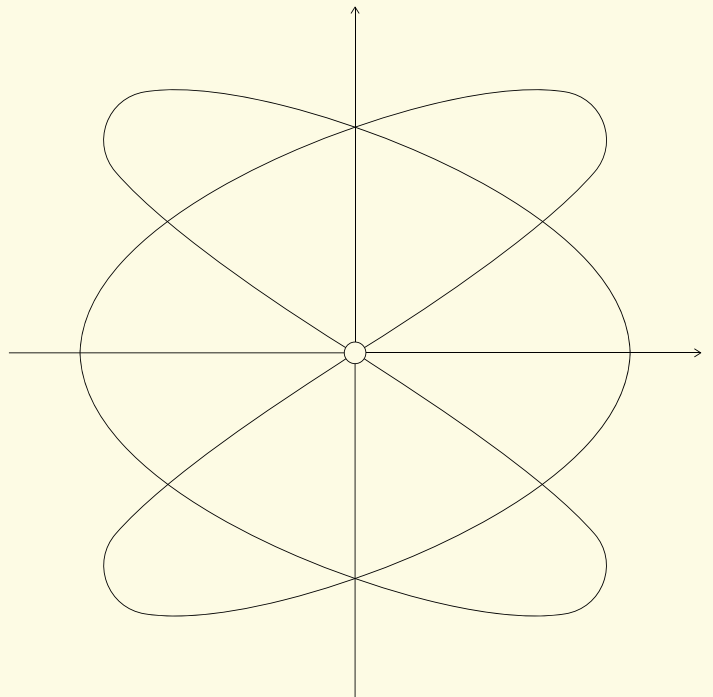


Samfunnsøkonomiske konsekvenser av anbudsplikt

Rapport nr. 12-2025
11. april 2025



Rapport nr. 12-2025 fra Samfunnsøkonomisk Analyse AS

ISBN-nummer:	978-82-8395-256-8
Oppdragsgiver:	Fagforbundet
Tilgjengelighet:	Offentlig
Dato for ferdigstilling:	11.04.2025
Forfattere:	Emil Cappelen Bjøru, Adrian Kellner Lysne, Rolf Røtnes
Kvalitetssikrer:	Karin Ibenholt

Borggata 2B
N-0650 Oslo
Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

Samfunnsøkonomisk Analyse har på oppdrag fra Fagforbundet utredet samfunnsøkonomiske konsekvenser av anbudsplikt på fondert offentlig tjenestepensjon. Stein Reegård har bidratt til rapporten, med hovedansvar for innholdet i siste kapittel om EØS-regelverk og andre lands praksis og institusjonelle situasjon.

Prosjektet ble gjennomført fra oktober 2024 til april 2025.

Takk rettes til representanter fra Fagforbundet og LO, som bidro med kunnskap og innspill til rapporten.

Takk rettes også til alle informantene vi intervjuet, som bidro med svært nyttig innsikt.

Samfunnsøkonomisk Analyse er ansvarlig for innholdet i rapporten.

Oslo, 11. april 2025

Emil Cappelen Bjøru
Prosjektleder

Samfunnsøkonomisk Analyse AS

Sammendrag

Pensjon er en viktig del av velferdssystemet i Norge. Folketrygden sikrer alle innbyggere et visst nivå på pensjon i alderdommen. I tillegg yter arbeidsgivere tjenestepensjon til sine ansatte, som i offentlig sektor kalles offentlig tjenestepensjon.

Fondert offentlig tjenestepensjon («forsikret kommunal tjenestepensjon»), er pensjonsordningen for ansatte i kommuner, fylkeskommuner, en del virksomheter tilknyttet offentlig sektor og helseforetak.¹ Lærere har en ufondert ordning i Statens pensjonskasse og sykepleierne har egen, lovfestet ordning i KLP som er fondert. I offentlig sektor og deler av privat sektor yter arbeidsgiverne også avtalefestet pensjon (AFP).

Kommuner, fylkeskommuner og helseforetak løser fondert offentlig tjenestepensjon for sine ansatte enten gjennom en egen pensjonskasse (utvidet egenregi) eller i livforsikringsselskaper som KLP og Storebrand.

KLP er et gjensidig selskap, som eies av kundene, dvs. kommunene, fylkeskommunene og helseforetakene og andre virksomheter med et kundeforhold i selskapet. Storebrand eies av aksjonærene, og er notert på Oslo børs.

Forsikringsforpliktelsene innen fondert offentlig tjenestepensjon som forvaltes av KLP og Storebrand, var ved utgangen av 2023 om lag 700 milliarder kroner. I tillegg forvalter i overkant av 20 offentlig eide pensjonskasser over 200 milliarder kroner i forsikringsforpliktelser for eierne sine (se oversikt over disse i tabell 2.1).

De aller fleste kommuner, fylkeskommuner og helseforetak lar sine tjenestepensjoner forvaltes av KLP. Av de om lag 700 milliarder kronene i forsikringsforpliktelser ved utgangen av 2023 var 97 prosent forvaltet av KLP. Storebrand har kommet inn i markedet ved at enkelte kommuner og fylkeskommuner siden 2020 har gjennomført anbudskonkurranser. Storebrand har vunnet ti anbudskonkurranser og KLP to.

I 2022 sendte Storebrand to klager til ESA², fordi de mener at det etter loven er anbudsplikt på fondert offentlig tjenestepensjon og at kommuner, fylkeskommuner og helseforetaks bidrag til opptjent egenkapital i KLP (som også eies av selskapet) er ulovlig statsstøtte.

¹ Det at en tjenestepensjon er fondert, betyr at arbeidsgiver på forhånd setter av midler i et fond og øremerker dem til pensjon mens arbeidstakeren er ansatt. De oppsparte midlene, sammen med avkastningen de genererer, skal være tilstrekkelige til å dekke medlemmenes opptjente pensjonsrettigheter (Sjuve & Ørpetveit, 2023).

² Et overvåkingsorgan som sjekker at EØS-avtalen blir gjennomført og etterlevd i EØS-land.

Vinteren 2024 kom ESA med en foreløpig uttalelse, der de blant annet skriver at innkjøp av fondert offentlig tjenstepensjon omfattes av regelverket om offentlige anskaffelser, altså at det er anbudsplikt på denne tjenesten. Regjeringen, ved Kommunal og distriktsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, har imøtegått både de opprinnelige klagene og den foreløpige uttalelsen fra ESA.

På oppdrag for Fagforbundet har Samfunnsøkonomisk Analyse utredet samfunnsøkonomiske konsekvenser av anbudsplikt for fondert offentlig tjenstepensjon, sammenlignet med dagens situasjon.

Målet med økonomisk politikk er å oppnå effektiv ressursbruk (i en samfunnsmessig forstand) og dermed maksimere velferden til befolkningen, gitt ressursene man har til rådighet. Konkurransen er ikke et mål i seg selv, men brukes ofte som et verktøy for å oppnå effektiv ressursbruk.³ Hvorvidt konkurranse bidrar til mer effektiv ressursbruk eller ikke, er dermed sentralt for å oppnå målet med konkurranse.

Å utføre tjenesten fondert offentlig tjenstepensjon kjennetegnes ved høye faste kostnader og lave marginalkostnader. De høye faste kostnadene kommer av at livsforsikringsselskapene må ha konsesjon fra Finanstilsynet, med tilhørende omfattende krav, i tillegg til at denne næringsvirksomheten krever store datasystemer for å kunne fungere effektivt. Det er også strenge krav til selskapenes egenkapital og soliditet.

Generelt er det ineffektivt med markedsløsninger hvor mange aktører påtar seg omfattende faste kostnader. Kjennetegnene ved markedet for fondert offentlig tjenstepensjon i Norge tilsier at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt med svært få aktører på tilbudssiden, fordi det er vesentlige stordriftsfordeler. Dersom markedet fragmenteres er det nærliggende å tenke at det vil medføre samlede høyere kostnader i det norske samfunnet, fordi stordriftsfordeler bortfaller.

Når aktører skal gjennomføre ulike former for handel oppstår det kostnader utover selve prisen på det som kjøpes og selges. Jo mer komplekst produktet er, jo høyere er vanligvis slike kostnader, og fondert offentlig tjenstepensjon må sies å være et komplekst produkt. Vi kaller disse kostnadene transaksjonskostnader, fordi de er kostnader som følger av transaksjonen/handelen.

Tidsbruk i forbindelse med anbudskonkurranser er en slik transaksjonskostnad. Anbudskonkurranser medfører både tidsbruk hos oppdragsgiver og leverandører som leverer tilbud i konkurransen. Når det gjelder anbudskonkurranser innen fondert offentlig tjenstepensjon, innebærer de (i alle tilfeller vi kjenner til) en forutgående anbudskonkurranse om pensjonsfaglige konsulenttjenester, noe som øker transaksjonskostnadene.

I rapporten beregner vi de samfunnsøkonomiske kostnadene som følger av tidsbruk ved anbudskonkurranse, inkludert utgifter til konsulenter. Vi har her lagt til grunn at alle de 361 oppdragsgiverne

³ Se for eksempel Anskaffelsesloven § 1, der det kan leses: «Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser.»

som i dag har sin pensjonsordning i KLP eller Storebrand vil gjennomføre anbudskonkurranser hvert sjette år. Til sammen har vi beregnet at den samlede kostnaden over perioden 2025-2064 blir 2,30 milliarder 2024-kroner. Dersom vi trekker fra transaksjonskostnadene ved en fortsettelse av dagens situasjon, med et begrenset antall anbudskonkurranser årlig, blir nettokostnaden 2,07 milliarder 2024-kroner.

Dersom det blir anbudsplikt, er det nærliggende å tenke at enkelte kommuner, fylkeskommuner eller helseforetak vil etablere nye pensjonskasser istedenfor å sette tjenesten ut på anbud.

Dersom relativt få kommuner, fylkeskommuner og helseforetak velger å etablere pensjonskasse, er det rimelig å anta at det ikke påvirker KLPs ressursbruk. Årsaken er at stordriftsfordelene i tjenesteproduksjonen er såpass omfattende, at små bevegelser på kundesiden ikke påvirker omfanget av samlet ressursbruk i KLP. Dermed innebærer etablering av pensjonskasser økt ressursbruk i samfunnet.

I rapporten har vi beregnet de samfunnsøkonomiske kostnadene dersom det etableres fem nye pensjonskasser på bekostning av kundeforhold i KLP. Kostnadene består av driftsutgiftene til pensjonskassene. Over perioden 2027-2066 blir den samlede kostnaden 1,85 milliarder 2024-kroner.

Konkurranse er ofte ønskelig fordi det gir lavere priser og/eller bedre produkter/tjenester, dvs. mindre ressursbruk i samfunnet for et gitt produkt/tjeneste eller samme ressursbruk for et bedre produkt/tjeneste. Vårt inntrykk av de anbudskonkurransene som har blitt gjennomført, er at det ikke er noe gjennomgående forskjell mellom Storebrand og KLP når det gjelder premien (prisen) på administrasjon og kapitalforvaltning. Derimot er det en forskjell i utjevningsfellesskap og premietariffer (se tekstboks), som ofte skaper prisforskjell i favør Storebrand på forsikringsrisiko (selve sparingen til framtidig pensjon).

Utjevningsfellesskap er i prinsippet separate pensjonsordninger for fondert offentlig tjenstepensjon. Reglene for ordningene er like, men premien (prisen) er forskjellig mellom utjevningsfellesskap, basert på karakteristikk ved medlemsmassen. Viktige karakteristikk er lønnsnivå, kjønnssammensetning, omfang av særaldersgrenser, alder og uførehypighet. Kravet til utjevningsfellesskap er beskrevet i tariffavtalen for pensjon i kommunene, SGS 2020.

Premietariffer gjør forutsetninger om beregningsrente, dødelighet og uførhet. For eksempel påvirkes premietariffen av hvilken forventning leverandøren har tilknyttet levealder

Utjevningsfellesskapet for kunder i Storebrand kan avvike det i KLP, slik at det er «billigere» å være Storebrand-kunde enn KLP-kunde når det gjelder prisene som følger av utjevningsfellesskapet isolert sett. Hvorvidt det er tilfelle, er uklart. Dersom mange kommuner med en pensjonskostnadsmessig gunstig sammensetning av de med pensjonsrettigheter flytter fra KLP til Storebrand, vil kostnadene til

pensjon øke for de resterende kommunene i KLP. Flytting som følge av ulike utjevningsfelleskap er dermed et nullsumspill i samfunnsøkonomisk forstand.

Forskjeller i premietariff mellom leverandører (som ikke har med utjevningsfelleskapet å gjøre), skyldes for eksempel ulike forutsetninger om forventet levealder. Finanstilsynet har fastsatt et minstekrav til forventet levealder (K2013), men leverandører står fritt til å ha forventninger om høyere levealder. KLP har valgt å innta en høyere forventning, mens Storebrand forholder seg til det lavere kravet, noe som skaper en prisforskjell. Dersom levealderen viser seg å bli mer slik KLP forventer, enn Storebrand, får Storebrand-kundene økte kostnader med å innfri pensjonen i framtiden, mens KLP-kundene allerede har spart opp tilstrekkelig i mellomtiden. Dersom sparingen har vært for høy i KLP, vil midlende tilbakeføres kundene, som også er eierne.

Vår vurdering er at det er lite hensiktsmessig i samfunnsøkonomisk forstand at premietariffene og utjevningsfelleskapet skal inngå i konkurransen, og dermed burde forsikringsrisikoen ikke vektas som et priselement i tildelingskriteriene i anbudskonkurranser. Dette vil rendyrke hva **priskonkurransen** burde handle om, nemlig kostnader som ikke handler om sparing til framtidige forpliktelser, men kostnadene i tjenestene pensjonstilbyderne leverer: administrasjon, kapitalforvaltning og forhold tilknyttet egenkapitalbehov og rentegaranti.

Vurderingen av hvilke priselementer som bør inngå i konkurransene har også sammenheng med at det er ønskelig å unngå et «kappløp mot bunnen» når det gjelder sparelementer, som for eksempel forventet levealder. På samme måte er det heller ikke ønskelig med et «kappløp mot bunnen» når det gjelder risikosikring, som egenkapital og bufferfond. Dersom slike risikoelementer vektlegges på «feil» måte i tildelingskriterier i anbudskonkurranser, kan tilbydere premieres for å tilby så lav «sikring» som mulig, som utsetter kommuner, fylkeskommuner og helseforetak for større risiko.

Avkastningen på pensjonsmidlene er svært sentralt for kostnadene ved pensjonsordningene vi ser på her. Dersom avkastningen er svært lav et år, vil for eksempel en kommune måtte sette av mer penger til å finansiere pensjonsforpliktelser dette året. Dersom avkastningen er høy og overgår finansieringsbehovet, sparer kommunen betydelige summer. Vi anser det som lite sannsynlig at anbudsplikt vil få konsekvenser for kapitalforvaltningen og hvilken avkastning kommuner, fylkeskommuner og helseforetak oppnår på pensjonen sin. Dette følger av de strenge kravene og lovene til både livforsikringsselskapene og pensjonsordningene. Både KLP og Storebrand har krav på seg til omfattende likviditet og soliditet og pensjonsordningene skal ifølge Foretakspensjonsloven være fullfinansierte til enhver tid. Imidlertid vil selv små utslag på avkastning på grunn av en mer kortsiktig aktivaallokering kunne medføre vesentlige kostnader.

I rapporten diskuterer vi også EØS-regelverkets betydning for ESA-sakene. Vår vurdering er at EØS-avtalen ikke pålegger norske kommuner, fylkeskommuner og helseforetak å gjennomføre anbudskonkurranser for tjenesten fondert offentlig tjenstepensjon. Det er stor variasjon mellom land i pensjonsordninger og hvordan man

løser pensjon institusjonelt og organisatorisk, og vår vurdering er at det ikke foreligger noen dom i det europeiske rettsvesenet som har god overføringsverdi til den norske saken.

Innhold

Forord	I
Sammendrag	II
1 Innledning	1
1.1 Datagrunnlag	1
1.2 Leseveiledning	2
2 Offentlig tjenstepensjon	3
2.1 Pensjonssystemet i Norge	3
2.2 Markedet for fondert offentlig tjenstepensjon i Norge	6
2.2.1 Leverandørene på markedet	7
2.2.2 Bestanddelene i pensjonstjenestene	9
3 Kjennetegn ved store leverandører av pensjonstjenester	10
3.1 Stordriftsfordeler	11
3.2 Transaksjonskostnader	12
3.3 Risikohåndtering	12
3.4 Kostnadsfordeling mellom kunder	13
4 KLP og eierstyring	14
4.1 KLPs historie	14
4.2 Eierstyring	16
4.3 Egenkapital i KLP	19
5 Anbudskonkurranser: gjennomføringen, pris- og kvalitetselementer i konkurransene	21
5.1 Bakgrunn	21
5.2 Gjennomføring	22
5.3 Tildelingskriterier i utlysningene	22
5.3.1 Pris – Forsikringsrisiko	23
5.3.2 Kapitaldekning for pensjonsforpliktelsene	25
6 Samfunnsøkonomiske konsekvenser av anbudsplikt	27
6.1 Transaksjonskostnader	27
6.1.1 Tidsbruk og andre kostnader i forbindelse med anbudskonkurranser	28
6.1.2 Etablering av nye pensjonskasser	31
6.2 Besparelser gjennom konkurranse	33
6.3 Effekter på kapitalforvaltning	34
6.4 Oppsummering	35
7 Samfunnsøkonomisk perspektiv på EØS og kommunal tjenstepensjon	36
7.1 Kommunal tjenstepensjon - et samfunnsprosjekt mer enn et innkjøps- og markedsprodukt?	38

7.2 Tjenestepensjon i lys av EUs arbeidslivstendens etter bl.a. sakene om Viking-/Laval-konfliktene	40
7.3 Grad av grensekryssing når produkt og aktørbildet har dominerende nedarvet innenlandsk regulering	42
7.4 Om norsk system mer likt Danmark og Sverige enn en nyskapt frivillig pensjonsordning fra 2003 i Tyskland?	45
8 Referanser	49

1 Innledning

I 2022 sendte Storebrand to klager til ESA⁴, fordi de mener at det etter loven er anbudsplikt på fondert offentlig tjenstepensjon og at kommuner, fylkeskommuner og helseforetaks bidrag til opptjent egenkapital i KLP (som også eies av selskapet) er ulovlig statsstøtte. Dette gjelder pensjonsordningen for ansatte i kommuner, fylkeskommuner og helseforetak som ikke er i yrker med en pensjonsordning som er tilknyttet Statens pensjonskasse (for eksempel lærere).

Siden har ESA kommet med en foreløpig uttalelse (29. februar 2024), der de skriver at innkjøp av fondert offentlig tjenstepensjon omfattes av regelverket om offentlige anskaffelser og at den nye pensjonsordningen av 2020 (SGS 2020) medførte så omfattende endring i ordningen at de representerte en ny avtale og derfor skulle tjenstepensjonene blitt anbudsutsatt.

Kommunal- og distriktsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har begge sendt omfattende svar til ESA, der de imøtegår kritikken. Departementene argumenterer i de nevnte svarene imot ESAs vurderinger.

Samfunnsøkonomisk Analyse har fått i oppdrag fra Fagforbundet å utrede samfunnsøkonomiske konsekvenser av anbudsplikt for fondert offentlig tjenstepensjon. Vi sammenligner her dagens marked med et marked med anbudsplikt.

1.1 Datagrunnlag

Vi har brukt tilgjengelig statistikk hos SSB, Finans Norge og tall fra pensjonskassers årsrapporter, samt Samfunnsøkonomisk Analyses foretaks- og enhetsregister (SAFE).

Vi har hatt intervjuer med følgende (til sammen ni intervjuer):

- KLP
- Storebrand
- Aktuar (konsulent)
- Pensjonsrådgiver
- Representanter fra én fylkeskommune og én kommune som har gjennomført anbud på fondert offentlig tjenstepensjon i løpet av de siste årene
- Pensjonskasseforeningen
- Professor i økonomi med ekspertise innen kapitalforvaltning

⁴ Et overvåkingsorgan som sjekker at EØS-avtalen blir gjennomført og etterlevd i EØS-land.

