

Arbeids- og sosialdepartementet

Evaluering av Statens pensjonskasse

Har tilknytningsformen som forvaltningsbedrift fungert etter hensikten?

19. juni 2014

Oppdragsgiver:	Arbeids- og sosialdepartementet
Rapportnr.:	R8231
Rapportens tittel:	Evaluering av Statens pensjonskasse
Ansvarlig konsulent:	Audun Korsvold
Medvirkende konsulenter	Gitte Haugnæss, Jon Hippe, Tom Schjetne
Kvalitetssikret av:	Even Korsvold
Dato:	19. juni 2014

Innhold

1	SAMMENDRAG	5
1.1	MANDAT OG METODE	5
1.2	BAKGRUNN OG FORMÅL MED OMDANNINGEN AV SPK	5
1.3	KORT OM SPK OG UTVIKLINGEN I PERIODEN 2001–2014	6
1.4	ER FORMÅLET MED OMDANNINGEN TIL FORVALTNINGSBEDRIFT NÅDD?	7
1.5	ER DAGENS TILKNYTNINGSFORM OG RAMMEBETINGELSER HENSIKTSMESSIGE FOR Å MØTE FREMTIDEN?	9
2	MANDAT OG METODE	12
2.1	MANDAT OG PROBLEMSTILLINGER	12
3	BAKGRUNN FOR OG FORMÅL MED OMDANNINGEN AV SPK	16
3.1	BAKGRUNN FOR ENDRINGEN	16
3.2	FORMÅLET MED FORVALTNINGSBEDRIFT SOM TILKNYTNINGSFORM	17
3.3	HVA MED DE FRISTILTE VIRKSOMHETENE?	18
3.4	SPØRSMÅLET OM STYRE	19
3.5	OMDANNINGEN AV SPK – EN DEL AV UTVIKLINGEN AV ORGANISERINGEN AV STATEN	19
4	SPKS HISTORIE OG ORGANISASJON – NOEN HOVEDTREKK	21
4.1	HISTORIKKEN I KORTFORM	21
4.2	FORMELLE RAMMER OG ORGANISERING	21
4.3	OPPGAVERNE – OG UTVIKLINGEN	22
4.4	MEDLEMMER OG KUNDER	22
4.5	NYE RAMMER SOM FORVALTNINGSBEDRIFT	23
4.6	ORGANISASJON OG STYRING	24
5	UTVIKLING I SPKS RAMMEBETINGELSER 2000–2013	25
5.1	ENDRINGER DEMOGRAFI OG SYSSELSETTING	25
5.2	ENDRING I PENSJONSORDNING OG PRODUKTER	27
5.3	TJENESTEPENSJONSMARKED OG KUNDEATFERD I ENDRING	33
5.4	VÅR VURDERING	36
6	MEDLEMMER, OPPGAVER OG RESULTATER 2000–2013	38
6.1	MEDLEMMER OG KUNDER	38
6.2	UTVIKLING I PRODUKTER OG OPPGAVER	42
6.3	KVALITET, SERVICE OG KUNDE-/MEDLEMSTILFREDSHET	46
6.4	VÅRE VURDERINGER	49
7	ØKONOMI	54
7.1	NETTOBUDSJETTERING OG AKTIVITETSBASERT ØKONOMIMODELL	54
7.2	ØKONOMIMODELLEN	55
7.3	DRIFTSKOSTNADER OG INVESTERINGER	58
7.4	VÅRE VURDERINGER	60
8	ORGANISERING OG STYRING	63
8.1	ORGANISASJONEN	63
8.2	STYRING AV SPK	66
8.3	VÅRE VURDERINGER	69

9	ER FORMÅLET MED OMDANNINGEN INNFRIDD?	75
9.2	ER DAGENS TILKNYTNINGSFORM OG RAMMEBETINGELSER HENSIKTSMESSIGE FOR Å MØTE FREMTIDEN?	78

Vedlegg	Vedlegg 1. Oversikt over kunder som har avviklet forholdet til SPK
	Vedlegg 2. Statskonsults forslag til omgjøring av SPK til forvaltningsbedrift
	Vedlegg 3. Om utviklingen av tilknytningsformer i staten
	Vedlegg 4. Prisliste for SPKs produkter

1 Sammendrag

1.1 Mandat og metode

Evalueringen har hatt til formål å undersøke om formålet med omdanning av Statens pensjonskasse (SPK) til forvaltningsbedrift er oppfylt, og om modellen som netto-budsjettert virksomhet har fungert som forutsatt og gitt økt effektivitet, handlefrihet og omstillingsevne. På denne bakgrunn er det vurdert eventuelle behov for endringer i tilknytningsformen eller andre rammebetingelser, gitt dagens formål med SPK. Evalueringen beskriver SPKs formål, organisasjon, tjenester, resultater og rammebetingelser i perioden 2001–2013, og vurderer om forvaltningsbedrift er en hensiktsmessig tilknytningsform også fremover.

Evalueringen har vært av kvalitativ karakter, basert på dokumentstudier, statistikk og ca. 40 intervjuer med ledere og nøkkelmedarbeidere i og utenfor SPK. En viktig kilde har vært dokumenter som la premisser for omgjøringen til forvaltningsbedrift, styringsdokumenter og offentlige beskrivelser av ulike tilknytningsformer i staten. En referansegruppe med medlemmer fra Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og SPK har bistått i arbeidet.

1.2 Bakgrunn og formål med omdanningen av SPK

SPK ble omdannet fra ordinært forvaltningsorgan til forvaltningsbedrift med virkning fra 1.1.2001, basert på St.prp. nr. 1 (00–01). Bakgrunnen for omgjøringen var å finne i Grøholt-utvalgets utredning¹ om organisering og styring av SPK, og Statskonsults rapport om tilknytningsform².

Behovet for å endre tilknytningsform var begrunnet i to faktorer: endringer i SPKs eksterne rammebetingelser og SPKs manglende leveringsdyktighet. Det var ventet fortsatt volumvekst og økt kompleksitet i SPKs oppgaver som følge av vekst i antall pensjonister og endringer i pensjonssystemet. Medlemmer og kunder stilte økte krav til informasjon og service. Særlig de fristilte virksomhetene, som kunne velge andre leverandører, stilte større krav til kvalitet og service. En ventet at utfordringene ville bli forsterket dersom SPK ikke fikk større handlefrihet. SPK hadde gjennom store deler av 1990-tallet slitt med forsinkelser og restanser på utbetalinger, feil i utbetalinger, et negativt omdømme i media og for dårlig informasjon og service til medlemmene. Som nettobudsjettert forvaltningsbedrift skulle SPK få større økonomisk handlefrihet i driften av virksomheten, muligheter for en mer langsiktig planlegging av investeringene, økt omstillingsevne med hensyn til teknologisk utvikling og en mer forretningsorientert og effektiv organisasjon. Tjenestene skulle prises, slik at inntektene ble knyttet til volumet på tjenesteytingen, og dermed ville stå i forhold til de kostnadene en vekst i volumet ville medføre.

Forvaltningsbedrift var en utprøvd organisasjonsform som kunne gi SPK muligheter til å møte de fremtidige utfordringer, herunder ivareta både kundene i statsforvaltningen og de fristilte. Som forvaltningsbedrift ville SPK dessuten ha mulighet for å opprette datterselskap, som ville stå friere til å konkurrere om de fristilte virksomhetene, dersom SPK ble gitt anledning til å tilby produkter linje med private leverandører.

Tilknytningen som forvaltningsbedrift skulle balansere SPKs behov for handlefrihet og statens styringsbehov. Statens styringsbehov ble vurdert som relativt stort.

¹ Organisering, styring og finansiering av Statens pensjonskasse, Oslo 24. januar 2000

² Statskonsult Rapport 1999:17 *Staten, pensjoner og konkurranse*, s. 8

1.3 Kort om SPK og utviklingen i perioden 2001–2014

SPK ble opprettet ved lov av 20. april 1917 om pensjonsordning for statens tjenestemenn: Norges første moderne pensjonskasse, som ga alders-, uføre-, enke-, enkemanns- og barnepensjon. Nåværende lov om Statens pensjonskasse er av 28. juli 1949 nr. 26 med senere endringer og tilleggslover. Fra opprinnelig å ha vært et selvstendig rettssubjekt (pensjonskasse), utviklet SPK seg gradvis til et ordinært forvaltningsorgan fra 1950-tallet.

