
Forord

På oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har Statskonsult vurdert framtidig tilknytningsform for Statens Pensjonskasse (SPK) og hvordan den konkurranseutsatte virksomheten bør organiseres i forhold til resten av SPK. Det skjer endringer i befolkningssammensetningen og medlemsmassen, fristilling av statlige virksomheter, endringer i lovverk og i konkurranseforholdene som stiller SPK overfor betydelige utfordringer de kommende årene. Spørsmål om nye finansieringsformer og nye produkter for SPK er satt på dagsordenen. Det er også behov for å vurdere reformer av styrings- og organisasjonsformer for virksomheten, noe Statskonsult gjør i denne rapporten.

Etter at Statskonsult fikk oppdraget fra AAD har departementet nedsatt et utvalg som skal utrede og vurdere SPKs produkter i forhold til forslaget til ny lov om foretakspensjon, ny finansieringsmodell for SPK og framtidig styrings- og organisasjonsform for SPK. I samråd med departementet er rapporten oversendt utvalget, og vi antar at det er hensiktsmessig at denne rapporten også inngår som et grunnlag for utvalgets arbeid.

Arbeidet med temaområdet endring av tilknytningsform og statlig eierskap startet i Statskonsult i 1997. Siden har Statskonsult på eget initiativ gjennomført flere prosjekter for å bygge opp et generelt kunnskaps- og beslutningsgrunnlag for departementer og andre statlige virksomheter. Formålet er å bidra i utviklingen av forvaltningspolitikken og bistå departementene med råd i forbindelse med eventuelle omstillinger av virksomheter. Hittil har vi på dette feltet utgitt *Notat 1997:8 Statlige tilknytningsformer – endringer og egnethet* og rapportene *1998:8 State Involvement in the Production of Goods and Services*, *1998:18 Fakta, former og fristilling*, *Statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer*, *1998:21 I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis* og *1999:16 Statlig eierskap og sektorstyring*.

I *denne* rapporten drøftes alternative organisasjonsmodellens anvendbarhet for en enkelt virksomhet. Statskonsult ønsker å fortsette et arbeid som kan kombinere tverrgående analyse og kunnskapsoppbygging med vurdering av organisatoriske reformbehov for enkeltvirksomheter.

I prosjektarbeidet har Statskonsult hatt god bistand fra ansatte i Statens Pensjonskasse og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Vi vil særlig takke kontaktpersonene, økonomidirektør Kjell Baug i SPK og rådgiver Biørn Bogstad i AAD.

Rapporten er skrevet av Øystein Solheim Lien (prosjektleder), Roar Hind og Janne K. Kjøllesdal. Tone Skarpsno har bistått i slutføringen av rapporten. Fungerende avdelingsdirektør Inger Johanne Sundby har vært prosjektansvarlig.

Oslo, oktober 1999

Jon Blaalid

Innhold

1	INNLEDNING	3
1.1	Bakgrunn	3
1.1.1	Stortingsmelding 33 om medlemskap i Statens Pensjonskasse	3
1.1.2	Tilråding fra en departementsnedsatt arbeidsgruppe	4
1.1.3	Eldrebølge, fristilling og ny pensjonslovgivning	4
1.1.4	Den statlige "eierens" strategivalg	5
1.1.5	Framtidig styrings- og organisasjonsform for SPK	6
1.2	Mandat	7
1.3	Presiseringer og avgrensninger	7
1.3.1	To hovedspørsmål	7
1.3.2	Ekstern organisering	8
1.3.3	Forholdet til annet utredningsarbeid	8
1.3.4	Definisjon av tilknytningsform	8
1.4	Metode og arbeidsform	9
1.5	Organisering som virkemiddel og mulige organisasjonsreformer	9
1.5.1	Organisering – ett av flere virkemidler	9
1.5.2	Valg og utforming av tilknytningsform som virkemiddel	10
1.5.3	Muligheter for organisatoriske reformer	11
1.6	Oppbygging av rapporten	11
2	STATENS PENSJONSKASSE – TREKK VED VIRKSOMHETEN	13
2.1	Etablering og formål	13
2.2	Oppgaver, produkter og tjenester	13
2.2.1	Fordelingsadministrasjon og tjenesteyting	13
2.2.2	Oppgaver og produktområder	14
2.3	Intern organisering	17
2.4	Finansiering av SPK	19
2.5	Tjenestekvalitet og service	21
2.6	Oppsummering	22
3	ENDRINGER I RAMMEVILKÅRENE FOR STATENS PENSJONSKASSE	24
3.1	Innledning	24
3.2	Endringer i kunde grupper og fristilling av statlige virksomheter	24
3.2.1	Flere pensjonister og krav til kundeorientering	25
3.2.2	SPKs kunder (yrkesaktive)	25
3.2.3	SPKs konkurransesituasjon	27
3.2.4	Vurdering av SPK opp mot alternative pensjonsytelser og av SPKs konkurransesituasjon innenfor dagens regelverk	28

3.2.5	Samlet vurdering av SPKs konkurransesituasjon innenfor dagens regelverk	34
3.3	Endring av rettslige rammer på sektoren	34
3.3.1	Konsekvenser av endring i lov om foretakspensjon	35
3.3.2	Konsekvenser av utvidelse av overføringsavtalen	36
3.3.3	Konsekvenser av eventuell fondering av folketrygden – NOU 1998:10	36
3.3.4	Konsekvenser av innskuddsbasert pensjon	37
3.3.5	Konsekvenser av en mer fleksibel pensjonsordning – NOU 1998:19	38
3.3.6	Endring av rettslige rammer for SPK	39
3.4	Oppsummerende vurdering av SPKs konkurransesituasjon	40
4	DAGENS TILKNYTNINGSFORM FOR STATENS PENSJONSKASSE	43
4.1	Innledning	43
4.2	Hovedtrekk ved dagens tilknytningsform	44
4.2.1	Fra formelt frittstående fond til faktisk forvaltningsorgan	44
4.2.2	Styrings- og ansvarsforhold	46
4.2.3	Budsjett og økonomiforvaltning	47
4.2.4	Personalforvaltning og ansattes status	48
4.2.5	Offentligrettslige forhold	48
4.3	Statens styringsinteresser og balansepunktet mellom departement og virksomhet	49
4.3.1	Mål og styringsinteresser	49
4.3.2	Styringsområder og styrings- og kommunikasjonsformer	49
4.3.3	Balansepunktet mellom departementet og SPK	54
4.4	Erfaringer med dagens organisasjonsmodell – behov for reformer?	56
4.4.1	Styrings- og ansvarsforhold	56
4.4.2	Budsjett- og økonomiforvaltning	58
4.4.3	Personalforvaltning og offentligrettslige forhold	59
5	ALTERNATIVE TILKNYTNINGSFORMER	61
5.1	Hovedformene	61
5.1.1	Hovedmodeller for organisering av statlig virksomhet	61
5.1.2	Tilknytningsformer og styringsformer	62
5.2	Statlig nettobudsjettert tilskuddsinstitusjon	64
5.2.1	Betegnelse og hovedtrekk ved formen	64
5.2.2	Case: Statssykehusene som nettobudsjetterte tilskuddsinstitusjoner	67
5.3	Forvaltningsbedrift	67
5.4	Allment om statsselskaper	69
5.5	Statsforetak	70
5.6	Statsaksjeselskap	72
5.7	Særlovselskaper	74
5.7.1	Fellestrekk for særlovselskapene	74
5.7.2	Variasjoner mellom selskapene	75

5.8	Stiftelse	76
5.8.1	Trekk ved tilknytningsformen	76
5.8.2	Offentlige styringsvirkemidler overfor stiftelser	77
6	STATSKONSULTS VURDERINGER OG TILRÅDINGER	78
6.1	Innledning	78
6.2	SPKs rolle, oppgaver og rammer	79
6.3	Reformbehov	80
6.4	Vurdering av hovedtilknytningsform	83
6.4.1	Viktige hensyn ved valg av tilknytningsform	83
6.4.2	Modellalternativene	83
6.4.3	Stiftelse og statsaksjeselskapsformen er ikke egnet	84
6.4.4	Vurdering av fire reformalternativer	86
6.4.5	Valg av hovedform	92
6.5	Vurdering av organiseringen av konkurranseutsatt virksomhet	94
6.5.1	Organisering for fristilling og konkurranseeksponering	94
6.5.2	Nærmere vurderinger av mulige interne organisatoriske alternativer for SPK som forvaltningsbedrift	98
6.5.3	Valg av organisasjonsform for konkurranseutsatt virksomhet	101
6.6	Trinnvis omstilling	104
6.7	Oppsummering av Statskonsults tilrådinger	105
	Litteratur- og referanseliste	108

Sammendrag

De to hovedspørsmålene som drøftes i rapporten er hva som bør være framtidig tilknytningsform for Statens Pensjonskasse og hvordan den konkurranseutsatte virksomheten bør være organisert i forhold til resten av SPK.

Statens Pensjonskasses er i dag organisert som et ordinært forvaltningsorgan. Virksomhet og formål er knyttet til den allmenne velferdspolitikken og til statens personalpolitikk og arbeidsgiverfunksjon. SPKs virksomhet har således en sektorpolitisk rolle. Staten har et økonomisk ansvar for de oppgavene som SPK forvalter. Staten garanterer for tjenstepensjonsordningen; statsgarantien beløper seg nå til omkring 145 milliarder kroner, og de årlige overføringene til utbetalinger til om lag 5,5 milliarder kroner. SPK har monopol på tjenesteytingen overfor statsforvaltningen, som ikke kan velge pensjonsordninger og andre ytelser, men ikke overfor fristilte statlige selskaper som har valgfrihet.

SPK står overfor betydelige utfordringer de nærmeste årene som følge av sterk vekst i antall pensjonister og fristilling av statlig virksomhet som innebærer at mange medlemsvirksomheter kan gå fra obligatorisk til valgfritt medlemskap. Dessuten vil omstillinger kunne tvinge seg fram som følge av endringer i lov- og regelverk som gjelder tjenstepensjonsordningene i privat og offentlig regi og folketrygden. Det gjenstår for staten å ta et strategisk valg om og på hvilken måte SPK skal gis anledning til å tilby fristilte virksomheter produkter som kan konkurrere med private tjenestetilbydere, eller om SPKs virksomhet skal avgrensnes til monopoloppgavene for statsforvaltningen.

Statskonsults analyse og vurderinger bygger på en beskrivelse av SPKs formål, oppgaver, finansiering og ytelser, endringer i SPKs omgivelser særlig når det gjelder regelverk, medlemsgrunnlag og konkurranseforhold. Vi har også kartlagt trekk ved dagens tilknytningsform og erfaringer med den, samt overordnede styringsinteresser og -behov og SPKs behov for fleksibilitet og handlefrihet i oppgaveløsningen.

Statskonsult har identifisert behov for reformer når det gjelder styrings- og organisasjonsformer overfor SPK:

- Staten må velge utviklingsstrategi for virksomheten, der framtidig virkefelt og hvilke produkter som skal tilbys til hvilke grupper, blir fastlagt.
- Uklare sider ved dagens tilknytningsform bør gjennomgås før ikke å videreføre dem i en ny modell for SPK, og dagens styringsformer og kommunikasjonspraksis mellom departementets to fagavdelinger og SPK, bør gjennomgås.
- Det tilrås å innføre et reelt styre for virksomheten.
- Det anbefales en overgang fra brutto- til nettobudsjettering av virksomheten og anledning til å etablere et reguleringsfond for håndtering av variasjoner i overskudd og underskudd, med frihet til å bruke overskuddet til drift og investeringer.

-
- Det tilrås innføring av regnskapsprinsippet og at investeringer aktiveres, dvs. rentebelastes og nedbetales over driften.
 - Det bør vurderes innført en ordning der alle statlige virksomheter betaler premie direkte, dvs. at de betaler det ytelsene koster og administrasjonskostnadene knyttet til dem.
 - Det bør utredes nærmere hvordan fastsettingen av premiene/prisene på monopolområdet bør skje, blant annet hvordan brukerne kan trekkes mer inn i fastlegging av prinsipper for prisfastsetting, kvalitet og servicenivå på tjenestene.

Statskonsult fastslår at mange av de identifiserte reformbehovene ikke kan ivaretas innenfor den nåværende modellen, ordinært forvaltningsorgan, og at det er nødvendig å endre tilknytningsform. Stiftelsesformen og statsaksjeselskapsformen vurderes som uaktuelle med de rammevilkårene som kan forutses i overskuelig framtid.

Statskonsult har vurdert nettobudsjettert tilskuddsinstitusjon, forvaltningsbedrift og statsforetak som aktuelle alternative modeller til dagens form. Statskonsult konkluderer med å tilrå at SPK omdannes til forvaltningsbedrift. Denne formen vil gi den beste balansen mellom hensynene til virksomhetens handlefrihet og til politisk styrbarhet og kontroll. Statskonsult kan vanskelig se at det er hensiktsmessig å organisere en virksomhet som driver monopol tjenesteyting kun overfor statlige brukere i et selskap utenfor staten. Forvaltningsbedriftsformen vil gi anledning til aktivering av investeringer, styring ved avkastningskrav og adgang til å etablere datterselskaper for konkurranseutsatt virksomhet. Modellen med datterselskaper vil fortsatt kunne romme forvaltningsoppgaver, monopol tjenesteyting og konkurranseutsatt tjenesteyting.

Gitt at staten velger en strategi for aktiv tilpasning til konkurranse om fristilte virksomheter, anbefaler Statskonsult organisering av den konkurranseutsatte virksomheten innenfor rammen av et eget datterselskap som forestår administrasjon og tjenesteyting knyttet til pensjonsordninger m.v. for fristilte statlige virksomheter og andre med valgfrihet. Denne modellen tilrås framfor en integrert organisering i SPK eller en modell med egen resultat enhet. Organisering som eget selskap vil skille konkurranseutsatt virksomhet fra forvaltningsoppgaver for departementet og fra monopol tjenesteytingen, sikre best mot krysssubsidiering fra monopol delen og gi best tillit og troverdighet overfor private konkurrenter. Statskonsult har i tråd med mandatet ikke vurdert intern organisering nærmere, herunder spørsmålet om hvordan fondsforvaltningen skal organiseres.

Statskonsult tilrås en trinnvis omstilling av SPK. Omstillingen vil kreve interne tiltak og tiltak på eiernivå. Omdanning til forvaltningsbedrift kan skje i 2001. Forvaltningsbedriftsmodellen bør evalueres etter 3-5 år. Avhengig av større endringer på pensjonsområdet som vil likestille statens pensjonsordninger med private, vil selskapsform kunne bli mer egnet for hele virksomheten.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Statens Pensjonskasse (SPK) er landets største tjenstepensjonsordning. Det er i dag om lag 650 000 medlemmer som har rettigheter i SPK. Disse rettighetene har en verdi på ca 145 milliarder kroner, og det er staten som garanterer for dem.

Siste gang medlemskap i Statens Pensjonskasse og SPKs rammevilkår og virksomhet ble behandlet på prinsipielt og bredt grunnlag var i St meld nr 33 (1993–94) om medlemskap i Statens Pensjonskasse. En interdepartemental arbeidsgruppe vurderte spørsmål om tilknytningsform og fullmakter for SPK i 1996.

Endringer i demografiske forhold, i den statlige sektorens organisasjonssystem og i lov- og regelverk for private tjenstepensjonsordninger vil innebære andre rammevilkår for den statlige pensjonspolitikken og for SPKs virksomhet.

Gitt dette, er det nødvendig å gjennomgå styrings og organisasjonsformer for virksomheten. I tillegg blir det nødvendig å vurdere finansieringsformer og Pensjonskassens produktportefølje i lys av endringene på pensjonsområdet i privat sektor.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har gitt Statskonsult i oppdrag å gjennomgå og vurdere tilknytningsformen for Statens Pensjonskasse.

1.1.1 Stortingsmelding 33 om medlemskap i Statens Pensjonskasse

Stortingsmelding nr 33 om medlemskap i Statens Pensjonskasse ble behandlet av Stortinget i 1994 på grunnlag av Innst S nr 159 (1993–94).

I meldingen og komitéinnstillingen fastslås det blant annet følgende: SPK skal være en pensjonsordning for statsansatte, som del av den samlede lønns- og personalpolitikken. Stortingsflertallet sluttet seg til at fristilte statlige virksomheters medlemskap kan tilbys videreført medlemskap i SPK. Det ble sett som viktig at arbeidstakerne dermed vil kunne få kontinuitet i sine pensjonsforhold. Men de fristilte virksomhetene må fritt kunne velge andre løsninger. SPK må få rammevilkår for å kunne møte konkurransen slik at fristilte virksomheter kan være tjentmed fortsatt medlemskap på forretningsmessig basis. Dette bør skje uten fondsoppbygging, men alle virksomheter som betaler arbeidsgiverandel bør få den aktuariat beregnet (og dermed også beregnet for den enkelte virksomhet). SPK skal gis anledning til å tilby fristilte statlige virksomheter administrasjon av tilleggstjenester på et forretningsmessig grunnlag (bl.a. yrkesskadeforsikring, låneordninger, ekstrainformasjon).

1.1.2 Tilråding fra en departementsnedsatt arbeidsgruppe

En departementsnedsatt arbeidsgruppe med medlemmer fra Administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet og SPK avga sin rapport i 1996 om Tilknytningsform og fullmakter for SPK (Administrasjonsdepartementet 1996). Den konkluderte med at SPK fortsatt burde være et ordinært forvaltningorgan, og den anså det som uaktuelt å endre SPK til et statlig selskap "ut fra SPKs formål og virkeområde i dag". Begrunnelsen gikk ut på et relativt stort styringsbehov med SPKs løpende virksomhet fordi virksomheten omfatter viktige deler av statens personalpolitiske virkemidler og betydningen for statens og samfunnets økonomi. Begrunnelsen var også at SPKs tjenesteyting i hovedsak er monopolbasert, og bare en liten del (5 prosent) da var konkurranseutsatt. Arbeidsgruppa så det som lite relevant å skille SPKs forvaltningsoppgaver og monopol tjenesteyting fra hverandre i atskilte enheter. Arbeidsgruppa tilrådte isteden utvidede fullmakter innenfor eksisterende modell, blant annet innføring av enkelte faglige fullmakter og en generell merinntektsfullmakt for virksomheten. Den siste ble innført i 1997.

1.1.3 Eldrebølge, fristilling og ny pensjonslovgivning

I dag er det særlig forandringer på tre områder som innebærer utfordringer til omstilling av og i SPK:

- *Demografiske endringer:* En sterk økning i antallet pensjonister, jf bl.a. veksten i statsforvaltningen og i antall statsansatte i etterkrigstiden, medfører at SPK de neste 15 årene nesten får en fordobling av antall pensjonister, fra 170 000 til 300 000. Av dette følger en økning i arbeidsoppgavene, sterkere medlemskrav om informasjon og service og større behov for ressurser til driften av SPK.
- *Endringer i organisering av statens virksomhet:* Omdanninger av statlige forvaltningsorganer til statseide selskaper og stiftelser medfører et økende antall medlemmer tilsatt i fristilte virksomheter. Med den organisatoriske fristillingen reduseres antall ansatte i selve statsforvaltningen. Medlemskapet i SPK er obligatorisk, mens de fristilte virksomhetene kan velge pensjonsordning for seg og sine ansatte. De har forventninger og krav om fleksible og annerledes produkter enn det som SPK kan tilby i dag. Når medlemmer i fristilte virksomheter melder seg ut, vil det bli færre yrkesaktive medlemmer til å finansiere en økende kostnadsside (jf punktet over). Det vil bety et økende behov for bevilgninger over statsbudsjettet til å finansiere driften av SPK, særlig dersom SPK skal ha kapasitet til å gi sine medlemmer tjenester og service av tilfredsstillende kvalitet.
- *Endringer i pensjonslovgivningen:* Mulige og foreslåtte endringer i pensjonslovgivning og -regler for private tjenstepensjonsordninger vil kunne ha både direkte og indirekte effekter på SPKs virksomhet, produkter og tjenester. I forslag til ny lov om foretakspensjon (Ot prp nr 47, 1998–99) har regjeringen uttalt at den vil utrede hvorvidt fristilt statlig virksomhet skal kunne tilbys pensjonsordninger i samsvar med lov om foretakspensjon

innenfor Statens Pensjonskasse. Et offentlig utvalg (Kjønstad-utvalget) utreder for tiden spørsmålet om overføringsavtalen også skal gjelde mellom offentlige og private ordninger. Om det åpnes for det, vil overgangen fra SPKs tjenstepensjon til private pensjonsordninger bli enklere for fristilte virksomheter. Et annet offentlig utvalg (Selvig-utvalget) utreder et forslag til lov om innskuddsbasert tjenstepensjon, som vil kunne bli et alternativ til dagens ytelsesbaserte tjenstepensjon. Mer omfattende reformer vil det kunne bli om det vedtas endringer i samsvar med Moland-utvalgets forslag om fondering av folketrygden (NOU 1998:10). Det samme gjelder Olsen-utvalgets forslag om innføring av fleksible førtidspensjonsordninger med sikte på å få til en høyere pensjonsalder (NOU 1998:19). Dersom sentrale forslag fra de to sistnevnte utvalgene blir gjennomført, vil det høyst sannsynlig få betydning for SPK som den største tjenstepensjonsordningen, med blant annet regler om samordning med folketrygden.

Se nærmere omtale av endringer og utfordringer i kapittel 3.

1.1.4 Den statlige "eierens" strategivalg

For staten er det viktig å ha evne til å tilpasse seg endringer i rammebetingelsene slik at samfunnsøkonomisk nytte kan ivaretas på en best mulig måte gjennom en ressurseffektiv forvaltning av tjenstepensjonsordningene, og slik at sentrale velferds- og arbeidsgiverpolitiske mål ivaretas. På sentralt myndighetsnivå må det gjøres valg mellom ulike muligheter med sikte på en optimal tilpasning av virksomheten til endrede rammebetingelser.

Etter Arbeids- og administrasjonsdepartementets og SPKs oppfatning er det i dag tre hovedalternativer for den strategiske tilpasningen. De oppfattes å være slik:

- *Passiv tilpasningsstrategi:* Dagens løsning og rammevilkår videreføres. Kostnadene vil stige. Hvis dagens finansieringsmodell for SPK videreføres, vil det på grunn av volumutfordringene være et økende antall pensjonister som SPK ikke har kapasitet til å betjene når det gjelder informasjon, service og tidsriktig pensjonsutbetaling. Tilliten til SPK vil da gradvis forsvinne. SPK vurderer det slik at en passiv strategi i praksis vil bety at de fristilte virksomhetene i økende omfang vil forlate SPK fordi tilbudet ikke vil være akseptabelt for dem. En slik løsning vil i realiteten innebære en "ikkestyrt" avvikling, med konsekvenser som er vanskelige å forutse. I tillegg oppfattes det å være en betydelig risiko knyttet til alternativet, både økonomisk og politisk.
- *Strategi for aktiv nedbygging til statens monopolområde:* Virksomheten tilpasses et virkefelt som bare omfatter virksomheter som er en del av statsforvaltningen, dvs. staten som juridisk person. Det gjennomføres en styrt overføring til andre pensjonsordninger av de virksomheter og medlemmer som ligger utenfor monopolområdet (fristilte statlige virksomheter, andre organisasjoner samt eventuelt skoleverket). Med alle disse ute vil andelen yrkesaktive ligge på rundt 40 prosent av dagens nivå– men

dette avhenger av omfanget av framtidig organisatorisk fristilling av statlige virksomheter. Driftskostnadene vil i løpet av 10–15 års periode ligge fast, men vil være fallende på 20 til 30 års sikt.

- *Aktiv tilpasningstrategi:* SPK tilpasser seg og gis rammevilkår til å møte utfordringene og alle dagens kundegruppers behov på en aktiv måte. SPKs rammebetingelser må utformes slik at SPK kan beholde (og eventuelt få tilbake) medlemsvirksomheter som har valgfrihet med hensyn til pensjonsordninger, og som er konkurranseutsatte.

I budsjettproposisjonen for 1999 (St prp nr 1, 1998–99, s. 75) uttaler departementet at det ser behov for å vurdere finansiering, styring og organisering av SPK i sammenheng med de store utfordringene virksomheten står overfor. I første omgang vil departementet se nærmere på alternative modeller for finansiering av SPKs driftsbudsjett. Hensikten er å gjøre SPK bedre i stand til å håndtere den store økningen i saksmengden som følge av flere pensjonsister og sterkere krav til tjenesteomfang og -kvalitet. Innføring av full premiefinansiering av driftsbudsjettet – som for kommunale og private pensjonsordninger – kan være en aktuell modell. Da vil medlemmene betale en premie som dekker kostnadene ved ytelsene og ved administrasjonen av dem.

Om fristilte virksomheter heter det videre at de danner ”et viktig fundament for å kunne ta ut stordriftsfordeler i SPKs organisasjon”. Samtidig anses dette ”å være kunder som er særlig opptatt av at SPK kan levere kostnadseffektive pensjons- og tilleggsytelser som er konkurransedyktige i forhold til private og kommunale pensjons- og forsikringselskaper”. Arbeids- og administrasjonsdepartementet sier det ”vil arbeide for løsninger som bidrar til at fristilte statlige virksomheter fortsatt finner det hensiktsmessig å opprettholde medlemskapet i SPK” (St prp nr 1, 1998–99). Dette tolkes som en støtte til den aktive tilpasningsstrategien.

Det utredningsutvalget som departementet nedsatte i begynnelsen av september 1999 (se kapittel 1.3.3), er forutsatt å skulle vurdere og tilrå hvilken av de nevnte hovedstrategiene som bør velges, som en del av sitt arbeid.

1.1.5 Framtidig styrings- og organisasjonsform for SPK

Spørsmålet om hva som er hensiktsmessig, framtidig styrings- og organisasjonsform for Statens Pensjonskasse inngår som vist ovenfor i et større problemkompleks. Flere andre forhold knyttet til pensjonsområdet generelt og statlig pensjonspolitikk og SPK spesielt, befinner seg for tiden på utrednings- eller forslagsstadiet (se kapittel 3.3).

Som et ledd i arbeidet med vurdering av endringer av SPKs rammevilkår ga Arbeids- og administrasjonsdepartementet i april 1999 Statskonsult i oppdrag å vurdere behovet for endrede organisatoriske og styringsmessige rammer for SPK, og foreslå valg av tilknytningsform for SPK.

I kapittel 1.2 gjengis mandatet for oppdraget, og i kapittel 1.3 gis Statskonsults presiseringer av oppdraget, også av hensyn til de øvrige arbeidene som pågår eller er planlagt igangsatt.

1.2 Mandat

Statskonsult bes om:

- å beskrive og vurdere SPKs oppgaver og hvilke sentrale hensyn SPK ivaretar og skal ivareta framover
- å vurdere mulige tilknytningsformer og anbefale valg av form, herunder vurdere spørsmål om forskjellige tilknytningsformer for henholdsvis monopol- og konkurranseutsatt virksomhet
- å drøfte og anbefale implikasjoner av anbefalt form, blant annet for rolle, oppgave- og ansvarsdeling mellom departement og SPK, herunder ulike styringsaspekter ved den modellen eller de modellene som tilrås eller vurderes for organisering av SPK på et overordnet nivå (hovedstruktur) for finansiering av SPK for de ansattes stilling i henhold til relevant lov- og avtaleverk for SPKs forhold til forvaltningsloven og offentlighetsloven

Prosjektet skal ha fokus på behov for endring av tilknytningsform, vurdering og anbefaling av tilknytningsform eller -former. For å løse denne oppgaven, må prosjektet vurdere SPKs rammevilkår, virkefelt og oppgavetyper, hvilke formål og hensyn myndighetene ønsker skal bli ivaretatt i forbindelse med forvaltningen av statens pensjonsordninger og hvilke overordnede styringsbehov som følger av det.

1.3 Presiseringer og avgrensninger

1.3.1 To hovedspørsmål

Den sentrale problemstillingen er hvordan endringer av organisasjons- og styringsformer kan bidra til en bedre oppgaveløsning i SPK i framtiden i forhold til de formål og hensyn som er fastsatt av de sentrale statsmyndighetene.

Statskonsult har presisert oppdraget til å dreie seg om **to hovedspørsmål**

- valg og utforming av tilknytningsform for SPK i forhold til departementet
- organisering av SPKs monopolvirksomhet i forhold konkurranseutsatt virksomhet

Til grunn for drøftingen legger vi i utgangspunktet et framtidig virkefelt for SPK som inneholder også frittstående statlige virksomheter, jf den aktive tilpasningsstrategien skissert i 1.1.4, men at vi også vil drøfte organisasjonsløsninger i forhold til strategien for avgrensning til monopolområdet. Dette er det nærmere redegjort for i kapittel 6.1.

1.3.2 Ekstern organisering

Vi har så langt råd forsøkt å trekke inn de forholdene på andre områder som er relevante for spørsmålet om valg og utforming av tilknytningsform. Men utredningens tema er den *eksterne* organiseringen og den organisatoriske og styringsmessige tilknytningen mellom SPK og departementet. Rapporten skal dermed *ikke* vurdere de enkelte, andre sentrale aspektene ved SPKs rammevilkår og utfordringer. Dette gjelder blant annet det statsfinansielle og politiske grunnlaget for statens pensjonsordninger, endringer i lov og regelverk på pensjonsområdet generelt og for statens pensjonsordninger spesielt, tjenestekvalitet, produktutvikling, endring i arbeidsprosesser og i intern organisering av SPK (unntatt forholdet monopol/konkurransesatt virksomhet) og ulike finansieringsordninger av SPK. Disse temaene vil bare bli trukket inn i den grad det anses nødvendig for å drøfte hovedspørsmålene.

Innenfor mandatet og den gitte fristen er det ikke utarbeidet konkrete forslag til endringer i lov og instruks med videre.

1.3.3 Forholdet til annet utredningsarbeid

Det pågår for tiden en rekke utrednings og lovrevisjonsarbeider på pensjonsområdet som har, eller kan få, følger for SPKs virksomhet (se kapittel 3.3). Dette innebærer at spørsmålet om valg og utforming av tilknytningsform må ses i lys av en rekke uavklarte, relevante faktorer for vurdering av spørsmålet, og at det må legges inn en del forutsetninger og forbehold for vurderinger og tilrådinger.

Etter at Statskonsult fikk oppdraget fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet har departementet bestemt å nedsette et offentlig utvalg ("Grøholt utvalget") som skal utrede og vurdere SPKs produkter i forhold til forslaget til lov om foretakspensjon, framtidig styrings- og organisasjonsform for SPK og ny finansieringsmodell for SPK.

Statskonsults oppdrag dekker altså én av de tre hovedpunktene i utvalgets mandat. Statskonsult og Arbeids- og administrasjonsdepartementet finner det formålstjenlig i denne situasjonen at denne rapporten også inngår som et grunnlag for utvalgets arbeid med temaet tilknytningsform, styring og organisering.

1.3.4 Definisjon av tilknytningsform

Med begrepet tilknytningsform forstås den måten en virksomhet er knyttet til den utøvende statsmakt på, dvs. til departement og regjering. Gjennom fast leggingen og utformingen av tilknytningsform bestemmes grunnlaget for og virkemåten til de styrings-, kommunikasjons- og kontrollrelasjonene som må finnes mellom det politisk ansvarlige nivået og det utførende nivået.

Begrepet tilknytningsform er av rettslig art. En tilknytningsform har et knippe egenskaper som samlet betegner den *eksterne* organisasjonsformen. Begrepet dekker de formelle styringsrelasjonene mellom en offentlig virksomhet og dens overordnede myndighet, eier eller etablerer (de sentrale organer). Tilknytningsformen gjelder dermed de styringsmessige og organisatoriske relasjonene mellom departement og virksomhet – i dette tilfellet Statens Pensjonskasse.

Med de formålene og tidsrammene Statskonsult er gitt i mandatet, har vi ikke kunnet gjennomgå og drøfte alle sider ved organisasjons og styringsformer i offentlig virksomhet. Vi har forsøkt å velge ut de sentrale elementene for overordnet organisering og styring av SPKs virksomhet og det som primært skiller tilknytningsformene fra hverandre. Vi viser til kapittel 4 og 5.

1.4 Metode og arbeidsform

Kartleggingen og analysen er i hovedsak basert på studier av offentlige utredninger, stortingsmeldinger og -innstillinger, odelstings- og stortingsproposisjoner, budsjettproposisjoner, tildelingsbrev og eksisterende lov og regelverk for SPK, eksterne utredninger om SPK og interne utredninger fra SPK selv. Se referanselisten bakerst i rapporten.

For å få fram aktørenes erfaringer, synspunkter og vurderinger av forhold knyttet til blant annet produktbehov, konkurranseforhold, styring og organisering og hvilke oppgaver og formål SPK bør ivareta i tiden framover, er det gjennomført intervjuer med ledelsen i SPK, i Statsforvaltningsavdelingen og Arbeidsgiveravdelingen i Arbeids- og administrasjonsdepartementet samt i Posten Norge og i Telenor Pensjonskasse.

1.5 Organisering som virkemiddel og mulige organisasjonsreformer

1.5.1 Organisering – ett av flere virkemidler

I samfunnstyringen og i styringen av en sektor rår staten over flere typer virkemidler for å nåbestemte mål. De viktigste er de *juridiske* virkemidlene; lover og forskrifter og andre rettslige reguleringer, konsesjoner og lisenser, de *økonomiske* virkemidlene; tilskudd og overføringer, gebyrer, avgifter og skatter, og de *organisatoriske* virkemidlene; organisering innenfor staten eller gjennom statlig eierskap, ansvars- og oppgavefordeling mellom statlige virksomheter (herunder fordeling av ansvar for produksjonsoppgaver, tilskudds- og kjøpsoppgaver, regulatør-, eier- og tilsynsoppgaver), valg og utforming av tilknytningsform (ekstern organisering) mellom enkeltvirksomhet og regjering/ departement, og den interne organiseringen av statlige virksomheter.

Innenfor den enkelte sektoren er valg mellom og kombinasjonen av virkemidler en viktig oppgave for myndighetene. Virkemiddelblandingen og utformingen av det enkelte virkemidlet vil måtte justeres ut fra endringer i målsettinger og

endringer i de rammevilkårene som den statlige virksomheten opererer under, for eksempel som følge av endringer i teknologi, internasjonalt regelverk og markedsmessige forhold. Statlig myndighetsutøvelse og statlig tjenesteyting i monopolsituasjon krever andre (kombinasjoner av) virkemidler – og andre organisasjons- og styringsformer – enn statlig tjenesteyting som skjer i en konkurransesituasjon.

Valg og utforming av tilknytningsform bør derfor vurderes i et helhetlig perspektiv, der den øvrige virkemiddelbruken på sektoren også trekkes inn.

1.5.2 Valg og utforming av tilknytningsform som virkemiddel

Ut fra definisjonen og hovedtrekkene ved en tilknytningsform setter tilknytningsformen *rammene* for de sentrale statlige organenes styringsmuligheter gjennom instruksjon eller eierskap – og motsvarende for den enkelte virksomhetens handlefrihet. De grunnleggende forskjellene med hensyn til eierens styringsmuligheter og virksomhetens handlefrihet går mellom hovedformene forvaltningsorgan, selskap og stiftelse. Men det er viktig å understreke at valget av tilknytningsform ikke fastlegger disse forholdene entydig og i detalj.

Innenfor den samme tilknytningsformen er det rom for forskjellige blandingsforhold mellom overordnet styring og virksomhetens handlefrihet. Gjennom en nærmere utforming av styrings- og kontrollsystemer og fullmakter er det mulig å utforme og tilpasse en bestemt tilknytningsform i forhold til de spesifikke behovene for en samlet sett effektiv oppgaveløsning. Det kan skje overfor en gruppe av likeartede virksomheter eller for den enkelte virksomhet.

Innenfor én og samme tilknytningsform og de samme styringssystemer kan det dessuten utvikle seg mange typer beslutningsatferd, styringshandlinger og kommunikasjonsformer.

Tilknytningsform legger også visse føringer på virksomhetens *interne* organisering, styrings- og kommunikasjonsformer og ledelse, men en beskrivelse og vurdering av disse sammenhengene faller utenfor utredningens mandat.

Valg og utforming av tilknytningsform framtrer dermed som et nokså grovmasket, men virksomt organisatorisk virkemiddel. Det er dessuten et spørsmål om på hvilket *nivå* dette organisatoriske virkemidlet settes inn. Det kan være tale om:

- valg av hvilken tilknytningsform en virksomhet skal gis (hovedform og underform)
- utforming av formelle rammevilkår *innenfor* den valgte tilknytningsformen – tildeling av enkeltfullmakter, regulering av styrings- og kontrollrelasjoner gjennom instruks, vedtekter etc., og tilpasninger til de formåls- og oppgavetyperne den aktuelle virksomheten skal løse
- praktisering av styringsteknikker og kommunikasjonsformer mellom overordnet nivå og virksomhet innenfor de ovennevnte formelle rammene

1.5.3 Muligheter for organisatoriske reformer

Gitt at det foreligger et reformbehov, er det første hovedspørsmålet om reform behovet kan løses innenfor **dagens organisasjonsmodell** eller om det må **andre tilknytningsformer** til for hovedvirksomheten.

I denne gjennomgangen av SPK vil sentrale spørsmål være:

- Bør organisatoriske reformer skje innenfor staten: forbedring av styringspraksis og/eller fullmaktsendringer innenfor dagens modell, eller overgang til nettobudsjettert tilskuddsinstitusjon eller til forvaltningsbedrift?
- Bør SPK omdannes til et eget rettssubjekt?
- Hvis ja, bør den organisatoriske og styringsmessige selvstendigheten formuleres gjennom egen lov, eller reguleres på annen måte gjennom lov om statsforetak, aksjeloven med særskilte bestemmelser for statsaksjeselskaper eller lov om stiftelser?

Det andre hovedspørsmålet gjelder **organisatorisk deling eller utskilling av bestemte oppgavetyper**:

- Hvor ønskelig er det å organisere *alle* tjenester/produkter inn under én virksomhet/ett selskap, eller vil det være mer hensiktsmessig å skille ut bestemte oppgavetyper og *deler* av virksomheten? For eksempel kan den konkurranseutsatte virksomheten integreres, avgrenses internt som egen/egne resultatenheter(er) eller skilles ut enten som datterselskap eller i eget/egne selskap, uavhengig av monopolvirksomheten.

1.6 Oppbygging av rapporten

I kapittel 2 beskrives Statens Pensjonskasses virksomhet i dag når det gjelder formål, oppgaver, produkter og tjenester, intern organisering finansiering og tjenestekvalitet og service.

I kapittel 3 gjennomgås endringer i rammevilkårene for Statens Pensjonskasse. Kapitlet omtaler fristilling av statlig virksomhet og endringer i kundegruppene og deres muligheter til valg av pensjonsordning, og forandringer i de rettslige rammene på sektoren.

I kapittel 4 gjennomgås hovedtrekkene ved dagens tilknytningsform, statens styringsinteresser overfor SPK og balansepunktet mellom departement og virksomhet, og erfaringer med dagens tilknytningsform.

I kapittel 5 gis det en kort gjennomgang av de modellene som kan være alternativer til dagens tilknytningsform for SPK.

I kapittel 6 vurderes hva trekk ved formål, oppgaver og finansiering, endringer i rammevilkår og trekk ved dagens tilknytningsform har å si for spørsmålet om en annen framtidig tilknytningsform for hele virksomheten og for den konkurranseutsatte delen av virksomheten. Til slutt gir Statskonsult sine tilrådinge om valg og utforming av tilknytningsform for Statens Pensjonskasse og for organisering av den konkurranseutsatte virksomheten.

