, Vital (DnB-konsernet) og Gjensidige NOR har hatt høyere kostnader enn KLP på tross av at de tre førstnevnte har en vesentlig større samlet virksomhet enn KLP. KLP er imidlertid den største aktøren innenfor livsforsikring generelt og pensjonsforsikring i offentlig sektor. Dette tyder i så fall på at stordriftsfordelene er produktspesifikke og ikke globale.

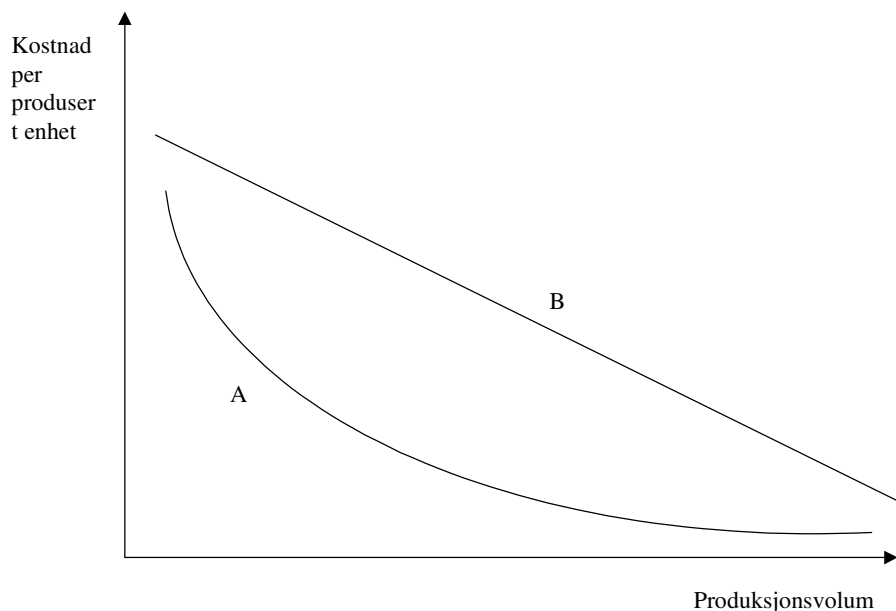
Hvis det er stordriftsfordeler, vil ikke små aktører kunne oppnå en kostnads-effektivitet som gjør det mulig for dem å konkurrere med større aktører.

Stordriftsfordelene vil ofte være knyttet til bare enkelte av de funksjonene som er nødvendige for å levere et pensjonsforsikringsprodukt. For små aktører vil det derfor kunne være mulig å "oppnå stordriftsfordeler" ved å kjøpe tjenester fra store aktører. Nesten alle tjenester og systemer som er nødvendige for å levere kollektiv pensjonsforsikring kan kjøpes. Som et ekstremt tilfelle, kan man tenke seg at en aktør kjøper alt utenom den ledelsesfunksjon som er nødvendige for å inngå kontrakter med underleverandører, oppfylle det juridiske ansvaret, m.v. Når man kjøper inn tjenester, oppstår det imidlertid kostnader til kontraktsformulering, kontroll med leveranser, m.v. som ikke oppstår ved egenproduksjon, men for

tjenester som kan defineres entydig og som det finnes et fungerende marked for, vil transaksjonskostnadene kunne være moderate. For arbeidsgivere med få ansatte, er det likevel vanskelig å se at det kan være optimalt å ha en selvstendig pensjonskasse. På samme måte er det vanskelig å se at svært små forsikrings-selskaper vil kunne klare seg i konkurransen innenfor kollektiv pensjonsforsikring.

Stordriftsfordeler innebærer at enhetskostnadene synker med produksjonsvolumet. Det kan hende at stordriftsfordelene er begrenset til bare visse størrelser på produksjonen. Figur 5.1 illustrerer dette. Linje A illustrerer en situasjon hvor enhetskostnadene synker for lave produksjonsvolumer, men stabiliserer seg for store volumer. Linje B illustrerer en situasjon hvor enhetskostnadene synker for alle aktuelle produksjonsvolumer, men ettersom enhetskostnadene alltid vil være positive, er det utenkelig at ikke enhetskostnadene for svært store volumer vil være om lag stabile. Selv om kostnadstallene for selvstendige pensjonskasser viser synkende enhetskostnader også fra det nest høyeste til det høyeste størrelsesintervallet i tabellen, er det ikke sikkert at store aktører som KLP har utnyttede stordriftsfordeler som kan tas ut bare ved ytterligere vekst i volumet.

Figur 5.1      Globale og lokale stordriftsfordeler



## 5.4 Konsentrasjon

Når en kunde bytter selskap, overføres mesteparten av reservene knyttet til kundeforholdet til det nye selskapet. Flyttinger slår dermed direkte ut i selskapenes reserver og forvaltningskapital. Det er vanlig å bruke premiereserver som uttrykk for markedsandelene.

Tabell 5.3      *Selskapenes og pensjonskassenes andel av totalkapitalen knyttet til pensjonsordninger i offentlig sektor. Utgangen av 2003*

	Markedsandel medregnet selvstendige kasser	Markedsandel utenom selvstendige kasser	Markedsandel kommunale ordninger
KLP	66	89	48
Vital	5	7	8
Storebrand	3	4	4
Kommunale pensjonskasser, inkl, Oslo	26		39

Kilde: Selskapenes og pensjonskassenes regnskaper og estimater fra Pensjon & Finans

Forvaltningsvolumet knyttet til forsikring av offentlig ansattes pensjoner er estimert til ca 190 milliarder kroner.

Tabell 5.3 viser at KLP fortsatt har en svært dominerende posisjon blant selskapene som tilbyr forsikring av pensjonsordninger med rettigheter som for kommuneansatte. Skiller man ut foretakene, herunder helseforetakene og sykepleierordningen, ser man at i kommunesektoren er de selvstendige pensjonskassene regnet som gruppe en stor aktør.

## 5.5      **Vurdering av konkurranseforholdene i dag**

Analysen foran tyder på at forholdene ikke ligger godt til rette for virksom konkurranse i markedet for forsikring av offentlig sektors pensjonsordninger. Dette bygger vi på følgende forhold:

- Flyttehyppigheten er relativt lav
- Etableringshindringene er høye
- Det er trolig betydelige stordriftsfordeler i denne typen virksomhet
- Tilbudet er meget konsentrert.

På tross av dette, tror vi konkurransen i dag er hard. Grunnen er at alle aktørene i dag synes å ha en strategi som fokuserer på å oppnå høye markedsandeler framfor for eksempel lønnsomhet. Dette kan kanskje ses som en reaksjon på at markedet er i endring og fordi KLPs selskapsform, som et resultat av dette, er under vurdering. Turbulensen i markedet har trolig medført at flere kunder enn vanlig vurderer sitt valg av selskap. Hvis markedet faller til ro igjen, vil kundene kunne bli mindre villige til å flytte, og det kreves mer av selskapene for å få kundene til å flytte til dem. Hvis selskapene har denne forståelsen av markedet, vil det være rasjonelt å satse mye nå, for så å satse mindre offensivt senere.

Kollektiv pensjonsforsikring har preg av ”anbudsmarked”, dvs. at det er relativt få og store transaksjoner (dvs. kjøp). Forskning om markeders funksjonsmåte tyder på at konsentrasjon på tilbudssiden ofte ikke har særlig betydning for

konkurransenintensiteten i slike markeder<sup>5</sup>. Kjøpere som innhenter tilbud fra flere leverandører, vil spille leverandørene ut mot hverandre. Mens det i vanlige markeder lett kan oppstå en implisitt (dvs. ikke avtalt) markedsdeling hvis det er sterk konsentrasjon, kan forskning tyde på at faren for dette er mindre i anbudsmarkeder. Dette kan også ha sammenheng med at størrelsen på den enkelte transaksjon gir kjøperne en viss markedsrett. Forskjellen mellom anbudsmarkeder og andre er imidlertid ikke større enn at konkurransemyndighetene i hovedsak bruker de samme terskelverdier for konsentrasjon ved vurdering av anbudsmarkeder som andre markeder.

Det er en fare – sett fra kundenes side - for at aktørene vil endre strategi. Dette er særlig knyttet til problemene med å skaffe nødvendig kapital til virksomheten. Kombinasjonen av en avkastningsgaranti overfor kundene og en overskuddsdeling med kundene, gjør at det er en betydelig nedsiderisiko i selskapenes egenkapitalavkastning samtidig som oppsidepotensialet begrenses av overskuddsdelingen. Det kan være vanskelig å hente inn ny aksjekapital på slike vilkår. Dette taler for at selskapene i hovedsak vil basere sin virksomhet på vekst gjennom å akkumulere egenkapital fra løpende inntjening. I år med normal kapitalavkastning på forvaltet kapital gir ikke dette rom for rask vekst. Samtidig øker kundenes pensjonsforpliktelser sterkt, noe som innebærer at selskapene kan komme til å oppleve knapphet på kapital selv om de ikke vinner markedsandeler. Man kan dermed komme i en situasjon hvor selskapenes kapasitet til å ta imot nye kunder blir knapp og at de dermed legger om til en mer konservativ strategi med fokus på inntjening istedenfor vekst.

På den andre siden er det igjen åpnet for etablering av selvstendige pensjonskasser, og kanskje kommer det også et regelverk for interkommunale pensjonskasser. Det er viktig for å disiplinere eksisterende aktører at de står overfor trussel om at kundene kan finne andre alternativer, men særlig for små kommuner, vil ofte ikke alternativene til forsikring i et selskap framstå som veldig attraktivt. Dessuten vil mange kommuner kvie seg for å påta seg egenkapitalforpliktelsen som følger med alternativene til forsikring i selskap.

## **5.6 Mulige og sannsynlige endringer i markedet**

### **5.6.1 Folketrygden**

Pensjonskommissjonen har skissert at folketrygden må legges om. Fordi den yrkesaktive delen av befolkningen synker kan ikke nåværende ytelser opprettholdes. Befolkningsendringene har sammenheng med økt levealder og lavere fødselstall. I tillegg har tidligpensjonering økt de siste tiårene. Endringene kommisjonen foreslår skal derfor stimulere de yrkesaktive til å stå lenger i jobb.

Flertallet i kommisjonen foreslår en ”modernisert folketrygd” med en nærmere sammenheng mellom den enkeltes inntekt og pensjon. Alternativene som støttes er en variant av modernisert folketrygd, men med et større element av ujevning

---

<sup>5</sup> Se f.eks. Bishop (1998).

(SV-modellen), samt forslag om lik basispensjon til alle supplert med tjenestepensjoner(støttes av Fremskrittspartiet).

Det foreslås at ”modernisert folketrygd” baserer seg på et prinsipp om livsløpsopptjening, slik at alle år i arbeid skal gi pensjonsopptjening, og ikke bare 40 år som i dag. Dette innebærer at besteårsregelen og 40-årsregelen fjernes. Pensjonsopptjeningen skal svare til 1,25 prosent av arbeidsinntekten hvert år. Den øvre grense for årlig inntekt som gir grunnlag for pensjonsopptjening foreslås satt til på 8 ganger grunnbeløpet i folketrygden (for tiden 455.000 kr). Kommisjonen foreslår også gunstigere regler for opptjening av pensjon ved ulønnet omsorgsfravær for egne barn eller pleietrengende. Opptjeningen vil tilsvare det beste alternativet av fødselspengegrunnlaget og inntekt som svarer til 4½ G. Omsorgspoeng gis i inntil 6 år for barn mot 7 år nå.

For å sikre at økt levealder ikke gir økte pensjonsutgifter foreslås en automatisk stabiliseringsfaktor, et *delingstall*, slik at årlig pensjon justeres i forhold til utviklingen i levealder. Delingstallet skal være likt for kvinner og menn, og det skal ligge fast for den enkelte som pensjonist.

Kommisjonen går også inn for at det innføres *fleksibel pensjoneringsalder i folketrygden* fra fylte 62 år. En må likevel ha hatt en inntekt tilsvarende 260.000-270.000 kr i 40 år for å kunne gå av som 62-åring. Pensjonen justeres etter forsikringstekniske satser slik at årlig pensjon øker jo lenger en venter med å ta ut pensjon. Dette vil stimulere eldre arbeidstakere til å stå lenger i arbeid. Det innføres samtidig en mulighet til å ta ut hel eller delvis pensjon i kombinasjon med arbeidsinntekt, hvor pensjonen ikke avkortes. I forbindelse med dette foreslås det at den statlige støtten til AFP-ordningen for 62-64-åringene fjernes og at AFP-pensjonistene mister retten til fortsatt pensjonsopptjening fram til fylte 67 år. Når det gjelder uførepensjon, skal dette utredes særskilt, mens etterlattepensjon foreslås videreført som i dagens folketrygd.

Kommisjonen foreslår også endringer i reguleringen av pensjonene. Den anbefaler at opptjente rettigheter som yrkesaktiv lønnsindekseres, mens løpende utbetalt inntekstpensjon for alderspensjonister indekseres med et gjennomsnitt av pris- og lønnsvekst.

Den nye folketrygden kan først bli introdusert i 2010. I og med at endringer i Folketrygden først blir gjort gjeldende fra og med 2010, vil de ikke få noen innflytelse på de kommunale ordningene på kort sikt, men når forslagene er vedtatt kan det være et viktig moment ved eventuelt fremtidig valg av ordning og leverandør.

For de offentlige ordningene spesielt, foreslår Kommisjonen at bruttogarantien fjernes. Pensjonskommisjonen legger likevel til grunn at ”overgang til nettoordning og spørsmålene om ytelsesnivå og utforming for øvrig må være gjenstand for forhandlinger mellom partene i offentlig sektor”. (jf. NOU 2004:1 s. 262).

Bakgrunnen for kommisjonens klare anbefalinger om avskaffelse av dagens bruttoordninger for offentlig ansatte er at endringene i folketrygden ellers ikke vil få innvirkning på pensjonene i offentlig sektor. En opprettholdelse av bruttoordningen vil dermed undergrave de økonomiske incentivene som er ment å fremme økt yrkesdeltakelse. Det er imidlertid tvil om en gjennomføring av

Pensjonskommisjonens forslag vedrørende Folketrygden i seg selv vil gi kommunene økte pensjonsutgifter, sammenlignet med en videreføring av dagens folketrygd. Det virker klart at kommunene vil få en betydelig innsparing ved at kommunale pensjoner (i likhet med ytelsene fra Folketrygden) trolig ikke lenger vil reguleres i takt med lønnsveksten, men ut fra et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten. Dette vil kunne oppveie at et flertall av de kommuneansatte trolig vil få reduserte ytelser fra Folketrygden, noe som gir økte utbetalinger fra tjenestepensjonsordningen rett etter at de har gått av med pensjon<sup>6</sup>.

Kommisjonen foreslår som nevnt at løpende offentlige tjenstepensjoner bør reguleres med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten. Som et alternativ nevnes at de offentlige tjenstepensjonene, på tilsvarende måte som reguleringen av løpende private tjenstepensjoner, også kan reguleres i forhold til avkastningen av reguleringsfondet. Kommisjonen foreslår også at særaldersgrensene gjennomgås for å se om de fremdeles tilfredstiller lovens krav. Kommisjonen mener også at de offentlige tjenstepensjonene bør endres slik at det også der kan tas hensyn til levealder gjennom bruk av delingstall.

Det er usikkert om bruttoordningene vil bli avskaffet og – i så fall – hva som kommer i stedet. Hvis kommunale pensjonsordninger blir mer eller mindre lik ytelsesbaserte ordninger i privat sektor, vil tilbudet av pensjonstjenester overfor kommunene bli noe utvidet og kommunene vil trolig nyte godt av at livselskapene i større grad kan utnytte stordriftsfordeler fordi de får færre og enklere produkter.

## 5.6.2 Obligatorisk tjenstepensjon

I forbindelse med årets tariffoppgjør forpliktet regjeringen seg til å legge fram en stortingsmelding med forslag om obligatorisk tjenstepensjon for alle ansatte. Meldingen skal legges fram høsten 2004.

Det er foreløpig usikkert om obligatorisk tjenstepensjon blir vedtatt, hvor raskt et eventuelt vedtak kan settes i verk og hvilke krav som loven eventuelt vil stille til tjenstepensjoner. Det kan derfor ta noe tid før obligatorisk tjenstepensjon får effekt. Arbeidstakersiden forventer likevel at saken behandles i høst slik at tjenesteordninger kan bli etablert i alle arbeidsforhold i løpet av 2005. Det forventes videre at regjeringen kommer med et forslag om obligatorisk tjenstepensjonsordning etter lov om innskuddspensjon.

For små selskaper vil en tjenstepensjonsordning kunne medføre en økt byrde i form av informasjons- og administrasjonskostnader. Det vil også være en usikkerhet knyttet framtidige lønnsutgifter, selv om pensjonsytelser kan tenkes å oppveies noe gjennom reduserte lønnskrav. For å redusere byrden for små bedrifter, kan en mulighet være å samordne innbetaling til pensjonsordningen med innkreving av arbeidsgiveravgiften. For markedet for pensjonsforsikring vil obligatorisk tjenstepensjon kunne innebære en sterk vekst i forretningsvolumet, men virkningene for tilbudet av tjenester knyttet til kommunale pensjonsordninger vil neppe bli vesentlig påvirket.

---

<sup>6</sup> Vi takker sjefaktuar Knut Bratland, KLP for innspill omkring dette spørsmålet.

### 5.6.3 Banklovkommisjonen

Banklovkommisjonen er nedsatt av regjeringen for å komme med forslag til revidering av eksisterende finanslover, herunder lover som regulerer pensjonene. Banklovkommisjonen har avgitt 10 delutredninger så langt, hvorav 2 delutredninger innenfor livsforsikring. Delutredning nr. 7 inneholder forslag til endringer av lover som regulerer livselskapene med vekt på private tjenstepensjonsordningene i livselskaper. Dette vil også få innvirkning på pensjonskasser i og med at disse reguleres etter de samme prinsippene og i hovedsak etter samme regelverk. Det legges bl.a. opp til at livselskapene og dermed pensjonskassene skal få friere adgang til å legge opp reserver som kan benyttes som bufferkapital for å ta finansiell risiko.