SPK forvalter Norges største tjenstepensjonsordning og er en statsgarantert kasse til dekning av pensjoner som etter loven skal utbetales av kassen. Som forvaltningsbedrift er SPK en del av staten som juridisk person, det vil si at staten har et økonomisk og juridisk ansvar for virksomheten og at statsråden er parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig. SPK er underlagt vanlig etatsstyring.

I perioden 2001–2013 økte antall medlemmer fra ca. 850 000 til ca. 1 000 000. Også antall medlemsbedrifter har økt, selv om mange fristilte virksomheter har forlatt SPK i perioden. Betydelige endringer i regelverket, økte kundekrav, vekst i oppgaver og økt kompleksitet i oppgavene har også preget SPKs situasjon i tiden siden 2001.

Tilknytningsformen som forvaltningsbedrift med tilhørende nettobudsjettering har gitt SPK større økonomisk fleksibilitet og handlefrihet, ved at driften kan tilpasses de faktiske inntekter. Samtidig gir muligheten for å avskrive investeringer et riktigere bilde av de faktiske årlige kostnadene enn regnskapsføring etter kontantprinsippet, som ordinære forvaltningsorgan følger.

Som forvaltningsbedrift skulle SPK hente inntektene fra betalte tjenester, først og fremst fra administrasjon av de ulike pensjonsordningene. Det ble utviklet et system for prising av de ulike tjenestene da forvaltningsbedriften ble etablert, som er brukt siden. SPK skulle for en stor del finansieres av de premiebetalende kundene, som var fristilte virksomheter, skoler, UH-sektoren mfl. Disse betaler en årlig administrasjonspremie, for tiden på 0,35 prosent av pensjonsgrunnlaget (i alt ca. 350 mill. kr i 2013). En tilsvarende administrasjonspremie beregnes for de medlemsvirksomheter som ikke betaler premie, altså statsforvaltningen (ca. 150 mill. kr i 2013). I tillegg kommer inntekter for administrasjon av boliglånsordningen og andre inntekter, bl.a. aktuariell rådgivning, kursvirksomhet m.m. (ca. 95 mill. kr). Til sammen dekker dette driften av SPK.

Denne økonomiske ordningen ble i statsbudsjettet omtalt som en *aktivitetsbasert økonomimodell*. Inntektene var et resultat av den faktiske aktiviteten. Høyere eller lavere aktivitet (antall forvaltede ytelser) ga en tilsvarende høyere eller lavere inntekt. For SPK innebar det en større økonomisk fleksibilitet enn en ordinært bruttobudsjettet ordning, der utgifter og inntekter fastsettes for året i statsbudsjettet.

For å skille selve pensjons- og forsikringsordningen fra det administrative apparatet – altså SPK som virksomhet – ble det etablert et regnskapsmessig skille mellom det som kalles *Statens pensjonskasse Forsikring* og *Statens pensjonskasse Forvaltningsbedrift*. Den siste er selve organisasjonen som administrerer ordningene.

SPK har i tiden fra 2001 gjennomført større omorganiseringer og større utviklingsarbeider på flere områder for å effektivisere arbeidet og skape bedre resultater. Særlig har det vært satsing på å utvikle nye IKT-løsninger og å styrke kundearbeidet. En vellykket gjennomføring av PERFORM-prosjektet (kostnadsramme 1 mrd. kr) har vært et viktig element i å effektivisere produksjonen og videreutvikle mer kostnadseffektive og selvbetjente tjenester. Også utvikling av løsninger for bedre samordning med NAV, nytt saksbehandlingssystem for å håndtere nye regler for offentlig tjenstepensjon fra 1.1.2011 (Pensjonsreformen) og forbedret IT-støtte til aktuarene for å forbedre kvaliteten i arbeidet, har vært viktig for å håndtere utfordringene underveis.

Antall medarbeidere har økt fra 298 til 396, altså med ca. en tredel. Driftskostnadene har doblet seg i perioden. Det finnes ikke gode tall som måler utviklingen i produksjonen, så en kan ikke si noe sikkert omkring hvordan produktiviteten har utviklet seg. Men det har vært for liten oppmerksomhet rundt SPKs produktivitet eller effektivitet i styringsdialogen med departementet, inntil de to siste årene – da det fremgår av tildelingsbrevene at det er et mål å effektivisere driften av SPK, og samtidig forenkle den økonomiske styringsmodellen.

1.4 Er formålet med omdanningen til forvaltningsbedrift nådd?

1.4.1 SPK har utviklet seg til en moderne tjenesteleverandør

Hovedbildet er at SPK har håndtert utfordringene i perioden fra 2000 til i dag på en høyst tilfredsstillende måte, og vesentlig annerledes og bedre enn det foregående tiår. Også 1990-tallet var kjennetegnet av store endringer for SPK i form av tilførsel av nye ordninger og volumvekst, men SPK håndterte ikke utfordringene godt nok og fremsto i store deler av tiåret som en offentlig tjenstepensjonsleverandør som slet med forsinkede utbetalinger, restanser, dårlig kvalitet og service i saksbehandlingen, høy feilprosent, lange ventetider på telefonen og dårlig omdømme.

De nye og mer fleksible rammene som tilknytningsformen som forvaltningsbedrift ga – særlig på økonomisiden – har sammen med utvikling av en mer kunde- og serviceorientert kultur, vært grunnleggende faktorer for å utvikle SPK til den organisasjonen den er i dag. SPK fremstår som en moderne og oppdatert tjenesteleverandør, som i all hovedsak når sine mål. Tilknytningsformen som forvaltningsbedrift har fungert godt, både som ramme for utvikling av SPK som organisasjon og som mekanisme for departementets behov for styring. Utad skårer SPK høyt på omdømme og kundetilfredshet. Evalueringen viser også at SPK har styrket kompetansen vesentlig og utviklet en mer forretnings- og kundeorientert kultur. Dessuten har SPK lyktes med å utvikle nye, sentrale IKT-systemer, som ledd i å modernisere interne prosesser og tjenesteytingen overfor kunder og medlemmer.

I stort må man si at formålet med omdanningen til forvaltningsbedriften er nådd, at SPK har vist den ønskede omstillingsevne og at virksomheten står rustet til å møte fremtiden – gitt at det ikke skjer vesentlige endringer i rolle og rammebetingelser.

1.4.2 Vekst i oppgaver og konkurranse om fristilte virksomheter har krevet mer av SPK

Formål og hovedoppgaver i stort har vært uendret de siste 20 årene, og SPK kan fortsatt kun tilby det eksisterende ytelsesproduktet. Men det har skjedd betydelige endringer i SPKs rammebetingelser i perioden 2001–2014: vekst i antall medlemmer, endringer i regelverket som har påvirket innholdet og kompleksiteten i ordningene, samt økte kundeforventninger knyttet til effektivitet, kvalitet, service informasjon. Også rollen som faglig rådgiver for departementet har vært viktig i en tid med mange endringer. Til sammen har dette krevd en betydelig omstillings- og utviklingsevne av SPK.

En rekke fristilte virksomheter har meldt seg ut på 2000-tallet. SPKs virkemidler for å konkurrere om (beholde) de fristilte virksomhetene har vært kvalitet og service, men ingen mulighet til å tilby alternative private produkter. De som har forlatt SPK, har begrunnet det med et ønske om et rimeligere pensjonsprodukt, større fleksibilitet og forutsigbare kostnader.

Likevel er mange av de fristilte virksomhetene fortsatt medlemmer. Men over tid må en anta at presset på det ytelsesbaserte tjenstepensjonsproduktet vil medføre at de fleste melder seg ut, dersom SPK ikke kan levere produkter med større konkurranse-

kraft. For SPK innebærer ikke dette uten videre redusert aktivitet, fordi mange virksomheter kun velger å lukke ordningene. Det innebærer at SPK vil betjene disse kundene og medlemmene så lenge de er en del av ordningen, både som yrkesaktive og pensjonister. Men over tid vil selvsagt aktiviteten reduseres.

1.4.3 En ny organisasjonskultur har vært en drivkraft for endring

SPK ser ut til å ha utviklet en ny kultur de siste 15 årene som resultat av en rekke faktorer: politiske signaler, skifte av ledelse i SPK, friere rammebetingelser som forvaltningsbedrift, rekruttering av nye ledere og medarbeidere med ulik bakgrunn, og en intern vilje til å forbedre SPKs omdømme. Også ytre faktorer har påvirket kulturutviklingen i SPK; særlig har konkurransen om å beholde de fristilte virksomhetene stimulert til en mer kunde- og forretningsorientert tenkning. Disse kulturtrekkene synes å ha vært en viktig, positiv drivkraft i utviklingen av SPK.