2 Statens Pensjonskasse – trekk ved virksomheten

Under dette kapitlet presenteres Statens Pensjonskasses virksomhet ut fra målsetting, oppgaver, intern organisering og finansieringsform. Til slutt omtales tjenestekvalitet og service i forhold til brukerne.

2.1 Etablering og formål

Statens Pensjonskasse ble etablert ved lov i 1917 og avløste Den norske Enkekasse, som sikret en viss pensjon til enker etter embetsmenn. Fra etableringen var SPK en fondsbasert ordning, der stikkordet var selvpensjonering. Med dette utgangspunktet var SPK ved etablering et eget rettssubjekt. Fram til endring av loven i 1949 var Kassen fullt ut finansiert av medlemmene. I dag er SPK den største tjenestepensjonsordning i Norge måt etter antall medlemmer. Ved utgangen av 1998 var det til sammen i overkant av 650 000 personer med rettigheter i SPK.

Formålet med pensjonsordningen er at den, sammen med folketrygdens ytelser, skal gi statens pensjonister en trygg tilværelse etter etaktivt arbeidsliv. Tjenestepensjonsordningen er en sentral del av statens lønns- og arbeidsvilkår. Den inngår også i personalpolitikken ved at den er ment å bidra til at staten kan rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft. I tillegg skal overføringsavtalen mellom det statlige og kommunale området bidra til økt mobilitet innenfor offentlig sektor. I lov om Statens Pensjonskasse, § 1, har staten påtatt seg et garantiansvar for ordningen.

2.2 Oppgaver, produkter og tjenester

2.2.1 Fordelingsadministrasjon og tjenesteyting

Statens Pensjonskasses hovedoppgaver er å være statens fordelingsadministrator av opptjente pensjonsrettigheter til sine medlemmer og å være produsent av tilleggsytelser som er lagt til virksomheten.

SPK administrerer den statlige pensjonsordningen. Medlemmene i SPK er arbeidstakere i statens tjeneste, lærere i grunnskolen og i videregående skole. For de ansatte innenfor disse virksomhetene er medlemskapet i Statens Pensjonskasse obligatorisk. Andre grupper av medlemmer er med på frivillig basis. Det gjelder arbeidstakere i en del fristilte statlige virksomheter, samt arbeidstakere i en del ikke-statlige, ideelle og humanitære virksomheter. For disse gruppene må innlemmelse i SPK godkjennes politisk gjennom stortingsvedtak¹. Pensjonsordningen er kollektiv, og hvis en virksomhet er med, skal den

¹ I Ot prp nr 94 (1998–99) foreslås det å endre loven slik at Kongen/departementet får hjemmel til å fatte slike vedtak.

ha alle ansatte som medlemmer. Pensjonsordningen samordnes med folketrygden. SPKs virksomhet baseres i hovedsak på lov om Statens Pensjonskasse, folketrygdloven og lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser².

Antall personer som berøres av den statlige pensjonsordningen, har økt betydelig i omfang i løpet av de siste 40 år. I perioden fra 1980 til 1997 var veksten på ca 68 000 pensjoner, mens beregnet vekst de neste 20 årene vil være det dobbelte. Som nevnt før er i overkant av 650 000 personer berørt av SPKs virksomhet, hhv. 270 000 ansatt i medlemsberettiget stilling, 215 000 som har rett til pensjon men som ikke lenger er ansatt i medlemsberettiget stilling, og 171 000 som mottar pensjon³. Se for øvrig kapittel 3.5 om tjenestekvalitet og service.

I utføringen av oppgavene er viktige samarbeidspartnere arbeidsgiverne og trygdekontorene. Arbeidsgiverne er bindeleddet til de yrkesaktive medlemmene ved at de ”kjøper” tjenester til sine ansatte. Praksis for om arbeidsgiverandelen betales direkte eller inngår i det sentrale tilskuddet varierer mellom virksomhetene⁴. Denne forskjellen påvirker trolig også hvor bevisst den enkelte arbeidsgiver er i forhold til sitt ”tjenestekjøp”. Trygdekontorene er viktige samarbeidspartnere i forbindelse med samordning med folketrygden, og fordi trygdeetaten utbetaler pensjonene for SPK. Etter pensjonslovens § 47 bestemmer Kongen hvem som tillegges utbetalerfunksjonen, og siden 1961 har denne ligget hos trygdeetaten. Det foreligger derfor ingen avtale om kjøp av denne tjenesten mellom SPK og Rikstrygdeverket, og trygdeetatens kostnader med å utbetale pensjoner for SPK, inngår i den samlede bevilgningen til trygdeetaten.

2.2.2 Oppgaver og produktområder

SPK har følgende oppgaver og produktområder i dag:

- pensjonsordninger
- yrkesskade
- gruppelivsforsikring
- ventelønn
- boliglån
- fondsforvaltning
- myndighetsoppgaver
- utrednings- og rådgivningsoppgaver.

Pensjonsordninger - kjernevirksomheten

Administrasjonen av pensjonsordningene må betraktes som kjernevirksomheten i SPK – både ut fra formål, historikk og omfanget av virksomheten i dag.

² Lov om Statens Pensjonskasse av 28. juli 1949 nr 26, lov om folketrygd av 28. februar 1997 nr 19, og lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser av 6. juli 1957 nr 26.

³ Årsmelding for Statens Pensjonskasse 1998.

⁴ Se kapittel 3.4 for nærmere omtale av finansieringen.

De yrkesaktive medlemmene, som fortsatt er i tjeneste, kommer inn under følgende ordninger som administreres av SPK:

- pensjonsordningen for medlemmer av SPK, i hht. lov av 28. juli 1949 nr 26
- pensjonsordningen for apoteketaten, POA, i hht. lov av 26. juni 1953 nr 11
- pensjonsordningen for statsråder, i hht. lov av 14. desember 1951 nr 11
- pensjonsordningen for stortingsrepresentanter
- pensjonsordningen for Den norske Opera
- pensjonsordning for ledsagere i utenriktjenesten

Ytelsene i disse pensjonsordningene omfatter følgende pensjoner:

a) Alderspensjon

Alderspensjonen er en tjenestepensjon. Retten til alderspensjon er en del av arbeidsavtalen for hver enkelt arbeidstaker. I tillegg er pensjonsordningen lovfestet. Bruttogarantien sikrer medlemmer med full opptjeningstid på 30 år en samlet brutto pensjon fra SPK og folketrygden på minst 66 prosent av pensjonsgrunnlaget.

b) Uførepensjon

Uførepensjon tilbys dem som på grunn av sykdom eller skade får redusert sin lønnsinntekt fordi de må gå ned i stillingsstørrelse eller slutte helt i stillingen.

c) Etterlattepensjon

Etterlattepensjon gjelder for medlemmers etterlatte dersom medlemmet dør. Ektefelle eller registrert partner og barn vil dermed kunne sikres en viss inntekt, som ses i sammenheng med en eventuell etterlattepensjon fra folketrygden.

d) Avtalefestet pensjon

Avtalefestet pensjon (AFP) er en tariffestet førtidspensjonsordning. Hensikten med ordningen er å gi eldre yrkesaktive større valgfrihet til å gå av med hel eller delvis pensjon før den ordinære pensjonsalderen på 67 år. Oppfyller man kriteriene for å få AFP, kan man gå av med pensjon fra fylte 62 år. I dag er det ca 2 900 avtalefestede pensjoner (AFP).

e) Førtidspensjon

SPK administrerer i tillegg spesielle førtidspensjonsordninger for en del virksomheter under omstilling. Før en virksomhet kan tilby førtidspensjon, skal bruken av dette virkemidlet være godkjent av Stortinget i det enkelte tilfelle. Det er en forutsetning at den enkelte virksomhet selv dekker utgiftene til førtidspensjon fullt ut, slik at tjenestepensjonsordningen ikke blir økonomisk belastet. I dag mottar ca 2 600 personer førtidspensjon.

I tillegg til pensjonsrettighetene, som tjenes opp gjennom medlemskapet i en pensjonsordning, kommer aktive medlemmer inn under én eller flere av følgende tilleggstyelser, avhengig av hvilken ordning de er medlem av:

Yrkesskadeforsikring

SPK administrerer ordningen med yrkesskadeforsikring for staten, jf Hovedtariffavtalen og lov om yrkesskadeforsikring av 16. juni 1989 nr 65. Denne

ordningen er selvfinansierende. NSB BA og Posten BA har valgt andre livselskap. Vedtak innenfor denne ordningen er ikke enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og det er ikke klageadgang. Tvister i disse sakene avgjøres i rettsapparatet. Imidlertid kan spørsmål om fortolkningen av Hovedtariffavtalen i disse sakene forelegges departementet.

Gruppelivsforsikring

SPK administrerer gruppelivsordningen etter Hovedtariffavtalen i Staten § 23. Virksomheter med denne ordningen betaler bidrag til dekning av administrasjonskostnadene. Forvaltningsloven gjelder ikke for denne ordningen og saksgangen er tilsvarende yrkesskadeforsikring, (jf avsnittet over om yrkesskadeforsikring).

Ventelønn

Statsansatte som blir sagt opp fra sin stilling som følge av nedleggelse av arbeidsplasser, har krav på ventelønn og fortrinnsrett til ny stilling i staten etter tjenestemannslovens regler. Ikke-statlige medlemmer kan gis vartpenger, jf pensjonslovens § 24,3. Ventelønnsordningen administreres av SPK, og er i sin helhet bevilgningsfinansiert.

Boliglån

SPK administrerer boliglånsordningen for medlemmer av SPK og etter Hovedtariffavtalen i staten. Boliglånsordningen finansieres av SPKs fond og ved bevilgning over statsbudsjettet om fondets midler ikke strekker til. Medlemmer av Pensjonsordningen for Apoteketaten (POA) har et tilsvarende tilbud, men det finansieres av POAs eget fond.

Fondsforvaltning

Som nevnt ovenfor er POA en lovbasert pensjonsordning for ansatte i apotekene. Ordningen er fondsbasert og fondet, har en kapital på 2,25 milliarder kroner, og forvaltes av SPK.

Myndighetsoppgaver

Vedtak om individuelle rettigheter etter pensjonsordninger som SPK administrerer, anses som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, Disse personrelaterte sakene, som utgjør 85–90 prosent, er underlagt taushetsplikt etter forvaltningslovens § 13 og er følgelig unntatt offentlighet etter offentlighetslovens § 5a. Trygderetten er ankeinstans for vedtak om individuelle rettigheter, jf lov om anke til trygderetten. Når det gjelder ankesaker, ble 12 saker behandlet av Trygderetten i 1998, og SPK anslår ressursbruken til ankesaker til omtrent halvannet årsverk.

SPK har i liten utstrekning myndighetsoppgaver hvor departementet er klageorgan. Saker hvor departementet er klageorgan gjelder, utenom personalsaker, blant annet spørsmål om virksomheter kan omfattes av overføringsavtalen, spørsmål om foreldelse, og spørsmål om utmåling av ventelønn.

Utrednings- og rådgivningsoppgaver

I tillegg til administrasjon av de ulike ordningene, utfører virksomheten utredningsoppgaver på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet. På det arbeidsgiverpolitiske området bistår SPK departementet i forbindelse med blant annet tariff- og lønnsoppgjør. Her foretar SPK utredning av økonomiske konsekvenser, og av konsekvenser på lov- og regelverkssiden.

Om valgfrihet og hjemmelsgrunnlag for oppgavene

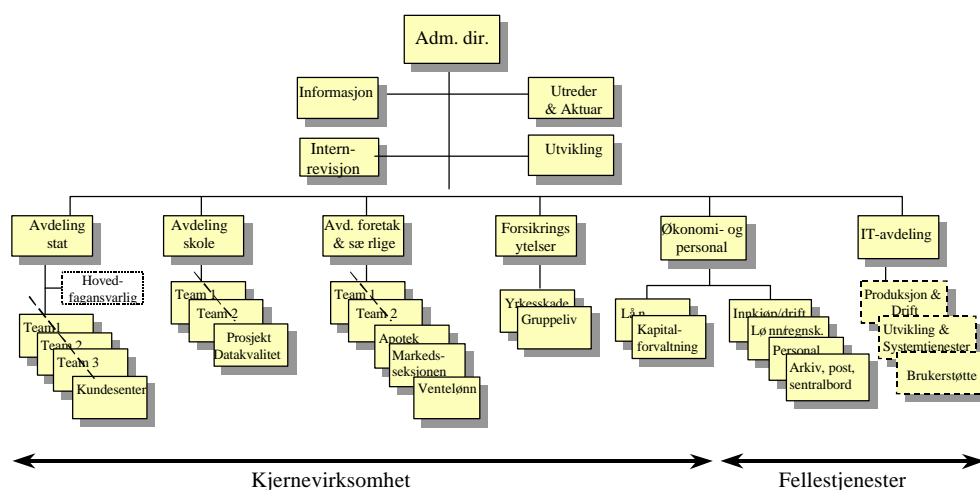
Oversikten viser at oppgavene eller tjenestene som SPK administrerer er både *obligatoriske* og *valgfrie* ordninger. SPK har monopol på ordningen for statsforvaltningen og lærerne i grunn- og videregående skole, mens de andre virksomhetene er medlemmer på frivillig basis etter særskilt vedtak i Stortinget.

Hjemmelsgrunnlaget for oppgavene er enten lovfestet, avtalefestet i Hovedtariffavtalen i staten, i særavtale hjemlet i pensjonslovens §§ 11 og 19 eller i stortingsvedtak. Følgende ytelser er lovhjemlet; alders-, uføre- og etterlattepensjon, yrkesskadeforsikring og ventelønn, mens gruppelivsforsikring, avtalefestet pensjon og boliglån er hjemlet i avtale. Førtidspensjon for ansatte i virksomheter under omstilling godkjennes særskilt av Stortinget i hvert enkelt tilfelle.

2.3 Intern organisering

SPK framstår i dag som et ordinært bruttobudsjettert forvaltningsorgan under lagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Se kapittel 4 for en gjennomgang av dagens tilknytningsform. SPK har 240 ansatte, som utgjør 225 årsverk.

Figur 1.1 - Dagens interne organisering pr mai 1999



Presentasjon - SPK-nve

n:\etanne4\olan\tea...nroqramstvrine\TOPP-presentasjon-nvtilsatte.net 18.10.99 15:25 Lvsark 1

Det overordnede organisasjonsprinsippet er klientprinsippet, dvs. organisering etter klient-/kunde grupper, kombinert med visse innslag av organisering etter funksjoner. Som vi ser, er det inndeling etter hovedgrupper av kunder; avdeling stat, avdeling skole, avdeling foretak og særskilte ordninger. Økonomi og personalavdelingen har ansvar for fondsforvaltning og låneordningen. En IT-avdeling har ansvaret for driften. I stab er informasjonsseksjonen, utredning og aktuar og internrevisjon plassert. SPK ledes av en administrerende direktør.

Virksomheten har også et eget styre, jf lov om Statens Pensjonskasse §§ 2 og 3 og nærmere instruks gitt ved Kgl. res. av 2. april 1976. Styret er ledet av en høyesterettsdommer, og medlemmer er administrerende direktør i SPK og en representant for arbeidstakerorganisasjonene. Etter pensjonsloven oppnevnes styret av Kongen, men i praksis er dette delegert til departementet.

Pensjonsloven gir uttrykk for i hvilke tilfeller avgjørelsesmyndighet i konkrete enkeltsaker er lagt til styret. Styret fungerer som en faglig nemnd. Til styrets funksjon hører også det å gi retningslinjer for avgjørelser i skjønnsmessige saker. I noen tilfeller gir styret selv innstilling i saker som har departementet som det avgjørende organ. I 1998 hadde styret 12 møter. Noe over 100 saker ble behandlet. I de aller fleste sakene fattet styret førstegangsvedtak, i noen få tilfeller har tidligere saker blitt behandlet på nytt etter forutgående anke/klage. Pensjonsordningen for apotekeretaten har eget styre der administrerende direktør i SPK er leder, jf lov om pensjonsordningen for apotekeretaten. Øvrig medlemmer oppnevnes av AAD etter forslag fra arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene.

2.4 Finansiering av SPK

I 1998 utbetalte SPK vel 8,5 milliarder kroner i pensjoner, og det gjør SPK til den største pensjonskasse her til lands. Administrasjonsutgiftene i 1998 var på 135 millioner kroner, som gir lavest driftskostnader i forhold til utbetalte pensjoner sammenlignet med livselskaper. Statens Pensjonskasse opplyser at administrasjonskostnadene utgjør 1,8 prosent av estimerte premieinntekter, mens tilsvarende tall for KLP er 5 prosent og for de store livselskapene (Storebrand, Gjensidige, Vital, Samvirke og Vesta) varierer andelen mellom 8,5–10 prosent.⁵

Statens Pensjonskasse var fra etableringen i 1917 en fondsbasert ordning for statstjenestemenn. Allerede ved opprettelsen var det underdekning i fondet, og den økte etter hvert som nye grupper ble innlemmet og fikk medregnet sine tidligere rettigheter uten at det ble dekket inn. Ved vedtakelsen av ny pensjonslov i 1949 tok man konsekvensen av underdekningen og innførte en ny finansieringsordning hvor de årlig innbetalingene dekker de årlige utbetalingene til pensjon – et utlikningssystem eller en såkalt "pay as you go"-ordning.

Medlemmene betaler 2 prosent i pensjonsinnskudd av lønnen og arbeidsgiverne betaler en arbeidsgiverandel. Pensjonsordningen er en rettslig fundert ordning som staten garanterer gjennom årlig bevilgning til dekning av lønns- og driftsutgiftene.

Budsjettering og regnskapsføring er i mange virksomheter ordnet etter den såkalte nettometoden, dvs. at en utelukkende budsjetterer med lønn etter fradrag av pensjonsinnskudd. Arbeidstakerne i disse virksomhetene får utbetalt lønn fratrukket pensjonsinnskuddet, men det blir ikke overført pensjonsinnskudd eller arbeidsgiverandel til SPK for disse virksomhetene. Statstilskuddet må derfor i vesentlig grad oppfattes som et "en bloc-innskudd" fra virksomheter som ikke er pålagt å yte innskudd direkte. SPK mener at 8-10 prosent av administrasjonskostnadene, som ikke framkommer på de enkelte statlige virksomheters budsjetter, er gjemt bort i SPKs tilskuddskapital.⁶

Statstilskuddet inneholder i realiteten to elementer:

- Overføring av pensjonspremien for de medlemsvirksomheter som ikke betaler premie direkte til SPK.
- Overføring til utbetaling av pensjoner av tidligere opptjente rettigheter.

De virksomhetene som betaler arbeidsgiverandel direkte, har de siste årene fått den aktuariat beregnet. Dette har medført lavere premie for de aller fleste av disse virksomhetene. Premien varierer mellom virksomhetene – blant annet avhengig av lønnsnivå, alderssammensetning og pensjonsalder. Denne endringen ga Stortinget sin tilslutning til under behandling av St meld nr 33 (1993–94), jf Innst S nr 159 (1993–94). I dag betaler ca 55 prosent av de

⁵ SPK, Økonomiavdelingen (1998): Finansiering av Statens Pensjonskasse i framtiden. Arbeidsnotat 6. juni 1998.

⁶ Ibid, s. 10.

yrikesaktive medlemmene i SPK aktuarberegnet premie direkte. De resterende 45 prosentene inngår i det sentrale statstilskuddet. Disse utgjør i hovedsak statsforvaltningen, forsvar, politi, universiteter og høyskoler. Etter lov om Statens Pensjonskasse, § 41, skal den del av netto pensjonsutgifter som ikke dekkes av direkte pensjonsinnskudd og fondsavkastning, dekkes av staten ved årlig bevilgning.

Innføring av aktuarielt beregnet premie for direktebetalende medlemmer og nedgangen i disses premieinnbetaling har bidratt til en økning i overføringene fra statskassen. Dette har gått sammen med en økning i antall pensjonister.

I 1998 utbetalte SPK følgende beløp:

Tekst	Mill. kr	%
Pensjoner	8 522	97,7 %
Gruppelivserstatninger	73	0,8 %
Yrkesskadeerstatninger	26	0,3 %
Renter, refusjoner m.m.	98	1,1 %
Sum utbetalinger	8 719	100,0 %

Inntektene i 1998 utgjorde:

Tekst	Mill. kr	%
Pensjonspremie	2 436	27,9 %
Refusjoner fra andre p-ordninger	691	7,9 %
Gruppelivspremie	25	0,3 %
Yrkeskadepremie	47	0,5 %
Refusjoner yrkesskade	14	0,2 %
Kapitalinntekter	60	0,7 %
Overføring fra statskassen	5 446	62,5 %
Sum inntekter	8 719	100,0 %

Oversikten i tabellene viser inntekter og utgifter til de ulike lovbaserte eller avtalebaserte ordningene som SPK administrerer. I tillegg kommer bevilgningen til driften av SPK, som i 1998 utgjorde 136 millioner kroner.

Ved innføring av loven om Statens Pensjonskasse ble det tatt inn en bestemmelse om at det tidligere fondet skulle opprettholdes med det beløpet som pensjonsfondene for Statens Pensjonskasse, Pensjonskassen for Statens Tjenestemenn og Den Norske Enkekasse til sammen utgjorde. I dag er dette fondet på ca 250 millioner kroner, og midlene forvaltes i sin helhet til boliglansordningen.

Som nevnt i kapittel 3.2 administrerer SPK Pensjonsordningen for Apotekeretaten. I instruks fastsatt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet for POA er det gitt regler om hvordan fondsmidlene skal forvaltes mht. sikkerhet, risikospredning, avkastning og likviditet. Etter loven dekkes administrasjonskostnadene av ordningen, som i 1998 utgjorde 5,5 millioner kroner

Riksrevisjonen er revisor for ordningen. Utgifter til pensjoner som skyldes tjenestetid før loven trådte i kraft i 1953 dekkes av staten. Ordningen er et eget rettssubjekt, og har eget styre, som ledes av administrerende direktør i SPK.

2.5 Tjenestekvalitet og service

SPK har hatt en betydelig økning i antall pensjoner i de senere årene. Fra 1990 til 1998 var det en økning på 36 665 personer eller vel 27 prosent. Dette gir en gjennomsnittlig volumøkning på ca 3,4 prosent pr år. I tillegg har SPK i denne perioden blitt tilført nye oppgaver, som gruppelevesordningen, ventelønnsordningen, yrkesskadeordningen, førtidspensjoner og avtalefestet pensjon, samt innføring av aktuarberegnet premie.

Medlemmenes krav om informasjon har også økt vesentlig som følge av økt oppmerksomhet omkring pensjonsspørsmål. De nødvendige omstillings- og effektiviseringsprosjektene som pågår i SPK, medfører en økt arbeidsbelastning i organisasjonen. Pr juni 1999 utbetaler SPK månedlig ca 173 000 pensjoner. Alle disse pensjonene ble utbetalt riktig til rett tid hver måned gjennom trygde-etaten.

Et problem er oppstart av nye pensjoner. Her er både tjenestekvaliteten og servicen for dårlig, og det fordrer et betydelig forbedringspotensiale. En undersøkelse gjennomført av Riksrevisjonen⁷ viser 77 prosent forsinkede utbetalinger for uførepensjoner og 24 prosent for etterlatte- og alderspensjoner. Forsinkelsene skyldes flere forhold, også utenforliggende som at krav om pensjon kommer for sent inn. Men samtidig framkommer det svikt i rutinene ved at søknader og pensjonsmeldinger som sendes inn i god tid, blir liggende ubehandlet i SPK. For 40 prosent av pensjonene som ble utbetalt forsinket, var søknadene sendt inn i tide.

Undersøkelsen viser også at det tar lang tid fra pensjonen er klargjort i SPK til trygde-etaten utbetaler. SPK betaler renter for pensjoner som er for sent utbetalt, og dette utgjør en årlig kostnad på mellom 1215 millioner kroner. SPK påpeker selv i eget notat den dårlige kvaliteten og servicen i saksbehandlingen. Skriftlige henvendelser gis i liten grad differensiert behandling. Innenfor pensjonsområdet er hovedregelen at endelig svar ikke gis før etter ½ år. Det er bygget opp betydelig restanser samtidig som en rekke kritiske oppgaver ikke er gjennomført, men utsatt på ubestemt tid. I tillegg oppgir SPK at ventetiden for å komme i gjennom på telefonhenvendelser er svært lang⁸.

Feilprosenten i 1997 var 6,5 prosent, 2,5 prosentpoeng høyere enn resultatkravet. Riksrevisjonen dokumenterer at 91 prosent av feilene har skjedd i saksbehandlingen i SPK, mens de resterende skyldes feil i data hos eksterne kilder.

⁷ Dokument nr 3:4 (1998–99) Riksrevisjonens undersøkelse av produksjon og kvalitet i Statens Pensjonskasse og Innst S nr 176 (1998–99).

⁸ SPK-notat 1997: Situasjonsbeskrivelse av resultater, årsaksforhold og forbedringsområder.

Årsakene til at SPK ikke klarer å oppnå sine resultatmål fullt ut, er mange og sammensatte. Én av hovedårsakene er at regelverket er svært omfattende og komplisert, og stor personellutskifting krever at virksomheten må bruke relativt store ressurser på opplæring av nye medarbeidere. En annen årsak er data kvaliteten i medlemsregisteret, som gjør saksbehandlingen svært tidkrevende mht. manuell innhenting av data. De grunnleggende problemene knyttet til meldinger fra arbeidsgiverne vil bli forsøkt løst gjennom TOPP (Teknologisk Omstillings-Prosjekt i Pensjonskassen), som innebærer overgang til elektroniske og automatiske meldingsrutiner. Selv om prosjektet er ett svar på mange av SPKs problemer, vil det ikke kunne løse alle utfordringene virksomheten står overfor. Kapasitet i oppgaveløsningen på grunnlag av personell, kompetanse og utstyr må møte utfordringer fra den sterke økningen i antall pensjonister, og fra både pensjonistene og de yrkesaktive medlemmene, som trolig vil stille større krav til informasjon og service enn dagens nivå kan tilfredsstille.

2.6 Oppsummering

- Statens Pensjonskasse ble etablert i 1917 som et eget rettssubjekt satt til å forvalte en fondsbasert pensjonsordning for statens tjenestemenn. I dag framstår SPK som et ordinært bruttobudsjettert forvaltningsorgan.
- Hovedformålet er å gi statens pensjonister en tryggtilværelse etter et aktivt arbeidsliv. Tjenestepensjonsordningen er en sentral del av statens lønns- og arbeidsvilkår, og skal bidra til at staten kan rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft. I tillegg skal overføringsavtalen mellom det statlige og kommunale området bidra til økt mobilitet innenfor offentlig sektor.
- Hovedoppgaven er fordelingsadministrasjon av opparbeidede individuelle rettigheter som er basert i lov eller avtale. I tillegg forvalter SPK lov- eller avtalebaserte tjenester og ordninger som yrkesskade og gruppelivs-forsikring, boliglån og ventelønn. Dessuten bistår SPK departementet på det arbeidsgiverpolitiske området, blant annet med beregninger i forbindelse med lønns- og tariffoppgjøret.
- Virksomheten utøver i liten grad myndighet hvor departementet er klageorgan, og departementet behandler få klagesaker fra SPK. Det er det i all hovedsak Trygderetten som gjør.
- Finansieringsordningen for tjenestepensjonene er et utlikningssystem, hvor årlige innbetalinger dekker de årlige utbetalingene. Innbetalingene er tredelt; statlig bevilgning (tidligere opptjente rettigheter og premie fra medlemmene og arbeidsgiverne i virksomheter som ikke betaler premien direkte), som utgjør 65 prosent, og direkte betalt premie fra de ansatte (2 prosent av lønn) og fra arbeidsgiverne (varierende opp til 8 prosent av lønn), som til sammen utgjør 35 prosent av inntektene. Staten garanterer for finansieringen av medlemmenes opptjente pensjonsrettigheter. Denne forpliktelsen er økende i omfang på grunn av økning i antall pensjonister, og at fristilte virksomheter har fått redusert sin arbeidsgiverandel etter overgang til aktuarielt beregnet premie.

-
- Virksomheten har i dag problemer med å oppnå resultatkravene når det gjelder tjenestekvalitet og service. Problemene gjelder spesielt høy andel av for sent utbetalte pensjoner og høy feilprosent. Relativt sterk økning i tallet på pensjonister, nye oppgaver, stor utskifting av personalet, et komplisert regelverk uten et tilfredsstillende medlemsregister og manglende utstyrsinvesteringer har bidratt til at virksomheten står overfor store kapasitetsutfordringer når det gjelder arbeidskraft og utstyr. Økningen i antall pensjonister vil skyte fart de neste årene. Både pensjonistene og de yrkesaktive medlemmene vil trolig stille større krav til informasjon og service enn dagens nivå tilfredsstillende.

3 Endringer i rammevilkårene for Statens Pensjonskasse

3.1 Innledning

Statens Pensjonskasse kan i løpet av de neste 10-15 årene måtte gjennomgå betydelige omstillinger som følge av ulike forslag til endringer i lov og regelverk som gjelder folketrygden og tjenstepensjonsordningene i privat og offentlig regi. Forslagene som foreligger er omfattende og politisk kontroversielle. Det er derfor vanskelig å ha en klar formening om hvilke forslag som vil kunne bli gjennomført, og hva disse eventuelt vil kunne bety for Statens Pensjonskasse. Slik vi ser det, vil enkelte forslag isolert kunne innebære at fristilte statlige virksomheter må gå ut av Statens Pensjonskasse, mens andre forslag vil kunne bety at Statens Pensjonskasse vil bli gitt rammebetingelser på tilnærmet like vilkår som private pensjonsordninger.

Dersom Statens Pensjonskasse blir gitt rammevilkår for å møte utfordringene og kundenes behov, vil dette være i samsvar med strategien om ”aktiv markeds-tilpasning”, (jf kapittel 1.1.4).

Uavhengig av endringer i regelverk vil endringer i medlems- og kundegrupper kunne by på store utfordringer for Statens Pensjonskasse. En utfordring vil være å beholde fristilte virksomheter som ønsker å gå ut av SPK som følge av at ytelsene og service fra SPK ikke er tilstrekkelig gode eller fleksible nok for den enkelte virksomheten.

Statens Pensjonskasse vil uansett endringer i rettslige rammer og kundeforhold stå overfor store utfordringer ved at antallet pensjonister vil øke sterkt i de nærmeste årene. For Statens Pensjonskasse vil utfordringen i forhold til dette være å rasjonalisere virksomheten, eventuelt dokumentere merarbeid og behov for økte ressurser til oppgaveløsningen.

Under kapittel 3.2 og 3.3 drøfter vi noe nærmere endringer i rammebetingelser for Statens Pensjonskasse. Det er særlig to spørsmål vi er opptatt av her. For det første om SPKs tjenester allerede er konkurranseutsatt, eller vil bli det i den aller nærmesteframtid. Dernest om Statens Pensjonskasse vil bli gitt konkurransedyktige rammevilkår for å beholde de fristilte virksomhetene som kunder i SPK. Konkurransesetting av hele eller deler av SPKs tjenester vil være et viktig argument for å organisere hele eller deler av Statens Pensjonskasse i en eller annen selskapsform. I kapittel 3.4 gir vi en oppsummering av konkurranse-situasjonen.

3.2 Endringer i kundegrupper og fristilling av statlige virksomheter

SPKs medlemmer kan inndeles etter pensjonister (171 000), yrkesaktive (270 000) og medlemmer med oppsatte pensjoner (215 000). I løpet av de

nærmeste 10-20 årene kan det ventes store endringer mellom kundegruppene og innenfor disse.

3.2.1 Flere pensjonister og krav til kundeorientering

I løpet av de neste 15 årene er SPKs prognoser at antallet pensjonister øker til ca 300 000 fra dagens nivå på ca 170 000. Som følge av endringer i befolkningens forventninger og holdninger til offentlige tjenester generelt, kan en samtidig regne med at både yrkesaktive, arbeidsgivere og pensjonister i framtiden vil stille større krav til informasjon om rettigheter og service fra Statens Pensjonskasse. Det kan her blant annet vises til kravene som private forsikringsselskaper har med årlig informasjon m.m. til kundene. SPK forventer også en meget sterk økning i kravene fra bedriftsmedlemmene til både ytelser, service, spesialbehandling m.m., både fra statlige og fristilte virksomheter, etter hvert som kostnadene blir synliggjort gjennom premiebetaling, krav til effektivisering, kamp om kvalifiserte arbeidstakere, m.m.

Arbeidsmengden og kravene til tjenestene vil øke uansett, men det er et betydelig effektivitetspotensiale i forbindelse med TOPP-prosjektet (Teknologisk Omstillingsprosjekt i Pensjonskassen), og i en forbedring av medlemsregistrene. Statens Pensjonskasse stiller selv spørsmål om virksomheten vil få tilført tilstrekkelige ressurser i framtiden til å håndtere økte aktiviteter. En eventuell avvikling av fristilte virksomheter som medlemmer, vil på sin side ikke umiddelbart lette arbeidsbyrden, fordi SPK fortsatt må forvalte oppsatte pensjonsrettigheter og utbetalinger når disse kommer. For å sikre nødvendig finansiering innenfor en ordning med fortsatt bruttofinansiering, vil Statens Pensjonskasse i framtiden ha et større behov for å dokumentere de reelle administrative kostnadene ved de ulike pensjonsordningene og øvrige tjenester.

3.2.2 SPKs kunder (yrkesaktive)

Blant de yrkesaktive (premiebetalende) medlemmene kan det skilles mellom to hovedgrupper: medlemmer med obligatorisk medlemskap fastsatt ved lov og medlemmer med valgfritt medlemskap. Den første gruppen omfatter ansatte i den ordinære statsforvaltningen og lærerne, så lenge tariffansvaret for skoleverket ligger til staten. Disse medlemmene utgjør om lag 80 prosent av kundemassen til SPK, og Statens Pensjonskasse har et reelt monopol overfor denne gruppen.

Siden 1985 har flere statlige forvaltningsorganer blitt omgjort til statlige selskaper eller stiftelser og blitt rettssubjekter utenfor staten. De fristilte virksomhetene har et valgfritt medlemskap i SPK, og har fått videreført sitt medlemskap gjennom særskilte stortingsvedtak dersom virksomhetene selv har ønsket det.

SPK hadde ved utgangen av 1998 ca 50 400 yrkesaktive medlemmer (premiebetalende) som ikke har obligatorisk medlemskap i SPK. Dette utgjør 18,7 prosent av de premiebetalende medlemmene. Disse fordeler seg slik:

-
- Fristilt forretningsdrift med statlig tariffavtale (NSB og Posten) 37 000
 - Fristilt forretningsdrift (Statskraft, Statskorn, Vinmonopol m.fl.) 3 000
 - Forskningsinstitusjoner 3 000
 - Humanitære og ideelle organisasjoner 7 400

I Innst S nr 159 (1993–94) sluttet et flertall i Stortinget seg til at tidligere statlige virksomheter som i dag er organisert som selskap eller stiftelse, må stå fritt til å vurdere fortsatt medlemskap i Statens Pensjonskasse. Stortingets flertall anså det som særlig viktig at de ansatte kunne opprettholde en kontinuitet i sitt pensjonsforhold og at virksomhetene skulle slippe å flytte sine pensjonsordninger over til private ordninger.⁹ Uten at det etableres en form for overgangsordning og kompensasjon, er det beregnet at en utmeldelse av SPK vil redusere verdien av pensjonsrettighetene for svært mange ansatte og da med inntil 25 prosent. De fristilte selskapene vil i dag være ansvarlig for eventuelt å kompensere for dette. Spørsmålet om grad av kompensasjon vil imidlertid være et forhandlingsspørsmål mellom arbeidsgivere og ansatte.

I tillegg har en lang rekke mindre, frivillige og ideelle organisasjoner fått medlemskap i SPK. Begrunnelsen for at disse virksomhetene kan bli medlemmer av SPK er at de har en nær knytning til offentlig virksomhet og at det offentlige har interesser i at virksomheten eksisterer.¹⁰

Fra myndighetenes side er det også lagt vekt på at staten har lave utgifter til å administrere sin pensjonsordning på grunn av en ensartet pensjonsordning, utnyttning av stordriftsfordeler og effektiv drift av SPK, og at dette bør kunne utnyttes også av de fristilte statlige virksomhetene.

For at de fristilte selskapene skal bli værende i SPK, har regjeringen tatt sikte på at SPK skal kunne tilby administrasjon av tilleggstjenester til fristilte statlige virksomheter på et forretningsmessig grunnlag, for eksempel kunne gi bedre ytelser over knekkpunkt 8G og mer fleksibel gruppelevsforsegning med differensierte premier etter premieklasser. Dette har så langt ikke blitt fulgt opp. Det har i stedet vist seg at flere selskaper i dag vurderer alternativer til SPK, om det kan være lønnsomt å gå ut av SPK eller om rammebetingelsene for SPK og dets ytelser i nær framtid kan tilpasses pensjonsordninger i privat regi.¹¹ Dette viser at SPK står overfor én eller annen form for konkurransesituasjon i forhold til det private forsikringsmarkedet.

⁹ St meld nr 33 (1993–94) Om medlemskap i Statens Pensjonskasse og Innst S nr 159 (1993–94).

¹⁰ St prp nr 68 (1996–97) Endringer av medlemskap i Statens Pensjonskasse

¹¹ Vår informasjon baseres i vesentlig grad på intervjuer med Posten Norge BA og Telenor Pensjonskasse.

3.2.3 SPKs konkurransesituasjon

De siste 10 årene har flere store medlemsvirksomheter meldt seg ut av SPK. De fem største som har meldt seg ut, utgjør ca 22 000 medlemmer. I tillegg har det vært noen mindre virksomheter som har meldt seg ut.

- SINTEF – 1989 1 900 medlemmer
- NRK – 1991 3 500 medlemmer
- Telenor – 1995 15 000 medlemmer
- Statsskog – 1998 300 medlemmer
- NSB Biltrafikk – 1998 1 300 medlemmer

Etter SPKs syn dokumenterer dette at SPK er betydelig konkurranseutsatt. SPK viser til at de virksomhetene som har meldt seg ut av SPK utgjør 44 prosent av dagens medlemsmasse som har et frivillig medlemskap. I forhold til situasjonen i 1990 har ca 30,5 prosent av virksomhetene med frivillig medlemskap meldt seg ut. I tillegg til disse virksomhetene, er det stadig flere statlige virksomheter som er blitt foreslått fristilt og vurderes å gi en friere stilling.

De to seneste eksemplene er forslaget om å gjøre deler av Statsbygg om til AS og å selskapsorganisere Luftfartsverket. En gjennomføring av dette vil føre til at ca 2 500 medlemmer vil overføres til virksomhet uten obligatorisk medlemskap. I tillegg er spørsmålet om nye tilknytningsformer for sykehus, universiteter og høyskoler satt på dagsorden. SPK påpeker at dette kan medføre at ytterligere 30 000 blir medlemmer i virksomheter med frivillig medlemskap.

Etter SPKs syn, kan derfor over 30 prosent av de premiebetalende medlemmene innen få år være i virksomheter uten obligatorisk medlemskap. Nærmere 100 000 av SPKs medlemmer kan da være ansatt i virksomheter som i en gitt situasjon kan komme til å gå ut av SPK i løpet av de nærmeste 10-15 årene – dersom SPK ikke blir gitt endrede rammebetingelser til å møte denne situasjonen¹².

