



Konkurransen i markedet for offentlig tjenstepensjon



Konkurransen i markedet for offentlig tjenstepensjon

Konkurransetilsynets skriftserie 2/2010

Innhold

Forord	5	5. Konkurransanalyse	16
Sammendrag	6	5.1 Markedsandeler og konsentrasjon.....	16
1. Introduksjon	7	5.2 Kundemobilitet.....	17
1.1 Bakgrunn for rapporten.....	7	5.3 Responsmuligheter.....	18
1.2 Formål og avgrensing.....	7	5.4 Etableringshindringer og potensiell konkurranse.....	18
1.3 Informasjonsgrunnlag.....	7	5.4.1 Komplekse produkter og regulatoriske forhold.....	19
1.4 Rapportens struktur.....	7	5.4.2 Modent marked	19
2. Generelt om pensjonssystemet i Norge	8	5.4.3 Skala- og samdriftsfordeler.....	19
2.1 Pensjonssystemets hovedstruktur.....	8	5.4.4 Virkninger av KLPs selskapsform	19
2.2 Offentlig og privat tjenestepensjon.....	8	5.4.5 Virkninger av sykepleierordningen.....	19
2.3 Pensjonsinnretninger innen offentlig tjenestepensjon.....	9	5.4.6 Virkninger av medlemsfordeler.....	20
2.3.1 Livsforsikringsselskaper.....	9	5.4.7 Oppsummering.....	20
2.3.2 Pensjonskasser	9	5.5. Kjøpermakt.....	20
2.3.3 Statens Pensjonskasse.....	9	5.5.1 Profesjonelle kunder.....	20
2.4 Pensjonsordninger innen offentlig tjenestepensjon.....	10	5.5.2 Homogent produkt.....	20
2.4.1 Pensjonsordninger for ansatte i helseforetak.....	10	5.5.3 Bestandprofil og kjøpermakt	21
2.4.2 Pensjonsordning for ansatte i kommuner og fylkeskommuner.....	11	5.5.4 Anvendelse av anbudsreglene.....	21
2.4.3 Pensjonsordning for ansatte i skoleverket.....	11	5.5.5 Mulighet for vertikal integrasjon	21
2.5 Pensjonskontoret.....	11	5.5.6 Byttekostnader.....	21
3. Markedet for offentlig tjenestepensjon	12	5.5.7 Oppsummering.....	22
3.1 Produktet offentlig tjenestepensjon.....	12	5.6 Konklusjon – konkurranseanalyse.....	22
3.2 Markedssegmenter.....	12		
3.3 Geografiske utstrekning	13		
3.4 Oppsummering.....	13		
4. Reguleringer og konkurranseparametre .	14		
4.1 Konkurranseparametre	14		
4.1.1 Pensjonspremien.....	14		
4.1.2 Prislelementer.....	14		
4.1.3 Tildelingskriterier	14		

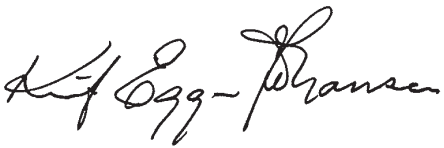
Forord

Konkurransetilsynet fikk 11. mai 2010 i oppdrag fra Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet å vurdere konkurransen i markedet for offentlig tjenstepensjon. Rapporten inngår som ledd i arbeidet til en interdepartemental arbeidsgruppe som skal utrede hvordan valg av pensjonsleverandør for ansatte i helseforetak kan og bør gjennomføres.

En viktig del av Konkurransetilsynets arbeid er å kartlegge konkurransesituasjonen i sentrale markeder. Innen offentlig tjenstepensjon forvaltes betydelige midler, og virksom konkurranse er viktig for at fremtidens pensjoner skal forvaltes effektivt og rimelig. I denne rapporten pekes det på flere forhold som viser at det kan legges bedre til rette for at konkurransen skal få virke i dette markedet.

Konkurransetilsynets prosjektgruppe har bestått av seksjonsleder Eivind Stage, seniorrådgiver Gjermund Nese, førstekonsulent Ida Rødseth Kjosås og rådgiverne Therese Johannessen og Guri Lindblad.

Bergen, oktober 2010



Knut Eggum Johansen
Konkurransedirektør

Sammendrag

Offentlig tjenestepensjon som produkt har små eller ingen forskjeller på tvers av yrkesgrupper og ansatte innenfor offentlig sektor. Det eksisterer imidlertid ikke noe enhetlig marked for offentlig tjenestepensjon i konkurransemessig forstand. Alle statlige arbeidsgivere er bundet til Statens Pensjonskasse. I helsesektoren er det som en følge av en overenskomst mellom organisasjonene i arbeidslivet heller ikke noen form for konkurranse når det gjelder pensjonsordninger for ansatte i helseforetak. Muligheten til å velge alternative tilbydere, og dermed en reell konkurranse, eksisterer bare for kommuner og fylkeskommuner.

Konkurransetilsynet har derfor fokusert på den delen av markedet der det faktisk eksisterer konkurranse, altså innenfor kommunal sektor. Produktet offentlig tjenestepensjon er en standardisert tjeneste hvor premie og pris er nærmere regulert gjennom tariffavtaler, lovgivning og aktuarmessige prinsipper. Det er likevel rom for konkurranse både på pris og kvalitet.

Konkurransanalysen viser at markedet for tjenestepensjon i kommunal sektor er sterkt konsentrert og preges av lav kundemobilitet. Den største leverandøren, KLP, har betydelig større markedsandel enn henholdsvis Vital og Storebrand, og disse markedsandelene har vært relativt stabile over de siste årene.

Etableringshindringene i markedet er såpass høye at det i liten grad eksisterer potensiell konkurranse. Analysen peker også på at det eksisterer både byttekostnader og innelåsende effekter i dette markedet. Det antas at både Vital og Storebrand har gode responsmuligheter, men for å kunne konkurrere er de avhengig av at det faktisk gjennomføres anbudskonkurranser. Videre er det en viss kjøpermakt i markedet, men denne er delvis urealisert ved at det gjennomføres få anbudskonkurranser.

Til tross for de faktorene som taler for at konkurransen er begrenset, så tilsier analysen av responsmuligheter at det ligger til rette for konkurranse mellom de tre eksisterende leverandørene, og for at kundene kan utøve kjøpermakt.

Graden av konkurranse er sterk når det gjennomføres anbudskonkurranser. Slike konkurranser gjennomføres imidlertid kun av en liten del av kundene. En plikt til at alle løpende kontrakter om tjenestepensjonsordninger med jevne mellomrom må underlegges anbudskonkurranse vil legge til rette for økt konkurranse i markedet. En slik plikt vil ikke bare kunne bidra til økt konkurranse mellom dagens tre aktører, men også være egnet til å redusere etableringsbarrierene og legge til rette for økt etablering i markedet.

1. Introduksjon

1.1 Bakgrunn for rapporten

Regjeringen har nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe med deltagere fra Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeidsdepartementet, Finansdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) til å utrede hvordan valg av pensjonsleverandør for ansatte i helseforetak kan og bør gjennomføres. Arbeidet skal munne ut i en rapport til Helse- og omsorgsdepartementet innen utgangen av 2010. En sentral oppgave for arbeidsgruppen er å vurdere det rettslige handlingsrommet ved valg av pensjonsleverandør for helseforetakene, spesielt med tanke på regelverket for offentlige anskaffelser. Arbeidsgruppen skal blant annet ta stilling til om kjøp av tjenestepensjonsordning er omfattet av anskaffelsesregelverket og i hvilken grad ulike alternativer er i overensstemmelse med reglene om statsstøtte. FAD viser i den forbindelse til brev fra Konkurransetilsynet av 18. mars 2009, ref 2008/512, og etterfølgende korrespondanse vedrørende konkurransen i markedene for kommunal tjenestepensjon, der tilsynet ber departementet om å gi en tolkningsuttalelse om forholdet til anskaffelsesregelverket. Det er FADs vurdering at arbeidsgruppens konklusjoner vil være av vesentlig betydning for besvarelsen av de spørsmålene Konkurransetilsynet reiser i brevet.

Arbeidsgruppen vil også se på de konkurransemessige effektene ved valg av pensjonsordning. I den forbindelse ønsker FAD en vurdering fra Konkurransetilsynet av konkurransen i markedet for offentlig tjenestepensjon. I ovennevnte brev fra Konkurransetilsynet til FAD av 18. mars 2009 fulgte det vedlagt en rapport fra Econ Pöyry AS om konkurransen i markedene for offentlig tjenestepensjon (utarbeidet på oppdrag fra Storebrand Livsforsikring AS). Kommunal Landspensjonskasse retter i brev av 26. juni 2009 kritikk mot Econ Pöyry og deres rapport. Departementet ønsker at Konkurransetilsynet utdypet hvordan tilsynet stiller seg til rapporten og innspillet fra Kommunal Landspensjonskasse. Redegjørelsen fra Konkurransetilsynet skal inngå som et vedlegg til arbeidsgruppens rapport.

1.2 Formål og avgrensning

Formålet med denne rapporten er å gi en konkurranseøkonomisk vurdering av forholdene i markedet for offentlig tjenestepensjon. Konkurransetilsynet vil ta utgangspunkt i dagens markedsstruktur, regelverk og praksis, og vurdere i hvilken grad dette legger til rette for virksom konkurranse. Det betyr blant annet at det vil være dagens praksis i forhold til anbudsutlysning, og den eventuelle virkning på konkurransen i

markedet, som legges til grunn for konkurranseanalysen. Tilsynets merknader til Econ Pöyrys rapport, og KLPs innvendinger til denne, vil besvares indirekte gjennom rapporten.

1.3 Informasjonsgrunnlag

I utarbeidelsen av rapporten har Konkurransetilsynet gjennomført høringsrunder med flere sentrale aktører i markedet. På tilbudssiden ble det blant annet innhentet synspunkter fra de private livsforsikringsselskapene Kommunal Landspensjonskasse, Vital Forsikring ASA og Storebrand Livsforsikring AS. Aktører som kunne antas å være potensielle konkurrenter i markedet har også blitt spurt av tilsynet. På etterspørselsiden sendte tilsynet spørsmålsbrev til ni utvalgte kommuner i tillegg til de fire regionale helseforetakene. Konkurransetilsynet har også innhentet synspunkter fra Pensjonskasseforeningen og Pensjonskontoret. Aktørene har svart på spørsmål om blant annet markedsstruktur, markedsdynamikk, konkurransen i markedet, og informasjon om produktet.

1.4 Rapportens struktur

I del 2 presenteres pensjonssystemets hovedstruktur, med en særlig utdyping av tjenestepensjon i privat og offentlig sektor. Vi presenterer også relevante aktører i markedet, både på tilbuds- og etterspørselssiden, samt enkelte tilknyttede aktører. En slik presentasjon gis for å sette de påfølgende delene av rapporten inn i sin rette sammenheng. Med utgangspunkt i presentasjonen av markedsaktørene vil vi i del 3 beskrive markedet for offentlig tjenestepensjon. Del 4 gir en oversikt over konkurranseparametre i markedet og reguleringer som påvirker dem. I del 5 gjennomfører vi en analyse av konkurransen i det relevante markedet. Vi vurderer markedsstruktur, kundemobilitet, responsmuligheter, etableringshindringer, potensiell konkurranse og kjøpermakt. Avslutningsvis gis en vurdering av konkurranseintensiteten i markedet for offentlig tjenestepensjon.