Men samtidig er inntrykket er at SPK «vil videre», konkurrere og vokse. Det vil kreve en endring i SPKs rolle og rammebetingelser. Dersom SPK ikke får anledning til å innta en rolle som innfrir forventningene, kan organisasjonen bli demotivert. Det vil derfor være viktig å balansere slike ambisjoner med andre utviklingsambisjoner, som kan motivere og inspirere organisasjonens medlemmer innenfor den rolle og de rammebetingelser SPK har i dag.

1.4.4 Økonomimodellen har fungert, men må utvikles videre

De økonomiske frihetsgradene nettobudsjettering av driften gir, har økt handlingsrommet og fleksibiliteten i driften av SPK. Sammen med prising av tjenestene har det gitt grunnlag for en aktivitetsbasert økonomi, som har gjort det mulig å tilpasse driften i takt med volumendringene. Muligheten til å avskrive investeringer og beregne renter av lån i statskassen har gitt et riktigere bilde av driftskostnadene enn en ordinær bruttobudsjettert virksomhet ville gitt, og dermed bedre grunnlag for styring. Samtidig har statens bidrag til betydelige investeringer i IKT-systemer vært avgjørende for å lykkes med omstillingen av SPK. Dette har vært uavhengig av forvaltningsbedriftsformen.

Utfordringen i økonomimodellen ligger i prisingen av de administrative tjenestene. Stykkprisene beregnes i et system som er vanskelig å forstå og kontrollere, og som i prinsippet kan konstrueres slik at de gir det ønskede resultat. Det samme gjelder administrasjonspremien. Den sterke veksten i SPKs driftsutgifter siden 2001 har ikke bare vært muliggjort gjennom volumvekst, men også gjennom økte stykkpriser og administrasjonspremie. Det er behov for å forenkle dette systemet, slik at det blir mer transparent. Det gjelder også selve inntektsmodellen. Den innebærer at det i første ledd kreves inn en administrasjonspremie fra kundene til SPK Forsikring, og i neste ledd at tjenester faktureres etter stykkpris fra SPK Forvaltning til SPK Forsikring – en såkalt *toprismodell*.

Det er positivt at SPK og departementet nå ønsker å forenkle dette, og vil se på hvordan stykkprisene fastsettes i forhold til de underliggende kostnader, muligheten for å differensiere administrasjonspremien mellom kundegrupper og om topri-modellen kan erstattes av en enklere modell. En ny modell må bl.a. kunne differensiere mellom monopoldelen og den konkurranseutsatte delen av kundemassen (de fristilte virksomhetene), slik at det fremgår at de betaler for det de faktisk får.

1.4.5 Behov for mer fokus på kostnadseffektivitet og riktig prising

I perioden har kostnadseffektivitet vært viet liten oppmerksomhet, både i SPK og i styringsdialogen med departementet. Men i tildelingsbrevet for 2013 og 2014 tas spørsmålet om effektivitet og gevinstrealisering av investeringene opp. SPK vektlegger dette i sin strategi. En kan spørre om den beskjedne oppmerksomhet om kostnads-effektivitet har med nettobudsjetteringsordningen å gjøre, fordi det kun er nettoresultatet som skal bevilges og som har (direkte) økonomiske konsekvenser for staten. Uansett må det rettes mer oppmerksomhet mot SPKs produktivitetsutvikling og grunnlaget for å fastsette administrasjonspremien og stykkprisene.

Særlig gjelder det fordi størstedelen av SPKs virksomhet er et monopol. Dersom nettobudsjetterte virksomheter ikke er utsatt for konkurranse eller andre mekanismer som kan regulere kostnads- og prisutvikling, er det en særlig styringsutfordring å overvåke utviklingen for å sikre effektiv drift. Hva angår SPK, ser vi behov for å utvikle mer presise verktøy for å måle utviklingen i produktivitet og effektivitet.

1.5 Er dagens tilknytningsform og rammebetingelser hensiktsmessige for å møte fremtiden?

1.5.1 SPK er rustet til å møte utfordringene

Befolkningen og sysselsettingen i offentlig sektor vil fortsatt vokse, og veksten vil være sterkest i kommunesektoren. Det innebærer at SPK også i tiden fremover kan vente en jevn vekst i antall medlemmer, dersom ikke store medlemsgrupper melder seg ut.

SPK har så langt vært avgrenset til sitt eksisterende «marked». Også innenfor det vil man stå foran produktendringer og nye krav og forventninger fra kunder og medlemmer. Erfaringen fra de siste 10–15 årene tilsier at organisasjonen står godt rustet til disse utfordringene. Denne evalueringen viser at SPK har de kompetansemessige, teknologiske, økonomiske og organisatoriske forutsetninger for å møte en fremtid innenfor de eksisterende rammer. Det gjelder også evnen til å håndtere et eventuelt nytt, offentlig pensjonsprodukt.

På lengre sikt må en anta at de fristilte virksomhetene vil velge andre leverandører, med mindre SPK kan tilby et mer konkurransedyktig produkt. SPK ønsker derfor å kunne tilby produkter som kan konkurrere med de private leverandørenes. Når det gjelder det offentlige tjenstepensjonsmarkedet, har konkurransebildet endret seg. De private selskapene har hovedsakelig trukket seg ut av kommunemarkedet, og i praksis er det bare KLP som nå tilbyr et ytelsesprodukt. Derfor ønsker SPK å konkurrere med ytelsesprodukter i det kommunale markedet.

1.5.2 Konkurransen om de fristilte kan utvikle seg ulikt

Også innenfor dagens rammer kan situasjonen utvikle seg ulikt for SPK, først og fremst i forhold til de fristilte virksomhetene. Dersom det nye pensjonsproduktet man antar vil komme i statlig sektor, tilfredsstillende de fristilte virksomhetenes krav bedre – og dermed blir mer konkurransedyktig mot andre produkter i markedet – vil SPK ha bedre muligheter til å beholde de eksisterende kundene og være bedre rustet til å konkurrere om fremtidige fristilte virksomheter. Da vil SPK fortsatt ha en konkurranseflate mot de fristilte virksomhetene og vil være en aktør i et konkurransemarked. Men dersom det nye pensjonsproduktet kommer senere, eller blir så lite attraktivt at det ikke utgjør noe reelt valg for de aktuelle kundene, vil SPK etter hvert igjen innta rollen som monopol-leverandør for en definert medlemsmasse i staten.

1.5.3 Skal SPK utvide sitt mandat og konkurrere om andre kunder?

Hva som vil være en hensiktsmessig tilknytningsform fremover, vil først og fremst avhenge av hvilken rolle SPK skal ha. Skal SPK fortsatt levere et definert pensjonsprodukt til den statlige monopoldelen og konkurrere om fristilte virksomheter, eller skal SPK konkurrere på det kommunale og eventuelt det private markedet? Svaret må tuftes på mer enn en bedriftsøkonomisk vurdering, som forklarer hvorfor staten skulle ønske å være aktør i et større marked. Er det behov for mer konkurranse om tjenestepensjoner generelt og offentlige tjenstepensjoner spesielt? I så fall, ønsker staten å bruke SPK som aktør for å oppnå eller styrke konkurransen om offentlige og eventuelt private tjenstepensjoner? Det ligger utenfor denne evalueringen å svare på disse spørsmålene.

Men dersom SPKs rolle blir redefinert til å være en aktør i et konkurransemarked, vil det utløse en serie med spørsmål knyttet til prising, eier-/tilknytningsform til staten, fondering osv. En eventuell fondering ville formodentlig nødvendiggjøre omgjøring til en eller annen form for foretak eller selskap.

1.5.4 Politisk styringsbehov ikke avgjørende for tilknytningsformen

Vår analyse viser at det politiske styringsbehovet knyttet til SPK har vært mindre enn forutsatt da forvaltningsbedriftsformen ble valgt. Dagens tilknytningsform ivaretar dette styringsbehovet, først og fremst i form av kontroll med en sikker og god leverandør av tjenstepensjoner og boliglån til egne ansatte, og tilgang til nøytral, høyt kvalifisert faglig rådgivning.