Det kan likevel diskuteres i hvilket omfang SPKs tjenester overfor virksomheter med frivillig medlemskap er konkurranseutsatt. Når det gjelder utviklingen fram til i dag, utgjør Telenor en betydelig medlemsandel (med ca. 68 prosent) av de fem største virksomhetene som har meldt seg ut. Når det gjelder den framtidige utviklingen som skisseres av SPK, er det langt fra sikkert at det faktisk vil skje en organisatorisk fristilling av det omfanget som SPK antyder. Og om den skjer, vil det bare øke *potensialet* for utmelding som følge av den valgfriheten som virksomhetene får.

Dersom SPKs tjenester er vesentlig dyrere eller dårligere enn private ordninger, kunne vi kanskje vente at enda flere selskaper hadde gått ut av SPK til nå. Dette

¹² Vurderinger fra SPK.

kan indikere at det fortsatt finnes barrierer for utmelding. Hvis det er riktig, må også disse barrierene brytes ned før at alle eller de fleste virksomhetene skal finne det lønnsomt å melde seg ut, og ”potensialet for utmelding” derigjennom skal realiseres.

Ved valg av tilknytningsform er det særlig viktig å avklare i hvilken grad virksomheten er formelt og reelt konkurranseutsatt. I dette kapitlet vil vi videre først drøfte nærmere omfanget og arten av den konkurransen SPK er eksponert for i dag. Dernest vil vi vurdere mulige endringer i rammebetingelser som vil kunne eksponere SPK for ytterligere konkurranse i framtiden

3.2.4 Vurdering av SPK opp mot alternative pensjonsytelser og av SPKs konkurransesituasjon innenfor dagens regelverk

Fristilte virksomheter kan i prinsippet organisere egne pensjonsordninger som alternativ til SPK på følgende tre måter:

- I. Egen pensjonskasse som stiftelse.
- II. Kollektiv pensjonsforsikring i eget livsforsikringsselskap.
- III. Kollektiv pensjonsforsikring hos eksternt forsikringsselskap.

Når egne løsninger velges kan virksomhetene, på permanent basis eller som en overgangsordning, velge å kjøpe administrative tjenester (få eller mange) fra eksternt forsikringsselskap.

Det er særlig statlige selskaper som har stort fokus på økonomi og kostnadsstyring som gjør reelle vurderinger av sine pensjonskostnader og som vil ha incitament til å skifte fra dagens ordning. Disse virksomhetene opererer som regel med inntjeningskrav, i helt eller delvis konkurranseutsatte markeder, og vil også være konkurranseutsatt mht. nøkkelpersonell.

De momentene som det legges vekt på når alternative løsninger til Statens Pensjonskasse vurderes er bl.a.:

- Bedre muligheter til kapitalavkastning på innbetalte premier til et reelt pensjonsfond og gjennom dette større muligheter for lavere premie.
- Ønske om å redusere risikoen i forhold til ordningen i SPK med reinvestering av fondsmidler i langsiktige obligasjoner.
- Ønske om å redusere risikoen knyttet til bruttogarantien i SPK og risiko for betydelige kostnader ved endringer i folketrygdens ytelser.
- Ønske om mer fleksible pensjonsordninger og mulighet for bedre tilleggstyelser til sentrale medarbeidere enn det SPK kan tilby gjennom dagens ordninger.

Kapitalavkastning

En viktig begrunnelse for å vurdere alternativer til SPK er den relativt lave kapitalavkastningen SPKs fiktive fond gir i forhold til forvaltning av en reell

fondskapital i markedet.¹³ Virksomhetene mener at de kan få en høyere avkastning gjennom aksjeinvesteringer på eget fond eller på fond forvaltet av livforsikringsselskap. I en studie utført i 1995 av G-10-landene, ble meravkastningen på aksjer i historisk sammenheng anslått til 4 prosent.¹⁴ En kan ikke garantere en gjennomsnittlig meravkastning på aksjer på 4 prosent i framtiden, men det er grunner som taler for at det fortsatt vil være en langsiktig meravkastning på aksjer sammenliknet med obligasjoner. Ved en sammensatt portefølje 35/65 vil en dermed få meravkastning over tid på opp mot 2 prosent, samt at en får redusert risiko i form av diversifisering.

Det er antydning at det i det lange løp vil være mulig å få en avkastning som ligger minst ca 2 prosent høyere enn statens obligasjonsrente. For Posten Norge BA vil dette på sikt kunne innebære en premierabatt på 33 prosent på hele premien.¹⁵

Reinvesteringsrisiko

Et annet opplevd problem ved dagens avkastningsmodell er at hele eller store deler av virksomhetenes fiktive fond "reinvesteres" med en langsiktig fast obligasjonsrente på et bestemt tidspunkt, og at det oppleves som stor risiko at den effektive renten på dette tidspunktet kan være spesiell lav. En endring i avkastningen på ett prosentpoeng vil medføre store konsekvenser for behovet for framtidige innskudd. En løsning hvor investeringer spres på flere typer verdipapirer og på flere tidspunkter, vurderes som mer sikkert og lønnsomt for virksomhetene. Virksomhetene vil også selv kunne ønske å bestemme hvilke verdipapirer og på hvilke tidspunkter som investeringer skal tas. Både vurderinger omkring kapitalavkastning og reinvesteringsrisiko er slik vi oppfatter det, sterke incitament for valg av pensjonsordning utenfor SPK.

Bruttogarantien

Bruttogarantien innebærer at SPK, eller mer presist staten, over statsbudsjettet garanterer medlemmene tjenestepensjon til minimum 66 prosent av pensjongs-givende inntekt for ansatte med full opptjeningstid og med inntekt under 8 G. De statlige fristilte virksomhetene dekker på sin side kostnadene over egne budsjetter og inntekter. Usikkerhet knyttet til folketrygdens framtidige ytelser har ført til at bruttogarantien oppleves av selskapene som en stor risiko. En eventuell reduksjon i folketrygdens ytelser kan gi vesentlig økte kostnader for selskapene i form av engangsvirkning på opptjent forpliktelse og økt premie for framtidig opptjening. En beregning våren 1998 viser at en endring av beregningsfaktoren i utregning av tilleggspensjon fra 42 prosent til 40 prosent, vil for Posten gi en engangsvirkning i påløpt forpliktelse på ca 45 prosent, som

¹³ SPK opererer med et simulert fond for å kunne gi virksomhetene en fiktiv avkastning og en faktisk redusert premie. Avkastningen varierer med inngangstidspunktet for etablering av det fiktive fondet og statsobligasjonsrenten på dette tidspunktet.

¹⁴ Revidert nasjonalbudsjett for 1997, vurdering i forbindelse med opprettelsen av Petroleumsfondet.

¹⁵ Aktuar Sverre Bjørnstad, Om rammevilkår for Statens Pensjonskasse, Kolbotn, 16. februar 1999.

tilsvarer ca kr 250 millioner kroner. Det vil da være et behov for en økning i pensjonspremien med ca 0,5 prosent, tilsvarende ca kr 30 millioner kroner.¹⁶ Selskapene kan derfor ha et sterkt ønske om å komme vekk fra en brutto garantiordning og over på en nettogarantiordning (eksempelvis på 66 prosent), og hvor det på et framtidig tidspunkt kan legges opp til forhandlinger mellom arbeidsgivere og de ansattes organisasjoner om ytelsen fullt ut skal kompensere for en eventuell reduksjon i folketrygden, eventuelt om ytelsen skal kunne svekkes som følge av dette.

Ved en endring i folketrygden som skissert ovenfor, vil det trolig ikke være aktuelt å kreve dette dekket ved en engangspremie, fordi dette vil gjelde framtidige rettigheter. Endringen vil imidlertid påvirke framtidige premier og i stedet gi en brattere opptjeningskurve etter en slik omlegging.¹⁷

I Ot prp nr 47 (1998–99) Lov om foretakspensjon legger departementet til grunn at fristilte virksomheter på sikt må tilpasse seg lov om foretakspensjon for å beholde retten til inntektsfradrag.¹⁸ Dette kan bety at selskapene av økonomiske og skattemessige grunner må finne alternativer til SPK, eventuelt at det gis endringer i rammebetingelsene for SPK, slik at SPK kan gi selskapene ytelser i henhold til lov om foretakspensjon. Det er imidlertid usikkert hva Stortinget mener om dette spørsmålet. Det kan tenkes at de fristilte virksomhetene kan få skattefradrag selv om virksomhetens pensjonsordninger ikke tilfredsstillende de kravene som lov om foretakspensjon legger opp til, jf ellers kapittel 3.3 om endringer i rammebetingelser.

Krav til ytelsene og tilleggsordninger

For svært mange er ytelsene gjennom SPK en meget god og verdifull garanti. Det kan imidlertid være interessant for de fristilte virksomhetene å tilby en utvidet pensjon til ansatte med inntekt over 8 G. Innenfor dagens ordning i SPK er dette ikke mulig. SPK oppgir selv at de tjenester de kan gi til medlemmene i dag er for dårlige sammenlignet med private løsninger, bl.a. at et ”knekkpunkt” på 8 G ikke er godt nok for de medlemsvirksomhetene som ikke er bundet av statlig tariffavtale. Det er i følge SPK behov for primært å fjerne knekkpunktet, sekundært bedre ytelser mellom 8- og 12 G. En lønn på 12 G gir etter regelverket i SPK en pensjonsdekning på ca. 51 prosent. Selvig-utvalget¹⁹ foreslår riktignok en begrensning av pensjonsgrunnlaget for private foretakspensjoner, men fortsatt vil private pensjoner være klart bedre for disse inntektsgruppene. Flere av SPKs fristilte virksomheter har etablert knekkpunktordninger utenfor SPK, enten i egne kasser eller hos forsikringsselskaper. Videre oppgir SPK at dagens produkter er for lite fleksible. Spesielt for gruppeliv ønsker kundene en bedre løsning i forholdet mellom ytelse, alder og folketrygdens grunnbeløp.

Sannsynligheten for at SPK i framtiden vil bli gitt anledning til å yte bedre tjenester vil være én blant flere faktorer som kan være avgjørende for om SPK

¹⁶ Vurdering av pensjonsytelser og pensjonsordninger, delrapport 1. desember 1998, Posten Norge BA

¹⁷ Vurderinger fra SPK

¹⁸ Se side 33.

¹⁹ NOU 1998: 1. Utkast til lov om foretakspensjon.

velges når en fristilt statlig virksomhet vurderer alternative løsninger til SPK. SPK har regnet på statens kostnader ved å fjerne 8 Gregelen/sekundært bedre ytelsene mellom 8- og 12 G²⁰. Beregningene viser bl.a. at økningen i premie for framtidig opptjening vil variere sterkt fra virksomhet til virksomhet, og mellom fristilte statlige virksomheter og virksomheter innenfor staten. Beregninger for enkelte fristilte virksomheter med høyt lønnsnivå har indikert at premie økningen ville være på over 1 prosent av lønsmassen, mens premieøkningen vil ventelig være på under 0,5 prosent av lønsmassen for virksomhetene i forvaltningen.

Kvalitet ved ytelsene

Både AAD og SPK mener at kvaliteten på deler av SPKs tjenester bør bli bedre. Utbetaling til riktig tid og riktig beløp og informasjon om rettigheter er ikke tilfredsstillende. Riksrevisjonen har i Dokument nr. 3:4 (1998–99) pekt på problemene.²¹ Problemene sett i forhold til virksomhetene og medlemmene er i hovedsak knyttet til for lang saksbehandlingstid, ikke kontoutskrift, manglende informasjon overfor ansatte og pensjonister, ikke ajourført medlemsregister, feil i forbindelse med utbetalinger, m.m. Hvorvidt SPK vil være i stand til å for bedre kvaliteten på tjenestene er et åpent spørsmål og dels relatert til muligheter som gis for å forbedre medlemsregistrene. Posten oppfatter at det har vært en for sterk grad av fokusering på lavest mulig kostnader, og at dette har gått på bekostning av innholdet og kvaliteten av de tjenestene som ytes for pensjonsordningen. Dersom SPK vil bli gitt muligheter til utvidede tjenester (jf punktet over), vil kvaliteten i ytelsene kunne bli avgjørende for hvorvidt SPK vil bli valgt som tjenesteleverandør.

Særaldersgrenser, 85årsregelen og avtalefestet pensjon (AFP)

TPES-regelverket (Tjenestepensjonsforsikring etter skatteloven) innebærer at disse ytelsene, som i dag finansieres med fradragberettiget premie til SPK, ikke kan finansieres med fradragberettiget premie i en privat pensjonsordning. Kostnadene ved disse godene er derfor noe den enkelte virksomhet selv fullt ut må dekke. Ytelsene vil derfor bli dyrere i en privat tjenestepensjonsordning, men vil trolig ikke representere et avgjørende hinder for å gå ut av SPK. Det vil trolig være aktuelt å videreføre ordningens som tilleggsytelser i en eventuell framtidig privat ordning, finansiert gjennom fondsoppbygging.

Fondsoppbygging

En forutsetning for å etablere en pensjonsordning utenfor SPK, er at virksomheten bygger opp et reelt fond som kan dekke opp for framtidige utbetalinger. Fondsoppbygging kan skje ved at virksomhetene starter innbetaling fra det tidspunktet ordningen gjelder. Ved igangsetting av en ny avtale må det trolig tas hensyn til tapte rettigheter for den enkelte i forbindelse med utmelding av SPK og oppsatte pensjoner, og fondsoppbyggingen må derfor kunne kompensere for dette. Det forutsettes da at allerede opparbeidede rettigheter blir stående i SPK og gjort om til oppsatte rettigheter.

²⁰ SPK, notat 1998-01-31, Trond Nystad.

²¹ Riksrevisjonen, Dokument nr. 3:4 (1998–99) Produksjon og kvalitet i Statens Pensjonskasse.

Det er et sentralt spørsmål om virksomhetene i dag har reelle muligheter til å gå ut av SPK dersom de *selv* må dekke opp for kostnadene i forbindelse med tapte rettigheter for den enkelte ansatte. For den største virksomheten, Posten Norge, kan dette dreie det seg om en kostnad opp til ca. 1–1,5 milliarder kroner²².

Ansattes rettigheter

Hensynet til de ansatte er av avgjørende betydning for at staten gir tilbud om videreføring av medlemskapet i SPK for fristilte virksomheter. Dersom virksomhetene skulle ønske å gå ut av SPK, vil dette som hovedregel ikke kunne gjøres uten at de ansattes interesser kompenseres tilnærmet fullt ut i en privat ordning. Dette var forutsatt da Telenor gikk ut av SPK og etablerte Telenor Pensjonskasse (egentlig en utvidelse av den eksisterende TBK Pensjonskasse). Det er imidlertid ikke alle virksomheter som har kompensert for de oppsatte rettighetene fullt ut.

Overgangsordninger

Et alternativ til at virksomhetene betaler inn i forhold til den enkeltes rettighetstap ved utmelding av SPK (oppsatt pensjon), er at staten stiller en garanti for de oppsatte rettighetene ved at det blir etablert en overgangsordning. Eventuelt kan staten skyte inn tilsvarende midler til et nytt pensjonsfond. Posten Norge har for sin del sagt at en slik overgangsordning, eller en kapitalisering av rettighetstapet, er nødvendig for at Posten Norge skal se seg tjent med å forlate SPK.

Overføringsavtalen, sikkerhet og konkurransebarrierer

I brev til AAD 4. november 1998 viser Konkurransetilsynet til at fristilte kommunale, fylkeskommunale og statlige foretak/selskaper ikke kan tilsluttes Overføringsavtalen. Konkurransetilsynet påpeker at etter deres oppfatning fører dette til manglende konkurranse om pensjonsordningene for denne typen virksomhet, når andre livsforsikringsselskaper ikke kan gå inn med tilbud om pensjonsordninger²³.

Det er videre reist spørsmål ved pensjonsordningenes evne (utenfor SPK) til å innfri et pensjonsløfte som bygger på tilsvarende ytelser som gis gjennom SPK. Dette er særlig antatt å kunne bli et problem dersom virksomheten skulle gå konkurs. Dersom ikke nødvendig sikkerhet kan gis, vil dette kunne være et hensyn som tilsier at de ansatte ikke ønsker å gå ut av SPK, og at en ordning utenfor SPK ikke kan omfattes av Overføringsavtalen.

Kredittilsynet har i brev til SPK vurdert at det er mulig å etablere et system med tilleggspremier og en fondsordning som vil kunne gi en form for bruttogaranti, garanti for G-regulering, særaldersbestemmelser, 85-årsregelen m.m. framover i tid, gitt at arbeidsgivers virksomhet fortsatt eksisterer, og som kan sammenlignes med det som gis i kommunale pensjonskasser/KLP. Samtidig vurderte

²² Anslag fra Posten Norge AS.

²³ Brev til AAD 4. november 1998.

Kredittilsynet at det for kommunale foretak ikke er mulig å oppfylle Overføringsavtalens krav (slik den er utformet i dag) etter at foretaket er opphørt, når foretaket har forsikring i et livsforsikringsselskap (utenom KLP) eller i egen pensjonskasse. Årsaken til dette er bl.a. at foretakene, i en ordning utenom KLP, ikke kan forsikre bruttogarantien eller G-reguleringer i en framtidig situasjon etter en eventuell konkurs/virksomhetsopphør ved felles solidariske pensjonsordninger på tvers av kommuner og kommunale foretak²⁴.

Posten Norge vurderer at sikkerheten ved en ordning utenfor SPK vil være bygget inn i avtalene som inngås, bedriftens evne til innbetalinger til pensjonsordningen og oppbygging av fond for å dekke oppståtte forpliktelser. Regelverket omkring forsikringsselskaper og pensjonskasser sikrer solid forvaltning og kontroll av forsikringsfondene og fondsoppbyggingen. Posten Norge konkluderer derfor med at opparbeidede rettigheter må anses å være godt sikret.²⁵ Posten viser også til at det må etableres særskilte ordninger utenfor TPES-regelverket for de særskilte ordningene i SPK som ikke omfattes av TPES-regelverket, men som skal videreføres i eventuell ny ordning utenfor SPK. Dette gjelder bl.a. G-regulering av oppsatt pensjon, særaldersgrenser og 85-årsregelen.

På bakgrunn av dette vurderer vi at fristilte offentlige selskaper kan etablere egne pensjonsordninger, eller ordninger i livselskap, som grovt sett kan dekke de ytelsene som i dag finnes i SPK. Sikkerheten til disse ytelsene kan imidlertid ikke garanteres i samsvar med Overføringsavtalen etter dagens regler, dersom virksomheten opphører. Årsaken til dette er at det da ikke vil være virksomhet som kan innbetale kostnader i forbindelse med framtidige endringer i G-reguleringen, m.m. Dersom en fristilt virksomhet skal kunne bli medlem av overføringsavtalen, vil dette trolig kreve en statsgaranti for udekkede pensjonsrettigheter. Dette vil trolig måtte gjelde både for opparbeidede rettigheter (for enkelte virksomheter, jf Posten Norge) i forbindelse med oppsatte pensjoner, og for framtidige rettigheter (for alle virksomheter), bl.a. i forbindelse med G-regulering i tilfelle opphør av virksomheten.

Det kan likevel pekes på at en del fristilte selskaper har valgt å gå ut av SPK, og at bl.a. Posten Norge vurderer sikkerheten ved andre pensjonsordninger som god nok. Selv om det ikke skulle bli mulig å tilslutte pensjonsordningen Overføringsavtalen, vil dette derfor ikke i seg selv være til hinder for å gå ut av SPK, og for at andre livselskaper kan gå inn med tilbud om pensjonsordninger. Betydelige kostnader knyttet til å dekke pensjonsrettigheter ved oppsatte pensjoner kan imidlertid være en reell barriere for å gå ut av SPK, og for at det kan etableres et reelt fungerende marked, jf kapitlet om fondsoppbygging og ansattes rettigheter.

Konkurransesvridning som følge av skattefordeler

Det er også blitt påpekt at Overføringsavtalen gir statlige fristilte virksomheter enkelte skattemessige fordeler. Blant annet i Ot prp nr 47 (1998–99) Lov om foretakspensjon påpekte departementet at ”De kommunale pensjonsordningene

²⁴ Brev til SPK 16. desember 1998

²⁵ Sammendrag av rapporten om Postens pensjonsordninger, Posten Norge, udatert eksemplar.

og Statens Pensjonskasse har på enkelte områder gunstigere vilkår enn det private foretak kan ha i sine tjenestepensjonsordninger som gir rett til inntektsfradrag etter skatteloven”, (gjelder særaldersgrenser, 85-årsregelen og AFP). ”Dette innebærer at skattepliktige, fristilte, statlige foretak som fortsatt har medlemskap for sine ansatte i Statens Pensjonskasse, vil kunne ha et konkurransefortrinn i forhold til privat og kommunal virksomhet”²⁶. Konkurransfortrinnet vil likevel trolig ikke være så stort at det vil kunne hindre eventuell overgang fra SPK til andre pensjonsordninger, jf. side.....

3.2.5 Samlet vurdering av SPKs konkurransesituasjon innenfor dagens regelverk

Kostnadene ved å forbli medlem i SPK kan ikke ses uavhengig av kostnadene ved å melde seg ut. Avkastningen på SPKs fiktive fond er den viktigste faktoren som bidrar til å fordyre SPKs produkter. I tillegg representerer risikoelementene knyttet til reinvestering av de fiktive fondene og regelverksrisikoen en kostnad for medlemsvirksomheten. Også manglende fleksibilitet i produktene kan representere en kostnad for virksomheten, bl.a. i forbindelse med rekruttering av nøkkelpersonell.

Ved en vurdering av alternative pensjonsordninger må virksomhetene imidlertid også ta utgangspunkt i at de ansattes rettigheter gjennom SPK trolig må videreføres i en eventuell ny forsikringsordning.²⁷ For enkelte virksomheter kan en slik kompensasjon muligens koste mer enn det virksomheten har økonomi til. De reelle valgmulighetene synes derfor for disse å være begrensede. Det kan likevel vises til at virksomhetene til ca 30 prosent av de fristilte medlemmene i 1990 har funnet det mer lønnsomt å melde seg ut enn å bli værende. Telenors ansatte representerer imidlertid som tidligere påpekt en stor andel av disse medlemmene.

Sett i forhold til hvilke forholdsvis store fordeler som kan oppnås ved å gå ut av SPK, kan det synes som om det er relativt få som har valgt dette alternativet. Det er nylig lagt fram en rekke forslag til endring av rettslige rammer på pensjonsområdet. Forslagene som ennå ikke er endelig behandlet av Stortinget, kan fremme en videre utvikling av konkurransen på pensjonsområdet. Det foreligger både forslag som vil kunne styrke andre pensjonsordninger i forhold til SPK, og forslag som vil kunne styrke SPKs konkurransevne. Nedenfor vil vi redegjøre nærmere for disse forslagene.

3.3 Endring av rettslige rammer på sektoren

Det er i løpet av de siste to årene lagt fram flere utredninger og stortingsdokumenter som fremmer en rekke forslag til endringer i rammebetingelser for

²⁶ Ot prp nr 47 (1998–99) Lov om foretakspensjon, s. 32.

²⁷ Ingen av de aktørene vi har snakket med tror at det er *politisk* mulig å endre pensjonsordninger i disse selskapene til gunst for virksomheten uten at de ansattes rettigheter også kan ivaretas på om lag samme nivå som i dag.

sektoren. Forslagene berører i sum både folketrygdens ytelser, de retighetsbaserte pensjonsordningene innenfor offentlige og private livsforsikringsselskap og pensjonskasser. Forslagene tar i stor grad sikte på å samordne ulike ordninger, og kan føre til at det blir et større reelt alternativ til SPK.

Nedenfor redegjøres det for en del sentrale forslag. Det vurderes hva slags konsekvenser en eventuell iverksetting av forslagene kan få for frittstående statlige virksomheters valg av pensjonsordninger, og følger for SPK.

3.3.1 Konsekvenser av endring i lov om foretakspensjon

I Ot prp nr 47 (1998–99) viser Finansdepartementet til at de kommunale pensjonsordningene og Statens Pensjonskasse på enkelte områder har gunstigere vilkår enn det private foretak kan ha i sine tjenstepensjonsordninger som gir rett til inntektsfradrag etter skatteloven (1968-reglene). Dette innebærer at skattepliktige statselskaper som fortsatt har medlemskap for sine ansatte i Statens Pensjonskasse, vil kunne ha et konkurransefortrinn i forhold til privat og kommunal virksomhet. Lempeligere fradragsregler for fristilte kommunale eller statlige foretak enn for tilsvarende privat virksomhet, vil etter departementets oppfatning føre til en uheldig forskjellsbehandling mellom privat og offentlig sektor som driver skattepliktig virksomhet. Etter departementets syn må de fristilte offentlige foretakene tilpasse pensjonsordningen til kravene som gjelder for private foretakspensjoner som forutsetning for skattefavourisering. Hvis ikke gis foretakene et konkurransefortrinn i forhold til private foretak som driver konkurrerende virksomhet.

Departementet legger til grunn at fristilte statlige virksomheter inntil videre skal kunne opprettholde sitt medlemskap i Statens Pensjonskasse, men legger til at fristilt statlig virksomhet på sikt må tilpasse seg vilkårene i lov om foretakspensjon for å beholde retten til inntektsfradrag for tilskudd til tjenstepensjonsordninger.

Departementet viser til at det da foreligger to muligheter for de fristilte virksomhetene; fortsatt tilknytning til Statens Pensjonskasse, men slik at disse foretakene må tilby et produkt i samsvar med reglene i lov om foretakspensjon²⁸, eller at de går ut av Statens Pensjonskasse og etablerer pensjonsordning i et forsikringsselskap eller ved å opprette egen pensjonskasse.

Etter planen skal Ot prp nr 47 (1998–99) behandles av Stortinget i løpet av høsten 1999.

²⁸ Vi tolker dette slik at SPK samtidig i dette tilfellet må kunne tilby tjenstepensjon i samsvar med lov om foretakspensjon.

3.3.2 Konsekvenser av utvidelse av overføringsavtalen

Regjeringen oppnevnte i februar 1999 et utvalg som skal se på ulike sider ved overføringsavtalen²⁹. Et sentralt spørsmål for utvalget er å vurdere om avtalen kan utvides til også å omfatte offentlige virksomheter som velger private livselskaper som pensjonsleverandør. Utvalget skal bl.a. se på sammenhengen mellom pensjonsloven, pensjonsvedtektene, TPES-reglene, eventuelt lov om foretakspensjon og mulige forsikringsløsninger for de enkelte deltakerne sammenholdt med overføringsavtalens bestemmelser. Problemer som kan oppstå ved en utvidelse av avtaleområdet, er bl.a. forskjellene mellom brutto og nettoordninger, og ulike pensjonsplaner. Utvalget har frist til 1. juli 2000.

Dersom overføringsavtalen utvides til å gjelde offentlige virksomheter med private tjenstepensjonsordninger, vil dette lette overgangen for fristilte statlige virksomheter fra SPK til private ordninger. For enkelte virksomheter vil en utvidelse av overføringsavtalen trolig være helt avgjørende for hvorvidt de ønsker å gå ut eller ikke.

3.3.3 Konsekvenser av eventuell fondering av folketrygden – NOU 1998:10

Utvalget som har vurdert ulike fordeler og ulemper ved forskjellige fonds-konstruksjoner for hele eller deler av folketrygden, har også drøftet forholdet til supplerende pensjonsordninger og behovet for overgangsregler. Utvalget påpeker at ett formål med endringer i folketrygdens rettighetsregler er å skape et tettere samband mellom hva den enkelte betaler inn til trygden og hva en får ut i pensjon.³⁰

I utredningen vises det til at: ”For at slike endringer skal ha reell effekt, må det den enkelte får utbetalt fra folketrygden, også få betydning for den samlede pensjonsytelsen inkludert utbetaling fra tjenstepensjoner. Dette trekker i retning av at innføring av et eventuelt innskuddsbasert element i folketrygden bør følges opp ved å gjøre om de offentlige pensjonsordningene fra brutto ordninger til nettoordninger³¹. En viktig innvending mot å opprettholde dagens bruttoordning i offentlig sektor vil være at en eventuell omlegging av folke trygden da vil være uten betydning for en relativt stor gruppe arbeidstakere, og effekten av omleggingen vil dermed bli mindre enn om den påvirker pensjonsnivået for alle arbeidstakere. Videre vil samordningsreglene kunne bli ytterligere komplisert ved at de offentlige bruttoordningene må samordnes med en ytelse fra folketrygden som dels vil kunne avhenge av avkastning på oppsparte midler”.

²⁹ Overføringsavtaleutvalget ledet av professor Asbjørn Kjørstad.

³⁰ NOU 1998:10 Fondering av folketrygden, punkt 2.16 Overgangsregler og forholdet til supplerende ordninger (kapittel 17).

³¹ En bruttoordning tar sikte på å sikre en garantert pensjonsytelse (eksempelvis på 66 prosent av sluttlønnen ved full opptjening, uavhengig av Folketrygdens ytelser, mens i en nettoordning (som også kan sikte mot en gitt andel av sluttlønn, eksempelvis på 66 prosent), vil den faktiske ytelsen kunne avvike fra den forutsatte, som følge av endringer i folketrygdens ytelser (dersom dette ikke blir kompensert).

Utvalget viser til at den foreslåtte omleggingen i forhold til de offentlige pensjonsordningene kan bli vanskelig å få gjennomført. ”En eventuell overgang til en nettoordning i offentlig sektor vil imidlertid kunne være juridisk komplisert ved at ansatte i offentlig sektor må antas å ha et minst like sterkt vern for opp tjente rettigheter som i folketrygden. En omlegging av ordningene i offentlig sektor ville derfor måtte medføre lange overgangsordninger.”

Dersom utvalgets forslag blir gjennomført, vil dette føre til en utligning av forskjellene mellom offentlige og private pensjonsordninger. Det vil derfor i teorien kunne stilles grunnleggende spørsmål ved behovet for Statens Pensjonskasse som en egen forvaltningsordning for håndtering av pensjonsordningene i staten. I så fall kan det være aktuelt å reise spørsmålet om å konkurranseutsette driften av statens pensjonsordninger og forvaltningen av statens ulike pensjonsfond. Det finnes likevel store praktiske problemer knyttet til en slik mulighet, og det kan være tvilsomt om det er noe å spare for staten på dette. Som utvalget også påpeker, vil en omlegging ta lang tid og innebære overgangsordninger. Den avtalen som staten eventuelt må gjøre med en privat leverandør, etter en eventuell anbudskonkurranse, må være på svært lang sikt. I så fall vil det kunne bli innført et (nytt) privat monopol. Det kan da stilles spørsmål ved om det er et reelt fungerende marked for forvaltningen av statens pensjoner og kostnadseffekten av skifte av forvalter.

En annen mulighet kan være at tilsatte i staten kan få frihet til velge mellom SPK og ulike private løsninger, og at det da settes opp en oppsatt pensjon for de som velger å gå ut. Dette vil kunne svekke SPKs situasjon som instrument for arbeidsgiverpolitikken i staten betydelig. Innenfor vårt mandat og vår kompetanse, vil det imidlertid være å gå for langt i å spekulere om dette er en særlig realistisk mulighet i overskuelig framtid.

3.3.4 Konsekvenser av innskuddsbasert pensjon

Som oppfølging av Nasjonalbudsjettet 1999, avsnitt 6.1, nedsatte regjeringen et utvalg som skal legge fram et forslag til lov om innskuddsbasert tjenestepensjon³². Utvalget skal avgi sin innstilling i oktober 1999.

”Ved innføring av en innskuddsbasert alderpensjon bryter en med prinsippet om at tjenestepensjoner etter skatteloven skal være knyttet til arbeidstakers slutt lønn. Arbeidstakers opptjening av pensjon vil i en innskuddsbasert pensjonsordning avhenge av innskuddene som igjen avhenger av løpende lønn, og normalt av avkastning på midlene³³.”

I utvalgets mandat er det skissert tre ulike løsninger for innskuddsbasert pensjon. I den ”reneste” løsningen skal ordningen utformes slik at avkastningen på innbetalte midler fullt ut tilfaller arbeidstakeren, og slik at den enkelte tar den finansielle risikoen forbundet med investeringsvalg. Denne ordningen vil gi

³² Utvalget ble oppnevnt av regjeringen 5. mars 1999, og ledes av professor Erling Selvig.

³³ Nasjonalbudsjettet 1999, kapittel 6.1.4.

den enkelte mulighet til å påvirke kapitalplasseringen, bl.a. til å holde en høy risikoprofil og mulighet for høy avkastning. Ordningen vil også gjøre det lettere for en person å ta med seg opparbeidet rettighet fra én arbeidsgiver til en annen.

En innskuddsbasert pensjonsordning kan gi virksomhetene og arbeidsgiverne en teknisk enklere og mer forutsigbar ordning med mindre risiko. I en ytelsesbasert ordning tar arbeidsgiveren risikoen ved at de framtidige pensjonskostnadene er delvis ukjente, og avhengig av framtidig lønnsutvikling. I en "ren" innskuddsbasert ordning er arbeidsgiveren fri for ansvar når årets premie er betalt. For fristilte statlige virksomheter kan en innskuddsbasert pensjonsordning derfor vise seg å være en mer attraktiv ordning enn den ytelsesbaserte som SPK har. Innføring av innskuddsbasert pensjon vil derfor, slik vi ser det, kunne fremme ønsket om å gå ut av SPK.

Stortinget vil tidligst kunne behandle det endelige lovforslaget (i Ot prp) i vårsesjonen år 2000.

3.3.5 Konsekvenser av en mer fleksibel pensjonsordning – NOU 1998:19

Dette utvalget har vurdert fleksible førtidspensjonsordninger med sikte på å få til en høyere pensjoneringsalder, og har fremmet flere forslag som direkte vil påvirke lov om Statens Pensjonskasse. "Etter utvalgets mening representerer offentlige tjenstepensjonsordninger et problem i forhold til fleksibel folketrygd på to måter. For det første i forhold til samordningsreglene, dernest i forhold til reglene om såkalt oppsatt pensjon."³⁴ Utvalget sier at "Etter samordningsreglene skal det som hovedregel gjøres fradrag i tjenstepensjonen for den folketrygdpensjonen som kommer til utbetaling. Dette innebærer at det uten endringer i samordningsreglene bare gjøres fradrag for avkortet folketrygdpensjon ved et eventuelt tidliguttak av folketrygdpensjon. Tjenstepensjonen vil dermed kunne kompensere for avkorting i folketrygdytelsen ved tidliguttak." Utvalget anser denne problemstillingen som så sentral at det må foretas justeringer i regelverket både for offentlige og private tjenstepensjonsordninger for at fleksibel folketrygd skal være en aktuell modell.

Utvalgets flertall foreslår at dagens avtalefestede ordning erstattes med en ordning i folketrygden. Utvalget vil ha en premiering av dem som jobber til de er 70 år, og en reduksjon av ytelsene for dem som går av før fylte 67 år. Utvalget foreslår at "samordningsreglene endres, slik at det er den opptjente folketrygdpensjonen før avkorting som kommer til fradrag i tjenstepensjonen", og dernest at "de som tar ut pensjon før den ordinære pensjonsalder på 67 år, får sin tjenstepensjon beregnet på samme måten som om vedkommende hadde gått over i en annen jobb".

Selv om endringsforslagene også retter seg mot private pensjonsordninger, vil forslagene i sum ha størst konsekvens for de offentlige ordningene. Utvalget

³⁴ NOU 1998:19 Fleksibel pensjonering, punkt 3.2.3 En generell, fleksibel pensjonsordning innenfor folketrygden.

foreslår bl.a. at 85-års regelen i de offentlige pensjonsordningene oppheves, at tjenstepensjon i statlig sektor mellom 67 og 70 år avkortes mot arbeidsinntekt på lik linje med tjenstepensjon i kommunal sektor, at AFP skal folketrygd-beregnes for alle alderstrinn i offentlig sektor, slik at AFP-ordningene i privat og offentlig sektor blir mest mulig ensartede.

Dersom samordningsreglene og reglene om oppsatt tjenstepensjon endres, vil dette kunne ha stor betydning for Statens Pensjonskasse. Dette kan muligens bety at statens pensjonsordning må legges om fra en bruttoordning til en nettoordning for alle tjenstepensjoner i staten. Forslagene vil også kunne føre til at fordelene ved de offentlige pensjonsordninger blir mindre, og at kostnadene ved å skifte til privat pensjonsordning reduseres tilsvarende. Dette vil igjen kunne lette overgangen til private pensjonsordninger og dermed svekke SPKs konkurransesituasjon overfor fristilte virksomheter som vil ha frihet til å velge andre ordninger.

En annen vurdering framholdes imidlertid av SPK, som viser til sin høringsuttalelse til utvalget. SPK mener at en omlegging fra bruttoordning til en nettoordning neppe er en sannsynlig konsekvens av utvalgets arbeid.³⁵

3.3.6 Endring av rettslige rammer for SPK

Regjeringen varslet i Ot prp nr 47 at den ville ta initiativ til at det særskilt ble utredet og vurdert nærmere hvorvidt statlige fristilte virksomheter skal kunne tilbys pensjonsordninger i samsvar med lov om foretakspensjon innenfor Statens Pensjonskasse. Finansdepartementet mente at en slik utredning bl.a. måtte vurdere spørsmål om:

- Adgang til å kombinere avtalefestet pensjon og tjenstepensjon fra 65 år.
- Erstatning av 85-årsregelen med særaldersgrenser etter vurdering.
- Omlegging av bruttoordningen i Statens Pensjonskasse.
- Oppheving eller endring av knekkpunksreglene i lov om Statens Pensjonskasse.
- Eventuell videreføring av overføringsavtalen.

En vurdering av disse spørsmålene er en del av mandatet til Grøholtutvalget, se kapittel 1.3.3. Utvalget skal ha sin innstilling klar innen årsskiftet. Dersom overføringsavtalen vil bli gjort gjeldende for offentlige virksomheter som velger private livselskaper som pensjonsleverandør, vil dette trolig øke sannsynligheten for at SPK vil få endrede rammebetingelser i samsvar med lov om foretakspensjon.

I så fall vil dette antakelig bety at fristilte virksomheter i mindre grad vil ha behov for å gå ut av SPK. For disse virksomhetene vil de spørsmålene som da gjenstår være om pensjonspremien og fondsavkastningen i SPK vil være tilsvarende eller bedre enn den som kan oppnås gjennom andre ordninger i egen regi eller ved å bytte til privat forsikringsselskap.

³⁵ Kommentarer fra SPK av ovenstående vurderinger.

Endringer av rammer for SPK vil kunne styrke SPKs konkurransesituasjon både overfor fristilte virksomheter som allerede har medlemskap i SPK, og overfor eventuelle nye fristilte statlige virksomheter. Dette vil motvirke den effekten en utvidelse av overføringsavtalen ellers kunne hatt. Det er samtidig lite trolig at SPK vil bli gitt utvidede muligheter til å konkurrere om nye kundegrupper utenfor staten.

En mulighet er at rammevilkårene for de fristilte selskapene endres, slik at overføringsavtalen kan brukes overfor private forsikringsløsninger, mens rammevilkårene for SPK ikke endres. I så fall må en anta at de mest forretningsorienterte fristilte selskapene vil søke å gå ut av SPK så raskt som mulig.

3.4 Oppsummerende vurdering av SPKs konkurransesituasjon

Mange fristilte virksomheter vil ha interesse av å gå ut av SPK, særlig pga muligheter for lavere premiebetaling og risiko gjennom andre ordninger. Dersom innskuddsbasert pensjon blir en realitet, vil dette kunne forsterke ønsket om å gå ut av SPK. Det samme gjelder dersom fristilte virksomheter må tilpasse sin virksomhet til lov om foretakspensjon for å få skattefradrag. Dersom ikke SPK får anledning til å tilby tjenester i henhold til loven, vil konsekvensen kunne bli at alle de fristilte virksomheter går ut.