1.2 Leseveiledning

I kapittel 2 beskriver vi pensjonssystemet i Norge, fondert offentlig tjenstepensjon, markedet og hva pensjonstjenestene går ut på. I kapittel 3 drøfter vi kjennetegn ved leverandørene av pensjonstjenester, mens vi i kapittel 4 ser nærmere på KLP og eierstyring. I kapittel 5 beskriver vi forhold knyttet til anbudskonkurransene i markedet, for eksempel gjennomføring og priselementer. I kapittel 6 analyserer vi samfunnsøkonomiske konsekvenser av anbudsplikt sammenlignet med dagens situasjon, mens vi i kapittel 7 drøfter samfunnsøkonomiske perspektiver på implementering av EØS-regelverket i denne saken.

2 Offentlig tjenstepensjon

Som bakgrunn for å forstå anbudsplikt på fondert offentlig tjenstepensjon, beskriver vi i dette kapitlet pensjonssystemet i Norge, markedet for fondert offentlig tjenstepensjon og bestanddelene i tjenesten KLP og andre leverandører leverer.

2.1 Pensjonssystemet i Norge

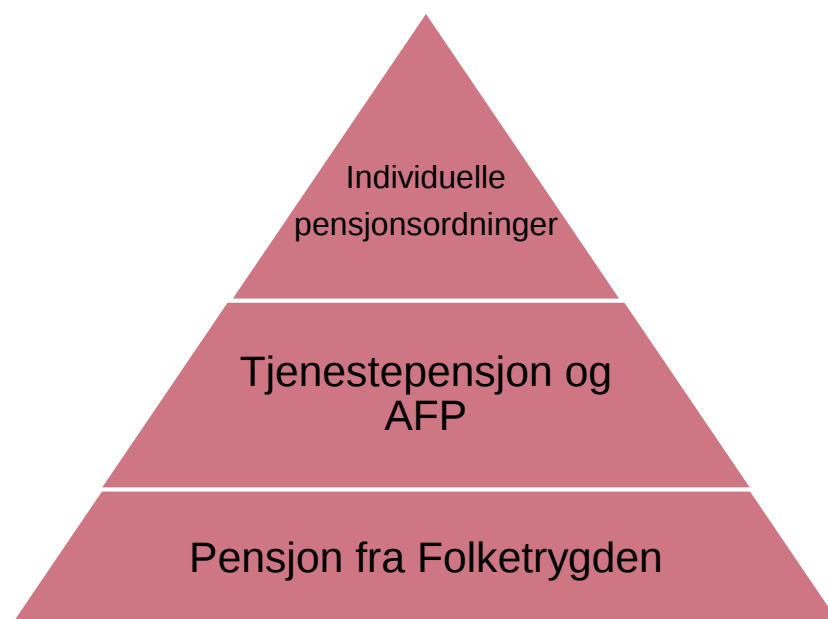
Norges pensjonssystem er bygd opp rundt tre hovedkomponenter: folketrygden, tjenstepensjon/AFP og individuell sparing. Disse utgjør til sammen en modell som skal sikre økonomisk trygghet i alderdommen.

Folketrygden er grunnmuren i det norske pensjonssystemet og gjelder for alle som har bodd og arbeidet i Norge. Pensjonen beregnes ut fra livslønn og opptjening gjennom yrkeslivet. Pensjonen fra folketrygden finansieres direkte over statsbudsjettet (Norsk Pensjon, 2023).

I tillegg til folketrygden har arbeidstakere en tjenstepensjon gjennom arbeidsgiver. Arbeidsgivere i privat sektor er pålagt å opprette pensjonsordninger for sine ansatte i henhold til lov om obligatorisk tjenstepensjon (OTP). Ansatte i staten, fylkeskommuner, kommuner, helseforetak og virksomheter med offentlig tilknytning omfattes isteden av offentlige tjenstepensjonsordninger. Opptjent pensjon blir utbetalt av pensjonsleverandøren (Norsk Pensjon, 2023).

For dem som ønsker å øke pensjonen sin ytterligere, finnes muligheten for frivillig egen sparing gjennom individuell pensjonssparing (IPS), fond, aksjer eller andre spareformer. Dette er særlig relevant for selvstendig næringsdrivende og de som har lav tjenstepensjon (Norsk Pensjon, 2023).

Figur 2.1. Det norske pensjonssystemet



Offentlig tjenestepensjon er utformet ulikt avhengig av om man er født før eller etter 1963. Endringene ble avtalt i 2018, og endret opptjeningsmodell ble satt i verk i 2020. Endringene er basert på en forutsetning om at arbeidstakere født 1963 og senere kan forvente en tjenestepensjon, inkludert AFP, på nivå med tidligere, gitt en normal yrkeskarriere. Tilsvarende skal arbeidsgiverne ha en langsiktig kostnad på nivå med ordningen som gjelder for de som er født i 1962 og tidligere.

For personer født før 1963 beregnes pensjonen etter en bruttoordning, der offentlig tjenestepensjon samordnes med alderspensjonen fra folketrygden. Ved full opptjening, som normalt oppnås etter 30 år, utgjør den samlede pensjonen 66 prosent av sluttlønnen opptil 12 G, før levealdersjustering gjennomføres. Kortere opptjeningstid gir en lavere pensjon (Norsk Pensjon, 2023).

For personer født i 1963 eller senere ble ordningen endret fra 1. januar 2020 til en påslagsordning, hvor offentlig tjenestepensjon nå kommer i tillegg til folketrygden og ikke lenger samordnes med denne. Pensjonen opptjenes gjennom årlige innskudd, der en grunnsats på 5,7 prosent av pensjonsgivende inntekt opptil 12 G settes av, samt en tilleggssats på 18,1 prosent for inntekt mellom 7,1 og 12 G.

Tilleggssatsen er satt for å kompensere for at inntekt over 7,1 G ikke gir ytterligere pensjonsopptjening i folketrygden, slik at høyere lønnede offentlig ansatte kan få en pensjonsutbetaling som bedre reflekterer inntektsnivået de hadde før pensjonering. Alle år i arbeid fram til 75 år gir opptjening, og senere uttak gir høyere årlig pensjon.

Samtidig med denne endringen ble AFP-ordningen for offentlig ansatte født i 1963 eller senere justert fra en tilleggspensjon til en livsvarig pensjonsordning, tilsvarende AFP-modellen i privat sektor (Norsk Pensjon, 2023).

Offentlig tjenestepensjon er regulert av tariffavtaler. Dette betyr at pensjonen som medlemmene skal få utbetalt er den samme uansett hvilken leverandør av offentlig tjenestepensjon som kommunen eller helseforetaket har valgt.

Derimot kan kostnaden for kommunene variere mellom leverandører som tilbyr pensjon til arbeidstakerne og som forvalter av de fonderte midlene (Sjuve & Ørpetveit, 2023).

Vi ser i denne rapporten på fondert offentlig tjenstepensjon. Det at en tjenstepensjon er fondert, betyr at arbeidsgiver på forhånd setter av midler i et fond og øremerker dem til pensjon mens arbeidstakeren er ansatt. De oppsparte midlene, sammen med avkastningen de genererer, skal være tilstrekkelige til å dekke medlemmenes opptjente pensjonsrettigheter (Sjuve & Ørpetveit, 2023). De såkalte ikke forsikringsbare elementene fonderes gjennom engangspremier ved pensjonering. Disse engangspremiene utjevnes løpende mellom kundene i utjevningsfellesskapet.

I kontrast til dette er tjenstepensjonen for statsansatte, som administreres gjennom Statens pensjonskasse, ikke-fondert. Dette innebærer at pensjonsutbetalingene finansieres løpende over statsbudsjettet gjennom direkte overføringer, uten at det settes av midler på forhånd.

Et viktig begrep i ordningene for fondert offentlige tjenstepensjon er «utjevningsfellesskap». Utjevningsfellesskap er i prinsippet separate pensjonsordninger for fondert offentlig tjenstepensjon. Reglene for ordningene er like, men premien (prisen) er forskjellig mellom utjevningsfellesskap, basert på karakteristikk ved medlemsmassen. Viktige karakteristikk er lønnsnivå, kjønns sammensetning, omfang av særaldersgrenser, alder og uførehypighet.

Kravet til utjevningsfellesskap er beskrevet i tariffavtalen for pensjon i kommunene, SGS 2020.

For eksempel har en kommune med høy gjennomsnittsalder blant de med pensjonsrettigheter høyere premie enn en kommune med lav gjennomsnittsalder blant de med pensjonsrettigheter. Gjennom utjevningsfellesskapet jevnes premiene ut, slik at kommunen med høy gjennomsnittsalder ikke betaler så mye som de ville gjort alene, mens kommunen med lav gjennomsnittsalder betaler mer. Pensjonspremien er altså de samme for alle arbeidsgivere i hvert utjevningsfellesskap. For eksempel utgjør kommunene i KLP et utjevningsfellesskap og kommunene i Storebrand et annet.

Merk at utjevningen i prinsippet er i konstant bevegelse: En kommune med lav gjennomsnittsalder på de med pensjonsrettigheter i dag, vil ha høyere gjennomsnittsalder i framtiden.

Det er flere formål med utjevningsfellesskapsfunksjonen: (i) alder, kjønn og andre kjennetegn som påvirker pensjonskostnaden for arbeidsgiver skal ikke påvirke ansettelsespolitikken⁵, (ii) det gjør det enklere for pensjonsleverandørene fordi de har færre priser å operere med, (iii) bak fellesskapet er et solidaritetsprinsipp om å utjevne forskjeller i kostnader og (iv) det gir forutsigbarhet i kostnadene for arbeidsgiverne.

Det er altså politiske føringer bak systemet for utjevning, og det er tariffavtalt. Indirekte er dette et argument for at det er en del av velferdssystemet i Norge.

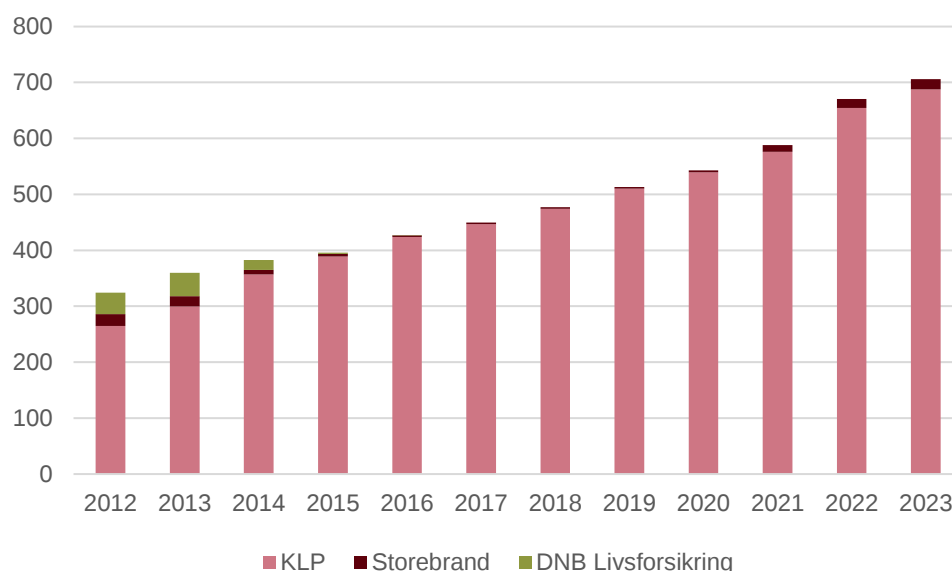
⁵ Se § 8-3 i SGS 2020

2.2 Markedet for fondert offentlig tjenstepensjon i Norge

Pensjonsordningen i kommuner, fylkeskommuner, og helseforetak skal fonderes enten i en egen pensjonskasse eller gjennom et livsforsikringsselskap. De to livsforsikringsselskapene som er aktive i dette markedet i dag er KLP og Storebrand. Det er mulig å gjennomføre anbud, der KLP og Storebrand konkurrerer om kontrakten, men de fleste oppdragsgiverne er i dag i KLP, delvis av historiske årsaker.

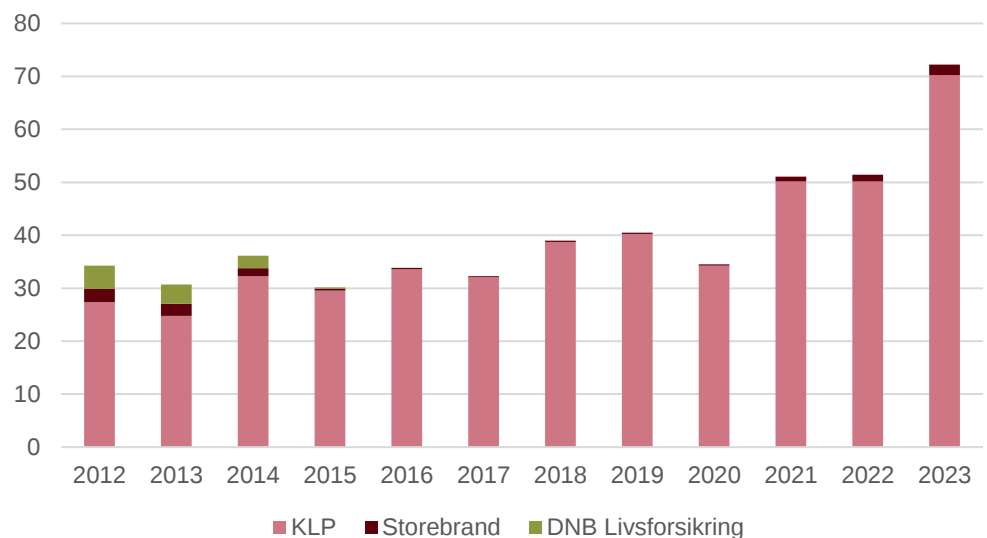
Midlene som er avsatt til kommunale pensjonsordninger utgjør betydelige beløp. I 2023 hadde livsforsikringsselskapene KLP og Storebrand over 700 milliarder kroner i forsikringsforpliktelser for kommuner, fylkeskommuner og helseforetak, og det ble innbetalt mer enn 70 milliarder kroner i premier til disse selskapene, jf. Figur 2.2. I tillegg har flere kommuner egne pensjonskasser, som ikke er inkludert i statistikken bak figurene under. Oslo pensjonsforsikring, den desidert største pensjonskassen, hadde om lag 130 milliarder i forsikringsforpliktelser og bufferfond ved utgangen av 2024.

Figur 2.2 Utvikling i forsikringsforpliktelser i markedet for forsikret kommunal tjenstepensjon (mrd. kroner) målt 31.12.



Kilde: Finans Norge
Kommunale pensjonskasser og Oslo Pensjonsforsikring er ikke med i figuren.

Figur 2.3 Utvikling i forfalte premier i markedet for forsikret kommunal tjenstepensjon (mrd. kroner) målt 31.12.



Kilde: Finans Norge

Kommunale pensjonskasser og Oslo Pensjonsforsikring er ikke med i figuren.

Å utføre tjenesten fondert offentlig tjenstepensjon kjennetegnes ved høye faste kostnader og lave marginalkostnader. De høye faste kostnadene kommer av at livsforsikringsselskapene må ha konsesjon fra Finanstilsynet, med tilhørende omfattende krav, i tillegg til at denne næringsvirksomheten krever store datasystemer og strenge krav til egenkapital.⁶

Et marked med kjennetegnene høye faste kostnader og lave marginalkostnader kalles gjerne naturlig monopol, og jernbane, veinettet og kraftnettet er eksempler på slike markeder. Kjennetegnene innebærer omfattende stordriftsfordeler i virksomheten.

Markedet for fondert offentlig tjenstepensjon kan imidlertid ikke kalles et naturlig monopol, da det ikke foreligger tilstrekkelige praktiske eller ressursmessige hensyn som begrenser muligheten for at flere tilbydere kan være til stede i markedet.

Likevel innebærer kjennetegnene ved markedet at det er argumenter for at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt med svært få aktører på tilbudssiden, fordi det er ineffektivt med mange aktører som påtar seg de omfattende faste kostnadene. Dagens marked består av to tilbydere, mens det på 2000-tallet og fram til 2011 var flere.

2.2.1 Leverandørene på markedet

I begynnelsen av 2010-tallet var det tre store livsforsikringsselskaper som opererte på markedet: KLP, DNB Livsforsikring og Storebrand. Storebrand og DNB Livsforsikring varslet imidlertid i henholdsvis 2012 og 2013 at de ville trekke seg ut av markedet for kommunal tjenstepensjon. På det tidspunktet hadde Storebrand og DNB en markedsandel på henholdsvis 6 prosent og 12

⁶ Solvens II for livsforsikringsselskaper og IORP II for pensjonskasser. Se mer her: <https://www.finanstilsynet.no/tema/solvens-ii/> og <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2013/nov/iorp-ii/id2433327/> og <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regler-som-gjennomforer-revidert-tjenstepensjonsdirektiv-iorp-ii-settes-i-kraft/id2920398/>

prosent, beregnet som andelen av forsikringsforpliktelsene i markedet, når vi ser bort fra kommuner med egen pensjonskasse. Beslutningen om å forlate markedet ble begrunnet med flere faktorer, men særlig de nye og strengere kapitalkravene for livsforsikringsselskaper, som reduserte lønnsomheten ved å operere i dette segmentet (Veland & Lillevold, 2017).

KLP hadde lenge vært en dominerende aktør, men etter DNBs og Storebrands uttrekken fikk selskapet nærmest en monopolstilling, hvor det eneste reelle alternativet for kommunene til KLP, var etablering av egen pensjonskasse. Da Storebrand og DNB forlot markedet, fikk KLP en betydelig tilstrømming av nye kunder. Bare i 2014 overtok selskapet 58 kommuner og 200 virksomheter som følge av denne utviklingen (Veland & Lillevold, 2017). Storebrand beholdt imidlertid enkelte kunder som valgte å ikke forlate sine eksisterende avtaler.

I 2018 signaliserte både DNB og Storebrand interesse for å reetablere seg i markedet igjen, særlig i lys av innføringen av endret offentlig tjenstepensjon fra 2020. Storebrand gjorde sitt comeback i 2019 og har siden hatt en liten, men voksende markedsandel.

Siden Storebrands reetablering i markedet har det vært offentlige anbudskonkurranser for fondert offentlig tjenstepensjon i åtte kommuner og to fylkeskommuner. Storebrand vant åtte av disse anbudene, tapte mot KLP i konkurransen om Møre og Romsdal fylkeskommune og valgte å ikke levere tilbud i én av konkurransene.

Fra 2020 til 2023 har Storebrand økt sine forsikringsforpliktelser fra 3 milliarder til 19 milliarder kroner. Likevel har de fortsatt en langt mindre markedsandel enn det de selv eller DNB Livsforsikring hadde på begynnelsen av 2010-tallet.

Siden Storebrand og KLP er ulikt organisert - Storebrand er et aksjeselskap notert på Oslo børs og KLP er et gjensidig livsforsikringsselskap – vil medlemskapet/kundeforholdet også være ulikt. Blant annet vil tilbakebetaling av overskudd gå til å redusere premier i KLP, mens det i Storebrand også kan gå til aksjonærene.

Pensjonskasser

I alt 22 kommuner, fylkeskommuner og helseforetak har egne pensjonskasser. Disse pensjonskassene varierer både i antall medlemmer og i størrelsen på sine forsikringsforpliktelser. De har også ulik grad av selvstendighet i forvaltningen. Mange av dem drives med en begrenset administrasjon, som kun består av et styre og en daglig leder.

For flere av disse pensjonskassene er det begrenset hvilke oppgaver de håndterer internt, og hvilke tjenester de kjøper eksternt. Blant tjenestene som ofte settes ut eksternt, finner vi aktuar tjenester og risikostyring, regnskapstjenester, kapitalforvaltning samt administrasjon, pensjonsutbetalinger, medlemsservice og annen drift.