Delutredning nr. 10 behandler kommunal pensjonsordninger spesielt, hvor de foreslo tilføyelser i Forsikringsvirksomhetsloven slik at private livselskaper fikk generell adgang til å tilby kommunal pensjon. I tillegg foreslo den en del opprydninger i pensjons- og premiebegreper.

Banklovkommisjonen utreder i disse dager forslag til nye lover for pensjonskasser for å tilpasse lovverket til EU-direktivet om tjenstepensjoner. Vi ser for oss betydelige endringer i reguleringsmodellen. Dette vil få betydning for livselskapenes produksjon av pensjonstjenester. I tillegg utreder den adgangen til å opprette interkommunale pensjonskasser.

### 5.6.4 Ot.prp. 74 (2003-2004)

Proposisjonen ble fremmet 28. mai 2004 og vil bli behandlet av Stortinget senere i år. Et hovedtrekk i forslaget er at det deler inn forsikring av tjenstepensjoner i tre separate produktområder: Forvaltning, forsikringsdekning og administrasjon.

Det foreslås bl.a. at forsikringsselskapenes aktiva skal forvaltes i separate porteføljer. Det skal være egen portefølje for forvaltning av selskapets egenkapital, én generell kundeportefølje og endelig separate porteføljer for kunder som foretrekker egne investeringsvalg. Det vil da ikke være adgang for selskapets til å ta ut fortjeneste i form av overskuddsdeling eller forvaltningshonorarer basert på avkastning på porteføljen. Overskuddsdelingen erstattes av et fast gebyr som skal dekke selskapets fortjeneste.

Selskapet vil ikke lenger ha noen risiko knyttet til forsikringsresultatet. Under- eller overdekning vil bli utjevnet på deltakerne i forsikringsfellesskapet.

Videre vil selskapet selv bære risikoen knyttet til administrasjonsresultatet.

Forslagene i proposisjonen er kontroversielle, og det er derfor ikke klart om de vil bli vedtatt av Stortinget.

### 5.6.5 Interkommunale pensjonskasser

I Forsikringsvirksomhetsloven (§8b-2 1.ledd) åpnes det for at "en kommune og et eller flere foretak hvor kommunen har bestemmende innflytelse, eller flere slike foretak, kan opprette felles pensjonsordning". Dette kan gjøres både ved pensjonskasse (konsernpensjonskasse) og ved konsernkontrakt i livsforsikringsselskap. Det



som derimot ikke behandles er muligheten for at flere kommuner (evt. fylkeskommuner og helseforetak) kan gå sammen om å opprette en interkommunal pensjonskasse. Dette er en løsning som det er betydelig interesse for blant norske kommuner. Finansdepartementet har nå pålagt Banklovkommissjonen til å utrede dette spørsmålet i løpet av våre 2004.

Sannsynligvis blir det i prinsippet ingen stor forskjell mellom en kommunal og en interkommunal pensjonskasse. I og med at vedtektsfestede ytelser vil være de samme og arbeidsgiverne vil ha nokså lik arbeidstakerstruktur, vil pensjonskassens oppgaver bli de samme, bare på en større skala. Interkommunal pensjonskasse vil imidlertid kreve en avtale mellom arbeidsgiverne om hvorledes kassen skal finansieres (egenkapital og bufferkapital) og valg av styremedlemmer og rammene for organisering og lokalisering. Vi tror ikke dette skiller seg ut fra annen interkommunale samarbeidsorganisasjoner og regner derfor med at Banklovkommissjonen anbefaler at det blir tillatt å opprette interkommunale pensjonskasser. Det viktige er at åpning for interkommunale pensjonskasser kan bidra til at etableringshindrene for nye aktører i markedet for forsikring av kommunale tjenestepensjonsordninger reduseres.

## 5.6.6 Internasjonal påvirkning

EU har satt tjenestepensjoner høyt på agendaen over viktige områder som skal dereguleres. Det finnes store forskjeller i lovreguleringen av pensjons- og livsforsikring medlemslandene imellom hva gjelder krav til grad av finansiering, skattlegging av pensjonssparing og regulering av tjenestetilbydere og produkter. I kommisjonens "grønnbok" utgitt i 1997 stadfestet den at pensjonsområdet var det området ved harmonisering av regelverket som best kunne fremme EUs målsetning om fri flyt av kapital og arbeidskraft. Man erkjente at problemene sentrerte seg rundt forskjellige skatteproblemer med pensjoner og at skatteharmonisering ikke var agenda for EU-landene. På tross av skatteproblemene ønsket kommisjonen å gå videre med harmonisering av pensjonsreglene. Dette ble fulgt opp av kommisjonens skriv datert april 2001 som skisserte plan for å fjerne hindringer i medlemslandenes skattelovgivning for harmonisering av pensjonsreglene og for åpning av konkurranse om administrasjon og forvaltning av tjenestepensjoner EU-landene imellom.

Tjenestepensjondirektivet 2003/41 ble vedtatt 3.06.03 for implementering innen 2 år, dvs. at det skal bli gjort gjeldende i 2005. Da dette direktivet er EØS relevant, vil det bli gjort gjeldende for Norge. Tjenestepensjondirektiv inneholder en del ikke-forenelige prinsipper i forhold til livselskapsdirektivet. Dette krever en avklaring mellom hva som er livsforsikring og hva som er pensjonsforsikring. De fleste medlemslandene har allerede et slikt skille, slik at dette i utgangspunktet ikke vil skape problemer. I Norge har vi imidlertid nesten identisk regelverk for pensjonskassene og livselskapene og tilpasning til Tjenestepensjondirektivet kan derfor kreve en omfattende omlegging av regelverket. vi. Banklovkommissjonen har derfor fått i oppdrag av Finansdepartementet å vurdere virkningene av EU-direktivet og eventuelt komme opp med forslag til ny pensjonskasselov. I hvilken utstrekning dette får betydning for livselskapene, er ennå uvisst, men i og med at regelverket i dag er så å si identisk og at det næringspolitisk har vært viktig at disse institusjonene har samme rammebetingelser, vil en omlegging av regelverket sannsynligvis få betydning for både pensjonskassene og livselskapene.

Tjenestepensjonsdirektivet legger opp til en ”prudent-person” regulering av kapitalforvaltningen. Pensjoner skal forvaltes ut fra de krav som forpliktelsene krever med sterk vekt på langsiktig avkastning og lang bindingstid på innbetalingen. Dette gjør det mulig å investere i risikofylte aktiva som gir langsiktig høy gjennomsnittlig avkastning, forutsatt god diversifisering. Man ønsker å fjerne alle generelle pålegg om bestemte investeringer eller begrensninger. For å dekke behovet for innsyn og fremme gjennomskiktighet skal institusjonene offentliggjøre den investeringsstrategien de har tenkt å følge. For tilsynet i de enkelte medlemslandene vil det få store følger - fra å føre tilsyn med at reglene følges til å vurdere sunnheten i institusjonenes foretningsdrift. Stedlig inspeksjon vil også endre seg fra å sjekke at rutiner og operasjon er iht. regelverket til å følge opp selskapenes strategi, gjennomføring og oppfølging.

Konsekvensene for pensjonskassene, men trolig også for livselskapene kan bli at de får en langt friere adgang til å strukturere finansforvaltningen etter eget ønske. Det kan resultere i at presset på å bedre den finansielle statusen (les: mer egenkapital) blir større for å kunne konkurrere med blant andre utenlandske pensjonsinstitusjoner.

### **5.6.7 Trend**

Tjenestepensjonene er under press, og i privat sektor skjer den forskyvning fra ytelsesbaserte til innskuddsbaserte ordninger. Arbeidsgiverne ønsker med dette å begrense sin finansielle risiko. Dette vil kunne få betydning for de offentlige pensjonsordninger. Det vil ganske sikkert komme en diskusjonen om de ansatte i offentlig sektor kan opprettholde spesielle særrettigheter i form av bedre pensjonsordninger enn de som gjelder for privat sektor. Dessuten er det utsikter til at forskjellen mellom privat og offentlig sektor økes som følge av at de ansatte i privat sektor vil måtte bære byrden av en eventuell innstramning i Folketrygden samt at de i økende grad aksepterer overgang fra ytelsesbaserte til innskuddsbaserte ordninger.

### **5.6.8 Virkninger for konkurransen om offentlige pensjonsordninger**

Sannsynlige endringer i Folketrygden samt tendensen til overgang fra ytelsesbaserte til innskuddsbaserte ordninger vil kunne bidra til press for endring i offentlig ansattes pensjonsordninger. Men det vil først være hvis offentlig ansattes ordninger blir mer eller mindre like ordninger som finnes i privat sektor at dette kan få stor betydning for konkurransen om å forsikre offentlig sektors ordninger. Hvis ordningene i offentlig sektor blir like ordninger som finnes i privat sektor, kan disse markedene smelte sammen, noe som vil bidra til økt konkurranse fordi det blir flere aktuelle leverandører.

Vi mener det er en fare for at konkurransen innenfor forsikring av offentlige pensjonsavtaler svekkes. Det kan i så fall være en fordel for arbeidsgiverne at de eksisterende leverandørene står overfor en sterkest mulig trussel om at arbeidsgiverne vil velge alternative løsninger. Arbeidsgiverne bør derfor arbeide for at etableringshindrene blir lavest mulig. Åpning for interkommunale pensjonskasser kan bidra til dette.

## 6 Effekter av omdanning av KLP

### 6.1 Hvilke alternativer finnes?

KLP er i dag et gjensidig selskap. Egenkapitalen består av kapitalinnskudd fra kundene samt tilbakeholdt overskudd. Selskapet har etterinnkallingsrett, dvs. at selskapet kan kreve at kundene skyter inn kapital i selskapet<sup>7</sup>.

Styret i KLP anbefalte i 2003 å omdanne selskapet til allmennaksjeselskap. Det ble innkalt til ekstraordinær generalforsamling for å få behandlet styrets forslag høsten 2003, men generalforsamlingen ble senere utsatt da det viste seg å være uklarheter med hensyn til ivaretagelse av forpliktelsene i henhold til Overføringsavtalen. Styret står imidlertid ved sin anbefaling om omdanning til aksjeselskap.

KLP har i realiteten flere alternativer til dagens selskapsform. Gitt at selskapet skal hente inn kapital fra eksterne kilder, har de følgende alternativer:

1. Gjensidig selskap med omsettelige grunnfondsbevis som egenkapitalinstrument og fortsatt etterinnkallingsrett
2. Som 1, men uten etterinnkallingsrett
3. Aksjeselskap.

De to første alternativene innebærer at KLP forblir et gjensidig selskap, men at hele eller deler av egenkapitalen omdannes til grunnfondsbevis. Vi drøfter i det følgende hvordan valget mellom dagens organisering av KLP og de tre nevnte alternativene vil påvirke ulike sider ved KLPs virksomhet.

I avsnitt 6.9 nevner vi også en spesiell variant av aksjeselskapsmodellen. Dette er en modell som KLPs ledelse for tiden har til vurdering.

---

<sup>7</sup> KLP har i realiteten to former for etterinnkallingsrett; Rett til å kalle inn ekstra premier og til å kalle inn ekstra egenkapital. Det er sistnevnte rett vi drøfter.

## 6.2 Kort om Overføringsavtalen

Utsettelsen av generalforsamlingen i KLP ble begrunnet med behovet for å avklare om pensjonsrettighetene til de ansatte i helseforetakene vil sikres også ved en omdanning av KLP til aksjeselskap. Bakgrunnen for at det kan stilles spørsmål ved dette er den såkalte Overføringsavtalen. Vi vil her gjengi hovedtrekkene i problemstillingen.

Uansett om en arbeidsgiver velger å inngå en kontrakt om pensjonsforsikring med et forsikringsselskap, er det arbeidsgiveren som bærer det endelige ansvaret for å oppfylle forpliktelsene overfor de ansatte og pensjonistene. Hvis en arbeidsgiver med egen pensjonskasse eller pensjonsforsikring i et vanlig livselskap går konkurs eller av andre grunner opphører å eksistere, vil ingen lenger ha noe ansvar for å sikre at rettighetene til de ansatte oppfylles. Imidlertid vil ansatte etter en konkurs kunne få pensjon på basis av de fond som er opparbeidet for å understøtte pensjonsordningen. Fondene er imidlertid ikke ment å være fullt ut tilstrekkelige til å sikre at pensjonene reguleres i takt med lønnsveksten. Tidligere ansatte i selskaper som er gått konkurs risikerer dermed å gå glipp av denne reguleringen. Kommuner kan ikke gå konkurs, men det kan foretak. KLP har selv påtatt seg ansvaret med å oppregulere pensjonene til tidligere ansatte i foretak som har vært kunder i KLP og har gått konkurs. Ettersom kundene til KLP har plikt til å sikre KLPs kapital og mange av disse kundene selv ikke kan gå konkurs, har dette gitt god sikkerhet for reguleringen av pensjonene hos KLPs foretakskunder. Hvis KLP omdannes til aksjeselskap, vil KLP også kunne oppløses, og reguleringen av pensjonene i samsvar med Overføringsavtalen vil ikke lenger være sikret.

Arbeids- og Administrasjonsdepartementet har spørsmålet om en løsning på problemet knyttet til Overføringsavtalen til behandling. Avtalen er, slik den nå står, et konkurransehinder, og det forventes at departementet vil foreslå en løsning som sikrer de ansatte rettigheter fullt ut også hvis arbeidsgiveren tegner pensjonsforsikring i et forsikringsselskap som er aksjeselskap.

## 6.3 Styring

KLP er fellesnavnet på morselskapet Kommunal Landspensjonskasse og datterselskaper med forsikrings-, forvaltnings- og rådgivningsvirksomhet. Morselskapet er eiet av kundene, dvs. de kommunene og foretakene som har avtale om forsikring av sine tjenestepensjoner i KLP. Kundene møtes i valgkretser og velger representanter til generalforsamlingen. KLP har et representantskap bestående av 45 representanter. 24 representanter velges av generalforsamlingen. 6 representanter oppnevnes av arbeidstakerorganisasjonene. 15 representanter med velges av og blant de ansatte i KLP-konsernet. De medlemmene av representantskapet som er valgt av generalforsamlingen skal velge 5 styremedlemmer. Representantskapet i sin helhet velger styrets leder og nestleder.

Vi mener at KLP i dag kan karakteriseres som et hovedsakelig kundestyrt selskap, men også ansatte og fagorganisasjonene har en viss innflytelse i de styrende organer (jf. kapittel 0).

Hvis KLP omdanner sin egenkapital til omsettelige grunnfondsbevis, vil grunnfondsbevisene ha inntil 25 prosent av stemmen på generalforsamlingen.

Loven er ikke like presis når det gjelder sammensetningen av representantskapet, men i Lov om forsikringsvirksomhet heter det i § 5-4 (representantskap):

*2/3 av medlemmene med varamenn velges av generalforsamlingen. De valgte medlemmer skal til sammen avspeile selskapets interessegrupper, kundestruktur og samfunnsfunksjon. Vedtektene skal fastsette nærmere regler om dette. I vedtektene kan valgretten overføres til andre.*

*1/3 av medlemmene med varamedlemmer velges av og blant de ansatte etter regler fastsatt av Kongen.*

Ut fra paragrafens første ledd, virker det rimelig å anta at grunnfondseierne bør være representert i representantskapet. Det kan også argumenteres for at fagorganisasjoner bør være representert for at representantskapet skal "avspeile selskapets interessegrupper". Lovens bestemmelser om valg av styre virker likevel ikke i samme grad styrende på hvilke grupper som skal være representert, bortsett fra selskapets egne ansatte.

Sammensetningen av styrende organer i selskapet er formelt sett uavhengig av om etterinnkallingsretten videreføres. Det kan argumenteres for at hvis etterinnkallingsretten videreføres, vil kundene fortsatt ha et betydelig ansvar, noe som også tilsier at kunderepresentasjonen i styrende organer bør være sterk.

Hvis KLP omdannes til aksjeselskap, vil aksjonærene utgjøre selskapets generalforsamling. Kundene vil dermed ikke lenger ha noen formell styringsrett. Sitatet fra § 5-4 (representantskap) over gjelder imidlertid også for aksjeselskap. Dermed kan man argumentere for at både kunder og fagorganisasjoner bør ha plass i representantskapet, men ettersom det er aksjonærene som bærer mesteparten av risikoen knyttet til virksomheten, er det naturlig at disse har den reelle styringen.

Normalt vil alle ønske seg mest mulig innflytelse. Dette tilsier at kommunene ser den styringsretten de har i KLP som gjensidig selskap som en fordel ved denne modellen. Aller sterkest styring har kundene i dagens modell, dvs. uten representasjon av grunnfondsbevisiere. Mot dette kan argumenteres at en eventuell børsnotering av KLPs egenkapitalinstrumenter vil kunne bidra til å legge press på selskapets ledelse og dermed i seg selv bidra til bedre styring av selskapet. Også kundene vil nyte godt av en eventuell bedringen av driften som resultat av bedre styring.

## 6.4 Kundenes kapitalbinding og –risiko

KLPs kunder har skutt inn egenkapital i selskapet. Kapitalinnskuddet kan ikke innløses uten at kunden flytter til et annet selskap. Nye kunder må også skyte inn kapital. I dag utgjør kundeinnskuddet for nye kunder 3,3 prosent av medbrakt premiereserve. Dessuten gjør etterinnkallingsretten at eksisterende kunder bærer en risiko for å måtte øke sitt kapitalinnskudd i selskapet.