Vår undersøkelse viser samtidig at det i dagens situasjon kan være vanskelig for fristilte virksomheter med mange ansatte å gå ut av SPK, fordi kostnadene for arbeidsgivere i forbindelse med oppsatte pensjoner vil bli store. En eventuell utvidelse av overføringsavtalen til å omfatte private pensjonsordninger vil imidlertid kunne lette flytting fra SPK til private ordninger.

SPK vil på sin side kunne få anledning til å yte mer tilpassede tjenester overfor fristilte virksomheter gjennom stortingsvedtak om dette. Da vil i så fall behovet for å gå ut av SPK bli mindre og samtidig styrke SPKs muligheter til å beholde nye fristilte virksomheter. Dersom SPK skal kunne yte mer markedstilpassede tjenester, vil det være relevant å vurdere i hvilken grad tjenestene skal være standardiserte og bygd opp om eksisterende produksjon og på dagens kompetanse, eller om SPK på de konkurranseutsatte områdene skal bli gitt de samme rammebetingelsene som øvrige aktører i markedet.

Standardisering av tjenestene vil kunne være en fordel for SPK. Det vil blant annet fremme stordriftsfordeler og lette overgangen fra dagens tjenester til de nye. De administrative kostnadene, og prisen på tjenestene, vil dermed kunne bli mindre enn konkurrentenes som må spesialtilpasse sitt produkt i større grad. En slik standardisering er bl.a. vurdert som ønskelig sett fra SPKs side. Samtidig vil standardiserte tjenester som avviker fra markedet ellers, kunne gi SPK så store konkurransefordeler at en reell konkurransesituasjon ikke vil oppstå. Dette kan være tilfellet dersom tjenestene gjennom regulering fra Stortinget blir vesentlig bedre og billigere enn hva som er mulig å oppnå i markedet ellers. De fristilte virksomhetene vil da ikke ha et videre incitament til

å vurdere andre løsninger enn SPK. SPK kan i så fall ha fått et reelt monopol. SPKs oppgaver vil i denne situasjonen kunne betraktes som administrasjon av politiske og regelverksbaserte ordninger innenfor og utenfor statsforvaltningens kjerne.

Et annet forhold som vil redusere konkurranseelementet, er dersom de standardiserte tjenestene fortsatt blir vesentlig dyrere og dårligere, eller mindre skreddersydde enn det virksomhetene ønsker. Virksomhetene vil da fortsatt kunne ønske å gåt av SPK. Noen vil kunne finne dette lønnsomt ved en helhetsvurdering og velge å gå ut, mens andre vil kunne vurdere kostnadene i forbindelse med kompensasjon av oppsatte rettigheter til å bli for høye. Poenget er at SPK i liten grad vil kunne påvirke de fristilte virksomhetenes vurderinger og handlinger.

Oppsummering

Vi vurderer SPKs konkurransesituasjon til å være slik:

- Om lag 19 prosent av de yrkesaktive medlemmene arbeider i dag i fristilte og konkurranseutsatte virksomheter.
- Fristilte virksomheter står formelt sett fritt til å gå ut av SPK og etablere egen pensjonskasse eller inngå avtale med livforsikringsselskaper.
- Behov for kompensasjon for oppsatte rettigheter i en ny ordning, samt at overføringsavtalen ikke gjelder ved inngåelse av forsikringsavtale iht. lov om foretakspensjon, svekker reelt mulighetene for enkelte fristilte virksomheter til å gå ut av SPK.
- SPK har få virkemidler og derfor liten fleksibilitet til å beholde fristilte virksomheter. SPK har i liten grad mulighet til å påvirke kundenes valg ved å tilpasse tjenestene (service, kvalitet, pris) til konkurransen i markedet.
- SPK er heller ikke gitt anledning til å konkurrere om nye kunder som ikke er en del av forvaltningen, mens ”konkurrentene” står fritt til å konkurrere om SPKs kunder.
- SPKs produkter og finansiering er ikke direkte sammenlignbare med konkurrentenes. Kostnader og priser kan dermed heller ikke sammenlignes direkte. Derfor fungerer heller ikke markedsmechanismene tilfredsstillende på dette området.

I kapittel 6 vurderer vi nærmere hvilke konsekvenser SPKs konkurransesituasjon vil få overfor de fristilte virksomhetene, mulige endringer i rammebetingelsene for disse og for valg av tilknytningsform.

Blant annet vurderes konsekvenser for tilknytningsform av:

- særskilte og standardiserte pensjonsordninger som er tilpasset TPES/lov om foretakspensjon, men som likevel avviker i vesentlig grad i en eller annen retning.
- like rammebetingelser og ytelser som private forsikringsselskaper når det gjelder den konkurranseutsatte virksomheten.
- omfanget av monopol- vs. konkurranseutsatt virksomhet.
- mulighetene for SPK til reelt sett å påvirke de fristilte kundene til å bli værende i SPK.
- mulighetene for krysssubsidierting fra monopolvirksomheten til den konkurranseutsatte delen.

Eventuelle omlegginger av folketrygden som påvirker private og offentlige tjenstepensjonsordninger (inkludert monopolområdet), vil kunne føre til at SPK på lengre sikt får tilnærmet like rammevilkår som private pensjonsordninger. I så fall vil detteoretisk kunne være aktuelt å konkurranseutsette administrasjon og forvaltning av statens samlede pensjonsordninger og pensjonsfond. Av praktiske og kostnadsøkonomiske grunner kan en konkurranseutsetting imidlertid vise seg å være lite lønnsom og formålstjenlig for staten. Uansett om fondsforvaltningen settes ut i markedet eller ikke, vil det være svært viktig for staten å sikre seg en høy kompetanse på dette området. En tanke kan være at statens pensjonsfond forvaltes av Folketrygdfondet. Vi anser imidlertid at spørsmålet om å konkurranseutsette hele SPKområdet ligger så langt fram i tid at vi ikke har behandlet disse spørsmålene videre i rapporten.

4 Dagens tilknytningsform for Statens Pensjonskasse

4.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres og drøftes dagens tilknytningsform for Statens Pensjonskasse, fullmaktsforhold og styringsformer.

Utbudet av hovedtilknytningsformer er i korthet dette: *forvaltningsorganformene* som er en del av staten som juridisk person og som kan instrueres, *statselskapene* som er egne rettssubjekter, eid av staten og styrt fra eierposisjon, og *stiftelsene* som er selveiende og selvstyrende. Vi viser til kapittel 5 for en nærmere presentasjon av de alternative tilknytningsformene til dagens form for SPK.

Allment om forvaltningsorganformen

Forvaltningsorganene er del av staten som juridisk person, styres gjennom instruksjon, statsråden er parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for alle sider ved virksomheten og staten er ansvarlig for finansieringen og økonomi. De ansatte er statstjenestemenn. Det skilles mellom tre underformer: ordinært forvaltningsorgan (direktoratsformen), statlig tilskuddsinstitusjon (forvaltningsorgan med særskilte fullmakter) og forvaltningsbedrifter.

Storparten av statens virksomheter er organisert innenfor rammen av staten som juridisk person, det vil si som forvaltningsorganer. Forvaltningsorganformen brukes vanligvis for statlige virksomheter som stiller store krav til politisk og konstitusjonell kontroll og ansvar. Slike virksomheter må derfor være underlagt *muligheten* for styring og instruksjon fra overordnet politisk hold, også når det gjelder den løpende driften. Dette er ikke det samme som at det *bør* skje, eller faktisk *skjer* en kontinuerlig styring med alle sider ved virksomheten fra overordnet nivå. Styringen kan legges opp etter resultat- og rammestyringsprinsipper som forutsetter å fremme styring på utvalgte og ”riktige” parametre og motvirke ad hoc-inngripen fra overordnet nivå.

Tilknytningsform er en formelt basert, rettslig kategori som definerer relasjonen mellom en virksomhet og overordnet myndighet (forvaltningsorganer), eier (selskaper) eller etablerer (stiftelser). Denne juridiske inndelingen tar ikke hensyn til at organisering av statlig virksomhet er mangfoldig og flertydig, og at mange virksomheter har trekk fra flere av formene. Noen kan også ha individuelle særtrekk. Slike virksomheter kan ikke plasseres innenfor én bestemt form, men representerer hybrider eller blandingsformer.³⁶

³⁶ Se Statskonsultrapport 1998:18: Fakta, former og fristilling. Statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer kapittel 7.

Statens Pensjonskasse kan ut fra sin historie og særegne virksomhet betegnes som en virksomhet med visse blandingsinnslag, som gjør at en innplassering i én bestemt kategori må vurderes og drøftes nærmere.

Nedenfor drøftes formelle rammer for virksomheten opp mot (utviklingen i) fullmakter, styring og ekstern organisering. SPKs tilknytning til regjering/ departement kan, som vist i kapittel 1.5, ses på tre nivåer:

- modellnivået: tilknytningsformen – i tilfellet SPK – selvstendig fond organisert etter særlov – eller forvaltningsorgan (med enkelte organisatoriske bestemmelser i loven)
- formelle rammevilkår innenfor tilknytningsformen: sier noe om variasjonene *innenfor* en modell slik de framkommer i form av fullmakter, instruksjer osv.
- den faktiske styringsatferden: praktisering av styringsformer og -teknikker og kommunikasjonsformer mellom departementet og SPK innenfor de formelle rammene som organisasjonsmodellen og fullmaktene etc. utgjør.

I kapittel 4.2 om hovedtrekk ved dagens tilknytningsform skal vi kort gjennomgå og drøfte nivå 1 og 2. Kapittel 4.3 skal vi ut fra både formål, styringsinteresser og fullmaktssituasjonen og nivå 3 – den faktiske styringsatferden – forsøke å si noe om hvor balansepunktet mellom departementet og SPK går i dag. Og i kapittel 4.4 vil styringen og kommunikasjonen være mest i fokus når vi ser på aktørenes erfaringer med dagens tilknytningsform og de reformbehovene som identifiseres.

4.2 Hovedtrekk ved dagens tilknytningsform

4.2.1 Fra formelt frittstående fond til faktisk forvaltningsorgan

Staten overtar gradvis

Statens Pensjonskasse var i utgangspunktet, fra 1917, fullt ut finansiert av medlemmene. SPK ble, sannsynligvis primært på grunn av dette, betraktet som et eget rettssubjekt da pensjonsloven ble vedtatt i 1949. Men det viste seg umulig å finansiere tjenestepensjoner gjennom fond eller ”Kassen”, se også kapittel 3. ”Pensjonskassen var i realiteten konkurs”, som én av våre informanter uttrykte det. Det ble i stedet et utlikningssystem med årlige budsjettbevilgninger og statsgaranti for pensjonsrettighetene som ble de bærende prinsippene i finansieringen.

Dette ser ut til å være historien om et formelt selvstendig rettssubjekt, et lovbasert fond – som etter omstruktureringen like etter annen verdenskrig, gjennom en serie enkeltbeslutninger med hensyn til styrings- og ansvarsforhold, økonomiforvaltning og personalforvaltning, er blitt knyttet til og styrt av de sentrale statsmyndighetene som et ordinært forvaltningsorgan. I dag – målt i kroner – utgjør selve fondet (”Kassen”) og avkastningen fra det, en svært beskjeden andel av det beløpet som årlig skal til for å finansiere de løpende utgiftene til tjenestepensjoner (se kapittel 3.4).

Formelt et eget rettssubjekt?

I forarbeidene til lov om Statens Pensjonskasse, er Pensjonskassens rettslige status drøftet. Den forutgående Pensjonslovkomitéen hadde i sin innstilling foreslått at Pensjonskassens status som eget rettssubjekt ble opphevet som en følge av at "premiereservesystemet" ble opphevet og at Pensjonskassens "formue er helt utilstrekkelig til dekning av forpliktelsen og at statsgarantien er Kassens viktigste aktivum", (Ot prp nr 85, 1949, s.8–9). Det daværende overordnede departementet, Sosialdepartementet, la imidlertid i lovproposisjonen mer vekt på argumentene fra et annet utvalg, Pensjonslovutvalget. De var av mer pragmatisk art, og gikk ut på hensynet til de ansatte. Det følgende sitatet antyder at en del har endret seg på 50 år: "Tjenestemennene synes å føle seg sikrere på at Kassens fond blir nytt til pensjonsformål om Kassen opprett holdes i sin nåværende form". Departementet vektla det samme, og konkluderte med å opprettholde Statens Pensjonskasse som eget rettssubjekt, og viste til lovutkastets § 1 som skal gi uttrykk for dette forholdet ("Statens Pensjonskasse er en statsgarantert kasse".....).

Regjeringsadvokatembetet har bygd på denne proposisjonsteksten fra 1949 i forbindelse med en konkret sak i 1998 knyttet til Pensjonsordningen for apoteketaten, og mente da at det er viktig å holde fast på at staten og SPK er to forskjellige rettssubjekter, selv om embetet også påpeker at reelt sett er forholdet mellom staten og SPK på mange områder svært tett.³⁷

At det reelle forholdet mellom staten og SPK er svært tett, er ikke å ta for sterkt i, som det vil framgå av kapitlene 4.2, 4.3 og 4.4. SPK styres og finansieres i dag som et bruttobudsjettert ordinært forvaltningsorgan, men med et visst innslag av medlemsmedvirkning i finansiering og styring, se nedenfor.

Et ordinært forvaltningsorgan i praksis

I stortingsmelding nr 33 slås SPKs status fast svært dækte (s. 6): "Statens Pensjonskasse er i dag organisert som et ordinært forvaltningsorgan underlagt Administrasjonsdepartementet". Stortinget anfektet ikke dette i sin behandling av saken, jf Innst S nr 159.

Denne reelle statusen underbygges av andre trekk ved dagens tilknytningsform. De tilsatte er statstjenestemenn og innehar rettigheter etter blant annet Hovedtariffavtalen og tjenestemannsloven. Offentlighetsloven og forvaltningsloven gjelder for virksomheten. Når det gjelder en innsatsfaktor som bygninger, ble lokalene ved flyttingen fra Keyersgate behandlet på følgende måte: (*merknad: redegjørelse kommer fra SPK*).

I lov om Statens Pensjonskasse er pensjonskassen administrativt lagt under det departementet som Kongen bestemmer, jf § 2. Loven om Statens Pensjonskasse gir ingen retningslinjer om at SPK skal ha særskilte organisatoriske og styrings

³⁷ Brev fra Regjeringsadvokaten av 2. november 1998 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

messige fullmakter og en fri eller selvstendig stilling i forhold til den politiske ledelsen i departementet eller regjeringen.

SPK opplyser at gjenstående fond i det alt vesentlige er innbetalt fullt ut av medlemmenes innskudd, og Pensjonskassen anser at det slik sett ikke er statlige midler. Ut fra forhistorien kunne det tenkes at Pensjonskassens *fond* (i dag på rundt 250 millioner kroner) er å betrakte som et eget rettssubjekt. I lovens § 2 står det at ”midler tilhørende Pensjonskassens fond forvaltes av Finansdepartementet”. Det er etter opplysninger i Finansdepartementet ikke egne regler for fondet til SPK. Dette indikerer at heller ikke fondet behandles som et selvstendig rettssubjekt i dag.

Medlemsinnslaget i finansiering og styring viser seg fortsatt, jf forhistorien fram til 1949. Først og fremst gjennom at arbeidstakerne stadig deltar i finansieringen gjennom medlemsinnskuddet (2 prosent av pensjonsgrunnlaget, jf § 16 i dagens lov), og at en medlemsrepresentant, dvs. fra en arbeidstakerorganisasjon (den største, LO-Stat), er gitt innflytelse gjennom styredeltakelse, jf lovens § 2.

Oppsummerende vurdering

Samlet betyr dette etter vår vurdering at SPK i dag for alle praktiske formål må anses som et forvaltningsorgan og styringsmessig og organisatorisk som en del av staten. Dette innebærer etter all sannsynlighet at det politiske og konstitusjonelle ansvaret for SPK fullt ut gjelder som for andre forvaltningsorganer.

Samtidig må det sies at summen av lovforarbeider, selve loven, instruksene for SPK og den organisatoriske og styringsmessige utformingen gjør at det er visse blandingstrekk, og ikke minst at det er enkelte *uklare* trekk ved *dagens* tilknytningsform for SPK.

Nedenfor beskrives nærmere hovedtrekk ved dagens tilknytningsform når det gjelder styrings- og ansvarsforhold, budsjett og økonomiforvaltning og ansattes status og offentligrettslige forpliktelser.

4.2.2 Styrings- og ansvarsforhold

- Statsmyndighetene styrer ved instruksjon; SPK er direkte underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementets organiserings- og styringsmyndighet (med noen få unntak pga lovbestemmelser om styrets sammensetning og virksomhet) og alminnelige instruksjon etter vanlige etatsstyringsprinsipper.
- Arbeids- og administrasjonsministeren er parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for alle sider ved organets virksomhet.
- Det foreligger muligheter til overordnet styring med alle sider ved den løpende driften.

-
- Etter pensjonslovens § 2 skal SPK ”ledes av et styre bestående av administrerende direktør og to andre medlemmer”. Styret oppnevnes av Kongen, og ett medlem utnevnes blant Kassens medlemmer etter forslag fra de arbeidstakerorganisasjoner som departementet bestemmer. Styret for SPK fungerer ikke som øverste styringsorgan i virksomheten, og har ingen oppgaver innen ledelse, personal, organisasjons- og budsjettsaker mv. Det fungerer som en faglig nemnd, har avgjørelsesmyndighet i saker definert i lov om SPK, og behandler primært prinsipielle saker av faglig art.
 - I instruksen for Statens Pensjonskasse heter det at administrerende direktør og underdirektør utnevnes av Kongen og ikke av styret, mens departementet har tilsetningsmyndighet for kontorsjef. I om lag fem år har SPK hatt fullmakt til å ansette alle stillinger, utenom administrerende direktør, som beskikkes av Kongen – uten at instruksen er endret. Administrerende direktør er medlem av styret, og har ansvar for den løpende driften.
 - Administrerende direktør i SPK er også styreleder for det selvstendige juridiske rettssubjektet, Pensjonsordningen for apoteketaten (POA), som SPK administrerer.
 - Arbeids- og administrasjonsdepartementet fastsetter også administrasjonsinstruksen for POA, noe som gir statsråden ansvar også for dette.
 - Arbeids- og administrasjonsdepartementet fører tilsyn med overholdelse av regelverket. Kredittilsynet har ingen funksjoner slik det har overfor andre pensjonskasser og overfor forsikringsselskaper.

4.2.3 Budsjett og økonomiforvaltning

- Staten er økonomisk ansvarlig for virksomheten, som ikke kan gå konkurs. Dette ansvaret er nedfelt i lov om Statens Pensjonskasse § 1.
- Det gjennomgående regelverket for statens økonomiforvaltning (budsjett og regnskap), personalforvaltning og innkjøp og anskaffelser gjelder.
- Virksomheten får sine finansielle ressurser gjennom bevilgninger fra Stortinget, som blir stilt til rådighet fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet etter bevilgningsreglementet og statens økonomiregelverk. I tillegg til årlig bevilgning, får SPKs inntekter fra fristilte virksomheter som betaler sin premie direkte, og administrasjons- og refusjonsinntekter for andre ordninger som virksomheten administrerer.
- Det er departementsfastsetting av prisen på administrasjonskostnadene i SPK.
- Investeringer skjer etter kontantprinsippet, dvs. at det ikke foretas avskrivninger og at ordinære regnskapsprinsipper ikke gjelder.

-
- Finansieringen av investeringer skjer fra statskassen over statsbudsjettet, og kan ikke skje ved låneopptak.
 - Det foretas riksrevisjonskontroll med at bevilgningene disponeres i samsvar med gjeldende regler og Stortingets premisser for bevilgningen.
 - Fra 1997 har SPK hatt fullmakt til å disponere sine merinntekter. I tråd med nye oppgaver og produkter som SPK har fått ansvaret for de siste årene, har bruken av refusjonsordninger, administrasjonsbidrag og administrasjonspremier blitt mer vanlig.

4.2.4 Personalforvaltning og ansattes status

- Ansatte har status som statstjenestemenn og omfattes av tjenestemannsloven og av tjenestetvistloven. Dette innebærer blant annet fortrinnsrett til statsstillinger og rett til ventelønn ved overtallighet.
- Hovedavtalen og tariffavtaler som inngås mellom staten og hovedorganisasjonene gjelder for de ansatte.

4.2.5 Offentligrettslige forhold

- *Forvaltningsloven* gjelder for SPK. Saksbehandlingen må skje i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser så langt det i særlovgivningen ikke er sagt noe annet. Forvaltningsloven inneholder blant annet regler om habilitet og regler om klageadgang, klagebehandling og hvem som er klageinstans. Ankeinstans for vedtak om individuelle rettigheter etter pensjonsordninger som er vedtatt i lov eller vedtak i Stortinget, er Trygderetten, jf lov om anke til Trygderetten. I 1998 behandlet Trygderetten 22 ankesaker med SPK som motpart.
- Styret er dels førsteinstans og dels klageinstans i saksbehandlingen. Pensjonsloven regulerer i hvilke tilfeller avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker er lagt til styret. Styret gir også retningslinjer for avgjørelser i skjønsmessige saker. I noen tilfeller gir styret innstilling i saker hvor departementet har avgjørelsesmyndighet etter loven.
- *Offentlighetsloven* gjelder for SPK. Lovens virkeområde er i utgangspunktet det samme som forvaltningslovens. Offentlighetsloven omhandler allmennhetens rett til innsyn i organets dokumenter. Hovedregelen er at det enkelte saksdokumentet i forvaltningen er offentlig så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov. For Statens Pensjonskasse gjelder lovens unntaksregler i § 5a for taushetsbelagte opplysninger, noe som berører hele 85–90 prosent av sakene i SPK. Offentlighetsloven gjelder også for folkevalgtes innsynsrett i forvaltningens dokumenter.
- SPK omfattes av *Sivilombudsmannens* kompetanse.

4.3 Statens styringsinteresser og balansepunktet mellom departement og virksomhet

4.3.1 Mål og styringsinteresser

Statens styringsinteresser overfor SPK må rimeligvis ha sammenheng med de formålene som er lagt til grunn for virksomheten.

Følgende mål er oppstilt for virksomheten i tiløblingsbrevet for 1999:

- korrekt og effektiv administrasjon og utbetaling av pensjoner gruppe- livsforsikring, yrkesskadeforsikring, ventelønn og boliglån
- resultatrettet budsjettering og økonomistyring
- informasjonsteknologien skal i best mulig grad støtte opp under SPKs mål, herunder effektiv ressursutnyttelse og informasjonsutveksling
- drive aktiv og brukerorientert informasjonsvirksomhet og være lydhør overfor medlemmenes ønsker og behov

Virksomheten til SPK er for det første en del av den statlige arbeidsgiver- og personalpolitikken. I St meld nr 33 heter det at staten må sørge for å ha et effektivt apparat til å administrere pensjonsordningene, som en del av en helhetlig og moderne personalpolitikk.

For det andre har virksomheten også stor betydning for statsfinansene over tid. Statsgarantien for de opparbeidde pensjonsrettighetene (lovens § 1) gir åpenbare styringsinteresser og –behov i forhold til virksomheten.

Utformingen av og kvaliteten på landets største tjenstepensjonsordning, må også antas å havelferdspolitisk betydning og interesse, jf også samordningen med folketrygden og koblingen til Sosial- og helsedepartementets arbeids- og ansvarsområde.

4.3.2 Styringsområder og styrings og kommunikasjonsformer

Hvordan slår så disse formålene og hensynene til praksis når det gjelder styringsbehov og hva det faktisk styres på? På grunnlag av dokumenter og intervjuer skal vi skissere et bilde av det nedenfor. Vi skal se på:

- styring av virksomhetens formål og oppgaver
- styring av ressurstilførsel og volumet på virksomheten
- styring av organisering og administrative prosesser
- styring av virksomhetens forhold til omgivelsene.

En klarlegging av dagens styringsområder og styrings- og kommunikasjonsformer i praksis er viktig når tilknytningsformen skal vurderes. Dette vil kunne si noe om styringsbehov – og eventuelt om behov for å legge om styringen og/eller for å endre tilknytningsform.

Formål og oppgaver

Det er klare styringsinteresser knyttet til *virksomhetens formål og oppgaver*, dvs til innholdet av SPKs virksomhet. Som før nevnt behandles hovedspørsmål knyttet til dette også av Stortinget.

Statsforvaltningsavdelingen er den avdelingen i Arbeids- og administrasjonsdepartementet som har ansvaret for etatsstyringen av SPK. Denne avdelingen har i etatsstyringen lagt vekt på styring av produkter og kvalitet, og oppgir å ha hatt en ganske tett oppfølging på disse områdene, jf også tildelingsbrevene og den siste tids oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse og Innst S nr 176 (se kapittel 3.5).

Spørsmålet om SIKs virkefelt og avgrensningen av dette i forhold til fristilte virksomheter (noe som oppdraget for denne utredningen er en del av) ønsker den etatsstyrende avdelingen i departementet også å styre. *Meninitiativet* til å reise spørsmålet om virkefelt og differensiering av produkter i forhold til ulike grupper av kunder og medlemmer er kommet fra SPK. Det er for øvrig ikke uvanlig at det er virksomheten, og ikke overordnet nivå, som tar initiativet og inntar pådriverrrollen i slike tilfeller.

For den statlige arbeidsgiveren (representert ved *Arbeidsgiveravdelingen* i AAD er det viktig å ha en statlig tjenstepensjonsordning for de statsansatte som er minst like god som andre arbeidsgiveres, og som administreres godt og effektivt. Det skal være rettidige og korrekte utbetalinger under de forskjellige produkt- og tjenestegruppene.

Styringen blir i hovedsak innrettet på rettighetene, og at de oppfylles. På politisk nivå framstår det som viktig at det ikke oppstår omfattende og vedvarende kritikk mot ordningene fra pensjonistgruppene. De siste årenes tildelingsbrev har forsøkt å utvikle indikatorer knyttet til rettidige og korrekte utbetalinger. Derimot ser det ut til å være langt mindre styringsmessig oppmerksomhet om kvalitet og innretning på tjenester overfor medlemsvirksomheter og yrkesaktive. Overfor dem er det hovedsakelig informasjonsvirksomhet som har vært fokusert i tildelingsbrevene.

Arbeidsgiveravdelingen gir uttrykk for at deres primære styringsinteresser er knyttet til monopolvirksomheten, dvs. tjenstepensjonsordningene for statsforvaltningen, som avdelingen ivaretar arbeidsgiveransvaret for.

Et annet viktig virkemiddel for å styre på innhold for Arbeidsgiveravdelingen, er de juridiske – utformingen av regelverket for den lovbaserte monopolvirksomheten (pensjonslovgivningen m.v.). Det synes imidlertid å være allmenn enighet om at regelverket er blitt svært komplisert, og bør forenkles. Regelverksutformingen er dessuten ikke bare et resultat av tradisjonelle byråkratisk-politiske beslutningsprosesser, men også til dels av forhandlinger mellom partene i statlig sektor. De to nevnte forholdene gjør ikke nødvendigvis bruken av juridiske virkemidler til et særlig presist styringsvirkemiddel.

Arbeidsgiveravdelingen vektlegger at det må være overordnet kontroll med overholdelse av regelverket, med hvilke produkter som tilbys, og med kvaliteten på tjenestene.

Som nevnt i kapittel 3, er AAD ved Arbeidsgiveravdelingen fagdepartement for SPK på pensjonsområdet (unntatt samordningsspørsmål som ligger under SHD) gjennom lov om SPK, andre pensjonslover og tariffavtaler, ventelønn gjennom tjenestemannsloven, boliglån gjennom Hovedtariffavtalen og administrative vedtak og yrkesskadeforsikring gjennom Hovedtariffavtalens fellesbestemmelser (lov om yrkesskadeforsikring hører under JD), og gruppelivsforsikring gjennom Hovedtariffavtalens fellesbestemmelser.

Som fagetat på disse områdene mener SPK at den har et selvstendig ansvar og en plikt til å ta initiativ til å fremme forslag til forbedringer innenfor disse fem oppgaveområdene både når det gjelder produktutvikling, regelverks forenkling, endring av praksis, administrative forenklinger, virkeområde, målgrupper m.v. Initiativ av denne typen anser SPK å være helt naturlig i en dialog mellom fagetat og fagdepartement. SPK tilstreber en skriftlig og formell framstilling av initiativ og forslag i slike saker.

Når SPK fremmer forslag til regelendringer m.m., er formen skriftlig, men det er også muntlig kontakt for å utdype synspunktene. Dette er ofte en nødvendighet fordi regelverket på de aktuelle områdene er meget komplisert.

SPK som fagetat blir også trukket inn i utvalg, arbeidsgrupper og sekretariat innenfor fagområdet. AAD ber i noen grad om at SPK foretar utredninger og konsekvensvurderinger på enkelte av fagområdene, f.eks. i forbindelse med lønnsoppgjør, lovforslag m.m. SPK har en viktig funksjon overfor Arbeidsgiveravdelingen, i samband med sistnevntes rolle som sekretariat for politisk ledelse i arbeidsgiverspørsmål. Ved de sentrale lønns- og tarifforhandlingene brukes SPK som rådgivende eksperter og bistandsyttere, og foretar utredninger av økonomiske og juridiske konsekvenser. Departementet oppgir å ha behov for den kompetansen som finnes i SPK i løsningen av disse oppgavene fordi det selv ikke besitter den. Dette ser SPK på som en naturlig del av dialogen mellom fagdepartement og -etat. Forespørsler kan også komme direkte fra SHD og FIN.

SPK anslår å bruke mellom to og tre årsverk på fagsaker overfor departementet.

Når det gjelder fortolkningen av pensjonsregler, forelegges spørsmål i begrenset utstrekning for departementet. Departementet har etter SPKs oppfatning i alminnelighet ikke instruksjonsmyndighet overfor SPK i slike saker. Enkeltvedtak skal i stedet prøves for Trygderetten. I disse saker ligger styringsansvaret i SPKs styre. Departementet utøver sin myndighet i medhold av lovgivningen, eventuelt gjennom delegert lovgivningsmyndighet.

Noe av kontakten mellom SPK og Arbeidsgiveravdelingen er en direkte konsekvens av at avgjøresmyndigheten er lagt til AAD, og at SPK er avhengig av departementets vedtak før SPK kan iverksette vedtaket. Dette gjelder oppgaver som: pensjon av statskassen over kapittel 1541 på statsbudsjettet, (foreløpig) vedtak om innlemming av virksomheter i medhold av

pensjonsloven § 10, godkjenning av tariffavtaler om AFP utenfor statlig sektor, og en del andre sakstyper. I slike saker vil det være en dialog mellom SPK og AGA, ofte ut fra en praktisk tilnærming for å kunne få iverksatt vedtakene så raskt som mulig, slik at vedkommende medlemmer saken gjelder får best mulig service. SPK tilstreber skriftlig saksbehandling i slike saker.

Det rapporteres fra informantene om hyppig, iallfall ukentlig kontakt på saksbehandler- og ledernivå mellom departementsavddingen og SPK i fagsaker. Kommunikasjonen i fagsaker understøttes sannsynligvis av at enkelte medarbeidere har arbeidserfaring fra begge virksomhetene. I den grad det forekommer ”styring” og påvirkning, kan den i slike tilfeller som her beskrevet gå begge veier (merknad: litteraturhenvisning?). SPK hevder at forekomst av styring nedenfra ikke er i samsvar med deres oppfatning av situasjonen. Dette er ikke undersøkt nærmere i dette prosjektet av tidsmessige grunner.

Vi konstaterer at SPK framstår som en viktig premissleverandør og fagetat på feltet, og at departementet er avhengig av SPKs kompetanse i egen oppgaveløsning. Informantene rapporterer om et tett og godt samarbeid og relativt jevnlig kontakt mellom departement og SPK i fagsaker.

Økonomi og ressurstilførsel

Statsgarantien for pensjonsrettighetene, tilskuddene som må gis årlig for å dekke opp for de årlige pensjonsutbetalingene (”utlikningen”) og den monopolbaserte tjenesteytingen for hoveddelen av SPKs virksomhet gir opphav til overordnede styringsinteresser også når det gjelder *tilførselen av ressurser og volumet på SPKs virksomhet* både fra etatsstyrer i overordnet departement og fra Finansdepartementet. Finansdepartementets interesse av finansiell kontroll må særlig antas å være knyttet til statsgarantien som i dag beløper seg til om lag 145 milliarder kroner for opptjente pensjonsrettigheter.

I dag er det slik, at i samband med den ordinære budsjettbehandlingen, behandler Finansdepartementet både overslagsbevilgningene til pensjonsutbetalingene (kapittel 1542 på 5,2 milliarder kroner i 1998, samt andre, mindre poster) og bevilgningene til driften av SPK (kapittel 1540 på 110 millioner kroner i 1998). Mens det i budsjettssammenheng er vanskelig å styre på volum eller vilkår for de store beløpene knyttet til regelfestede ordninger, drives det styring på innsatsfaktorene for å håndtere disse ordningene, dvs. på driften (kapittel 1540), som har vært gjenstand for kutt de siste årene. Driftsutgiftene vurderes således i utgangspunktet uavhengig av endringer i inntekter og arbeidsmengde. Men når det gjelder inntekter, har virksomheten fått en merinntektsfullmakt (se nedenfor).

For ca 55 prosent av de yrkesaktive medlemmene i SPK betales det i dag direkte aktuarberegnet premie fra medlemsvirksomhetene, mens rundt 45 prosent inngår i det sentrale statstilskuddet. Dette utgjør *et potensiale* for styring fra medlemsvirksomhetenes/kundenes side. Men med dagens standardiserte ordninger er det åpenbart at disse har liten innflytelse på innhold i produktene (jf også over).

AAD fastsetter i dag prisene på produkter eller premier etter forslag fra SPK. Denne fastsettingen skjer etter samråd med Finansdepartementet, som oppfattes å ha stor reell innflytelse på fastsettingen. Dette gjøres enten som direktevedtak om premiestørrelser eller i form av behandling av budsjettforslag.

Det skjer også en styring med virksomhetens inntektsvolum gjennom statsbudsjettbehandlingen ved at SPK har egne inntektskapitler. Imidlertid er det siden 1997 gitt en merinntektsfullmakt i form av såkalte romertallsvedtak av Stortinget. Dette åpner for større fleksibilitet når det gjelder inntjening og bruk av merinntektene i forhold til de budsjetterte rammene på innteks- og utgifts-siden ved at virksomheten har fullmakt til å overskride driftsutgiftene mot tilsvarende merinntekter. Dette gjelder bare merinntekter som er knyttet til aktiviteter i SPK, og merinntektene kan bare brukes til drift av SPK (kapittel 1540). Merinntektene går derfor i praksis i all hovedsak til å dekke økte driftskostnader som følge av økte volumer, og er ikke knyttet til tilskuddsbudsjettet og pensjonsutbetalinger.

Intern organisering og administrative prosesser

Styring av organisering og administrative prosesser ligger i stor utstrekning til virksomheten selv å utøve i henhold til instruks for SPK og praktiseringen av den. Bare administrerende direktør utnevnes av Kongen, andre tilsetninger foretas nå av SPK selv. I samband med omorganiseringer er det administrerende direktør og den øvrige ledelsen i virksomheten som er i førersetet. Styret for virksomheten fungerer som en fagnemnd og spiller ingen rolle i denne typen beslutningsprosesser. SPK bestemmer selv sin organisasjonsstruktur, og den skal ikke fastsettes av departementet. Stortinget orienteres iht. budsjettreglementet om opprettelser av organisatoriske stillinger av vesentlig karakter.

Derimot kan det registreres en betydelig overordnet styringsinteresse i tilknytning til de problemene SPK har hatt, og fortsatt har, med tjenestekvalitet, kvalitet på medlemsdata med mer. Departementet (etatsstyrende avdeling) har engasjert seg i dette de senere årene. Dette reflekteres i målformuleringen knyttet til innsatsfaktorer som bruk av IT, i departementets engasjement av eksterne rådgivere knyttet til TOPP-prosjektet og kvaliteten i medlemsdata, jf også innholdet i tildelingsbrevet for 1999.

Styring av og samordning med omgivelsene

Når det gjelder samordningsmessig styring og styring av SPKs forhold til omgivelsene, ligger de viktigste virkemidlene i lover og avtaler. SPKs virksomhet er som annen pensjons- og forsikringsvirksomhet svært regelstyrt, slik at relasjonene til omgivelsene influeres mye av det.

Et viktig element er loven om samordning av pensjons- og trygdeytelser som forvaltes av Sosial- og helsedepartementet. Loven regulerer forholdet mellom statens tjenstepensjoner og folketrygden.

Et annet viktig element er overføringsavtalen innenfor offentlig sektor som regulerer behandling av pensjon for arbeidstakere som skifter arbeidsplass

mellom statlig og kommunal sektor. Et viktig formål er å fremme mobiliteten for arbeidstakere innenfor offentlig sektor. Arbeidsgiveravdelingen i departementet har tradisjonelt hatt interesse av at SPK skal være normsetter på pensjonsområdet gjennom sin støtte og gjennom utformingen av de ulike tjenstepensjonsordningene. Departementet ønsker at det skal være en parallelitet mellom eget forhold som arbeidsgiver til Kommunenes Sentralforbund, og det forholdet SPK skal ha til Kommunal Landspensjonskasse (KLP).

Innenfor de ovennevnte rammene har SPK handlefrihet til å inngå avtaler og ha relasjoner til medlemsvirksomheter og andre samarbeidspartnere. SPK har en stor kontaktflate med medlemsvirksomheter og andre pensjonskasser i den daglige oppgaveløsningen. SPK inngår avtaler om overføring av pensjonsrettigheter, jf. lovens § 46. Det er styret som inngår slike avtaler. SPK har i medhold av overføringsavtalen § 1 en koordinerende rolle under overføringsavtalen som ivaretas uten særlig godtgjørelse fra avtalepartene. En hovedoppgave er å tilse at ordningene under overføringsavtalen ikke i for stor grad avviker fra normen. SPK er varsom med å gi direktiver eller utarbeide rundskriv som gjør inngrep i det kommunale avtaleverket, men dette har skjedd. Når det må innføres et nettsystem for enke- og barnepensjoner, vil SPK eksempelvis pålegge avtalepartene å forberede en tilpasning til dette.

SPK inngår avtaler som kunde på linje med statsetater.

I rollen som leverandør, oppgir SPK at en tidvis deltar i anbudom gruppe- og yrkesskadeforsikring og også i konkurranse om pensjonsordninger. SPK inngår avtaler med fristilte virksomheter, hvor det kun er i administrative forhold at avtalen innebærer annet enn en henvisning til det regelverket som er fastsatt ved lov eller tariffavtale. Foreløpig er det bare inngått et begrenset antall slike avtaler.

4.3.3 Balansepunktet mellom departementet og SPK

Balansepunktet på de fire styringsområdene

Gjennomgangen bekrefter at SPK formelt og reelt styres som et ordinært forvaltningsorgan, og at det drives etatsstyring av virksomheten. Hvordan slik etatsstyring utøves i praksis, varierer mellom virksomheter, og bør allment tilpasses den virksomheten og den sektoren det gjelder³⁸. Det har da heller ikke vært et formål for utredningen å beskrive på en uttømmende måte hvordan styringen av SPK skjer og vurdere om den er hensiktsmessig. Derimot har det vært viktig å få et visst innblikk i hvor balansepunktet mellom departementet og virksomhet formelt og i praksis ligger i dag.