2. Generelt om pensjonssystemet i Norge

2.1 Pensjonssystemets hovedstruktur¹

Pensjons- og trygdesystemet i Norge omfatter alderspensjon i folketrygden og supplerende pensjonsordninger. Folketrygden er et obligatorisk sosialforsikringssystem og omfatter alle som arbeider eller er bosatt i landet. De supplerende ordningene består av offentlige eller private tjenstepensjonsordninger, førtidspensjonsordninger og frivillige individuelle pensjonspareordninger.

2.2 Offentlig og privat tjenstepensjon

Offentlige tjenstepensjonsordninger omfatter arbeidstakere i statlig, kommunal og fylkeskommunal sektor, samt ansatte i offentlige foretak. Ordningene er nedfelt i gjeldende tariffavtaler og for statlig ansatte forankret i lov.² Private tjenstepensjonsordninger er lovpålagte obligatoriske ordninger (jf. lov om obligatorisk tjenstepensjon³) og omfatter ansatte i privat sektor.

En tjenstepensjonsordning er en avtale om rettslige og organisatoriske forhold mellom foretaket (arbeidsgiver), arbeidstakeren (medlemmet) og pensjonsinstitusjonen (pensjonsleverandøren). Det følger av de norske pensjonslovene⁴ at en pensjonsordning opprettes av arbeidsgiver, og at rettigheter og plikter til medlemskap gjelder foretakets ansatte. Det enkelte foretak har det økonomiske ansvar for å betale de premier eller innskudd som følger av pensjonsordningens regelverk. Tjenstepensjon er kollektive ordninger, dvs. at arbeidsgiver oppretter en felles pensjonsordning for arbeidstakerne. Når foretaket har betalt premiene eller innskuddene, er ansvaret for å utbetale opptjent pensjon overtatt av pensjonsinstitusjonen.

Utformingen av tjenstepensjonsordninger i privat og offentlig sektor skiller seg noe fra hverandre. I privat sektor finnes det både innskudds- og ytelsesbaserte ordninger, mens det i offentlig sektor kun finnes ytelsesbaserte tjenstepensjonsordninger. Innskuddsbaserte ordninger innebærer at kunden (arbeidsgiver) velger hvor mye han vil skyte inn, og pensjonsutbetalingen avhenger deretter av hvilken nettoavkastning selskapet har klart å oppnå på den innskutte kapitalen. Ytelsesbaserte ordninger innebærer at selskapet forplikter seg til

en bestemt pensjonsutbetaling, og bestemmer premieinnbetaling deretter.

Innenfor ytelsesbaserte ordninger kan det også skilles mellom såkalte brutto- og nettoordninger. I offentlig sektor ytes det *bruttogaranterte* tjenstepensjoner, der det garanteres for den samlede pensjonsutbetalingen inkludert folketrygden. Samlet pensjon er da i hovedsak uavhengig av endringer i folketrygdens pensjonsytelser. I privat sektor ytes det *nettobaserte* pensjonsordninger (nettoordninger), der det kun garanteres for den delen av pensjonsutbetalingen som kommer i tillegg til folketrygden. Endres folketrygden etter at tjenstepensjonen er tjent opp, påvirkes samlet pensjon tilsvarende⁵.

Et annet skille går mellom fonderte og ikke-fonderte pensjonsordninger. I fonderte ordninger innbetales aktuarielt beregnede forsikringspremier til et fond, som til enhver tid skal dekke de pensjonsforpliktelser livsforsikringsselskapene eller pensjonskassene påtar seg. Ikke-fonderte ordninger innebærer at pensjonsutbetalinger finansieres gjennom løpende innbetalinger, hvor årets utbetalinger dekkes av årets innbetalinger. Pensjonsordninger både i offentlig og privat sektor er hovedsakelig fondsbaserte ordninger, der opparbeidede pensjonsforpliktelser finansieres gjennom premieinnbetalinger til fondet. I offentlig sektor er imidlertid pensjonsordningene i Statens Pensjonskasse hovedsakelig ikke-fondsbaserte.

Pensjonsinstitusjoner i offentlig sektor er alle omfattet av den såkalte Overføringsavtalen med Statens Pensjonskasse. Avtalen sikrer at opptjente pensjonsrettigheter i andre (refunderende) ordninger overføres til siste (utbetalende) pensjonsordning, på det tidspunkt pensjonsendringen skjer. Overføringsavtalen er en avtale med hjemmel i lov om Statens Pensjonskasse § 46, sykepleierpensjonsloven⁶ § 37 og lov om pensjonsordning for apotekvirksomhet⁷ § 35. Statens Pensjonskasse er koordinerende organ for overføringsavtalen, og håndhever blant annet regelverket for oppgjør mellom pensjonsordningene.

1 Kilder: NOU 2004:1 Modernisert folketrygd kapittel 1 og NOU 2009:10 Brede pensjonsordninger kapittel 3.3

2 Jf. Lov av 28. juli 1948 nr. 26 om Statens Pensjonskasse

3 Lov av 21. desember 2005 nr. 124 om obligatorisk tjenstepensjon

4 Foretakspensjonsloven og Innskuddspensjonsloven

5 Denne forskjellen vil særlig få betydning for fremtidige pensjonister, med tanke på levealderjusteringen som er innført i folketrygden. Man får nå mindre pensjon fra folketrygden etter fylte 77 år (gjeldende for personer født etter 1950). I nettoordninger vil da pensjonen bli lavere, mens med bruttoordninger har man fortsatt krav på 66 %, slik at utbetalingen fra selskapet øker ved fylte 77.

6 Lov av 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere

7 Lov av 26. juni 1953 nr. 11 om pensjonsordning for apotekvirksomhet

2.3 Pensjonsinnretninger innen offentlig tjenestepensjon

Innen offentlig tjenestepensjon finnes det to typer pensjonsinnretninger: private livsforsikringsselskaper og pensjonskasser opprettet i regi av arbeidsgiver. Av pensjonskasser opprettet i egenregi skiller Statens Pensjonskasse seg ut fra de øvrige pensjonskassene. I den videre presentasjonen vil derfor Statens Pensjonskasse behandles særskilt.

2.3.1 Livsforsikringsselskaper

I dag finnes det tre private livsforsikringsselskaper i markedet for offentlig tjenestepensjon: Kommunal Landspensjonskasse (KLP), Vital Forsikring ASA (Vital) og Storebrand Livsforsikring AS (Storebrand). De tre selskapene er organisert som henholdsvis gjensidig selskap (KLP) og aksjeselskap (Vital og Storebrand). Livsforsikringsselskapenes leveranser består hovedsaklig av å administrere en systematisk plan for forsikringsfinansiering av fremtidige pensjoner. Samtidig innebærer avtale med livsforsikringsselskap at noe av virkningen av tilfeldige variasjoner er forsikret, og at det garanteres en viss avkastning på forvaltede pensjonsmidler.

Kommunal Landspensjonskasse⁸

KLP er en privat aktør som leverer pensjons-, finans- og forsikringstjenester til kommuner og fylkeskommuner, helseforetak og bedrifter både i offentlig og privat sektor. Selskapet er organisert som et gjensidig forsikringsselskap, noe som innebærer at KLPs kunder ved opprettelse av pensjonsordning skyter inn egenkapital og derved også står som eiere av selskapet. Tjenestepensjon for kommunalt ansatte er KLPs hovedprodukt, men selskapet administrerer også pensjonsordningene for både statlige, kommunale og fylkeskommunale sykepleiere, statlige sykehusleger og ansatte i statlige, kommunale og fylkeskommunale helseforetak. Per i dag forvalter selskapet tjenestepensjonsordninger for 332 kommune- og fylkeskommunekunder, 25 helseforetak og 4 regionale helseforetak.

Storebrand Livsforsikring AS⁹

Storebrand er en av fire selvstendige forretningsenheter under holdingselskapet Storebrand ASA. Storebrand tilbyr hovedsakelig forsikring og spareprodukter til private bedrifter men er også leverandør av tjenestepensjonsprodukter i markedet for offentlig tjenestepensjon. Kundeporteføljen består hovedsakelig av kommuner, fylkeskommuner og kommunale foretak. I dag forvalter og administrerer selskapet tjenestepensjonsordninger for ca 30 kommuner og fylkeskommuner.

Vital Forsikring ASA¹⁰

Vital er en selvstendig forretningsenhet under DnB NOR-konsernet, og er et av Norges største selskap innen livsforsikring og pensjonssparing. Selskapet selger og leverer forsikrings- og pensjonsprodukter til bedrifter, offentlige foretak, foreninger og privatpersoner. De tilbyr i dag offentlig tjenestepensjonsordninger til kommuner, fylkeskommuner og kommunale foretak. Per i dag forvalter og administrerer selskapet tjenestepensjonsordninger for 60 kommuner og en fylkeskommune.

2.3.2 Pensjonskasser

En pensjonskasse er en selveiende institusjon med virksomhet som er basert på én eller flere kollektive pensjonsordninger som er etablert av foretaket eller kommunen som har opprettet pensjonskassen.¹¹ En rekke store offentlige arbeidsgivere har sine tjenestepensjonsordninger i en egen pensjonskasse, og organiserer dermed tjenestepensjon i egenregi. Enkelte helseforetak har også egne pensjonskasser for sine ansatte. I dag er det til sammen 21 kommunale/fylkeskommunale pensjonskasser i kommunesektoren.¹² I tillegg finnes noen kommunalt eide kraftselskap og Oslo kommunes egen Oslo Pensjonsforsikring AS.

Etter lovendring i forsikringsvirksomhetsloven¹³ med virkning fra 1. juli 2007 ble det også åpnet for etablering av fellespensjonskasser. Helseforetakene Sykehuset Buskerud HF, Ringeriket Sykehus HF og Kongsberg Sykehus (Blefjell) HF har i fellesskap opprettet Vestre Viken Pensjonskasse.

2.3.3 Statens Pensjonskasse

Staten organiserer sine pensjonsforpliktelser i egenregi gjennom Statens Pensjonskasse (SPK), som er underlagt Arbeidsdepartementet. Stortinget vedtar de rammer og regelverk Statens Pensjonskasse er underlagt, nedfelt i lov om Statens Pensjonskasse.

Statens Pensjonskasse administrerer i hovedsak tjenestepensjonsordninger for ansatte i staten og statseide selskaper, men forvalter også pensjonsordningen for lærere i kommunal, fylkeskommunal og privat sektor, ansatte i private og statlige apotek (apotekerordningen), ansatte i forskningssektoren og ansatte i organisasjoner. For statlig ansatte er ordningen som utgangspunkt obligatorisk¹⁴, men unntak er blant annet gjort for statlig ansatte sykepleiere (sykepleierordningen), sykehusleger og ansatte i helseforetak som har sine ordninger i private

¹⁰ Kilde: Selskapets hjemmeside, www.vital.no

¹¹ Jf. forsikringsvirksomhetsloven § 7-1(1)

¹² Akershus og Buskerud har fylkeskommunale pensjonskasser, mens kommunene Andebu, Arendal, Bergen, Bodø, Drammen, Elverum, Flekkefjord, Fjell, Halden, Haugesund, Kristiansand, Molde, Moss, Sandefjord, Sandnes, Skien, Stokke og Trondheim har opprettet egne kommunale pensjonskasser. Kilde: Hjemmesiden til Statens Pensjonskasse, oversikt over parter i Overføringsavtalen

¹³ Jf. forsikringsvirksomhetsloven § 7-2 andre ledd.