Hvis egenkapitalen i KLP omdannes til grunnfondsbevis, vil eksisterende kunder kunne selge sine grunnfondsbevis uten å flytte kundeforholdet. Nye kunder behøver ikke å skyte inn egenkapital for å kunne bli kunder.

Hvis etterinnkallingsretten bevares selv om egenkapitalen omdannes til grunnfondsbevis, vil imidlertid kundene fortsatt måtte leve med risikoen for at selskapet vil gå til kundene for å tiltrekke seg ny kapital.

Ved omdanning til aksjekapital vil etterinnkallingsretten bortfalle. Hvis etterinnkallingsretten fjernes i forbindelse med omdanning til grunnfondsbevis, vil ikke kundenes formelle kapitalbinding eller risiko avvike fra det som gjelder ved omdanning til aksjekapital. Kundene kan etter omdanning selvfølgelig velge også å være aksjonærer eller å eie grunnfondsbevis i selskapet, men de har ingen forpliktelse til å være eiere eller til tilføre selskapet kapital hvis etterinnkallingsretten er bortfalt. Fra selskapets siden vil det i alle fall være ønskelig at ikke en for stor andel av eksisterende kunder ønsker å selge sine aksjer rett etter omdanning, men fortsetter som aksjonærer. Tilsvarende gjelder også ved omdanning til grunnfondsbevis.

Likviditeten i og kursen på grunnfondsbevisene som eksisterende kunder vil få tildelt ved omdanning, vil kunne avvike fra tilsvarende aksjer (jf. avsnitt 6.5).

## 6.5 Kapitalkostnad

De som skyter inn egenkapital i et selskap, vil normalt kreve at investeringen gir avkastning i en eller annen form. I forsikringsselskaper er det en form for overskuddsdeling mellom kunder og eiere. Kundene er – isolert sett - tjent med at minst mulig av overskuddet går til eierne. Samtidig er soliditet helt sentral for å oppnå god avkastning på selskapets midler og for å få gode betingelser på reassuranse, gode lånebetingelser, m.v. Kundene er derfor tjent med at selskapet har en kapitalstruktur som gjør det attraktivt å være eier samt at selskapet tiltrekker seg kompetente eiere med et langsiktig perspektiv og økonomiske ressurser til å sikre tilstrekkelig tilførsel av kapital.

Viktige egenskaper ved kapitalinstrumenter er:

- Hvilke aktører har formell adgang og kompetanse til å investere i instrumentet?
- Hvilken innflytelse får investorene?
- Er det god likviditet i instrumentet?

Normalt vil prisen på kapitalinstrumentet blir høyest (eller motsatt avkastningskravet bli lavest) jo flere aktører som kan investere i instrumentet.

Videre er det ingen tvil om at investorer er villige til å betale for å få styringsrett. Dette vises bl.a. ved kursforskjeller mellom aksjer med og uten stemmerett.

Slik KLP framstår i dag, får ikke eierne direkte avkastning på sin kapital. Indirekte får de en avkastning ved at den delen av overskuddet som ellers ville gått til å betale utbytte til eksterne eiere kan avsettes til premiefond og brukes til å betale deler av neste års premie. Man kan derfor si at eierne ”får eierinntekt” gjennom å betale en lavere premie enn de ville gjort med eksterne eiere.

Eierne er imidlertid også kunder. Det er vanskelig å tenke seg at de ikke ser kapitalinnskuddet som en kostnad knyttet til kundeforholdet. For at de skal velge

KLP framfor andre leverandører må derfor KLPs tilbud på andre områder anses som bedre enn konkurrentenes tilbud.

To problemer knyttet til dagens kapitalstruktur i KLP er at det kun er kunder som kan investere i instrumentet og at det er illikvid så lenge kundeforholdet varer. Formelt sett er det kundeforholdet som gir styringsrett i KLP, men ettersom eierskap<sup>8</sup> og kundeforhold er knyttet sammen, kan man si at eierne er sikret sterk innflytelse. Hvis kundene i KLP primært er opptatt av gode økonomiske løsninger, mener vi at de også bør ha et høyt avkastningskrav på kapitalinnskuddet i KLP, særlig fordi kapitalinnskuddet ikke er likvid.

Hvis kapitalinnskuddene i KLP omgjøres til grunnfondsbevis, gir det mulighet for eksisterende eiere til å selge seg ut og dermed frigjøre egenkapitalen. Grunnfondsbevisene er omsettelige. Alle norske og utenlandske investorer kan investere i grunnfondsbevis. Når kretsen av mulige investorer utvides og eierinstrumentet blir likvid, tilsier dette isolert sett at kapitalavkastningskravet vil falle sammenlignet med dagens situasjon<sup>9</sup>.

Det er likevel vanskelig å sammenligne styringsretten knyttet til grunnfondsbevis med dagens situasjon. Vedomdanning til grunnfondsbevis, vil det være kundene som vil dominere generalforsamlingen. I den grad kundene kan anses som en gruppe, vil eierne av grunnfondsbevis kunne overstyres. En slik overstyring virker lite sannsynlig, da det ikke vil være gunstig for selskapet at eiere og kunder danner to grupper som står mot hverandre. Det er derfor rimelig å tro at grunnfondseierne får en reell innflytelse ved at kundene må ta hensyn til deres interesser.

Ved omdanning av kapitalinnskuddene til aksjer, vil kretsen av mulige investorer bli den samme som for grunnfondsbevis og aksjene vil være omsettelige. Det er ingen formelle forskjeller mellom grunnfondsbevis og aksjer på disse områdene. Aksjonærene får imidlertid styringen i selskapet, bortsett fra at de ansatte har sine representanter i styrende organer på linje med det som gjelder generelt for aksjeselskaper. Sterkere styringsrett, tilsier isolert sett at aksjer vil prises høyere enn grunnfondsbevis. På tilsvarende måte som ved omdanning med grunnfondsbevis, er det vanskelig å se at aksjonærene i sin styring av selskapet ikke vil ta sterkt hensyn til kundenes interesser. Hvis ikke, vil selskapet oppleve kundeflukt, noe aksjonærene ikke vil være tjent med.

I forbindelse med den pågående omdanningsprosessen i KLP, er det kommet flere analyser av KLPs kapitalkostnader ved omdanning av egenkapitalinnskuddet til henholdsvis grunnfondsbevis og aksjer. ECON & FAFO (2004) gjengir de viktigste argumentene som er framkommet og drøfter disse. Videre ble det i forbindelse med arbeidet med nevnte rapport innhentet en analyse fra Wassum Investment Consulting. Også en rapport Pensjons & Finans skrev for KS ga denne konklusjon. I tillegg har ulike meglerselskaper laget rapporter, men med

---

<sup>8</sup> Gjensidige selskaper kan sies å være eiet av kundene. Dette gjelder også om selskapets egenkapital stammer fra emisjon av grunnfondsbevis. I aksjeselskaper er det aksjonærene som eier selskapet.

<sup>9</sup> Dette kompliseres av at grunnfondseiere, hvis disse er skattepliktige, må betale skatt på utbyttet, mens dagens eiere i KLP får "eierinntekten" utbetalt som et tilskudd til neste års premie, noe som ikke utløser skatt

motstridende konklusjoner. Konklusjonen i rapporten fra ECON og FAFO er at omdanning til aksjeselskap vil gi lavere kapitalkostnader enn omdanning til grunnfondsbevis.

## 6.6 Kultur og kundebehandling

For kundene som arbeidsgiver og for arbeidstakere og deres organisasjoner vil selskapenes kundebehandling og kultur også være viktig. Dette vil omfatte blant annet fortolkning og praktisering av pensjonsbestemmelsene overfor enkeltmedlemmer og i enkelttilfeller, og nødvendig informasjon om opptjening, utbetalingsrutiner, ankerett og annet til både kommunen som arbeidsgiver og den enkelte forsikrede/pensjonist.

Vi ser ikke sterke argumenter for at KLPs valg av selskapsform vil ha vesentlig innflytelse på selskapets behandling av kommunene, dvs. arbeidsgiverne, som kunder.

Fagorganisasjonene mener at KLPs tradisjonelle gode service overfor de kommunale partene (KS og fagorganisasjonene) og dels kommunene og den enkelte forsikrede har begynt å forvitne, og forventer at denne prosessen vil forsterkes hvis KLP velger å bli et aksjeselskap (jf. kapittel 7).

Selv om samarbeidet mellom partene og KLP åpenbart har vært usedvanlig godt (jf. kapittel 7), har vi ikke undersøkt om KLP faktisk har en annen praksis når det gjelder behandling av de enkelte kommunene og/eller deres pensjonister eller ansatte enn andre selskaper, men mener at hvis så er tilfelle kan dette like mye skyldes forhistorien som selskapsformen. KLP var for relativt kort tid tilbake i en tilnærmet monopolstilling, samtidig som kundene var eiere. Virksomheten kan derfor ha utviklet en forvaltningskultur (slik man kjenner dette fra offentlig forvaltning), med sterkere vekt på ivaretagelse av individuelle rettigheter og likebehandling enn lønnsomhet. For et selskap som ønsker å være konkurransedyktig, vil det være vanskelig å opprettholde en praksis som avviker fra konkurrentenes på dette området (gitt at praksisen er kostnadsdrivende). Vi mener derfor at det ikke primært vil være selskapsformen som er avgjørende for servicenivået overfor enkeltkommuner, deres ansatte og pensjonister, men konkurransesituasjonen.

## 6.7 Nettverk

Det er vanskelig for kundene å bruke ”objektive” kriterier ved valg av pensjonsleverandør (jf. kapittel 9). Dette har sammenheng med at forsikring av kommunal pensjon er et meget komplisert produkt og at selskapenes tidligere resultater ikke nødvendigvis er en god indikasjon på resultatene i framtiden. Problemet med å bruke såkalte objektive kriterier åpner for at mer subjektive kriterier får stor betydning. Eksempler på slike kriterier kan være tillit og nettverk. I den grad KLPs valg av selskapsform påvirker dets nettverk og tilliten til selskapet, vil dette også kunne få stor betydning på selskapets markedsposisjon utover virkningene som er omtalt tidligere i dette kapitlet.

Fagorganisasjonene i offentlig sektor har hatt et nært forhold til KLP og støtter KLP når enkeltkommuner skal velge pensjonsleverandør. Denne støtten opphører



hvis selskapet omdannes til aksjeselskap. Dette vil isolert sett bidra til å svekke KLPs markedsposisjon, men vi har ikke grunnlag for å anslå hvor sterk denne effekten blir. Hvis KLP fortsetter som gjensidig selskap, vil fagorganisasjonene fortsatt støtte selskapet (jf. kapittel 7).

KLP hadde tidligere også et nært forhold til KS. KLP ble styrt av KS, men ble også brukt mye som rådgiver og medspiller for KS og partene i kommunesektoren i pensjonsspørsmål. Etter at det ble åpnet for konkurranse om forsikring av kommunale pensjoner, måtte dette forholdet brytes opp. Valg av selskapsform for KLP vil slik sett neppe påvirke forholdet til KS (jf. kapittel 7).

KLPs markedsundersøkelser tyder på at mange kunder har bestemte oppfatninger om hvilken selskapsform som er best egnet for den type virksomhet selskapet driver. Det ser ut til at mange av de store kundene har tro på at aksjeselskapsformen er å foretrekke, men det er også mange kunder som foretrekker gjensidige selskaper. Undersøkelsen viser også at mange har bestemte oppfatninger om særtrekk ved de ulike selskapsformene. Kundene er til dels sterkt uenige (jf. sitatene i figur 16 og 17 i ECON & Fafo (2004)). Dette innebærer også at mange av kundene etter et vedtak om omdanning vil treffe beslutning om valg av leverandør (KLP eller andre løsninger) ut fra selskapsformen i seg selv. Valget kan sies å gjenspeile kundenes tillit til KLP, men da ikke basert på et syn på KLP spesielt, men egenskaper ved den selskapsform KLP velger.

## 6.8 Kortsiktige effekter av omdanning

Utsiktene til mulig omdanning av KLP har trolig påvirket kundenes adferd. Dagens KLP-modell framstår som lite attraktiv for mange kunder. En sjettedel av kundene har da også valgt å flytte siden 1998 (jf. avsnitt 5.2.2). I tillegg har trolig enkelte kunder valgt å forbli i selskapet i påvente av en omdanning, selv om de anser dagens modell som lite attraktiv. Ved å vente vil de kunne få en med seg en merverdi på sitt kapitalinnskudd.

Blant dem som har flyttet, finnestrolig en del kunder som primært har ønsket å slippe risikoen knyttet til etterinnkallingsretten eller hatt behov for å frigjøre sitt kapitalinnskudd, men trolig også noen som vil mene at KLP på andre områder heller ikke gir kundene det beste tilbudet. Kunder i den første av disse tre gruppene vil kunne velge å flytte tilbake til KLP etter en omdanning, hvis etterinnkallingsretten fjernes.

En omdanning kan med andre ord utløse en betydelig flytting. På kort sikt vil likevel KLP, uansett valg av selskapsform, - trolig miste en del kunder.

## 6.9 Oppsummering

Ut fra en ren markedsmessig vurdering vil aksjeselskapsformen kunne gi KLP det beste utgangspunktet for å tilby kundene de mest kostnadseffektive produktene. Vi bygger da på en usikker forutsetning om at bortfallet av støtte fra fagorganisasjonene ikke svekker KLP så sterkt at selskapet mister det konkurransefortrinn de i dag har i form av å kunne utnytte stordriftsfordeler. På den annen side vil omdanning til aksjeselskap på sikt kunne øke faren for oppkjøp

og fusjonering av selskapet, og dermed mulighet for svekket konkurranse i pensjonsmarkedet med de følger det vil kunne ha for premieutviklingen.

Omdanning av egenkapitalen til grunnfondsbevis vil også styrke KLP sammenlignet med dagens selskapsform. Ut fra en ren finansiell vurdering kan en imidlertid anta at høyere utbyttekrav i grunnfondsbevismodellen enn i aksjeselskapsmodellen kan slå ut i kundenes premier på sikt. Omdanning til grunnfondsbevis vil i tillegg innebære at dagens eiere frasier seg den ekstra kapitalgevinst de vil kunne få ved omdanning til aksjeselskap. På den annen side gir grunnfondsbevismodellen kundene styringsretten over selskapet. Et tilleggselement av ikke markedsmessig karakter, er at valg av grunnfondsbevis ikke vil ha de samme negative virkninger på samarbeids- og forhandlingsklimaet med arbeidstakerorganisasjonene. Noe som vil kunne få betydning for kommunenes samlede økonomi på sikt.

KLP har informert oss om at styret i selskapet nå har bedt selskapets ledelse om å vurdere en variant av aksjeselskapsmodellen. I denne modellen vil bare innbetalt egenkapital omdannes til aksjer som tildeles kundene med mulighet for videresalg. Oppspart egenkapital legges til en nyopprettet stiftelse som vil styres av kundene. Stiftelsen vil få en eierandel på omlag 40 prosent og dermed ha betydelig innflytelse, herunder mulighet for å stoppe oppkjøp og fusjoner. Vi ble gjort kjent med denne modellen først rett før ferdigstilling av rapporten og har derfor ikke hatt mulighet for å analysere modellen eller å gjøre oss kjent med hvordan kunder, fagorganisasjonene og investorer ser på modellen. Vår umiddelbare reaksjon er at modellen kan være egnet til å gi KLP lavere kapitalkostnader enn det man vil få med omdanning av egenkapitalen med grunnfondsbevis, samtidig som kundene får mulighet til å hindre oppkjøp og fusjon av selskapet mot kundenes vilje. Modellen kan derfor kunne fungere som et kompromiss mellom dem som foretrekker aksjeselskapsformen og dem som foretrekker at KLP fortsetter som gjensidig selskap. Kunder som ønsker å forlate KLP vil kunne være misfornøyde med modellen. Disse kundene vil i denne modellen ikke få sin del selskapets oppsparte egenkapital, noe de vil gjøre ved en fordeling av hele aksjekapitalen til kundene.

## 7 Arbeidstakerne og pensjonsmarkedet

I dette kapitlet gjengir vi det syn som viktige deler av fagbevegelsen har på spørsmål knyttet til pensjonsordningen for offentlig ansatte. Informasjonsgrunnlaget ble i hovedsak samlet inn i forbindelse med prosjektet ECON og Fafo gjennomførte for KLP (jf. ECON (2004)).

Kapitlet inneholder utsagn om blant annet driften i private forsikringsselskaper som vi ikke har kontrollert. Vi har likevel valgt å presentere disse utsagnene fordi de er sentrale i fagorganisasjonenes vurdering av markedet for forvaltning av kommunale pensjoner og begrunnelser for valg av strategier.

Partene og særlig arbeidstakerorganisasjonenes forståelse og strategier i forhold til det kommunale pensjonsmarkedet må ses i lys av deres historiske forhold til KLP som "vårt selskap" og pensjonsmidlene som "våre penger". For arbeidstakerne og arbeidstakerorganisasjonene er pensjonene å betrakte som utsatt lønn. De betaler også inn 2 prosent av egen lønn i årlig pensjonspremie. Ut fra deres ståsted bør de derfor også ha innflytelse på hvordan pensjonskapitalen skal ivaretas og sikres. Dette er da heller ikke uvanlig internasjonalt. I Norge er det arbeidsgiverne som avgjør hvem og hvordan de kommunale pensjonspengene skal forvaltes. Arbeidstakerorganisasjonene har bare drøftingsrett i slike spørsmål. I dette kapitlet redegjør vi for arbeidstakerorganisasjonenes syn på forholdet mellom pensjonsrettigheter og organiseringen av pensjonsmarkedet, samt deres strategier og muligheter for påvirkning.<sup>10</sup> Bakgrunnen for kapitlet er at arbeidstakerorganisasjonenes interesser og forståelse resulterer i valg som vil ha innvirkning på både så vel tilbuds- og etterspørselsiden i markedet.