Styret har ingen rolle i styringskjeden, men fungerer som fagnemnd og saksbehandlende instans i nærmere definerte saker. Det blir altså et spørsmål om forholdet og balansepunktet mellom departementet og den daglige ledelsen i SPK.

³⁸ Statskonsult temahefte 1997: Etatsstyring. Erfaringer og utfordringer.

Departementet er forholdsvis mye engasjert i *den innholdsmessige styringen* og kontrollen med SPKs virksomhet. Den politiske betydningen av SPKs virksomhet er først og fremst knyttet til kravene som settes til at pensjonsutbetalinger skal være korrekte og skje i rett tid. Dette er også Stortinget og dets kontrollorgan Riksrevisjonen opptatt av.

De sentrale statsmyndighetenes utforming av lover og forskrifter samt forhandlingsresultater er avgjørende for innholdet i mye av SPKs virksomhet. Medlemsvirksomhetenes oppfatninger har liten eller ingen betydning (se også nedenfor).

Departementet, det vil mer presist si Arbeidsgiveravdelingen, ser ut til å benytte SPK som en ”forlenget departementsarm” i egen løpende behandling av fagsaker og i utrednings- og rådgivningsoppgaver knyttet til lønnsoppgjørene. Her framstår det faglige samvirket som tett. I den utstrekning det er snakk om styring og påvirkning på beslutningsatferd, er det i slike tilfeller av forholdsvis rutinisert samhandling vanskelig å bedømme hvilken vei styringen går uten nærmere undersøkelser.

Problemene knyttet til for dårlig tjenestekvalitet, kvalitet på medlemsregistre og IT-satsingen gjennom TOPP-prosjektet ser ut til å ha ført til et sterkere departementsengasjement også med hensyn til *interne administrative prosesser* i SPK. Dette er muligens et tidsavgrenset fenomen, og er ikke noe særsyn i forhold til andre norske departementers engasjement overfor underliggende virksomheter i mer eller mindre tilsvarende situasjon. Dette gjør at det styres på en blanding av resultater/output og innsatsfaktorer og hvordan de utformes. Departementets engasjement på det sistnevnte feltet må antas å gjenspeile et styringsbehov og et overordnet politisk *ansvar* for SPKs leveranser og tjenestekvalitet, og at sammenhengen med IT-løsningene anses så sterke at dette er nødvendig.

Statens garantiansvar og monopolsituasjonen for en stor del av virksomheten gir også opphav til en klar overvekt på departementssiden når det gjelder *styring med ressurstilførselen og volumet på virksomheten*. Her kommer Finansdepartementet sterkt inn som en reell styringsaktør – også framfor fagdepartementet. Finansdepartementet styrer særlig på omfanget av driftsbudsjettet, mens tilskuddene til dekning av pensjonsutgiftene for det enkelte året er regelverksstyrte og derfor mindre påvirkbare i budsjettssammenheng. Finansdepartementet spiller også en sentral rolle når AAD formelt skal fastsette prisene på SPKs produkter. De medlemsvirksomhetene som betaler aktuarberegnet premie, har i dag liten påvirkning på tjenestenivå/ytelser, og influerer dermed i liten grad direkte på volumet av tjenesteproduksjonen.

SPK har en relativt stor kontaktflate med omgivelsene. SPKs forhold til omgivelsene reguleres i stor grad av lovverk og avtaler inngått og forvaltet på overordnet nivå. Både utrednings og rådgivningsoppgavene og den tette kontakten og kommunikasjonshyppigheten på saksbehandlernivået innenfor arbeidsgiverpolitikkområdet trekker SPK enda nærmere departementet enn de formelle rammevilkårene i utgangspunktet skulle tilsi.

Oppsummerende vurdering

Samlet sett framstår balansepunktet mellom departementet og SPK å ligge nærmest departementet, men en del forhold drar også mot SPKs side av skalaen.

Departementets etatsstyring avgrensner neppe SPKs handlefrihet mer enn den gjør for andre ordinære forvaltningsorganer. Men SPK er i tillegg mer lov og regelstyrt enn antakelig flertallet av forvaltningsorganene. Dette er felles for hele pensjonssektoren (om enn med ulike regelverkssett). SPK besitter en faglig kompetanse på pensjonsområdet som departementet er avhengig av. Det er sannsynlig at styring og påvirkning går begge veier. Med den kommunikasjons praksisen som er utviklet utenom den formaliserte etatsstyringen, vil det kreve mer å kartlegge den enn mandatet og fristen for dette prosjektet gir rom for.

På økonomisiden styres SPK som et ordinært bruttobudsjettet organ, med en noe større frihetsgrad gjennom merinntektsfullmakten. I tillegg fastsetter AAD i samråd med Finansdepartementet produktprisene, men den bygger for en dels vedkommende på SPKs beregningsgrunnlag og forslag. Handlefriheten for SPK er størst når det gjelder organisering og administrative prosesser. Muligens er en del av elementene som trekker i departementets retning på dette feltet og når det gjelder den innholdsmessige styringen, tidsavgrenset av arbeidet for å overkomme problemene knyttet til tjenestekvaliteten og servicenivået mv.

4.4 Erfaringer med dagens organisasjonsmodell – behov for reformer?

I dette avsnittet skal vi se på hvordan erfaringene er med dagens organisasjonsmodell. Gjennom intervjuene i Statens Pensjonskasse og i Arbeids- og administrasjonsdepartementet er det innhentet erfaringer med dagens tilknytningsform, utformingen og praktiseringen av den og synspunkter på reformbehov.

Som grunnlag for synspunkter og vurderinger som her gjengis – og fortolkes av Statskonsult, viser vi til omtalen av hovedtrekk ved dagens tilknytningsform og fullmaktsforhold, og overordnede styringsinteresser, styringsgjenstander og styringsformer i kapitlene 4.2 og 4.3.

4.4.1 Styrings- og ansvarsforhold

- Både i departementet og i virksomheten oppfattes SPK som et ordinært forvaltningsorgan. Arbeidsgiveravdelingen ser på SPK som en forvaltningsvirksomhet, som benyttes som en underliggende etat også i løsnings av avdelingens oppgaver som sekretariat for den politiske ledelsen. Dette er i samsvar med formuleringen i St meld nr 33, men ikke med den formelle som hevdes i lovforarbeidene og av regjeringsadvokatembetet (se kapittel 4.2).

-
- Statsrådets ansvar omfatter hele virksomheten. Det er i tillegg satt spørsmålsteget ved hvor klart ansvarsgrensen kan trekkes mellom statsråden og styret for Pensjonsordningen for apoteketaten (POA), som er et selvstendig rettssubjekt uten statsgaranti. Departementet har fastsatt instruksene for POA, og administrerende direktør leder styret. At SPK administrerer POA er ikke avtalefestet mellom de to partene, men regulert gjennom loven for POA.
 - Lov om Statens Pensjonskasse omfatter et regelsett for *virksomheten* SPK og et regelverk for de ulike pensjonsordningene. Regelsettet for virksomheten er lite oppdatert og virker lite styrende for den daglige virksomheten. Grenseoppgangen mellom virksomhetsreglene og pensjonsordningsreglene i dagens lov er uklar.
 - Det skjer en direkte etatsstyring av SPK gjennom tildelingsbrev, etatsstyringsmøter og styringsdialog i løpet av budsjettåret.
 - Styringskjeden går ikke via styret, som ikke ivaretar noen funksjoner knyttet til budsjett og økonomi, virksomhetsplan osv. Styret avlastes dermed verken departementet eller den daglige ledelsen i SPK med oppgaver og ansvar for sentrale administrative og økonomiske saker. Blant forvaltningsorganer med styre, er det oftest slik at styrene har slike oppgaver.
 - Det er det samme departementet som er ”eier”, myndighetsutøver/ regelverksforvalter og ansvarlig for tilskudd/overføringer (eller det som kan utvikles til ”kjøp” av tjenester). Sett fra SPKs side, oppleves flytende ansvarsforhold og utydelighet i styringen som et problem. Her kan ordningen med todepartementsavdelinger i utøvelsen av ulike funksjoner og av styringen, være en medvirkende årsak til problemoppfatningen.³⁹
 - Tildelingsbrevet og etatsstyringsmøtene skal ivareta funksjonen som samlingsplass for disse rollene og som strategisk redskap. Det er tvil om dette lykkes fullt ut i dag. Mye av den faglige, forvaltningsmessige styringen og kommunikasjonen ivaretas av AGA på annet vis (se nedenfor). Og etatsstyringsmøtene oppgis ikke primært å være arena for strategidiskussjoner, men på den annen side er det gjennomført flere separate, formaliserte møter for diskusjon av strategi mellom departementet og virksomheten.
 - Etatsstyringsfunksjonen ivaretas av Statsforvaltningsavdelingen. Tildelingsbrevet er lagt opp i henhold til resultat- og rammestyringsprinsipper, men det styrer til dels også på prosesser og innsatsfaktorer. Kontakten mellom Statsforvaltningsavdelingen og SPK er relativt formalisert. Den oppleves å fungere i hovedsak godt, og det ble betraktet som et framskritt da funksjonen ble lagt til denne avdelingen. Men kapasitetsproblemer i den etatsstyrende avdelingen som følge av andre oppgaver kan gå ut over ivare

³⁹ Statskonsult vil påpeke på allment grunnlag at det ikke er usannsynlig at det kan være motstridende hensyn knyttet til for det første som *eier*; å sørge for en velfungerende virksomhet, for det andre som *forvaltningsorgan*; å pålegge og forvalte nye oppgaver og kompliserende regelverk å forvalte, og for det tredje som *kjøper*; å forhandle fram best mulig tjenester til lavest mulig pris, jf også St meld nr 40 (1997–98) om eierskap i næringslivet.

takelsen av etatsstyrings- og eierfunksjonen overfor SPK. Departementet oppleves tydeligst i etatsstyringsrollen av SPK.

- Arbeidsgiveravdelingen ivaretar både rollen som lovforvaltnings- og myndighetsutøvende organ og som ”kjøper av tjenester” på tjeneste pensjonsområdet.
- Arbeidsgiveravdelingen legger mest vekt på rollen som regelverksutvikler og regelforvalter. Det er tett faglig kontakt og kommunikasjon mellom Arbeidsgiveravdelingen og SPK. Det kommuniseres pr brev om endringer i regelverk, fortolkning osv. i løpet av året. Dessuten er det møter og telefonisk kontakt på saksbehandler- og ledernivå. Slike kommunikasjonsformer er bare mulig innenfor den tradisjonelle forvaltningsmodellen.
- Oppfølgingen av rollen som ”kjøper av tjenestepensjoner” til de statsansatte synes lite utviklet og bevisstgjort, og ivaretas primært gjennom en relativt lite spesifisert budsjettekst knyttet til overføringene/tilskuddene og løpende kontakt på saksbehandlerplan. Utviklingsmessig står en her åpenbart langt unna avtalebaserte styringsteknikker.

4.4.2 Budsjett- og økonomiforvaltning

- Finansdepartementet oppfattes å spille en sentral rolle i forbindelse med ivaretagelsen av statens garantiansvar. Med hensyn til ressurstilførselen og prisfastsetting oppfattes Finansdepartementet å være den sentrale premiss leverandøren overfor SPKs fagdepartement.
- SPK oppfatter det slik at innenfor dagens modell er det ikke er gode mekanismer for å fastlegge hvilke tjenester medlemsvirksomhetene ønsker til hvilken kvalitet og pris. Når det gjelder sammenhengen mellom betalingen fra den enkelte medlemsvirksomheten og ytelse og service, er det for dem som betaler premie direkte til SPK i prinsippet full sammenheng mellom pris og ytelse gjennom de aktuarielle beregningene.. Men når det gjelder prisen på administrasjon og service, er det ikke en direkte sammenheng. Administrasjonsprisen som er 0,15 prosent av premiegrunnlaget, er en gjennomsnittspris for alle medlemsvirksomheter – uavhengig om de har 30 000 medlemmer eller 3 medlemmer. De rapporterer til SPK elektronisk eller på papir og etterspør informasjon, kurs m.m. I prinsippet skal alle få lik behandling. Prisen på 0,15 prosent er heller ikke fastsatt ut fra SPKs faktiske kostnader, men som et skjønnsmessig vurdert anslag. 0,15 prosent vil i dag ikke dekke de faktiske løpende driftskostnadene. Investeringskostnader, renteutgifter og avskrivninger på pensjoner og kapitalkostnader er heller ikke inkludert i prisen.
- Ifølge SPK er det ønskelig med en omlegging av måten *fastsette priser* på – fra en sentralisert ordning med Finansdepartementet som myndighet til en desentralisert ordning kombinert med overordnet fastsetting av rammevilkår og krav til for eksempel overskudd.

-
- Bevilgningsfinansieringen av *driftsbudsjettet* på ett kapittel i statsbudsjettet oppfattes som lite formålstjenlig. Den hindrer ifølge SPK den koplingen mellom betaling og volum/ytelse/servicenivå som kan oppnås gjennom premiefinansiering av produkter inkludert administrasjonen av dem. I virksomheten selv synes det å være en oppfatning av at når arbeidsmengden øker som følge av økning i tallet på pensjonister og etterspørsel fra medlemsvirksomheter og enkeltmedlemmer, og driftsbevilgningen samtidig skjæres ned, skaper dette et (akkumulert) ressursgap som er uhenksommessig både for enkeltmedlemmer, virksomheter og for staten.

Departementet mener også at bevilgningsfinansiering av SPKs driftsbudsjett med stor årlig volumøkning ikke viser seg å ivareta SPKs behov for økte ressurser i tilstrekkelig grad. De antakelig viktigste argumentene for fortsatt overordnet prisfastsetting og bevilgningsfinansiering av driftsbudsjettet er at det dreier seg om bruk av statens penger, for størstedelen monopolbasert tjenesteyting og at ytelsene er statsgarantert.

- Den manglende forutsigbarheten med hensyn til *investeringsbevilgninger* og ettårshorizonten for dem, oppfattes som et planleggingsproblem av ledelsen i SPK.
- Dette forsterkes av at investeringer skjer etter kontantprinsippet. Det vil si at det ikke foretas *avskrivninger*, og at ordinære regnskapsprinsipper ikke gjelder. I dagens modell med kontantprinsippet er kapitalslitet usynlig for beslutningstakerne på alle nivåer. Dette framstår som et problem for virksomheten med tanke på å få fram det løpende investeringsbehovet. I en periode på om lag 15 år fram til midten av 1990-årene ble det ikke foretatt utstyrsinvesteringer i SPK. Selv etter de siste årenes investeringer i IT-utstyr, er det ifølge SPK et behov for utstyrsinvesteringer på om lag 100 millioner kroner.
- Forvaltningsorganformen gir ikke anledning til *lånefinansiere* investeringer (med mindre Stortinget har gitt eksplisitt fullmakt til det, noe som skjer svært sjelden). Normalt vil hensynet til statsbudsjettets fullstendighetsprinsipp og det faktum at statens egne innlån er de billigste for de statlige virksomhetene (som ikke har et selvstendig formelt budsjettansvar) tilsi ordinær bevilgningsfinansiering av lån. SPKs argument er at utstyrsinvesteringer vil effektivisere virksomheten og skape bedre tjenester for medlemmene/kundene og billigere tjenester for staten.

4.4.3 Personalforvaltning og offentligrettslige forhold

- Det er ikke framkommet store problemer som følge av forvaltningsmodellen – med de ansattes status som statstjenestemenn.
- Men i de senere årene har SPK fått større vanskeligheter med å rekruttere nøkkelpersonell og ledere. I forhold til dette opplever ledelsen i SPK dagens

modell som problematisk, særlig i forhold til prestasjonsavlønning og bonussystemer. Problemene med å være underlagt Hovedtariffavtalen oppfattes også som økende.

- Som forvaltningsorgan gjelder i utgangspunktet forvaltningsloven og offentlighetsloven for virksomheten. Vedtak om individuelle rettigheter etter pensjonsordningene omfattes av forvaltningsloven, og trygderetten er ankeinstans etter lov om anke til trygderetten. Dette er personrelaterte saker, og som det framgår av kapittel 3, blir 85–90 prosent av sakene unntatt offentlighet etter offl. § 5 a (unntak for opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt). Heller ikke på dette feltet synes derfor trekk ved selve tilknytningsformen å spille inn på de hensynene som skal ivaretas.

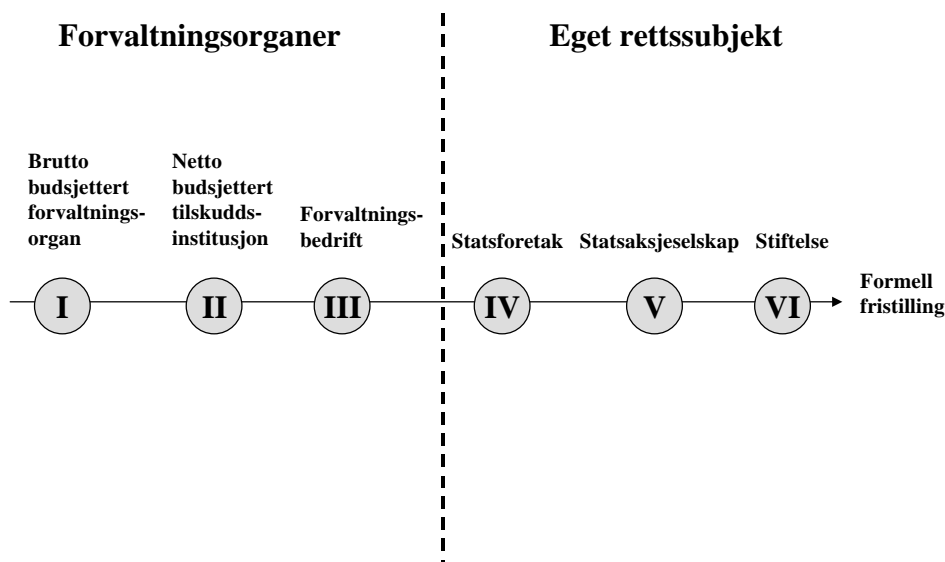
5 Alternative tilknytningsformer

5.1 Hovedformene

5.1.1 Hovedmodeller for organisering av statlig virksomhet

I dette kapitlet skal det gis en oversikt over de alternativene til dagens tilknytningsform som teoretisk foreligger for Statens Pensjonskasse. For en mer utførlig framstilling om formene og bruken av dem, viser vi til Statskonsultrapport 1998:18 *Fakta, former og fristilling. Statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer*, og til NOU 1999:15 *Hvor nært skal det være? Tilknytningsformer for offentlige sykehus*.

Figur 5.1 - Hovedmodeller for organisering av statlig virksomhet (etter NOU 1999:15)



Sentrale trekk som skiller hovedtilknytningsformene forvaltningsorgan, selskap og stiftelse er:

- Rettslig status: hvorvidt virksomheten er en del av staten som juridisk person eller er et eget rettssubjekt.
- Plassering av ansvaret for organisering og strategisk styring hos sentrale organer eller virksomheten selv.
- Plassering av ansvaret for økonomi og tilførsel av finansielle ressurser hos sentrale organer eller virksomheten selv.
- Muligheter til å ivareta overordnede styringsbehov i forhold til den løpende driften.

- Personalets status; statstjenestemenn eller ikke, til dels ulikt lovverk og forskjellig avtaleverk.

Hovedformen forvaltningsorgan

Innenfor staten som juridisk person, dvs. innenfor hovedformen forvaltningsorgan, foreligger to alternative modeller til den ordinære forvaltningsorganformen som SPK i dag er organisert innenfor:

- statlig nettobudsjettert tilskudsorgan (også kalt forvaltningsorgan med særskilte fullmakter)(kapittel 5.2)
- forvaltningsbedrifter (kapittel 5.3)

Statsselskaper

Når virksomheten er organisert som eget rettssubjekt i form av selskap og er heleid av staten (se kapittel 5.4), foreligger følgende alternativer:

- statsforetak (kapittel 5.5)
- statsaksjeselskap (kapittel 5.6)
- særlovselskap og fond organisert etter egen lov (kapittel 5.7)

Stiftelse

- stiftelse er selveiende og organisert etter lov om stiftelser (kapittel 5.8).

5.1.2 Tilknytningsformer og styringsformer

Kontraktstyring kan nyttes ved siden av etatsstyring og eierstyring, eller i istedenfor de sistnevnte styringsformene overfor stiftelser. Innholdet og forpliktelsene i kontraktstyringen vil imidlertid være ulik avhengig av tilknytningsform. De ulike styringsformene er illustrert i tabellen under.

Tabell 5.1 Tilknytningsformer og styringsformer etter NOU 1999:15

<i>Tilknytningsform</i>	<i>Styringsformer</i>	
Forvaltningsorgan	ETATSSTYRING/EIERSTYRING	Kontrakt- og avtalestyring
	Etatsstyring, <i>kan utøve styring over alle sider av virksomheten, instruksjon</i>	"Avtaler", men ikke juridisk forpliktende
Selskap	Eierstyring – formelle krav til hvordan styring utøves, instruksjon <i>kan bare utøves gjennom gitte fora</i>	Kontrakter, juridisk forpliktende fordi selvstendig rettssubjekt
Stiftelse	Selveiende og selvstyrende	Kontrakter, juridisk forpliktende fordi selvstendig rettssubjekt

Nedenfor kommenteres styringsformene nærmere.

Hovedforskjellen mellom den politisk-demokratiske styringen av forvaltningsorganer, selskaper og stiftelser er:

- Forvaltningsorganer er del av staten som juridisk person og styres gjennom instruksjon og hierarkisk baserte beslutninger.
- Selskaper styres gjennom eierposisjon i de formelle eierfora (generalforsamling, foretaksmøte, årsmøte).
- Stiftelser er selvstyrende og selveiende og kan verken styres gjennom instruksjon eller fra eierposisjon.

De politisk-demokratiske styringsmulighetene er med andre ord ulike i *etatsstyring og eierstyring*. Etatsstyring gir *mulighet* til å styre *alle* sider ved en virksomhet, også den *løpende driften*. Dersom en virksomhet er organisert som selskap, vil styringen måtte utøves gjennom eierposisjon og *muligheten* for styring av alle sider av virksomheten, vil reduseres som følge av de formelle kravene som stilles i utøvelsen av styringen.

Innenfor forvaltningsorganmodellen kan det også legges rammer knyttet til hvilke sider av virksomheten som skal underlegges politisk-demokratisk styring. Etatsstyring kan utformes i et målstyringsperspektiv ved at staten utøver den strategiske styringen av virksomheten gjennom å klargjøre og tydeliggjøre overordnede mål for virksomheten, bestemme hvilke rammer virksomheten skal virke innenfor, vedta hovedprioriteringer og stille resultatkrav. Innenfor rammen av disse beslutningene får virksomhetsledelsen et helhetlig ansvar for hvordan driften gjennomføres. Imidlertid vil det ikke være noen garanti for at ikke overordnet myndighet likevel utøver løpende styring av virksomheten. Dette følger særlig av det helhetlige politiske og juridiske ansvar overordnet myndighet har for virksomheten.

I tillegg til de styringsmulighetene som ligger i etatsstyring og eierstyring kan kontraktstyring nyttes. Ved *kontraktstyring* fokuseres det på at det aktuelle statlige organet disponerer de økonomiske ressursene som det offentlige har avsatt til dets formål. Staten vil stille krav til kontraktens innhold og på denne måten sikre at tjenestene ytes i henhold til de sektorpolitiske målsettingene. Kontraktstyring fordrer at staten klargjør hvilke krav og vilkår som stilles til de midlene virksomheten tilføres.

I forhold til selskaper og stiftelser vil kontraktene være *juridisk* forpliktende, mens dette ikke vil være tilfelle overfor forvaltningsorganer. Staten kan ikke inngå juridisk forpliktende avtaler med seg selv. Kontrakter med virksomheter organisert som forvaltningsorgan kan karakteriseres som *avtaler*. Slike avtaler vil *ikke* kunne anses som *juridisk* forpliktende.⁴⁰ Selv om ikke avtalene er *juridisk* forpliktende, vil de likevel kunne oppfattes som forpliktende.

⁴⁰ For enkelthets skyld brukes felles benevnelsen kontraktstyring også om ”avtalestyring”.

Staten har ikke styringsmuligheter overfor stiftelser, verken gjennom etatsstyring eller eierstyring. Kontraktstyring blir da det primære styringsvirkemidlet for staten, gitt at det foreligger styringsinteresser knyttet til virksomheten. Styringsvirkemidlene overfor statlig etablerte stiftelser må være indirekte og lik dem som kan brukes overfor andre private rettssubjekter: gjennom særskilt lovgivning, krav til vedtekter i forbindelse med etableringen, adgang til å oppnevne styre/styremedlemmer og løpende finansiering gjennom statlige tilskudd eller kjøp av tjenester knyttet til utføring av spesifikke oppgaver eller resultatkrav. Dersom virkemidlene utnyttes og brukes samtidig overfor en stiftelse, kan styringen av den bli så omfattende og tett at uavhengigheten og stiftelsesformen ikke lenger er reell.⁴¹

5.2 Statlig nettobudsjettert tilskuddsinstitusjon

I dag er det etter Statskonsults beregninger 13 virksomheter som er organisert som statlig nettobudsjettert tilskuddsinstitusjon⁴². Den er også kalt forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

5.2.1 Betegnelse og hovedtrekk ved formen

Det vises til kapittel 4 når det gjelder de viktigste fellestrekkene for alle forvaltningsorganer.

Denne underformen av forvaltningsorganer er ikke en enhetlig form. Det synes å ha variert noe med hensyn til hvilke karakteristika de virksomhetene har som er omtalt som ”forvaltningsorganer med særskilte fullmakter”. Tanken bak betegnelsen forvaltningsorgan med særskilte fullmakter var at fullmaktene er *særskilte* fordi de ikke bare gjelder disponering av økonomi og personellressurser, men også gjelder det faglige innholdet av virksomheten, og de er *vide* på det enkelte området, jf NOU 1989:5, s. 152-153.

Det er en god del variasjon mellom virksomhetene med hensyn til hva fullmaktene konkret gjelder. Statskonsult har foretatt en gjennomgåelse av virksomhetene hittil kalt *forvaltningsorganer med særskilte fullmakter* i samband med en pågående vurdering av dagens statlige tilknytningsformer/organisasjonsmodeller (jf også Statskonsultrapport 1998:18) på oppdrag fra AAD. Den indikerer at det er de *økonomiske* fullmaktene, det vil særlig *si nettobudsjettering* på 50-post i statsbudsjettet og den delvise frikoblingen fra statsbudsjettet og statsregnskapet som er det primære særkjennetegnet (jf også ~~l~~ nedenfor), for denne underformen forvaltningsorganer.

Fullmaktene er ofte nedfelt i virksomhetenes vedtekter. Vedtektene er fastsatt av vedkommende departement i noen flere tilfeller enn ved Kongelig

⁴¹ NOU 1989:5, s. 114, Riksrevisjonen Dokument nr 3:6 (1998–99) og Statskonsultrapport 1998:18, kapittel 6.

⁴² Se omtale av 10 virksomheter i Statskonsultrapport 1998:18. I tillegg kommer Radiumhospitalet, Rikshospitalet og Senter mot etnisk diskriminering.

resolusjon. I ett tilfelle er institusjonens selvstendighet (med en generell formulering) dessuten forankret i lovs form.

Den vedtektsfestede *faglige og innholdsmessige autonomi* som mange av virksomhetene har i forhold til departement/statsråd, rapporteres sjelden å bli satt på prøve. Dessuten vil en statsråd neppe kunne fri seg fra sitt parlamentariske og konstitusjonelle *ansvar* ved å vise til begrensninger som er fastsatt gjennom Kongelig resolusjon og ikke ved lovvedtak i Stortinget.

Statskonsult vil på dette grunnlaget benytte betegnelsen *statlige nettobudsjetterte tilskuddsinstitusjoner* om denne gruppen av forvaltningsorganer, jf slik det også er gjort i NOU 1999:15 om tilknytningsformer for offentlige sykehus.

Særtrekk og variasjoner i denne formen er først og fremst knyttet til at

- Det er gitt unntak fra regelverket for økonomiforvaltning, ved at virksomheten er nettobudsjettert og at bevilgninger gis som en rundsum over en 50-post på statsbudsjettet ("overføring til andre statsregnskaper").
- For flere av virksomhetene er det begrensninger i Kongens og i departementets instruksjonsmyndighet, gjennom at statsmyndighetene hhv. ved lov og ved Kongelig resolusjon er avskåret fra å instruere institusjonen med hensyn til (visse sider ved) utøvelsen av dens virksomhet.
- En virksomhet har unntak fra deler av forvaltningsloven og fra tjenestemannsloven og statlig avtaleverk, ved at de ansatte ikke er statstjenestemenn og at virksomheten har selvstendig arbeidsgiveransvar.

Nærmere om nettobudsjettering og faglig autonomi

Nettobudsjettering er ett av flere kjennetegn ved både forvaltningsbedrifter og statlige nettobudsjetterte tilskuddsinstitusjoner. Felles for nettobudsjetterte virksomheter er at Stortinget vedtar unntak fra fullstendighetsprinsippet i Bevilgningsreglementets § 4. Når driftsutgifter nettobudsjetteres, vil det si at Stortinget fatter kun ett budsjettvedtak, der omfanget av statskassens økonomiske bidrag fastsettes. Det gis en rundsumbevilgning over 50-post på statsbudsjettet.

Finansdepartementet fastsatte i desember 1998 regler om økonomireglementets rekkevidde for de virksomhetene som får bevilgning over 50-post. Tilpasningene gjelder blant annet forholdet til statens konsernkontoordning (der det blant annet er opprettet en egen kontorgruppe i Norges Bank), en forenklet rapportering til det sentrale statsregnskapet og virksomhetens internregnskap. Som for ordinære forvaltningsorganer er det anledning til i visse tilfeller å benytte regnskapsprinsippet i internregnskapene i tillegg til kontantprinsippet. De nettobudsjetterte virksomhetene har ikke anledning til å finansiere investeringer med lånopptak.

Den andelen som bevilgningen over 50-post utgjør av totale inntekter, varierte i 1997 mellom 38 og 100 prosent⁴³. Inntektene utover 50-postbevilgningen, for de statlige nettobudsjetterte tilskuddsinstitusjonene, er oppdragsinntekter, hovedsakelig fra andre offentlige virksomheter. Noen virksomheter har også inntekter fra private tjenestekjøpere, men andelen er svært lav (høyeste andel er 8 prosent).

Virksomheter som går over fra brutto- til nettobudsjettering er virksomheter som gjennomgående har en forholdsvis stor andel av sine inntekter fra *andre, og gjerne flere*, kilder enn fra budsjettbevilgningen, der disse inntektene ikke alltid er like enkle å forutsi størrelsen av på forhold i budsjettprosessen.

For ordinære forvaltningsorganer håndteres dette ofte ved at virksomheten er gitt merinntektsfullmakter fra Stortinget gjennom såkalte romertallsvedtak om å kunne disponere like mye ekstra på utgiftssiden som den får inn ekstra på inntektssiden. Dette er tilfellet for Statens Pensjonskasse i dag.

Overgangen til nettobudsjettering innebærer for virksomheter med merinntektsfullmakt fra Stortinget formelt sett ett skritt videre med hensyn til handlefriheten i ressursdisponeringen, ved at de har anledning til å avsette overskudd til et regulerings- eller investeringsfond. Innføring av nettobudsjettering for tjenesteproduserende virksomheter de seneste årene har oftest skjedd i kombinasjon med at det også er gitt fullmakter som gir større faglig autonomi (særlig gjelder det forskningsvirksomheter), eller bare for å tilrettelegge for mer effektiv og fleksibel drift av tjenesteproduksjon (et eksempel på det siste er Forsvarets bygningstjeneste).

Økonomifullmaktene er gjerne kombinert med større lokal handlefrihet innenfor personalområdet, særlig i form av adgang til å opprette og omgjøre lederstillinger, for eksempel i samband med intern omorganisering. På det siste punktet ser det imidlertid ut til at bortfallet av stillingshjemmelsystemet for de ordinære forvaltningsorganene fra 1998, har ført til et ikkeintendert bortfall av en fullmakt for direktøren til å opprette og omgjøre lederstillinger på nivået under (avdelingsledernivå), dvs. uten departementets godkjennelse – iallfall ser dette ut til å gjelde en del av de nettobudsjetterte institusjonene. Dette bør i så fall endres.

Alle de nettobudsjetterte tilskuddsinstitusjonene har eget styre. Bruk av styre styrker disse virksomhetenes selvstendighet og uavhengighet i forhold til overordnet departement, men statsrådets parlamentariske ansvar for virksomhetene gjelder fortsatt

Styret er virksomhetenes øverste organ og har ansvaret for at virksomheten drives etter formålet og innenfor sine rammer og overordnede føringer gitt idet årlige tildelingsbrevet fra departementet. Styret fattet beslutninger om de langsiktige føringene og i saker av vesentlig økonomisk betydning gjennom virksomhetens virksomhetsplan og budsjett. I de fleste virksomhetene, med unntak i to, tilsetter styret daglig leder.

⁴³ Statskonsultrapport 1998:18, s. 20. Bare Norges Forskningsråd og Kompetansesenteret for likestilling er fullt ut finansiert over 50-posten.

5.2.2 Case: Statssykehusene som nettobudsjetterte tilskuddsinstitusjoner

I NOU 1999:15 (s. 47–48) er det gitt en omtale av den siste omdanningen av et ordinært forvaltningsorgan til nettobudsjettert tilskuddsinstitusjon. De gjeldende to statssykehusene Radiumhospitalet og Rikshospitalet, som fra 1. januar 1999 fikk en rundsum-bevilgning på 50-post (”overføring til andre statsregnskaper”) på statsbudsjettet. Det vil si at statens økonomiske bidrag heretter gis samlet i statsbudsjettet som ”statstilskudd”. Dette inkluderer utgifter til drift, investeringer i bygninger og utstyrsinvesteringer. Bevilgningsandelen over 50-post for statssykehusene er for 1999 anslått til henholdsvis 57 prosent for Rikshospitalet og 39 prosent for Radiumhospitalet.⁴⁴

Sykehusenes inntekter utover 50-postbevilgningen utgjøres hovedsakelig av refusjon fra fylkeskommuner, DRG-refusjon og salgs- og leieinntekter. Inntektene påvirkes av administrativt fastsatte priser (gjestepasientpriser, DRG-priser med videre.)

Overgangen til nettobudsjettering innebærer formelt flere endringer for disse to sykehusene når det gjelder budsjetteringsmåte og regnskapsrutiner⁴⁵:

- Sykehusene beholder overskudd og vil måtte dekke eventuelle underskudd. Eventuelt overskudd kan fritt avsettes til drift eller investeringer.
- Sykehusene står fritt ved valg av kontoplan og skal ikke rapportere til statsregnskapet.
- Kravene til internregnskap omfattes av det statlige Økonomireglementets bestemmelser med visse tilpasninger og forenklinger.
- Sykehusene må foreta avsetninger til framtidig dekning av feriepengar og arbeidsgiveravgift til folketrygden.
- Rapporteringsrutiner endres og det kan også være aktuelt med endringer i andre fullmakter. Dette formidles gjennom tildelingsbrevene til hvert av de to sykehusene.
- De ansatte ved sykehusene skal fortsatt være statstjenestemenn.

5.3 Forvaltningsbedrift

Forvaltningsbedriftsformen er den tredje underformen av forvaltningsorganet. Forvaltningsbedriftsformen har tradisjonelt særlig vært nyttet når det statlige engasjementet gjelder forretningsmessig orientert tjenesteyting som vanskelig kan ivaretas på en effektiv og fordelingsmessig akseptabel måte i markedet. Formen er tatt i bruk for andre oppgavetyper de siste årene.

⁴⁴ St prp nr 1 (1998–99) Sosial- og helsedepartementet

⁴⁵ Ibid.

Styrings- og ansvarsforhold

Forvaltningsbedriftene er del av staten som juridisk person, og det innebærer at staten bærer et økonomisk og juridisk ansvar for virksomheten. Vedkommende statsråd er parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for alle sider ved virksomheten.

Av dagens sju forvaltningsbedrifter har av dem fem styrer. Myndigheten til styrene er delegert, og vil avhenge av fullmaktene som er fastsatt i den konkrete instruksen for det enkelte styre. Som hovedregel har statsråden myndighet til å instruere styrene i forvaltningsbedriftene både i generelle saker og i enkeltsaker. I motsetning til hva som er tilfellet for statselskapene (se kapittel 5.4), er det ikke regler om formkrav for slik instruksjon.⁴⁶ Men overfor forvaltningsbedrifter bør behovet for handlefrihet innenfor politisk fastlagte rammer gjenspeiles i instruksen for styret. Ved utøvelsen av overordnet styring er det viktig at rammestyringsteknikker og prinsippene for mål- og resultatstyring overholdes i praksis. Dette gjelder særlig overfor forvaltningsbedrifter som driver tjenesteyting overfor brukere (delvis) i et marked.

Forvaltningsbedrifter kan gis fullmakt til å etablere datterselskaper. Det kan særlig være aktuelt der man ønsker å skille deler av den konkurranseutsatte virksomheten i datterselskaper fra monopoldelen.

Økonomi- og kapitalforvaltning

Forvaltningsbedriftsformen skiller seg fra de ordinære forvaltningsorganene (se kapittel 4) først og fremst ved at det er gjort unntak for enkelte sentrale bestemmelser i bevilgningsreglementet:

- Unntak fra fullstendighetsprinsippet i § 4 ved at *driftsutgiftene nettobudsjetteres*, det vil si at Stortinget kun fatter ett budsjettvedtak, der omfanget av statskassens økonomiske bidrag fastsettes. For virksomheter som er fullt ut selvfinansierte, vil vedtaket under nettobudsjetteringsprinsippet være kr 0,-.
- Unntak fra kontantprinsippet i § 6 ved at *investeringene aktiveres*, det vil si at investeringene rentebelastes og avskrives over driftsbudsjettet etterfølgende år.

Det er gjennom særkjennetegnet *aktivisering av investeringene* at forvaltningsbedriftsformen først og fremst skiller seg fra de nettobudsjetterte tilskuddsinstitusjonene.

I tillegg til de to hovedkjennetegnene er forvaltningsbedrifter jevnt over gitt større fullmakter enn de ordinære forvaltningsorganene innenfor *lønns- og personalforvaltning og bygg- og eiendomsforvaltning*. Typer og omfanget av fullmaktene på disse feltene varierer i praksis ganske mye med bedriftenes størrelse, kompetanse og særskilte behov. Bedrifter med noenlunde balans

⁴⁶ Notat om forholdet mellom statsråden og selskapsledelsen i statens selskaper, Statsministerens Kontor, 28. oktober 1998.

over tid mellom driftsutgifter og -inntekter har dessuten anledning til å bygge opp et eget *reguleringsfond*.

Forvaltningsbedriftene er avskåret fra låneopptak i det private markedet. Enkelte datterselskaper i forvaltningsbedrifter er gitt anledning til å ta opp lån i det private markedet.

Ansattes status

De ansatte i forvaltningsbedriftene er statstjenestemenn. De større forvaltningsbedriftene har gjennomgående hatt noe videre fullmakter enn de ordinære forvaltningsorganene på lønns og personalområdet. Men gjennom de generelle reformene for de ordinære forvaltningsorganene på 1990-tallet ser denne forskjellen i fullmakter ut til å være utliknet i betydelig grad.