¹⁴ Jf. lov om Statens Pensjonskasse § 5 første ledd

⁸ Kilde: Selskapets hjemmeside, www.klp.no

⁹ Kilde: Selskapets hjemmeside, www.storebrand.no

selskap eller egne pensjonskasser. Pensjonsordningene i SPK er hovedsakelig ikke-fonderte ordninger.¹⁵ Medlemmer i SPK betaler 2 prosent av lønnen i pensjonsinnskudd. Arbeidsgiverandel betales bare av virksomheter som har egne inntekter. Den delen av de årlige utbetalingene som ikke dekkes av innskuddene, dekkes ved løpende bevilgninger over statsbudsjettet.¹⁶

2.4 Pensjonsordninger innen offentlig tjenestepensjon

I markedet for offentlige tjenestepensjon regnes arbeidsgivere som pensjonsleverandørenes kunder, men det er arbeidstakerne som mottar den endelige ytelsen, og som dermed er sluttbruker av tjenesten. Det er arbeidstakerorganisasjonene som forhandler frem pensjonsrettighetene på vegne av arbeidstakerne, og vilkårene for ordningene avgjøres i tariffoppgjøret. Særordninger for enkelte yrkesgrupper gjør at de fleste arbeidsgivere i offentlig sektor må forholde seg til flere pensjonstilbydere. I det videre presenteres hovedgruppene av etterspørere og hvilke særordninger som finnes for enkelte yrkesgrupper.

2.4.1 Pensjonsordninger for ansatte i helseforetak

Pensjonsordninger for ansatte i helseforetak omfatter følgende ordninger:

- Pensjonsordning for sykepleiere (Sykepleierordningen)
- Pensjonsordning for apotekere (Apotekerordningen)
- Pensjonsordning for sykehusleger
- Pensjonsordning for øvrige ansatte i helseforetak

Da helseforetakene ble etablert 1. januar 2002 gikk de fra å være fylkeskommunale til å bli statlige. I forbindelse med vedtakelsen av helseforetaksloven¹⁷ ble spørsmålet om pensjoner tatt opp. I Ot.prp. nr. 66 (2000-2001) kapittel 2.13.5 uttaler departementet at "det [er] viktig at alle arbeidstakere sikres opprettholdelse av pensjonsrettigheter ved at de nåværende pensjonsordninger videreføres." På bakgrunn av dette fastslår Sosial- og helsedepartementet "at det vil bli vedtektsfestet at arbeidstakerne skal få videreført sine pensjonsordninger innen det offentlige bruttosystem." Videre ble det uttalt at det er behov for "en nærmere vurdering av spørsmålet om pensjonsleverandører."

Pensjon er også et tema i overenskomsten for helseforetak for perioden 1. mai 2002 – 30. april 2004, Del A1 (sosiale bestemmelser). Overenskomsten er inngått mellom NAVO (nå Spekter) og forbund i LO, YS, SAN, Unio og Akademikerne. I overenskomsten pkt 9 uttales følgende om pensjon: "Partene har som felles mål at man skal avtale nærmere innhold og utforming av pensjonsforhold for ansatte i helsefor-

etakt, herunder nødvendig harmonisering av dagens tjenestepensjonsordninger og AFP-ordningen. Inntil dette arbeidet er sluttført og partene eventuelt har avtalt annen pensjonsordning, er partene enige om å videreføre eksisterende pensjonsordninger for de ansatte inkludert dagens ordning med hensyn til hva som er pensjonsgivende inntekt." Som en følge av overenskomsten ble det en frys i vurderinger av endringer av pensjonsordninger for ansatte i helseforetak. Bestemmelsen om frys av pensjonsforhold er videreført i senere overenskomster, og er fortsatt gjeldende. Frysen er altså forankret i tariffavtale og anses å være forpliktende for partene. Etter "frysingen" av pensjonsavtalene i 2002 har det ikke vært gjennomført anbudskonkurranser innenfor helseordningene.

2.4.1.1 Sykepleierordningen

Ifølge sykepleierpensjonsloven¹⁸ § 1 skal offentlige godkjente sykepleiere ansatt i privat, fylkeskommunal eller statlig virksomhet være medlemmer i pensjonsordningen for sykepleiere. Det følger av sykepleierpensjonsloven § 33 at Kongen v/ Arbeidsdepartementet bestemmer hvordan ordningen skal administreres. Det er den enkelte kommune, fylkeskommune, bedrift eller helseforetak som betaler pensjonspremie for sine ansatte. Pensjonsordningen for sykepleiere er ved kongelig resolusjon blitt administrert av KLP siden ordningen ble opprettet i 1962. Sykepleierpensjonsloven § 3 andre ledd åpner for at sykepleiere som er omfattet av pensjonsordninger som er "likeverdige med pensjonsordninger etter denne lov" kan unntas fra medlemskap i sykepleierpensjonsordningen.¹⁹ Sykepleiere ved de tidligere statlige sykehus er medlemmer i Statens Pensjonskasse, også etter overgangen til helseforetak i 2002.

2.4.1.2 Apotekerordningen

Pensjonsordningen for apotekvirksomhet (POA) er en lovfestet tjenestepensjonsordning for apotekere og ansatte ved apotek i Norge. Personalet ved Apotekforeningen, Norges Farmaceutiske Forening, Farmasiforbundet og enkelte andre stillinger med tilknytning til farmasifaget, omfattes også av pensjonsordningen. Det er Arbeidsdepartementet står for innkjøpene i pensjonsordningen for apotekansatte, og arbeidsgiver ved det enkelte private apotek eller helseforetak som betaler pensjonspremie for sine ansatte. Pensjonsordningen for apotekvirksomhet er lagt til Statens Pensjonskasse gjennom lov om pensjonsordning for apotekvirksomhet § 30.

¹⁵ Pensjonsordningen for apotekansatte er imidlertid en fondert ordning. Dette fondet forvaltes gjennom plassering i norske og internasjonale finansprodukter.

¹⁶ Se NOU 2004:1 Modernisert folketrygd kapittel 1

¹⁷ Lov av 15. juni 2001 nr. 93 om helseforetak

¹⁸ Lov av 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere

¹⁹ Sykepleiere i Oslo kommune ansatt før 1. januar 2002, og sykepleiere ansatt ved de tidligere fylkeskommunale sykehusene Akershus universitetssykehus og Sykehuset Asker og Bærum er medlemmer av henholdsvis kommunenes og fylkeskommunenes pensjonsordninger (Oslo Pensjonsforsikring AS og Akershus fylkeskommunale pensjonskasse).

2.4.1.3 Pensjonsordningen for sykehusleger

Pensjonsordningen for sykehusleger omfatter leger som er ansatt ved offentlige og private sykehus. Ordningen ble opprettet i 1994 ved sammenslutning av Pensjonsordningen for overleger og Pensjonsordningen for underordnede sykehusleger, og administreres av KLP. Som følge av "frysingen" av pensjonsavtalene i forbindelse med opprettelsen av helseforetakene i 2002 har det ikke skjedd endringer i hvilken aktør som administrerer ordningen. Ordningen gir i grove trekk tilsvarende ytelser som andre offentlige tjenstepensjonsordninger og administreres/finansieres i stor grad på tilsvarende måte som kommunale tjenstepensjonsordninger i fellesordninger etter forsikringsvirksomhetsloven kapittel 10. Av tariffavtalen som gjelder for sykehuslegene fremgår det at leger etter godkjenning fra tariffpartene kan meldes inn i en annen pensjonsordning som er likeverdig med Pensjonsordningen for sykehusleger. Det fremgår eksplisitt fra tariffavtalen at Statens Pensjonskasse ansees som en "likeverdig ordning".

2.4.1.4 Pensjonsordningen for øvrige ansatte i helseforetak

Pensjonsordninger for øvrige ansatte i helseforetak gjelder ansatte som ikke omfattes av Pensjonsordningen for sykepleiere, apotekerordningen eller pensjonsordningen for sykehusleger. Ordningene følger av Overenskomsten for helseforetak. Som følge av "frysingen" av pensjonsavtalene i forbindelse med opprettelsen av helseforetakene i 2002 administreres pensjonsordningen for øvrige ansatte i helseforetak av de pensjonsleverandørene som administrerte de før (se over). Ordningen administreres i dag av KLP.

2.4.2 Pensjonsordning for ansatte i kommuner og fylkeskommuner

Kommuner, fylkeskommuner og kommunale foretak har ingen plikt til å holde seg til en bestemt pensjonsleverandør, så lenge leverandørens tilbud oppfyller kravene i Hovedtariffavtalen i kommunal sektor. Etter Hovedtariffavtalen skal tjenstepensjonsordningen i kommunal sektor skal være basert på et finansieringssystem som er alders- og kjønnsnøytralt, og premien skal beregnes på grunnlag av et kollektiv som hos den enkelte leverandør utgjøres av samtlige kommunekunder og fylkeskommunekunder. Opptjente rettigheter skal hvert år reguleres i takt med lønnsutviklingen i samfunnet. Det er den enkelte kommune, fylkeskommune eller kommunale foretak som etterspør pensjonsordningene og som betaler pensjonspremie for sine ansatte.

2.4.3 Pensjonsordning for ansatte i skoleverket²⁰

I grunnskolen, den videregående skolen og andre skoler som drives av kommune og fylke, er det pedagogiske personalet medlemmer i Statens Pensjonskasse. I tillegg kan noen private skoler og folkehøgskoler være medlem. Førskolelærere ansatt i undervisningsstilling etter grunnskoleloven, har rett til medlemskap i Statens Pensjonskasse. Lærere som er ansatt gjennom skolefritidsordningen (SFO) omfattes ikke av Statens Pensjonskasse, men derimot av kommunale pensjonsordninger. Ved skoler som fortsatt drives direkte av staten, er også det øvrige personalet medlemmer av Statens Pensjonskasse. Ved private grunn- og videregående skoler, inkludert folkehøgskoler er kun det pedagogiske personalet omfattet av medlemskapet i Statens Pensjonskasse.

2.5 Pensjonskontoret²¹

Pensjonskontoret ble opprettet av tariffpartene innen KS-området ved hovedtariffoppgjøret 2004, med det formål å føre tilsyn med pensjonsleverandøren praktisering av gjeldende pensjonsbestemmelser nedfelt i Hovedtariffavtalen innen KS-området. Organisasjonens styre er sammensatt av de organisasjoner på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden som er parter i Hovedtariffavtalen innen KS-området, representert ved KS og forhandlingssammenslutningene: LO Kommune, Unio, YS-K og Akademikerne-K. Styret ledes av en representant fra KS, mens styrets nestleder er representant fra LO Kommune og er også styrerepresentant i KLP. Pensjonskontoret er en koordinerende instans og en tilrettelegger for å sørge for at anbudsprosessene følger aktuelle HTA-bestemmelser. Kontoret bidrar med generell informasjon og veiledning om regelverk og praktiske forhold i forkant av og under anbudsprosessen. I denne sammenheng utarbeides årlig en pensjonsveileder, se nærmere nedenfor i kapittel 4.

²⁰ Lov om Statens Pensjonskasse § 5 andre ledd gir hjemmel for å gi medlemskap til grupper som ikke faller inn under første ledd. Lærere er innlemmet i Statens Pensjonskasse ved særskilt vedtak av Stortinget.