### 7.1 Tariffestet pensjon

Kommuneansatte har hatt tariffestet tjenstepensjon over en årrekke,<sup>11</sup> men rettighetene ble først tatt inn i Hovedtariffavtalen (HTA) med virkning fra 1.1. 1997 – jf. kapittel 2.1 i HTA. HTA omfatter de fleste arbeidstakerne i kommune-

---

<sup>10</sup> Framstillingen bygger på en rapport fra Econ & Fafo (2004), som baserte seg på informantintervjuer med og tilbakemeldinger fra sentrale representanter for arbeidstakerorganisasjonene i kommunal sektor og KS (KS), samt materiale fra offentlige utredninger og dokumenter og høringsuttalelser, utredninger og annet relevant materiale fra partene (se litteraturreferanser).

<sup>11</sup> Allerede i møtebøkene fra meklingsene på 1980-tallet ble det slått fast at pensjonsrettighetene var å anse som tariffestet.

sektoren. Sykepleierne har i tillegg lovfestet sine rettigheter gjennom Sykepleiepensjonsloven<sup>12</sup>. Det er i tillegg avtalt en særskilt pensjonsordning for leger i sykehus mellom KS og Den norske lægeforening.<sup>13</sup>

Hovedtariffavtalen for kommunal sektor stiller krav om at pensjonsordningene skal være omfattet av Overføringsavtalen. Det samme gjelder pensjonsloven for sykepleiere og avtalen for leger. Overføringsavtalen sikrer de offentlige ansattes tjenstepensjonsrettigheter ved eventuell flytting mellom offentlige ordninger (se avsnitt 6.2).

Det er opp til den enkelte arbeidsgiver – dvs. kommune – å beslutte hvordan en pensjonsordning i kommunal sektor skal etableres og hvilket selskap som skal forvalte pensjonene. Arbeidstakerorganisasjonene har i dag drøftingsrett i henhold til eventuell flytting av tjenstepensjonsordningen til annet selskap, men har ved gjentatte oppgjør krevd å få ”vetorett” i disse spørsmålene, nettopp for å få bedre kontroll med forvaltningen og hindre eventuell flytting fra KLP.

## 7.2 Betydningen av pensjonsmarkedet

Den vekt arbeidstakerorganisasjonene tillegger organiseringen av det kommunale pensjonsmarkedet må sees i lys av de nære bånd som har vært og som dels fortsatt eksisterer mellom KLP og partene i kommunal sektor. Denne relasjonen omfatter ikke bare ivaretagelse av pensjonsrettigheter i snever forstand, men også muligheten for sikring av pensjonsrettighetene på sikt. Videre er de opptatt av mulighetene for samarbeid og støtte på det pensjonspolitiske området, samt egen innflytelse over forvaltningen av pensjonsmidlene og i pensjonsmarkedet. Den etterfølgende beskrivelsen vil derfor relatere seg til de tre følgende forholdene:

1. Trygghet for *pensjonene*,
2. Mulighet for *samarbeide og gjensidig støtte*,
3. Grad av *innflytelse/kontroll*.

## 7.3 Trygghet for pensjonene

Forsikringsselskaper står overfor en rekke krav som skal sikre at kundenes pensjonsordninger er tilstrekkelig fondert og at selskapene er tilstrekkelig kapitalisert, Gjennom lovregulering og tilsyn (Kredittilsynet) overvåker myndighetene de enkelte aktørene i markedet og kan blant annet stille krav om ytterligere premieinnbetalinger, grunnlaget for risikoberegninger, administrasjonskostnader og andre sider ved produktet.

Hovedutfordringen for arbeidstakerorganisasjonene er derfor ikke mangelfull regulering av livselskaper og pensjonskasser, men en frykt for at kommersielle aktører utnytter alle de mulighetene som ligger i regelverket til å svekke pensjons-

---

<sup>12</sup> Lov av 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere m.m.

<sup>13</sup> Sykehuslegene og øvrige tilsatte ved sykehusene er for øvrig med virkning fra 1.1.2002 overført til NAVO som arbeidsgiverpart i forbindelse med helseforetaksreformen og overføring av sykehusene til Staten som eier. I overenskomster mellom NAVO og organisasjoner/forbund i Akademikerne, UHO, LO og YS er ordningene i HTA inkludert pensjonsordningen for leger videreført som sådan inntil ny tjenstepensjonsordning er avtalt mellom partene.

rettighetene, i den hensikt å styrke selskapets konkurransesituasjon og øke utbytte (jf. bl.a. kapittel 9). De ser derfor behov for:

- Kontroll med pensjonsleverandørene,
- Felles fortolkning av HTA,
- Sikring av utjevningsordningene og
- Trygghet for informasjon om rettigheter m.v.

### 7.3.1 Kontroll med pensjonsleverandørene

Da KLP var enerådende i markedet var arbeidstakerorganisasjonene trygge på at pensjonsrettighetene ble forvaltet til arbeidstakernes beste, og at hovedtariffavtalens og overføringsavtalens bestemmelser ble ivaretatt på en best mulig måte, i tillegg til den lovmessige reguleringen av pensjonsrettigheter og innretninger. Som følge av nære bånd og tett samarbeid med KLP, som den dominerende aktøren, opplevde de at selskapet fungerte som garantist for at visse spilleregler ble fulgt i det kommunale pensjonsmarkedet. Denne rollen ble blant annet koblet til gjensidighetsmodellen (jf. 1.4).

Det arbeidstakerorganisasjonene beskriver som en kombinasjon av useriøse tilbydere i pensjonsmarkedet og mangelfull bestillerkompetanse hos kommunene vil, slik de ser det, kunne føre til mangelfull sikring av pensjonene. Dette bunner i erfaringer fra flytteprosessene lokalt, hvor de hevder at flere selskaper har prøvd å ”jukse” med hensyn til prisfastsetting, premieberegning med videre når de gir sine tilbud til kommunene. Da pensjon er et svært komplisert produkt vil det også være svært krevende for kjøper å gjennomskue dette (jf. kapittel 9).

Partene har forsøkt å øke kontrollen gjennom å tariffeste en Faggruppe. Denne skulle føre kontroll med at tilbudene som ble gitt var i overensstemmelse med pensjonsbestemmelsene (jf. kap. 2.1.8 i HTA).<sup>14</sup> Faggruppen har avdekket for lav prising av produktene fra enkelte selskapers side. De har likevel hatt problemer med å føre kontroll med de private aktørene, da disse enten har nektet eller unnlatt å samarbeide.

KLP, som et stor dominerende gjensidig selskap, har til nå vært oppfattet som en garantist for at slikt ikke skjer i utstrakt grad. Arbeidstakerorganisasjonene venter imidlertid at dette vil endre seg i betydelig grad, hvis KLP blir et aksjeselskap. De antyder derfor at de vil forsøke å påvirke tilbudssiden (jf. kap. 1.6).

Relasjonene mellom partene og KLP har endret seg på grunn av endringene i det kommunale pensjonsmarkedet. Av konkurransemessige hensyn kan ikke KS lenger favorisere KLP. KS er for eksempel ikke lenger noe talerør for kommunene i saker som angår plassering av pensjonsmidlene. KS har derfor omdefinert sin

---

<sup>14</sup> I HTA står det: ”Det opprettes en faggruppe med rådgivende funksjon, bestående av 1 representant oppnevnt av forhandlingssammenslutningene, 1 representant oppnevnt av KS og 1 nøytral leder oppnevnt av pensjonsutvalgets tariffparter. Eventuell tvist om oppnevningen avgjøres etter Hovedavtalen del A § 6-1 tredje ledd. Faggruppen skal avgi begrunnet uttalelse til pensjonsutvalgets tariffparter om de innhentede tilbud på nye pensjonsprodukter er i samsvar med forsikringsvirksomhetsloven, forsikringsavtaleloven, at alle risiki og ytelser, jf. pkt. 2.1.6, har forsikringsmessig dekning i selskapet og om produktet oppfyller tariffavtalens øvrige krav. Eventuelle vurderinger fra pensjonsutvalgets tariffparter oversendes kommunen/fylkeskommunen sammen med faggruppens uttalelse.”

rolle. De ser sin hovedoppgave nå først og fremst som å bygge opp et kompetanse- og rådgivningsapparat til erstatning for den rolle KLP har spilt, slik at kommunene blir i stand til å velge rett pensjonsleverandør. Det er, som de selv uttrykker det, en forutsetning for reell konkurranse i markedet. I denne sammenheng vurderer KS å utarbeide en mal for kommune til bruk ved valg av pensjonsleverandør.

På bakgrunn av ovenstående ble partene ved årets tariffoppgjør (2004) enige om å opprette et partssammensatt pensjonskontor.

### **7.3.2 Felles fortolkning av Hovedtariffavtalen**

Ordlyden i hovedtariffavtalens bestemmelser og vedtektene for KLPs felles pensjonsordning gir pensjonsleverandørene en viss mulighet til å utøve skjønn. Så lenge KLP var tilnærmet enerådende, opplevde arbeidstakerorganisasjonene det de beskriver som veldig ryddige forhold, og det var stort sett et omforent syn på de fleste spørsmål: Partene avtalte pensjonsrettighetene og KLP tilpasset sine produkter i henhold til disse. Var det uenighet om tolkningen av pensjonsvedtektene (i HTA), drøftet man seg fram til enighet i blant annet pensjonsutvalgene. Arbeidstakerorganisasjonene følte seg dermed trygge på at vedtektene ble fortolket på en for dem kjent måte, og vært trygge på at uklarheter ble tatt opp til diskusjon i de ulike pensjonspolitiske fora, hvor KLP også var representert.

Ettersom KS ikke lenger har et like tett forhold til KLP, og KLP derfor ikke kan trekkes med i drøftingene på samme måten som tidligere, anser partene at de står mer alene. Arbeidstakerorganisasjonene, og del på arbeidsgiversiden, uttrykker derfor økt behov for presiseringer av pensjonsrettighetene i avtaleverket for å sikre at alle selskapene fortolker bestemmelser og vedtekter slik de var ment. Dette har blant annet ført til at partene ved årets hovedoppgjør (2004) har valgt å presisere hva de mener med et kjønns- og aldersnøytrale kollektiv.

### **7.3.3 Sikring av utjevningsordningene**

Hovedtariffavtalen stiller i dag krav om at pensjonsordningene i kommunal sektor skal være såkalt kjønns- og aldersnøytrale. Bestemmelsene er personalpolitisk begrunnet, og hensikten er at de enkelte arbeidsgivere ikke skal ha økonomiske motiv for å tilsette menn framfor kvinner og yngre arbeidstakere framfor eldre. I KLP har en derfor hatt en ordning som utjevnet risiki knyttet til ulik kjønns- og alderssammensetning mellom alle medlemmene. Denne er i dag splittet opp, og KLP skiller mellom bedriftskunder, fylkeskommunene og kommunene. Arbeidstakerorganisasjonene har vært redd for at denne utviklingen vil fortsette og at en til slutt får en ordning á la det man ser i privat sektor med svært små pensjonskollektiver. De har derfor kjempet for at utjevningsordningen som fantes i KLP ikke skulle undergraves gjennom økende fragmentering av pensjonskollektivene og ved økende bruk av individuelle tilleggspremier til enkeltkommuner (jf. blant annet Arbeidsrettsdommen). Sistnevnte oppfattes som viktig prinsipp i forhold til blant annet bruttogarantien, den såkalte 85-årsregelen og førtidspensjonering.

Hva gjelder pensjonskollektivenes størrelse og bruk av tilleggspremier, har den nye forsikringsvirksomhetsloven etter anbefaling av blant annet Selvgutvalget og

Banklovkommissjonen allerede åpnet for store endringer på disse områdene. Det er åpnet for utstrakt bruk av engangspremier på områder hvor dette tidligere ikke var tillatt.

I de private selskapene har det de senere årene vært en tendens til opprettelse av små risikofellesskap innenfor offentlig tjenstepensjon. Dette har vært oppfattet som en undergraving av kravet om alders- og kjønnsnøytralitet. Gjennom HTA 2004 har man reversert denne trenden ved at det stilles krav om at alle kunder innenfor offentlig tjenstepensjon skal samles i ett risikofellesskap i det enkelte selskap. På den andre siden har man igjen åpnet for opprettelse av nye selvstendige pensjonskasser, noe som kan sees som en trussel mot målet om alders- og kjønnsnøytralitet.

### 7.3.4 Trygghet for informasjon om rettigheter m.v.

Arbeidstakerorganisasjonene legger stor vekt på tilstrekkelig, korrekt og forståelig informasjon til sine medlemmer om pensjonsrettigheter. I forlengelsen av dette spør arbeidstakerorganisasjonene seg om det er fare for at private livselskapers praksis i større grad vil kjennetegnes av sterkere prøving av individuelle rettigheter, mangelfull informasjon om bl.a. ankerett m.v. og at også KLP vil preges av dette etter en eventuell omdanning til aksjeselskap. Organisasjonene ser dette som en trussel mot den enkeltes rettstrygghet.

Organisasjonene bruker anker til Trygderetten som eksempel på mulig undergraving av de forsikredes rettssikkerhet. Avslag på stønad innen trygdens område kan ankes til Trygderetten<sup>15</sup> etter at saken er endelig behandlet i den etat som har fattet vedtaket. Hvert år er det vanlig at mellom 5000-6000 saker blir anket. Halvparten av disse er uføresaker (Trygderetten 2002). KLP har i årene 2001, 2002 og 2003 samlet hatt henholdsvis 65, 89 og 99 saker opp. Fra de private livselskapene har til nå ingen saker blitt anket.<sup>16</sup> I utgangspunktet er dette positivt. På den annen side, finner arbeidstakerorganisasjonene dette litt mistenkelig. De spør seg derfor om de private selskapene, på samme måten som KLP, informerer medlemmene om muligheten til å anke saken inn for Trygderetten,

## 7.4 Gjensidig samarbeid og støtte

Den kommunale pensjonspolitikken kan sies å ha blitt utformet i fellesskap mellom partene og pensjonsleverandøren (les: KLP). KLP har hatt en viktig rolle både som kompetanse-pool for arbeidstakerorganisasjonene og kommunene i alle spørsmål som angår pensjoner. KLP var tidligere også med i alle kommunale utvalg på pensjonsområdet i kraft av sin faglige kompetanse. De har videre vært en viktig medspiller i pensjonsspørsmål overfor myndighetene. I tillegg har KLP hatt en viktig rolle i sammenheng med HTA. Partene har derfor hatt et sterkt

---

<sup>15</sup> Trygderettens oppgave er å behandle ankesaker om enkeltpersoners rettigheter og plikter etter lov om folketrygd m.fl. Trygderetten skal behandle de saker som etter særlig lovbestemmelse hører inn under Trygderetten, se [lov om anke til Trygderetten av 16. desember 1966 nr. 9](#). Ankesystemet er ellers beskrevet i [folketrygdloven av 28. februar 1997 nr. 19 kap 21](#) og [sysselsettingsloven av 27. juni 1947 nr. 9 kap V](#). Administrativt hører den under Sosial- og helsedepartementet. Trygderetten er ikke en del av trygdeetaten, og forholder seg helt selvstendig til både departementet og denne etaten.

<sup>16</sup> Opplysningene er gitt fra Trygderetten 3.2.2004.

”eierforhold” til KLP utover det som ligger i kommunenes formelle eierskap. Dette gir alle hovedorganisasjonene og KS uttrykk for.

Samarbeidet mellom KS og KLP var også formalisert gjennom omfattende og gjensidig forpliktende samarbeidsavtaler. KS forpliktet seg til aktivt å støtte markedsføringen av KLP og i konkrete saker, blant annet i forhold til relevant lovgivning og andre statlige regler. KLP forpliktet seg til å gi lån til KS og kommunene. Samarbeidsavtalen opphørte fra og med 31.12.2002.

Arbeidstakerorganisasjonene betrakter muligheten for å videreføre deler av dette samarbeidet, som større hvis det opprettholdes et stor gjensidig selskap som KLP i markedet. Sammen med KS har de derfor vurdert å opprette et eget *Pensjonskontor* etter modell fra Felleskontoret for LO/NHO-ordningene, slik at kommunenes og arbeidstakerorganisasjonens behov for en kompetanse-pool på pensjonsområdet ivaretas. Opprettelse av et slikt pensjonskontor ble avtalt i forbindelse med årets tariffoppgjør (jf. kapittel 16 i vedlegg 4 til HTA).

### 7.4.1 Pensjonskontoret

For å sikre seg en viss kontroll med selskapene som tilbyr pensjoner i henhold til HTA har partene besluttet å opprette et pensjonskontor for TPO (tjenstepensjonsordninger avtalt i HTA for kommunal sektor) og AFP (den avtalefestede pensjonsordningen for kommunal sektor). Pensjonskontoret har et parts sammensatt styre<sup>17</sup> og et sekretariat med 3 medlemmer, og finansieres av forsikringsgiverne (trekk på 0,01 prosent pr år av pensjonsgrunnet fra samtlige forsikringsgivere av TPO).

Opgavene til pensjonskontorets styre er: 1) Ankebehandling etter vedtektene for TPO og AFP, 2) å foreta justeringer av vedtektene som følge av endringer i lovverk og/eller tilsvarende ordninger i privat og statlig sektor, 3) å utarbeide forslag for tariffpartene til endringer i bestemmelsene som styret finner hensiktsmessig, 4) følge utviklingen og forvaltningen av reglene, samt de økonomiske konsekvensene av ordningene i KS-området, 5) vedta opplærings- og andre utviklingstiltak som styret finner hensiktsmessig innen pensjonsområdet, 6) vedta tilsetninger, budsjett, regnskap og virksomhetsplan for administrasjonen av TPO og AFP på vegne av partene og 8) avgi uttalelse i flyttesaker.