I markedet for tjenester til pensjonskasser er Storebrand Pensjonstjenester AS, Mercer, Gabler og KLP blant de største leverandørene.

Tabell 2.1: Fordeling av oppdragsgivere i markedet

I KLP	I Storebrand	Egen pensjonskasse
Helse Nord (fem helseforetak)	Vestland fylkeskommune	Pensjonskassen for fylkene (tidl. Viken)
Helse Vest (seks helseforetak)	Øygarden kommune	Pensjonskassen for helseforetakene i hovedstadsområdet*
Helse Midt-Norge (fem helseforetak)	Bjørnafjorden kommune	Arendal kommune
Deler av Helse Sør-Øst (fem helseforetak)	Askøy kommune	Asker kommune
Fylkeskommuner utenom Vestland og tidl. Viken (elleve)	Ulstein kommune	Bergen kommune
Kommuner ikke i de andre kolonnene (ca. 330)	Strand kommune	Bærum kommune
	Austevoll kommune	Drammen kommune
	Stord kommune	Oslo kommune**
	Nærøysund kommune	Tromsø kommune
		Trondheim kommune
		... og tolv andre kommuner

* Akershus universitetssykehus HF, Helse Sør-øst RHF, Oslo universitetssykehus HF, Sunnaas sykehus HF, Sykehuspartner HF og Vestre Viken HF

** Oslo kommune har ikke egen pensjonskasse, men eier Oslo Pensjonsforsikring AS, som yter tilsvarende tjenester.

Kilder: Kommunale og fylkeskommunale vedtak og Pensjonskasseforeningen

2.2.2 Bestanddelene i pensjonstjenestene

Fondert offentlig tjenestepensjon dreier seg om fire «produkter»:

- Alderspensjon
- AFP
- Uførepensjon
- Etterlattepensjon

Tjenestene leverandørene leverer, kan grovt sett deles opp i følgende punkter:

- Aktuarfaglige beregninger (utregning av hvor mye kunden må spare til framtidige pensjonsforpliktelser)
- Kapitalforvaltning (investerer kundens midler i finansmarkedet)
- Beregning og utbetaling av pensjon
- Service og rådgivning til kunder og medlemmer (arbeidstakere og pensjonister) som bl.a. digitale løsninger

I tillegg tilbyr leverandørene andre tjenester til medlemmene (arbeidstakere og pensjonister), som for eksempel forsikringsprodukter, kapitalforvaltningstjenester og banktjenester.

3 Kjennetegn ved store leverandører av pensjonstjenester

Markedet for tjenstepensjoner er kjennetegnet av få og store leverandører. Det er flere grunner til dette. I dette kapitlet beskriver vi sentrale samfunnsøkonomiske kjennetegn ved slike leverandører som forklarer hvorfor antall leverandører blir få, spesielt i små land som Norge.

Leverandører av tjenstepensjon i offentlig sektor forvalter etter hvert meget store verdier på vegne av både arbeidsgivere og arbeidstakere, jf. omtalen i forrige kapittel. Hvordan leverandørmarkedet er organisert og regulert påvirker ikke bare kostnadene for det offentlige (kundene), men også effektiviteten i samfunnets samlede ressursbruk, risikoen i kapitalforvaltningen og graden av trygghet og forutsigbarhet for den enkelte pensjonist. Derfor er det nyttig å forstå hvilke samfunnsøkonomiske egenskaper store pensjonsleverandører har, og hvordan endringer i organisering eller reguleringen kan bidra til (eller svekke) velfungerende og bærekraftige pensjonsordninger.

Samfunnsøkonomiske drøftinger benytter særlig fire begreper for å beskrive effektiviteten i produksjonen av et gode, her en pensjonstjeneste levert til norske kommuner, fylkeskommuner og helseforetak. Begrepene er:

- Stordriftsfordeler
- Transaksjonskostnader
- Risikohåndtering
- Fordeling av kostnader.

Dersom organiseringen eller reguleringen av leverandørene bidrar til å utløse stordriftsfordeler, redusere transaksjonskostnader eller gir bedre risikohåndtering, øker effektiviteten i økonomien. Økt samfunnsøkonomisk effektivitet gir mulighet for at alle i samfunnet får økonomiske fordeler.

Dersom organiseringen eller reguleringen av leverandørene gir bedrar til bedre fordeling av kostnader mellom kommuner, synker ulikheten i samfunnet, noe som gir fordeler for alle som bor i kommuner hvor de kommuneansatte har tjenstepensjonskostnader over gjennomsnittet i kommune-Norge.

Nedenfor kommenterer vi mer detaljert hvilke egenskaper som kjennetegner leverandørmarkedet for fondert offentlig tjenstepensjon. I kapittel 6 diskuterer vi nærmere i hvilken grad en ordning med pliktig anbudskonkurranse innenfor

fondert tjenestepensjon i kommuner, fylkeskommuner og helseforetak påvirker de samme egenskapene.

3.1 Stordriftsfordeler

Leverandørmarkedet for tjenestepensjoner er i de fleste land preget av få leverandører. Så også i Norge. En hovedgrunn til dette er at det er betydelige stordriftsfordeler i å produsere tjenestepensjoner, som nevnt i avsnitt 2.2. Stordriftsfordelene gjelder spesielt forvaltningen og håndteringen av fonderte offentlige tjenestepensjoner for et stort antall kommuner. Mange kommuner og ansatte er omfattet, og store summer er involvert. Langsiktigheten er betydelig og strekker seg i prinsippet over flere generasjoner. I tillegg skal forvaltningen ta hensyn til en rekke regler som sikrer både tilpasninger til endringer i pensjonsordninger og ansattes mulighetene for bytte av offentlig arbeidsgiver uten å tape pensjonsrettigheter.⁷

Generelt er det stordriftsfordeler i produksjonen av en tjeneste dersom gjennomsnittskostnaden per enhet synker etter hvert som produksjonsvolumet øker. Store pensjonsleverandører har særlig potensial for slike fordeler på flere områder:

- **Utvikling og drift av datasystemer er svært kostbart**

Store datasystemer er i dag en forutsetning for effektivt å kunne drifte et tilbud av tjenestepensjoner, som kan håndtere både regelendringer og endringer i sammensetningen av alle med rettigheter i systemet.

Dagens store leverandører som KLP og Storebrand har av den grunn investert betydelig i avanserte og kostbare IT-løsninger for automatisering av pensjonsberegninger, rapportering, og kundeportaler. Jo flere kunder kostnadene kan spres over, jo mindre blir kostnaden per kunde. En aktør med få kunder må derfor belaste sine kunder med høyere IT-kostnader, enn en med mange kunder, alt annet likt. Samlet bidrar det til at samfunnet er tjent med at antall leverandører begrenses for å unngå overinvesteringer i dyre IT-systemer.

- **Store krav til spesialisert kunnskap som krever tilstrekkelig store fagmiljøer**

For å drifte kompliserte systemer som offentlige fonderte tjenestepensjoner, er det ikke tilstrekkelig med store datasystemer. Det er også behov for meget spesialiserte fagmiljøer. For at de skal både være robuste over tid, vedlikeholde og videreutvikle egen kompetanse, må de være av en viss størrelse.

Størrelsen på fagmiljøer vil også stå i et dynamisk vekstforhold til oppgavene de er satt til å ivareta. Samlet tilsier det at store organisasjoner med store oppgaver er bedre i stand til å utvikle egen fagkompetanse. Gevinstene ved denne kompetansen kommer flest til gode, når kundene er mange. Tilsvarende vil kostnaden ved opprettholdelsen av fagmiljøet bli lavest per kunde, når kostnadene kan fordeles på mange.

Det er mulig å utvikle kompetansemessige stordriftsfordeler også utenfor store organisasjoner. Slike stordriftsfordeler oppstår når en virksomhet kan utvikle

⁷ I hht. Overføringsavtalen. Se mer om dette her: <https://www.spk.no/Ord-og-uttrykk-om-pensjon/Overforingsavtalen/>

spesialkompetanse innenfor et eller flere segmenter av et fagmiljø, som kan tilbys kunder som har den øvrige kompetansen selv. Også slike eksempler på mindre leverandører av spesialkompetanse ser vi innenfor markedet for fondert offentlig tjenstepensjon, ved at pensjonskasser kjøper spesialiserte tjenester fra eksterne miljøer på enkelte områder. Kjøp av spesialiserte tjenester kan sees på som en måte for mindre leverandører av tjenstepensjon (som pensjonskasser) å håndtere problemet med at de ikke selv er store nok til å høste interne kompetansemessige stordriftsfordeler.

3.2 Transaksjonskostnader

I ethvert marked er det kostnader forbundet med det å inngå avtaler, overholde avtaler og ha dialog mellom avtalepartnere. I et enkelt marked som på et grønnsaktorg, er slike kostnader små. I et komplisert marked som offentlig fondert tjenstepensjon, kan transaksjonskostnadene per avtale være betydelige.

Det er særlig to grunner til at transaksjonskostnadene i markedet for fonderte offentlige tjenstepensjoner er relativt store:

Eventuelt **bytte av pensjonsleverandør kan være komplekst**, kostbart og tidkrevende for både kunde (dvs. kommune/fylkeskommune eller helseforetak) og leverandører, som må tilpasse og/eller formidle sitt produkt. Vi kommer tilbake til omfang av slike kostnader i kapittel 6.

Forståelse og forvaltning av avtaleverk er en del av den løpende dialogen mellom avtalepartnere. Leverandørene har normalt en løpende dialog om forhold knyttet til avtalene de har og relevant regelverk. Kommuner må bruke ressurser på å forstå ulike pensjonsordninger og følge opp leverandører. Jo bedre og jo mer effektivt slik dialog kan foregå, jo lavere blir transaksjonskostnadene.

Det forhold at enkeltkommuner ofte har mindre fagkunnskap enn leverandørene, kan føre til at avtaler blir dårligere ivarettatt enn ønskelig. Investeringer fra leverandørene i å styrke forståelsen for egen avtale hos kunden, vil generelt redusere risikoen for dårlige avtaler og på lang sikt trolig også redusere de samlede transaksjonskostnadene.

Generelt har store leverandører mer standardiserte og velutviklede systemer enn mindre leverandører. Store leverandører kan normalt tilby mer effektiv kundestøtte og rådgivning, og har ofte etablert tillit og langsiktige relasjoner, noe som reduserer kompleksiteten og kostnadene for kunden.

3.3 Risikohåndtering

I forvaltningen av pensjonsmidler er det avgjørende at kapitalforvalteren kan diversifisere kapitalen slik at kapitalen blir utsatt for minst mulig usystematisk risiko. Det krever at forvalteren både har evne til å spre risiko og forstå hvordan kapitalmarkedene fungerer.

Normalt tar det tid å bygge opp forvaltningsmiljøer som har denne kompetansen. Miljøene må også være store nok til å vedlikeholde og utvikle kapitalforvaltningskunnskapen. Samtidig må forvaltningskapitalen være stor

nok til at den kan plasseres i kapitalmarkedene slik at risikoen for eierne av pensjonskapitalen blir minst mulig, dvs. kommunene, fylkeskommunene og helseforetakene i vårt tilfelle. For forvalteren blir det da viktig å skille mellom systematisk og usystematisk risiko:

- Systematisk risiko (markedsrisiko) gjelder forhold som påvirker hele finansmarkedet, som renteendringer, inflasjon, konjunktursvingninger eller globale kriser. Pensjonsleverandører kan ikke eliminere denne risikoen, uansett hvor godt de sprer investeringene. Derfor må de håndtere den gjennom langsiktige strategier, bufferkapital og solid risikostyring.
- Usystematisk risiko er knyttet til enkeltinvesteringer, som for eksempel at en bestemt bedrift går dårlig eller at et spesifikt prosjekt mislykkes. Store pensjonsleverandører reduserer denne risikoen ved å investere i et bredt utvalg av verdipapirer, bransjer og geografiske områder. Slik diversifisering gjør dem bedre i stand til å beskytte pensjonsmidlene mot svingninger i enkeltinvesteringer.

Når forvalterne lykkes i å minimere den usystematiske risikoen, er det rimelig å anta at avkastningen for kundene (kommunene) over tid blir bedre enn uten slik diversifisering.

3.4 Kostnadsfordeling mellom kunder

Store leverandører av tjenestepensjoner har bedre muligheter til å ivareta fordelingspolitiske hensyn enn mindre. Det følger av at når en stor pensjonsleverandør har mange kunder, kan den jevne ut premie og risiko over tid og mellom grupper. Dette skyldes risikospredning i et stort kollektiv.

Ved å samle mange individer i én ordning, kan leverandøren fordele risiko for dødelighet, uførhet og levealder jevnt. Det er også bedre mulighet for store leverandører å jevne ut forskjeller i kostnader mellom grupper.

I tillegg vil store grupper (bestand) av pensjoner det inngås avtaler for gi mulighet til forsikringsteknisk utjevning. Store bestander gir mer stabile estimater og reduserer behovet for hyppige premietilpasninger.

Utjevningen mellom grupper er ikke nødvendigvis noe som kommer alle til gode, men for alle som bor i en kommune som har kommuneansatte som av en eller annen grunn har høyere gjennomsnittsalder (og dermed høyere pensjonskostnader) enn gjennomsnittet, vil utjevning redusere kommunens kostnad. For alle som vektlegger redusert ulikhet i samfunnet vil slik utjevning oppleves som en fordel. Utjevning av pensjonskostnader mellom kommuner medfører en utjevning av kommuneøkonomier, som medfører likere tjenestetilbud til innbyggerne mellom kommuner.

4 KLP og eierstyring

I dette kapittelet går vi nærmere inn på KLP og dets historie og kjennetegn, samt drøfter eierstyring og kundens medbestemmelse i markedet for fondert offentlig tjenstepensjon.

4.1 KLPs historie⁸

Kommunal Landspensjonskasse (KLP) ble etablert i 1949 som et gjensidig forsikringsselskap med formål å tilby tjenstepensjon til ansatte i norske kommuner. Ideen om et fellesselskap for å tilby tjenstepensjon til ansatte i norske kommuner hadde utviklet seg gradvis over lang tid, og i takt med at antall kommunalt ansatte vokste utover 1900-tallet. Kommunene trengte ansatte for å imøtekomme økende forventninger til omfang av kommunale tjenester, som alt fra brannvern, via tekniske tjenester til undervisning (grunnskolelærere) og myndighetsutøvelse. Men det var stor variasjon mellom kommuner, både i hvor mange kommunalt ansatte kommunene hadde og hvilke pensjonsordninger de hadde. Mens de største bykommunene hadde etablert ulike tjenstepensjonsordninger for egne ansatte, med ulike kriterier for hvilke ansatte som var omfattet, var det mange mindre kommuner som ikke hadde noen form for tjenstepensjons for egne ansatte.

Tankene om etableringen av et felles selskap og derigjennom en felles tjenstepensjonsordning for alle kommuner, ble utviklet gradvis innenfor samarbeidsorganer mellom daværende Norges Herredsforbund (landkommunene) og Norges Byforbund (bykommunene).⁹ Inspirasjonen var tjenstepensjonsordninger som allerede eksisterte for statsansatte gjennom Statens Pensjonskasse, etablert i 1917.

Landstinget i Herredsforbundet startet et systematisk arbeid for å opprette en felles kommunal pensjonskasse i 1946. 176 kommuner ble med fra starten. Imidlertid krevde Forsikringsrådet (som senere gikk inn i det som i dag er Finanstilsynet) at den nye pensjonskassen måtte ha konsesjon. Begrunnelsen var at tjenstepensjonsforpliktelser måtte sikres ved at det ble etablert en kapitalbase, noe som var krevende for mange kommuner. Løsningen ble et samarbeid med Norsk Kollektiv Pensjonskasse (NKP), som var et etablert forsikringsselskap med konsesjon, og KLP ble etablert som en selvstendig

⁸ Innholdet i omtalen under er i stor grad basert på (Røed, 1998) og [KLPs jubileums magasin 65 år](#).

⁹ Norges Herredsforbund og Norges Byforbund fusjonerte i 1972 og dannet det som i dag er Kommunenes Sentralforbund (KS).

enhet innenfor NKPs rammer i 1949. KLP fikk egen konsesjon som forsikringsselskap først i 1974.

I de første årene etter etableringen var det betydelige forskjeller i pensjonsordningene mellom kommunene. De store bykommunene hadde ofte egne pensjonskasser, og hvor langt flere hadde etablert pensjonsordninger for ansatte enn hva som var tilfelle for de mange små landkommunene. Så sent som på begynnelsen av 1950-tallet hadde over halvparten av kommunene færre enn tre ansatte. De mange små kommunene var en hovedgrunn til at det var nødvendig med en felles organisering av tjenestepensjoner i kommunesektoren. Hver for seg var de mange små kommunene rett og slett for små til å opprette egne pensjonsordninger.

I 1964 ble det gjennomført en omfattende kommunesammenslåing. Antall kommuner ble redusert fra 732 i 1960 til 466 i 1965. Kommunesammenslåingen styrket mulighetene for å tilby langt flere kommunale tjenester og nye arbeidstakergrupper ble en del av kommunesektoren, som ingeniører, sosionomer, økonomer, planleggere, jurister, sykepleiere, leger og hjelpepleiere. Fra midten av 1960-tallet fikk også fylkeskommunene større betydning, bl.a. ved at de fikk et mer helhetlig ansvar for de fleste sykehusene.

Utvidelse av kommunenes ansvarsområder bidro til å styrke KLP på flere måter; KLP opplevde stor vekst i premieinntekter, økt forvaltningskapital gjorde det mulig å låne ut midler til kommuner som trengte å finansiere ulike investeringer og KLPs rolle som ivaretager av et felles pensjonssystem blant ansatte i kommunesektoren ble styrket.

I 1972 passerte forvaltningskapitalen en milliard kroner, i 2000 100 milliarder og i 2008 passerte selskapet 200 milliarder. Per 2024 har KLP en forvaltningskapital på kr 901 milliarder kroner og i underkant av 350 kommuner og fylkeskommuner, 30 helseforetak og ca. 2160 bedrifter med pensjonsavtale i KLP.

Med innføringen av folketrygden i 1967, ble det nødvendig å samordne de kommunale og statlige tjenestepensjonsordningene med folketrygden. Dette førte til en betydelig vekst i antall medlemmer og en styrking av KLPs posisjon som leverandør av offentlige tjenestepensjoner.

På midten av 1970-tallet ble overføringsavtalen introdusert. Denne avtalen sikrer at ansatte i offentlig sektor kan skifte jobb mellom stat og kommune eller mellom kommuner uten å miste opptjente pensjonsrettigheter. Dette gjorde det lettere for ansatte å skifte jobb mellom offentlige arbeidsgivere, noe som fremmet mobilitet og fleksibilitet blant offentlige ansatte.

Allerede i 1950 innførte KLPs et system med gjennomsnittspremier. Dette systemet innebar at alle arbeidsgivere betalte samme prosentvise premie for sine ansatte, uavhengig av kjønn og alder. Dette var en nytenkende tilnærming som sikret likebehandling og forutsigbarhet for både arbeidsgivere og ansatte. I 1974 ble systemet forsterket ved at det ble etablert en felles kommunal pensjonsordning. En felles pensjonsordning for alle medlemmer innebar en forenkling av det administrative arbeidet i KLP, som tidligere hadde beregnet premiene basert på en rekke egenskaper ved de forsikrede i hver kommune. Ordningen kan også sees på som en solidarisk måte å beregne og fordele premien mellom KLPs medlemmer. Flere kommuner som tidligere hadde egne pensjonskasser, eller som benyttet tjenester fra private

forsikringsselskap, fant ordningen så forenkende at det motiverte til overgang til KLP.

De første 40 årene var KLP et selskap som først og fremst administrerte kollektive pensjonsordninger i kommunene, som om den var en felles pensjonskasse for alle medlemmene. I 1980 inngikk KLP og Norske Folk (som senere gikk inn i Storebrand) den såkalte akkvisisjonsavtalen, som gikk ut på at de delte markedet i to: kommuner til KLP og bedrifter til Norske Folk. Dette fikk stor betydning for den videre historien fram til i dag.