Offentlighetslov og forvaltningslov

Fordi forvaltningsbedriftene er del av staten som juridisk person, omfattes virksomheten av forvaltningsloven og offentlighetsloven.

5.4 Allment om statselskaper

Under dette kapitlet presenteres fellestrekk ved de ulike statlige selskapsformene, og i de neste kapitlene, 5.5 til 5.7, omtales trekk ved de ulike formene med vekt på det særskilte innenfor hver enkelt selskapsform.

Statlig engasjement gjennom statseide selskaper brukes når staten er aktiv i forretningsmessig næringsvirksomhet og tjenesteyting. Primært organiseres virksomheten som et statseid selskap når staten har interesser knyttet til økonomisk avkastning, men for flere av selskapene er formålet også å være et sektorpolitisk virkemiddel.

Blant annet som følge av spennet i formål og oppgaver er statseide selskaper organisert i tre former:

- statsforetak – organisert etter lov om statsforetak
- statsaksjeselskaper – statlig heleide aksjeselskaper
- særlovselskaper – selskaper organisert etter egen lov

Statsselskap vil her bli brukt som fellesbetegnelse for de tre formene for statlig heleide selskaper. De sentrale fellestrekkene ved statsselskapene er:

- De er selvstendige rettssubjekter, med egne styringsorganer og ansvar for egen økonomi.
- Staten styrer fra eierposisjon (gjennom generalforsamling/foretaksmøte/årsmøte).

-
- Staten har begrenset sitt direkte ansvar for selskapets økonomiske virksomhet i AS-formen, men ikke i statsforetaksformen. Det vil si at aksjeselskapet kan gå konkurs.
 - Styring og kontroll med den enkelte virksomhet fastlegges nærmere av lovgivningen som bestemmer forholdet mellom en bestemt type selskap og eieren.
 - Selskapet må normalt skaffe sine inntekter i markedet, men statlige bevilgninger i form av tilskudd eller kjøp av tjenester eller produkter forekommer.
 - Riksrevisjonens myndighet er begrenset til å førekontroll med at vedkommende statsråd utøver sin eierfunksjon på en korrekt og betryggende måte, og å kontrollere at eventuelle bevilgninger brukes i samsvar med Stortingets forutsetninger.
 - Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder i utgangspunktet ikke, men utfører statselskapet myndighetsoppgaver, kommer lovene til anvendelse for den delen av virksomheten dette gjelder.
 - De ansatte er ikke statstjenestemenn og omfattes ikke av de statlig tariffavtalene, men av arbeidsmiljølov, arbeidstvistlov og egne tariffavtaler.⁴⁷

5.5 Statsforetak

Statsforetaksformen har sitt grunnlag i lov av 30. august 1991 nr 71 om statsforetak. I forarbeidene til loven heter det at statsforetaksmodellen vil passe for næringsvirksomhet som bør drives ut fra forretningsmessige prinsipper, men som samtidig er ”et element i en overordnet samfunnsoppgave hvor det i praksis vanskelig kan tenkes at staten kan si seg fri for ansvaret for virksomheten”.⁴⁸

Styrings- og ansvarsforhold

Staten er eiere, og kan ikke eie foretaket sammen med andre interessenter. Foretaket er eget rettssubjekt. *Foretaksmøtet* er statsforetakets høyeste organ, der departementet utøver eiermyndighet i foretaket. Det svarer langt på vei til generalforsamlingen i et aksjeselskap. Gjennom foretaksmøtet kan departementet vedta, gi retningslinjer og instruere i forhold til alle saker som gjelder foretaket, og som er bindende for styret og administrerende direktør. Disse er til stede på foretaksmøtet, uten stemmerett, sammen med revisor og Riksrevisjonen. Departementets rolle i foretaket er knyttet til utøvelsen av statens eiermyndighet gjennom foretaksmøtet. Styret og administrerende direktør har ansvaret for driften av foretaket og betydelig økonomisk handlefrihet.

Departementet fastlegger virksomhetens overordnede formål og øvrige generelle rammevilkår i stiftelsesdokumentet og etterfølgende vedtektsendringer.

⁴⁷ Unntaksbestemmelser for NSB BA og Posten Norge BA

⁴⁸ NOU 1991:8 s 58.

Dermed fastsetter departementet den ytre rammen og de overordnede målene for styrets ledelse av virksomheten. Eventuelt spesielle instruksjoner for styret fastsettes gjennom foretaksmøtet.

Gjennom foretaksmøtet bestemmer departementet styresammensetningen. Foretaksmøtet kan til enhver tid bytte ut styremedlemmer uten å gi noen nærmere begrunnelse.

Valg av statsforetaksmodellen innebærer i seg selv en begrensning av styrets organisasjonsfrihet. Styret kan ikke på egenhånd skille ut deler av foretakets kjernevirksomhet i underliggende aksjeselskaper. Valg av statsforetaksmodellen hviler på en forutsetning om at kjernevirksomheten skal drives innenfor statsforetaket som sådan. Derimot kan annen virksomhet legges ut i underliggende datterselskaper.

Statsforetaksloven setter krav om at visse avgjørelser skal forelegges/godkjennes av departementet (foretaksmøtet) før avgjørelsen treffes:

- *Saker av vesentlig betydning for foretakets formål.* Slike saker skal skriftlig forelegges departementet før vedtak treffes. Om departementet er uenig i styrets forslag, vil det dermed kunne innkalle til foretaksmøte og instruere styret om innholdet av vedtaket.
- *Vedtak som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter.* Forslag om slike vedtak skal på forhånd forelegges departementet som eventuelt kan gripe inn med instruks gjennom foretaksmøtet dersom det er uenig i styrets forslag.
- *Deltakelse i samarbeidsforhold.* Styret kan ikke uten foretaksmøtets samtykke inngå avtale om deltakelse i et selskap eller annet samarbeidsforhold hvor statsforetaket pådrar seg et ubegrenset ansvar for den felles virksomhetens forpliktelser. Slike samarbeidsavtaler vil i realiteten innebære at foretaket påtar seg et ansvar også for private samarbeidspartners ansvar.

Statsråden har et konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar for at statens eierinteresser i et statsforetak blir forvaltet på en forsvarlig måte, og innenfor rammene av lovgivningen og Stortingets forutsetninger. Kontrollen i denne sammenhengen utføres av Riksrevisjonen etter regler som tilsvarer reglene for statsaksjeselskapene.

Økonomi- og kapitalforvaltning

Et sentralt element i statsforetaksformen er at staten har et bakenforliggende økonomisk ansvar for at foretaket kan dekke sine forpliktelser. Et statsforetak kan ikke bli gjenstand for normal konkursbehandling i og med at staten har et ansvar for å dekke kreditorenes fordringer ved en eventuell avvikling. Denne ordningen gjør det mulig for staten å pålegge foretaket samfunnsoppgaver som ikke nødvendigvis er i samsvar med rent forretningsmessige vurderinger.

Formue og inntekter er ikke en del av statskassen, og foretaket hefter selv for sin gjeld. Foretaket er ikke underlagt Stortingets finansmyndighet, og kan derfor selv disponere sine inntekter og formue.

Innenfor gitte fullmakter kan et statsforetak oppta lån. Etter statsforetaksloven § 5 kan et statsforetak bare ta opp lån eller gi garantier for så vidt som det etter låneopptaket eller garantistillelsen er dekning for foretakets samlede lån og garantiansvar i verdien i foretakets eiendeler. Videre kan det vedtektsfestes at visse lån eller garantistillelser må godkjennes av foretaksmøtet.

Personalmessige forhold

De ansatte er ikke statstjenestemenn, og ansattes vilkår er regulert av arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven. Statsforetaket er arbeidsgiver. Alle statsforetakene er medlemmer av NAVO.

Forvaltningsloven og offentlighetsloven

Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder i dag ikke for statsforetak, se loven § 4. I offentlighetsmeldingen, St meld nr 32 (1997–98), påpekes det at: ”Det er også noe usikkert (med dagens lovbestemmelse) om offentlighetsloven gjelder i de tilfellene statsforetaket utøver offentlig myndighet. Det bør vurderes nærmere om statsforetaket i en slik situasjon gjennom vedtektsbestemmelser vil kunne pålegges å være underlagt forvaltningsloven.”

I meldingen heter det at det minst må være samme rett til innsyn i statsforetaket som i statsaksjeselskaper, og regjeringen går der inn for at unntaksbestemmelsen i § 4 oppheves. Stortinget har i Innst S nr 21 (1998–99) sluttet seg til dette. Spørsmålet vil bli sendt på høring og dette forberedes nå av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Gitt at det skjer en lovendring her, vil det måtte vurderes for det enkelte statsforetak om offentlighetsloven og forvaltningsloven skal gjelde.

5.6 Statsaksjeselskap

Statsaksjeselskap er den mest utbredte formen blant statsselskapene, og den skal primært nyttes når det ikke foreligger særskilte sektorpolitiske hensyn, jf. St meld nr 35 (1991–92).

Vanligvis har ikke et statsaksjeselskap en monopolstilling innenfor sitt virksomhetsområde. I de siste årene er omdanning til statsaksjeselskap ofte begrunnet med teknologisk utvikling, internasjonalisering og avmonopolisering.

De heleide statsaksjeselskapene reguleres av aksjelovene, med særbestemmelser for de statlige aksjeselskapene, dvs. lov om aksjeselskaper og lov om allmenne aksjeselskaper.

Styrings- og ansvarsforhold

Formålet med aksjeselskapsmodellen er inntjening i et marked og forretningsmessighet. Dette vil være de vesentligste kildene for styringen av selskapet. Likevel anvendes formen på virksomheter som også tjener et samfunnsmessig formål, noe som gir den statlige eieren behov for styringsmuligheter. Dette blir formelt sett ivaretatt gjennom særbestemmelsene i aksjeloven og i særskilte bestemmelser i vedtektene.

Noen særtrekk ved statsaksjeselskapene er:

- at styret oppnevnes av statsråden som er generalforsamling
- at Kongen kan overprøve bedriftsforsamlingens vedtak om store investeringer og omlegginger av driften
- at innkalling til ekstraordinær generalforsamling i påtrengende tilfeller kan skje umiddelbart og uten at det må tas hensyn til bestemte frister
- at Riksrevisjonen har rett til å kreve de opplysningene den finner påkrevd for sin kontroll, både fra styret, administrerende direktør og den valgte revisoren

Selskapet og dets ledelse har vanligvis samme handlefrihet som i andre aksjeselskaper, men gjennom vedtektene har eieren gitt seg selv noe større styringsmulighet for spørsmål av vesentlig samfunnsmessig betydning. For Telenors, Statoils og NRKs vedkommende er det tatt inn en formell modifisering av statsaksjeselskapsmodellen i selskapets vedtekter. Tilsvarende begrensning i selskapets styringsrett gjelder for statsforetak, jf statsforetakslovens § 23. Denne særskilte adgangen for eierstyring og rapporteringsplikt er nedfelt i ”§ 10-bestemmelsene” i vedtektene:

- Selskapene er pålagt å legge fram for generalforsamlingen ”alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning”.
- Selskapene er pålagt hvert år å utarbeide planer for virksomheten, med datterselskaper, som skal omhandle kommende års virksomhet inkludert større omorganiseringer, forhold som kan ha distriktpolitiske effekter med mer.
- Eieren legger annet hvert år fram en melding om utviklingen og planene for disse selskapene for Stortinget.

Økonomiforvaltning

Aksjeselskapene finansieres i hovedsak gjennom sin forretningsdrift i markedet, men inntekter gjennom avgifter forekommer også (NRK). Selskapet disponerer sine inntekter og formue, og hefter for sin gjeld. Begrensninger for låneopptak slik som i statsforetak gjelder ikke, men det er begrensninger for hvor stor gjelden kan være i forhold til verdien i selskapet. Kapitalutvidelse bestemmes av generalforsamlingen, men fordrer bevilgningsvedtak i Stortinget.

I aksjeselskaper er eierens ansvar begrenset til aksjekapitalen, i motsetning til eiers økonomiske ansvar i statsforetak, som gjelder fullt ut. Det betyr blant annet at aksjeselskaper kan gå konkurs.

Personalmessige forhold

De ansatte er ikke statstjenestemenn, og ansattes vilkår er regulert av arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven. En del av statsaksjeselskapene er medlem i NAVO, andre er medlem i NHO, det siste trolig av bransjemessige grunner.

Forvaltningsloven og offentlighetsloven

Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder ikke. Prinsippene som er nedfelt i disse lovene kan fra eierens side pålegges selskapet gjennom vedtektsbestemmelser.

5.7 Særlovselskaper

En tredje måte å selskapsorganisere statlig virksomhet på er å nytte særlov til å organisere *ett* enkelt selskap etter en egen lov – alternativt at flere selskaper organiseres etter hver sin, men i stor grad, liklydende lover. Eksempel på det siste er særlovene for henholdsvis Posten Norge BA og NSB BA.

Vi skal her gjennomgå dagens viktigste særlovselskaper innenfor statlig sektor.

5.7.1 Fellestrekk for særlovselskapene

Det er et skjønnsspørsmål om en skal kategorisere særlovselskapene som én undergruppe statselskaper eller som en samling selskaper i en restkategori. Det som skiller særlovselskapene fra (stats)aksjeselskap og statsforetak er at hvert enkelt av selskapene er opprettet og drives med hjemmel i *egen* lov. *Felles for særlovselskapene er at staten er eiere*, og at de er egne rettssubjekter.

Benevnelsen BA hos tre av særlovselskapene står for begrenset ansvar, som innebærer at statens økonomiske ansvar som eier begrenser seg til den kapitalen staten har skutt inn i selskapet – som i (stats)aksjeselskapene. Dagens særlovselskaper kan, med unntak av SND, formelt gå konkurs, i motsetning til statsforetakene.

I selskapenes lover er det blant annet gitt bestemmelser om organisering, styringsforhold og løpende drift. I tillegg gir lovene bestemmelser om forvaltning, tilsyn og kontroll med virksomheten. De fleste særlovene bygger på prinsippene for aksjeselskap eller statsforetak, slik at statens styring av særlovselskapene følger styringsprinsippene for disse selskapsmodellene.

Ved siden av at selskapene skal drives etter forretningsmessige prinsipper, skal de også ivareta spesifikke samfunnsoppgaver. Dette hensynet er vurdert å være spesielt viktig, slik at lovregulering blir valgt som politisk styringsvirkemiddel.

Konsekvensene er at eieren, Kongen/departementet, får begrenset sin myndighet i sin overordnede styring av selskapet. Endringer i rammene for særlovselskapene må vedtas av Stortinget.

De ansatte er ikke statstjenestemenn, og deres rettigheter er regulert gjennom arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven, men her er det unntaksbestemmelser. Offentlighetsloven og forvaltningsloven gjelder ikke så sant det ikke dreier seg om myndighetsutøvende virksomhet.

Etter at statsforetaksformen, ble etablert ble det i de forvaltningspolitiske retningslinjene fra 1992 lagt til grunn at staten skulle velge enten aksjeselskapsformen eller statsforetaksformen ved selskapsorganisering av statlig virksomhet (St meld nr 35 (1991–92)). Som det framgår av det ovenstående, er særlov selskap likevel benyttet i flere tilfeller også i 1990-årene.

5.7.2 Variasjoner mellom selskapene

Særlovselskapenes *oppgavetyper* spenner over monopolbasert og konkurranseutsatt tjenesteyting, næringsvirksomhet, virkemiddeldisponering, og pengespill forvaltning. Særlovselskapene er etablert der basisvirksomheten er i en monopolsituasjon på sitt virkefelt, og der den samtidig er et instrument i sektorpolitikken på et område, og/eller at de statlige kontrollbehovene med virksomheten er spesielle. Dette kan medføre at selskapet pålegges å ivareta samfunnsmessige hensyn i tillegg til de rent forretningsmessige. Monopoldelens andel av samlet omsetning/inntjening varierer mellom selskapene, og flere av selskapenes konkurransemessige rammevilkår har vært under endring de siste årene med økende konkurranse fra private aktører.

Særlovselskapene er *organisert med trekk fra flere tilknytningsformer*. Den særskilte utformingen av organisasjons- og styringsformer og ansvarsforhold i særloven for SND ligger nært opp til dagens statsforetaksmodell, ut fra statens økonomiske ansvar NSB og Posten Norge ligger nærmere statsaksjeselskapsformen. Vinmonopolet og Norsk Tipping har helt særegne organisasjons- og styringsformer.

Det er variasjoner med hensyn til interne styringssystemer og statens eierstyring. Alle særlovselskapene har eget styre. Det er styrets ansvar blant annet å ansette direktør. Men det er gjort unntak for Vinmonopolet og Norsk Tipping, hvor henholdsvis Kongen og departementet utnevner direktør. I loven for Vinmonopolet og lov om pengespill for Norsk Tipping er det en bestemmelse om at aksjeselskapsloven ikke gjelder for disse selskapene, men det ikke er tatt inn i lovene bestemmelser om hvordan eiermyndigheten skal utøves, men det er ikke tatt inn i særlovene for de andre selskapene.

Eiers styring er formalisert gjennom det som enten kalles generalforsamling, foretaksmøte eller årsmøte. Etter lovene skal de fleste særlovselskapene ha bedriftsforsamling, men bare Vinmonopolet har det. Vinmonopolet og Norsk Tipping har også egen kontrollkomité.

Innenfor personalfeltet for NSBs og Postens vedkommende er et hovedtrekk fra den tidligere forvaltningsbedriftsformen opprettholdt. Gjennom bestemmelser i særlovene er de ansatte gitt rett til ventelønn og fortrinnsrett til statsstillinger. Disse rettighetene tilsvarer dem som gjelder for statstjenestemenn. Dessuten er det statlige avtalesystemet videreført, og tjenestetvistloven gjelder med noen unntak. NSB og Posten har derfor fortsatt med å ha sin arbeidsgivertilknytning til staten etter omdanningen.

5.8 Stiftelse

5.8.1 Trekk ved tilknytningsformen

Den tredje hovedtilknytningsformen som blir nyttet for offentlig virksomhet, er stiftelser. I praksis rommer denne hovedformen en rekke variasjoner når det gjelder både ekstern og intern organisering.

I likhet med selskapene er stiftelsen et selvstendig rettssubjekt, og den er ikke del av staten/fylkeskommunen rettslig sett. Men til forskjell fra selskapene er stiftelsen som organisasjonsform en *selveiende* enhet. Den *eies* altså ikke av utenforstående, verken av offentlige eller av private rettssubjekter. Dette har følger for det offentliges muligheter til å utøve styring overfor stiftelsen.

Stiftelsenes *faktiske* tilknytning til staten synes å variere fra å være private, uavhengige virksomheter som mottar minimale tilskudd til å være på linje med statlig fullfinansierte "forvaltningsorganer". I mange tilfeller framstår staten som svært viktig for stiftelsens eksistens og oppgaveløsning. Samtidig synes mange stiftelser å utføre relativt viktige oppgaver på vedkommende departements politikkområde. Dette indikerer at det i flere tilfeller er en gjensidig avhengighet mellom stat og stiftelse (Statskonsultrapport 1998:18, s. 35–45).

Stiftelsene er regulert av stiftelsesloven av 1980. *Hovedtrekkene* ved stiftelsesformen etter denne loven er:

- en reelt selveiende institusjon og et selvstendig rettssubjekt
- eksistensen av et grunnfond for stiftelsens virksomhet
- et fastlagt formål for virksomheten

Det er også krav om at stiftelsen skal ha et styre og vedtekter, møtebok og regnskapsførsel. Betegnelsen "offentlig stiftelse" i gjeldende lov er en kilde til uklarhet. Den innebærer bare at stiftelsen er underlagt offentlig tilsyn – uavhengig av om den har offentlige eller private stiftere.

De stiftelsene som er opprettet av staten, omfattes *ikke* av statens gjennomgående regelverk for forvaltningen: budsjett- og økonomireglement, personalforvaltning, tjenestemannslov, kommunelov, tariffavtaler, forvaltningslov og offentlighetslov. Ved siden av avsetning av penger til grunnkapitalen *kan* staten bevilge penger til stiftelser. Omfanget varierer fra nærmest fullfinansiering av driften ved årlige bevilgninger, til mindre overføringer eller tilskudd til

bestemte oppgaver og aktiviteter. Bevilgninger kan gis med mer eller mindre spesifiserte vilkår og formål for disponeringen. Riksrevisjonens kontrollmyndighet vil være avgrenset til stiftelsens eventuelle bruk av slike midler.

5.8.2 Offentlige styringsvirkemidler overfor stiftelser

Ikke etats- eller eierstyring

Det formelle utgangspunktet er at statens *styringsvirkemidler* overfor selveiende institusjoner er *begrensede* og *færre* i forhold til dem som kan brukes overfor både forvaltningsorganer og statseide selskaper.

Instruksbasert styring (etatsstyring) eller eierstyring (styring gjennom foretaks- møte/ generalforsamling) kan ikke benyttes.

Dermed gjenstår følgende styringsvirkemidler:

- generell og sektorspesifikk lovgivning og forskriftsutforming
- utforming av vilkår ved bevilgninger (både i form av rundsumbevilgninger og formålsspesifikke bevilgninger)
- oppnevning av styre eller styremedlemmer (eventuelt (i) andre styrende organer)
- fastsetting eller godkjenning av vedtektene og endringer i dem

De to første virkemiddeltypene tilsvarer virkemidler det offentlige kan bruke overfor alle slags private rettssubjekter.

Spennvidde mellom mulig og faktisk styring

Også innenfor stiftelsesformen er det en ganske stor spennvidde med hensyn til mulig og faktisk styring fra offentlige organers side. Selv om stiftelsen formelt er selveiende og selvstyrende, er det *mulig* å skape vilkår for en forholdsvis tett styring gjennom utvelgelse og kombinasjon av styringsvirkemidler. Ved sterkt spesialisert lovgivning, der stiftelsen i tillegg gis forvaltningsmyndighet i lovs form, vil et statsorgan til og med kunne ha instruksjonsmyndighet over stiftelsen på det definerte området.

Dessuten er i en del tilfeller stiftelsens virksomhet helt eller for størstedelen finansiert av staten. Hvis disse forholdene suppleres med nøye spesifiserte vilkår for anvendelse av midlene og krav til driften, kan stiftelsen styres fra vedkommende myndigheter i et omfang som ikke avviker så mye fra forholdet til et forvaltningsorgan. Problemer knyttet til dette er påpekt av Riksrevisjonen i en undersøkelse av bruken av stiftelser (Riksrevisjonen Dokument 36 (1998–99)).

6 Statskonsults vurderinger og tilrådinger

6.1 Innledning

De to hovedspørsmålene som drøftes i dette kapitlet er hva som bør være framtidig tilknytningsform for hovedvirksomheten til Statens Pensjonskasse og hvordan den konkurranseutsatte virksomheten bør være organisert i forhold til resten av SPK.

Statskonsults analyse og vurderinger bygger på SPKs formål, oppgaver, finansiering og ytelser (jf kapittel 2), endringer i SPKs omgivelser særlig når det gjelder medlemsgrunnlag, konkurranseforhold og regelverk (jf kapittel 3), trekk ved dagens tilknytningsform og erfaringer med den, overordnede styringsinteresser og –behov og SPKs behov for fleksibilitet og handlefrihet i oppgaveløsningen (jf kapittel 4).

Organistoriske reformer som i prinsippet er tenkelige, er reformer av dagens ordinære forvaltningsreform gjennom endringer i fullmakter og styringspraksis, eller omdanning til en annen tilknytningsform – innenfor staten eller som et eget rettssubjekt (jf kapittel 5).

En svært viktig premiss for spørsmålet om valg av framtidig tilknytningsform for hovedvirksomheten og for organisering av (eventuell) konkurranseutsatt virksomhet, er etter vårt syn hvilken av de tre skisserte strategiene staten som ”eier” vil velge for SPK, se kapittel 1.1.4. Dette er uavklart på det tidspunktet rapporten avgis. I den passive tilpasningen (strategi 1), ligger det implisitt at dagens tilknytningsform ordinært forvaltningsorgan videreføres. Ved en strategi for aktiv nedbygging til statens monopolområde (strategi 2), der frittstående statlige virksomheter med valgfrihet blir overført til andre pensjonsordninger, vil spørsmålet om organisering av konkurranseutsatt virksomhet falle bort. Her vil en ikke behøve å ta hensyn til hvor egnet tilknytningsformen er til å organisere konkurranseutsatt tjenesteyting i forhold til de andre oppgavetyper. Dette spørsmålet vil bare være aktuelt dersom den aktive tilpassningsstrategien (strategi 3) velges. Spørsmålet om tilknytningsform for hovedvirksomheten (forvaltningsoppgaver og monopol tjenesteytingen) vil i utgangspunktet være det samme innenfor de to strategiene.

Med disse forbeholdene og presiseringene har Statskonsult lagt til grunn både strategi 2 og 3 for sine drøftinger av alternative tilknytningsformer/organisasjonsmodeller.

6.2 SPKs rolle, oppgaver og rammer

Statens Pensjonskasses virksomhet og formål er knyttet til den allmenne velferdspolitikken og til statens personalpolitikk og arbeidsgiverfunksjon, jf kapittel 3.1. SPKs virksomhet har således en sektorpolitisk rolle. Staten garanterer dessuten for tjenestepensjonsordningen; statsgarantien beløper seg nå til omkring 145 milliarder kroner, og de årlige overføringene til utbetalinger til om lag 5,5 milliarder kroner. Staten har altså et betydelig økonomisk ansvar for de oppgavene som SPK forvalter.

En måte å dele inn SPKs oppgavetyper er denne:

- Forvaltningsoppgaver; myndighetsutøvelse, utredning og rådgivning.
- Monopolbasert tjenesteyting og fordelingsadministrasjon.
- Konkurransesatt tjenesteyting og fordelingsadministrasjon.

En relativt liten andel av de samlede økonomiske og personellressursene medgår ifølge SPK til forvaltningsoppgaver, herunder myndighetsutøvelse og utredning og rådgivning overfor fagdepartementet. Men rollen som fagetat er betydningsfull for utforming og gjennomføring av departementets policy. Hoveddelen av virksomhetens oppgaver består i fordelingsadministrasjon og tjenesteyting overfor nåværende og tidligere ansatte i statsforvaltningen samt tilsvarende for lærergruppene, jf kapittel 2.2. Denne oppgaveløsningen skjer i en monopolsituasjon, overfor de rundt 80 prosent medlemmer som i dag har obligatorisk medlemskap. Mer eller mindre konkurransesatt fordelingsadministrasjon og tjenesteyting utføres overfor de rundt 20 prosent av medlemmene som har valgfritt medlemskap. Denne andelen var fem prosent for tre-fire år siden⁴⁹.

Omfanget av konkurransesatt tjenesteyting og hva slags konkurranse det er tale om, er viktig for organisasjonsspørsmålene.⁵⁰ En essensiell problemstilling er hvorvidt og i hvilket omfang det i de nærmeste årene vil skje en forskyvning i medlemsmassen, og dermed i oppgavefordelingen, *fra* monopoldelen *til* den konkurransesatte delen.

Når det gjelder framtidig utvikling i konkurransesattethet, er det mange usikkerhetsfaktorer med hensyn til konkurranseforhold og regelverksutvikling, jf kapittel 3. Staten bør etter Statskonsults syn velge en organisasjonsmodell som harmonerer med og understøtter ønsket strategi og ønsket utvikling for tjenestepensjonsområdet og tilleggsytelsene, og som er robust nok til å håndtere usikkerhet i omgivelsene.

Visse deler av tjenesteytingen er i dag ikke god nok når det gjelder kvalitet og service, og virksomheten står overfor betydelige utfordringer med hensyn til omstilling og effektivisering. Samtidig er det etter vår vurdering sannsynligvis

⁴⁹ I den departemensoppnevnte arbeidsgruppens rapport fra 1996 (s. 49) angis den konkurransesatte tjenesteytingen til å være på fem prosent.

⁵⁰ Den samme arbeidsgruppen mente (s. 52) at "dersom den konkurransesatte delen av SPKs virksomhet øker vesentlig i framtiden, bør spørsmålet om eventuell oppsplitting av SPKs virksomhet i en monopoldel og en konkurransesatt del tas opp til ny vurdering".

en viss sammenheng mellom ressurstilgangen og tjenesteytingens omfang og kvalitet i den forstand at finansieringsmodellen med bruttobudsjettering av driftsbudsjettet ikke gir virksomheten gode nok muligheter til å håndtere volumøkningene på en tilfredsstillende måte. Derigjennom svekkes service og kvalitet.

6.3 Reformbehov

Vi viser til kapittel 4. Ut fra Statskonsults gjennomgang mener vi at det foreligger et reformbehov på flere felter når det gjelder overordnet styring og organisering av Statens Pensjonskasse:

- **Klargjøring av framtidige rammebetingelser for SPK.** Sentrale rammebetingelser for SPK er for tiden uavklarte. Det er nødvendig at staten foretar et valg av utviklingstrategi for virksomheten, der framtidig virkefelt og hvilke produkter som kan tilbys til hvem, blir fastlagt.
- **Klargjøring av tilknytningsformen.** Dagens tilknytningsform for SPK er formelt sett uklar, og har visse blandingsinnslag. Dersom dagens modell videreføres, er det behov for å klargjøre tilknytningsformen og ajourføre og modernisere de formelle sidene ved styringsstrukturen slik at den kan virke mer førende på og samsvare bedre med styringsformene i praksis. Også ved valg av en annen tilknytningsform enn dagens vil det være nødvendig med en revisjon av organisatoriske bestemmelser i lov- og forskriftsverket, instruksjer etc. Bestemmelser som regulerer organisasjons- og styringsformer for forvaltningsmodellene (modell I–III, se kapittel 5) bør prinsipielt være på vedtekts og instruksnivå, og ikke på lov eller forskriftsnivå – så sant ikke særskilte autonomihensyn tilsier det. I de øvrige modellene (IV–VI) vil de generelle selskapslovene/stiftelsesloven kunne suppleres av vedtekter.
- **Endringer i styringsformer og styringspraksis:** Dagens styring av SPK fungerer til dels bra, men det er et forbedringspotensiale. Det er behov for en gjennomgang av styrings- og kommunikasjonspraksisen mellom departementets to fagavdelinger og SPK. Her bør en:

gjennomgå hvordan etatsstyringsmøtøe fungerer, særlig med henblikk på samvirket mellom etatsstyrende avdeling og fagavdeling

gjennomgå SPKs rolle som myndighetsutøver og fagetat for departementet og arbeidsdelingen mellom departementet og SPK

vurdere alternativer, som overføring av oppgaver til departementet (dette er nødvendig ved selskapsorganisering) og spesifisert kjøp av utrednings- og forvaltningsbistand.

vurdere å utvikle kontraktsstyring gjennom en avtalebasert modell med spesifiserte vilkår for kjøp av pensjonstjenester (monopolølen/arbeidsgiverområdet) med sikte på å samle den delen av den faglige styringen som ikke kan ivaretas gjennom juridiske virkemidler. Kjøpsavtalene bør ta utgangspunkt i statens arbeidsgiveransvar og i definerte service- og kvalitetskrav til ytelsene og i en kostnadsmodell for administrering av

ytelsene. Dette forslagspunktet vil bare gjelde dersom en velger å opprettholde en modell med sentralisert, samlet bevilgning/ ”tjenestekjøp” på vegne av statsvirksomhetene (monopoldelen) og ikke velger å gå over til en ordning med direkte premiebetaling fra alle medlemsvirksomhetene.

- **Innføring av et reelt styre for virksomheten.** En nettobudsjettert virksomhet (jf nedenfor) stilt overfor strategiske utfordringer, har etter Statskonsults vurdering behov for et styre som kan utforme og vedta strategi, planer, budsjetter med mer. Et styre vil ha stor betydning for å lede den omstillingsprosessen som SPK har innledet og må igjennom, og støtte den daglige ledelsen i dette arbeidet. Styret bør ha brukerrepresentanter. Innføring av et styre med ansvar for strategi, plan, budsjett, regnskap osv. vil innebære – uansett valg av tilknytningsform – at det styringsmessige balansepunktet mellom departement og virksomhet forskyves og at departementet vil bli avlastet for oppgaver. Det særskilte ved selskapsorganisering er at styret og dets medlemmer vil ha et selvstendig ansvar iht. den selskapsloven som gjelder for den valgte formen. Spørsmålet om det fortsatt er behov for en fagnemnd med oppgaver om lag som dagens styre har, bør vurderes særskilt.
- Det er behov for **overgang fra brutto- til nettobudsjettering** av driften av SPK. Dette vil si at Stortinget ikke treffer separate utgifts- og inntektsvedtak, men kun ett budsjettvedtak der omfanget av statskassens økonomiske bidrag fastsettes. Nettobudsjettering tilrås innført for å øke virksomhetens fleksibilitet og gjennomføringsevne i oppgaveløsningen. Direkte premiebetaling (inkludert administrasjonskostnader) for alle (jf nedenfor) vil øke behovet for nettobudsjettering av driften
- Sammen med nettobudsjettering går **etablering av reguleringsfond** som ”buffer” for variasjoner mellom driftsinntekter og driftsutgifter – gitt at det er noenlunde balanse mellom inntekter og utgifter over tid. I en slik ordning er det rimelig at virksomheten får beholde overskudd, og at den vil måtte dekke eventuelle underskudd. Eventuelt overskudd bør fritt kunne avsettes til drift eller til investeringer (i utstyr etc).
- Ut fra de opplysningene som er framkommet innenfor rammen av dette prosjektet, er vi noe usikre på behovet for lånopptak. Men behov for midler til investeringer ut over det som kan finansieres gjennom reguleringsfondet, bør sannsynligvis kunne skje ved **lånopptak**. Her er det to muligheter; enten i statskassen for forvaltningsbedriftsformen eller i det private markedet for selskaper og stiftelser.
- **Innføring av regnskapsprinsippet og aktivering av investeringer:** En viktig fordel sett fra et virksomhetsståsted ved innføring av regnskapsprinsippet i stedet for kontantprinsippet, er at kapitalslitet blir synliggjort, og at investeringsbehov dermed lettere kan identifiseres jevnlig. Med forbehold for ikke å ha gått grundig inn i problemstillingen som følge av mandatet, vil vi også anta at det vil være fordelaktig å innføre aktivering av investeringer for SPK, dvs. at investeringer rentebelastes og avskrives over

driftsbudsjettet de etterfølgende årene. Aktiveringen vil framtvinge prioriteringer mellom drift og investering og mellom investeringsobjekter på virksomhetsplanet. Sett på bakgrunn av fraværet av utstyrsinvesteringer i en lang periode på 1980- og 90-tallet vil dette sannsynligvis være gunstig for SPK. Nettobudsjettering, etablering av reguleringsfond, og muligheter for å omdisponere mellom drift og investeringer på virksomhetsnivå vil bli understøttet av innføring av regnskapsprinsippet og aktivisering av investeringer. Sammen med regnskapsføring etter regnskapsloven vil aktivisering av investeringer bidra til å synliggjøre og effektivisere kapitalbruken.

- **Mer direkte kobling mellom inntekter og utgifter:** Det bør vurderes innført en ordning med direkte premiebetaling for alle medlemsvirksomheter, dvs. også for de 45 prosent yrkesaktive som i dag inngår i statens en bloe overføring på statsbudsjettet; den ordinære statsforvåhingen, forsvaret, politiet, universiteter og høgskoler. Dermed vil alle brukerne betale det som ytelsene koster, inkludert det det koster å administrere dem. En slik finansieringsmåte vil gjøre det lettere for SPK å håndtere volumøkningene og svare på brukerkrav til ytelse og servicenivå (se også nedenfor om omlegging av prisfastsettingen). Med dagens en bloc-overføring er denne delen av personalkostnadene samlet og ”skjult” på SPKs tilskuddskapittel. Direkte premiebetaling vil medføre at kostnadene blir synliggjort for den enkelte statsvirksomhet, noe som vil kunne gi grunnlag for bedre ressursbruk. Imidlertid vil friheten til å velge andre tjenesteleverandører fortsatt mangle for statsvirksomhetene, og dette vil kunne svekke argumentet om effektivisering av ressursbruken.
- **Omlegging av prisfastsettingen:** Det bør utredes nærmere hvordan fastsettingen av premiene/prisene på monopolområdet bør skje, dvs. for de produktene som tilbys de virksomhetene/medlemmene som ikke har valgmuligheter. Vi legger til grunn at det bør være representasjon fra brukerne i styret. Men det kan vurderes om det er hensiktsmessig også å etablere et brukerråd for monopoldelen (”SPK Standard”) og gi det en rolle i fastlegging av priser, kvalitet og servicenivå overfor brukerne. Det må i så fall sikres en tilstrekkelig beslutningsmessig kobling mellom brukerrådet og virksomhetens styre, jf brukerrådet for monopolvirksomheten Statnett. Etersom det dreier seg om monopolpriser som ikke fastsettes i markedet, bør det etter vår vurdering også være et innslag av overordnet kontroll. Finansdepartementets, AADs og Stortingets rolle i forbindelse med fastsettelsen av rammevilkår for prisene på monopolområdet (herunder spørsmålet om styring gjennom overskuddskrav), bør vurderes nærmere. Fastsettingen av prisene/premiene for fristilte virksomheter med valgfrihet kan skje ved individuelle avtaler, basert på fondsoppbygging og aktuarielle beregninger.

6.4 Vurdering av hovedtilknytningsform

I dette avsnittet drøftes hovedtilknytningsformen for Statens Pensjonskasse.

6.4.1 Viktige hensyn ved valg av tilknytningsform

Valg av tilknytningsform for SPK bør etter Statskonsults oppfatning bygge på

- hensynet til politisk styrbarhet og kontroll for å kunne ivareta de grunnleggende formålene knyttet til tjenestepensjonsordningene og det statlige ansvaret for Statens Pensjonskasse
- hensynet til effektivitet og omstillingsevne for virksomheten, samt organisasjonsmodellens robusthet og evne til å håndtere framtidige oppgavetyper og utfordringer som følge av endringer i virksomhetens omgivelser

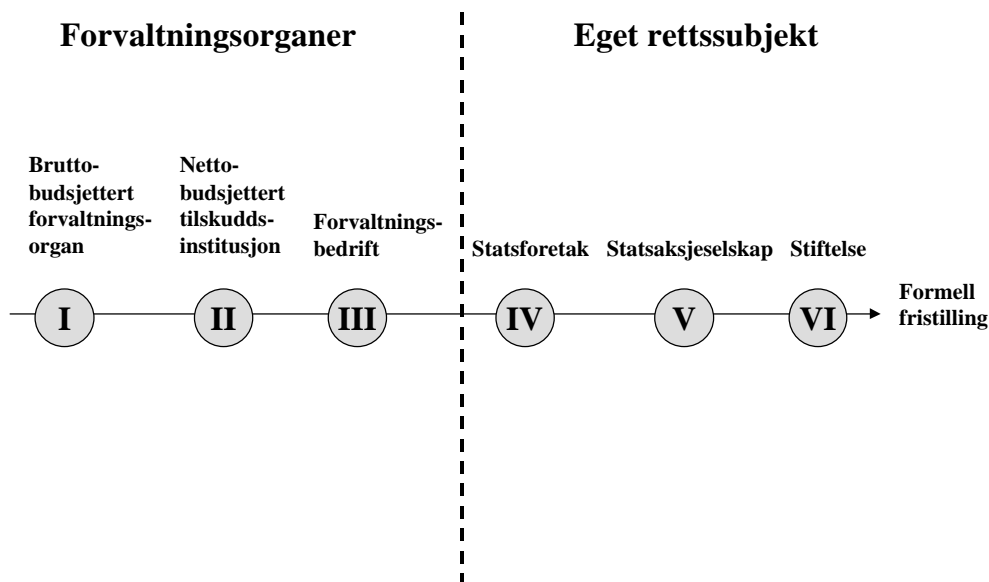
Delvis avhengig av strategivalget og framtidige endringer i rammevilkår står Statens Pensjonskasse overfor betydelige utfordringer – både på kort sikt (3-5 år) og på lengre sikt i forbindelse med eldrebølge og mulige større reformer på pensjonsområdet. Staten bør velge og utforme en overordnet styrings og organisasjonsform som understøtter virksomhetens hovedformål og oppgaveløsning, og som er robust i forhold til den usikkerheten som ligger i utviklingen de nærmeste årene. Samtidig bør ikke balansepunktet i styrings- og ansvarsforholdene for kjernevirksomheten forskyves så langt i fristillende retning at statens styringsinteresser og økonomiske ansvar ikke kan ivaretas på en tilfredsstillende måte innenfor den valgte tilknytningsformen. Særlig er dette viktig så lenge markedsstyring ikke er det dominerende innslaget og heller ikke er politisk valgt.