Sekretariatet på sin side skal 1) forvalte, informere og overvåke praktiseringen av reglene for AFP og TPO innen KS' tariffområde, 2) forberede saker til styret for AFP og TPO, 3) innhente nødvendig informasjon og utredninger, følge utviklingen, herunder vurdere konsekvensene av forslag til regelendringer og regelendringer, samt ha kontakt med ulike aktuelle aktører innen pensjonsområdet, 4) legge fram forslag til plan for virksomheten, regnskap og budsjett overfor styret, 5) forberede behandling av flyttesaker, herunder

---

<sup>17</sup> Styret for Pensjonskontoret består av medlemmer med personlige varamedlemmer; opptil 4 representanter fra KS med tilsammen 7 stemmer, 3 stemmer fra LO Kommune, 2 fra UHO, 1 fra YS-K og 1 fra Akademikerne-K. Stemmetallet til de respektive organisasjoner/sammenlutninger er uavhengig av hvor mange representanter som møter. Partene fastsetter nærmere et hensiktsmessig antall representanter. KS peker ut leder av styret, for øvrig konstituerer styret seg selv.



kontrollere at produktene oppfyller tariffavtalens krav, inkludert kravene i forsikringsvirksomhetsloven og forsikringsavtaleloven.

For å sikre seg nødvendig informasjon fra forsikringsselskapene har partene også vedtatt at alle som tilbyr TPO på skriftlig oppfordring skal stille statistiske data og relevante opplysninger vederlagsfritt til disposisjon. Det skal også arrangeres jevnlig møter mellom sekretariatet og samtlige forsikringsselskaper med sikte på gjensidig informasjon og erfaringsutveksling (jf. §a6-4 i vedlegg 4 til HTA). Ønske om et stort og dominerende gjensidig selskap

Det viktigste for arbeidstakerorganisasjonen i forhold til bevaring av pensjonsrettighetene på kort så vel som lang sikt er å bevare *et stort og dominerende gjensidig selskap i markedet* som kan sikre at visse spilleregler følges. De legger stor vekt på betydningen av trygghet og troverdighet. Deres påstand er at det per i dag ikke finnes noe empiri som skulle tilsi at aksjeselskapsformen eller økt konkurranse skulle være mer gunstig i forhold til dette aspektet enn en gjensidigmodell – snarere tvert om.

Hvis en fikk et marked med bare aksjeselskaper var det, slik arbeidstakerorganisasjonene ser det, ingen til å holde igjen. De frykter at aksjeselskaper i motsetning til et gjensidig selskap i større grad vil utnytte de muligheter for desinformasjon og utnyttelse av kunders manglende kunnskap, som ligger i pensjons- og forsikringsmarkedet, gitt at produktet er svært komplisert (jf. kapittel 9). Den viktigste begrunnelsen for dette er at et gjensidig selskap, selv om det er basert på grunnfondsbevis, sikrer kundene, og ikke bare eierne, en viss innflytelse eller kontroll over selskapets politikk. Kundenes interesser vil ikke bare være knyttet til lave premier, tror arbeidstakerorganisasjonene, men til at selskapet kan sikre en viss ryddighet og sikkerhet for at deres forpliktelser som arbeidsgivere også blir ivarettatt på en korrekt måte. Gitt det partssamarbeid som eksisterer lokalt, antar de også at en modell basert på gjensidighet, hvor kundene, som er arbeidsgiverne, fremdeles har kontroll gjennom eierskap, vil kunne gi arbeidstakerorganisasjonene en større innflytelse på selskapet. Arbeidstakerorganisasjonene ønsker også å videreføre etterinnkallingsretten. Begrunnelsen er at dette vil bidra til å sikre pensjonene.<sup>18</sup>

I følge arbeidstakerorganisasjonene vil konkurransedynamikken over tid med nødvendighet også føre til at et KLP som aksjeselskap blir fusjonert. Empiri, hevder de, viser at ingen selskaper som blir omdannet forblir selvstendige. Det ble også vist til at fusjon var et av de primære mål ved starten av omdanningsprosessen. Dette synes å framstå som det definitive skremmebilde for arbeidstakerorganisasjonene. Det ble også sagt i klartekst at de *aldri ville akseptere at deres pensjonsmidler ble flyttet ut av landet*. Det vil si at de sier et definitivt nei til at KLP skal gå sammen med et utenlandsk selskap. Deres begrunnelse er blant annet at en slik utvikling ytterligere vil forsterke de aggressive markedstendensene som de alt mener å se konturene av blant aksjeselskapene i

---

<sup>18</sup> Denne beskrivelsen av arbeidstakerorganisasjonenes synspunkter samsvarer ikke med ECON & Fafo (2004). I møter og intervjuer med organisasjonene i forbindelse med prosjektet som lå til grunn for ECON & Fafo (2004), ga organisasjonenes representanter uttrykk for at de mente at etterinnkallingsrettene kunne fjernes. I møte 9.juni 2004 med representanter for flere av organisasjonene og KS, i forbindelse med dette prosjektet, sa derimot representantene for organisasjonene at de mente at etterinnkallingsretten bør videreføres.

dagens marked. I tillegg forventer de at den kommunale ”norske” pensjonsbiten i en stort internasjonalt selskap vil bli svært liten og ubetydelig. Dette kan, slik de ser det, bidra til en nedbygging av den kompetanse om kommunale pensjoner som KLP er bærer av i dag. Videre kan det, frykter de, føre til en ytterligere undergraving av deres eksisterende pensjonsordninger og pensjonsrettigheter gjennom et press fra forsikringsgigantene mot en harmonisering av regelverk mellom sektorer. I så fall frykter de at de ytelsesbaserte ordningene på sikt vil bli byttet ut med innskuddsbaserte ordninger.

## **7.5 Arbeidstakerorganisasjonenes innflytelse og strategier**

I gjennomgangen over har vi beskrevet hva arbeidstakerorganisasjonene oppfatter som vesentlig ved det kommunale pensjonsmarkedet og i hvilken grad de mener at sammensetningen av dette markedet vil kunne innvirke på deres mulighet til å ivareta sine pensjonsrettigheter og det de har opplevd som et verdifullt samarbeid i pensjonssammenheng. Nedenfor vil vi kort redegjøre for de muligheter arbeidstakerorganisasjonenes har til å påvirke markedssituasjonen og hvilke strategier de kan tenkes å anvende for å få gjennomslag for sine synspunkter.

### **7.5.1 Innflytelseskanaler**

Arbeidstakerorganisasjonene har i dag gode muligheter til å påvirke den generelle pensjonspolitikken, så vel som det kommunale pensjonsmarkedet, herunder ivaretagelse av egne rettigheter. Dette omfatter både hovedtariffavtalen, som setter rammer for markedet, men også mulighetene for innflytelse på selskapenes politikk og praksis direkte (nå: KLP) gjennom styrerepresentasjon i selskapet, observatørposter til styret og ved å være representert på representantskapsmøter i KLP, og indirekte – via partssamarbeidet på kommunenivå, da KLP fremdeles er kundestyrte/kundeid.

Ut over den påvirkningsmulighet som ligger i dagens hovedtariffavtale, gir forhandlingsinstitusjonen i seg selv mulighet for arbeidstakerorganisasjonene til å påvirke vilkårene for konkurransen. I dagens avtale er det for eksempel stilt krav om at ordningen skal være kjønns- og aldersnøytral og at de skal tilfredstille kravene i Overføringsavtalen. På samme måte kan man derfor tenke seg at partene, hvis de blir enige om det, kan stille andre krav til de selskapene som skal forvalte de kommunale pensjonene eller til de produktene disse kan tilby.

Det finnes i dag en rekke lover og bestemmelser som setter rammer for/gir regler for hvordan aktørene i forsikringsmarkedet kan opptre. Partene i arbeidslivet har tradisjonelt deltatt i lovutvalg og kommisjonsarbeid knyttet til pensjonsspørsmål. De har også en formell rett til å gi uttrykk for sine oppfatninger om lovforslag gjennom høringsordningen. I tillegg vil de fleste organisasjoner søke å påvirke de politiske partiene gjennom lobbyvirksomhet eller gjennom sitt formelle samarbeid/kontakt med enkeltpartier (jf. samarbeidet mellom LO og DNA).

Mulighetene for innflytelse gjennom de to kanalene – HTA og lov- og regelverk – er uavhengig av arbeidstakerorganisasjonenes innflytelse via KLP og dermed av KLPs valg av selskapsmodell. Det er likevel trolig at organisasjonene vil legge større vekt på HTA som mulig ”reguleringverktøy” i et marked bestående av bare

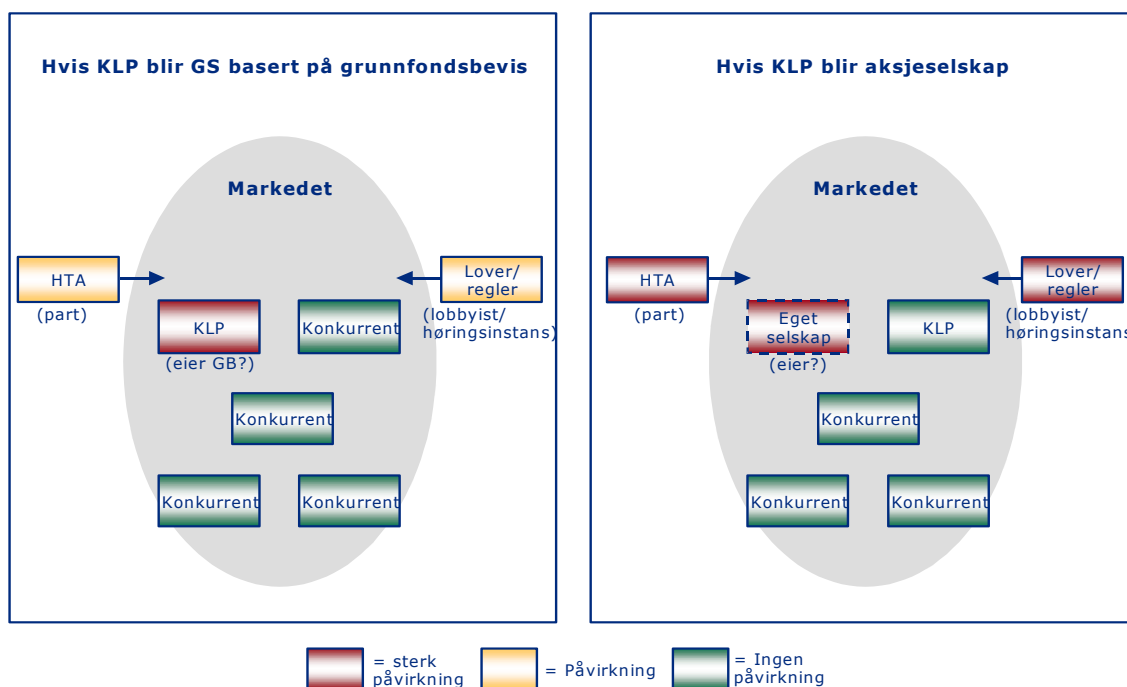
aksjeselskap – dvs. hvis KS velger å bli et AS. De største endringene kan likevel trolig ventes i arbeidstakerorganisasjonenes framtidige mulighet til å påvirke KLPs politikk og praksis, gjennom henholdsvis styreverv og observatørpost og via arbeidsgiver.

I tillegg til styreverv i KLP kan arbeidstakerorganisasjonene påvirke pensjonsmarkedet via partssamarbeidet lokalt på to måter: 1) I flyttesaker, hvor de har uttalerett, og 2) gjennom et selskaps politikk og praksis, og da via arbeidsgivers eventuelle kunde-/eierforhold.

Det er naturlig å tenke seg at påvirkningsmuligheten via HTA og partssamarbeidet vil variere avhengig av hvem som sitter med makten i kommunene. Det kan også tenkes at kommunene vil være mer villige til å gi arbeidstakerne økt innflytelse i for eksempel flyttesaker hvis de kan vinne noe på andre områder i forhandlings-sammenheng. Dette scenariet aktualiseres med pensjonskommissjonens forslag og kommunenes ønske om å reformere pensjonssystemet. Vi kan for eksempel tenke oss at arbeidsgiverne vil være villige til å gi arbeidstakerne større innflytelse på flyttebeslutningen mot at arbeidstakerne godtar visse innstramminger i pensjonsordningen. En kan også tenke seg at arbeidstakerorganisasjonene kan få økt medbestemmelse hva gjelder valg av pensjonsleverandør mot at de betaler en høyere pensjonspremie (jf. kravet om vetorett som har vært fremmet gjentatte ganger).

## 7.5.2 Strategier

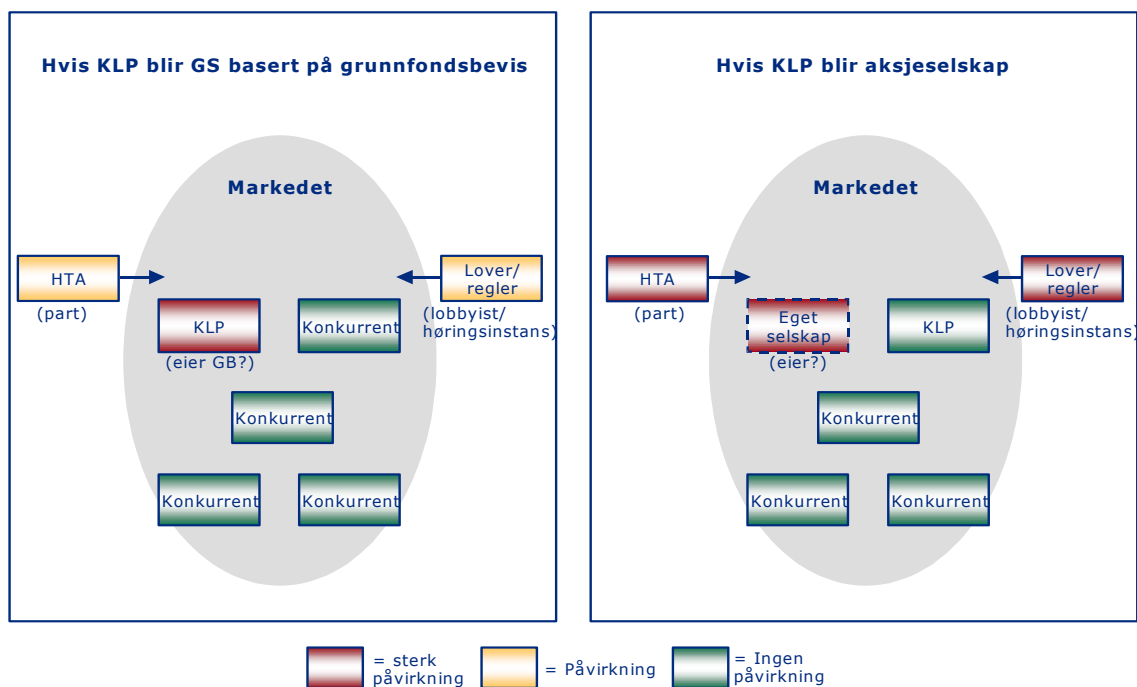
Som



illustrerer, sier samtlige arbeidstakerorganisasjoner, men i særlig grad Fagforbundet, at de i siste instans vil gå inn på eiersiden hvis de anser det som nødvendig for å sikre seg ønsket innflytelse og kontroll over forvaltningen av egne medlemmers pensjonsmidler.

I tillegg har arbeidstakerorganisasjonene presisert at de aktivt vil støtte et gjensidig selskap i markedet. Videre vil de vil ta i bruk HTA som verktøy for å regulere markedet, så langt det lar seg gjøre, både for å sikre en sterkere innflytelse på valg av pensjonsleverandør og for å presisere avtaleteksten og pensjonsvedtektene, slik at det gis mindre rom for fortolkning i uønsket retning. Videre har de, i samarbeid med KS, varslet oppbygging av motkompetanse på pensjonsområdet i form av et eget pensjonskontor. Sistnevnte er realisert i forbindelse med tariffoppgjøret i 2004 (jf. kap. 7.4).

Figur 7.1 Arbeidstakerorganisasjonenes innflytelseskanaler, avhengig av KLPs valg av eiermodell



Det anses som svært sannsynlig at en omdanning av KLP til aksjeselskap vil innebære tap av støtte til selskapet fra arbeidstakersiden. Fortsatt støtte kan forventes hvis KLP forblir et gjensidig selskap. Fagforbundet gir i tillegg sterkt uttrykk for at de er i gang med å forberede et alternativ til KLP i tilfelle KLP omdannes til aksjeselskap. De øvrige arbeidstakerorganisasjonene hadde i desember/januar 2004 ikke tatt stilling til om de eventuelt ville gå inn og støtte et slikt selskap, men sier de vil vurdere det når situasjonen oppstår.<sup>19</sup>

Arbeidstakerorganisasjonene har også drøftet egen muligheter for å reise kapital til et gjensidig selskap.. En partssammensatt arbeidsgruppe mellom KS og LOK, YS-K, UHO og Akademikerne har konstatert at det ikke er noe lovmessig i veien for at det tariffestes et trekk i lønn til et OU-fond (opplærings- og utviklingsfond)

<sup>19</sup> Akademikerne har meddelt at de vil være åpen for en dialog med arbeidsgiversiden og eventuelt også med øvrige arbeidstakerorganisasjoner, om et slikt alternativ, men har heller ikke tatt endelig stilling til hvorvidt og hvordan dette skal skje

som kan plasseres i verdipapirer, der avkastningen benyttes til OU-formål. Grunnfondsbevis i KLP vil i følge Fagforbundet være ett plasseringsalternativ for et slik fond. KLPs egen administrasjon har tidligere ikke ønsket dette. Det har tidligere også vært varierende interesse fra de ansattes organisasjoner blant annet fordi sykepleierne og lærerne, som er de største grupper i UHO, har sine pensjoner enten gjennom egen lov (sykepleiere) som ikke omfattes av omdanning av KLP eller i statens pensjonskasse (lærerne), samt at lærerne har egen OU-ordning etter overgangsregler fra staten.

## 8 Ulike markedsscenarier

I dette kapitlet vil vi vurdere konsekvenser for kommunenes pensjonsutgifter av mulige endringer på tilbudssiden, dvs. endringer i KLPs selskapsform, antall aktører, m.v.. Konsekvensene måles opp mot dagens markedssituasjon. Det er imidlertid stor sannsynlighet for at markedet uansett ikke vil preges av stabilitet. På noe sikt, framstår derfor ikke en videreføring av dagens markedssituasjon som et sannsynlig alternativ.

Det er særlig to forhold som vurderes:

- Virkninger for konkurransen
- Utnyttelse av stordriftsfordeler.

Valget av scenarier er gjort av oppdragsgiver. Vi vil i liten grad drøfte sannsynligheten for at de ulike endringer på tilbudssiden skal realiseres, bare konsekvensene hvis de blir realisert.

Regnet som gruppe, er kommunene en dominerende aktør i markedet for pensjonsforsikring. Dette innebærer at kommunene kan ha helt avgjørende innflytelse på hvordan tilbudssiden i markedet endrer seg, bl.a. gjennom sin posisjon i KLP. I tillegg vil tilbyderne i markedet måtte tilpasse seg hvis kommunene endrer adferd som kjøpere av forsikringstjenester. Dessuten har grupper av kommuner mulighet for å starte nye enheter.

I drøftingen av de ulike scenariene, tar vi ikke hensyn til at kommunene gjennom forhandlinger med fagorganisasjonene kan oppnå innsparinger på andre områder ved å velge en organisering av pensjonsordningene som fagorganisasjonene foretrekker.

### 8.1 KLP omdannes ved grunnfondskapital

Hvis dagens egenkapital i KLP omdannes til grunnfondskapital, vil KLP forbli et gjensidig selskap. Kundene vil fremdeles ha dominerende innflytelse på generalforsamlingen.

Den viktigste konsekvensen av en slik omdanning vil være at den formelle koblingen mellom kunde- og eierrollen fjernes, slik at eksisterende kunder kan selge sin del av KLPs egenkapital uten å flytte kundeforholdet og nye kunder kan velge KLP uten å måtte skyte inn kapital.

Etter vår mening vil en slik omdanning styrke KLPs konkurransevne. Dette skyldes primært at kunder som ikke ønsker å være eiere, likevel kan velge KLP. Kunder som også ønsker å være eiere, kan oppnå dette ved å holde grunnfondsbevis i selskapet.

For KLPs konkurransevne, er det er også viktig hva KLP velger å gjøre med den såkalte etterinnkallingsretten ved en slik omdanning. Kundeundersøkelser som MMI har gjennomført for KLP viser at etterinnkallingsretten av mange kommuner oppleves som en stor ulempe.

KLP er avhengig av å ha god kredittverdighet. Etterinnkallingsretten bidrar til at KLPs kredittverdighet i dag er god. Hvis etterinnkallingsretten fjernes, må derfor KLP gjøre andre grep for å opprettholde den samme kredittverdigheten. Det mest opplagte alternativet er å styrke selskapets egenkapital. Vi har ikke forsøkt å anslå hvor mye mer kapital selskapet må ha for å opprettholde sin gode kredittverdighet hvis etterinnkallingsretten fjernes. Ut fra drøftingen av KLPs kapitalbehov i ECON & FAFO (2004), virker det sannsynlig at selskapet vil kunne få rom for å avsette betydelige midler til egen- og bufferkapital i årene som kommer, men dette avhenger sterkt av utviklingen i avkastningen på forvaltede midler. Hvis selskapet omdannes, er en betydelig kapitaloppbygging også avhengig av at eierne er moderate i sine krav om direkte avkastning.

Selv om en omdanning av egenkapitalen i KLP til grunnfond, etter vår mening, vil gjøre KLP mer attraktivt enn det er i dag, kan en omdanning likevel innebære økt flytting fra selskapet på kort sikt. Trolig er det i dag en del kunder i KLP som ønsker å flytte, men som håper at en omdanning vil øke verdien av deres innskutte egenkapital. Når omdanningsvedtaket foreligger, kan disse kundene velge å flytte. Dessuten viser kundeundersøkelsene gjengitt i ECON & FAFO (2004) at en del av KLPs kunder mener at aksjeselskapsformen er den best egnede for å drive forsikringsvirksomhet. Disse kundene vil uansett kunne velge å flytte ved en omdanning til grunnfondskapital. Det finnes også en del arbeidsgivere som foretrekker gjensidige selskaper, men disse er trolig allerede i dag kunder i KLP.

Etter omdanning vil ikke utflytting av kunder medføre tapping av egenkapitalen i KLP. En eventuell utflytting vil dermed kunne bidra til å øke KLPs kapitaldekning, slik en fjerning av etterinnkallingsretten krever.

Hvis KLP blir mer konkurransedyktig gjennom omdanningen, vil dette legge økt press på konkurrentene, og kommunene vil kunne oppleve en viss reduksjon i sine pensjonsutgifter gjennom bedre tilbud både fra KLP og konkurrentene.

Hvis det er riktig, som vi antydte i avsnitt 5.3.1, at det er produktspesifikke stordriftsfordeler i forsikring av offentlige pensjonsordninger, vil en styrking av KLP (den største aktøren) kunne føre til at utnyttelsen av stordriftsfordelene øker. På den andre siden vil en styrking av den største aktøren kunne føre til svekket konkurranse. Stordriftsfordeler kan i siste instans lede til en monopolsituasjon med de konsekvenser det kan ha (jf. drøfting i avsnitt 8.4.1).

## **8.2 KLP som selvstendig aksjeselskap**

En omdanning til aksjeselskap vil ha mye av de samme effekter som en omdanning til grunnfondskapital med fjerning av etterinnkallingsretten. I begge

tilfeller vil man fjerne koblingen mellom kunde- og eierrollen og etterinnkallingsretten.

Det er imidlertid også viktige forskjeller mellom de to formene for omdanning:

- Eierne vil trolig kunne realisere en større gevinst på sitt kapitalinnskudd hvis KLP omdannes til ASA
- KLP ASA vil trenge noe mindre kapital for å opprettholde sin kredittverdighet enn KLP med grunnfondskapital
- Ved omdanning til ASA flyttes styringsretten i selskapet til aksjonærene
- Arbeidstakerorganisasjonenes støtte til KLP vil trolig bortfalle ved omdanning til ASA (jf. kapittel 0)
- Omdanning til ASA kan lede til at arbeidstakerorganisasjonene i kommunesektoren vil bidra til at det etableres et nytt gjensidig selskap.

Størrelsen på gevinsten for KLPs eiere har liten betydning for kommunene som kjøpere av tjenester i dette markedet. For kommuner som er eiere i dag, vil selvfølgelig den realiserte verdien av deres eierandel i KLP være et moment som vil påvirke deres ønsker for KLPs fremtidige selskapsform.

Grunnen til at kapitalbehovet blir noe lavere for et ASA enn for et gjensidig selskap uten etterinnkallingsrett er at aksjemarkedet anses som mer likvid enn grunnfondsmarkedet. Kredittvurderingsselskapene vil derfor anse det som mindre sannsynlig at et aksjeselskap vil få problemer med å sikre tilstrekkelig kapitaldekning enn at et gjensidig selskap vil gjøre det (Jf. ECON & FAFO (2004)). Lavere kapitalbehov innebærer at et ASA kan få større rom for å vokse selv uten å hente inn ny egenkapital ved emisjoner.

Omdanning av KLP til ASA vil gjøre at kundene mister sin dominerende innflytelse over virksomheten til aksjonærene. Det er ikke opplagt om dette vil bidra til en forbedring eller svekkelse av styringen av KLP. Forskning om eierstyring ("corporate governance") tyder på at selskaper blir mest effektive og lønnsomme hvis de som bærer risikoen for selskapets resultater har styringsretten i selskapet. KLPs styringsmodell tilfredsstillende i dag dette kravet ettersom kundene også er eiere og dermed har styringsretten. I livsforsikring er det en overskuddsdeling mellom kunder og eiere. Eierne har imidlertid gjennom avkastningsgarantien en nedsiderisiko utover det kundene har (jf. kapittel 3). Til en viss grad kan man si at i livsforsikring er det kundene og eierne som sammen bærer risikoen for resultatene. Dermed bør kundene også ha en viss styringsrett. Men ettersom aksjonærene har en større del av nedsiderisikoen, kan man også argumentere for at aksjonærene bør være den sterkeste part i styringen. Overskuddsdelingen tilsier også at eierne og kundene i livsforsikringsvirksomhet i stor grad har sammenfallende interesser på lang sikt. Ettersom store aksjonærer ofte har styring av selskaper som et spesialfelt, kan man imidlertid, ut fra et ønske om kompetent eierskap, foretrekke at aksjonærene har styringsretten.

De kundeundersøkelsene KLP har fått utført og som vi tidligere har referert til, avslørte bl.a. at mange av kundene har klare preferanser for enten kundestyring eller aksjonærstyring. Mange har klarere holdning til hva som gir best resultater enn det vi mener det er grunnlag for.



Arbeidstakerorganisasjonenes støtte til KLP har ganske sikkert fått enkelte kunder som ellers ville forlatt KLP til å forbli i selskapet. Vi har ikke grunnlag for å anslå hvor mange kunder dette dreier seg om. Det er arbeidsgiverne som velger hvordan pensjonsforpliktelsen skal forsikres. Fagorganisasjonene har i henhold til tariffavtalen rett til å uttale seg om valg av selskap, men det er arbeidsgiverne som tar beslutningen. Beslutningsprosessene er såpass uoversiktlige at det i praksis er umulig å avgjøre i hvilke tilfeller arbeidstakerorganisasjonene har hatt avgjørende innflytelse på valget gjennom sin argumentasjon. Selv om vi ikke kan si hvor sterk fagbevegelsens støtte har påvirket KLPs markedsandel, er vi likevel ikke i tvil om at støtten har hjulpet KLP. Bortfallet av denne støtten vil derfor isolert sett kunne bidra til å redusere KLPs markedsandel hvis selskapet omdannes til ASA.

I avsnitt 8.2 vil vi drøfte virkningene av et eventuelt monopol i markedet for forsikring av kommunenes pensjonsforpliktelser. Man kan imidlertid også tenke seg at fagbevegelsen bidrar til å etablere et selskap (evt. en interkommunal pensjonskasse hvis regelverket kommer på plass) som ikke får/oppnår monopol, men som blir en betydelig aktør i dette segmentet. Etableringen av en ny leverandør vil bidra til å skjerpe konkurransen i markedet, men vil også kunne gjøre at de eksisterende selskapene får mindre mulighet til å utnytte stordriftsfordeler.

Vi mener at lavere kapitalkostnader isolert sett tilsier at KLP som aksjeselskap vil kunne gi sine kunder et bedre tilbud, men finner ikke grunnlag for å tallfeste hvor sterkt dette vil slå ut for kundene. Man kan her bruke den intuitive begrunnelsen om at kundene må betale noe for å ha styringsretten. Et anslag på merkostnaden må bygges på en rekke usikre forutsetninger knyttet til andel av overskudd som tilføres eierne, utbyttepolitikk, m.v. I ECON (2004) er det gjengitt en vurdering fra Gjensidige NOR om at prisingen av bankens grunnfondsbevis lå om lag 25 prosent lavere enn en tilsvarende aksje ville gjort. Vi tror at mesteparten av tapet knyttet til en eventuell omdanning med grunnfondsbevis (sammenlignet med omdanning til aksjeselskap) vil være knyttet til prisen dagens eiere får ved salg av sitt eierinstrument (grunnfondsbevis eller aksje).

Ettersom vi mener at det vil være vanskeligere å emittere det samme volum i grunnfondsmarkedet som i aksjemarkedet, bør KLP ved omdanning til grunnfond ha en høyere kapitaldekning enn hvis selskapet omdannes til aksjeselskap. Dette må selskapet gjøre for å bevare sin gode kredittverdighet<sup>20</sup>.

Grunnfondseierne vil ikke verdsette tilbakeholdt overskudd like høyt som det aksjonærene vil. Årsaken er at grunnfondseierne ikke har samme styringsrett og dermed ikke like god kontroll med hvordan fonds utnyttes. Derfor vil KLP ved en omdanning av egenkapitalen til grunnfondsbevis måtte utbetale mer i utbytte enn det selskapet vil måtte gjøre som aksjeselskap. Utbyttebetalingene er viktige for å sikre at det vil finnes investorer som er villige til å delta i en eventuell framtidig emisjon av grunnfondsbevis eller aksjer.

Bortfall av støtte fra arbeidstakerorganisasjonene og kommuner som mener at aksjeselskap er mindre egnet til forvaltning av pensjonsmidler enn gjensidige selskap, kan gjøre at KLP mister enkelte kunder ved en omdanning til

---

<sup>20</sup> Vi forutsetter at etterinnkallingsretten fjernes.

aksjeselskap. Dette vil redusere mulighetene til å utnytte stordriftsfordeler og dermed, isolert sett, bidra til å øke gjennomsnittlig premie over tid. Forutsetningen for at kommuner som ikke ønsker pensjonsforsikring i et aksjeselskap skal forlate KLP er at det etableres et alternativ til aksjeselskapene.

For kommunene som kjøpere av tjenester, vil en positiv bivirkning av omaning av KLP til ASA kunne være at det etableres et nytt alternativ til KLP, noe som vil bidra til sterkere konkurranse. På den andre siden kan etablering av et nytt selskap bidra til fragmentering av markedet slik at man får dårligere utnyttelse av stordriftsfordeler.

Kundeundersøkelsene som KLP har gjennomført, tyder på at enkelte kommuner har en klar preferanse for å bevare KLP som gjensidig selskap, ikke nødvendigvis ut fra en tro på at dette gir kommunene lavest mulig pensjonsutgifter, men kanskje av ideologiske grunner (for eksempel en oppfatning om at dette kan fremme solidaritet mellom kommunene) eller et ønske om å ha større innflytelse på selskapets disposisjoner. Disse kommunene vil selvfølgelig oppfatte omdanning til aksjeselskap som et tilbakeslag.

### **8.3 KLP fusjoneres eller kjøpes**

I august 2002 fattet styret i KLP et vedtak om at KLP ville søke integrasjon i et større finanskonsern og omdannelse til aksjeselskap. Vedtaket ble begrunnet i selskapets egenkapitalsituasjon.

Man kan hevde at KLP i 2002 sto i en tvangssituasjon. Selskapets kapitaldekning var svak, og utsiktene til å få tilført kapital fra eierne var dystre. Integrasjon i et annet finanskonsern var den minst risikofylte veien mot tilstrekkelig kapitaldekning.

I 2002 og 2003 var det samtaler mellom KLP og enkelte finanskonsern. Styrets vedtak i mai 2003 om å anbefale omdanning til aksjeselskap omhandlet ikke mulighetene for eller ønskeligheten av integrasjon med et annet konsern.

Så lenge KLP er et gjensidig selskap, kan det ikke kjøpes opp. Dette gjelder også om selskapet henter inn grunnfondskapital fra andre enn kundene. Gjensidige selskaper kan fusjonere, men det finnes i dag ingen gjensidige selskaper innenfor livsforsikring som KLP kan fusjonere med. Hvis KLP forblir et gjensidig selskap, vil selskapet høyst sannsynlig forbli selvstendig.

Hvis KLP omdannes til aksjeselskap, kan selskapet kjøpes opp. Selskapets aksjonærer kan selvfølgelig forhindre dette, noe de kanskje kan se seg tjent med hvis de også er kunder, men neppe hvis de ikke er kunder og tilbudet fra oppkjøperen er finansielt tilfredsstillende.

Det er uansett tvilsomt om konkurransemyndighetene vil tillate at KLP kjøpes opp eller fusjonerer med noen av konkurrentene innenfor offentlig pensjon. Konkurransemyndighetene uttalte seg ikke om mulig fusjon eller oppkjøp da dette var på agendaen i 2002 og 2003. Konkurransemyndighetene skal i sine vurderinger legge et samfunnsøkonomisk perspektiv til grunn. Hvis alternativet til en fusjon eller et oppkjøp er at selskapet settes under offentlig administrasjon, vil imidlertid konkurransemyndighetene ta hensyn til dette i vurderingen av fusjonen

eller oppkjøpet. I dagens situasjon er KLP et solid selskap som – så vidt vi kjenner til - klarer seg godt som selvstendig enhet. Fraværet av krise vil trolig gjøre at konsesjon for fusjon eller oppkjøp vil sitte lengre inne i dag enn det kunne gjort i 2002/03.

Konkurransetilsynet (2003) inneholder bl.a. en analyse av konkurransen i markedet for tjenstepensjon. Analysen omfatter imidlertid ikke konkurransen innenfor forsikring av offentlige pensjonsordninger. Dette skyldes at DnB og Gjensidige NOR hadde en for liten markedsandel innenfor dette segmentet til at myndighetene ville hatt grunnlag for inngripen knyttet til dette segmentet i forbindelse med fusjonen av de to konsernene. Selv om foretakspensjon og tilbudet forsikring av offentlige pensjonsordninger kan ses som atskilte markeder, mener vi at Konkurransetilsynets analyse av markedet for foretakspensjon kan indikere hvordan myndighetene ville sett på eventuelle forsøk på sammenslåinger blant aktørene innenfor offentlig tjenstepensjon. I avsnitt 5.5 argumenterte vi med at forholdene ikke ligger godt til rette for effektiv konkurranse om pensjonsforsikring i offentlig sektor, men at selskapenes strategi for tiden innebærer at konkurransen er intens. Konkurransemyndighetene vil basere en eventuell behandling av en sak om fusjon eller oppkjøp ut fra strukturelle trekk ved tilbudssiden og ikke den faktiske konkurranseintensiteten når saken eventuelt kommer opp. Vi tror derfor at forslag om sammenslåing mellom KLP og en av konkurrentene i dette markedet ville ha liten sannsynlighet for å vinne fram, bortsett fra hvis spesielle forhold (for eksempel kriselignende økonomi hos en av aktørene) skulle veie tungt.