²¹ Kilde: Pensjonskontorets hjemmeside, www.pensjonskontoret.no

3. Markedet for offentlig tjenstepensjon

Konkurransetilsynets oppdrag er å vurdere konkurransesituasjonen i markedet for offentlig tjenstepensjon. For å kunne gjennomføre en konkurranseøkonomisk vurdering av offentlig tjenstepensjon må konkurrentene identifiseres. Som det fremgår av foregående kapittel er dette et marked preget av en rekke reguleringer og særordninger knyttet blant annet til forskjellige yrkesgrupper, og om en er ansatt i stat eller kommune. Disse forholdene har avgjørende betydning for hvilke aktører som er i direkte konkurranse med hverandre, og fører til at markedet er delt opp i ulike segmenter.

Nedenfor gis en beskrivelse av segmentene innen markedet for offentlig tjenstepensjon. Det presiseres at vurderingene som gjøres i denne rapporten ikke uten videre vil kunne anvendes direkte i enkeltsaker.

3.1 Produktet offentlig tjenstepensjon

Det eksisterer et standardisert tjenstepensjonsprodukt for arbeidstakere i offentlig sektor. Innholdet i pensjonsavtalene er detaljregulert gjennom lov- og forskriftsbestemmelser, tariffavtaler og aktuarmessige prinsipper. Offentlig tjenstepensjon skal være *ytelsesbaserte* bruttoordninger der selskapet forplikter seg til en bestemt pensjonsutbetaling som sammen med folketrygden skal utgjøre 66 prosent av sluttlønn. Pensjonsrettighetene skal videre være omfattet av *Overføringsavtale* med Statens Pensjonskasse, som sikrer at arbeidstakernes pensjon ikke påvirkes når de skifter arbeidsgiver innen offentlig sektor. Offentlige tjenstepensjonsprodukter, enten de tilbys av private eller offentlige aktører, skiller seg dermed ikke fra hverandre når det gjelder de sentrale produkttegenskapene.

3.2 Markedssegmenter

Et sammensatt regelverk er avgjørende for hvor arbeidsgiverne kan kjøpe ordningene, og for om de kan vurdere tilbud fra alternative tilbydere. Basert på dagens markedsstruktur kan man derfor skille mellom tjenstepensjon i *kommunal- og fylkeskommunal sektor* (heretter kalt kommunal sektor), tjenstepensjon i *helsesektoren* og tjenstepensjon for *statlig ansatte*. Selv om pensjonsproduktene som tilbys i de tre segmentene i det vesentlige er like, hindrer rettslige begrensninger i etterspørernes valgfrihet et helhetlig åpent marked for offentlig tjenstepensjon. De tre segmentene vil derfor behandles som egne markedssegmenter.

I segmentet for tjenstepensjon i kommunal sektor finnes det flere private livsforsikringsselskaper som tilbyr sine produkter, og arbeidsgivere står i utgangspunktet fritt til å velge leve-

randører. Markedssegmentet for tjenstepensjonsprodukter i helsesektoren er mer sammensatt. Sykepleiere, sykehusleger og øvrige ansatte i helseforetakene har sine ordninger låst til KLP, mens de ansatte ved sykehusapotekene har sin ordning låst til Statens Pensjonskasse (via apotekerordningen). Dagens ordninger i helsesektoren dermed regulert slik at de ikke er tilgjengelig for konkurranse. I segmentet for tjenstepensjon for statlig ansatte eksisterer det ikke et *marked* for tjenstepensjonsprodukter, da statsansatte er obligatoriske medlemmer i Statens Pensjonskasse. Statlige arbeidsgivere kan ikke velge å orientere seg i et marked, men må (med enkelte unntak) benytte statens egen pensjonsordning.

Ovennevnte viser at markedssegmentet for tjenstepensjon i kommunal sektor, er det eneste der det per i dag finnes konkurranse. Tjenstepensjonsproduktene i dette markedssegmentet leveres hovedsakelig av private livsforsikringsselskaper. Storebrand, Vital og Kommunal Landspensjonskasse identifiseres som aktuelle tilbydere.

Konkurransetilsynet legger videre til grunn at pensjonsordninger i Statens Pensjonskasse ikke er reelle substitutter for pensjonsordningene i de private selskapene, da etterspørere av kommunal tjenstepensjon ikke kan velge at deres ansatte skal meldes inn i Statens Pensjonskasse. Som gruppe regnes heller ikke opprettelse av egne kommunale pensjonskasser som en aktør i det kommunale markedet, da en pensjonskasse kun tilbyr pensjon til de kommunalt ansatte i den eller de kommuner som eier pensjonskassen. For den enkelte etterspørere er derfor andre kommunale pensjonskasser ikke aktuelle leverandører. Pensjonskassenes betydning for konkurransen i markedet vil imidlertid vurderes under kjøpermarkt i den videre konkurranseanalysen, se avsnitt 5.5 nedenfor.

Dersom tilbydere av andre tjenstepensjonsprodukter raskt kan utvide sin produktportefølje til å tilby offentlig tjenstepensjon som respons på en eventuell prisøkning i dette markedet vil det kunne ha betydning for konkurransesituasjonen. Per i dag finnes det flere bedrifter som leverer tjenstepensjonsordninger til det private markedet. Disse leverer i hovedsak *innskuddsbaserte nettoordninger*. Aktørene i det private markedets muligheter til å utvide produktporteføljen begrenses blant annet av at de må søke konsesjon og oppnå godkjenning fra Finanstilsynet, noe som kan ta opp til seks måneder. Videre kreves det at styremedlemmer, administrerende direktør eller annen person som faktisk leder virksomheten skal ha nødvendig erfaring. En omstilling fra det private til det offentlige markedet vil derfor kunne kreve betydelige ressurser og kompetanseutvikling.

Konkurransetilsynet vurderer det dermed ikke som sannsynlig at omstilling av produksjonen kan skje raskt nok eller med tilstrekkelig lav risiko til at tilbydere av nettobaserte innskuddsordninger inngår som aktører som er i direkte konkurranse med de etablerte tilbyderne av offentlig tjenstepensjon i det kommunale markedet. Aktørene som tilbyr ytelsesbaserte nettoordninger kan imidlertid utgjøre potensielle konkurrenter i markedet for offentlige tjenstepensjonsordninger. Dette omtales nærmere i konkurranseanalysen nedenfor, se avsnitt 5.4.

3.3 Geografiske utstrekning

Offentlige tjenstepensjonsordninger i det kommunale segmentet tilbys i dag ikke av utenlandske aktører. Dette henger trolig sammen med at markedet preges av et komplisert produktregelverk med bestemmelser som skiller seg fra andre lands regelverk. Det vises til at tjenstepensjonsordninger i offentlig sektor skal samordnes med folketrygden i Norge, samt tariffavtalens innvirkning på markedsforholdene. I dagens situasjon er det ikke noe som tyder på at den geografiske utstrekningen av markedet for offentlig tjenstepensjon i det kommunale segmentet er større enn Norge. Tilsvarende momenter gjør seg også gjeldende for helsesegmentet og statlig sektor.

3.4 Oppsummering

I markedet for offentlig tjenstepensjon gjør rettslige forhold at det må skilles mellom tjenstepensjon i *kommunal sektor*, tjenstepensjon i *helsesektoren* og tjenstepensjon for *statlig ansatte*. Selv om produktet som etterspørres i det alt vesentlige er likt på tvers av disse gruppene er det under dagens regelverk bare pensjonsordninger for kommunalt - og fylkeskommunalt ansatte som kan tilbys av mer enn én aktør. Det er i dag bare tjenstepensjon for kommunalt og fylkeskommunalt ansatte som utgjør *et marked* i Norge. Ordningene innen de to øvrige markedssegmentene er låst til en aktør, og det eksisterer således i dag ikke noe marked for disse etterspørerne. Følgelig eksisterer det heller ikke ett enhetlig marked for offentlig tjenstepensjon.

4. Reguleringer og konkurranseparametre

Som påpekt over består selve produktet innen offentlig tjenestepensjon av en standardisert tjeneste. Videre er premien og prisingen regulert gjennom tariffavtaler, lovgivning og aktuarmessige prinsipper. I et marked der sentrale konkurranseparametre er regulert, kan det stilles spørsmål ved hva aktørene konkurrerer på. Videre kan det stilles spørsmål ved om konkurranse kan føre til lavere pris og bedre produkter under slike markedsforhold.

I kommunal sektor er praksis at regelverket for offentlig anskaffelse anvendes dersom en kommune bestemmer seg for å konkurranseutsette sin pensjonsordning. Praksis bygger på at KS i 2005 kom frem til at anbudsreglene i lov om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse dersom en kommune bestemmer seg for å konkurranseutsette sin pensjonsordning.²² Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) har i flere saker i ettertid også kommet frem til at anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse for innkjøp av kommunal tjenestepensjon.²³ Kommuner som ønsker å skifte leverandør av pensjonsordninger vil derfor foreta utlysning av en anbuds konkurranse. Praksisen omtales nærmere nedenfor i avsnitt 5.5.4. Sammen med de regulatoriske forholdene danner anbudsprosessene rammen for konkurransen i markedet. Det er derfor naturlig med en nærmere redegjørelse for disse reguleringene og hvilke konkurranseparametere som vektlegges i anbudsprosessen, før konkurranseintensiteten vurderes i kapittel 5. Som avsnittene under vil vise er det rom for konkurranse både på pris og kvalitet i markedet for offentlig tjenestepensjon.

4.1 Konkurranseparametre

Konkurransen mellom aktørene dreier seg først og fremst om nivået på pensjonspremien (dvs. spareelementet), hvilke priser selskapene tar for risiko, forvaltning og administrasjon, samt ulike kvalitative elementer ved tjenesten. Pensjonspremien (se 4.1.1) og priselementene (se 4.1.2) utgjør kommunenes samlede kostnad, som sammen med de kvalitative elementene utgjør tildelingskriteriene i anbudsprosessen (se 4.1.3).

4.1.1 Pensjonspremien

Pensjonspremien er i hovedsak et uttrykk for sparing, hvor premien er et anslag på hva som årlig må avsettes for å dekke fremtidige forpliktelser. Pensjonspremien fastsettes med ut-

gangspunkt i regulerte kalkulasjonsmetoder, tariffbestemte pensjonsvilkår og karakteristika ved medlemmene av pensjonsordningen. Etter Hovedtariffavtalen i kommunal sektor skal tjenestepensjonsordningen for kommunalt ansatte inngå i kjønnsnøytrale premieutjevningsselskaper.²⁴ Utjevningen skal foregå slik at premien regnet som prosent av arbeidstargernes pensjonsgrunnlag skal være den samme innenfor premieutjevningsselskapet. En konsekvens av dette er at endringer i premier overfor en kunde må gjøres gjeldende overfor alle kundene i det aktuelle premieutjevningsselskapet.²⁵

4.1.2 Priselementer

Fastsettelse av pristariffer reguleres av kapittel 9 i forsikringsvirksomhetsloven. De sentrale bestemmelsene er lovens bestemmelser om pristariffer i § 9-3, hvor det heter at selskaper ved fastsettelse av pristariffer skal skille mellom de ulike marginene selskapet tar for:

- forvaltning av midler
- administrative tjenester
- dekning av risiko knyttet til person
- dekning av risiko knyttet til forvaltning

Risikomarginene og fortjenesteelementene i pensjonsordningene bestemmes av forsikringsselskapene selv, men skal fastsettes i henhold til meldinger som er sent til Finanstilsynet. Det er derfor begrenset spillerom for å priskonkurranse i etterfølgende forhandlinger. For noen av priselementene kreves det utjevning, slik at alle kommuner betaler samme pris. Det gjelder blant annet administrasjonskostnadene. For de øvrige elementene er det imidlertid rom for differensiering; det gjelder risikomarginer (person og forvaltning), og premie for forvaltning av midler.