Det er viktig i enhver periode av en offentlig organisasjons utvikling og liv å ha en tilknytningsform som er tilpasset den blandingen av formål og styringsimpulser som virksomheten er underlagt. Valg av tilknytningsform bør med andre ord være framtidsrettet, men samtidig samsvare med den aktuelle tidsepokens behov for egnet blanding av styringsformer og virkemiddelbruk. I perioder med relativt store endringer bør derfor tilknytningsform for en virksomhet vurderes jevnlig.

6.4.2 Modellalternativene

Figuren på neste side gjengir de alternativene en kan velge mellom, se kapittel 5.

Figur 6.1 Alternative organisasjonsmodeller



Statskonsult vurderer det som u hensiktsmessig å organisere SPK etter modell V og VI, se kapittel 6.4.3. Dermed gjenstår det fire alternative modeller, som drøftes i kapittel 6.4.4:

- reformer innenfor dagens modell, bruttobudsjettert forvaltningsorgan (modell I)
- omdanning til nettobudsjettert tilskuddsinstitusjon (modell II)
- omdanning til forvaltningsbedrift (modell III)
- omdanning til statsforetak (modell IV) (eventuelt særlovsselskap)

6.4.3 Stiftelse og statsaksjeselskapsformen er ikke egnet

Stiftelsesformen (modell VI)

Stiftelsesformen er beskrevet i kapittel 5.8.

Statens langsiktige politiske og økonomiske ansvar (jf statsgarantien og dagens hovedform for finansiering gjennom utlikningssystemet) og de styrings- og kontrollbehovene som følger av det, kan ikke ivaretas på en tilfredsstillende måte gjennom stiftelsesformen, der virksomheten er selveiende og selvstyrende. Å benytte stiftelsesformen for SPKs kjernevirksomhet vil heller ikke samsvare med de forvaltningspolitiske retningslinjene, jf St meld nr 35 (1991–92), der det heter at formen ikke bør benyttes i tilfeller der oppgavene har karakter av myndighetsutøvelse, virkemiddeldisponering eller tjenesteyting der staten har ansvaret for tjenesteytingens omfang og kvalitet.

Fraværet av muligheten til instruksjons- eller eierbasert styring overfor stiftelsen SPK vil etter vår vurdering i dette tilfellet ikke kunne kompenseres på en tilfredsstillende måte gjennom tjenestekjøp og kontrakter med en virksomhet som yter tjenester til staten i en monopolsituasjon. Dette gjelder selv om juridiske virkemidler som lov- og forskriftsregulering er sentrale på sektoren. Riksrevisjonens undersøkelse fra 1998 om bruken av stiftelser i statlig forvaltning viser at staten i en del tilfeller har så tette relasjoner til stiftelser som følge av sitt styringsbehov, at det er tvilsomt om selvstendighetskriteriet er oppfylt, og om stiftelsesformen dermed er reell.⁵¹ Ved en eventuell overgang til fondsbasing av de statlige tjenestepensjonsordningene en gang i fremtiden er det mulig stiftelsesformen kan være ett av alternativene, jf organisering av en del pensjonskasser som stiftelser. Men det er også i disse tilfellene helt essensielt at stiftelsens autonomi er absolutt og ikke krenkes av stifteren eller av andre med styringsinteresser. Forslaget til ny stiftelseslov fra et offentlig utvalg, se NOU 1998:7, styrker stiftelsens autonomi ved å redusere stifterens adgang til å utøve innflytelse over både styresammensetning og omdanningsvedtak. Vedtas dette, blir det ikke noe enklere for staten i fremtiden å forene selv moderate styringsbehov med bruk av stiftelsesformen.

Statsaksjeselskapsformen (modell V)

Statsaksjeselskapsformen er beskrevet i kapittel 5.6.

Aksjeselskapsformen er utformet med henblikk på forretningsmessig næringsvirksomhet der eieren ønsker å begrense sitt økonomiske ansvar og der markedsstyring er den sentrale styringsformen. Dagens statsaksjeselskaper finansieres (i all hovedsak) gjennom sine inntekter i markedet.

I tilfellet SPK er det et fravær av konkurranse for kjernevirksomheten. En kunne tenke seg en situasjon der SPK måtte konkurrere med private forsikringsselskaper gjennom anbudsordninger, og der staten således ikke ville være avhengig av SPK for oppgaveløsningen. Så lenge staten ikke ønsker å legge om og eksponere tjenestepensjonsordningene (hele eller deler) for konkurranse, har ikke staten alternativer til SPK for å få ivaretatt oppgavene.

Et sentralt element og særkjennetegn i AS-modellen er konkursinstituttet. I de forvaltningspolitiske retningslinjene understrekes betydningen av at statens ansvarsbegrensning er reell dersom aksjeselskapsformen velges. I tilfellet Statens Pensjonskasse har staten et ansvar for videreføring av virksomheten, som er knyttet til budsjettfinansiering og en egen pensjonslovgivning, og ikke til fondsbasing og den ordinære forsikringslovgivningen. Og når det samtidig ikke foreligger alternativer i praksis for ivaretagelse av oppgavene, gjør statsgarantien at statens ansvarsbegrensning ikke kan være reell.

Etter Statskonsults vurdering er det særlig disse forholdene som gjør at statsaksjeselskapsformen ikke er en egnet modell for organisering av hovedvirksomheten til SPK – heller ikke med de planene og forslagene som foreligger for de nærmeste årene. *Vesentlige* endringer i politikk og markedsforhold må til før

⁵¹ Riksrevisjonens Dokument 3:6 1998–99).

det etter vår vurdering er rimelig å organisere SPK etter samme organisasjonsmodell/modeller som livselskapene.

6.4.4 Vurdering av fire reformalternativer

Alternativ 1: Fortsatt ordinært forvaltningsorgan(modell I) med endringer

Dette alternativet innebærer at SPK forblir et ordinært forvaltningsorgan med i hovedtrekk samme styrings- og fullmaktsstruktur mellom departement og virksomhet som i dag, og med i hovedsak samme budsjettmessige behandling i Stortinget. Sett i forhold til de fleste virksomheter innenfor modellen har SPK en større handlefrihet gjennom blant annet merinntektsfullmakten og fravær av prosedyrer som fordrer departementsgodkjenning ved omorganiseringer og omstillinger.

Og en del av de påpekte reformbehovene i kapittel 6.3 som gjelder endringer i styringsformer og styringspraksis, kan ivaretas innenfor rammen av dagens modell. Endringer i styringsformer og styrings- og kommunikasjonspraksisen mellom departementet og SPK kan gjennomføres innenfor dagens modell. Det gjelder gjennomgåelsen og eventuelle endringer i samspillet mellom etatsstyrende avdeling og fagavdeling, endringer i arbeidsdelingen mellom SPK og departementet. En kan også klargjøre tilknytningsformen og ajourføregelverket som regulerer organisasjons- og styringsmessige forhold, og bringe et bedre samsvar mellom den formelle styringsstrukturen og den faktiske styringen.

Med hensyn til forslaget om innføring av et reelt styre for virksomheten, mener vi prinsipielt at ordinære forvaltningsorganer ikke bør ha et styre. Dersom rett tilknytningsform er valgt for vedkommende virksomhet, vil det normalt ikke være behov for, eller hensiktsmessig, å ha et organ i styrings og ansvarskjeden mellom statsråden/departementet og forvaltningsorganet.

Alternativ 2: SPK som nettobudsjettert tilskuddsinstitusjon (modell II)

Det vises til kapittel 5.2 for en gjennomgang av hovedtrekk ved modellen.

Omdanning av SPK til modell II vil innebære muligheter til å gjennomføre flere andre av de reformene som er nevnt innenfor budsjett, økonomi og finansieringsområdet, se kapittel 6.3.

Definitivt vil omdanning til modell II innebære en overgang til nettobudsjettering av virksomheten over 50-post. Bruk av modellen for SPK vil samsvare godt med de trekkene som er gjennomgående ved modellen slik den brukes for de fleste institusjonene i dag; kombinasjonen av bevilgningsfinansiering av infrastruktur og samlet kjøp av tjenester som ikke realiseres gjennom oppdrags- eller brukerbetaling, samt inntekter fra mange tjenestekjøpere (som i hovedsak er offentlige institusjoner). I dag er fordelingen

mellom overføring/tilskudd fra statskassen på drøyt 60 prosent og premieinntektene snaut 40 prosent.

Dette vil endre seg dersom det innføres direkte premiebetaling for alle medlemmene. Modellen vil kunne gi rom for både et direkte tilskudd til driften som i dag, og en premiefinansiering fra alle medlemmer, der administrasjonskostnadene er inkludert i premien. Modellens "tilskuddslogikk" skulle i det første tilfellet kunne legge godt til rette for utviklingen av mer avtalebaserte "kjøp" av tjenester knyttet til tjenstepensjonsordningene fra statens side. Ordningen med direkte premiebetaling for alle medlemmer vil styrke modellens relevans ytterligere.

Ut fra den faglige autonomien som ofte ligger innbakt slik modellen stort sett er brukt til nå, vil modellen kunne styrke SPKs uavhengighet i fordelingsadministrasjonen. Men den vil, hvis intensjonene med den etterleves, svekke rollen som "forlenget departementsarm" og nær rådgiver og utreder i det løpende arbeidet for departementet. Det vil være naturlig at også forvaltnings, rådgivnings- og utredningsoppgavene avtales og betales for – ved enkelavtale eller at dette inngår i spesifiserte vilkår for 50-post-bevilgningen. For de delene som gjelder myndighetsutøvelse, vil dagens forhold ikke bli endret.

For nettobudsjetterte tilskuddsinstitusjoner bør det ut fra erfaringene hittil være et styre, som kan behandle spørsmål knyttet til strategi planlegging og økonomiske forhold, og støtte virksomhetsledelsen her og i samband med de omstillings- og effektiviseringsprosessene virksomheten skal igjennom. Styrene for dagens nettobudsjetterte tilskuddsinstitusjoner fungerer bra, og de er ikke overflødige, ifølge utsagn fra involverte styreledere, virksomhetsledere og departementer overfor Statskonsult i 1998.

Bevilgningen over 50-post vil inkludere utgifter til investeringer, og gi økt handlefrihet for virksomheten med hensyn til omdisponeringer mellom drift og investeringer. Nettobudsjetteringen vil også gi sterkere stimulans til å utnytte merinntekter. Spesifikasjonsgraden er jamt over mindre for 50-post enn for forvaltningsbedriftene, som får bevilgning over 24-post.

Modellen vil innebære muligheten til å opprette et reguleringsfond, at SPK kan beholde overskudd og at virksomheten vil måtte dekke eventuelle underskudd. Reguleringsfondet kan også brukes til å finansiere investeringer i utstyr mv. Ordningen vil kunne fremme effektiv ressursbruk gjennom at slike avveininger og prioriteringer kan gjøres på virksomhetsnivå. Regnskapsprinsippet kan benyttes i den interne regnskapsføringen. Det er verdt å være oppmerksom på at det har vært en del problemer ved formen knyttet til økonomi og regnskapsfunksjonene. Dette kunne være innkjøringsproblemer for modellen, og de tillemplingene i økonomireglementet som er gjort, er ment å skulle bøte på dette.

Offentlighetsloven og forvaltningsloven vil fortsatt gjelde for SPK som nettobudsjettert tilskuddsinstitusjon. De ansatte vil fortsatt være statstjenestemenn og underlagt det sentrale avtaleverket i staten.

Etter omdanning til denne modellen vil det være mulig å organisere den konkurranseutsatte virksomheten integrert i institusjonen eller som en egen resultat-enhet innenfor SPK se også kapittel 6.5.

Alternativ 3: SPK som forvaltningsbedrift (modell III)

Det vises til kapittel 5.3 for en gjennomgang av hovedtrekk ved modellen.

En organisering av SPK som forvaltningsbedrift vil innebære nettobudsjøtering av virksomheten og anledning til opplegging av reguleringsfond og alle de andre reformmulighetene som er nevnt under omtalen av modell II over. *I tillegg* gir forvaltningsbedriftsformen muligheter til aktivisering av investeringer, avkastningskrav og adgang til å etablere datterselskaper. I forhold til dagens modell I vil formen gi SPK økt handlefrihet innenfor fortsatt fastlagte politiske rammer. Dette vil øke mulighetene for mer effektiv ressursbruk.

En innføring av direkte betalt medlemspremie for alle virksomheter vil medføre en form for internprising også i statssystemet. Slik bruken av forvaltningsbedriftsformen har utviklet seg i løpet av 90-årene, vil en slik finansieringsmodell harmonere godt med valg av forvaltningsbedriftsmodellen. Det dreier seg om administrativt fastsatte priser for alle eller en del ytelser som betales av offentlige brukere (Statsbygg), både offentlige og private brukere (Statens Kartverk) og av private brukere (Luftfartsverket).

Ved valg av forvaltningsbedriftsformen vil det i tillegg gis anledning til å aktivere og avskrive/forrente investeringer i Statens Pensjonskasse. Dette vil være en forskjell fra modell II. Videre stilles det som regel avkastningskrav til forvaltningsbedriftene, men ikke til de nettobudsjetterte tilskuddsinstitusjonene. Modell III vil gi anledning til å kunne ta opp lån i statskassen for å finansiere investeringer som ikke kan finansieres av reguleringsfondet. For modell III vil dette da bli bevilget over egne poster i statsbudsjettet (30–49, bl.a. post 45 store nyanskaffelser) som for ordinære forvaltningsorganer, men med lavere spesifikkasjonsgrad.

Forvaltningsbedriftsformen vil gi anledning til å ivareta overordnede politiske styringsbehov og det langsiktige garantiansvaret som staten har for tjenestepensjonsordningene. Som forvaltningsbedrift vil SPK fortsatt være en del av staten som juridisk person, og underlagt statsrådets instruksjonsmyndighet og Riksrevisjonens kontrollmyndighet. Virksomhetens budsjett vil fortsatt være del av statsbudsjettet. Den samlede statlige bevilgningen til SPK kan gis som ett bidrag – statsoppdraget, eller statens tjenestekjøp av SPK. Hvor stort dette vil være, vil avhenge av hvilken finansieringsmodell som velges. Slik modell II og III gjennomgående er praktisert med hensyn til detaljeringsnivået i budsjettvedtakene og grunnlaget for dem, vil modell III gi overordnede myndigheter anledning til å få noe mer informasjon og påvirkningsmuligheter enn i modell II. Balansepunktet mellom dette og hensynet til virksomhetens handlefrihet må finnes konkret for SPK.

Det vil være av stor betydning innenfor disse rammene å legge til rette for at den overordnede politiske styringen skjer ved hjelp av mål og resultatkrav. Rapportering og kontrollrutiner må legges på et hensiktsmessig nivå, som ikke bryter med rammestyringstenkningen. Tjenestekjøp og avtaler kan utvikles innenfor rammen av modellen. Utformingen av departementets styringsstruktur og styringspraksis overfor virksomheten bør ta hensyn til innslaget av særlig juridiske virkemidler på sektoren. Det bør være et styre for virksomheten med tilstrekkelig handlefrihet og et mandat til å ivareta sine funksjoner på en god måte innenfor de politisk opptrukne rammene. Det styringsmessige balansepunktet bør forskyves i retning av styret og virksomheten selv innenfor disse rammene.

De ansatte i forvaltningsbedriften vil fortsatt være statstjenestemenn og underlagt det sentrale avtaleverket i staten. De større forvaltningsbedriftene har hatt videre fullmakter enn de ordinære forvaltningsorganene på personalområdet. Men med de siste årenes reformer på feltet, ser det ut til at forskjellene er mindre her, uten at vi sitter inne med en fulldekkende empirisk kunnskap. Også når det gjelder eiendomsforvaltning har enkelte forvaltningsbedrifter hatt videre fullmakter enn de ordinære forvaltningsorganene. Hvorvidt dette er relevant for SPK i dag, må vurderes nærmere.

Innenfor forvaltningsbedriftsformen *kan* forvaltnings- og myndighetsoppgaver fortsatt ivaretas innenfor rammen av virksomheten. Forvaltningsbedriften er fortsatt en del av staten som juridisk person. Offentlighetsloven og forvaltningsloven vil fortsatt gjelde for SPK som forvaltningsbedrift.

Særskilt om organisering av forvaltningsoppgaver sammen med monopol og konkurranseutsatt tjenesteyting

Vi skal nedenfor kort behandle spørsmålene om det organisatoriske forholdet mellom *forvaltningsoppgaver og henholdsvis monopolbasert og konkurranseutsatt tjenesteyting*, men vil presisere at vi ikke har vurdert dette like inngående som vi har vurdert forholdet mellom monopolbasert og konkurranseutsatt tjenesteyting, se kapittel 6.5.

Noen hensyn kan trekke i retning av å skille forvaltning fra monopoljenesteyting, andre kan tale for å ha dem innenfor samme organisasjon, se allmenne forvaltningspolitiske prinsipper i St meld nr 35, 1991–92 og NOU 1989:5, kapittel 9. Allment er det slik at forskjellige verdier knyttet til de to oppgavetyperne kan gi ineffektivitet i oppgaveløsningen. Forvaltningsdelen kan bli mer ettergivende overfor produksjonsdelen av virksomheten. På den andre siden kan forvaltningsdelen få bedre tilgang på kunnskap om endringsbehov knyttet til tjenester og etterspørsel, og motsvarende kan tjenestene lettere bli tilpasset forvaltningskravene. Personellet kan dessuten brukes til flere oppgavetyper, og ressursbruken kan gjøres mer effektiv.

Statskonsult vurderer det slik at ut fra det rapporterte omfanget og arten av forvaltnings- og myndighetsoppgavene i dagens SPK, og ut fra den nære forbindelsen det er mellom disse oppgavene og monopoljenesteytingen, vil det neppe være hensiktsmessig å foreta en utskilling av forvaltningsoppgavene i en

egen organisatorisk enhet innenfor forvaltningsbedriften. Men spørsmålet bør jevnlig vurderes – gitt at disse oppgavene fortsatt skal ligge i SPK, jf alternativet å flytte disse oppgavene over til departementet.

Hovedproblemet vil etter vår vurdering oppstå dersom de forvaltningøppgavene som er knyttet til virksomheten, også utøves innenfor samme rammen som de *konkurransesatte* oppgavene, og der forvaltningsoppgavene både utøves overfor institusjonens egen tjenesteyting og overfor andre virksomheters tilsvarende tjenesteyting. I hvilken grad det siste vil være tilfellet vil være avhengig av

- hva slags produkter som skal tilbys overfor de fristilte medlemsvirksomhetene; hvor nært produktene skal være knyttet til SPKs standardprodukter og dermed det lovverket SPK forvalter og er premissgiver for, og hvorvidt SPK skal kunne tilby produkter etter lov om foretakspensjon m.v. som ligger utenfor SPKs (og overordnet departements) kompetanse
- om konkurransevirkomheten er organisert som en del av hovedvirksomheten SPK eller som eget selskap

Når det gjelder kombinasjonen av *forvaltningsoppgaver og konkurranseutsatt virksomhet*, er det etter Statskonsults oppfatning uheldig at virksomheten gjennom forvaltningsoppgavene har anledning til å utforme premisser og inneha informasjon som vil kunne styrke egen konkurranseutsatt virksomhet. Uansett vil en slik kombinasjon skape grunnlag for konkurransevridning og problemer med tillit og troverdighet hos private konkurrenter.

Den konkurranseutsatte tjenesteytingen kan for forvaltningsbedriftsmodellen (i motsetning til modell II) organiseres innenfor rammen av datterselskaper. Stortinget kan gi virksomheten fullmakt til å opprette slike, og forvaltningsbedriften vil forestå forvaltningen av aksjene på vegne av statsråden/ departementet. Datterselskapet vil følge den ordinære aksjelovgivningen, og forvaltningsbedriften vil ha styringsmuligheter overfor dette gjennom generalforsamling og styreoppnevning. Samtidig er enheten juridisk atskilt fra resten av virksomheten, og selskapet har de samme organisatoriske rammevilkårene som konkurrentene.

For øvrig vises til kapittel 6.5 når det gjelder kombinasjonen av monopol- og konkurranseutsatt tjenesteyting og alternative måter å organisere den konkurranseutsatte virksomheten på.

Alternativ 4: Statsforetak (modell IV)

Det vises til kapittel 5.5 for en gjennomgang av hovedtrekk ved modellen. Det vises også til kapittel 5.7 om særlovselskaper.

Vi kan ikke se at det er egenskaper ved statsforetaksformen som tilsier at formen ikke kan anvendes overfor SPK. Det skulle derfor ikke være behov for å utforme en egen selskapslov dersom en skulle ønske å regulere organisasjons og styringsformer for SPK som et nytt selskap. De spesielle behov og hensyn

som gjør seg gjeldende for SPKs virksomhet, bør kunne ivaretas gjennom regulering i vedtekter istedenfor gjennom særlov. Av hensyn til oversiktliggjøring og i samsvar med de forvaltningspolitiske retningslinjene bør staten så langt råd unngå å organisere selskaper etter særlov, men velge én av de allmenne selskapsmodellene ved selskapsorganisering.

Statsforetaksmodellen vil kunne møte alle reformbehovene nevnt i kapittel 6.3, og vil gi virksomheten handlefrihet som går ut over dem. Spørsmålet er om modellen vil innebære en for sterk svekkelse av statlige styrings- og kontrollmuligheter og ansvar for kjernevirksomheten, samtidig som hovedvirksomheten ikke vil være underlagt markedsstyring. Fortsatt vil det dreie seg om monopol tjenesteyting overfor statlige virksomheter og deres nåværende og tidligere medarbeidere.

Ved valg av statsforetaksformen vil SPK bli klart definert som eget rettssubjekt med et styre med selvstendig ansvar (erstatnings- og strafferettslig). Foretaksmøtet vil være den eneste eierstyringsarenaen for departementet, og vil erstatte etatsstyringen og den mål- og rammebaserte styringsdialogen, også i forvaltningsbedriftsformen. Staten vil normalt ikke kunne gripe inn i selskapets løpende drift. Men saker av vesentlig betydning for SPKs formål, vedtak som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter og deltakelse i visse typer samarbeidsforhold, vil måtte forelegges og godkjennes av foretaksmøtet. Styret kan ikke på egen hånd skille ut SPKs kjernevirksomhet til underliggende datter selskaper, som SPK fritt kan opprette. Ved bruk av statsforetaksmodellen vil det være mest naturlig å organisere konkurranseutsatt virksomhet i datter selskap(er) for å skille den fra kjernevirksomheten. Etter modellens forutsetninger skal også sektorpolitiske, ikke-kommersielle formål kunne ivaretas i kjernevirksomheten.

Den økonomiske handlefriheten vil øke for SPK i modell IV i forhold til modell III. Virksomheten vil bli tatt ut av statsbudsjettet, og gjenværende overføringer til utbetaling av pensjoner m.v. vil framkomme som tilskudd på 70-post. Investeringer forutsettes å skje gjennom overskudd i driften eller ved lånopptak i markedet. Men samlet lånevolum er regulert i loven og kan nærmere avgrenses i vedtektene. Foretaket vil være ansvarlig for egen økonomi. Staten som eier vil normalt ikke kunne gripe inn i investeringsbeslutninger, men gjennom bestemmelser i vedtektene kan det defineres at også (en viss type) av slike saker skal måtte forelegges foretaksmøtet før vedtak fattes. Det vil bli stilt krav til avkastning og ofte også til utbytte av den kapitalen staten har skutt inn i foretaket.

Statsforetaksformen vil pga. fraværet av konkurranseinstuttet samsvare med statens interesser i at det må eksistere og videreføres en virksomhet som kan ivareta administrasjons- og tjenesteytingsoppgavene knyttet til statens garanti-ansvar overfor nåværende og framtidige statspensjonister.

Til forskjell fra forvaltningsmodellene I–III vil de ansatte i SPK som et statsforetak, ikke lenger være statstjenestemenn, men istedenfor tjenestemannsloven og tjenestevistloven være underlagt hele arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven. De sentrale statlige avtalene vil etter avtaleperiodens utløp etter gjeldende praksis for statsforetak bli erstattet av avtaler innenfor NAVO-

området. Denne endringen vil kunne gjøre det enklere å imøtekomme behov for endringer i lønssystemer for å beholde og rekruttere personell (pøstasjonslønn, bonusordninger etc).

SPK ansatte vil fra omdanningstidspunktet i en slik modell komme inn under pensjonsordningene for fristilte virksomheter, administrert av et eventuelt konkurranseutsatt (datter)selskaps virksomhet, jf omtalen i kapittel 6.5 av ”SPK Foretak”.

Forvaltningsloven og offentlighetsloven vil i utgangspunktet ikke gjelde for virksomheten med unntak for de myndighetsoppgavene som eventuelt fortsatt måtte ligge i virksomheten. Men statsforetaksformen er ikke utformet for å drive myndighetsutøvelse, jf NOU 1991:8. Innen et slikt alternativ bør derfor myndighetsutøvelsen legges til departementet eller skilles ut i et eget forvaltningsorgan.

6.4.5 Valg av hovedform

Statskonsult fastslår at en rekke av de identifiserte reformbehovene ikke kan ivaretas innenfor den nåværende modellen (modell I). Det er nødvendig å endre tilknytningsform.

Nettobudsjettering og reguleringsfond vil kunne ivaretas både i modell II; nettobudsjettert tilskuddsinstitusjon og i modell III; forvaltningsbedrift. I forhold til dagens modell I, vil modell II og III gi SPK økt handlefrihet innenfor fortsatt politiske rammer. Mulighetene for detaljert overordnet styring er mindre i modell II og III enn i modell I, men den politiske styrbarheten vil kunne ivaretas tilstrekkelig i modell II og III. Statsforetaksformen (modell IV) vil gi størst muligheter til å formalisere og avgrense overordnet styring gjennom foretaksrådet.

Tilskuddsinstitusjonenes (modell IIs) rundsumbevilgning på 50-post, kombinert med fritakene for enkelte statlige økonomibestemmelser, kan bety en noe større handlefrihet på disse områdene i forhold til overordnede organer enn hva tilfellet er for en forvaltningsbedrift. Dette gjelder større investeringer som ikke kan finansieres over reguleringsfondet, og at det kan bevilges tilskudd til spesifiserte resultatområder under post 24. Spesifikasjonsgraden varierer imidlertid ganske mye på dette punkt mellom dagens forvaltningsbedrifter. På den andre siden gir disse trekkene ved modell III overordnede myndigheter noe større oversikt og påvirkningsmuligheter over inntekts og utgiftsstrømmene i virksomheten. Dette kan være av betydning med de store årlige beløpene det er snakk om i Statens Pensjonskasse.

Forvaltningsbedriftsformen (modell III) gir muligheter til aktivering av investeringer, styring ved avkastningskrav og adgang til å etablere datterselskaper – som kommer i tillegg til de reformmulighetene modell II har. Disse trekkene ved modell III vil øke mulighetene for mer effektiv ressursbruk og gir adgang til å skille den konkurranseutsatte virksomheten ut i egne AS, se nærmere om dette i kapittel 6.5. Også tatt i betraktning betydningen av synliggjøring av

behovet for utstyrsinvesteringer m.v. for god oppgaveløsning i SPK, framstår forvaltningsbedriftsformen som mer egnet enn nettobudsjettert tilskuddsinstitusjon.

Statsforetaksformen (modell IV) er en allmenn modell for statlig virksomhet som kombinerer (forretningsmessig) tjenesteyting og næringsdrift med ivaretagelse av sektorpolitiske, ikke-kommersielle mål og hensyn. Modellen skulle i utgangspunktet være egnet for SPK. Hensynet til oversiktligheit i det statlige organisasjonssystemet tilsier at organisatorisk særlovgivning så langt som mulig bør unngås, og at særskilte forhold bør vedtekstguleres. Det bør derfor ikke være behov for å organisere SPK etter egen selskapslov.

Statforetaksmodellen har i utgangspunktet en innebygd forutsetning om finansiering av virksomheten utenfor staten, eventuelt kombinert med visse innslag av offentlige tilskudd. Fullstendig finansiering i statskassen ble brukt som én av begrunnelsene for ikke å anvende statsforetaksformen på Statens nærings- og distriktsutviklingsfond⁵². Men en modell med direkte premiebetaling for alle medlemmer er en form for markedssimulering ved at brukerne betaler administrativt fastsatte priser, og kan modifisere denne typen begrunnelse. Flertallet i utredningsutvalget som utredet tilknytningsformer for offentlige sykehus (NOU 1999:15) konkluderer med at statsforetaksformen, kombinert med kontraktsstyring, er egnet for sykehus som mottar inntekter fra flere, offentlige kilder. Den viktigste begrunnelsen for å åpne opp for å bruke statsforetaksformen for sykehus i framtiden, er at sykehusene i økende grad vil bli konkurranseutsatt gjennom introduksjon av markedsliknende mekanismer som stykkprisfinansiering/innsatsstyrt finansiering og fritt pasientvalg mellom sykehus (på samme behandlingsnivå). Dette vil medføre en økonomisk risiko for sykehusene, noe som krever større fleksibilitet for virksomhetsledelsen. Fritt brukervalg og økonomisk risiko er fraværende i tilfellet Statens Pensjonskasses kjernevirksomhet. SPK yter for kjernevirksomhetens del tjenester i en monopol-situasjon, der det *bare* er statlige brukere.

Statskonsult kan vanskelig se at det er hensiktsmessig å organisere en virksomhet som driver monopol-tjenesteyting kun overfor statlige brukere i et selskap *utenfor* staten. Monopol-tjenesteytingen utgjør en stor andel av aktivitetene. Virksomheten har dessuten forvaltningsoppgaver som er relativt tett integrert i hovedvirksomheten. Betydningen av forvaltningsoppgaver (myndighetsoppgaver og støtte/rådgivende oppgaver overfor sentrale politiske myndigheter) i forhold til omfanget av monopolbasert tjenesteyting må vurderes. Om monopol-tjenesteytingen ønskes nært koblet til forvaltningsoppgaver i samme organisasjon, er forvaltningsbedrift egnet. Statsforetaksformen er ikke det fordi den ikke er utformet med sikte på å ivareta forvaltnings og myndighetsoppgaver.

Statens styringsbehov ut fra sektorpolitiske mål framstår som relativt stort. Men vi vil anta at styringsbehovene med en planlagt omlegging kunne ivaretas gjennom eierstyringen innen statsforetaksformen, kombinert med avtale/kontaktsbaserte kjøp og ikke minst juridiske virkemidler. En viss forskyvning fra etats-/

⁵² Ot prp nr 57 (1991–92), s. 23.

eierstyring i retning av statlig avtalestyring og tjenestekjøp er mulig å gjennomføre også innenfor forvaltningsbedriftsformen, jf praksis overfor nåværende og tidligere forvaltningsbedrifter. Hovedforskjellen i kontraktsstyringen overfor de to formene vil være knyttet til grad av formalisering og til forskjellen mellom kontrakt mellom to rettssubjekter og en avtale mellom to statlige virksomheter. I tilfellet SPK som statsforetak vil staten måtte inngå juridisk forpliktende avtaler med en monopolist.

Spørsmålet om valg mellom forvaltningsbedrift og statsforetaksformen har – iallfall på lengre sikt – også å gjøre med hvilken strategi staten som eier velger med hensyn til aktiv nedbygging til statens monopolområde eller aktiv tilpassning til konkurranse for hele pensjonsområdet. Valg av sistnevnte strategi, særlig hvis en også vil innføre muligheter til brukervalg innenfor det nåværende monopolområdet og øke risikoen og den markedsliknede styringen av SPKs hovedvirksomhet, vil etter vårt syn øke aktualiteten til statsforetaksalternativet.

Erfaringsvis gir forvaltningsbedriftsformen en virksomhet anledning til å tilvenne seg mer bedriftsøkonomiske rammevilkår, samtidig som kombinasjon av ulike oppgavetyper kan ivaretas innenfor rammen av totalorganisasjonen. Vi vil anta at også en overgang til forvaltningsbedriftsformen vil medføre utfordringer for en virksomhet av SPKs karakter med hensyn til kompetanse, virksomhetskultur, økonomi- og ledelsessystemer m.v. Organisering som forvaltningsbedrift vil også forberede SPK på eventuelt mer omfattende reformer innenfor pensjonsområdet. I perioden fram til en slik eventuell overgang skjer, vil også overordnede styrings- og kontrollbehov trolig bli ivaretatt på den beste måten. Se også kapittel 6.6.

Statskonsult vil på grunnlag av de ovennevnte forholdene *tilrå en omdanning av SPK til forvaltningsbedrift*.

Avhengig av den videre utviklingen på pensjonsområdet på lengre sikt, mener Statskonsult at selskapsorganisering av hele Statens Pensjonskasse kan bli aktuelt.

6.5 Vurdering av organiseringen av konkurranseutsatt virksomhet

6.5.1 Organisering for fristilling og konkurranseeksponering

Fra forvaltning til marked

Behovet for økt handlefrihet og fleksibilitet har ført til at fløe statlige forvaltningsbedrifter i løpet av det siste tiåret er omgjort til statlige aksjeselskaper, særlovsselskaper eller statsforetak⁵³. Samtidig har de ordinære forvaltningsorganene fått større økonomiske og administrative fullmakter gjennom reformering av statens lønns-, personal- og økonomireglements. En del forvaltningsorganer er også omgjort til nettobudsjetterte tilskuddsinstitusjoner, også dette

⁵³ Eksempler på ulike typer statlige selskaper; Telenor AS, Arcus AS, Norsk Medisinaldepot AS, NSB BA, Posten Norge BA, Postbanken BA, Statskog SF, Statkraft SF, Statnett SF.

med sikte på å gi virksomhetene stor grad av autonomi fra den løpende politiske styringen med sektoren⁵⁴.

Omdanning av hele virksomheter til statlige selskaper har særlig skjedd på sektorområder hvor myndighetene har liberalisert og konkurranseutsatt tjenestene.

Det er ulike, men dels overlappende drivkrefter bak liberaliseringen. Dels skyldes utviklingen teknologiske framskritt som begrenser området for de tradisjonelle naturlige monopolene, og som gjør det billigere og enklere å produsere tjenester i konkurranse med disse. Dels er utviklingen drevet fram av politiske og ideologiske ønsker om å bruke konkurranse som virkemiddel i effektivisering av offentlig virksomhet og verdiskapningen i samfunnet. Dels er liberalisering skjedd som følge av tilpasninger til internasjonalt avtaleverk (EØS).

Det klareste eksemplet på disse prosessene finner vi innenfor teleområdet. Teleområdet ble pr. 1. januar 1998 fullt ut liberalisert, og de sentrale myndighetene omgjorde i 1994 forvaltningsbedriften Televerket til Telenor AS. Omdanningen kan både ses som et svar på den konkurransesituasjonen som allerede forelå i 1994, og som et tiltak for å forberede virksomheten på full konkurranse ved inngangen til 1998. Samtidig hadde Televerket på et tidligere tidspunkt, som forvaltningsbedrift, fått nye fullmakter som skulle gi den mulighet til å trene og utvikle virksomheten for å møte konkurransen etter som den gradvis ble innført fra midten av 1980-tallet.

Innenfor forvaltningen har det også blitt tatt i bruk teknikker for å organisere et klarere skille mellom ulike typer virksomheter, avhengig av om virksomhetene driver tjenesteyting eller om det er ulike myndighetsoppgaver som utføres⁵⁵. Tjenestene har i slike tilfeller blitt organisert i såkalte produksjons- eller resultatenheter. Enhetene kan ofte bli underlagt krav om internregnskap og regnskapsføring etter regnskapsprinsippene, med bl.a. aktivering av investeringer og avskrivning av driftsmidler/eiendeler. Det kan også bli stilt krav om betaling (intern fakturering) for eventuelle fellestjenester som ytes/kjøpes fra myndighetsdelen eller fra egne administrative enheter i etaten/"konsernet". Formålet med å innføre dette skillet er dels å effektivisere den tjenesteytende virksomheten, bl.a. ved å synliggjøre de reelle kostnader ved denne, fratrukket kostnadene til sentrale myndighets- og monopoloppgaver. Et annet formål har vært å forberede den tjenesteytende virksomheten på framtidig konkurranse, eller direkte å sette tjenesteproduksjonen ut i et allerede ekspanderende marked.

Når resultatenheten utsettes for konkurranse, finnes det også eksempler på at dette har blitt gjort ved at myndighetsdelen legger ut prosjekter på anbud som resultatenheten står fritt til å gi tilbud på i konkurranse med andre offentlige

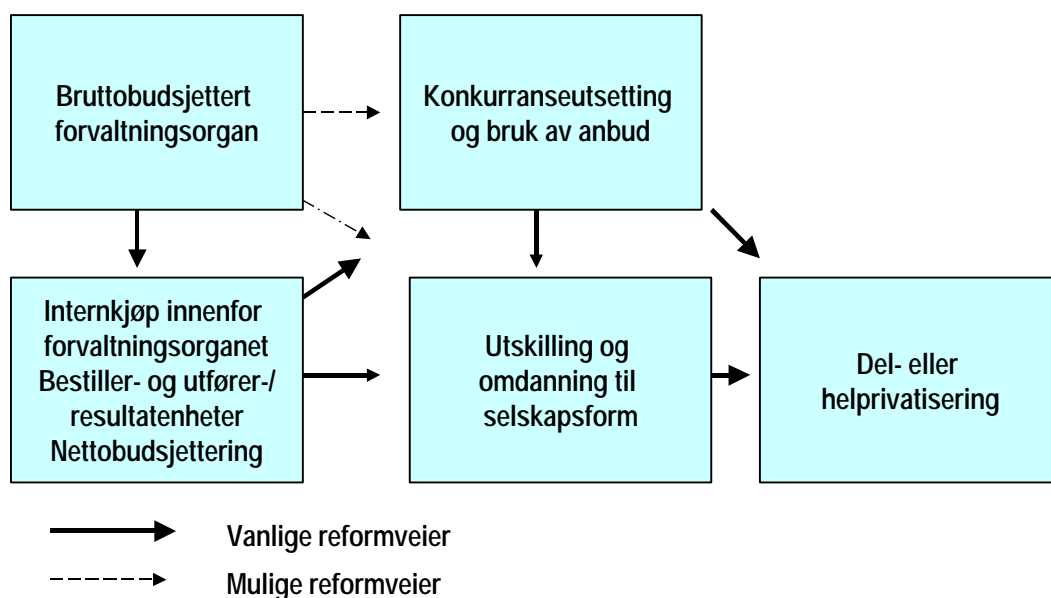
⁵⁴ Eksempler på nettobudsjetterte tilskuddsinstitusjoner er; Radiumhospitalet, Rikshospitalet, NOVA, NILF, NISK, SIFO, NFR, NUPI, Planteforsk.