Selv om Konkurransetilsynet skulle gå imot at KLP går sammen med en av konkurrentene, kan sammenslåingen kunne vinne fram gjennom en anke til regjeringen. Så vidt vi kjenner til, finnes det bare ett eksempel<sup>21</sup> på at norske myndigheter har stoppet oppkjøp eller fusjoner i finansnæringen. Politikernes uttalte intensjoner om å hindre økt konsentrasjon er ikke blitt fulgt opp i behandlingen av konkrete saker. Den politiske behandlingen av en eventuell sak vedrørende sammenslåing av KLP med en av konkurrentene er derfor usikker, men vi mener at argumentene mot en slik sammenslåing er sterkere enn i andre saker som har vært behandlet og argumentene for er svakere. Dessuten er det vanskelig å se at skadevirkningene av en slik sammenslåing kan reduseres ved at det stilles særlige vilkår (for eksempel salg av deler av virksomheten, jf. fusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR).

En annen mulighet er at KLP kan kjøpes opp av en aktør som ikke driver med forsikring av pensjonsordninger i offentlig sektor. Både norske og utenlandske aktører kan i prinsippet være aktuelle. Konkurransemyndighetene vil ikke gripe inn overfor et slikt oppkjøp. Det er vanskelig å vurdere om det finnes norske aktører (utenom selskaper som er konkurrenter innenfor offentlig tjenstepensjon) som vil kunne ha interesse av og som har økonomisk styrke til å kjøpe KLP. Derimot ser man at det nesten ikke finnes eksempler på at utenlandske aktører trer inn i andre lands markeder for ytelsesbaserte pensjonsordninger. Heller ikke i Norge er utlendinger aktive i dette markedet. Vi tror derfor at det er svært lite

---

<sup>21</sup> DnBs forsøk på å kjøpe BN-bank i 1998 ble stoppet, men ikke med en konkurransepolitisk begrunnelse. Regjeringen la vekt på å bevare et finansielt tyngdepunkt utenfor Oslo.

sannsynlig at en utenlandsk aktør vil være interessert i å kjøpe KLP med den produktprofilen selskapet har i dag.

Hvis KLP mot formodning skulle bli kjøpt opp av en av konkurrentene innenfor offentlig tjenestepensjon, ville den høye konsentrasjonsgraden i dette markedet øke ytterligere. Faren for at de gjenværende aktørene ville bli mindre aggressive i konkurransen ville øke. På den andre siden ville KLP og fusjonspartneren kanskje kunne effektivisere driften gjennom å utnytte stordriftsfordeler. Virkningen for kommunenes pensjonsutgifter ville dermed være usikker.

Arbeidstakerorganisasjonene har lagt vekt på faren for oppkjøp som et argument mot omdanning av KLP til aksjeselskap, jf. avsnitt 7.5.

## 8.4 Etablering av ”nytt KLP”

I dette avsnittet vil vi drøfte eventuelle virkninger av at det etableres et nytt gjensidig selskap som får et reelt monopol overfor kommunesektoren. Vi drøfter to ulike varianter av dette:

- (1) at selskapet drives så godt at alle kommunene på frivillig basis slutter seg til selskapet og
- (2) at de ansatte gjennom tariffavtalene tvinger kommunene til å velge selskapet.

### 8.4.1 Reelt monopol i konkurranse

Vi kjenner ikke til noen eksempler på at et selskap har klart å slå ut alle sine konkurrenter på et marked<sup>22</sup> og regner det derfor som svært lite sannsynlig at alle arbeidsgiverne i offentlig sektor vil velge å forsikre sine pensjonsordninger i ett og samme selskap.

Hvis det likevel skulle skje at det etableres et selskap som alle kommunene velger å kjøpe pensjonsforsikring i, må selskapet drives bedre enn det dagens aktører gjør. På kort sikt vil kommunene utvilsomt være tjent med en slik utvikling.

Det er imidlertid et spørsmål om et selskap som har et de facto monopol vil kunne drives effektivt på sikt. En rekke studier viser at konkurranse fremmer effektivitet der forholdene ligger til rette for det (jf. litteraturgjennomgangen i Shirley & Walsh 2000). I et marked med betydelige etableringshindre slik som pensjonsmarkedet, vil også et selskap med et de facto monopol ikke stå overfor noen sterk trussel om tap av markedsandeler. Dermed blir det mer krevende for selskapets eiere å legge press på ledelsen og mer krevende for ledelsen å motivere de ansatte til å delta i effektiviseringstiltak.

### 8.4.2 Monopol ved avtalefesting

Det kan tenkes to modeller for avtalefesting som leder til et monopol:

---

<sup>22</sup> Kanskje kan Gillette regnes som en de facto monopolist for barberingsutstyr for flergangsbruk.

- I tariffavtalene tas det inn bestemmelser som sier at pensjonsordningen skal forsikres i "Monopolet"
- I tariffavtalene tas det inn bestemmelser som legger avgjørelsesmyndigheten om forsikring av pensjonsordningen til arbeidstakerorganisasjonene.

Det første alternativet vil kanskje ikke kunne aksepteres av konkurransemyndighetene. Riktignok er "arbeids- og ansettelsesvilkår" unntatt fra konkurranseloven (jf. § 3), men det er ikke opplagt om forsikring av pensjonsordningen er å regne som en del av arbeids- og ansettelsesvilkårene eller om det bare er rettighetene til pensjon som faller inn under begrepet. Vi vil peke på at det ikke er avklart om dannelsen av monopol ved avtalefesting er i samsvar med konkurranseloven.

Hvis et monopol oppnås ved at alle kommunene på frivillig basis trekkes til selskapet, vil man ha sikkerhet for at selskapet i hvert fall var effektivt i oppbyggingsfasen. Hvis monopol oppnås ved avtalefesting, evt. ved at de ansatte får rett til å styre valg av løsning for pensjonsordningen, har man ingen sikkerhet for at selskapet på noe tidspunkt vil være bedre enn de andre leverandørene eller de selvstendige pensjonskassene som eksisterer i dag.

Det er arbeidsgiverne som har ansvaret for pensjonsforpliktelsene, selv om det gjelder forvaltningen av arbeidstakerens pensjoner (eller utsatt lønn, som arbeidstakernes oppfatter det som). Ut fra rene økonomiske effektivitetshensyn vil det likevel være u hensiktsmessig at andre enn de som bærer forvaltningskostnadene skal velge leverandør av en tjeneste, hvis målet er å minimere den økonomiske byrden knyttet til denne forpliktelsen. Hvis man legger avgjørelsesmyndigheten til andre enn dem som skal betale, er det en fare for svekket kostnadsbevissthet og dermed økte pensjonskostnader. Ut fra kommunenes ståsted vil dermed en løsning hvor arbeidstakerne avgjør pensjonsleverandør kunne være ugunstig økonomisk, selv om vi kan se at løsningen vil bidra til å utnytte stordriftsfordeler.

## 8.5 Virkninger gjennom tarifforhandlinger

Kapittel 0 viser at fagorganisasjonene har et sterkt engasjement for valg av pensjonsløsning for kommunesektoren. Arbeidsgiverne kan utnytte dette i en forhandlingssituasjon: De kan gi etter i spørsmålet om valg av pensjonsløsning mot å oppnå noe på andre områder som berører partsamarbeidet. Nærliggende muligheter kan være høyere egenandel fra arbeidstakerne til pensjon eller mulighet for endringer av rettighetene på andre området. For kommunene kan man tenke seg at de samlet sett kan komme bedre ut økonomisk selv om de aksepterer en løsning som innebærer økte samlede innbetalinger til pensjonsordningen.

Vi vil peke på disse mulige virkninger, men har ikke grunnlag for å tallfeste slike virkninger.

## 8.6 Oppsummering av markedsscenarier

Vi mener at kommunene er tjent med at det er konkurranse om å levere forsikring av deres pensjonsordninger, men at det trolig også er stordriftsfordeler som tilsier at kommunene neppe er tjent med en for sterk fragmentering på tilbudssiden.

Konkurransen i dette markedet er hard i dag, men virksomheten har egenskaper som innebærer at det er betydelig fare for at konkurransen svekkes.

Vi tror at KLP vil bli mer konkurransedyktig hvis selskapets egenkapital omdannes til omsettelige instrumenter (aksjer eller grunnfondsbevis) og etterinnkallingsretten fjernes. Omdanning til aksjekapital vil gi lavest kapitalkostnader og trolig være det beste alternativet for KLPs kunder hvis en isolert sett tar hensyn til hvordan kapitaltilgangen påvirker prissettingen av pensjonsproduktet. Imidlertid vil omdanning til aksjeselskap føre til at KLP mister støtten fra arbeidstakerorganisasjonene og fra kommuner som prioriterer gjensidige-modellen, noe som kan redusere selskapets markedsandel og dermed reduserte muligheter for å utnytte stordriftsfordelene. Ser vi det i en større kommunal-politisk sammenheng kan imidlertid valg av grunnfondsbevis framfor aksjer gi kommunene gevinst i form av mer samarbeidsvillige arbeidstakerorganisasjoner. Hva som samlet sett vil "koste" kommune mest/minst er derfor usikkert.

Vi tror det er lite sannsynlig at KLP etter en omdanning til aksjeselskap vil fusjonere med eller kjøpes opp av en annen aktør. Konkurransemyndighetene vil trolig motsette seg en sammenslåing av KLP og en av konkurrentene. Det kan tenkes at aktører som ikke er aktive i dette markedet kan være interessert i å kjøpe eller fusjonere med KLP, men dette vil i så fall ha liten betydning for konkurransen og kommunenes pensjonsutgifter.

Vi er skeptiske til om kommunene på sikt vil være tjent med at det dannes et monopol på forsikring av pensjonsordningene. Dette bygger vi på at monopoler vanligvis er lite effektive. Et avtalefestet monopol vil også innebære at selskapet ikke står overfor en trussel fra konkurrenter. KLPs markedsandel er dessuten allerede så høy at det er lite å vinne i form av økte stordriftsfordeler. Kommunene kan derfor komme økonomisk dårlig ut hvis et monopol etableres ved at fagorganisasjonene får beslutningsmyndighet knytte til valg av leverandør, forutsatt at dette ikke bidrar til at en større andel av kostnadene dekkes av arbeidstaker gjennom økt premie eller at arbeidstakerne går med på å redusere rettigheten på andre områder.

Ser vi på kostnadene ved pensjonsforvaltning isolert, tror vi at kommunene vil være tjent med at KLP omdannes til aksjeselskap, men også omdanning til grunnfondskapital kan gi kommunene et godt tilbud.

## 9 Kriterier for valg av leverandør

Hvis en kommune forsikrer sine pensjonsforpliktelser i et selskap, er det visse forhold ved selskapet som påvirker hvor høy premien blir:

- Selskapets administrasjonsutgifter
- Avkastningen på selskapet forvaltningskapital
- Kvaliteten på risikokollektivet kommunen deltar i
- Avkastningen til selskapets eiere.

I tillegg kan kommunen legge vekt på følgende forhold:

- Om kundeforholdet innebærer at kunden får et ansvar for å sikre selskapet tilstrekkelig kapital
- Selskapets evne og vilje til å bidra til å stabilisere kommunens forsikringspremie
- Service overfor kommunen som arbeidsgiver, kommunens ansatte og pensjonistene
- Om kundeforholdet innebærer at kommunen får styringsrett i selskapet.

Enkelte vil også legge vekt på mer ideologisk betonte forhold som om selskapet utjevner ulike kostnader og risiki likt på alle kunder.

I dette avsnittet vil vi drøfte om og eventuelt hvordan kommunen kan sammenligne de ulike selskapene etter de nevnte kriteriene.

### 9.1 Administrasjonskostnader

Hvert livselskap beregner for hver bransje en årlig administrasjonspremie som skal dekke bransjens kostnader som påføres selskapet. Innenfor bransjen offentlig pensjon, fordeles bransjens kostnader på den enkelte kunde proporsjonalt med kundenes pensjonsgrunnlag. Etter årets slutt vil det vise seg om administrasjonspremien vil gi full dekning eller ei. Ideelt sett skal administrasjonspremien være lik årets kostnader og fordelingsnøkkelen mellom bransjene skal reflektere faktisk bruk av livselskapets ressurser.

Årsaken til manglede dekning kan være :

- Beregnet for lav premie
- Kostnadsoverskridelser.

Belastet administrasjonspremie i begynnelsen av året gir ikke noe fullgodt grunnlag for sammenligning av de faktiske administrasjonskostnadene som forsikringstakeren må betale. Selskapets samlede administrasjonskostnader for alle bransjer gir heller ingen holdepunkter for sammenligning av kostnadseffektivitet. Dette skyldes at selskapene har ulike sammensetning av små og store kunder, ulike produkter, m.v. og at enkelte kundeforhold krever mindre administrasjonskostnader per forvaltet krone enn andre kundeforhold. Videre kan det være tidsdynamiske forhold som er enten selskaps-, bransje eller kundespesifikke som vil føre til endringer av administrasjonspremie/oppgjøret over tid. Ideelt sett kan kostnadene for en spesifikk ordning ikke avgjøres før ordningen avsluttes.

Det er Ot.prp. 74 (2003-2004) foreslått endringer i risiko knyttet til administrasjonskostnadene. Regjering foreslår en endring som vil innebære at selskapene selv må dekke eventuelle overskridelser i administrasjonskostnadene. Selskapene skal ikke lenger kunne dekke overskridelser gjennom å ta fra overskudd i risikoresultat eller kapitalforvaltning.

Forskjeller i administrasjonsutgifter kan over tid ha stor betydning for kundene. Hvis administrasjonsutgiftene, regnet som årlig kostnad i prosent av premiereserver, ligger permanent 0,1 prosent høyere i ett selskap enn hos konkurrentene, vil dette gjøre at kundenes premier vil ligge om lag 1,4 prosent høyere<sup>23</sup>. KLPs administrasjonskostnader innenfor den aktuelle bransjen ligger om lag 0,2 prosent lavere (i prosent av premiereserven) enn konkurrentenes.

## 9.2 Risikostatninger

Beregnet risikopremie skal dekke risikostatningskostnadene som oppstår i løpet av året. Erstatning til medlemmenes etterlatte i ordningen (dødsrisikoen) er avhengig av hvor mange av medlemmene som dør i løpet av året og hvilken forsørgelsesbyrde disse hadde. Livselskapene benytter tabeller for sannsynligheter for dødsfall og faktiske opplysninger om de enkelte medlemmene i hver ordning (lønn, tjenestetid, alder, kjønn, sivil status, antall barn) for å beregne årspremien. Erstatning til medlemmer som blir uføre (uførerisiko) blir delvis dekket av tidligere avsetninger og delvis av årets risikopremie. Erstatningen består av et beløp for å dekke manglende premiereserve for utbetaling av uførepensjonen frem til alderspensjonen overtar og et beløp for å dekke alderspensjonspremie frem til pensjoneringstidspunktet (premiefritak).

Forskjeller i risikopremier for identiske forsikringstagere kan forekomme mellom selskapene/pensjonskassene ved at de benytter ulike beregningsmetoder og forutsetninger. Risikoresultatet er avhengig av belastningsmetoden og erstatninger i løpet av året. Det første er avhengig av aktuartekniske valg, mens det siste er avhengig av tilfeldig utfall, og/eller skjevheter i forsikringstakerens og/eller

---

<sup>23</sup> Vi har forutsatt at normal årspremie utgjør 7,25% av premiereserven, noe som kan regnes som et vanlig nivå.



bransjens medlemsmasse. Risikoresultatet er følsomt for medlemsbestandens alderssammensetning og lite med kjønnsammensetningen. Risikopremien sier lite om hvilke risikokostnader som en forsikringstaker må betale og kan av den grunn ikke benyttes som kriterier for valg av leverandør. Legger man til årets risikoresultat, blir ikke bildet mer korrekt, fordi valg av tekniske løsninger er vanskelig å vurdere i et kort tidsperspektiv. Tilsvarende er effekten av tilfeldig utfall betydelig på kort sikt, mens de langsiktige perspektivet kan gi helt andre konklusjoner. Endelig er det vanskelig å få tilgang til kvaliteten på bransjens risikofellesskap. Dårlig risikoresultat kan skyldes dårlig risikofellesskap. Over tid kan forsikringstakerens- og bransjens risiko endres betydelig. En samlet vurdering av hvilket selskap som leverer laveste risikopremie over tid er et regnestykke som først kan gjøres opp etter at forsikringsforholdet er oppgjort. En statistisk vurdering av om en forsikringstaker er ”nyter” eller ”yter” i et risikofellesskap i et gitt livselskap kan være meget upålitelig kriterium for valg av pensjonsleverandør.

I privat sektor nasjonalt og internasjonalt går livselskapene mot erfarings-tariffering. Det vil si at livselskapene prøver å prise risikoen (fastsette premien) basert på erfaring med den enkelte kunde så riktig som mulig. For bransjen offentlig pensjon er denne trenden snudd i og med at HTA 2004 krever ett fellesskap for alle kommunale kunder innen et selskap.

Sammenlignet med vanlige forsikringssystemer, innebærer premienøytraliteten kryssubsidiering mellom kunder. Det vil derfor være et press fra de som mener at man subsidierer andre innen et fellesskap til å søke andre rimelige løsninger så lenge en slik ordning eksisterer.