4.1.3 Tildelingskriterier

I de fleste tilfeller gjennomfører kommuner anbudsprosessen med utgangspunkt i pensjonsveilederen utarbeidet av Pensjonskontoret.²⁶ Pensjonsveilederen kan derfor sies å gi uttrykk for hvilke egenskaper ved produktet etterspørerne

²² KS' B-rundskriv nr 9/2005 av 9. juni 2005

²³ KOFA-saker: 2006/161, 2009/44, 2009/10, 2009/19, 2009/20 og 2009/159

²⁴ Prinsippet innebærer at pensjonsavtaler med livsforsikringsselskap utformes slik at alle kommunekunder organiseres i et eget kollektiv. Innenfor premieutjevningsselskapet skal samlet premie fordeles mellom kommunekundene på en slik måte at pensjonsordningen ikke skal virke utstøtende eller til hinder for rekruttering på grunnlag av kjønn eller alder. Prinsippet er nedfelt i Hovedtariffavtalen innen KS-området: HTA kapittel 2, pkt. 2.1.8 samt vedtekter for Tjenestepensjonsordning (TPO) § 13-2, nr. 1(2).

²⁵ Kilde: NOU 2004:1 Modernisert folketrygd kapittel 2

²⁶ Se avsnitt 2.5 på side 11.

i markedet vektlegger. Vurdering og vektning av tildelingskriterier kan være komplisert, og oppdragsgivere gjør ofte bruk av konsulenter (forsikringsmeglere). I tildelingsfasen skal tilbudene evalueres og sammenlignes med utgangspunkt i de forhåndsfastsatte tildelingskriterier. Disse består av forhold ved pensjonspremien, de ulike prislelementene og ulike kvalitative vurderingskriterier. Veilederen fastsetter imidlertid ikke hvilken vekt de ulike parametrene skal ha. Tildelingen skjer normalt på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige.

Pensjonskontoret deler de aktuelle konkurranseparametrene i to hovedkategorier: forsikringstekniske forhold og forhold vedrørende kapitalforvaltning av fondet.

Av de forsikringstekniske forhold vurderes for det første *stabiliteten* og *kvaliteten* på premieutjevningssfellesskapet. Størrelse og sammensetning av medlemmene i et utjevningssfellesskap (bestandprofilen) er avgjørende faktorer ved beregning av tilbyders pensjonsforpliktelser og dermed kommunenes pensjonskostnad. Ved vurdering av tilbud fra en pensjonsleverandør vil en kommune sammenligne den beregnede langsiktige pensjonskostnaden for de alternative tilbyderne. Beregningen er basert på bestandprofilen i tilbyderens premieutjevningssfellesskap. Dersom en av tilbyderne har et premieutjevningssfellesskap med lavere kostnad enn det fellesskapet kommunen

inngår i, vil kommunen ha mulighet til å oppnå økonomisk fordel gjennom kostnadsutjevning dersom kommunen flytter til denne tilbyders fellesskap. Motsatt vil flytting for en kommune som allerede inngår i det fellesskapet med den laveste kostnaden kunne innebære en økonomisk ulempe.

Videre vurderes det hvor stor andel av ytelsene i ordningen som er forsikret, premie for forsikrede ytelser og budsjettert kostnad for uforsikrede hendelser. Det vurderes også hvor stor avsetning (kapitalbinding) til premiereserve det kreves ved innlemmelse i premieutjevningssfellesskapet. Endelig vurderes omfanget av pensjonsordningens administrasjon og kostnadene forbundet med dette, samt pensjonsordningens kundebehandling og den rapportering som vil finne sted.

Av forhold knyttet til kapitalforvaltningen av fondet vurderes kapitalforvaltningspremie, forventet avkastning²⁷ og risiko-profil, forvaltningsstrategi, samfunnsansvar, service og rådgivning, og tilbyders forvaltningskvalitet (målt ved historisk avkastning).

I tillegg til de nevnte kriterier nevner også aktørene i markedet at det har blitt et økt fokus på tilleggstjenester, både for arbeidsgiver og arbeidstaker, som ikke nødvendigvis har noen tilknytning til selve pensjonsproduktet. Det nevnes blant annet gunstige lån, skadeforsikring, fondssparing og banktjenester.

²⁷ Forventet avkastning er styrt av grunnlagsrenten, som er den renteavkastning livsforsikringselskapene har garantert og som må godskrives premiereserven for at de avtalte pensjonsbeløp blir opptjent. For tiden er grunnlagsrenten satt til 3 prosent. Grunnlagsrenten blir også omtalt som garanti-rente, teknisk rente eller beregningsrente.

5. Konkurransanalyse

Ved vurderingen av konkurranseintensiteten i et marked er flere forhold relevant. Sentrale momenter er markedsstruktur og konsentrasjon, kundemobilitet, aktørenes responsmuligheter, etableringshindringer, potensiell konkurranse og kjøpermak. Disse faktorene virker sammen og påvirker graden av konkurranse i markedet, og vil bli vurdert i det følgende. Ovenfor i kapittel 3 har Konkurransetilsynet funnet at markedet for offentlig tjenstepensjon består av tre ulike segmenter, der det kun eksisterer konkurranse om pensjonsordningene i kommunal sektor. I segmentet tjenstepensjon for statlig ansatte eksisterer det ikke et marked for tjenstepensjonsprodukter, da statsansatte er obligatoriske medlemmer i Statens Pensjonskasse. Videre er ordningene i helsesektoren per i dag regulert slik at de ikke er tilgjengelig for konkurranse, dels på grunn av den omtalte frysen i tariffavtalene, og dels på grunn av andre regulatoriske forhold.

På denne bakgrunn vil tilsynet begrense konkurranseanalysen til kun å gjelde kommunal sektor. Analysen vil likevel være relevant for vurderingen av hvordan konkurransen i helsesegmentet *kan* bli, dersom segmentet åpnes for konkurranse. I så fall vil helsesegmentet bli en del av et felles marked med det kommunale segmentet, og konkurranseforholdene vil i det vesentlige være de samme som det som følger av analysen under.

5.1 Markedsandeler og konsentrasjon

Markedsandeler og konsentrasjon er et sentralt utgangspunkt for å kunne vurdere konkurranseintensiteten i et marked. Brutto forfalt forsikringspremie kan benyttes som mål for omsetning i markedet for offentlig tjenstepensjon. Tabell 5.1 viser utvikling i bruttopremie for henholdsvis Storebrand, Vital og KLP i perioden 2004 – 2009.²⁸

²⁸ Som følge av innføring av ny årsregnskapsforskrift er regnskapsdelen av statistikken endret iht. denne f.o.m. 1. kvartal 2008. Tallene er dermed ikke sammenlignbare med tidligere år.

Tallene viser brutto forfalt premie for ordningene i kommunesektoren.

De ulike aktørenes markedsandeler er illustrert i figur 5.1. I 2009 hadde KLP en markedsandel på 66 prosent, mens Storebrand og Vital hadde henholdsvis 16 og 18 prosent av markedet. For KLP innebærer dette et fall på 10 prosentpoeng fra 2004, mens Storebrand og Vital har økt sine markedsandeler med henholdsvis 6 og 4 prosentpoeng fra 2004. Dersom aktørene er de samme og markedsandelene endres lite over tid, kan det være grunn til å stille spørsmål ved konkurranseforholdene. Et viktig poeng er imidlertid at kravet om anbuds-konkurranse først ble gjort gjeldende i 2006, og har dermed kun hatt virkning i få år relativt til at kontrakter for administrasjon og forvaltning av pensjonsordninger kan antas å være langsiktige.

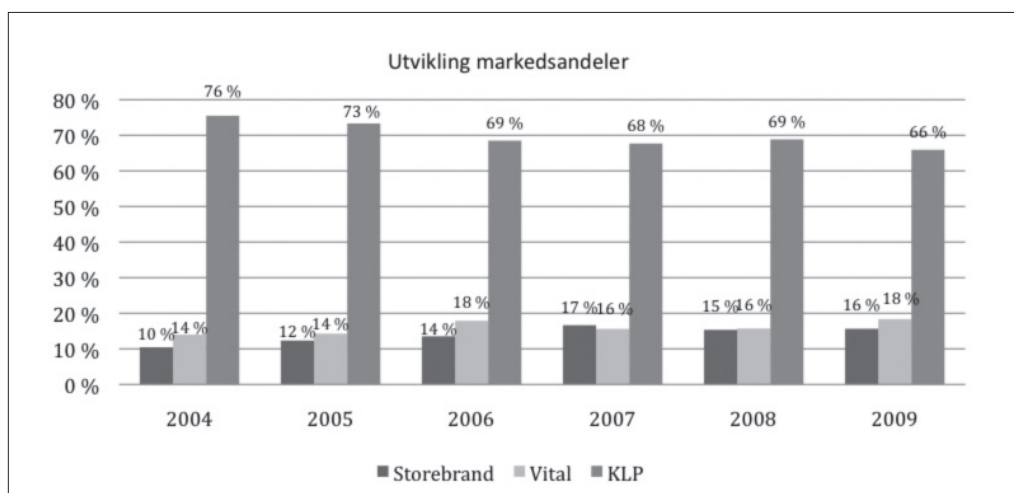
Markedskonsentrasjon er et mål på antall tilbydere i et marked og deres relative størrelse. Indikatorer for markedskonsentrasjon brukes ofte for å beskrive konkurranseintensitet. En vanlig indikator for konsentrasjonsgraden i et marked er Herfindal-Hirschman-indeksen (HHI)²⁹. Tabell 5.2 viser hvordan HHI-indeksen har utviklet seg over perioden 2004 til 2009. HHI-indeksen har gått ned fra 6072 i 2004 til 4936 i 2009. Indeksen tilsier at markedet er svært konsentrert selv om konsentrasjonen er avtagende.

²⁹ Indeksen beregnes ved å kvadrere markedsandelen til alle aktørene i det relevante markedet, summere kvadratene og multiplisere med 10 000. HHI tar hensyn til relativ størrelse og fordeling av aktørene i et marked, og går mot 0 når aktørene er mange og jevnstore. HHI øker når antallet konkurranter avtar og når forskjellen i markedsandeler øker. En HHI på 10 000 innebærer et rent monopol. I europeisk konkurranserett legges det til grunn i retningslinjen for horisontale foretakssammenslutninger at verdier på under 1000 indikerer at markedet ikke er konsentrert, mens verdier på over 2000 er et uttrykk for at markedet har høy konsentrasjon.

Tabell 5.1: Brutto forfalt premie for perioden 2004 – 2009, kilde FNO og KLP.

Bruttopremie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Storebrand	1 049 972 000	1 164 379 000	1 654 220 000	2 424 887 000	2 602 560 000	2 359 946 000
Vital	1 406 649 000	1 347 367 000	2 185 190 000	2 272 331 000	2 666 335 000	2 769 238 000
KLP	7 576 016 000	6 912 078 000	8 358 412 000	9 847 643 000	11 658 256 000	9 932 382 000
Totalt	10 032 637 000	9 423 824 000	12 197 822 000	14 544 861 000	16 927 151 000	15 061 566 000

Figur 5.1: Utvikling i markedsandeler 2004 – 2009, kilde: FNO og KLP.



Tabell 5.2: Indikator for markedskonsentrasjon

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
HHI - indeks	6072	5669	5281	5306	5242	4936

C4-indeksen er en annen indikator for markedskonsentrasjon. Denne indikatoren viser hvor stor samlet markedsandel de fire største selskapene i markedet har. C4-indeksen har vært på 100 prosent gjennom hele perioden. Også denne indeksen indikerer følgelig at markedet for kommunal tjenestepensjon er meget konsentrert.

Det å observere få aktører i et marked er imidlertid ikke tilstrekkelig til at en kan utelukke muligheten for effektiv konkurranse. Mange aktører er heller ingen sikker indikasjon på effektiv konkurranse. Hvorvidt den sterke konsentrasjonen i markedet gjør at konkurransen er begrenset, avhenger av ulike markedsstrukturelle forhold, herunder kundemobilitet, konkurrentenes responsmuligheter, etableringshindringer, potensiell konkurranse og kjøpermakt.

5.2 Kundemobilitet

Med kundemobilitet menes i hvilken grad etterspørerne vil gå over til en annen tilbyder dersom nåværende tilbyders priser øker eller kvaliteten synker, sammenlignet med andre tilbydere.

Figur 5.2 gir en oversikt over antall kommuner som har gjennomført anbuds konkurranser siden 2005, da KS overfor kommunene avklarte at anbudsreglene skal følges dersom en kommune vil bytte leverandør.³⁰ Av figuren fremkommer

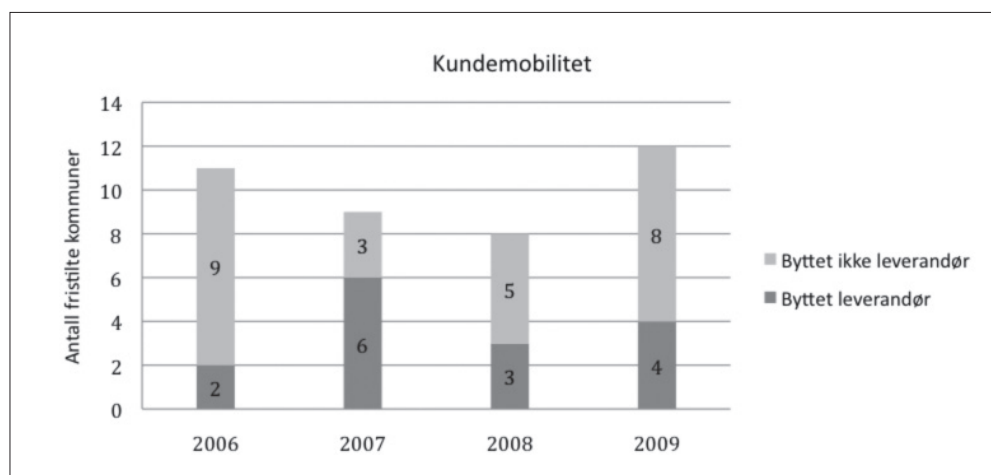
også hvor mange av anbuds konkurransene som resulterte i bytte av leverandør. Etter Konkurransetilsynets kjennskap har det ikke skjedd bytte av leverandør etter 2006 uten at det er gjennomført anbuds konkurranse. I perioden 2006 til 2009 gjennomførte totalt 40 kommuner anbuds konkurranser. I 15 av tilfellene endte konkurransen med bytte av leverandør. Det er 430 kommuner og 18 fylkeskommuner i Norge. Det er følgelig bare en liten andel av markedet som har valgt å gjennomføre anbuds konkurranser, til tross for at det fra 2005 ble lagt til rette for at private aktører kunne tilby pensjonsordninger til offentlige kunder på like vilkår som KLP.

Dette er med på å forklare hvorfor det knapt har vært endring i markedsandelen til de tre aktørene som utgjør tilbudssiden i dagens marked for tjenestepensjon til kommuner og fylkeskommuner. I dette markedet er det som nevnt antallet kunder tilnærmet konstant og den eneste måten å øke sin markedsandel på er å vinne kunder fra sine konkurrenter. Så lenge bare rundt 10 prosent av landets kommuner og fylkeskommuner faktisk har gjennomført anbuds konkurranser de siste fem årene vil markedsandelene nødvendigvis endre seg lite.

Lav byttefrekvens og stabile markedsandeler kan ikke uten videre tas som uttrykk for graden av konkurranse. Riktignok vil et marked med stor kundemobilitet og skiftende markedsandeler gjerne være preget av sterk konkurranse, men en kan ikke nødvendigvis trekke den motsatte konklusjon.³¹

³⁰ Se kapittel 4 over.

³¹ Det vises blant annet til professor notat fra Nils-Henrik Mørch von der Fehrs av 27. august 2009 med kommentarer til ECON Pöyry sin rapport 2008-068 Konkurransen i markedene for kommunal tjenestepensjon, vedlagt brev fra Pensjonskontoret av 15. oktober 2009.

Figur 5.2 Oversikt over fristilte kommuner/fylkeskommuner og mobilitet 2006-2009³², kilde: Storebrand

Det kan finnes flere grunner til at mobiliteten er lav i et marked. For det første kan det være at kundene er fornøyd med sin nåværende leverandør, og verdsetter andre faktorer enn bare pris. Tilsvarende kan kommunens bestandprofil ha betydning for om det er gunstig å flytte til et annet premieutjevningsselskap.

For det andre kan produktene som tilbys i markedet oppfattes som tilnærmet likeverdige av kundene, og at man dermed ikke oppnår noen særlig gevinst ved å bytte leverandør. Et sentralt kjennetegn ved produktet, er at vesentlige elementer ved produktets innhold og prisfastsettelse er underlagt reguleringer som i hovedtrekk er felles for alle leverandørene. Produktet det konkurreres om å levere kan derfor anses som relativt homogent, med få differensieringsmuligheter.

For det tredje kan en kunde oppleve at byttekostnadene, reelle eller opplevde, er (for) store. Byttekostnader påvirker flere av faktorene relatert til kundemobilitet. I markedet for kommunal tjenestepensjon er det særlig kostnadene ved anbudsprosesser og skifte av pensjonsinnretning som er relevante. Tjenestepensjoner er komplekse produkter, og et eventuelt skifte av pensjonsinnretning vil være forbundet med bruk av tid og interne ressurser, i tillegg til utgifter til forsikringsrådgivere, meglere og lignende. Byttekostnadene blir nærmere kommentert nedenfor i avsnitt 5.5.5.

5.3 Responsmuligheter

Normalt vil insentivene til prisøkning øke med markedsandelene til en bedrift. Dette skyldes at gevinsten ved prisøkningen blir stor i forhold til tapet som følger av redusert omsatt kvantum. Størrelsen på den samlede gevinsten ved prisøkningen avhenger blant annet av i hvilken grad konkurrentene

endrer sine priser og/eller øker sitt kvantum som respons på prisøkningen.

Konkurrentene må imidlertid ha ledig kapasitet til å øke kvantumet på kort sikt, uten at de marginale kostnadene øker betydelig. Konkurrentenes responsmuligheter vil således være begrenset av deres kapasitet. Kapasitetsbegrensninger synes imidlertid ikke å være til hinder for responsmulighetene i dette markedet. Både Vital og Storebrand vil uten videre kunne håndtere større kundevolumer enn de har i dag. Det antas at de i noen grad kan trekke veksler på den kapasiteten de har i markedet for private kollektive pensjonsordninger. Konkurrentenes responsmuligheter er imidlertid avhengig av at kundene faktisk setter i gang en anbudsprosess med sikte på å vurdere tilbud fra alternative pensjonsleverandører. Slike anbudsprosesser har som vist over bare blitt utført av en liten del av kundene de siste årene.

Responsmulighetene for konkurrentene i dette markedet synes i utgangspunktet å være gode, men i praksis er de betinget av at kundene responderer på eventuelle prisøkninger ved faktisk å gjennomføre anbuds konkurranser.

5.4 Etableringshindringer og potensiell konkurranse

En potensiell konkurrent er et foretak som per i dag ikke deltar i det relevante markedet, men som er i stand til, eller kan forventes å etablere seg som en respons på varige prisøkninger i markedet. I vurderingen av potensiell konkurranse undersøkes hvilke etableringshindringer foretakene møter, og om den forventede markedsutvikling tilsier at det er forretningsmessig gunstig å etablere seg. Høye etableringshindringer kan virke konkurransebegrensende da det reduserer konkurranstrykket fra potensielle konkurrenter. Etablerte aktører trenger da i mindre grad å ta hensyn til reaksjoner fra potensielle konkurrenter ved for eksempel en prisøkning. I markeder hvor det er lave etableringshindringer, vil

³² Figuren inkluderer også Fjell kommune og Molde kommune som dannet egne pensjonskasser i henholdsvis 2006 og 2008.

de etablerte være forsiktige med å øke prisene fordi dette kan tiltrekke nye aktører. Lave etableringsbarrierer virker således disiplinerende på de eksisterende aktørene i markedet. I det følgende vurderes i hvilken grad det foreligger etableringshindre i markedet for kommunal tjenstepensjon.

5.4.1 Komplekse produkter og regulatoriske forhold

Det er en felles oppfatning blant aktørene i markedet at produktet som tilbys er svært komplisert, særlig på grunn av en rekke lovfestede forsikringstekniske prinsipper og tariffbestemmelser. Ytelsesbasert tjenstepensjon krever blant annet investering i produktutvikling, IT-løsninger og spesialkompetanse, samt konsesjon fra myndighetene. For å sikre at livsforsikringsselskapene har dekning for sine pensjonsforpliktelser, må selskapene videre oppfylle krav til kapitaldekning og forsikringstekniske avsetninger. Kompleksiteten i produktene, kravene til kompetanse, kapital og innvilgelse av konsesjon er imidlertid ikke noe absolutt hinder for etablering, men gjør etableringsprosessen omfattende og ressurskrevende.

5.4.2 Modent marked

Markedet for kommunal tjenstepensjonsordninger kan betraktes som modent, der antall kunder i markedet er mer eller mindre konstant, og gitt ved antall kommuner, fylkeskommuner og kommunale foretak. Eventuelle nye aktører på tilbudssiden i markedet vil derfor være avhengig av å vinne kommuner som allerede er kunder hos de etablerte foretakene. Få nye kunder og lav mobilitet blant eksisterende kunder kan gjøre det vanskelig for nye aktører å etablere seg i markedet.

5.4.3 Skala- og samdriftsfordeler

Stordriftsfordeler (og samdriftsfordeler) kan utgjøre etableringshindringer i markedet, da konkurranse med eksisterende aktører blir vanskelig dersom disse har opparbeidet seg konkurransefordeler gjennom lavere driftskostnader og andre skalafordeler. Kostnadseffektivitet er en viktig konkurranseparameter i konkurransen om kundene i markedet for offentlig tjenstepensjon. Aktørene hevder imidlertid at det er vanskelig for nyetablerte selskaper å oppnå samme kostnadseffektivitet i forhold til forvaltet kapital og premieinnbetalinger, sammenlignet med etablerte aktører som eksempelvis kan fordele sine administrasjonskostnader på store kundefond. Videre vil det å holde seg til store aktører gjøre pensjonskostnaden mer forutsigbar og stabil, da eksempelvis innlemmelsen av nye kunder i kollektivet ikke har like stor prosentvis effekt på pensjonskostnaden enn det en tilsvarende innlemmelse har i et mindre kollektiv. Denne konkurransefordelen avhenger av størrelsen på kundemassen til den enkelte aktør, og hvordan dette vektlegges i en kommunes anbudsutlysning. KLP hevder selv å ha stordriftsfordeler i markedet for offentlig tjenstepensjon. Storebrand og Vital kan videre antas å ha stordriftsfordeler relativt til nye etablerere, og muligens også samdriftsfordeler gjennom deres tilstedeværelse i det tilgren-

sende private markedet. Etter Konkurransetilsynets vurdering utgjør derfor skala- og samdriftsfordeler etableringsbarrierer i markedet for offentlig tjenstepensjon.

5.4.4 Virkninger av KLPs selskapsform

Storebrand og Vital er begge organisert som aksjeselskap, mens KLP er organisert som et gjensidig forsikringsselskap. Dette innebærer at KLPs kunder ved opprettelse av pensjonsordning skyter inn egenkapital og derved også er eiere av selskapet. Denne egenkapitalen vokser hvert år da driften av pensjonsordningen skaper avkastning på egenkapitalen i tillegg til avkastning på selve forsikringsfondet. For kunder som har vært lenge i selskapet kan den opptjente egenkapitalen være høy. Ved flytting fra KLP får kundene med seg innskutt egenkapital. Kundene får imidlertid ikke med seg en andel av den oppsparte egenkapitalen som selskapet har opparbeidet seg i løpet av kundeforholdet. Praksisen kan innebære en innlåsnings effekt for kommuner som ønsker å bytte leverandør, eller etablere egen pensjonskasse. Både markedsaktører og kommuner påpeker dette forholdet som et hinder for konkurransen i markedet.

5.4.5 Virkninger av sykepleierordningen

I følge lov om pensjonsordning for sykepleiere skal offentlige godkjente sykepleiere ansatt i privat og fylkeskommunal eller statlig virksomhet være medlemmer i pensjonsordningen for sykepleiere. Sykepleiere har videre tariffestet rett og plikt til å bruke Kommunal Landspensjonskasse som forvalter av tjenstepensjonsfondet etter avtale med Arbeidsdepartementet. Sykepleierordningen, og praksisen omkring denne, gir dermed KLP monopol i dette segmentet. Ordningen kan imidlertid også ha konkurransebegrensende virkninger i markedet for kommunal- og fylkeskommunal tjenstepensjon, ved at alle kommuner med egen pensjonskasse eller tjenstepensjon levert fra andre private tilbydere enn KLP, likevel må melde inn ansatte sykepleiere i den KLP-administrerte sykepleierordningen. Dette innebærer at en hver kommune med ansatte sykepleiere må ha et kundeforhold til KLP, uavhengig av hvor kommunen ellers har plassert tjenstepensjonsordningen, hvilket kan være til ulempe for kommunene. Pensjonsordningen for sykepleiere slik den praktiseres i dag kan dermed virke innlåsende for kunder som ønsker å bytte pensjonsleverandør. Både Vital, Storebrand og pensjonskasseforeningen ytrer ønsket om å åpne for konkurranse også i dette segmentet, og påpeker den konkurransebegrensende effekten av at kundene uansett må forholde seg til KLP. Innspill fra kommunene antyder at også kundene ønsker en endring i denne praksisen, slik at sykepleierne blir en del av den enkelte kommunes pensjonsordning.

Det er grunn til å påpeke at problemet ikke løses dersom sykepleierordningen konkurranseutsettes. Så lenge det eksisterer et system som tillater at særordninger for alle ansatte innen enkelte yrkesgrupper, uansett arbeidsgiver, vil det oppstå innlåsnings effekter som følge av det. Det vil være positivt om

det åpnes for konkurranse fra andre aktører for denne gruppen, men det vil ikke fjerne det underliggende problemet.

5.4.6 Virkninger av medlemsfordeler

Livsforsikringsselskapene som tilbyr administrasjon og forvaltning av pensjonsordninger tilbyr ofte medlemmene av pensjonsordningene en rekke medlemsfordeler som ikke har noen direkte tilknytning til pensjonsproduktet. Gunstige lån, skadeforsikring, fondssparing og banktjenester er eksempler på fordeler for medlemmene, som kan inngå som en del av tilbudene til kommunene. Etter Hovedtariffavtalen i kommunal sektor skal de ansatte bli hørt i en eventuell pensjonsrelatert sak, eksempelvis ved bytte av pensjonsleverandør. Medlemsfordelene kan således tenkes å ha en konkurransevidende effekt ved at de ansatte ønsker å beholde sine medlemsfordeler hos eksisterende tilbyder. Medlemsfordeler kan dermed virke innlåsende på etterspørerne.

5.4.7 Oppsummering

Det er Konkurransetilsynets oppfatning at det finnes et visst konkurranstrykk fra potensielle konkurrenter i markedet for offentlig tjenstepensjon, særlig fra aktører i tilgrensende markeder (markedet for private tjenstepensjonsordninger). De spesielle kravene til tjenstepensjonsordninger i offentlig sektor kan imidlertid begrense den potensielle konkurransen. Videre kan konkurranstrykket fra potensiell konkurranse begrenses av etableringshindringer i markedet. Det er Konkurransetilsynets oppfatning at etableringsbarrierene i markedet for offentlig tjenstepensjon er høye. Disse etableringsbarrierene dreier seg i første rekke om kompleksiteten i produktet, krav til konsesjon, kompetanse og kapital, samt stordriftsfordeler på tilbudssiden. Lav mobilitet kombinert med at det ikke kommer nye kunder inn i markedet, kan utgjøre en betydelig etableringsbarriere for potensielle konkurrenter. Det finnes også innelåsende effekter knyttet til selskapsform, særordningen for sykepleiere og medlemsfordeler. Konkurransetilsynet vurderer fraværet av nyetableringer som en indikasjon på at de markedsmessige etableringshindringene i markedet for kollektive, ytelsesbaserte pensjonsordninger er høye. SpareBank1 var en aktør i dette markedet for noen år siden. De vant to anbudskonkurranser, men valgte likevel å trekke seg ut. Begrunnelsen for dette var at videre satsing ville bli for ressurskrevende.³³ Dette er med på å bekrefte inntrykket av at etableringshindringene i markedet er betydelige.

5.5. Kjøpermak

Kjøpermak innebærer at kjøper, på grunn av sin posisjon i markedet, kan motvirke at en leverandør øker prisene, senker kvaliteten, eller på annen måte leverer dårligere betingelser for kjøperen. Kjøpermakten kan blant annet gi seg utslag i

at kunden truer med å bytte leverandør eller starte egenproduksjon. Mulighetene til å utøve kjøpermak er blant annet avhengig av kundenes størrelse og markedsposisjon, og hvor avhengig leverandørene er av kundene som avsetningskanal. Viktige forhold som taler for at kjøperne kan nøytralisere eller balansere tilbyderes markedsmakt kan være når:

- Kjøperen uten store kostnader kan skifte til andre leverandører.
- Kjøperen har mulighet til selv å produsere varen, eventuelt enkelt og uten store kostnader "sponse" en ny leverandør til å etablere seg.
- Kjøperen er en viktig kunde for leverandøren i betydningen kjøper en stor andel av leverandørens samlede produksjon.
- Kjøperen kan utforme auksjon eller anbud som gjør at de ulike leverandørene blir satt opp mot hverandre.

5.5.1 Profesjonelle kunder

Markedet for offentlig tjenstepensjon er preget av et relativt lite antall kunder. Det kommer videre få (ingen) nye kunder inn i markedet, og nye kontrakter vinnes hovedsaklig ved overtagelse fra konkurrent. Avhengig av størrelsen på kommunen kan den enkelte kundes kjøp videre utgjøre en relativt stor andel av pensjonsleverandørens samlede forretningsvolum. Disse enkeltkundene kan derfor ha forhandlingsmakt. Forhandlingsmakten forsterkes ved at pensjonspremiene ofte representerer en betydelig utgift på det kommunale budsjettet, noe som kan medføre at kunden er prisfølsom. Ut fra høringssvarene er det tilsynets inntrykk at flere kommuner er svært opptatt av pensjonskostnader, og har løpende vurderinger og gjennomganger av sine ordninger. Denne aktive holdningen til de respektive pensjonsordningene må antas å gi gode kunnskaper i forhold til behov, og dermed øke kjøpermakten når en kommune eventuelt velger å gå ut på anbud med sin pensjonsordning.

Ved vurdering og vektning av tilbud fra ulike leverandører gjør oppdragsgivere ofte bruk av konsulentbistand (forsikringsmeglere). Forsikringsmeglere har informasjon og kompetanse som gjør at de kan vurdere tilbudene på vegne av kommunene på et høyt nivå. Meglerne vil kunne gjøre det enklere for kunden å sammenligne ulike løsninger og tilbud fra forskjellige konkurrenter, spesielt for større kunder med omfattende og komplekse pensjonsordninger. Med bistand fra forsikringsmeglere fremstår kundene derfor som profesjonelle.

5.5.2 Homogent produkt

Et sentralt kjennetegn ved produktet, er som nevnt tidligere at vesentlige elementer ved produktets innhold og prisfastsettelse er detaljregulert gjennom tariffavtaler, ufravikelige lover og aktuariemessige prinsipper som i hovedtrekk er felles for alle leverandørene i dette markedet. Produktet det konkurreres om å levere kan derfor anses som relativt homogent, med få differensieringsmuligheter. Anbudskonkurranse med

³³ Jf. ECON Pöyry sin rapport 2008-068 Konkurransen i markedene for kommunal tjenstepensjon

homogene produkter er forhold som taler for at kunden kan nøytralisere eller balansere tilbyderens markedsrett.

5.5.3 Bestandprofil og kjøperrett

Som det fremgår av avsnitt 4.1.3 vil den enkelte kommunes bestandprofil være avgjørende ved vurdering av ulike tilbyders utjevningsselskap. Som følge av reglene om utjevningsselskap vil enkelte kommuner i et kollektiv motta kostnadsfordeler gjennom utjevning med andre kommuner, mens andre vil betale mer enn det deres bestandprofil skulle tilsi. Konsekvensene av premieutjevning vil dermed være at kommuner med gunstige bestandprofiler kan antas å være mer attraktive i markedet enn kommuner med relativt sett mindre gunstige bestandprofiler. Kommunens bestandprofil kan således påvirke kjøperetten overfor tilbyder. Kommuner med gunstige bestandprofiler kan ikke forhandle seg til fordel for premieutjevningsselskapet, men kan antas å kunne få bedre betingelser for øvrige prislelementer og kvalitative forhold. Tilsvarende vil kommuner med mindre gunstige bestandprofiler ha svakere kjøperrett. Kjøperetten vil følgelig kunne variere med kommunens bestandprofil.

5.5.4 Anvendelse av anbudsreglene

Praksis i kommunal sektor er at regelverket for offentlig anskaffelse anvendes dersom en kommune bestemmer seg for å konkurranseutsette sin pensjonsordning. Det vises til redegjørelsen ovenfor i kapittel 4. KS konkluderer i et rundskriv fra 2005 med at det er tilstrekkelig at kommunene "med jevne mellomrom" foretar undersøkelser i markedet, og at det ikke er noe krav om å sette løpende avtaler ut på anbud. Pensjonskontoret konkluderer i sin orientering fra 2007³⁴ med at avtaler om kommunal tjenstepensjon ikke kommer inn under definisjonen av rammeavtale³⁵. Ut fra dette kan antas at det ikke er noe krav om at kontraktene skal anbudsettes, men dersom en kommune ønsker å skifte leverandør skal anbudskonkurranse benyttes.

I rapporten *Konkurransen i markedene for kommunal tjenstepensjon* av Econ Pöyry fra 2008 fremholdes det at orienteringen fra Pensjonskontoret ifølge rådgivere og meglere i markedet kan tolkes slik at dersom en kommune legger en slik kontrakt ut på anbud, må kommunen fortsette å sette kontrakten ut på anbud med visse mellomrom. Denne usikkerheten rundt anbudsplikten er ifølge Econ Pöyry med på å skape den lave mobiliteten, da kommunene er usikre på om en anbudskonkurranse automatisk forplikter dem til å arrangere ny anbudskonkurranse etter noen år.³⁶ En slik usikkerhet

kan være med på å redusere en eventuell kjøperrett, da selve usikkerheten kan føre til at kjøperetten ikke realiseres i en anbudskonkurranse.

Regelverket for offentlige anskaffelser er tilpasset engangskjøp, og det er ikke endelig avklart om det inneholder krav om regelmessige anbud for løpende leveranser av offentlig tjenstepensjon. Konkurransetilsynet har bedt om at FAD avklarer hva som er gjeldende rett knyttet til dette spørsmålet.³⁷ Med henvisning til avsnitt 5.5.3 ovenfor skal det pekes på at avhengig av om en kommune har en gunstig eller ugunstig bestandprofil, kan en plikt til regelmessige anbud tenkes å ha henholdsvis positive eller negative virkninger for den enkelte kommune. Konkurransetilsynet har ikke vurdert disse virkningene nærmere.

5.5.5 Mulighet for vertikal integrasjon

Kommunene har som nevnt mulighet til å opprette egen pensjonskasse, og dermed avslutte sitt forhold til en av leverandørene i markedet. Trusselen om å starte "egenproduksjon" kan gi kundene forhandlingsrett overfor leverandørene. Selv om ikke mange kommuner starter egne pensjonskasser, kan muligheten for å gjøre det disiplinere markedsaktørene. Det å opprette og administrere en egen pensjonskasse vil imidlertid kreve interne ressurser. Egen pensjonskasse har derfor vært mest attraktivt for store kommuner. Etter at forsikringsvirksomhetsloven³⁸ fra 1. juli 2007 åpnet for etablering av fellespensjonskasser har alternativet også blitt mer aktuelt for mindre kommuner. Muligheten for å gå sammen om felles pensjonskasser er foreløpig i liten grad utnyttet, og det ligger derfor et ubrukt potensial for sterkere utnyttelse av kjøperrett på dette området.

5.5.6 Byttekostnader

Flyttegebyret i kroner utgjør et relativt lite beløp; den direkte kostnaden ved å bytte pensjonsleverandør er satt til maksimalt 5000 kroner³⁹. Byttekostnader omfatter imidlertid også kostnadene knyttet til å gjennomføre anbudsprosesser og organisere leverandørbytte, og kan antas å være betydelige. Bytte av leverandør kan følgelig ikke skje uten at det påløper store kostnader. Dersom en kommune ønsker å se på muligheten for å bytte pensjonsleverandør vil dette for det første medføre betydelig bruk av interne ressurser. Dette har en direkte kostnad, og en alternativkostnad. De fleste kommuner må videre innhente konsulentbistand (forsikringsmeglere) for å evaluere tilbudene fra leverandørene. Utgifter til dette vil også være relevant. Flere av høringssvarene som tilsynet har mottatt peker på at kostnadene ved å bytte leverandør gjør at kjøperetten ikke utnyttes.

³⁴ "Ny anskaffelsesforskrift - kommunal tjenstepensjonsordning"

³⁵ En rammeavtale er en avtale som er inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører. Avtalen har til formål å fastsette vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i en gitt periode, særlig mht. pris og evt. planlagte mengder, jf. FOA § 4-2, bokstav f. I FOA § 15-1(4) står det som følger: "Rammeavtaler kan ikke inngås for mer enn fire år, med unntak av tilfeller som er særlig berettiget ut fra rammeavtalens gjenstand".

³⁶ Hentet fra blant annet ECON Pöyry sin rapport 2008-068 Konkurransen i markedene for kommunal tjenstepensjon, utarbeidet for Storebrand

³⁷ Jf. brev av 18. mars 2009 fra Konkurransetilsynet til FAD

³⁸ Jf. forsikringsvirksomhetsloven § 7-2 andre ledd.

³⁹ Jf. forskrift om maksimalsatser for flyttegebyr mv.

5.5.7 Oppsummering

Kundene i dette markedet representerer store kjøp og kan stå for en stor andel av livsforsikringsselskapets samlede portefølje. Kundene innhenter konsulentbistand i evalueringsprosessen og kan dermed anses som profesjonelle. Kommunene har også mulighet til selv å produsere varen (danne pensjonskasse), og de utformer anbudskonkurranser i de tilfellene der det er et ønske om å skifte leverandør av tjenestepensjon. I tillegg finnes det få differensieringsmuligheter. Disse forholdene taler for at det er kjøpermakt i markedet, selv om denne kan variere fra kommune til kommune.

I flere av høringssvarene som tilsynet har mottatt er det likevel pekt på flere forhold som gjør at kjøpermakten ikke utnyttes. Det pekes for det første på at det er betydelig byttekostnader knyttet til et skifte av pensjonsleverandør. Det vil også være en viss usikkerhet knyttet til hva man kan spare ved å gjennomføre en anbudsprosess. Det påpekes også at få kommuner benytter seg av muligheten til å bytte pensjonsleverandør, det er liten mobilitet i markedet og få anbudskonkurranser. Den lave mobiliteten kan være et uttrykk for ikke anvendt kjøpermakt. Etter Konkurransetilsynets vurdering er det imidlertid kjøpermakt tilstede i markedet, og denne har en viss disiplinerende effekt på markedsaktørene.

5.6 Konklusjon – konkurranseanalyse

Offentlig tjenestepensjon som produkt har små eller ingen forskjeller på tvers av yrkesgrupper og ansatte innenfor offentlig sektor. Det eksisterer imidlertid ikke noe enhetlig marked for offentlig tjenestepensjon i konkurransemessig forstand. Alle statlige arbeidsgivere er bundet til Statens Pensjonskasse. I helsesektoren er det som en følge av en overenskomst mellom organisasjonene i arbeidslivet heller ikke noen form for konkurranse når det gjelder pensjonsordninger for ansatte i helseforetak. Muligheten til å velge alternative tilbydere, og dermed en reell konkurranse, eksisterer bare for kommuner og fylkeskommuner. Enkelte særordninger gjelder likevel for utvalgte yrkesgrupper som er låst til én leverandør av tjenestepensjon.

I konkurranseanalysen av markedet for offentlig tjenestepensjon har derfor Konkurransetilsynet fokusert på den delen av markedet der det faktisk eksisterer konkurranse, altså innenfor kommunal sektor.

Tilsynets analyse viser at markedet for tjenestepensjon i kommunal sektor er sterkt konsentrert. Det er i dag bare tre leverandører i markedet. KLP hadde i 2009 en markedsandel på 66 prosent, mens Vital og Storebrand hadde henholdsvis 18 og 16 prosent av markedet. De relative markedsandelene har endret seg lite de siste fem årene. Dette gir en indikasjon på at konkurransen i dette markedet kan være begrenset.

En gjennomgang av andre faktorer som påvirker konkurransen i markedet viser at etableringshindringene er høye og at det i liten grad eksisterer potensiell konkurranse fra aktører som i dag ikke er i markedet.

Analysen av responsmuligheter tilsier imidlertid at det ligger til rette for virksom konkurranse blant de tre aktørene som er i markedet i dag og for at kundene kan utøve kjøpermakt ved innkjøp av offentlig tjenestepensjon. Konkurransetilsynets analyse gir likevel grunn til å tro at mulighetene til å sikre konkurranse i markedet ikke er fullt utnyttet. Hovedutfordringen i så måte knytter seg til etterspørselssiden.

En kommune som vil bytte leverandør av offentlig tjenestepensjon må etter praksis gjennomføre en anbudskonkurranse. Konkurransetilsynets undersøkelser viser at det i perioden 2005 til 2009 bare ble gjennomført 49 slike anbudskonkurranser. Dette utgjør rundt 10 prosent av det totale antall kommuner og fylkeskommuner i Norge. I 22 av tilfellene resulterte konkurransene i bytte av leverandør. Det faktum at kunder alltid må vinnes fra konkurrentene, i kombinasjon med den lave anbudsfrekvensen, kan forklare hvorfor markedsandelene mellom aktørene i liten grad endrer seg over tid.

I konkurranseanalysen er det pekt på at det eksisterer både byttekostnader og innelåsende effekter i dette markedet. Byttekostnadene er i all hovedsak knyttet til intern og ekstern ressursbruk for kommunene i forbindelse med å gjennomføre anbudskonkurranser. De innelåsende effektene har blant annet sin bakgrunn i KLPs selskapsform, der kundene skyter inn egenkapital ved opprettelsen av et kundeforhold med selskapet. Ved et eventuelt bytte av pensjonsleverandør vil kunden kunne ta med seg selve egenkapitalen, men ikke den opptjente avkastningen på denne. Særordningen for sykepleiere medfører at kommunene uansett må forholde seg til den etablerte aktøren, selv om de ønsker å bytte leverandør for resten av de kommuneansatte. Bruken av medlemsfordelen kan også virke innelåsende på etterspørerne.

Både byttekostnader og innelåsende effekter vil kunne bidra til å redusere konkurransen i markedet. Det er likevel kommunenes begrensede bruk av anbudskonkurranser som synes å utgjøre den største utfordringen for å sikre virksom konkurranse mellom tilbyderne av offentlig tjenestepensjon.

Dagens praksis i dette markedet innebærer at kommunene ikke mener seg forpliktet til å jevnlig lyse ut sine tjenestepensjonskontrakter på anbud. Løpende kontrakter fornyes uten noen form for anbudsrunde og det er kun dersom man ønsker å bytte leverandør at det gjennomføres en anbudskonkurranse. Dette gir insentiver for kommunene til å unngå kostnadene forbundet med gjennomføre en ordentlig test av markedet – ved å gjennomføre anbudskonkurranse. Det blir enklere å forlenge kontrakten med eksisterende leverandør. Denne praksisen kan etter Konkurransetilsynets oppfatning vri konkurransen i favør av den etablerte aktøren, bidra til å opprettholde dagens situasjon med et sterkt konsentrert marked, og således redusere konkurransen i markedet.

Graden av konkurranse er sterk når det gjennomføres anbudskonkurranser. Slike konkurranser gjennomføres imidlertid kun av en liten del av kundene. En plikt til at alle løpende

kontrakter om tjenstepensjonsordninger med jevne mellomrom må underlegges anbudskonkurranse vil legge til rette for økt konkurranse i markedet. En slik plikt vil ikke bare kunne bidra til økt konkurranse mellom dagens tre aktører, men også være egnet til å redusere etableringsbarrierene og legge til rette for økt etablering i markedet.



Konkurransetilsynet

Postboks 439 Sentrum
5805 BERGEN
Telefon: 55 59 75 00
Telefaks: 55 59 75 99
E-post: post@konkurransetilsynet.no
www.konkurransetilsynet.no