⁵⁵ Eksempel er Vegetaten som gjennomgående har skilt ut egen produksjonsvirksomhet fra myndighetsoppgavene og NSB Baneservice.

eller private aktører⁵⁶. Det finnes også eksempler på at slike resultatenheter etter en tid har blitt helt skilt ut i egne rettssubjekter og således helt fraskilt ”moder-virksomheten”⁵⁷.

I Norge har vi i det siste tiåret hatt relativt få eksempler på statlig eide selskaper som har blitt privatisert, helt eller delvis. I de eksemplene som finnes, har virksomheten først beveget seg gradvis fra statens kjerneforvaltning og over til mer fristilte selskapsformer for dernest å bli privatisert⁵⁸. Likevel er det i løpet av det siste året reist en debatt om størrelsen og betydningen av det statlige eierskapet, og om hvorvidt det er ønskelig å bringe inn et større innslag av privat deleie i offentlig eide virksomhetene. Figur 6.2 illustrerer de ulike veiene omstillingsprosessene kan ta fra ordinære bruttobudsjetterte forvaltningsorganer til markedet.

Figur 6.2 Fra forvaltning til marked



Hva er utfordringene?

Endring av tilknytningsform, konkurransetsetting og eventuell privatisering er ikke mål i seg selv. Spørsmålet er om større frihet gjennom selskapsform vil gi

⁵⁶ Eksempel er fra Vegetaten som tidligere hadde en ordning med at resultatenheter la inn tilbud på anbud fra myndighetsdelen. Etter kritikk fra konkurrenter har Vegetaten i dag en ordning hvor etaten først bestemmer om etaten selv skal stå for produksjonen, eller om arbeidet skal legges ut på anbud. Iså fall skal produksjonsenheter da normalt ikke legge inn et reelt tilbud, men fungere som et korrektiv og foreta en test på om tilbudet fra markedet er kostnadseffektivt og ikke eksempelvis reflekterer en lokalt privat monopolsituasjon.

⁵⁷ Eksempel på dette er Statsdata som ble utskilt fra Statskonsult i 1995 og samtidig fusjonert med Statens Datasentral AS. Et annet eksempel er forslaget som ligger til behandling i Stortinget om å skille ut forvaltningen av de mest konkurransutsatte byggene i et eget statlig aksjeselskap. Det pågår p.t. et arbeid med å vurdere om NSB Baneservice skal skilles ut i eget selskap.

⁵⁸ Dette gjelder både for Norsk Medisinaldepot AS og Telenor AS.

økt effektivitet i produksjonen av tjenestene, bedre kvalitet og mer tilpassede tjenester, og videre om det kan oppnås reell konkurranse om tjenestene, og gjennom dette oppnå ytterligere effektivitetsforbedringer.

Når tjenestene utsettes for konkurranse, kommer det et særskilt krav til å skille virksomhet og regnskaper for å hindre eventuell krysssubsidiering fra monopol til konkurranseutsatte områder, og således hindre brudd på det allmenne konkurranseregulverket. Statskonsult er av den prinsipielle oppfatning at konkurranseutsatt virksomhet bør organiseres adskilt fra monopol- og myndighetsoppgavene, og at den konkurranseutsatte virksomheten i så fall bør organiseres i selskapsform.

Dette stiller myndighetene overfor særskilte utfordringer. For et krav om fullstendig organisatorisk utskilling vil ofte være en lite hensiktsmessig løsning sett fra virksomheten, som vil kunne ønske å utnytte felles personale og teknologiske og administrative løsninger på tvers av monopol og konkurranseutsatte tjenesteområder. Hensikten med særorganisering og konkurranseutsetting må være at et umiddelbart produktivitetstap i monopolvirksomheten lignes ut og vel så det, av de effektivitetsgevinster som kan oppnås med en konkurranse situasjon om levering av tjenestene.

Valg av intern organisering etter tilknytningsform

Figur 6.2 viser ulike måter å organisere offentlig virksomhet på, når virksomheten i en eller annen grad utsettes for konkurranse. Som regel vil den interne organiseringen gjenspeile den graden av konkurranseeksponering virksomheten er utsatt for, og de avveininger myndighetene har tatt i valget mellom å fremme konkurransemarkeder og rendyrking av ulike funksjoner, framfor samordning og utnyttelse av stordriftsfordeler i én og samme organisasjon.

Figur 6.3 (med eksempler fra andre områder enn SPK), illustrerer de tre alternativene vi ser som mest aktuelle for intern organisering av SPK.

Figur 6.3 Hovedform og former for (intern-)organisering av ulike oppgavetyper

Organisering under hovedform	Hovedform			Statsforetak
	Ordinært forvaltningsorgan	Nettobudsjettert tilskuddsinstitusjon	Forvaltningsbedrift	
Alternativ I: Integrert	Kystverket	Veterinærinstituttet	Statens kartverk	Medinnova SF
Alternativ II: Resultatenhet	Baneservice (under Jernbaneverket) Vegvesenets produksjon	(Enheter for oppdragsforskning)	Produksjonsenheten i "nytt" Kystverk (NOU1999:5)	Restaurant- og cateringdivisjonen i Statens kantiner
Alternativ III: Utskilt AS			Oslo Lufthavn AS og Nordic Aviation Resources AS (under Luftfartsverket)	Natureventyr AS og Statskog Naturstein AS (under Statskog SF)

Figuren viser at det under forvaltningsbedrift og statsforetak er mulig å organisere konkurranseutsatt virksomhet i eget selskap. Både ordinære forvaltningsorganer, nettobudsjetterte tilskuddsinstitusjoner, forvaltningsbedrifter og statsforetak kan ha opprettet egne resultatenheter for konkurranseutsatt virksomhet, mens det ikke er etablert egne selskaper under ordinære forvaltningsorganer eller nettobudsjetterte institusjoner for å ivareta konkurranseutsatte tjenester.

I kapittel 6.4 har vi konkludert med at det vil være mest hensiktsmessig å organisere SPK som forvaltningsbedrift på hovednivået. I kapittel 6.5.2 drøfter vi nærmere hvilke interne organisatoriske løsninger som kan og bør vurderes ut fra dette valget av hovedtilknytningsform.

6.5.2 Nærmere vurderinger av mulige interne organisatoriske alternativer for SPK som forvaltningsbedrift

Vi vil i det følgende drøfte nærmere de tre mulige alternative løsningene for organisering av den konkurranseutsatte virksomheten.

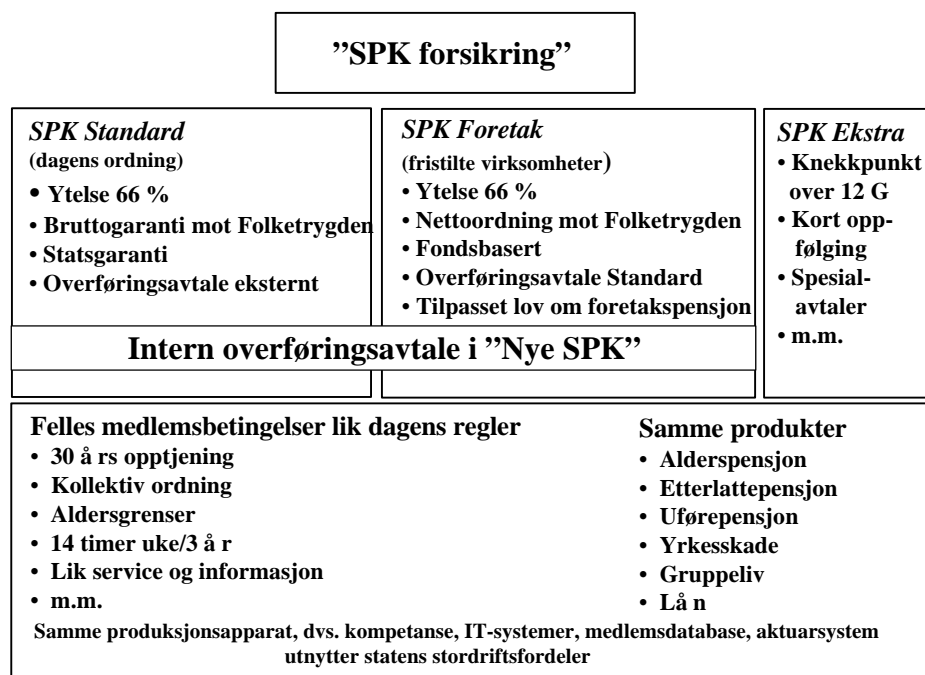
- Alternativ I: Integrert modell – utnytte stordriftsfordeler
- Alternativ II: SPK foretak som egen resultatenhet innenfor SPK
- Alternativ III: SPK foretak som eget selskap utskilt fra SPK forvaltningsbedrift/statsforetak

I alternativ I er den konkurranseutsatte virksomheten fullt ut integrert med monopolområdet. Hensynet til å utnytte stordriftsfordeler og synergieffekter

prioriteres. I alternativ II etableres det en egen resultatenheter i moder-virksomheten for å ivareta konkurranseområdet. Formålet er i hovedsak å hindre krysssubsidiering fra monopolområdet til konkurranseutsatte tjenester. I alternativ III skilles virksomheten ut i et eget statlig selskap. Dette alternativet vil kunne styrke markedsaktørens tillit til at det offentlige tjenester produseres på like konkurransevilkår med øvrige i markedet.

Alternativ I er basert på SPKs eget forslag til organisering av "Nye SPK"⁵⁹. Alternativet viser at SPK Standard (monopolvirksomheten), SPK Foretak (fristilte virksomheter) og SPK LOS (Ledelse og Spesialister) skal utnytte samme produksjonsapparat, dvs. kompetanse, IT-systemer, medlemsdatabase, organisasjonsregister, utbetalingssystem m.m.

Figur 6.4 "Nye SPK"



Innenfor dette alternativet vil produktet i SPK Foretak kunne være tilnærmet likt de ordningene som konkurrerende virksomheter (til de fristilte selskapene) har i hht. TPES (revidert lov om foretakspensjon). Det bygges da opp reelle fond fra etablering av nye medlemsvilkår i SPK Foretak, fortsatt inntektsfradrag på premieinnbetaling, "bruttogaranti", men ikke regelverksgaranti, bortfall av 85-års regelen med nødvendige overgangsregler⁶⁰.

⁵⁹ Kilde: Intervjuer mai og juni 1999 og interndokumenter fra SPK som Statskonsult har fått tilgang til.

⁶⁰ Gjengitt i sammendrag av arbeidsgruppe-rapporter om Postens pensjonsordninger, Posten Norge BA.

For ikke å gjøre rettighetsoverføringen fra SPK Standard til SPK Foretak for vanskelig, kan det enklest tas hensyn til at rettighetsoverføring bygger på de samme grunnprinsippene som under dagens ordning; som felles medlemsbetingelser og samme pensjonsprodukter. En forutsetning er at SPK Foretak da knyttes til overføringsavtalen (staten garanterer for opparbeidede rettigheter fram til ny ordning i SPK Foretak). Kundene i SPK Foretak vil også kunne ha stor innflytelse i utforming av ordningene, ved at SPK har invitert kundene (Posten) til å være med å utforme SPK Foretak. Konkurransefortrinnulemper som dagens fristilte selskaper har innenfor SPK vil bli redusert⁶¹.

Fordeler ved alternativet

Dersom alternativet realiseres, vil det trolig kunne ivareta ønskene til både SPK og de fristilte virksomhetene. Incentivene for å gå ut av SPK vil kunne reduseres betydelig, muligens falle helt bort.

En fordel med dette alternativet er at det legges til rette for utnyttelse av stordriftsfordeler, som kundene vil kunne nyte godt av i form av bedre mulighet for lave administrative kostnader.

Ulemper ved alternativet

På den annen side; i en modell der SPK Foretak *ikke* blir organisert som en egen resultatenheter, men hvor SPK utnytter sine stordriftsfordeler, vil dette trolig kunne føre til krysssubsidiering av de administrative kostnadene i SPK Foretak fra monopolvirksomheten. Bruk av ”overhead”-kostnader og eventuelt interne kjøp og regnskapsrutiner kan redusere dette problemet noe. Likevel vil det kunne stilles spørsmål fra konkurrentene til SPK om prisen SPK tar på administrasjonskostnader i SPK Foretak, vil være i samsvar med de reelle kostnadene. Dersom det i denne modellen også legges opp til at produktene i SPK Foretak avviker noe fra (TPES/Lov om foretakspensjon), slik at overgangen fra SPK Standard forenkles (utover eventuell overgang til annen livselskap), vil dette ytterligere svekke det reelle konkurranseforholdet mellom SPK Foretak og markedet for øvrig.

I **alternativ II** forutsettes det at det utvikles et internt organisatorisk skille mellom de to tjenestoområdene. SPK Foretak organiseres her som en egen resultatenheter internt i SPK. For å redusere problemet med mulig krysssubsidiering, bør det som et minstekrav legges opp til et regnskapsmessig skille mellom enhetene. De ansatte bør fordeles mellom SPK Standard og SPK Foretak, jf organisering av Vegvesenet Produksjon og Jernbaneverket Baneservice. Fortsatt vil det kunne være problemer med krysssubsidiering i forhold til felles overordnet ledelse og internadministrative tjenester i SPK som vil ytes til både Foretak og Standard. Normtall for fordeling av interne tjenester bør i å fæl utarbeides og legges til grunn for den prisen SPK Foretak benytter overfor sine kunder. Videre at disse kostnadene/tjenestene internpriseres fra SPK Standard til SPK Foretak.

⁶¹ Op cit.

Fordeler

Dette alternativet vil sikre noe større grad av troverdighet i forhold til at SPKs konkurranseutsatte tjenester ikke er krysssubsidert fra monopolvirksomheten. Det vil også være forholdsvis enkelt for SPK Foretak å utnytte kompetanse og felles systemer med SPK Standard. Vi forutsetter at det i så fall må legges opp til interprising i den utstrekning det regelmessig eller tidsvis skjer ”innleie” av personer fra SPK Standard og ved bruk av fellessystemer.

Ulemper

Ulempen ved alternativet sett fra SPKs side, vil være at mulige stordriftsfordeler reduseres noe, og at det vil være mer krevende og kostbart å administrere et system med interprising.

I **alternativ III** skilles SPK Foretak ut i et eget statlig selskap. Alternativet vil innebære et fullstendig organisatorisk skille mellom SPK Standard og SPK Foretak. SPK Foretak kan teoretisk organiseres som statsforetak, statlig særlov-selskap, statlig aksjeselskap eller ordinært aksjeselskap. På grunn av forutsetningene om konkurranse og forretningsmessig tjenesteyting på like vilkår bør AS-formen velges. Det er da to varianter, enten organisering som datterselskap under SPK, eller som statsaksjeselskap under departementet.

SPK Foretak vil som selskap ikke inngå i statsbudsjettet, med mindre det skulle gis tilskudd (statsstøtte) til virksomheten. Modellen vil trolig være best egnet dersom SPK Foretak gis nøyaktig de samme rammebetingelsene som øvrig forsikringsvirksomhet innenfor TPES-området (Lov om foretakspensjon).

Fordeler

Dette alternativet vil kunne sikre stor grad av troverdighet i forhold til spørsmålet om likekonkurransvilkår mellom SPK Foretak og private livselskaper. Alternativet vil derfor reelt kunne sidestille SPK Foretak med andre aktører på markedet.

Ulemper

Alternativet vil antakelig gi få, om noen, stordriftsfordeler, redusere betydelig potensielle synergieffekter som vil være mulige i en integrert modell, og trolig medføre betydelig større kostnader i forbindelse med overgang fra SPK Standard til SPK Foretak. Det siste vil være særlig aktuelt dersom tjenestene i SPK Foretak ikke tilpasses dagens ordning, men følger fullt ut TEPS/Lov om foretakspensjon.

6.5.3 Valg av organisasjonsform for konkurranseutsatt virksomhet

Ved en aktiv tilpasning til konkurranse, vil SPK ved alle de tre alternativene stille med den ulempen at virksomheten skal tilpasse og utvikle et tjenestetilbud som konkurrentene allerede har. Dersom det utformes spesielle tilpasninger og

standardisering av løsninger overfor alle fristilte statlige selskaper, kan disse kostnadene trolig reduseres.

I valg av organiseringsalternativ (og ved endring av rammebetingelser for SPK), står en da overfor valget mellom å vektlegge stordriftsfordeler, kost effektive og standardiserte løsninger som vil kunne tilfredsstillende ønskene til SPK og trolig også deres kunder på kort sikt, eller å vektlegge hensynet til reell konkurranse og mulighetene for at en del av de fristilte virksomhetene velger seg bort fra SPK. Dersom hensynet til reell konkurranse skal vektlegges, bør SPK gis mulighet for å kunne tilby ulike ytelsesnivåer og et mer komplekst produktspekter mest mulig likt TPES-ordningen/Lov om foretakspensjon. Dette vil kunne føre til at SPK mister sine stordriftsfordeler, og særlig i et alternativ III, som forutsetter at det etableres et eget selskap for det utskilte SPK Foretak.

Hvis myndighetene velger en strategi med aktiv tilpasning til konkurranse, vil Statskonsult anbefale at myndighetene tar sikte på å gi SPKs konkurranseutsatte virksomhet rammebetingelser som i størst mulig grad likestiller SPK med øvrige konkurrenter.

I en slik situasjon vil Statskonsult anbefale at **den konkurranseutsatte delen (SPK Foretak) organiseres i aksjeselskapsformen** – av hensyn til prinsippene om konkurranse på likeverdige vilkår og for å unngå spørsmålet om kryssubsidiering.

Valg av selskapsform vil imidlertid også kunne innebære valg mellom ulike hensyn. Når statlige virksomheter fristilles, oppgir samtidig staten (med få unntak) sitt overordnede arbeidsgiveransvar overfor de ansatte. Vi antar derfor at myndighetenes styringsbehov overfor SPK Foretak vil være mindre enn for det statlige arbeidsgiverområdet (monopoldelen). Dersom de fristilte virksomhetene i fremtiden også må legge om sine pensjonsordninger til lov om foretakspensjon, vil styringsbehovet fullt ut kunne ivaretas gjennom det generelle lov- og forskriftsverket (TPES/lov om foretakspensjon) og av tilsynsmyndigheten (Kredittilsynet). Det er således vanskelig å se sektorpolitiske styringsbehov fra myndighetenes side som nødvendiggjør styring gjennom eierposisjon overfor SPK Foretak. Som statsforetak måtte SPK Foretak ha vært organisert direkte under AAD. De ovennevnte forholdene trekker i retning av å organisere SPK Foretak i aksjeselskapsformen framfor som statsforetak⁶². Vi har lagt vekt på dette forholdet i vår konklusjon ovenfor.

Vi antar imidlertid at SPK Foretak inntil videre ikke vil bli gitt anledning til å kunne konkurrere om nye kunder som ikke kommer fra forvaltningen gjennom fristillingsvedtak. Vi legger til grunn at SPK Foretak vil ha som hovedoppgave å betjene fristilte virksomheter på en slik måte at disse ikke velger å gå ut av SPK. De fristilte virksomhetene vil også samtidig være eid av staten. Det vil derfor av flere grunner trolig være lite interessant for staten å stille høye krav til avkastning og utbytte fra SPK Foretak. Det vil dessuten trolig være lite aktuelt for SPK Foretak å inngå allianser eller sammenslutninger med andre forsik

⁶² Lov om statsforetak hindrer muligheten å legge SPK Foretak som statsforetak direkte under et forvaltningsorgan (forvaltningsbedrift).

ringsselskaper. Dermed kan ikke AS-formens komparative fortrinn utnyttes fullt ut, og betydningen av å organisere SPK Foretak som aksjeselskap svekkes muligens noe.

Det neste spørsmålet er om statens eierinteresser i aksjeselskapet SPK Foretak bør forvaltes av SPK eller av departementet. Vi antar at det vil være lite interesant eller hensiktsmessig for departementet å forvalte eierskap over SPK Foretak. I tillegg til de minimale sektorpolitiske og samfunnsmessige styringsinteresser som vi antar finnes, vil fagdepartementet i liten grad kunne tilføre selskapet forretningsmessig kompetanse eller kompetanse i rent pensjonsfaglige spørsmål. Samtidig vil SPK som eier av SPK Foretak kunne være en aktiv samtalepartner for SPK Foretaks styre og ledelse, og ellers delta i ulike relasjonsskapende aktiviteter i forhold til kunder og sentrale myndigheter. Særlig i en periode etter utskilling og selskapsetablering vil det sannsynligvis være av betydning å ha en tilknytning til den hovedvirksomheten som det nye selskapet skilles ut fra. Vi anbefaler derfor at **SPK Foretak blir organisert som selskap under SPK forvaltningsbedrift.**

Dersom SPK Foretak organiseres som et aksjeselskap under SPK forvaltningsbedrift, vil dette innebære at styret for SPK forvaltningsbedrift blir generalforsamling for SPK Foretak (formelt delegert fra statsråden). Statsråden vil kunne utøve styring indirekte gjennom pålegg til SPK forvaltningsbedrifts styre. Normalt vil SPK forvaltningsbedrifts direktør være styreleder i SPK Foretak, men her er det noe varierende praksis avhengig av datterselskapets type. Alternativet innebærer videre at staten vil ha et begrenset ansvar for den økonomiske virksomheten i selskapet og (forvaltnings)selskapet vil i prinsippet kunne gå konkurs. TPES-ordningen/lov om foretakspensjon skal på sin side sikre at rettigheter knyttet til framtidige pensjoner ikke skal bli berørt av en eventuell konkurs av forvaltningsselskapet.

Alternativet vil også innebære at ansatte i SPK må overføres til SPK Foretak, og at disse ikke lenger vil være statstjenestemenn. Forvaltningen av de nye, fondsbaserte ikke-statsgaranterte ordningene for ansatte i fristilte virksomheter m.v. vil da ikke være underlagt forvaltningslov og ofentlighetslov. Alternativet vil også innebære at hensiktsmessige løsninger må finnes for å overføre/dublere/tilpasse IT-systemer, medlemsdatabase, aktuarsystem m.v. til SPK Foretak.

Særorganisering og utskilling av den konkurranseutsatte virksomheten vil altså trolig ha større administrative konsekvenser enn samorganisering og integrerte løsninger. Men dette er prisen en sannsynligvis må betale for å unngå konkurransevridning og samfunnsøkonomiske effektivitetstap ved introduksjon av mer reell konkurranse om fristilte statlige virksomheter mellom SPK og forsikrings-selskaper og pensjonskasser.

6.6 Trinnvis omstilling

Gitt at en aktiv tilpasningstrategi velges fra eierens side, tilrår Statskonsult en organisering av SPK som forvaltningsbedrift med et datterselskap (SPK Foretak) som forestår administrasjon og tjenesteyting knyttet til pensjonsordninger for fristilte statlige virksomheter og andre medlemsvirksomheter med valgfrihet. Denne modellen vil gi virksomheten et styre og utvidet handlefrihet til å videreutvikle organisasjonen. Den separate organiseringen av SPK Foretak vil sikre best mot kryssubsidiering og gi best tillit og troverdighet overfor private konkurrenter.

Statskonsult har innenfor rammen av vårt oppdrag ikke hatt anledning til å samle gode data om hvorvidt organisasjonen er moden for virkelig å konkurrere. Vi har grunnlag for å anta at det vil være en viktig oppgave for ledelsen å sette virksomheten i stand til dette. I andre sammenliknbare statlige virksomheter har dette vært en gradvis prosess, som krever betydelig ledelsesinnsats internt for å utvikle kapasitet og kompetanse innenfor blant annet ledelse og økonomiske styringssystemer i denne retningen. Omlegging fra forvaltning og monopol tjenesteyting til reell konkurranseutsatt aktivitet reiser også store utfordringer med hensyn til kompetanse hos personalet, bemanning og nedbemanning, virksomhetskultur etc.

Organisering innenfor forvaltningsbedriftsformen (i flere tilfeller kombinert med utvikling av avtalebaserte modeller for statlige tjenestekjøp), må i flere tilfeller i nyere norsk forvaltningshistorie⁶³ kunne sies å ha fungert gunstig som forberedelse til avmonopolisering og liberalisering, og som øvingsarena for bedrifter for omstilling til konkurranse for hele eller størstedelen av virksomheten som følge av liberalisering på sektoren. Også i denne sammenheng vil forvaltningsbedriftsmodellen kunne fungere framtidsrettet for SPK.

Vi registrerer at det hersker usikkerhet om framtidig grad og omfang av konkurranseeksponering og øvrige rammevilkår. Det er grunn til å anta at mindre, men viktige reformer vil komme i løpet av de nærmeste årene- større og mer skjellsettende reformer kan tenkes å komme senere.

Valg av organisasjonsmodell og tilknytningsform bør være robuste for, og sette virksomheten i stand til, å møte slike endringer. Men organisasjonsmodellen bør etter vårt syn heller endres flere ganger i løpet av en 510 årsperiode for å være rimelig tilpasset den samlede virkemiddelbruken og rammene for virksomheten, enn å gå så langt i fristillingsretning i én omgang.

SPKs institusjonelle interesser og behov for å være i forkant av utviklingen og aktivt tilpasse seg dem er legitime, men de må avbalanseres mot hensynet til like konkurransevilkår og overordnede styrings- og ansvarsinteresser. Staten må

⁶³ Se for eksempel Statskonsult 1998:8, Statskonsult 1998:18, Statskonsult 1998:2 Statskonsult 1999:16.

som eier ta et eksplisitt valg mellom avgrensning til monopolområdet eller aktiv tilpasning til et konkurransemarked for deler av virksomheten. Valg av organisasjonsmodell bør understøtte dette valget.

- I den nåværende situasjonen vil Statskonsult derfor anbefale en trinnvis omstilling av Statens Pensjonskasse.
- Som forberedelse til omdanning til forvaltningsbedrift tilrås en fase med forberedelse og tilrettelegging på ca ett år der de utviklingstiltakene som allerede er i gang i SPK kan forseres og suppleres. Særlig innsats bør trolig legges i den konkurranseutsatte delen av virksomheten. Med forbehold for de konsekvenser som valgt finansieringsmodell (direkte premiebetaling for alle eller fortsatt en bloc-tilskudd) kan få for framdriften, vil omdanning til forvaltningsbedrift kunne skje fra 2001.
- Den valgte organisasjonsmodellen tilrås evaluert etter 3-5 år. Avhengig av større endringer på pensjonsområdet som vil liketille statens pensjonsordninger med private tjenestepensjonsordninger, vil selskapsform senere kunne bli mer egnet for hele virksomheten.

6.7 Oppsummering av Statskonsults tilrådinger

Etter Statskonsults oppfatning foreligger det *behov for reformer* i styrings- og organisasjonsformer på flere områder for Statens Pensjonskasse.

- **Framtidige rammebetingelser for SPK bør klargjøres.** Sentrale rammebetingelser for SPK er for tiden uavklarte. Det er nødvendig at staten som eier foretar et valg mellom avgrensning til monopolområdet eller aktiv tilpasning til et konkurransemarked for deler av virksomheten. Valg av organisasjonsmodell bør understøtte dette valget.
- **Uansett valg av framtidig tilknytningsform for SPK er det et behov for å klargjøre tilknytningsformen** Dersom dagens modell videreføres, er det behov for å ajourføre og modernisere de formelle sidene ved styringstrukturen slik at den kan virke mer førende på, og samsvare bedre med, styringsformene i praksis. Også ved valg av en annen tilknytningsform enn dagens, vil det være nødvendig med en revisjon av organisatoriske bestemmelser i det eksisterende lov- og forskriftsverket, instruksjer etc. Bestemmelser om organisasjons- og styringsformer som skal ivareta særskilte forhold knyttet til SPK bør prinsipielt være på vedtekts og instruksnivå, og ikke på lov- eller forskriftsnivå.
- **Endringer i styringsformer og styringspraksis.** Dagens styring av SPK fungerer til dels bra, men det er et forbedringspotensiale. Det er behov for en gjennomgang av styrings- og kommunikasjonspraksis mellom departementets to fagavdelinger og SPK. Dette blir enda viktigere ved overgang til annen tilknytningsform.

-
- **Innføring av et reelt styre for virksomheten.** En virksomhet med større handlefrihet og fleksibilitet enn dagens SPK, stilt overfor strategiske utfordringer, har behov for et reelt fungerende styre. Innføring av et styre med ansvar for strategi, plan, budsjett, regnskap osv. vil innebære at det styringsmessige balansepunktet mellom departement og virksomhet forskyves, og at departementet vil bli avlastet for oppgaver. Styret bør ha representanter for brukerne. Spørsmålet om det fortsatt er behov for en fagnemnd med oppgaver om lag som dagens styre har, bør vurderes særskilt.
 - Det tilrås en **overgang fra brutto- til nettobudsjettering** av driften av SPK for å øke virksomhetens fleksibilitet og gjennomføringsevne i oppgaveløsningen. Direkte premiebetaling (inkludert administrasjonskostnader) for alle (jf nedenfor) vil øke behovet for nettobudsjettering av driften.
 - I samband med nettobudsjetteringen bør SPK gis anledning til **etablering av reguleringsfond** for å håndtere variasjoner mellom driftsinntekter og driftsutgifter - gitt at det er noenlunde balanse mellom inntekter og utgifter over tid. I en slik ordning er det rimelig at virksomheten får beholde overskudd av driften, og at den vil måtte dekke eventuelle underskudd. Eventuelt overskudd bør fritt kunne avsettes til drift eller til investeringer (i utstyr etc.).
 - **Innføring av regnskapsprinsippet og aktivering av investeringer.** Sammen med regnskapsføring etter regnskapsloven vil aktivering av investeringer bidra til å synliggjøre og effektivisere kapitalbruken. Investeringsbehov kan dermed lettere identifiseres jevnlig, og framtvinge prioriteringer mellom drift og investeringer. Behov for midler til investeringer ut over det som kan finansieres gjennom reguleringsfondet, bør sannsynligvis kunne skje ved lånoptak i statskassen.
 - Det *bør vurderes innført* en ordning med **direkte premiebetaling for alle medlemsvirksomheter**, dvs også for de 45 % yrkesaktive som i dag inngår i statens en bloc-overføring på statsbudsjettet; den ordinære statsforvaltningen, forsvaret, politiet, universiteter og høyskoler. Dermed vil alle brukerne betale det ytelsene koster, inkludert kostnadene ved å administrere dem. En slik finansieringsmåte vil gjøre det lettere for SPK å håndtere volumøkningene og svare på brukerkrav til ytelser og servicenivå. Direkte premiebetaling vil medføre at kostnadene blir synliggjort for den enkelte statsvirksomhet. Et alternativ vil være å videreutvikle dagens ordning til et bedre definert statskjøp av pensjonstjenester på vegne av statlige virksomheter.
 - **En omlegging av prisfastsettingen bør utredes nærmere.** Her bør det vurderes hvordan fastsettingen av premiene/prisene på monopolområdet bør skje, dvs for de produktene som tilbys de virksomhetene/medlemmene som ikke har valgmuligheter. Det kan vurderes å etablere et brukerråd for monopoldelen ("SPK Standard") som blant annet kan behandle prinsipper for prisfastsettingen, og for kvalitet og servicenivå overfor brukerne. Det må

sikres en tilstrekkelig kopling mellom brukerrådet og virksomhetens styre. Ettersom det dreier seg om monopolpriser som ikke fastsettes i markedet, bør det også være et innslag av overordnet kontroll.

- Statskonsult tilrår at **SPK omdannes til forvaltningsbedrift**. Denne organisasjonsmodellen vil kunne imøtekomme de nevnte reformbehovene slik at SPKs handlefrihet, effektivitet og omstillingsevne kan øke. Modellen vil være robust til å håndtere utfordringer de nærmeste årene. Den vil også kunne møte en utvikling i retning av økt konkurranse – forutsatt at staten velger en strategi for aktiv tilpasning til markedsutviklingen. Forvaltningsbedriftsmodellen vil ivareta hensynet til politisk styrbarhet og kontroll som følger av SPKs sektøpolitiske rolle innenfor personal- og arbeidsgiverpolitikken og av statens langsiktige økonomiske ansvar for tjenestepensjonene. Forvaltningsbedriftsmodellen vil fortsatt kunne romme forvaltningsoppgaver, monopolbasert tjenesteyting og konkurranseutsatt tjenesteyting når datterselskap(er) tas med.
- Gitt at en aktiv tilpasningsstrategi velges fra statens side, tilrår Statskonsult **organisering av den konkurranseutsatte virksomheten innenfor rammen av et eget datterselskap** som forestår administrasjon og tjenesteyting knyttet til pensjonsordninger og andre ytelser for fristilte statlige virksomheter og andre medlemsvirksomheter med valgfrihet. Denne modellen vil gi virksomheten et styre og muligheten til å videreutvikle organisasjonen. Organisering av en tiltakende konkurranseutsatt virksomhet i et eget selskap vil skille denne virksomheten fra både forvaltningsoppgavene for departementet og monopol tjenesteytingen overfor statsforvaltningen. Den separate organiseringen av SPK Foretak vil sikre best mot kryss subsidiering fra monopoldelen til den konkurranseutsatte delen, og gi best tillit og troverdighet overfor private konkurrenter.
- Statskonsult vil anbefale en **trinnvis omstilling** av Statens Pensjonskasse. Det tilrår først en fase med forberedelse til omdanning av virksomheten til forvaltningsbedrift. Omdanning til forvaltningsbedrift skulle med visse forbehold kunne skje fra 2001. Den valgte organisasjonsmodellen tilrår evaluert etter en 3–5 årsperiode. Avhengig av større endringer på pensjonsområdet som vil likestille statens pensjonsordninger med private tjenestepensjonsordninger, vil selskapsform kunne bli mer egnet for hele virksomheten.

Litteratur- og referanseliste

Offentlige dokumenter

St meld nr 33 (1993-94) Om medlemskap i Statens Pensjonskasse
Innst S nr 159 (1993-94) Om medlemskap i Statens Pensjonskasse
St prp nr 68 (1996-97) Endringer av medlemskap i Statens Pensjonskasse
St prp nr 1 (1998-99) Arbeids- og administrasjonsdepartementet
St prp nr 1 (1998-99) Sosial- og helsedepartementet
St meld 40 (1997-98) Om eierskap i næringslivet
Ot prp nr 85 (1949) Om lov om Statens Pensjonskasse
Ot prp nr 57 (191-92) Om lov om Statens nærings og distriktsutviklingsfond
Ot prp nr 47 (1998-99) Lov om foretakspensjon
Ot prp nr 94 (1998-99) Om lov om endringer i lov 28. juli 1949 nr 26 om Statens Pensjonskasse
St meld nr 35 (1991-92) Statens forvaltnings- og personalpolitikk
St meld nr 2 (1996-97) Revidert nasjonalbudsjett 1997
St meld nr 40 (1997-98) Om eierskap i næringslivet
St meld nr 32 (1997-98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen
Innst S nr 21 (1998-99) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen
St meld nr 32 (1998-99) Nasjonalbudsjettet 1999
Riksrevisjonen, Dokument nr. 3:4 (1998-99) Produksjon og kvalitet i Statens Pensjonskasse
Innst S nr 176 (1998-99) Om Riksrevisjonens undersøkelse av produksjon og kvalitet i Statens Pensjonskasse
Riksrevisjonen Dokument 3:6 (1998-99) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning
NOU 1989: 5 En bedre organisert stat
NOU 1991:8 Lov om statsforetak
NOU 1998: 1 Utkast til lov om foretakspensjon
NOU 1998: 7 Om stiftelser
NOU 1998: 10 Fondering av folketrygden?
NOU 1998: 19 Fleksibel pensjonering
NOU 1999: 5 Det nye Kystverket
NOU 1999: 15 Hvor nært skal det være? Tilknytningsformer for offentlige sykehus

Lover

Lov av 28.07.49 nr 26 om Statens Pensjonskasse
Lov av 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
Lov av 19 juni 1970 nr 69 Lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven)
Lov av 16.12.1966 nr. 9 om anke til trygderetten
Lov av 28.02.1997 nr. 19 om folketrygd
Lov av 6.07.1957 nr. 26 om samordning av pensjons- og trygdeytelser
Lov av 26.06 1953 nr 11 om pensjonsordningen for apoteketaten, POA
Lov av 14.12.1951 nr 11 om pensjonsordningen for statsråder
Lov av 16. juni 1989 nr 65 om yrkesskadeforsikring
Lov av 4.03.1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m.

Lov av 18.07.1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister.
Lov av 30. august 1991 nr 71 om statsforetak
Lov av 13.06.1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven)
Lov av 13.06.1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven).

Rapporter og andre dokumenter

Administrasjonsdepartementet 1996: Statens Pensjonskasse. Tilknytningsform og fullmakter. Tilråding fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Administrasjonsdepartementet. Avgitt juni 1996.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1999: Statsbudsjettet 1999 - Tildelingsbrev for Statens Pensjonskasse

Bjørnstad, Sverre 1999: Om rammevilkår for Statens Pensjonskasse. Notat til AAD fra aktuar Sverre Bjørnstad, 16.feb. 1999.

Posten Norge BA. Vurdering av pensjonsytelser og pensjonsordninger. Delrapport 1, desember 1998 fra en arbeidsgruppe.

Posten Norge BA. Sammendrag av delrapporter fra arbeidsgruppen om Postens pensjonsordninger.

SPK, 1997: Situasjonsbeskrivelse av resultater, årsaksforhold og forbedringsområder

SPK, Økonomiavdelingen, 1998: Finansiering av Statens Pensjonskasse i fremtiden. Arbeidsnotat 6.6.98.

Statsministerens kontor, 1998: Forholdet mellom statsråden og selskapsledelsen i statens selskaper. Notat 28.10.98.

Statskonsult 1997: Etatsstyring. Erfaringer og utfordringer

Statskonsult 1998: 8 State Involvement in Production of Goods and Services – Development and Company Formation.

Statskonsult 1998: 18 Fakta, former og fristilling. Statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer.

Statskonsult 1998: 21 I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis.

Statskonsult 1999: 16 Statlig eierskap og sektorstyring

Brev fra Regjeringsadvokaten av 2.11.98 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Brev fra Konkurransetilsynet av 4.11.98 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Brev fra Kredittilsynet av 16.12.98 til Statens Pensjonskasse

Årsmeldinger:

Årsmelding 1998 for Statens Pensjonskasse

Årsmelding 1998 for Pensjonsordningen for apotekeretaten

REFERANSER

Tittel:	Staten, pensjoner og konkurranse. Vurdering av tilknytningsform for Statens Pensjonskasse.
Forfatter(e):	Øystein Solheim Lien, Roar Hind, Janne K. Kjøllesdal
Statskonsults rapportnummer:	1999:17
Prosjektnummer:	32 421
Prosjektnavn:	Vurdering av tilknytningsform for Statens Pensjonskasse
Prosjektleder:	Øystein Solheim Lien
Oppdragsgiver(e):	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Resymé:	I rapporten foreslås Statens Pensjonskasse omdannet til forvaltningsbedrift og at konkurranseutsatt virksomhet organiseres innenfor et eget datterselskap.
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input checked="" type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
Emneord:	Omstilling, tilknytningsform, organisering, fristilling, pensjonskasse, forsikring, konkurranse, selskapsorganisering, datterselskap
Dato:	20.10.99
Sider:	111
Pris:	kr 100,-
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO