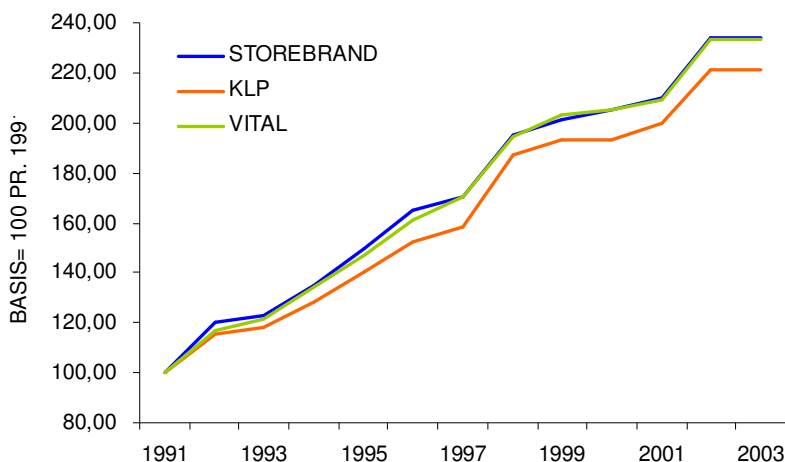
Selv om det i dag kan være forskjeller i de risikokollektivene de ulike selskapene tilbyr selv etter at man har opprettet ett fellesskap, og dette kan ha betydning for premien kunden belastes, tilsier informasjonsproblemene kunden står overfor at dette kriteriet ikke tillegges betydelig vekt ved valg av leverandør.

## 9.3 Finansforvaltning

For de aller fleste kunder vil trolig forskjeller i avkastningen i selskapenes kapitalforvaltning kunne være den enkeltfaktor som er viktigst for forskjeller i nivået på kundens forsikringspremie på lang sikt. Leverandørens evne til å balansere mellom hensynet til en høy langsiktig forventet avkastning på den ene side og lav risiko av forvaltningen på den annen side bør derfor være en avgjørende faktor ved valg av fremtidig organisering av pensjonsordningen. Denne faktoren vil bare vise seg å bli viktig for nivået på forsikringspremien hvis de ulike selskapene over tid vil ha ulike risikobærende evne, kompetanse og strategi i årene som kommer.

De tekniske kravene til forvaltningen av forsikringsmidlene er at de skal gi en netto finansavkastning som er lik grunnlagsrenten (p.t. 3 prosent p.a.) samt at den dekker eventuelle underdekninger på de to andre resultatelementene (administrasjon og risiko). Det ligger imidlertid en forventning om at finansresultatet skal bli bedre enn minimumskravet slik at eierne som stiller garanti-kapital til disposisjon får dekket sitt avkastningskrav. I motsatt tilfelle vil livselskapene få problemer med å egenkapitalfinansiere selskapene.

Figur 9.1      *Indeksert verdijustert avkastning 1992 – 2003*



Kilde: Selskapenes årsrapporter 1992- 2002

Det årlige resultatet av finansforvaltningen kan etter vurdering disponeres til reserveavsetninger og tilleggsavsetninger for eventuell styrkning av bufferkapitalen. Resterende overskudd ("fritt overskudd") skal fordeles slik at forsikringstakerne minst får 65 prosent og eierne av livselskapet eller sponsoren av pensjonskassen får inntil 35 prosent. Normalt vil ikke sponsorene ta ut sin andel av overskuddet (jfr. avsnitt 3.3). Forsikringstakernes andel av årets frie overskudd overføres til forsikringstakerens premiefond. Midlene på dette fondet kan kun benyttes til å betale fremtidige premier. Et høyt finansresultat vil normalt føre til store overføringer til premiefondet og gi forsikringstakeren besparelser i finansieringen av fremtidens premier. Grovt anslått vil en meravkastning på 1 prosentpoeng i ett år gi en besparelse på mer enn 14 prosent i neste års premie. Det er imidlertid lite sannsynlig at det over mange år vil være så stor forskjell som i årlig avkastning som ett prosentpoeng mellom kapitalforvaltere av om lag samme størrelse og med like rammebetingelser. For eksempel var årlig (verdijustert) avkastning i livselskapene i perioden 1992-som følger:

**VERDIJUSTERT AVKASTNING 1992 - 2003**

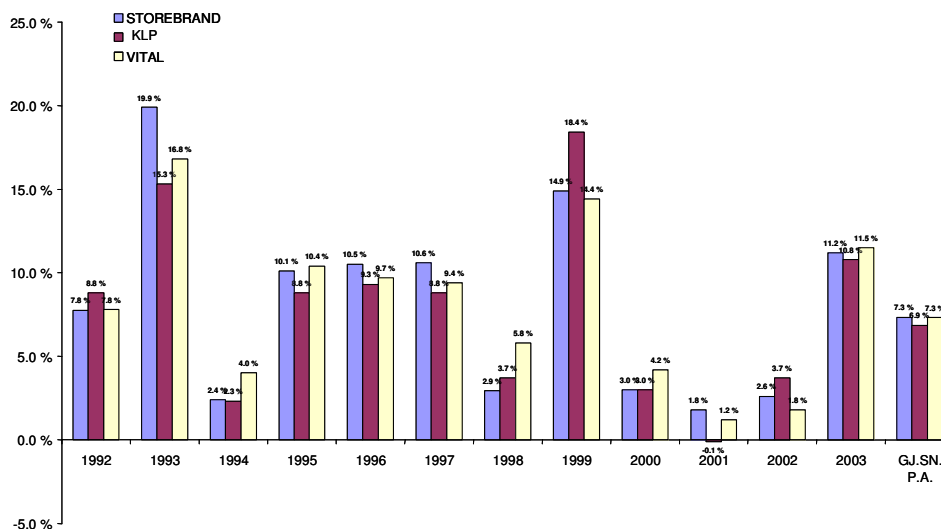
	<u>PERIODEAVK.</u>	<u>GJ.SN. P.A.</u>
STOREBRAND	133.7 %	7.3 %
KLP	121.5 %	6.9 %
VITAL	133.2 %	7.3 %
GJENNOMSNIITT	129.5 %	7.2 %

Forskjellen mellom KLP og de to andre private livselskapene var 0,4 prosent for samme periode<sup>24</sup>. I løpet av perioden 1992-2003 ble rammebetingelsene for forvaltningen av livselskapenes midler endret flere ganger. Bl.a. ble adgangen til å plassere i aksjer vesentlig utvidet. Som nevnt i avsnitt 5.6.6, vil implementering av nye EØS-regler trolig medføre nye endringer i rammebetingelsene, og trolig slik at selskapenes frihetsgrader økes. Dette vil kunne gi større forskjeller i mellom de ulike selskapenes aktivaallokering og avkastningsresultater. Så lenge

<sup>24</sup> KLP har siden selskapet i 1998 ble konkurranseutsatt oppnådd en avkastning på linje med de andre selskapene.

kundenes avkastningsgaranti videreføres, vil imidlertid livselskapene velge en relativt forsiktig strategi. Over lengre perioder som f. eks. 20 år er det ikke sannsynlig at avkastningsforskjellene blir større enn 0,5 prosent, hvilket vil utgjøre rundt 7 prosent av årlig premie<sup>25</sup>.

Figur 9.2 Årlig avkastning – livselskaper 1992-2003



(fra selskapenes årsrapporter 1992-2002)

Høy kapitalavkastning over en lang periode kan dermed bidra vesentlig til å redusere pensjonskostnadene. Forutsetningene for at man skal oppnå høy langsiktig avkastning er at man tar investeringsrisiko. I hvilken utstrekning hvert enkelt livselskap/pensjonskasse vil kunne tillate seg å ta investeringsrisiko, vil være avhengig av dets soliditet i form av innbetalte og oppbygde reserver (bufferkapital).

Resultatet av kapitalforvaltningen er avhengig av sammensetningen av investeringene, hvorav fordelingen på de forskjellige aktivaklasser som aksjer, obligasjoner, eiendom og pengemarkedsinstrumenter er det viktigste valget. Beslutninger i kapitalforvaltningsprosessen kan deles inn i forskjellige nivåer:

- *strategisk allokering*: fordelingen mellom ulike kategorier av eiendeler, slik som aksjer, obligasjoner, fast eiendom, utlån mv.
- *taktisk forvaltning*: løpende kjøp og salg av spesifikke investeringsobjekter og verdipapirer innenfor de enkelte kategorier og flytting av midler mellom de ulike kategoriene.

Økonomisk teori og en rekke undersøkelser av forvaltningsresultat som ulike forvaltere har oppnådd, viser at den strategiske allokeringen har stor betydning for oppnådd kapitalavkastning. Den operative forvaltning har også betydning, men

<sup>25</sup> Vi antar at årspremien utgjør 7,25% av premiereserven og at meravkastningen fordeles mellom kunder og eiere proporsjonalt med deres andeler av selskapets passiva.

det er få forvaltere som konsistent over tid klarer å skape merverdier ved taktiske operasjoner. De strategiske beslutningene er på lang sikt avhengig av frihetsgraden og den finansielle styrke som selskapet kan oppnå. Dette er igjen avhengig av evnen til å skaffe tilstrekkelig egenkapital slik at det er minst på høyde med de viktigste konkurrentene.

Problemet med å velge selskap ut fra selskapets finansforvaltning, er at man ikke på forhånd kan fastslå hvor høy avkastning de ulike selskapene vil oppnå eller hvor mye bedre det beste selskapet vil være. Det har vært en rivende utvikling på forvaltningsområdet i de senere årene. Forvaltningen har gjennomgått store organisasjonsforandringer gjennom fusjoner og intern restrukturering. Nyere teorier, nye forvalterverktøy og ikke minst it-løsninger har også endret forvaltningsmetodene radikalt. Lovverket og rammebetingelsene har også endret seg. Går man kun noen år tilbake i tiden, vil man som oftest finne at de som forvaltet midlene var andre enn de som gjør det i dag. Historiske forvaltningsresultater er derfor en upålitelig indikator og man bør være varsom med å benytte historiske resultater for å vurdere løpende forvalterprestasjoner. Dette betyr imidlertid ikke at valget av riktig forvalter er ren flaks. Vi mener at erfaringene med Statens Petroleumsfond ("Oljefondet") viser at ved nøye vurdering av forvaltere er det mulig å treffe bedre enn man vil gjøre ved å overlate valget til tilfeldighetene. Statens Petroleumsfond setter ut en rekke oppdrag innenfor forvaltning av aksjeporteføljer. I gjennomsnitt har disse forvalterne i hvert av årene 1998-2003 oppnådd en avkastning som er høyere enn referanseindekser (for eksempel totalindeksen for børsnoterte aksjer i de aktuelle landene). Det virker derfor som at Statens Petroleumsfond har funnet fram til gode metoder for å velge forvaltere for disse porteføljene. I en artikkel på Fondets hjemmeside beskrives utvelgelsen av forvaltere <sup>26</sup>. Det er interessant å merke seg at forvalternes tidligere oppnådde forvaltningsresultater bare er ett av mange kriterier for utvelgelsen. Fondet legger stor vekt på forvalternes strategi, kompetanse, systemer, m.v.

Rammebetingelsene for valgene som Statens Petroleumsfond treffer er på mange områder vesenforskjellig fra den situasjonen kommunene står overfor ved valg for pensjonsleverandør:

- Statens Petroleumsfond kan velge mellom et stort antall forvaltere
- Fondet kan legge betydelige ressurser ned i vurderingen av ulike forvaltere
- Fondets kontrakter med forvalterne gir Fondet rett til å si opp avtalene med forvaltere som har dårlige resultater eller som endrer sin organisering, stab, e.l. Kundene i markedet for kollektiv pensjonsforsikring har en høyere terskel for å kutte et kundeforhold.

Vi mener at man kan finne forskjeller hos forvalterne av pensjonsmidler. Disse forskjellene skulle kunne gi indikasjon på god fremtidig forvaltning. De forskjellene som vi mener har betydning går på følgende:

- God organisering av forvaltningsoppgaven
- Ledelse som har dyp kompetanse på området
- Dyktige medarbeider med riktig kompetanse og erfaring

---

<sup>26</sup> <http://www.norges-bank.no/petroleumsfondet/mandater/kapittel6-eksteme.html>

- Klar og entydig investeringsprosess
- Effektiv innsamling av informasjon
- Sikker og strukturert portefølje- og risikostyring
- Gode rapporteringssystemer.

Det kan være vanskelig for den enkelte forsikringstaker å vurdere alle disse punktene, men dette skiller seg ikke fra andre elementer av vurderingene av et pensjonsprodukt.

## 9.4 Egenkapitalrisiko og eieravkastning

Kommuner som velger KLP, slik selskapet er i dag, eller har egen pensjonskasse, vil sitte med ansvar for å sikre tilstrekkelig kapital bak selskapet/pensjonskassen. På den andre siden vil kommuner som er kunder i aksjeselskaper akseptere at eierne av selskapet skal ha avkastning på sine midler.

Kommuner som prioriterer forutsigbarhet i betalinger knyttet til pensjonsordningen, vil være tilbøyelige til å velge aksjeselskapsformen (eller eventuelt et omdannet KLP uten etterinnkallingsrett), mens kommuner som er villige til å leve med risikoen for å måtte sette mer kapital bak sikring av pensjonsforpliktelsene kan være villige til å ha en egen pensjonskasse eller å akseptere etterinnkallingsretten i KLP.

## 9.5 Service

Avtalen mellom kommunen og forsikringsselskapet vil normalt innbefatte at selskapet tar ansvar for å informere kommunens ansatte og pensjonister om deres pensjonsrettigheter. Videre skal selskapet betale ut pensjon, inkludert regulere denne i samsvar med reglene i pensjonsordningen og endringer i de forsikredes status.

Videre vil forsikringsselskapet bistå kommunene og andre kunder med rådgivning og analyser, for eksempel om forventet utvikling i pensjonsutgiftene, virkninger av pensjonspolitiske tiltak, m.v. Dette hjelper kommunen til å utforme sin personalpolitikk og til å gjøre pensjonsutgiftene mer forutsigbare.

Ulike kunder vil legge ulik vekt på de ulike elementene i ”service”. Problemet for kunden ved valg av leverandør er at det er vanskelig å måle mange av elementene i selskapenes service. Kundene vil derfor ikke alltid ha et godt grunnlag for å sammenligne selskapenes tilbud på dette området. Imidlertid vil både eksisterende kunder i de ulike selskapene samt rådgivere og meglere kunne ha et inntrykk av hvor god service selskapene tilbyr.

## 9.6 Styringsrett

Hvis kunden har styringsrett, og i en eventuell allianse med likesinnede har flertall i styrende organer, vil kunden kunne føle en trygghet for at selskapet ikke utvikler seg i en retning som kunden ikke ser seg tjent med.

Normalt vil aktiv deltagelse i styrende organer samt overvåkning av selskapet kreve kompetanse og andre ressurser. Mange kunder vil derfor kunne se seg tjent med at andre tar dette ansvaret.

Det viktigste for de fleste kunder vil trolig være at selskapet drives godt. På lang sikt vil eierne og kundene (der disse rollene er adskilt) ha rimelig sammenfallende interesser, bl.a. gjennom overskuddsdelingen. Likevel vil trolig de fleste kunder foretrekke å ha en styringsrett, men det vil trolig være betydelige forskjeller mellom kundene i vektleggingen av styringsretten. Vi oppfatter at styringsretten er et viktig motiv for opprettholdelse av en del av de selvstendige pensjonskassene.

For øvrig vil en kunde kunne oppnå om lag samme innflytelse ved å være aksjonær i selskapet hvor vedkommende er kunde som gjennom kundeforholdet i et gjensidig selskap. I dag er imidlertid aksjeselskapene som leverer pensjonsforsikring til kommunene begge store konserner med hovedvekt på andre produkter eller bransjer og hvor det kreves betydelig kapital for å oppnå vesentlig innflytelse. Som følge av selskapenes ønske om å sikre kundetilfredshet, er det mer realistisk å oppnå innflytelse via kunde- enn eierrollen.

## 9.7 Fra kriterier til valg av pensjonsløsning

Problemet med flere av kriteriene over er at de er vanskelige å måle. Kundene kan ikke bruke administrasjonspremien som et presist uttrykk for framtidige administrasjonsutgifter i ulike selskap, risikopremien kan heller ikke tas som et presist uttrykk for risikoen i fellesskapet kunden tilbys, årspremien kan være basert på ulike oppsparingsprofiler og historisk kapitalavkastning er ikke alltid noen god indikator for framtidig avkastning.

Mange av kommunene som vurderer å skifte leverandør innbyr leverandørene til en anbudsrunde. Vi har fått høre historier om kommuner som har fått tilbud som spriker så mye i pris at forskjellen neppe kan tilskrives forskjeller i administrasjonskostnader og/eller risiki i ulike fellesskap, men må tilskrives forskjeller i oppsparingsprofil og/eller urealistiske administrasjons- eller risikopremier eller at tilbudene ikke dekker de samme elementene (herunder regulering knyttet til lønn og grunnbeløpet i Folketrygden). Det kreves betydelig kompetanse for å avdekke slike forhold. I tillegg til dette, kommer det kanskje viktigste elementet i vurderingen; sammenligning av selskapenes kapasitet til å skape gode resultater i finansforvaltningen.

Vi mener at selskapene bør kunne enes om å tilby bedre informasjon som gir kundene et bedre grunnlag for å fatte valg. Selv med bedre informasjon, er vi skeptiske til om de fleste kommunene vil være tjent med å ta beslutningene uten bruk av rådgivere.

## Litteratur

Bishop, S. & Walker, M.: Economics of E.C. Competition Law: Concepts  
Application and Measurement

NOU 2000:3 Konkurransflater i Finansnæringen

ECON & Fafo (2004): En fakta- og kunnskapsplattform for KLPs valg av  
egenkapitalmodell.