I løpet av 1980- og 1990-årene utvidet KLP sitt tjenestetilbud. I 1984 ble gruppeliv- og ulykkesforsikring introdusert for kommuneansatte, og i 1987 fikk KLP ansvaret for å administrere Norsk Pasientskadeerstatning på vegne av Sosialdepartementet. I 1994 ble KLP Skadeforsikring AS etablert, noe som gjorde det mulig å tilby et bredere spekter av forsikringstjenester til kommunesektoren. Året før ble KLP Kapitalforvaltning AS etablert og i 2005 ble KLP Eiendom AS etablert.

I 1993 ble også rådgivningstjenestene KLP utfører for egne medlemmer og frittstående pensjonskasser etablert som et eget datterselskap (KLP Forsikringsservice AS). Tjenestene omfattet bl.a. premieberegninger og forhold til samordning med Folketrygden.

På 1990-tallet opplevde KLP økt konkurranse i markedet for kommunale pensjonsordninger. Flere kommuner valgte å sette sine pensjonsordninger ut på anbud, og noen valgte andre leverandører. Dette førte til at KLP måtte styrke sin konkurranseevne gjennom blant annet å bygge opp solide økonomiske buffere og tilby mer konkurransedyktige tjenester.

I 2006 etablerte KLP datterselskapet KLP Bedriftspensjon AS, som tilbød innskudds- og foretakspensjon til virksomheter uten tariffavtale om kommunal pensjonsordning. Dette var et strategisk grep for å møte eventuelle endringer i pensjonsmarkedet og tilby et bredere spekter av pensjonsprodukter. Dette selskapet ble i 2020 solgt til DNB Livsforsikring AS, etter at det i 2018 ble klart at offentlig tjenstepensjon ble videreført som en særlig pensjonsordning.

Konkurransesituasjonen på 2000-tallet førte til en viss avskalling av kommunekunder. For KLP ble dette kompensert ved tilgang på nye bedriftskunder og vekst i helsesektoren.

I 2011 valgte syv kommuner og én fylkeskommune å ta sin tjenstepensjonsordning ut på anbud. Etter endelig behandling valgte syv av åtte KLP som leverandør av offentlig tjenstepensjon. Da DNB og Storebrand ønsket å legge ned sin virksomhet innen dette markedet i 2012, overtok KLP bortimot alle kundene til DNB og Storebrand.

4.2 Eierstyring

KLP er i dag eid av sine kunder blant kommuner, helseforetak og bedrifter med offentlig tjenstepensjon i selskapet. Siden kundene også er selskapets eiere, tilhører i realiteten verdien av alle KLPs eiendeler (kapital og selskapsverdier) kundene i felleskap..

Følgelig vil også overskudd KLP oppnår utover det kundene er garantert, tilhøre kundene i form av at de også er eiere. Selskapets styre beslutter hvordan overskudd skal disponeres. Normalt vil styret gjøre en avveining mellom å benytte overskuddet til enten å bygge buffere eller tilbakeføre deler av eller hele overskuddet til kundene. Dette kan kundene igjen bruke til å betale pensjonspremien.

Styringssystemene i KLP skal sikre at det overordnede målet om å skape verdier for kundene skjer på en økonomisk, effektiv og samfunnsansvarlig måte.

Verdien for en kommune av å være medeier i et stort kundeeid selskap som KLP, kan sammenlignes med å være eier av enten en egen pensjonskasse eller etablere et rent kundeforhold til en eksternt eiet leverandør av en pensjonstjeneste.

Som eier av en pensjonskasse kan en kommune blant annet påvirke investeringsstrategi, kostnader og drift, samt beslutninger om eventuelle kapitaltilskudd. Dette innebærer å styre hvordan pensjonsmidlene forvaltes innenfor lovens rammer, ta beslutninger om administrasjon og organisering av pensjonskassen, samt avgjøre om og når det skal tilføres ekstra midler ved underdekning, i tråd med kommunens økonomiske situasjon og prioriteringer.

Styring av en pensjonsordning er imidlertid ressurskrevende og krever både aktuarkompetanse og kompetanse om effektiv kapitalplassering og risikostyring, jf. kapittel 3. For en kommune vil beslutning om styreform innebære avveininger mellom grad av styring og ressursbruk enten pensjonsordningen organiseres som egen pensjonskasse, ivaretas av KLP eller av en privat leverandør.

Styringsmulighetene av pensjonsordningen blir naturligvis størst når kommunene driver den i **egen regi**. Mange norske kommuner er imidlertid for små til at det er økonomisk forsvarlig å opprette og administrere en egen pensjonskasse. Som et resultat må disse kommunene enten inngå i et eiersamarbeid som i KLP eller benytte private tjenestetilbydere.

I denne sammenhengen inntar **KLP** en særstilling. Som et gjensidig selskap eies det av kundene, noe som gir eierne innflytelse på selskapets strategi og styring. Antallet eiere er imidlertid så stort at det er behov for et eget system for å velge de styrende organer. Slik vil det også være i et kommersielt aksjeselskap, men der har kundene ingen direkte innflytelse.

I KLP består de styrende organene av tre viktige ledd:¹⁰

- **Generalforsamlingen** er KLPs høyeste myndighet. Generalforsamlingen består av valgte representanter for selskapets eiere og har i perioden 2024–2026 176 representanter. Disse er igjen valgt fra 19 valgkretser. Alle kommunene i et fylke utgjør sammen med fylkeskommunen hver sin valgkrets, med unntak av Oslo som er inngår i Akershus valgkrets. Hvert av de regionale helseforetakene med datterselskaper utgjør hver sin valgkrets og bedriftene utgjør samlet én valgkrets. Hver valgkrets velger sine representanter til generalforsamlingen i KLP.

¹⁰ Omtalen nedenfor er i stor grad basert på KLPs omtale av seg selv [her](#).

- Generalforsamlingen godkjenner årsregnskap og anvendelse av overskudd eller dekning av underskudd, godkjenner årsberetning og vedtar eventuelle endringer i KLPs selskapsvedtekter. De velger også 24 av foretaksforsamlingens 45 medlemmer.
- **Foretaksforsamlingen** er KLPs høyeste organ mellom generalforsamlingene. Foretaksforsamlingen kan også omtales som representantskap og har som oppgave å føre tilsyn med at virksomheten drives forsvarlig. De velger selskapets styre og kontrollkomité, godkjenner viktige saker som fusjoner, emisjoner o.a. Foretaksforsamlingen består av 45 medlemmer. I tillegg til 24 medlemmer som velges av generalforsamlingen, oppnevnes 6 representanter av arbeidstakerorganisasjonene i kommunal sektor. 15 medlemmer velges av og blant de ansatte i konsernet.
- **Styret** har det overordnede ansvaret for forvaltningen av KLP, herunder ansvar for strategiutvikling og -oppfølging, risikostyring, internkontroll og overordnet ledelse. Styret har 8 medlemmer og to varamedlemmer

Som følge av selskapet har mange eiere vil det være de eierne som investerer mest ressurser i å involvere seg i selskapets utvikling som har størst eierinnflytelse, f.eks. ved styredeltakelse eller deltakelse på foretaksforsamlingen.

Det er også et alternativ for en kommune å inngå i et interkommunalt samarbeid om drift av en felles pensjonskasse. Det er imidlertid bare ett slikt tilfelle i Norge innenfor pensjonsområdet. Styringsmessig vil et interkommunalt samarbeid, i prinsippet, ha de samme styringsmessige utfordringene som et gjensidig selskap. Hvis én kommune ønsker å gjennomføre endringer som en eller flere av de andre kommunene ikke støtter, vil minst én part måtte gi avkall på sine ønsker for å oppnå enighet (Jacobsen, Kvelland, Kiland, & Gundersen, 2010).

Ved å inngå en **avtale med et eksternt selskap** om å forvalte tjenstepensjonsordningen til kommunen vil mange beslutninger bli tatt av en ekstern part. Styringsmulighetene blir følgelig begrenset. Styringen blir da begrenset til de kontrakter og avtaler som regulerer tjenesteytingen. De private aktørene vil deretter være orientert mot å oppnå de kontraktsfestede målene. Dersom tjenestene er komplekse og inneholder elementer som er vanskelig å kontraktsfeste, blir styringen og demokratisk kontroll utfordrende. Dersom brukermedvirkning ikke er kontraktsfestet vil andre politiske mål som løftes fram etter kontrakten er signert, normalt ikke hensyntas før ved neste anskaffelsesprosess (NOU 2020:13).

Utkontraktering til private aktører kan også redusere muligheten for innsyn i tjenesteytingen. Private aktører har forretningshemmeligheter som må ivaretas, noe som kan begrense kundenes mulighet til å få innsyn i hvordan tjenestene leveres. I tillegg kan private aktører ha kunder utenfor offentlig sektor, noe som ytterligere kan komplisere transparensen knyttet til kommunenes tjenesteyting.

Selv om kommunen har det overordnede ansvaret, kan medlemmene og kommunens velgere oppleve at de ikke vet hvem som har det praktiske ansvaret dersom kvaliteten på tjenestene ikke oppfyller forventningene. Dersom politikerne som inngikk avtalen med den private tjenestetilbyderen, blir stemt ut fordi tjenestene ikke holder tilstrekkelig kvalitet, kan både medlemmene og velgerne risikere å bli værende med det samme

tjenestetilbudet så lenge kontrakten fortsatt gjelder. Medlemmene og velgerne kan altså ikke stemme bort en tjenestetilbyder direkte (NOU2020:13).

4.3 Egenkapital i KLP

Egenkapital kan deles i to: innskutt og opptjent egenkapital. Innskutt egenkapital er det som er skutt inn av eierne, mens opptjent egenkapital stammer fra historiske overskudd. Eierne av et selskap eier en andel av egenkapitalen, innskutt og opptjent.

Når det gjelder pensjonsvirksomhet som i KLP, er egenkapital viktig som kapitaldekning. Som kunde og eier i KLP må man skyte inn egenkapital for å gi KLP kapitaldekning bak pensjonsforpliktelsene til den enkelte kunden. Innskudd skjer både ved opprettelse av et kundeforhold og årlig i takt med veksten i pensjonsforpliktelsene. Opptjent egenkapital inngår i selskapets kapitaldekning for virksomheten og risikoen tilknyttet den.

Som gjensidig livforsikringsselskap har KLP også en innkallingsrett, som betyr at KLP kan kreve engangsinnskudd av egenkapital dersom soliditeten til selskapet blir tilstrekkelig svekket. Dette er en risiko man står overfor som eier i KLP, men det er en risiko som kan anses som liten, all den tid KLP har god kapitaldekning.

KLPs egenkapital forvaltes konservativt, sammenlignet med pensjonsmidlene til kundene. Det er dermed lavere risiko og lavere forventet avkastning tilknyttet egenkapitalen. Tidligere har kun innskutt egenkapital blitt frigjort ved flytting, men fra 2019 får kunder som trer ut av KLP avkastningen på innskutt egenkapital med ved flytting. I perioden 2013-2018 ble avkastning på innskutt egenkapital brukt til å bygge soliditet i selskapet. Før 2013 ble avkastning på innskutt egenkapital tilført pensjonsordningenes premiefond.

Opptjent egenkapital i KLP eies av selskapet, og disse midlene blir ikke med ved kundeutflytting, noe som følger av Finansforetaksloven (se s. 26-28 i brev til ESA fra KDD av 6. mars 2023). Dersom en kunde flytter ut av KLP, øker dermed kapitaldekningen til de resterende kundene, alt annet likt. På samme måte vil kapitaldekningen reduseres når en ny kunde tilkommer.

Det har aldri vært tilfelle at opptjent egenkapital i KLP har vært fritt tilgjengelig for eierne. Isteden er det å anse som selskapets kapital. Samtidig har det vært påpekt at man kunne sette en viss sannsynlighet til at disse midlene kan tilgjengeliggjøres i framtiden gjennom vedtak i generalforsamling om omdannelse til aksjeselskap, og at det slik sett kan det tenkes at mulighet til framtidig tilgang på opptjent egenkapital skaper en innlåsningsseffekt som holder tilbake kunder fra å flytte fra KLP. Imidlertid er sannsynligheten for omdannelse til aksjeselskap lav og det er også usannsynlig at kapitalen vil bli tilgjengelig for eierne ved et slikt tilfelle, jf. forarbeidene til loven (side 64 i Ot.prp. nr. 75 (2008-2009)).¹¹

¹¹ I henhold til finansforetaksloven § 12-15 skal aksjene i et slikt tilfelle tilfalle en finansstiftelse. Det foreligger her en unntaksregel som kan åpne for tildeling av aksjer til medlemmene. I forarbeidene er det imidlertid, ifølge KLP, gjort klart at denne ikke vil kunne benyttes dersom formålet med omdanning til aksjeselskap i «realiteten først og fremst kan komme til å virke som et tiltak for å fordele institusjonens kapital mellom institusjonens kunder, eller som en slags mellomstasjon i forhold til senere utvikling av institusjonen og fordeling av kapitalen etter aksjelovgivningens regler», jf. Ot.prp. nr. 75 (2008-2009), side 64.

Vi kommer tilbake til kapitaldekning, bufferfond og egenkapital i avsnitt 5.3.2 i neste kapittel.

5 Anbudskonkurranser: gjennomføringen, pris- og kvalitetselementer i konkurransene

I dette kapittelet går vi gjennom deler av både prosessen og elementene i anbudskonkurranser innen fondert offentlig tjenstepensjon. Kapitlet bygger på materiale fra anbudsutlysninger, intervjuer med aktører som har vært involvert i anbudskonkurranser og pensjons- og konkurranseveilederen fra Pensjonskontoret.

5.1 Bakgrunn

Åtte kommuner og to fylkeskommuner har lagt sine tjenstepensjonsordninger ut på anbud siden Storebrand kom tilbake i markedet i 2019. Vi vet at enkelte av disse anbudsprosessene ble initiert på bakgrunn av vedtak i fylkesting eller kommunestyre, og inntrykket vårt er at dette gjelder de fleste sakene.

Enkelte av utlysningssprosessene kom som et resultat av at partier og representanter i kommunestyre og fylkesting har fått flertall for å legge forvaltningen av kommunale pensjoner ut på anbud. I ett tilfelle skjedde dette selv om kommunedirektøren hadde anbefalt at man ikke gjennomførte anbudsprosessen det året pga. kapasitetsutfordringer for administrasjonen.

Motivene for vedtakene om anbud på pensjonstjenestene har primært vært å spare penger. Men ønsker om anbud har også vært politisk/ideologisk motivert, med en tanke om at konkurranse er bra i seg selv.

Partene i KS-området har etablert Pensjonskontoret som et tilsyns- og forvaltningsorgan.¹² Formålet er blant annet å ivareta tariffavtalen i konkurransen. Styret i Pensjonskontoret består av representanter fra KS, LO Kommune, Unio, YS-K og Akademikerne-K. Sekretariatet forestår daglig drift. Pensjonskontoret har utarbeidet en pensjonsveileder og en tilhørende

¹² <https://pensjonskontoret.no/>

konkurranseveileder. Det er SGS 2020 som er utgangspunktet for konkurransen.¹³

5.2 Gjennomføring

En anbudsprosess starter med at administrasjonen innhenter pensjonsfaglige tjenester (også omtalt som «pensjonsmeglere») for å bistå administrasjonen gjennom anbudsprosessen. Også kjøp av pensjonsfaglige tjenester skjer gjennom anbud. Kontraktsverdien for disse tjenestene varierer mellom 200 000 kroner og 500 000 kroner avhengig av omfanget av tjenesten, og vårt inntrykk er at gjennomsnittet er om lag 300 000 (2024-) kroner.

Gjennom intervju har vi erfart at en kommune- eller fylkesadministrasjon i varierende grad overlater beslutninger til konsulenten/pensjonsmegleren. Skalaen går fra å ta eierskap til prosessen selv og innhente relevant kunnskap for å selv kunne fatte beslutninger omkring anbudskonkurransen (for eksempel detaljer i tildelingskriteriene) til å overlate det meste til konsulenten. I sistnevnte tilfelle vil konsulenten gjennomføre prosessen og anbudskonkurransen slik hen mener er best eller korrekt.

Prosessene kan ha form av å være et «eget opplegg» som er personavhengig fra konsulent til konsulent eller prosessen kan følge Pensjonskontorets veileder uten særlige justeringer. Ofte kan kommune- eller fylkesadministrasjonen mangle kompetanse eller kapasitet til å tilstrekkelig sette seg inn i saken og gjøre egne vurderinger av hvordan for eksempel tildelingskriteriene eller vektingen av disse bør være og implementere de i konkurransegrunnlaget. Disse oppdragsgiverne blir da prisgitt konsulentens valg i større grad enn de som velger eller har mulighet til å investere tid i å sette seg inn i saken og gjøre egne valg.

Anskaffelsen av leverandør av pensjonstjenester faller under anskaffelsesforskriften del III pga. størrelsen på kontraktsverdien, dvs. at den også skal lyses ut i EUs TED. Utlysning i TED skjer på engelsk og har ytterligere formelle krav som man må ta hensyn til som oppdragsgiver, noe som medfører økt tidsbruk.

5.3 Tildelingskriterier i utlysningene

Tildelingskriteriene består av pris og kvalitet, der følgende elementer inngår:

- Pris: Forsikringsrisiko
- Pris: Administrasjon og kapitalforvaltning
- Pris: Premie for rentegaranti¹⁴ og egenkapitalforhold
- Kvalitet: Kompetanse
- Kvalitet: System
- Kvalitet: Service
- Kvalitet: Kapitalforvaltning

¹³ <https://kf-infoserie.no/a/h/931fe8f5-8cdf-47ab-a8fb-9e8dba6f8e66/a4929039c8394b318127455d6891c006?showExact=true&ticketId=6a4b4ff6-ae4f-41e5-9d3c-4b7f13c739ac>

¹⁴ Premie for rentegaranti er premien leverandøren tar for å garantere enn viss avkastning hvert år. Rentegaranti kalles også garantert rente eller garantert avkastning. Leverandøren skal minst tilføre denne avkastningen hvert år for å sikre avtalt pensjon. Premien representerer risikoen forsikringsselskapet tar på seg for å garantere en minimumsavkastning.

- Klima og miljø

Ofte har pris og kvalitet blitt vektet 50/50, men i mange tilfeller har det blitt lagt høyere vekt på pris enn kvalitet i utlysningene som har vært siden 2020.

Klima og miljø tilknyttet i denne sammenhengen kapitalforvaltningen dersom det har inngått i utlysningen, men i de fleste tilfeller har det ikke det. Årsaken til det er både at forskriften som krever at klima og miljøhensyn ivaretas i offentlige anskaffelser trådte i kraft så sent som den 1. januar 2024, og at anskaffelsesforskriften åpner for unntak dersom anskaffelsen etter sin art har et klimaavtrykk og en miljøbelastning som er uvesentlig.

5.3.1 Pris – Forsikringsrisiko

Leverandørene kan i utgangspunktet konkurrere på pris på to måter når det gjelder forsikringspremien. Leverandøren kan ha:

1. Gunstig utjevningsfellesskap¹⁵
2. Lavere premietariffer¹⁶ på elementer som er knyttet til grupper av de som er omfattet av tjenstepensjonene, for eksempel at det beregnes lavere levealder for menn eller lavere uførehypighet.

Når det gjelder punkt 1, er det utfordrerer Storebrand som har mulighet til å «plukke» kunder (gitt at disse gjennomfører anbudskonkurranse) med en sammensetning av de med pensjonsrettigheter som gir lav forsikringspremie (så kalt «god bestand»). De har dermed mulighet til å få et gunstig utjevningsfellesskap, som igjen gir mulighet til å tilby lavere pris. KLP er den etablerte aktøren, med flest kunder, og har ikke mulighet til å endre sammensetningen av fellesskapet av de med pensjonsrettigheter. De er dermed prisgitt det fellesskapet de har, og tilbud til oppdragsgivere er også prisgitt at de inngår i dette.

Videre er det slik at hvis kommuner som bidrar til å senke gjennomsnittlige kostnader i KLPs fellesskap (pga. god bestand), flytter til Storebrand for å dra nytte av antatt gunstigere utjevningsfellesskap og dermed lavere kostnader, vil de kommunene (og andre) som er igjen i KLP oppleve økte kostnader, fordi utjevningsfellesskapet der blir mindre gunstig.

Et omdiskutert tema er hvorvidt det er «riktig» (pensjonsfaglig og samfunnsmessig) at prising av selve forsikringspremien inngår i konkurransene. På den ene siden kan kommunene spare penger på å ta dette elementet med i konkurransen, pga. forskjeller i utjevningsfellesskap mellom leverandører og/eller ulike forutsetninger om for eksempel levealder, som medfører ulik forsikringspremie.

Et motargument er at utjevningsfellesskap er fordelingsmessig gunstig (fordelingsmessig mellom kommuner og dermed også innbyggerne). Hver enkelt kommune vil dermed unngå en risiko for å få en sammensetning av ansatte som innebærer høyere premier enn gjennomsnittet. Flytting som følge av ulike utjevningsfellesskap er i realiteten et samfunnsøkonomisk nullsumspill. Dersom en kommune oppnår lavere premiekostnader ved å gå ut av et utjevningsfellesskap som følge av mer gunstig demografisk sammensetning av de med pensjonsrettigheter, vil de gjenværende få

¹⁵ Se kapittel 2.1 for forklaring av utjevningsfellesskap.

¹⁶ Premietariffer gjør forutsetninger om beregningsrente, dødelighet og uførhet. For eksempel påvirkes premietariffen av hvilken forventning leverandøren har tilknyttet levealder. Se ytterligere forklaring av premietariffer i pensjonsveilederen til Pensjonskontoret.

tilsvarende høyere premiekostnader (fordelt på alle de gjenværende kommunene).

Så lenge det er priskonkurranse på pensjonssparingen, vil utfordrere til KLP (som Storebrand) ha insentiv til å «plukke» kunder med gunstig demografisk sammensetning, for å ha et gunstig utjevningsfellesskap. Dette fordi utjevningsfellesskapet er med å definere prisen som tilbys. Med å plukke mener vi i praksis å bare levere tilbud dersom disse arbeidsgiverne konkurranseutsetter. Dette medfører i så fall at KLPs kunder får høyere og høyere kostnader etter hvert som de med gunstig demografisk sammensetning forlater KLP. Imidlertid vil ikke andre aktører se seg tjent med å ta for mange kunder fra KLP, for da går det utover utjevningsfellesskapet. For eksempel kan det tenkes at den tredjedelen av kommune-Norge med minst gunstig demografisk sammensetning, og som er i KLP i dag, aldri vil få tilbud (fra andre enn KLP) dersom de lyser ut en konkurranse.

Når det gjelder premietariffene, argumenterer noen med at det er «sånn forsikringsselskaper konkurrerer», og at det derfor er vanlig praksis. Pensjon kan imidlertid ikke sammenlignes med forsikring. Forsikring og fondert offentlig tjenstepensjon er ulikt fordi innen forsikring betaler man en månedlig/årlig pris for å motta en tjeneste dersom en hendelse inntreffer, mens man i fondert offentlig tjenstepensjon sparer en viss sum hvert år som skal spares til framtidige forpliktelser. Med andre ord: leverandørens oppgave er å passe på pengene og sørger for avkastning på midlene til de en dag skal deles ut til pensjonister. Innen forsikring er det ingen sammenheng mellom hva en kunde har betalt leverandøren og hva kunden får igjen når en hendelse inntreffer. En kunde som har hatt brannforsikring i 70 år får akkurat samme tjeneste hvis det begynner å brenne som en som akkurat har tegnet forsikring.

Dersom for eksempel forutsetningen om levealder hos en leverandør viser seg å være feil, og premietariffen de har satt dermed har vært for lav/høy, er det kunden som i sin helhet (i) bærer kostnaden, hvis levealdersforutsetningen var for lav og man derfor har spart for lite, eller (ii) får lavere pensjonskostnader, hvis levealdersforutsetningen var for høy og man derfor har spart for mye.

Utover diskusjonen om premietariffer og utjevningsfellesskap, er det slik at prisen på forsikringsrisikoen i anbudskonkurransene ikke er et bindende anslag på neste års kostnad for oppdragsgiver. Det er altså usikkert hva som faktisk blir prisen før regnskapet for året er godkjent, dvs. halvannet til to år etter anbudskonkurransen gjennomføres.

Når det gjelder premiene (prisen) tilknyttet administrasjon, kapitalforvaltning og rentegaranti, tilsier informasjonen vi sitter på at KLP gjennomgående har lavere premier tilknyttet disse elementene til sammen enn Storebrand. Dette skyldes delvis egenkapitalmodellen til KLP, som muliggjør lav premie på rentegaranti, og stordriftsfordeler i KLP.

Oppsummert er det etter vår vurdering lite hensiktsmessig i samfunnsøkonomisk forstand at premietariffene og utjevningsfellesskapet skal inngå i konkurransen, og dermed burde forsikringsrisikoen ikke vektes som et prislelement i tildelingskriteriene. Dette vil rendyrke hva **priskonkurransen** burde handle om, nemlig kostnader som ikke handler om sparing til framtidige forpliktelser, men kostnadene i tjenestene pensjonstilbyderne leverer: administrasjon, kapitalforvaltning og forhold tilknyttet egenkapitalbehov og rentegaranti.

Vurderingen av hvilke priselementer som bør inngå i konkurransene har også sammenheng med at det er ønskelig å unngå et «kappløp mot bunnen» når det gjelder sparelementer, som for eksempel forventet levealder. På samme måte er det heller ikke ønskelig med et «kappløp mot bunnen» når det gjelder risikosikring, som egenkapital og bufferfond. Dersom slike risikoelementer vektlegges på «feil» måte i tildelingskriterier i anbudskonkurranser, kan tilbydere premieres for å tilby så lav «sikring» som mulig, som utsetter kommuner, fylkeskommuner og helseforetak for større risiko.

5.3.2 Kapitaldekning for pensjonsforpliktelsene

Egenkapital

I KLP må kundene, som også er eierne, skyte inn egenkapital for at KLP skal ha kapitaldekning for sine utbetalingsforpliktelser. I et privat selskap som Storebrand, vil kommunene implisitt betale leie for egenkapital tilhørende Storebrands eiere. Leien reflekterer avkastningskravet på egenkapitalen til Storebrands eiere. Hva prisen på leie av egenkapital er framgår ikke eksplisitt i tilbud, men utgjør i praksis en fortjenestemargin på priselementene administrasjon, kapitalforvaltning og rentegarantipremie. Prisen på leie av egenkapital er ikke rett fram å estimere/anslå, og vi har ikke gjort noe forsøk på det i dette prosjektet.

Pensjonskontoret har etablert en metode for å beregne kostnaden ved å skyte inn egenkapital i KLP. Dette gjør at tilbudene til KLP og Storebrand blir mer sammenlignbare for oppdragsgivere.

I anbudsevalueringen av tilbudene til Møre og Romsdal fylkeskommune, er summen av egenkapitalkostnaden ved å tilhøre KLP og premie for rentegaranti vurdert til fordel for KLP. Hvordan dette er tilbudt og vurdert i andre anbudskonkurranser er uvisst, men vårt inntrykk er at dette ikke er et punkt KLP pleier å tape på i konkurransene.

Vurderingen av egenkapitalmodellene til de to pensjonstilbyderne handler prinsipielt om verdien av å leie sammenlignet med å eie. I KLP skyter man inn egenkapital som kunde og eier, på tilsvarende måte som i en pensjonskasse. Man får en viss avkastning på egenkapitalen og både innskutt egenkapital og avkastning av denne er kundens midler og blir med ved flytting. I Storebrand betaler man høyere premier på noen elementer enn i KLP for å leie egenkapital. Det har en kostnad å stille med egenkapital i KLP eller pensjonskasse, men pengene betales ikke ut av systemet, som det gjør ved leie av egenkapital i Storebrand.

Bufferfond

Bufferfond er en sammenslåing av det som tidligere het tilleggsavsetninger og kursreguleringsfond. Det skal dekke negativ avkastning. Fondet er kundens midler, og blir med ved flytting. Disse midlene forvaltes på samme måte som pensjonsmidlene, og gir dermed samme avkastning. Merk at kunden tar kostnaden dersom bufferfondet ikke er tilstrekkelig til å dekke verdifall på pensjonsmidlene. Ved lave buffere er det dermed kunden som tar risiko, ikke pensjonsinnretningen/-tilbyderen.

Storebrand og KLP opererer med ulike størrelse på bufferfond som standard, der Storebrand har mindre fondsstørrelse i sine retningslinjer. Imidlertid har alle kundene i KLP som vi ser på her mulighet til å inngå individuelle avtaler, med lavere bufferfond uten å ta lavere risiko i porteføljeinvesteringene. Å

frigjøre bufferfondmidler til premiefondet¹⁷ er derfor ikke et argument for å velge Storebrand, men noe man kan velge som kunde i KLP.

Både private og kommunale pensjonskasser har større bufferfond enn det Storebrand opererer med overfor sine kunder.¹⁸

¹⁷ Et fond for tilbakeførte premier og overskudd. Midler på premiefond kan bare brukes til fremtidig premiebetaling. Innestående på premiefondet er sikret en minimumsavkastning tilsvarende den garanterte renten. Hensikten er at forsikringstakeren skal kunne avsette ekstra beløp i «gode år» for å ha et fond å ta av til betaling av premier.

¹⁸ Se oversikt fra Finanstilsynet her: <https://www.finanstilsynet.no/publikasjoner-og-analyser/soliditetsrapporter-for-finansforetak/soliditet-i-pensjonskasser-300624/pensjonskasser/soliditet-i-pensjonskasser-per-30.-juni-2024#sammensetningen-av-den-ansvarlige-kapitalen-for-pensjonskassene-sa>. Til sammenligning har Storebrand en bufferfondsstørrelse på 15 prosent som standard.

6 Samfunnsøkonomiske konsekvenser av anbudsplikt

I dette kapitlet omtaler vi transaksjonskostnadene tilknyttet anbudskonkurranser innen fondert offentlig tjenstepensjon, besparelser gjennom konkurranse og effekter på kapitalforvaltning.

Målet med økonomisk politikk er å oppnå effektiv ressursbruk (i en samfunnsmessig forstand) og dermed maksimere velferden til befolkningen gitt ressursene man har til rådighet. Konkurranse er ikke et mål i seg selv, men brukes ofte som et verktøy for å oppnå effektiv ressursbruk.¹⁹ Hvorvidt konkurranse bidrar til mer effektiv ressursbruk eller ikke er dermed sentralt for å oppnå målet med konkurranse. I dette kapitlet ser vi på samfunnsøkonomiske konsekvenser av anbudsplikt på fondert offentlig tjenstepensjon sammenlignet med dagens situasjon med mer begrenset omfang av anbudskonkurranse.

Som nevnt ser vi her på pensjonstjenestene til helseforetak, kommuner og fylkeskommuner, utenom sykepleiere og lærere som har egne separate ordninger. Markedet for offentlig fondert tjenstepensjon er begrenset til Norge, og det er kun KLP og Storebrand som leverer denne tjenesten til de nevnte arbeidsgiverne (utenom pensjonskasser). Det er ikke utenkelig at det vil komme flere aktører på markedet, særlig dersom forholdene legges bedre til rette for det, for eksempel gjennom krav fra ESA om å gjennomføre anbudskonkurranser.

Dagens konkurransesituasjon er at enkelte kommuner og fylkeskommuner velger å utlyse anbudskonkurranser, der hovedmotivasjonen er å spare penger. I tillegg har kommuner, fylkeskommuner og helseforetak muligheten til å opprette egne²⁰ pensjonskasser. Det er altså en viss grad av konkurranse i dagens situasjon.

6.1 Transaksjonskostnader

Når aktører skal gjennomføre ulike former for handel oppstår det kostnader utover selve prisen på det som kjøpes og selges. Jo mer komplekst produktet er, jo høyere er vanligvis slike kostnader. Offentlig fondert tjenstepensjon må sies å være et komplekst produkt.

¹⁹ Se for eksempel Anskaffelsesloven § 1, der det kan leses: «Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser.»

²⁰ Eller samarbeide om det, slik fylkene i tidligere Viken gjør.

Generelt inkluderer transaksjonskostnader:

- Søkekostnader, dvs. tid og ressurser som brukes for å finne riktig handelspartner. Med få kjøpere og selgere er ikke disse store.
- Forhandlingskostnader, dvs. ressurser brukt på å komme fram til en avtale. Når det er vanskelig å vite hva som er gevinster og kostnader i avtalen, kan forhandlingskostnadene bli relativt store.
- Overvåkings- og håndhevelseskostnader, dvs. kostnader knyttet til å sikre at avtalen følges, inkludert juridiske utgifter. Ofte er det myndighetene som tar på seg slike kostnader ved å utvikle detaljert juridisk rammeverk rundt kompliserte transaksjoner. Myndighetenes overvåkningskostnader er i stor grad faste og varierer ikke så mye med antall transaksjoner.

Når det er mange transaksjoner i et marked blir de samfunnsøkonomiske kostnadene også høye, men det avhenger av hvilke typer transaksjonskostnader som oppstår. For at samfunnet skal være tjent med at en tjeneste omsettes i et marked, må nødvendigvis gevinsten ved kjøp og salg overstige de transaksjonskostnadene som omfanget av transaksjoner skaper.

Nedenfor ser vi nærmere på transaksjonskostnader i markedet, med fokus på effekter av en mulig anbudsplikt. I dagens marked har oppdragsgivere mulighet til å gjennomføre anbudskonkurranse, men ikke plikt til å gjøre det. Det er forskjell på anbudsmulighet og -plikt, da sistnevnte gir flere transaksjoner enn hva som følger av hver kommunes egen vurdering.

6.1.1 Tidsbruk og andre kostnader i forbindelse med anbudskonkurranser

For å anskueliggjøre kostnadene ved anbudskonkurranser ønsker vi å anslå hvor mye tid og ressurser som går med i et normalt anbud. Dette er relevant for å vurdere kostnaden ved å gå fra et system med frivillig anbud til anbudsplikt.

Tidsbruk hos oppdragsgiver

En anbudsprosess innebærer en del tidsbruk hos oppdragsgiver. Som nevnt i kapittel 5.2, er prosessen først å innhente konsulenttjenester gjennom anbud, for så å arbeide med anbudet på pensjonstjenestene. Tidsbruk i anskaffelsesprosesser avhenger av kontraktsverdi bl.a. pga. krav til anskaffelsene i anskaffelsesforskriften. Anskaffelser under nasjonal terskelverdi på 1,3 millioner kroner har lavere krav enn anskaffelser med kontraktsverdi over EØS-terskelverdi på 2,3 millioner kroner. Oslo Economics har beregnet tidsbruk etter anskaffelsesforskriftens deler (Oslo Economics, 2022). De finner at konkurranse under nasjonal terskelverdi uten kunngjøring innebærer en tidsbruk på 155 timer, mens konkurranse med kontraktsverdi over EØS-terskelverdi på 2,3 millioner kroner medfører en tidsbruk på 263 timer (s. 22 i Oslo Economics, 2022). Oslo Economics viser også at tidsbruken for å gjennomføre en anskaffelse øker med kontraktsverdien.

Siden konsulenttjenestene oppdragsgivere normalt innhenter aldri har en verdi over 500 000 kroner, legger vi til grunn en tidsbruk på 155 timer på denne anskaffelsen.

Videre påløper tidsbruken til anskaffelsen av leverandør av tjenestepensjonen, som inneholder mange steg og formelle krav. Vi har i intervju spurt tre informanter om tidsbruken ved anbud på pensjonstjenester, og svarene varierer fra halvannet månedsverk til et halvt årsverk. Svarene i intervju er imidlertid tilstrekkelige til å antyde at tidsbruken ligger over de 263 timene

Oslo Economics viser til i sin rapport for anskaffelser etter anskaffelsesforskriften del III. Som regel er anskaffelsen en prosess som pågår over mer enn et halvt år, med mange involverte i organisasjonen det gjelder. Vi legger til grunn en tidsbruk på tre månedsverk, dvs. 487 timer.

Når vi legger sammen tidsbruken for de to anskaffelsene får vi 642 timer, eller 38 prosent av et årsverk. I kroneverdi blir det 427 000 kroner, og i tillegg kommer utgifter til konsulent på i gjennomsnitt 300 000 kroner.²¹ Til sammen anslår vi dermed at gjennomsnittskostnaden for oppdragsgivere i anskaffelser av tjenester innen fondert offentlig tjenstepensjon er 727 000 kroner.

Oppdragsgivere vil også måtte følge opp kontraktene i etterkant av tildeling. Vi vet at én kommune bruker konsulenttjenester til 300 000 kroner årlig for å følge opp kontrakten med Storebrand, men vi vet ikke om dette er vanlig praksis. Dersom det er flere enn denne ene kommunen som har organisert seg slik, taler det for at beregnet tidsbruk hos oppdragsgiver er konservativt.

Vestland fylkeskommune skriver i et saksframlegg for Fylkestinget at (Vestland fylkeskommune - Avdeling for Organisasjon og økonomi, 2025):

«Eit konservativt overslag indikerer at administrasjonen har brukt inntil 1,5 årsverk på anskaffingsprosessen i 2023 frå start til slutt, inkludert både ordinær klagehandsaming og KOFA-klage. I tillegg kjem kostnader til ekstern rådgjeving til konkurransegjennomføring og klagehandsaming. I sum utgjør desse transaksjonskostnadane nær 3 millionar kroner. Fylkesdirektøren legg til grunn at neste konkurranse om tenestepensjonsordning kan bli like omfattande.»

Konkurransen gjennomført i Vestland fylkeskommune er spesiell, siden det kom en KOFA-klage og dermed ble en større sak enn de andre anbudskonkurransene siden 2020. Vi kan derfor ikke legge til grunn at kostnadene Vestland fylkeskommune opplevde vil være vanlige for andre oppdragsgivere i tiden framover. Imidlertid illustrerer dette hvor omfattende og kostbar en anbudskonkurranse kan bli, og at våre anslag mest sannsynlig er konservative.

Tidsbruk for leverandører

Vi har ikke fått informasjon om tidsbruken i KLP eller Storebrand tilknyttet anbudsprosessene. Et anbud innebærer som regel at det forløper om lag én til to måneder fra kunngjøring til fristen for innlevering. Tidsbruk hos leverandørene består hovedsakelig i utarbeidelse av tilbud, hvor bl.a. aktuarer vil være involvert i beregninger av neste års premie. I tillegg bruker leverandøren noe tid på kontraktsinngåelse og prosessen med å ta imot den nye kundens pensjonsforpliktelser for leverandøren som vinner kontrakten, og med å gjøre pensjonsmidlene likvide og overføre de for den tapende leverandøren (gitt at det er to stykker i markedet).

²¹ I henhold til Finansdepartementets rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser, skal reduksjon arbeidstid verdsettes etter brutto lønnskostnader for arbeidsgiver basert på gjennomsnittlig brutto årslønn i Norge. Brutto lønnskostnader inkluderer brutto lønn, arbeidsgiveravgift, pensjon og sosiale kostnader. Det oppgis også at det kan benyttes tidsverdiene til personene som berøres av tiltaket dersom det er tilgjengelig. For oppdragsgivere benyttet vi en timesats på 665 kroner. Dette er basert på at gjennomsnittlig brutto årslønn for en innkjøper i staten var lik 751 000 kroner i 2024 (SSB tabell 11418). Vi forutsetter at et årsverk består av 1 695 timer, og at sosiale kostnader utgjør et påslag på 50 prosent av brutto årslønn.

Vår vurdering er at det er nærliggende å tenke at det medfører noen månedsverk, og vi legger til grunn tre månedsverk, dvs. 487 timer.

Vi legger til grunn en timelønssats på 823 kroner, og tidsbruken hos én leverandør har dermed en verdi på 401 000 kroner.²² Det må ganges med to dersom vi antar at det er to leverandører som konkurrerer, slik at det blir 802 000 kroner. Imidlertid er det nærliggende å tenke at minst én ny leverandør trer inn i markedet dersom det blir anbudsplikt. I så fall er kostnaden 1 203 000 kroner.

Markedet er, som omtalt i kapittel 3, preget av stordriftsfordeler. Flere leverandører i markedet bidrar marginalt til konkurransen og fører til økt ressursbruk på salg og investeringer i IT-systemer samlet i bransjen, noe som isolert sett er samfunnsøkonomisk ulønnsomt.

Hvor ofte? Kontraktslengde avgjør

Dersom det blir anbudsplikt, innebærer det at alle kommuner, fylkeskommuner og helseforetak som ikke har pensjonskasse vil måtte gjennomføre anbudskonkurranser. Hvor ofte de må gjøre det avhenger av kontraktslengden de benytter.

I perioden 2020-2024 har det gjennomgående blitt benyttet relativt korte kontrakter, men med flere opsjoner på forlengelse. Ofte er det brukt to eller tre år i første omgang, men med ytterligere opsjoner på to år i flere omganger. Maksimalt, dersom alle opsjoner utløses, kan noen av anskaffelsene som har blitt gjort vare i åtte år. Imidlertid er det allerede én av de ti som har gjennomført anbudskonkurranse i perioden som har valgt å gjennomføre en ny anbudskonkurranse.

Dersom det blir anbudsplikt, og mange kommuner og andre som ikke ville valgt det frivillig blir tvunget til å gjennomføre anbudskonkurranser, er det nærliggende å tenke at anbudskonkurransene vil skje sjeldnere per oppdragsgiver, fordi oppdragsgiverne ikke vil ønske å bruke ressurser på anbudskonkurranse for ofte.

ESA skriver i sitt brev 29. februar 2024 at de betviler hvorvidt en kontraktslengde på over ti år kan rettferdiggjøres (EFTA Surveillance Authority, 2024). Pensjonskontoret omtaler kontraktslengde i sin veileder, og referer til KOFA-saker på dette området (Pensjonskontoret, 2024). KOFA har tidligere konkludert i en sak om pensjonsforsikring at åtte år kontraktslengde ikke er uberettiget lang for en slik tjeneste.

Beregning av kostnader ved dagens situasjon

Med dagens situasjon er det, som ved anbudsplikt, konkurranse i markedet. Det har vært et begrenset antall utlysninger siden Storebrand kom tilbake i markedet i 2019/2020, men antallet økte noe i 2024 grunnet en mer presset kommuneøkonomi.

I de foregående avsnittene har vi beregnet en totalkostnad per anbud (forutsatt at leverandørmarkedet er slik det er i dag) på 1 528 000 kroner i 2024-kroner.

²² For oppdragsgivere benyttet vi en timesats på 823 kroner. Dette er basert på at gjennomsnittlig brutto årslønn for en revisor/regnskapsrådgiver i privat sektor og offentlige eide foretak lik 930 000 kroner i 2024 (SSB tabell 11418). Vi forutsetter at et årsverk består av 1 695 timer, og at sosiale kostnader utgjør et påslag på 50 prosent av brutto årslønn.

I det følgende beregner vi den samfunnsøkonomiske kostnaden av anbudskonkurranser med dagens markedssituasjon over en 40 års analyseperiode. Vi legger til grunn kostnadene omtalt i avsnittene over, og at det gjennomføres åtte anbudskonkurranser årlig.

Over perioden 2025-2064 blir den samlede kostnaden 233 millioner 2024-kroner.²³

Oppsummering – beregning av kostnader ved anbudsplikt

I alt er det 361 enkeltstående kunder i KLP som vil måtte gjennomføre anbudskonkurranser dersom det blir anbudsplikt.²⁴ I de foregående avsnittene har vi beregnet en total kostnad per anbud (forutsatt at leverandørmarkedet er slik det er i dag) på 1 528 000 kroner i 2024-kroner. Dersom vi legger til grunn at en ny leverandør trer inn i markedet pga. anbudsplikten, blir kostnaden 1 929 000 kroner. Ganger man det med 361 får man 696 millioner kroner. Det utgjør ca. 0,1 prosent av forsikringsforpliktelsene innen kommunale ordninger i KLP i 2023.

I det følgende beregner vi den samfunnsøkonomiske kostnaden av anbudskonkurranser ved anbudsplikt over en 40 års analyseperiode. Vi legger til grunn kostnadene omtalt i avsnittene over, at gjennomsnittlig kontraktslengde blir seks år ved anbudsplikt og at alle 361 oppdragsgivere velger anbud istedenfor pensjonskasse. Videre legger vi til grunn at det etter fem år trer inn en tredje leverandør i markedet. Det er urealistisk å anta at 361 oppdragsgivere skal legge tjenestene på anbud samme år, så vi legger til grunn en todeling, der halvparten legger ut på anbud i 2025 og den andre halvparten i 2026.

Over perioden 2025-2064 blir den samlede kostnaden 2,30 milliarder 2024-kroner.²⁵ Dersom vi trekker fra transaksjonskostnadene ved en fortsettelse av dagens situasjon blir nettokostnaden 2,07 milliarder 2024-kroner.

6.1.2 Etablering av nye pensjonskasser

Dersom det blir anbudsplikt, er det sannsynlig at enkelte kommuner, fylkeskommuner eller helseforetak vil danne pensjonskasse heller enn å gå ut på anbud.

Å etablere en ny pensjonskasse utgjør en kostnad i form av etablering av ny virksomhet, med tilhørende driftsutgifter og egenkapitalbehov. I samfunnsøkonomisk forstand utgjør dette en kostnad dersom pensjonskasseløsningen medfører at tjenesten utføres på en mindre effektiv måte enn KLP ville gjort (gitt at kommunen er kunde i KLP i dag). Altså er det et relevant spørsmål om kostnaden ved etableringen og driftsutgiftene på den ene siden og egenkapitalbehovene på den andre er større enn dersom denne kunden hadde blitt værende i KLP.

Det fins 21 pensjonskasser for fondert offentlig tjenstepensjon i offentlig regi, hvorav 19 er kommunale, én fylkeskommunal og én helseforetaksbasert. I tillegg er tjenstepensjonen i Oslo kommune håndtert gjennom aksjeselskapet Oslo Pensjonsforsikring (OPF). Antall ansatte i pensjonskasser (inkl. OPF) i 2023 var i gjennomsnitt 12,5 (median: 6), der Oslo pensjonsforsikring med sine 128 ansatte trekker gjennomsnittet mye opp. Et utvalg på fem

²³ Vi har benyttet en kalkulasjonsrente på 4 prosent.

²⁴ 329 kommuner, 11 fylkeskommuner og 21 helseforetak (inkl. RHFene).

²⁵ Vi har benyttet en kalkulasjonsrente på 4 prosent.

kommunale pensjonskasser hadde i gjennomsnitt 21 millioner kroner i driftsutgifter i 2023. Pensjonskassen for helseforetakene i hovedstadsområdet hadde 74 millioner kroner i driftsutgifter i 2023.

Dersom vi bare tar for oss et scenario der én enkelt kommune trer ut av KLP og etablerer egen pensjonskasse, er det nærliggende å tenke at grensekostnaden til KLP er svært lav, dvs. at driftsutgiftene til KLP er tilnærmet upåvirket. I et slikt scenario, er det relativt åpenbart at det er samfunnsøkonomisk ulønnsomt dersom kommunen etablerer egen pensjonskasse. Det følger av den økte ressursbruken opprettelse av en ny pensjonskasse innebærer.

Dersom vi ser på et scenario der de resterende helseregionene som ikke har pensjonskasse (Helse Nord, Helse Midt-Norge og Helse Vest) etablerer hver sin pensjonskasse, er regnestykket mer komplisert. Årsaken til at dette er et mer vrient scenario enn i forrige avsnitt, er at disse tre helseregionene tar med seg svært mye mer forvaltningskapital ut av KLP enn én middels stor kommune, og det er mer nærliggende å tenke at det medfører ledig kapasitet i KLP når de mister så store kunder. Imidlertid er det vanskelig å se for seg at en så stor virksomhet som KLP, med omfattende stordriftsfordeler, ikke kan betjene disse kundene med færre driftsutgifter og ansatte enn dersom helseregionene oppretter egne pensjonskasser.

Å etablere egen pensjonskasse innebærer bl.a. at man må stille med mer egenkapital (til kapitaldekning bak pensjonsforpliktelsene) enn man får med seg dersom man flytter ut av KLP. Dette utgjør en viktig kostnadsfaktor som gjør det mindre gunstig å velge egen pensjonskasse som løsning. I dagens situasjon med en presset kommuneøkonomi er det lite sannsynlig at kommuner vil se seg tjent med å etablere egen pensjonskasse, enn i en situasjon med god kommuneøkonomi. Merk at man ikke har anledning til å låne til egenkapital, så disse midlene må spares opp gjennom å begrense kostnadene andre steder i kommunebudsjettene eller selge tomter og eiendom. Alternativt kan man overføre eiendom til pensjonskassen fra kommunen, som kan fungere som egenkapital.

Utover egenkapitalbehov, krever det også ressurser og kompetanse å følge opp en egen pensjonskasse. Dermed er det først og fremst store kommuner som har egen pensjonskasse som et reelt alternativ. Helseforetak vil også ha pensjonskasse som alternativ.

I det følgende beregner vi den samfunnsøkonomiske kostnaden av at fem kommuner danner egne pensjonskasser. Vi legger til grunn at alle etableres i 2027, og en analyseperiode på 40 år. Videre legger vi til grunn at de kommunale pensjonskassene har årlige driftsutgifter på 22 millioner kroner.²⁶ I beregningen antar vi at det ikke er noen egenkapitalkostnader utover innskutt egenkapital som kundene får med seg fra KLP. Dette er en forenkling forutsetning som medfører at anslaget på de samfunnsøkonomiske kostnadene er konservativt.

Over perioden 2027-2066 blir den samlede kostnaden 1,85 milliarder 2024-kroner.²⁷

²⁶ Regnskapsførte driftskostnader blant fem kommunale pensjonskasser (gjennomsnitt) i 2023 KPI-justert til 2024.

²⁷ Vi har benyttet en kalkulasjonsrente på 4 prosent.

6.2 Besparelser gjennom konkurranse

Dersom konkurransen mellom Storebrand og KLP fører til mer effektiv tjenesteproduksjon, er dette en samfunnsøkonomisk nytteeffekt.

Kommuner og fylkeskommuner som har skiftet fra KLP til Storebrand har fått frigjort innskutt egenkapital med avkastning til fri disposisjon. Hvorvidt dette utgjør en besparelse, avhenger av prisen på leie av egenkapital i Storebrand sammenlignet med nettokostnaden av å skyte inn egenkapital i KLP, som er uvisst.

I tillegg er det sann at med dagens leverandørmarked, vil en kunde som flytter fra KLP til Storebrand måtte sette av hele denne summen til neste anbudskonkurranse, for at det i det hele tatt skal være en konkurranse, da et framtidig kundeforhold i KLP medfører tilsvarende innskudd av egenkapital. I realiteten kan derfor ikke kunden bruke disse midlene fritt, hvis den ønsker å gjennomføre en anbudskonkurranse i framtiden med reell konkurranse.

Dersom det blir anbudsplikt kan det imidlertid tenkes at én eller flere livsforsikringsselskaper med samme organisering som Storebrand (og dermed ingen krav til egenkapitalinnskudd) etablerer seg i markedet. Med flere aktører blir det ikke like viktig å sette av egenkapital til et framtidig potensielt kundeforhold i KLP.

I tillegg til endringen med tanke på egenkapital, har bufferfondene til de som har flyttet blitt nedskalert og mellomlegget har blitt overført til premiefondene. Dette kan kalles en besparelse, men når gjennomsnittet av både private og kommunale pensjonskasser har høyere bufferfond enn Storebrand, er det uklart om det egentlig er ønskelig med lavere buffer fra kundesiden. Lavere buffer medfører økt risiko for kunden.

Besparelsene som har inntruffet som følge av konkurranse i markedet i perioden 2020-2024 er hovedsakelig en konsekvens av ulike premietariffer og muligens også utjevningsfellesskap mellom leverandører. Som nevnt i avsnitt 5.3.1, er det vår vurdering av det er uhensiktsmessig å inkludere dette i tildelingskriteriene.

Prinsipielt kan man argumentere for at et kommune-Norge samlet i ett utjevningsfellesskap isolert sett gir likere kommuneøkonomi på tvers av kommunene og dermed jevner ut forskjeller i tjenestetilbudet til innbyggerne. Likeverdige tjenester på tvers av kommuner er et viktig prinsipp for inntektssystemet til kommunene.²⁸

En informant fra en kommune som har gjennomført anbud sa at prisforskjellen da Storebrand vant var på under én million kroner (årlig premiekostnad). Dersom man setter dette opp mot beregnet kostnad ved anbudskonkurranse i avsnitt 6.1.1, er det ikke åpenbart at det kan anses som et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak.

I KLPs kommentarer til Storebrands klager (datert, 27. juni 2024 og vedlagt NFDs svar til ESA datert 28. juni 2024), viser de til at mange kommuner har gjort vurderinger av å gå på anbud og funnet at det var så marginale

²⁸ Se f.eks. her: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961/>

besparelser som var mulig at de ikke valgte å gjennomføre anbudskonkurranse.

At det er få muligheter for å oppnå besparelser knyttet til selve tjenesteproduksjonen, dvs. administrasjon og kapitalforvaltning, hos alternative tilbydere enn KLP i markedet følger delvis av stordriftsfordelene som KLP har. Dersom markedet fragmenteres, vil stordriftsfordelene bli mindre og kostnadene knyttet til administrasjon og kapitalforvaltning øke for kundene.

6.3 Effekter på kapitalforvaltning

Avkastningen på pensjonsmidlene er den desidert viktigste faktoren for økonomien i fondert offentlig tjenstepensjon. Lav avkastning medfører isolert sett økt behov for sparing, som er kostbart for kommuner, fylkeskommuner og helseforetak.

Dersom det blir anbudsplikt, kan man se for seg to mulige effekter på kapitalforvaltningen:

- Stort omfang på flytting vil medføre likviditetsproblemer hos leverandører
- Kortsiktighet i kundeforhold medfører mer konservativ forvaltning av midlene og dermed lavere forventet avkastning

Når det gjelder likviditetsmomentet, er det nettoflyttingen som er viktig; dersom man mister én kunde og får en annen av samme størrelse, er det ingen effekt. Imidlertid er det lite sannsynlig at likviditetsproblemer i forbindelse med flytting påfører leverandørene eller kundene særlige kostnader. Dette fordi leverandørene i dette markedet er store aktører som dermed har mye likviditet, noe som forsterkes av høye krav til likviditet fra Finanstilsynet. Konklusjonen er derfor at det skal være et stort omfang av netto flytting av midler vekk fra en leverandør før det medfører særlige kostnader.

Stor nettoflytting er imidlertid usannsynlig så lenge leverandørmarkedet er stabilt.²⁹ Utfordrerne til KLP har ikke kapasitet til å ta inn så mange nye kunder i løpet av ett år at dette er en sannsynlig hendelse, fordi det krever mye egenkapital tilgjengelig i virksomheten.

Når det gjelder hvorvidt selve porteføljesammensetningen vil bli påvirket er det også lite sannsynlig. Årsaken er at den årlige avkastningen på to prosent som leverandørene garanterer for, gjør at investeringshorisonten allerede er kortsiktig, i en viss forstand. Hvert år må leverandørene levere minst to prosent avkastning, noe som gjør at de isolert sett vil søke mest mulig sikre plasseringer, som gir lav, men forutsigbar avkastning. Minstekravet til avkastning følger av kravene i Foretakspensjonsloven om at pensjonsforpliktelsene skal være fullfinansierte til enhver tid.

I KDDs brev til ESA 14. juni 2024 omtaler de kontraktslengde og skriver at å begrense kontraktslengden antakeligvis vil påvirke avkastningen på en negativ måte (oversatt til norsk av SØA), fordi pensjonstilbyderne vil investere mer kortsiktig.

²⁹ Dersom en eller flere aktører legger ned virksomheten, slik Storebrand og DNB gjorde i 2012, blir det stor netto tilflytting til den eller de gjenværende aktørene.

Det er som diskutert over ikke nødvendigvis slik at anbudsplikt får en negativ konsekvens for avkastningen, men dersom avkastningen for helseforetak, kommuner og fylkeskommuner i Norge som ikke har pensjonskasse påvirkes bare 1 promille i negativ retning i ett år, utgjør det et avkastningstap på om lag 1 milliarder kroner³⁰, som går direkte utover økonomien i disse delene av offentlig sektor med et én til én-forhold.

6.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi analysert og drøftet mulige konsekvenser av anbudsplikt, sammenlignet med dagens situasjon.

Konkurranse kan være bra, men vårt inntrykk av anbudskonkurransene som har vært hittil, er at Storebrand ikke slår KLP på pris når det gjelder administrasjon, kapitalforvaltning og rentegaranti, som er det kundene betaler for selve tjenestene. Stordriftsfordelene KLP har, gjør at en fragmentering på tilbudssiden i markedet kan øke kostnadene for kommuner, fylkeskommuner og helseforetak.

Selve spareelementet (forsikringsrisiko) vektes tyngst i konkurransene, og her opererer aktørene på tilbudssiden med forskjellige priser, som følge av ulike utjevningsfellesskap og premietariffer, slik at Storebrand ofte vinner på pris. Samfunnsøkonomisk sett utgjør ikke dette besparelser, fordi man sparer til en framtidig usikker kostnad.

Det er en mulig negativ fordelingseffekt av anbudsplikt, dersom mange kommuner, fylkeskommuner og helseforetak flytter fra KLP til andre aktører som følge av gunstigere utjevningsfellesskap der. Da vil de resterende kommunene, fylkeskommunene og helseforetakene oppleve økte kostnader med pensjonsordningene sine, som følge av at utjevningsfellesskapet blir mindre gunstig hos KLP.

Vi har ikke sammenlignet kostnadene ved å leie og eie egenkapital, som utgjør en forskjell mellom de to aktørene på tilbudssiden.

Anbudsplikt fører med seg stor økning i antall anbudskonkurranser som gjennomføres årlig, og det medfører større omfang av transaksjonskostnader enn i dagens situasjon. Vi har analysert kostnadene i form av innkjøp av faglig rådgivning, tidsbruk hos oppdragsgivere og leverandører, og anslår en samfunnsøkonomisk kostnad på 2,07 milliarder 2024-kroner sammenlignet med dagens situasjon, når det gjelder denne typen transaksjonskostnader (se forutsetningene som ligger til grunn i avsnitt 6.1.1).

Et krav om anbudskonkurranse medfører også økt sannsynlighet for at noen kommuner, fylkeskommuner eller helseforetak vil opprette egne pensjonskasser. Det er vanskelig å anslå hvor mange som vil ønske å etablere pensjonskasse. Vi anslår at kostnadene som påløper dersom fem kommuner velger å etablere pensjonskasser, sammenlignet med dagens situasjon, er 1,85 milliarder 2024-kroner over perioden 2027-2066 (se forutsetningene som ligger til grunn i avsnitt 6.1.2).

³⁰ Gitt at det er om lag 1 000 milliarder kroner i pensjonsmidler i helseforetak, kommuner og fylkeskommuner som ikke har pensjonskasser. Ved utgangen av 2023 var det om lag 700 milliarder kroner, men denne størrelsen vokser med mellom 50 og 100 milliarder kroner hvert år.

7 Samfunnsøkonomisk perspektiv på EØS og kommunal tjenstepensjon

Et spørsmål som har vært oppe til diskusjon er om anbudsplikt følger av EØS-avtalen. Vår vurdering er at det ikke er en slik følge. Nedenfor ser vi nærmere på forhold som underbygger at valg av anbudsplikt eller ikke innenfor kommunal tjenstepensjon, er noe landene selv kan ta stilling til.

Brede pensjonssystemer som norsk folketrygd og offentlig tjenstepensjon er tunge innslag i samfunnsøkonomien. Om Norges tilknytning til EØS og dermed deltakelse i EUs indre marked kan man si det samme. Hvordan skal man forstå samvirket mellom disse to; kollektive pensjonsordninger for norsk arbeidsliv og EØS-avtalen som organiserer viktig utenriksøkonomi mellom Norge og andre deltakerland?

De foregående kapitler har vært konsentrert om å supplere den i hovedsak juridiske diskusjonen mellom partene i ESA-saken med en samfunnsøkonomisk analyse av et eventuelt nytt anbudssystem og større pålagt konkurranse om å levere bl.a. kommunal tjenstepensjon. Her i kapittel 7 vil vi diskutere det offentlige pensjonssystemets rolle og logikk i et bredere EØS-perspektiv.

Det er pensjonssystemets rolle og virkemåte i økonomi og samfunn som kan utledes av EØS-avtalens forpliktelser gjennom prinsipper og regelverk for fri bevegelse og åpne felles markeder landene imellom; det vi ofte kaller EUs indre marked. Vi snakker da om økonomiens fire hovedområder: de for henholdsvis varer, tjenester, arbeid og kapital. System og regelverk er basert på samfunnsøkonomiske begreper, som ellers er mest brukt i nasjonalregnskapet. Men gjennom EU-traktatene opp gjennom åra er de sammen med bedriftsøkonomisk logikk transformert til regelstyring og EU rettslig format. Et utpreget blandingsprodukt mellom juss og økonomi. Enkelt forklart omhandler ESA-sakens spørsmål om og eventuelt hvordan EØS-avtalen forplikter Norge til å la EØS-regler påvirke sin håndtering av de relevante deler av økonomien.

Vi vil i det følgende gi en samfunnsøkonomisk kommentar til noen av temaene som er under diskusjon. I kapittel 5 og 6 konsentrerte vi oss om balansen mellom samfunnsnytte og kostnader ved en eventuell pålagt anbudsplikt. Her ser vi på andre temaer og hensyn som kan trekkes inn i vurderingen i tillegg til

tolkingen av reglers noe uklare bokstaver; nemlig formålet med dem og virkninger av dem på henholdsvis norsk og andre EØS-lands økonomier.

De temaer som drøftes går rett inn i to av de tunge grensedragningene for når og hvordan EØS-avtalen skal styre oss; de som gjelder arbeidsmarked og offentlig sektor. At arbeidsmarkedet og dermed forekomst av brede pensjoner kan ha stor betydning i et land, sier seg selv. Offentlig sektor dreier seg samtidig om store tjenesteområder der helse, utdanning og omsorg er de største, men også pensjon og trygder sin finansiering og omfordeling av inntekt mellom folk og mellom livsfaser. Disse skal i hovedsak være utenfor en EØS-avtale der grensekryssende økonomisk aktivitet mellom land er viktigste måltavle.

Men hvordan de holdes utenfor og skjermes for EØS sin overnasjonale styring, er ofte krevende fordi både tjenester og andre ordninger er ulikt utformet og ulikt organisert mellom land.

For alle EØS-prinsippene om å fremme åpne markeder ligger to typer generell logikk som også reflekteres i norske myndigheters argumentasjon som i samfunnsøkonomisk form kan omtales ved at:

a) Det er den «rene» markedsdelen av økonomien som er primært siktemål for overnasjonal harmonisering og koordinering. «Economic activity» til forskjell fra arbeidsmarked og offentlig sektor (trygder og tjenester av allmenn betydning). Den siste kan ofte ha visse markedsegenskaper og i dagligtale forstås som næringsvirksomhet, men likevel etter nokså kompliserte kriterier være skjermet.

b) Det er den grensekryssende aktivitet som i hovedsak skal fremmes gjennom overnasjonal styring eller koordinering og ikke den rent interne økonomiske aktivitet i enkeltland.

En samfunnsøkonomisk analyse viser raskt at mange grensedragninger kan være krevende rent økonomisk, men også fordi regelverket på mange områder også betraktes i lys av overordnede integreringsformål i EU-retten³¹. Dette fordi så mange forhold i samfunn og politikk påvirkes av økonomiske mekanismer. Og det indre marked er også en mekanisme EU bruker for å fremme samarbeid og integrasjon.

Oppe i alt dette skal det også finnes en kompromisspreget balanse mellom makt og myndighet på henholdsvis nasjonalt og overnasjonalt nivå. Det siste gjerne kalt et behov for reguleringsmessig subsidiaritet, slik dette bl.a. er omtalt som særlig relevant for nettopp kollektive tjenestepensjoner i en dom i EU-domstolen fra 2010 (C 343/08) der en bl.a. skrev:

«I overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet bør medlemsstaterne bevare det fulde ansvar for tilrettelæggelsen af deres pensionssystemer samt for fastlæggelsen af hver af de »tre søjlers« rolle i pensionssystemet i de enkeltemedlemsstater. I forbindelse med anden søjle bør de bevare det fulde ansvar for den rolle og de funktioner, der varetages af de forskellige institutioner, der udbyder arbejdsmarkedsrelaterede pensionsordninger som f.eks. industrirelaterede pensionsfonde, virksomhedsrelaterede pensionsfonde

³¹ Aktuelle eksempler er helsetjenester og trygder der portabiliteten snarere enn selve ytelsen er det som harmoniseres

og livsforsikringselskaber. Dette direktiv tager ikke sigte på at ændre ved dette forhold.»

Ut fra denne nokså direkte erkjennelse av tjenstepensjon som en viktig del av nasjonalt velferdssystem, kommenterer vi her sakstemaer som står sentralt i sakskorrespondansen mellom partene når det gjelder å holde anbud utenfor markedsreglene. Kommentarene dreier seg særlig om vekting av henholdsvis samfunnshensyn og «åpent» markedshensyn. Og samtidig av nasjonal og overnasjonal saksmyndighet. Kommentarene er ment å gi bidrag til refleksjon og håndtering av EØS-tilknytningen som samfunnsøkonomisk rammebetingelse. Vi ser på de fire hoveddilemmaene:

- Kommunal pensjon- mer et samfunnsprosjekt enn innkjøps- og markedsprodukt?
- Tjenstepensjon i lys av EUs arbeidslivstendens etter bl.a. sakene om Viking-/Laval-konfliktene
- Om grensekryssende relevans i EØS når pensjon har dyp nedarvet innenlandsk reguleringsforankring
- Om norsk system må sees mer likt Danmark og Sverige enn ny og beskjedne frivillig spareordning fra 2003 i Tyskland?

7.1 Kommunal tjenstepensjon - et samfunnsprosjekt mer enn et innkjøps- og markedsprodukt?

I kapittel 5 og 6 drøftes viktige sider ved balansen mellom markeds- og samfunnsmessig regulering av pensjonssystemet. Det er gjort ved en vurdering av kostnader og nytte av de alternative anbudssystemer saken dreier seg om. Da belyses en viktig side ved EØS-regelverket. Om ulempen (eller nettokostnaden) ved «maksimal» konkurranse er «stor», er det et moment i vurdering av om saken faller utenfor markedsreglene hvis en «samfunnsløsning» (forenklet «non economic activity») løser dette bedre. Både i Norge og i EØS er, som tidligere nevnt i rapporten, konkurranse et virkemiddel for effektiv økonomi og ikke et mål i seg selv, slik det kan se ut i visse anførsler når slikt diskuteres.

Argumentasjonen mellom partene reflekterer samtidig kompleksiteten i grensedragningen mellom «economic og eventuelt mer hensiktsmessig «non economic» activity. Regelverk og praksis i EU-EØS er langt fra selvforklarende og langt fra entydig. Her er ett eksempel fra ESAs informasjon (ESA Notion of State Aid):

«En økonomisk aktivitet er å levere til et marked. Hva som er marked, kan avhenge av hvordan tjenestene er organisert. Svaret kan derfor variere fra land til land. Kategoriseringen av en aktivitet kan endre seg med tiden».

Pensjon er, som allerede nevnt, et eksempel på det som kan være et enkelt markedsprodukt, og som en annen ytterlighet være et historisk tungt organisert og komplekst system for kollektiv løsning gjennom stat eller arbeidsmarkedsinstitusjon, eventuelt begge deler (som ofte er tilfellet). Dette kan ha bakgrunn i både produktkompleksitet og annet behov for langsiktig stordrift, i organisatorisk bredde og kompleksitet. Som vi også er inne på flere steder og som ESA-saken viser: et slikt system kan ha deler som er plassert i marked der «systemet» er oppdragsgiver eller innkjøper.

Den norske offentlige tjenstepensjonsordningen i sin helhet framstår nå å ha befestet seg som et stort og langsiktig system etter pensjonsreformen. Det er en tjenstepensjon som generelt mottas livet ut og ulikt en ganske utbredt internasjonal tendens i motsatt retning, med mer individuell løsning og enklere produkt. Der er det innskuddspensjoner med et begrenset antall års pensjonsutbetaling som vokser. Dette er mer lik den ordning utpregede markedsaktører leverer i privat sektor i Norge. Dog kan også slike ordninger ha visse muligheter til kollektive og solidariske grep som moderer «korttidspreget». Slikt kan trolig også over tid gjøre seg gjeldende i den tyske referansesaken.

Lite beskrevet i sakskorrespondansen er nettopp at den tyske nyordningen for tjenstepensjon (også i privat sektor) er svært ulik kommunal tjenstepensjon. Det aktuelle produktet i dommen fra 2010³² (saker kan ta tid!) med en frivillig spareordning fra 2003 med omdanning av egen lønn til i praksis tidsbegrenset pensjon. Og da EU-dommen kom; bare omfattende ca. to prosent av arbeidstakerne, og med et beskjedent sparebeløp³³.

Etter vår analyse av historikk og virkemåte blir kommunal tjenstepensjons rolle tydelig og godt samsvarende med begrepet «tjenester av allmenn økonomisk betydning» i en samfunnsøkonomisk forståelse. Den har bundet de ulike tjensteprodukerende deler av en velferdsstat (stat, fylkeskommune, kommune og non profit-aktører) sammen gjennom sterk vekst i velferdspolitikkenes tjenestespekter. Og denne sterke utviklingen av tjenestene har samtidig krevd skiftende aktørbilde tjenesteleverandørene imellom (stat, fylke og kommune, men også annen non profit). Et mer markedsliknende system kunne lett virket bremsende på visse omorganiseringer i offentlig sektor samlet sett.

Et siste eksempel på integrert mangfold i offentlig sektor er at norske lærere, som de siste åra har fylke og kommune som arbeidsgivere, fortsatt har pensjonsordning sammen med statsansatte, men samtidig omfattes av den omfattende koordineringen med KLP og andre leverandører i kommunal sektor.

I tillegg kan en si at pensjonsordningen i seg selv har betjent et viktig sosialt formål: en tjenstepensjon som både lovbestemt og idemessig er nært utmålt og koordinert med Folketrygden som allmenn statlig pensjon. Den offentlige pensjon i stat og kommune var i sin tid i noen grad forbilde for Folketrygden, og den samvirkende integreringen både i lov- og avtaleverk fortsetter å utvikle seg gjennom de siste grep i pensjonsreformen.

Dette bildet av et integrert både pensjons- og velferdssystem er forsterket gjennom omgjøringen av at ett av pensjonselementene er blitt mer felles med privat sektor. Den historiske tilknytningen til Folketrygden for AFP videreføres, tilpasses en generell pensjonsreform og styrker mobiliteten mellom offentlig og privat arbeidsmarked.

ESA synes selv å ha tenkt litt i slike baner om integreringen av velferdsproduksjon. Det skjedde da en i saken om «ideell opprydding» om statlig betalte pensjonskostnader for non profit aktører unnlot å hevde at dette var ulovlig statsstøtte (Oppfølging av NOU 2016:12). Den støtten var i praksis

³²ECJ C 271/08

³³ Snaue 100 euro årlig

et statlig bidrag til det felles system KLP nå er utfordret på, formodentlig fordi en mente det ikke var «Economic activity».

Norsk pensjonsreform har heller ikke hatt noen generell overgang til innskuddspensjon, noe som nok ville gitt større likhet med privat sektor sine løsninger og bedre forutsetninger etter hvert kanskje også for utenlandsk konkurranse og dermed grensekryssende relevans, jf. avsnitt 7.3. Med prinsippet om garantert opptjent ytelse og verdisikring i behold, synes internasjonal konkurranse særlig lite aktuell som følge av at finansreguleringen er nasjonal for slike tilbydere, slik det kommer fram av informasjon fra Finanstilsynet i sakskorrespondansen.

Mangfold og pragmatisme i EØS-regulering kommer til uttrykk ved at definisjoner ikke er helt sammenfallende mellom EU-regelverkets ulike delområder.³⁴ Et særlig kjent eksempel er at kommersielle velferdsleverandører kan drive barnehager og, etter statsstøttereglene, få slik drift definert som «ikke næring». Sykehjem kan som enkeltinnslag drives av kommersielle uten at det offentlige systemet eller annen type non profit mister sin mulighet til skjerming fra konkurranse og anbudsplikt der dette foretrekkes.

KLP-ordningen uten anbudsplikt har også en idémessig parallell i det som rettslig kalles prinsippet om utvidet egenregi.³⁵ Reglene om utvidet egenregi gir en åpning for samarbeidsordninger på tvers i offentlig sektor, uten at anskaffelsesreglene kommer til «streng» anvendelse. Selv om tjenestepensjonsordningen ikke uten videre tilfredsstiller alle formelle «standard» egenskapene for egenregi, demonstrerer tilfellet den logiske berettigelsen av slikt samarbeid uten det skal bli skjøvet over i «full konkurranselogikk».

Det er, som vi er inne på flere steder i vår tekst, et spesielt «innkjøpsprodukt» det er snakk om. Det har vist seg hensiktsmessig med skiftende og fleksible institusjonsløsninger der inndelingen av enhetene i kjøpere og selgere ikke bør forstås «for strengt». En referanse for sammenlikning kan være næringslivets aktører som ikke er pålagt den type begrensninger som offentlige aktører som hovedregel har gjennom et detaljert regelverk for innkjøp.

7.2 Tjenestepensjon i lys av EUs arbeidslivstendens etter bl.a. sakene om Viking-/Laval-konfliktene

Både arbeidsliv og velferd er to områder der en finner særtrekk i de fleste land, og der EU og EØS-avtalen gir betydelig nasjonal autonomi.³⁶ Det spesielle med tjenestepensjon er at den representerer dette prinsippet «dobbel opp». Den kombinerer de to områder som har sterkest grad av nasjonal autonomi etter EØS-avtalen: arbeid og velferd. Pensjonssystemet er

³⁴ Henholdsvis for statsstøtte artikkel 61, innkjøp artikkel 65 og de for «fri flyt» artiklene 31-36, jf. senere delkapittel

³⁵ Se nærmere, Christoffer C. Eriksens reglene om egenregi: Anskaffelsesrettslig ramme for organisering av kommunal virksomhet og det offentliges samarbeid med ideelle organisasjoner i velferdssektoren Juridisk betenkning avgitt til Fagforbundet 14. mai 2015

³⁶ Artikkel 153: «Bestemmelsene i denne artikkel får ikke anvendelse på lønnsforhold, rett til å organisere seg, streikerett eller rett til lock out...»

både utviklet som en refleks av Folketrygden som dominerende velferdssystem og i dominerende grad forankret i nettopp tariffavtalene.

Det er her slik at den norske kommunale pensjonsordningen har en større både arbeidsmarkeds- og samfunnsmessig rolle enn den forannevnte tyske ved å:

- Omfatte alle arbeidstakere i offentlig sektor i motsetning til den tyske som ikke er obligatorisk for den enkelte (men «freiwillig»), og til dansk og svenske ordninger som er mer yrkesdelte; se senere
- Fortsette å være en garantert ordning med tanke på opptjening, mens dette i stor grad er borte i øvrige land
- Inneholde en mer konsekvent kjønnsnøytralitet
- Ha en sterkere verdisikring gjennom indeksering, der andre land er mer avkastningsstyrte

Alt dette trekker samfunnsøkonomisk i retning av mer langsiktig strukturert eierskap og robusthet for å bære den store risikohåndtering som er å finne til forskjell fra de mer avkastningsbaserte ordningene. Tjenstepensjon utgjør i de trepartsorienterte samfunnsmodeller den største økonomiske komponenten i arbeidslivsrelasjonen utenom lønn.

Men selv om vi sier at den norske offentlige tjenstepensjonsordningen har de «sterkeste» egenskaper for verdisikring for pensjonstaker, har den viktige felles trekk med nordiske naboland på noen viktige som gjelder styring og eierskap. Den er også i disse landene utviklet av en høyere grad av organisert arbeidsliv enn utenfor Norden. Pensjonsordningene er nært forankret og/eller eiet av partene i arbeidslivet i alle landene. Norge er, som nevnt, i privat sektor.

For å illustrere med et klart motstykke; er det den norske minsteordningen i privat sektor. Det er en innskuddsordning med beskjeden opptjening, utbetaling av pensjon kanskje bare i 10 år, og uten uføredeknning og reell kjønnsnøytralitet. Med produktprinsipper som i sistnevnte kan man over tid kunne gjøre markedskonkurranse mer relevant og mer grenseoverskridende.

EØS-regulering vil ofte innebære avveining av ulike hensyn og interesser. En gjenganger er forholdet mellom nasjonale reguleringer på den ene side og hensynet til åpne markeder og til etablering av virksomhet på tvers av landegrensene på den annen. Med tanke på arbeidsliv er det altså særlig følgende EU-prinsipper som står mot hverandre: lønnsforhandlinger, kollektiv arbeidsrett og arbeidskamp ligger som hovedsak utenfor EUs reguleringskompetanse, men nasjonale regler og ordninger kan som hovedregel «ikke bryte med EUs grunnleggende prinsipp om fri bevegelse og ikke-diskriminering».

Dette er, som tidligere nevnt, ikke særlig presist avgrensende. Derfor kommer den sentrale betydningen av rettspraksis inn i bildet. Den kan variere med tid og sted og tilpasningsmulighetene er påvirkbar av de aktører som argumenter og analyserer.

Den kjente sak om rettspraksis dreier seg om er den nevnte EU-dom mot Tyskland fra 2008 (Sak C-271/08 EU-domstolen). Litt nærmere om tjenstepensjonssystemene i Tyskland og i nordiske land i kapittel 7.4.

EUs politikk og lovgivning har etter den tid (kort fortalt) i viktige saker gitt en høyere vektig av hensynet til arbeidstakers rettigheter og vilkår enn før. EØS-relevant lovgivning, som for eksempel direktivet om beskyttelse av varslere, likelønnsdirektivet, minstelønnsdirektivet og det reviderte utsendingsdirektivet.

Den offentlig oppnevnte utredningen i Norge (NOU 2024:7) beskriver tendensen etter to omstridte dommer³⁷ slik:

«Særlig ble avgjørelsene som inngår i «Laval-kvartetten» tatt til inntekt for en markedsorientert tilnærming hos domstolen. I dag framstår EU-domstolen som mer balansert. Flere avgjørelser fra senere tid underbygger at domstolen har tatt innover seg den sosiale vendingen som har skjedd i EU, og at domstolen i dag i større grad er villig til å akseptere reguleringer av den frie bevegelsen.»

I en egen artikkel omtales forbindelsen mellom den tyske pensjonsdommen og de såkalte Viking- og Laval-sakene som også fortsatt omtales i ESAs argumentasjon.³⁸

7.3 Grad av grensekryssing når produkt og aktørbildet har dominerende nedarvet innenlandsk regulering

Som nevnt innledningsvis i dette kapittelet, er det grensekryssende aktivitet som er det som primært skal fremmes, etter samfunnsøkonomisk logikk for indre marked. Ikke overnasjonal styring eller koordinering av den rent interne økonomiske aktivitet i enkeltland. Vår sak dreier seg om to av de politisk sett mest sentrale regelsett i indre marked: det for statsstøtte³⁹ og det for offentlige anskaffelser⁴⁰. Særlig sistnevnte har omfattende detaljregulering gjennom direktiver og andre retningslinjer som stadig utvikles i lys av politiske utfordringer som f.eks. koronapandemi, energikrise og klimapolitikk.

Selv om vi i denne rapporten primært behandler klagesaken om offentlige anskaffelser, hører de tett sammen med systemet for koordinering av statsstøtte. Klager i anskaffelsessaken tydeliggjør det ved å ha reist en samtidig klage om påstått ulovlig støtte.⁴¹ Denne dreier seg om at KLP som gjensidig selskap betjenes av «kunstig billig» kapital fra kommuner.

Det er anskaffelsessaken som er utgangspunktet for denne rapporten. Eksistensen av samtidige to klager, illustrerer imidlertid en viktig samfunnsmessig sammenheng. De to regelverkene i EØS-avtalen er de som ivaretar to tidligere nevnte samfunnsøkonomiske viktige funksjoner i EUs indre marked. På den ene side: grensedragning mellom konkurransemarkeder og mer kollektiv organiserte deler av økonomien; herunder offentlig sektor, men også ideelle og andre ikke-kommersielle aktører. Dertil en annen sentral grensedragning: reguleringen i EØS-avtalen skal i hovedsak omhandle forhold av grensekryssende karakter i den «felles EØS-økonomi». I regelverket for statsstøtte (artikkel 61) er det et generelt krav om samhandelsvirkning for at

³⁷ Særlig C 438-05 og 341/05 «Viking og Laval»

³⁸ Demir and Baykara v. Turkey [2008], ECHR 1345, (2009) 48 EHRR 54 og drøftet i «Case C-271/08, Commission V. Germany» - Marco Rocca, 2011, Katolsk universitet Leuven

³⁹ I EØS-avtalen» art. 61 kalt offentlig støtte der både stat og kommune er aktører

⁴⁰ Artikkel 65 med henvisning til vedlegg

⁴¹ Storebrands brev til ESA 30.august 2022

EØS-avtalen skal overstyre nasjonale regler. I regelverket for offentlige anskaffelser kan en si at samhandelskriteriet reguleres mer indirekte gjennom terskelbeløp for når anskaffelser skal anbudsettes. Dvs. de gjelder for kjøp over en viss størrelse.

I vår sak er det grunn til å betone at både statsstøtteregele og anskaffelsesregel i EØS er elementer i det system for indre marked som synes utviklet for helt andre formål enn pensjon. I starten var det utdypet frihandel for varer, senere mer gjennomslag for grenseoverskridende investeringer og tjenester. For selve tjenesteytingen har de som typisk leveres i offentlig regi neppe vært de sentrale. Dette dels fordi de er så nasjonalt eller lokalt rettet i sin karakter, dels fordi offentlig sektor i hovedsak har vært skjermet fra markedslogikk ut fra samfunnsmessige hensyn som markedet ikke har vært ansett å ivareta. Innkjøp eller anskaffelser som input til tjenesteytingen har derimot vært et sentralt siktemål fordi stat og kommune siden lenge har vært store innkjøpere av vareinnsats og produksjonsutstyr.

Måten en definerer relevant marked på er ofte avgjørende men ikke alltid helt lik i slike typer saker. Pragmatismen i EØS-reglene arter seg ved at markedsdefinisjonen kan variere. Særlig for helsesektoren kan det være enkeltelementer som kan plasseres i en markedslogikk, men likevel kan den vurderes mer helhetlig å falle utenfor definisjonen av markedstjeneste.⁴² Et ferskt eksempel er der ESA nylig i en norsk sak foreløpig har erklært at brede velferdsområder, tross et visst markedsinnslag, faller utenfor vurderingen av ulovlig statsstøtte fordi det tross et mangfold av aktører inngår i et solidarisk styrt og finansiert system.⁴³

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er regelverk og dets praktisering ofte preget av uklarhet og omgis av variabel lojalitet og ensartethet i forståelse. Kompleksitet og uklarhet synes å gi rom for flere typer juridisk konklusjon. Den tyske referansesaken avspeiler dette ved at domstolen ikke fulgte generaladvokatens innstilling om at den tyske staten skulle frifinnes.⁴⁴

Også vår henvisning til subsidiaritets hensynet uttrykt i saken (C 343/08) på side 2 understøtter denne samfunnsøkonomiske forståelsen. Denne saken dreier seg om et regelverk som skal fremme grenseoverskridende bevegelse av kapital (herunder pensjonskapital), men at dette hensynet likevel kan underordnes hensynet til nasjonalt ansvar for bærekraft i pensjonssystemet.

Også under den tyske saken var dette hensynet inne i bildet i ovennevnte innlegg fra generaladvokaten. Han skrev følgende i sin innstilling:
«Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige støtter Tysklands påstand om frifinnelse. Kongeriget Danmark ser navnlig en fare for det danske arbejdsmarkedspensionssystem, hvis Domstolen måtte nå til det resultat, at aftaler af en vis størrelsesorden indgået mellem offentlige arbejdsgivere og de faglige organisationer om placering af offentligt ansattes pensionsmidler er undergivet udbudspligt».

Dette reflekterer at anbudsplikt kan anses å påvirke styringsmuligheter i pensjonssystemenes bærekraft og at en slik sårbarhet må anses enda større

⁴² Art.168 i EU-traktaten

⁴³ Klage på ulovlig statsstøtte av 6.oktober til ESA fra Stendi AS og Norlandia Care Norge AS

⁴⁴ FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT V. TRSTENJAK 14. april 2010 om frifinnelse

dersom grensekryssende plassering av pensjonskapital skulle fremmes gjennom denne.

Som vi kommer tilbake til i neste underkapittel 7.4, synes en hverken i Danmark eller Sverige å ha hatt noen tilsvarende begrensende rolle for leverandørvalg fra EU-reglene i tjenstepensjonssystemet som i den tyske sak. Både i Danmark og Sverige er det partene som dominerer i spørsmålet om leverandørvalg for tjenstepensjon også i offentlig sektor. Det er institusjonelt et mer nordisk preg over dette systemet, i likhet med det vi påviser for det norske.

Ytterligere et relevant moment i spørsmålet om grensekryssende pensjonskapital med stort potensial, er spørsmålet om valutarisiko. Land med ulik valuta seg imellom vil oppleve større svingninger i pensjonskapitalens verdi enn med rene innenlandske plasseringer eller mellom land med felles valuta (f.eks. euro).

Danmark og Sverige har på hvert sitt vis ulikt valutaregime i forhold til hva euro-land har. I den grad dette hensynet skulle være med i vurderingen, ligger den norske situasjonen nærmere Sveriges. Dette siden Danmark legger opp til å følge euroens internasjonale verdi, mens Sverige i likhet med Norge opererer med «flytende» valutakurs. Også i dansk løsning er det likevel risiko, særlig langsiktig.

På denne bakgrunn kan en hevde at denne uklarheten og kompleksiteten taler for å legge stor vekt på rasjonell samfunnsøkonomisk forvaltning. Ett viktig slikt rasjonalitetshensyn er å legge stor vekt på subsidiaritet; noe som ofte erklæres som en politisk målsetting; prioritere det som er viktigst.

Vi har forsøkt å forklare, ut fra samfunnsøkonomiske kriterier, de typer argumenter mellom partene som etter vår vurdering har størst berettigelse. Disse temaene har, som det kommer fram av korrespondansen, ikke alltid samme status i anskaffelsesreglene som i de andre regelområder (om statsstøtte og «fri etableringsrett»). På den annen side er det i stor grad parallelle samfunnsøkonomiske hensyn som gjør seg gjeldende. Konkurransen som er åpen og effektivitetsfremmende når vi ser EØS som en helhet og der det er substansiell samhandelsrelevans.

Det siste skal ofte skje gjennom terskelvurderinger. Det er «større» saker som skal ha kontrollens oppmerksomhet og ikke «småbeløp». For anskaffelser er dette en måte også å ivareta subsidiaritetshensyn på.

Behandlingen av den tyske referansesaken brukte betydelig oppmerksomhet på dette. Det viktigste utfallet kom i form av regelforståelse overfor relevant anskaffelsesdirektiv med det samfunnsøkonomisk merkelige resultat at terskelverdien skulle måles mot totaltransaksjonen inkludert sparebeløp. Selv om denne grensesettingen samfunnsøkonomisk framstår lite meningsfylt, kan man neppe se bort fra den.

Men en kan kanskje ta det som en ytterligere bekreftelse på at regelverket ikke virker helt kvalitetssikret i forhold til saksfeltet. Anvendt som i referansesaken, vil selv norske småkommuner rammes av terskelverdiene og plikt til anbud.

7.4 Om norsk system mer likt Danmark og Sverige enn en nyskapt frivillig pensjonsordning fra 2003 i Tyskland?

En anbefaling i den siste norske EØS-utredningen⁴⁵ er at:

«Norge bør styrke kunnskapen om hvordan andre land gjennomfører EU-reglene, og vurdere å innføre en ordning med systematisk nabosjekk tilsvarende Danmark».

Et slikt innslag i utredningen av EØS-problemstillinger kan både gi innsikt i mulig handlingsrom i tilpasninger til regelverk, men også gi viktig innsikt i de økonomiske og samfunnsmessige fenomener som er under diskusjon. Rett og slett bidra til bedre faktagrunnlag.

Pensjonsløsningene er nærmest ufattelig ulike mellom land. Det er så mange ulike parametere og tradisjoner i pensjonssystemer at både harmonisering og grensekryssende innkjøp vanskeliggjøres. Utover å vise til den forannevnte Fafo-rapporten, begrenser vi oss derfor til omtale av det tyske eksempel og våre nordiske naboland. Våre søk i store internasjonale sammenlikninger av pensjon mellom land bl.a. i OECD og IMF har ikke omtalt tjenstepensjoner på måter som gir sammenliknbarhet på tvers av land for ulike delområder i arbeidslivet.

Den nærmeste oversikten for vårt formål, er som tidligere nevnt, en studie Fafo publiserte i 2013 (Fafo-rapport nr. 38 om kommunale tjenstepensjoner i Europa) av ni land. Denne pretenderer ikke å gi helt eksakt sammenliknbarhet; dertil er ordningene for ulike. Men oversiktstabellene er vel egnet til å indikere at vi her snakker om et område med der det hersker «mye subsidiaritet». Både det svenske og danske system er også nyere omtalt i et eget notat⁴⁶ KLP har fått utarbeidet.

Det tydeliggjøres en enorm spennvidde i ordninger landene imellom. Bare få av et hundretall parametere er kombinert på måter som likner hverandre. Alle er del av et vekslende puslespill mellom kollektivavtaler, pensjons- og finansregulering, skattesystem og trygdesystem som alle kan ha sitt eget nedarvede mangfold.

Nærmere om referansesak fra Tyskland

At den tyske saken er viktigste rettspraksis problematiseres av norske myndigheter. Her kommenterer vi momenter som kommer i tillegg til våre hovedkapitler 4 og 5 med påviste (eventuelle)ekstra samfunnskostnader ved omfattende anbudsplikt.

De viktigste momenter om den tyske nyordningen i en sammenlikning med kommunal tjenstepensjon, er etter vårt syn:

Den tyske ordning var en helt ny ordning fra 2003 og var ikke obligatorisk for en helhetlig del av arbeidsmarkedet. Derav navnet «Freiwillige Entgeltumwandlung». Det fremstår som noe annet enn den landsomfattende

⁴⁵ NOU 2002:7, i kapittel 1.4

⁴⁶ Ole Beier Sørensen, Beier Research, 24. juni 2024

og på de fleste parametere, detaljstyrte og obligatorisk dekkene ordning som gjelder i kommuneforvaltningen i Norge.

Den er liten og utgjør et enklere og mer innskuddsliknende pensjonsprodukt. Et utdrag (på dansk språk) fra endelig konklusjon fra EU-domstolens illustrerer det moderate format som ble beskrevet i grunnlaget for den da blivende dom⁴⁷:

«..... dette talmateriale på følgende måte viser henholdsvis den gennemsnitlige månedlige størrelse af lønkonverteringerne pr. arbejdstager og procentdelen af kommunalt ansatte arbejdstagere, der deltager i lønkonverteringsforanstaltninge:

- for 2004: 77,95 EUR og 1,40%,
- for 2005: 89,14 EU og 1,76%»

Ordningen omfattet altså da under 2 pst av kommunalt ansatte og med et gjennomsnittlig årlig sparebeløp på under 1000 kr.

Til sammenlikning og antydning om størrelse, kan vi kanskje antyde at kommunal tjenestepensjon har en premie på kanskje 50 000 kr per år i dagens nominelle verdier og som et mulig gjennomsnitt og der alle ansatte er obligatorisk omfattet.

Den tyske ordning skulle kunne vokse i betydning over tid, men «bare» opp til innskuddsgrensen på 4 pst av årlig lønn.⁴⁸ Til sammenlikning kan summen av kommunal tjenestepensjon og AFP hos oss kanskje være (10?). Den tyske kunne se ut til å være rigget som en innskuddsordning, men som trolig lokalt både kollektiv og individbasert kan «foredles» på produktinnhold.

Den omfatter flere arbeidstakere over tid, men vil ha store problemer med å kompensere for den sterke innstramning som skjer i tysk allmenn pensjon og som startet 10 år før Norges litt tilsvarende grep. Levealderstilpasningen er der mykere og skjer gjennom heving av en pensjonsalder som i utgangspunktet var 65 år og lavere. På den annen side virker andre parametere betydelig mer innstrammende på ytelsesnivå enn i den norske reformen.

Litt nærmere om Sverige og Danmark

Norge har, som tidligere nevnt, mye felles tradisjon med Sverige både når det gjelder arbeidsmarked og velferd.⁴⁹ På pensjonsområdet kommer dette til uttrykk ved at statlig pensjon er nokså lik Folketrygden med minstepensjon og tilleggspensjon for alle.

Etter at den statlige pensjonen i Sverige, i likhet med folketrygden i Norge, gradvis viste seg ikke å kunne gi et tilstrekkelig nivå, har tjenestepensjonene

⁴⁷ ECJ dom 271/08

⁴⁸ Trampusch, Christine/Eichenberger, Pierre/de Roo, Micha/ Bartlett Rissi, Robin/Bieri, Isabelle/Schmid, Laura/Steinlin, Simon (eds.) (2010). Pension in Germany

Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V:
The Occupational Pension Landscape in Germany Last updated 19 August 2021

⁴⁹ Se beskrivelser av enkeltordningene og pensjon i Sverige:

<https://valcentralen.se/Valcentralen/Page.aspx?page=76> og www.minpension.se/allt-om-pensioner/tjanstepension

fått en voksende og større rolle enn i Norge. Som følge av høyere organisasjonsgrad enn i Norge dekker tjenestesystemet både flere grupper og er utformet på en mer kollektiv og robust måte.

Grovt sett kan vi si at standarden i Sverige er mer lik den norske offentlige tjenestepensjonen enn den danske, med høye og livsvarige pensjoner, uførepensjoner og en bred organisering som sikrer stordrift, trygge og smidige jobbskifter.

Svenskene har som dominerende trekk fire store kollektive systemer som følger de fire tariffområdene, privatansatte arbeidergrupper (LO – «NHO»), privatansatte funksjonærer, kommunalt ansatte og statlig ansatte.

Arbeidsgiver betaler inn tariffavtalt prosent av lønn inn til et avtale- eller administrasjonssystem som forvalter valg av pensjonsforetak og eventuelt også plasserings- (investerings-) profil og eventuelle tilleggssytelser. Dersom arbeidstakeren bytter jobb innen samme ordning, videreføres opptjeningen, litt tilsvarende overføringsavtalen i offentlig tjenestepensjon. Om en skifter til annet tariff- eller pensjonsområde, må oppspart kapital flyttes eksternt på noe mer individuell basis.

Om vi skulle sammenlikne offentlig sektors pensjoner i Sverige med systemet i Norge, er det svenske mindre integrert akkurat når det gjelder stat og kommune. Det svenske har mer innslag av innskuddspensjon og av individuelt investeringsvalg.

Om vi går til Danmark⁵⁰, har man samme styringslogikk. Det er partene som i kraft av tariffavtaler og styringsorganer styrer de kollektive leverandørvalg. Danmark har en «flat» almann Folkepension, og tjenestepensjonene har således en større rolle for å fylle opp til et samlet pensjonsnivå enn nordiske naboer og betydelig høyere premiesatser regnet av lønn.

Det har vært krav og forslag om mer «påbudt» anbud i Danmark. Men dette er tverrpolitisk avvist under henvisning til den danske arbeidslivsmodellen.

Kjennetegnet av å være en samfunnsinnretning for kollektiv velferd er nokså sammenfallende gjennom den nokså parallelle rollefordeling en har mellom arbeidsmarkedspensjonen og den statlige ordningen.

Makrotematikken, som i KLP-saken om kommunenes, fylkeskommunenes og helseforetakenes pensjonsløsning, synes ikke å være særlig aktuell i Sverige og Danmark fordi partene dels eier enten på bransje- (Sverige) eller yrkesnivå (Danmark). Dette samtidig som tariffavtalene styrer det makromessige i valg av hovedaktører.

Det er reist spørsmål også i Danmark og Sverige om forholdet til EU-regler på konkurranseområdet, men dette har ikke medført noe inngrep i partenes viktige styringskontroll. Både i Danmark og Sverige er det slik at partene dominerer i spørsmålet om leverandørvalg. EUs innkjøps- eller «upphandlingsregler» synes ikke å spille noen begrensende rolle på partenes suverenitet. I begge land vil kommuner og offentlige aktører være

⁵⁰ Konkurrencen på markedet for pension Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2019

eiere/innkjøpere av pensjonsordninger og i en streng tolking være målgruppe for EU-regulering.

På den andre siden har den enkelte pensjonstaker en større rolle i å skape konkurranse gjennom individuelle plasseringsvalg for egen pensjonskapital i Danmark og Sverige. Der det er store grupper som avstår fra slike investeringsvalg, utøver partsordningene viktig styring gjennom å kontrollere «default» (eller standard- alternativet) litt parallelt til styringsprinsippene i Norge.

8 Referanser

EFTA Surveillance Authority. (2024). *Complaint against Norway regarding breaches of public procurement law in relation to contracts for pension services*.

Finansdepartementet . (2009). *Ot.prp. nr. 75 (2008-2009)*. Oslo: Finansdepartementet.

Jacobsen, D. I., Kvelland, E., Kiland, C., & Gundersen, F. S. (2010). *EVALUERING AV INTERKOMMUNALT SAMARBEID ETTER KOMMUNELOVENS § 27 – OMFANG, ORGANISERING OG VIRKEMÅTE*.

Kahnemann, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. Penguin Books Ltd.

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Complaint against Norway concerning public sector purchasing of occupational pensions*. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2024). *Complaint against Norway concerning breaches of public procurement law in relation to contracts for pension services - response to the preliminary assessments*. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.

Norsk Pensjon. (2023). *Om pensjonssystemet*. Hentet fra norskpensjon.no: <https://norskpensjon.no/om-pensjonssystemet/>

Nærings- og fiskeridepartementet. (2024). *Public sector purchasing of occupational pensions in Norway (complaint) - comments*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Oslo Economics. (2022). *Rapport til anskaffelsesutvalget. Offentlige anskaffelser i 2022*.

Pensjonskontoret. (2024). *Pensjonsveileder 2024*. Oslo: Pensjonskontoret.

Røed, H. (1998). *Politikk og pensjoner, KLP gjennom 50 år*. Kommuneforlaget.

Sjuve, A. W., & Ørpetveit, A. (2023). *Avkasting op pensjonsmidlene*. Pensjonskontoret.

Veland, G., & Lillevold, P. (2017). *Ny offentlig tjenestepensjon - Ytelsesulv i hybridfåreklær?*

Vestland fylkeskommune - Avdeling for Organisasjon og økonomi. (2025). *Saksframlegg - Tjenestpensjonsordninga - 2025 - Saksnr: 2025/8100-1*. Vestland fylkeskommune.