Statens styringsbehov på pensjonsområdet for øvrig er knyttet til andre sektorer og organer, og har liten betydning for SPKs tilknytningsform. De politiske styringsbehovene er altså ikke avgjørende for spørsmålet om SPK bør forbli en forvaltningsbedrift eller få en friere stilling utenfor staten som statsforetak eller statlig eid selskap, så lenge staten har kontroll med virksomheten. Det er selvfølgelig ikke noe argument i seg selv for å velge en annen tilknytningsform, men åpner for muligheten til å vurdere det.

1.5.5 SPKs strategi er bestemmende for valg av tilknytningsform

Spørsmålet er om dagens tilknytningsform vil fungere tilfredsstillende også i tiden fremover. Eller vil det gi noen tilleggsverdi å endre tilknytningsformen til et statsforetak eller statseid selskap, også for å kunne møte potensielle fremtidige utviklingstrekk?

Vi har alt svart på det første spørsmålet, og sagt at SPK er godt rustet til å møte fremtidige utfordringer organisert som forvaltningsbedrift, gitt dagens mandat. Formen har vært en god plattform både for utvikling av SPK til en moderne tjenesteytende virksomhet, og for ivaretagelse av statens styringsbehov. Det skjer en kontinuerlig utvikling av virksomheten, både egeninitiert og i styringsdialogen med departementet. Ut fra disse vurderingene er det ikke grunnlag for å foreslå noen annen tilknytningsform for SPK.

Men en kunne likevel tenke seg SPK organisert som et foretak/selskap, dersom det ville gi et bedre grunnlag å drive virksomheten på. Det ville innebære statlig eierstyring og større handlefrihet for SPK, som eget rettssubjekt utenfor staten. Ville det gi økonomiske, styringsmessige og kulturelle effekter, som danner et bedre grunnlag for drift og utvikling av SPK? En må anta at større avstand til politisk ledelse, etablering av et styre og nye økonomiske rammevilkår kan gi et mer selvstendig SPK overfor departementet og den politiske sfære. Strategiske spørsmål ville i stor grad bli flyttet fra styringsdialogen mellom SPK og departementet til SPKs styre. Spørsmålet er imidlertid hvilket behov det er for strategiske drøftinger i et styre, og hvilke gevinster som oppstår ved større avstand til politisk ledelse, dersom SPK fortsatt skal være et

monopol for statens egne pensjonsytelser. Da er den grunnleggende strategien fastlagt, og det er kun bedriftsøkonomiske argumenter som står igjen som begrunnelse for et eventuelt valg av selskap eller foretak som tilknytningsform.

Det er ikke sikkert et selskap vil være en mer effektiv organisasjon enn en forvaltningsbedrift, dersom det i hovedsak skal betjene et monopolområde. En kan også tenke seg at et selskap kan utvikle en organisasjonskultur som identifiserer seg mindre med og har mindre kompetanse om statsforvaltningen. Dessuten kan rollen som faglig rådgiver bli svekket, når avstanden til det politiske systemet blir større. Det er liten tvil om at departementet fortsatt vil ha et behov for pensjonsfaglig rådgivning, med det utviklingsbehovet som er knyttet til det statlige tjenestepensjonsproduktet. Til slutt må en anta at et foretak eller selskap heller ikke vil ha andre insitamenter til å utvikle riktige priser for tjenestene og skape transparens rundt pris- og kostnadsstrukturen, så lenge SPKs rolle er den samme.

Statskonsult mente i 1999 at det var unaturlig at et selskap utenfor staten skulle betjene et statlig monopolområde. Vi mener at den vurderingen fortsatt er gyldig.

En alternativ tanke kunne være å bevege SPK i motsatt retning, og omgjøre virksomheten til et ordinært bruttobudsjettert forvaltningsorgan. Uten å ha vurdert dette konkret, er det ikke fremkommet noe i denne evaluering som peker i en slik retning. Tvert imot peker alle funnene på at det var et riktig grep å gjøre SPK om til en forvaltningsbedrift *fra* et ordinært forvaltningsorgan.

2 Mandat og metode

2.1 Mandat og problemstillinger

På oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) har Agenda Kaupang og Fafo evaluert Statens pensjonskasse (SPK).

Ifølge ASD³ skulle formålet med oppdraget være å undersøke om:

- *Formålet med SPKs omdanning til statlig forvaltningsbedrift i 2001 er oppfylt, og om denne modellen fungerer som forutsatt. Det som skal inngå i analysen er blant annet SPK som nettobudsjettert virksomhet, effektivitet, handlefrihet og omstillingsevne, herunder muligheten til en mer fleksibel driftsorganisasjon. For å måle effektivitet mv. kan det blant annet ses på tidligere resultater i SPK, sammenligninger med andre pensjonsleverandører mv. Som ledd i dette skal det vurderes om den IKT-moderniseringen (Perform-prosjektet) som er gjennomført i SPK har bidratt til bedret måloppnåelse, herunder effektivisering, omstillingsevne og fleksibilitet i SPK.*
- *På bakgrunn av dette skal det vurderes om det er behov for justeringer eller endringer i dagens tilknytningsform og andre rammebetingelser (organisering, styring, driftsbudsjett i lys av oppgaveportefølje) gitt dagens formål med SPK. Som ledd i dette skal det gjøres en vurdering av om det er endringer i de forutsetningene som lå til grunn for omdanningen i 2001, herunder forutsetninger knyttet til blant annet den demografiske utviklingen, Det skal også vurderes om det er nye forutsetninger som må inngå i en vurdering av justeringer i modellen eller endringer i tilknytningsformen. Eventuelle endringer i fondering, premiebetaling, pensjonsprodukt og andre lovregulerte pensjonsvilkår skal ikke vurderes.*

Første kulepunkt skal utgjøre hoveddelen i oppdraget. Sluttresultatet av oppdraget skal være en sluttrapport som blant annet inneholder:

- *En kort beskrivelse av SPK som omfatter formål, oppgaver, produkter, tjenester, medlemmer, finansiering/inntektsgrunnlag, tjenestekvalitet og service.*
- *Beskrivelse av endringer i rammevilkår for SPK som omfatter utviklingen fra 2001 til i dag når det gjelder demografi, regelverk, fristilling av statlige virksomheter osv.*
- *En vurdering av om formålet med SPKs omdanning er innfridd, herunder om tilknytningsformen og andre rammebetingelser fungerer godt i lys av dagens situasjon og utfordringsbilde.*
- *En vurdering av om dagens tilknytningsform og rammebetingelser gitt dagens mandat for SPK er hensiktsmessig fremover i lys av de funn som er fremkommet i evalueringen, jf. også formålet med evalueringen over. Som ledd i dette skal det fremgå om SPK er godt rustet til å møte endringer i omgivelser og forutsetninger.*
- *Sammendrag og konklusjoner.*

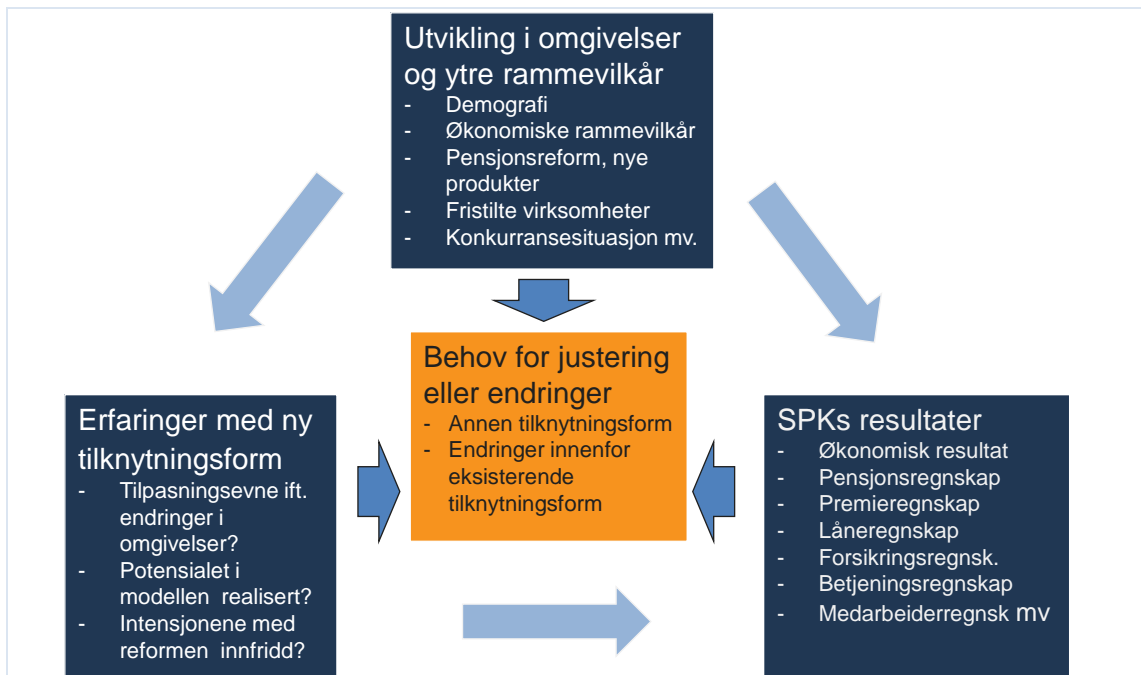
Med dette som utgangspunkt har det stått sentralt i evalueringen å belyse hvordan SPKs tilknytningsform som forvaltningsbedrift har fungert med hensyn til SPKs oppgaver som en komplisert pensjonsleverandør med betydelig endringsbehov. Det har vært viktig å besvare følgende fire overordnede spørsmål:

- 1) Hva er utviklingen i SPKs omgivelser og rammevilkår?
- 2) Hvilke resultater har SPK oppnådd i perioden?
- 3) Hva er erfaringene med dagens tilknytningsform i SPK så vel som hos sentrale interessenter?
- 4) Hva er behovet for endringer/justeringer i tilknytningsform for å møte framtidige utfordringer?

³ Sitat fra ASDs konkurransegrunnlag brukt i konkurransen om evalueringsoppdraget

Disse spørsmålene er nært knyttet sammen. Ikke minst vil endringer i framtidige rammevilkår, som for eksempel en eventuell ny offentlig tjenstepensjonsordning, påvirke behovene for justeringer og omstillinger i SPK. Samtidig er dette endringer og tilpasninger som ikke bare skal foretas ut fra rent leverandørmessige eller forretningsmessige forhold, men som vil være underlagt politisk styring basert på politiske og samfunnsmessige hensyn. Det er i dette kompliserte samspillet mellom endringer i omgivelser, kundenes faktiske erfaringer, organisasjonsformens virkemåte samt samfunnsmessige og politiske avveininger at SPKs utviklingsmuligheter må ses.

I figur 2.1 har vi illustrert prosjektets overordnede tilnærming, eller evalueringsmodell, hvor sammenhengen mellom de fire spørsmålene illustreres:



Figur 2.1. SPK – overordnet evalueringsmodell

Evalueringsmodellens elementer utgjør også byggeklossene i denne rapporten. Evalueringen har sett på utviklingen i perioden 2000–2013 så langt vi har hatt tilgjengelige data for å belyse dette. Etter et innledende sammendrag (kapittel 1) og metodekapittel (kapittel 2) er rapporten bygget opp slik:

- Først gis en kortfattet fremstilling av bakgrunn for og formål med omdanningen av SPK til forvaltningsbedrift (kapittel 3) og en kort beskrivelse av SPKs historikk og organisasjon (kapittel 4).
- Utviklingen i SPKs rammebetingelser beskrives i kapittel 5, der det redegjøres for endringer i demografi og sysselsetting, endringer i pensjonsordning og produkter samt utviklingen av tjenstepensjonsmarkedet og endringer i kundeferd.
- I kapittel 6 går vi gjennom SPKs utvikling og resultater i tiden som forvaltningsbedrift og beskriver formål og oppgaver, utvikling i medlemmer og kunder, SPKs produkter og oppgaver, kvalitet samt service og kunde-/medlemstilfredshet.
- I kapittel 7 beskriver vi kort SPKs økonomimodell og ressursbruk.
- I kapittel 8 går vi gjennom styring og organisering av virksomheten.
- I kapittel 9 gjør vi en samlet vurdering av erfaringene med forvaltningsbedriften som tilknytningsform for SPK, og ser på hvilke endringer som kan være aktuelle for å møte morgendagen.

2.1.1 Intervjuer

Evalueringen har i hovedsak vært basert på en kvalitativ tilnærming, der informasjon er samlet inn gjennom dokumentstudier og statistikk samt en rekke intervjuer med ledere og nøkkelmedarbeidere i og utenfor SPK.

Innledningsvis hadde vi oppstartsmøter med ASD og SPK for å gjennomgå hovedproblemstillinger i oppdraget og få innspill på relevant dokumentasjon, statistikk og aktuelle informanter/intervjuobjekter, som forberedelse til den øvrige datainnsamlingen.

Vi har intervjuet nærmere 40 personer, enten som gruppeintervjuer eller enkeltintervjuer. Følgende har vært intervjuet:

- ASD som eierdepartement og fagdepartement på pensjon
- Andre departementer som legger føringer for SPK: Finansdepartementet (FIN) gjennom statsgarantien og Arbeidsgiverpolitisk avdeling i Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) som ansvarlig for statens arbeidsgiverpolitikk
- Arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene som påvirker rammebetingelsene gjennom lønnsoppgjør og trafikkavtaler. Vi har intervjuet en representant fra Spekter og LO-stat (sistnevnte også som styrerepresentant i styret for SPK)
- Kundene er representert ved 1600 medlemsbedrifter. Vi har skilt mellom virksomheter med obligatorisk medlemskap i SPK, fristilte som er medlem og fristilte som har meldt seg ut/lukket ordningen. Vi har intervjuet en eller flere representanter for følgende virksomheter: Entra, Statkraft, Forsvarsdepartementet (FD), Institutt for Energiteknikk, Spekter og Apotekene.
- Ledelse, ansatte og styre i SPK, inkludert to tidligere direktører – totalt 16 personer
- Når det gjelder samordning av pensjon, har SPK en rekke samarbeidspartnere. Vi har snakket med representanter fra NAV og KLP.
- I tillegg har vi intervjuet leder for Grøholt-utvalget om bakgrunn for utvalgets vurdering av forslaget til omdanning av SPK til forvaltningsbedrift, og vært i kontakt med Difi knyttet til spørsmål om bruk av ulike tilknytningsformer.

Dessuten har både SPK og ASD velvillig bistått med supplerende data og opplysninger etter behov.

2.1.2 Dokumentstudier

ASD og SPK har bistått med å finne fram en lang rekke aktuelle dokumenter og statistikk om bakgrunnen for at SPK ble organisert som forvaltningsbedrift og hvordan SPKs utvikling har vært med hensyn til medlemsutvikling, oppgaver, tjenester/produkter, finansiering, kvalitet og service, kundetilfredshet, store endringsprosjekter m.m. Uten å redegjøre for de enkelte dokumentene, har de viktigste kildene vært følgende:

- Grøholt-utvalgets innstilling: Organisering, styring og finansiering av Statens pensjonskasse, 2000
- Statskonsults rapport 1999: Statens pensjoner og konkurranse
- Statsbudsjett, tildelingsbrev og årsmeldinger til departementet i perioden 2000–2013
- Lov om Statens pensjonskasse
- St.meld. nr. 33 (1993–94)
- Statens økonomireglement
- Annen relevant statistikk og utredninger og rapporter vedr. endringer i SPK rammebetingelser

2.1.3 Metodiske utfordringer

Den kvalitative tilnærmingen innebærer visse metodiske utfordringer, først og fremst ved at vår forståelse av SPKs historiske og nåværende virkelighet i stor grad bygger på ulike informanters oppfatninger og vurderinger. Normalt må en ta høyde for at informantene kan oppfatte virkeligheten ulikt, formidle sine oppfatninger ulikt eller kan ha interesser i problemstillingen som kan påvirke deres uttalelser. I dette tilfellet er inntrykket at informantene har vært åpne, tydelige og ikke vært påvirket av egne interesser. Dessuten er informantenes beskrivelse av de aktuelle forholdene gjennomgående felles og entydige, slik at det tegnes et relativt klart bilde både av SPKs historie og nåsituasjon, og av SPKs forhold til andre aktører og omgivelsene.

Det relativt entydige bildet som tegnes av SPK som organisasjon, underbygges og bekreftes gjennom andre, skriftlige kilder, i form av undersøkelser, statistikk o.l. Likevel må en være klar over at vi i hovedsak har innhentet synspunkter fra ledere i SPK, og at det kan finnes andre og mer nyanserte oppfatninger av i andre deler av organisasjon enn det rapporten beskriver.

Den egentlige metodiske utfordringen har vært å identifisere sammenhengen mellom utviklingen i SPK som organisasjon og tjenesteleverandør, med de rammebetingelsene som forvaltningsbedriftsformen gir – til forskjell fra andre tilknytningsformer. Informantene har i mange tilfeller hatt relativt samstemte oppfatninger om hvilke sammenhenger som finnes og hvordan de virker. Det gjelder for eksempel sammenhengen mellom en aktivitetsstyrt økonomi og en større fleksibilitet og handlefrihet (at har oppnådd det siste gjennom det første). Men i andre sammenhenger har informantene syntes det har vært vanskelig å peke på slike sammenhenger, både fordi det faktisk er vanskelig eller også fordi de har hatt liten bevissthet om hva som kjennetegner forvaltningsbedriften som organisasjonsform til forskjell fra andre former.

I noen tilfeller har vi måttet ty til forsøk på å etablere sannsynlige sammenhenger mellom faktiske forhold og resultater, gjennom logiske resonnementer. Det gjelder for eksempel spørsmålet om hvordan organisatoriske og økonomiske rammevilkår for SPK kan tenkes å påvirke organisasjonskulturen. I slike tilfeller har vi vært åpne i våre vurderinger, slik at det er tydelig hva de bygger på og hvilken usikkerhet de kan innebære. Håpet er at resonnementene kan gi leseren et grunnlag for en mer systematisk tenkning om de aktuelle problemstillingene.

2.1.4 Bruk av referansegruppe

Det har vært nedsatt en referansegruppe med medlemmer fra ASD, SPK og KMD. Gruppen har hatt tre møter. Det første møtet handlet om forståelsen av mandatet og overordnet framdriftsplan, samt relevante dokumenter og informanter i datainnsamlingen. I det andre møtet fikk vi innspill på vår forståelse av hva som er politiske styringsbehov samt en presentasjon av utviklingen av ulike tilknytningsformer i staten de siste årene. Det tredje møtet gjennomgikk utkast til rapport, etter tilbakemeldinger som var gitt fra departementet og SPK.

Opprinnelige var det planlagt en dialogkonferanse. Denne ble i samråd med oppdragsgiver avlyst, da vi på det aktuelle tidspunkt var i en analyse- og skrivefase og først og fremst hadde behov for å kvalitetssikre fakta og vår forståelse på ulike områder mer direkte med enkeltpersoner.

3 Bakgrunn for og formål med omdanningen av SPK

3.1 Bakgrunn for endringen

Det formelle grunnlaget for omgjøring av SPK til forvaltningsbedrift ble gitt i St.prp. nr. 1 (00–01), der det heter det at:

Med virkning fra 1.1.2001 omdannes Statens pensjonskasse (SPK) fra ordinært forvaltningsorgan til forvaltningsbedrift. En omdanning av SPK til forvaltningsbedrift vil fortsatt ivareta behovet for overordnet styring og kontroll med SPK. Samtidig ivaretas hensynet til nødvendig effektivitet, handlefrihet og omstillingsevne for SPK. Herunder ligger muligheten til en mer fleksibel driftsorganisasjon som lettere kan tilpasses i takt med økningen i antall pensjonister som vil komme i årene framover. Omleggingen til forvaltningsbedrift innebærer at SPKs driftsbudsjett nettobudsjetteres. SPKs utgifter til drift, renter og avskrivninger vil bli dekket ved at det fastsettes betaling for de ulike ytelser, eksempelvis oppstart, endringer og stopp av pensjoner. Omleggingen påvirker ikke budsjettbalansen. Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil fastsette prisene basert på en kostnadsdekkende finansieringsmodell.

I St.meld. nr. 33 (1993–94) ble det blant annet bestemt å innføre aktuariell beregning av pensjonskostnadene for fristilte statlige virksomheter, og at beregningene skulle foretas på grunnlag av avkastning av simulerte (fiktive) fond. I denne sammenheng vurderes alternative løsninger, herunder reelle fond. Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil komme tilbake til dette spørsmålet.

Volumvekst, spesielt i form av stor økning i antall pensjonister, hadde vært og var en utfordring for SPK på 1990-tallet. SPK klarte å tydeliggjøre overfor daværende eierdepartement, Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD), at det var behov for endrede rammebetingelser for å møte de utfordringer virksomheten sto overfor.

AAD ga derfor i 1999 Statskonsult i oppgave å vurdere SPKs framtidige tilknytningsform, herunder hvordan den konkurranseutsatte delen av virksomheten burde organiseres i forhold til resten av SPK. Samme år nedsatte departementet et offentlig utvalg, Grøholt-utvalget⁴ som skulle utrede og vurdere SPKs produkter i forhold til forslaget til lov om foretakspensjon, framtidig styrings- og organisasjonsform og ny finansieringsmodell for SPK. Statskonsults oppdrag skulle dekke ett av de tre hovedpunktene i utvalgets mandat, og rapporten skulle inngå som et grunnlag for utvalgets arbeid med temaet tilknytningsform, styring og organisering⁵.

Grøholt-utvalgets flertall og Statskonsults rapport anbefalte at SPK endret tilknytningsform fra ordinært forvaltningsorgan til forvaltningsbedrift. Det var imidlertid uenighet på flere punkter i Grøholt-utvalget, også når det gjaldt tilknytningsform. FIN mente at SPKs behov kunne løses innenfor rammen som ordinært forvaltningsorgan, mens flertallet anbefalte forvaltningsbedrift. SPK ønsket på det tidspunktet primært en løsning som statsforetak eller statsaksjeselskap.

Statskonsult konkluderte i sin rapport med at det forelå reformbehov på flere felter når det gjaldt overordnet styring og organisering av SPK ved inngangen til år 2000:

1. Behov for å klargjøre rammebetingelsene for SPK med hensyn til valg av utviklingsstrategi og hvilke produkter som skulle kunne tilbys til hvilke kunder.
2. Formelle uklarheter i daværende tilknytningsform som forvaltningsorgan ved at enkelte formelle sider ved styringsstrukturen ikke var i samsvar med styringsformene i praksis. Uavhengig av valg av tilknytningsform var det behov for å revidere organisatoriske bestemmelser i lov og forskriftsverk, instruksjoner m.m.

⁴ Organisering, styring og finansiering av Statens pensjonskasse, Oslo 24. januar 2000

⁵ Statskonsult Rapport 1999:17 Staten, pensjoner og konkurranse, s. 8

3. Behov for forbedringer i styrings- og kommunikasjonspraksisen mellom departement og SPK, blant annet styringsdialog og arbeidsdeling.
4. Behov for et reelt styre som kunne bidra til SPKs strategiske utvikling.
5. Behov for endringer i den økonomiske handlefriheten for SPK for å øke fleksibilitet og gjennomføringsevne i oppgaveløsningen
6. Behov for en mer direkte kobling mellom inntekter og utgifter, og at det derfor burde vurderes å innføre en ordning med direkte premiebetaling for alle medlemsvirksomheter, det vil si også for de yrkesaktive i den ordinære statsforvaltningen, forsvaret, politiet, universiteter og høyskoler.

Departementet fulgte anbefalingene fra flertallet i Grøholt-utvalget og Statskonsult om å organisere SPK som forvaltningsbedrift⁶. Det foreligger ikke noen nærmere begrunnelse for departementets valg av forvaltningsbedrift enn det som er gitt i St.prp. nr. 1 (00–01). Flere av punktene over ble ikke fulgt opp. Blant annet fant departementet det ikke hensiktsmessig å etablere et ordinært styre for virksomheten. Spørsmålet om direkte premiebetaling for de nevnte medlemsgruppene ble heller ikke fulgt opp.

3.2 Formålet med forvaltningsbedrift som tilknytningsform

Behovet for å endre tilknytningsform var hovedsakelig begrunnet i to faktorer: betydelige endringer i SPKs eksterne rammebetingelser, og SPKs manglende leveringsdyktighet⁷. De viktigste endringene i eksterne rammebetingelser var:

- Forventet volumvekst og økt kompleksitet i SPKs oppgaver som følge av veksten i antall pensjonister og endringer i pensjonssystemet
- Økte krav til informasjon og service fra medlemmer og kunder (arbeidsgivere)
- Større krav til kvalitet og service fra de konkurranseutsatte kundene, altså de fristilte virksomhetene

Man forventet at dette ville kjennetegne utviklingen også utover på 2000-tallet, og at utfordringene ville bli ytterligere forsterket dersom SPK ikke fikk større handlefrihet til å møte utviklingen. Ifølge Grøholt-utvalget slet SPK internt med forsinkelser og restanser på utbetalinger, feil i utbetalinger, et negativt omdømme i media og for dårlig informasjon og service til medlemmene.

Som forvaltningsbedrift skulle SPK få større økonomisk handlefrihet i driften av virksomheten og muligheter for en mer langsiktig planlegging av investeringene. Dette skulle skje ved en overgang fra brutto- til nettobudsjettert virksomhet, etablering av reguleringsfond som "buffer" for variasjoner mellom driftsinntekter og driftsutgifter, innføring av regnskapsprinsippet og aktivering av investeringer for å synliggjøre og effektivisere kapitalbruken. Aktiveringen skulle framtvinge prioriteringer mellom drift og investering og mellom investeringsobjekter på virksomhetsnivå. Dette skulle øke SPKs omstillingsevne mht. teknologisk utvikling og legge grunnlaget for en mer forretningsorientert utvikling av organisasjonen og mer effektiv tjenesteyting. Alt fra starten av var det forutsatt at tjenestene skulle prises, slik at inntektene ble knyttet til volumet på tjenesteytingen, og dermed ville stå i forhold til de kostnadene en vekst i volumet ville medføre.

Det ble videre lagt vekt på at forvaltningsbedrift var en utprøvd og velkjent organisasjonsform som man antok ville være et effektivt og fleksibelt virkemiddel for å møte SPKs utfordringer fra på kort og mellomlang sikt, herunder ivareta både kundene

⁶ Statskonsults vurdering er mer utførlig omtalt i vedlegg 2

⁷ Framstillingen er basert på Grøholt-utvalgets innstilling og Statskonsults rapport 1999:17

i statsforvaltningen og de fristilte. Som forvaltningsbedrift ville SPK dessuten ha mulighet for å opprette datterselskap. Et datterselskap ville stå friere til å konkurrere om de fristilte virksomhetene dersom SPK ble gitt anledning til å tilby produkter linje med private leverandører.

Tilknytningen som forvaltningsbedrift skulle balansere SPKs behov for handlefrihet og statens styringsbehov. Statens styringsbehov ble vurdert som relativt stort. SPK forvaltet en pensjonsordning som var en del av den statlige arbeidsgiver- og personalpolitikken, og staten trengte et eget apparat for å administrere denne som en del av en helhetlig og moderne personalpolitikk. Det ble også lagt vekt på at SPKs virksomhet hadde stor betydning for statsfinansene over tid, på grunn av statsgarantien for de opparbeidde pensjonsrettighetene. Videre ble det vist til at hovedtyngden av SPKs kjernetjenester er monopolvirksomhet, og at SPK utfører forvaltningsoppgaver gjennom regelverksutvikling som en integrert del av virksomheten.

Sett sammen med synspunktene fra våre informanter, gir dette inntrykk av at valget av forvaltningsbedrift som organisasjonsform først og fremst var pragmatisk begrunnet – «det muligens kunst» – og i mindre grad prinsipielt begrunnet. Det vokste fram en forståelse av at det var nødvendig å gi SPK større økonomisk handlefrihet for å kunne møte utfordringene. Det var imidlertid uenighet om hvorvidt dette kunne løses innenfor rammen av et ordinært forvaltningsorgan, eller om SPK burde fristilles – og i så fall i hvilken form. Oppfatningen om at SPKs utfordringer burde kunne løses innenfor rammen av et ordinært forvaltningsorgan var først og fremst representert ved FIN. SPKs ledelse ønsket primært en tilknytning som statsaksjeselskap eller statsforetak. Resultatet ble noe som lå mellom disse løsningene.

3.3 Hva med de fristilte virksomhetene?

St.meld. nr. 33 (1993–94) «Om medlemskap i Statens pensjonskasse» har vært det strategiske grunnlaget for departementets styring av SPK de siste 20 årene. Meldingen slo fast at pensjonsordningen skulle gjelde for ansatte i statsforvaltningen, men samtidig at virksomheter som endret sin status og gikk ut av forvaltningen – det vil si fristilte virksomheter – kunne fortsette som medlemmer. Tidligere var arbeidsgiverandelen lik for alle virksomheter, men i forbindelse med stortingsmeldingen ble det besluttet å innføre en aktuarielt (forsikringsmatematisk) beregnet – og dermed differensiert – arbeidsgiverandel for ulike virksomheter. Dette var viktig for at de fristilte statlige virksomhetene skulle kunne få beholde pensjonsordningen i SPK uten at det skjedde en forfordeling mellom kundegrupper. De fristilte virksomhetene skulle selv dekke verdien av de pensjonsrettigheter arbeidstakerne tjente opp, og staten måtte ikke kryssubsidierte disse virksomhetene.

Det var ikke gitt at fristilte virksomheter som ble selvstendig rettssubjekter fortsatt skulle være medlemmer i SPK. Man kunne også tenkt seg en løsning hvor de ansatte fikk oppsatte rettigheter i SPK og virksomheten gikk over til private tjenestepensjonsprodukter levert av private forsikringsselskaper. Den løsningen som ble valgt, nemlig fortsatt å kunne gi ansatte i fristilte virksomheter tilgang til offentlig tjenestepensjon, har hatt stor betydning for SPKs utvikling de siste to tiårene.

SPK skulle også kunne administrere tilleggsytelser (yrkesskade, gruppeliv, boliglån, AFP m.m.) på linje med andre offentlige og private leverandører, basert på forretningsmessige prinsipper.

3.4 Spørsmålet om styre

Det ble *ikke* etablert et ordinært styre for SPK ved omdanningen til forvaltningsbedrift, selv om både Statskonsult og Grøholt-utvalget anbefalte dette. Anbefalingene var i tråd med rådende forvaltningspolitiske oppfatninger på dette tidspunktet og basert på Hermansen-utvalgets innstilling 1989:5. Hermansen-utvalget anbefalte bruk av styre, fordi forvaltningsbedrifter normalt vil ha en så stor grad av handlefrihet og delegert ansvar for gjennomføring av oppgaver, og at det derfor var nærliggende å opprette styre for å ivareta det administrative ledelsesansvaret for bedriften. Både Posten, Televerket og NSB var på det tidspunktet forvaltningsbedrifter med styre.

Utvalget pekte imidlertid på faren ved at styrenes oppgaver og ansvar kunne bli uklare og upresise, og at fullmaktene mellom departement, styre og virksomhet derfor måtte være tydelige og praktiseres konsekvent. Grøholt-utvalget og Statskonsult argumenterte med at et ordinært styre kunne lede den forestående omstillingsprosessen som pådriver og støtte til daglig leder og være en avlastning for departementet. Departementet ville da kunne få frigjort ressurser til å utvikle den statlige pensjonspolitikken og drive eierstyring overfor SPK.

Men departementet fant det ikke hensiktsmessig med et ordinært styre. Dagens prinsipper for organisering av statsforvaltningen anbefaler da heller ikke styre for forvaltningsbedrifter, med mindre det er særlige grunner for dette⁸.

3.5 Omdanningen av SPK – en del av utviklingen av organiseringen av staten

3.5.1 Generelt om utviklingen i organisasjonsformer⁹

Offentlig sektor og statsforvaltningen har gjennomgått betydelige endringer de siste 20 årene, blant annet i tilknytningsform.¹⁰ Flere oppgaver som tidligere ble løst innenfor statsforvaltningen, er lagt til statlige selskaper eller løses ikke av staten lengre. Det er tatt i bruk flere nye organisasjonsformer, der hovedskillet går mellom virksomheter som er en del av staten som juridisk person, og de som ikke er det. Endringer i styrings- og budsjettssystemer har ført til større frihet for virksomhetene i valg av virkemidler og disponering av budsjetter og ressurser. Det er lagt mer vekt på regelforenklighet og brukerorientering for å tilpasse tjenestene bedre til brukernes behov, og serviceerklæringer og brukerundersøkelser er tatt i bruk som ledd i dette arbeidet. Informasjonsteknologien har ført til digitalisering og nye arbeidsformer for hvordan forvaltningen møter innbyggere og næringsliv. Sammensetningen av de ansatte i statsforvaltningen er ifølge St.meld. nr. 19 (2008–2009) endret: Antallet ansatte er redusert, gjennomsnittsalderen er økt, flere har høyere utdanning og antallet kvinner i ledende stillinger har økt.

⁸ Ref. NOU 2003:34 "Mellom stat og marked" og St.meld. nr. 19 (2008–2009), som ikke anbefaler styre for forvaltningsbedrifter

⁹ Det meste av beskrivelsene i dette avsnittet er basert på St.meld. nr. 19 (2008–2009) "Ei forvaltning for demokrati og fellesskap" og Retningslinjer for Personalpolitikk ved omstillingsprosesser, revidert 2014.

¹⁰ Vi bruker begrepene tilknytningsform og organisasjonsform om hverandre og i samme betydning. Med tilknytningsform forstår vi den måten en virksomhet er knyttet til den utøvende statsmakt på, det vil si til departement og regjering. Tilknytningsformen bestemmer grunnlaget for og virkemåten til styrings-, kommunikasjons- og kontrollrelasjonene mellom politisk ansvarlig nivå og utførende nivå. Tilknytningsform er et rettslig begrep, som 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 (fritt etter Statskonsult rapport, 1999).

Valg av organisasjonsform er ett av flere virkemidler for å nå viktige mål i offentlige virksomheter. Organisasjonsform virker inn på oppgaveløsning og må vurderes i forhold til hva som er behovet politisk styring. Valget av organisasjonsform skal derfor være gjenstand for grundige vurderinger og bygge på hvilke mål, oppgaver, omgivelser og målgrupper som kjennetegner virksomheten. I St.meld. nr. 19 (2008–2009) la regjeringen til grunn følgende prinsipper som retningsgivende for organisering av statsforvaltningen:

Organisasjonsformene må velges etter en konkret vurdering av formål, oppgaver, målgrupper, kjennetegn ved virksomhetenes omgivelser, og hvilke økonomiske og administrative rammevilkår som vil sikre best mulig måloppnåelse for virksomheten.

Avgjørelser i enkeltsaker må skje innenfor rammen av rettssikkerhet og likhetsprinsippet. Det kan, som i dag, i noen tilfeller tale for at enkeltvedtak fattes innenfor rammen av faglig selvstendighet fastsatt i lov. Dette er særlig viktig i de tilfeller der staten selv er part, for eksempel som næringsaktør.

Ombudslignende funksjoner bør organiseres med faglig selvstendighet gitt i lov. Om disse funksjonene er lagt til virksomheter som også skal være en del av apparatet for å iverksette statlige mål, bør virksomhetene være en del av staten som rettssubjekt.

Statlige oppgaver knyttet til kunnskapsutvikling bør i hovedsak organiseres som en del av staten, men slik at virksomhetene har stor faglig selvstendighet gitt i lov.

Forvaltningsorgan skal ikke ha styre eller råd med mindre det er særlige grunner for det (for eksempel at virksomheten har stor faglig selvstendighet gitt i lov).

Valg av regional inndeling av statlige virksomheter må ta hensyn til hvordan det regionale leddet til andre offentlige virksomheter som de skal samarbeide med, er inndelt. Den statlige regionale inndelingen bør ikke gå på tvers av fylkesgrenser.

Utøvelse av myndighet og samfunnsstyring er oppgaver som i hovedsak bør organiseres som en del av staten som rettssubjekt.

Statlige virksomheter som opererer i et marked i konkurranse med andre, bør organiseres som selskap, *Statlige virksomheter* som opererer i et marked og som også skal fremme viktige *sektorpolitiske hensyn*, bør organiseres som statsforetak.

Staten skal unngå å bruke stiftelser og organisering i form av **særlovsselskap** med mindre det er særlige grunner for det.

I vedlegg 3 er de ulike tilknytningsformer for statlige virksomheter beskrevet nærmere. Her nevner vi kun at det går et hovedskille mellom forvaltningsorganer som er en del av staten som juridisk person, og statlige selskaper som er statlig eid, men ikke del av staten som juridisk person.

3.5.2 Redusert bruk av forvaltningsbedrifter som modell

Utviklingen viser at bruken av forvaltningsbedrift som organisasjonsform er redusert, mens det har vært en økning i antall forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og i bruken av statsforetak og statsaksjeselskap. De fleste virksomhetene som tidligere har vært forvaltningsbedrifter, har blitt statsselskaper i en eller annen form.

Den forvaltningspolitiske begrunnelsen for når forvaltningsbedrift bør brukes, er i hovedsak den samme i dag som ved omdanningen av SPK til forvaltningsbedrift. Den gang som nå, ble det lagt vekt på at organisasjonsformen skulle gi økt fleksibilitet og gjennomføringsevne i driften av virksomheten (nettobudsjettering) og at den sikrer langsiktighet i planlegging i finansieringen av virksomheten, samtidig som behovet for politisk styring og kontroll ivaretas. Valget ble også begrunnet med at dette var en velkjent og utprøvd organisasjonsform.

4 SPKs historie og organisasjon – noen hovedtrekk

I dette kapitlet redegjør vi kort for utviklingen av SPKs organisasjon og omgivelser, herunder, medlemmer, kunder, produkter og oppgaveløsning samt finansiering. I kapittel 6 gis det en mer utfyllende beskrivelse av SPKs utvikling og resultater i perioden 2000–2013.

4.1 Historikken i kortform

SPK ble opprettet ved lov av 20. april 1917 om pensjonsordning for statens tjenestemenn. Dette kan kalles Norges første moderne pensjonskasse, ved at den ga alders-, uføre-, enke-, enkemanns- og barnepensjon. Forløperen til SPK kan spores helt tilbake til 1814 under navnet "Den Almindelige norske Enkekasse". Nåværende lov for Statens pensjonskasse er av 28. juli 1949 nr. 26 med senere endringer og tilleggslover. For organisasjonen innebar dette en videreføring av status som selvstendig rettssubjekt (pensjonskasse), noe som fra 1950-tallet og utover gradvis utviklet seg til et ordinært forvaltningsorgan. I 2001 ble SPK etablert som forvaltningsbedrift.

Av viktige historiske utviklingstrekk som har hatt betydning for SPK kan nevnes innføringen av Folketrygden (1967), overføringsavtalene, G-reguleringen og yrkesskedeforsikring samt gruppeliv på 1970- og 1980-tallet, og fristillingen av statlige virksomheter på 1990-tallet. I perioden etter 2000 er ikke minst følgevirkningene av pensjonsreformen i 2011, blant annet innføring av levealdersjustering, og økningen i antall pensjonister av stor betydning.

4.2 Formelle rammer og organisering

SPK forvalter Norges største tjenestepensjonsordning og er en statsgarantert kasse til dekning av pensjoner som etter loven skal utbetales av kassen. Som forvaltningsbedrift er SPK en del av staten som juridisk person, det vil si at staten bærer et økonomisk og juridisk ansvar for virksomheten og at statsråden er parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for alle sider ved virksomheten. Som forvaltningsbedrift er SPK også underlagt vanlig etatsstyring.

SPK har siden 1.1.2010 vært underlagt ASD. Tidligere var virksomheten underlagt Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD).

Stortinget vedtar rammer og lover for SPKs virksomhet, og partene i arbeidslivet påvirker SPKs rammebetingelser gjennom lønnsoppgjør og tariffavtaler. Det mest sentrale regel- og avtaleverk for utøvelse av SPKs virksomhet er:

- Lov om Statens pensjonskasse, folketrygdloven, samordningsloven, yrkesskedeforsikringsloven, lov om pensjonsordning for apotekvirksomhet og stortings- og regjeringpensjonsloven.
- Lover som gjelder statsforvaltningen: offentlighetsloven, forvaltningsloven, arkivloven, personallover (tjenestemannsloven, arbeidsmiljøloven, ferieloven mfl.) og lov om offentlige anskaffelser.
- Statens økonomiregelverk, herunder bevilgningsreglementet, økonomireglementet og MVA-loven.
- Hovedavtalen i staten, hovedtariffavtalen og overføringsavtalen.

Viktige samarbeidspartnere for SPK når det gjelder samordning av pensjoner, er NAV, KLP og andre pensjonsleverandører. I tillegg bidrar SPK i utviklingen av offentlige tjenester, som Altinn.

SPK er ikke en tradisjonell pensjonskasse, selv om den kalles det. En pensjonskasse har ingen eiere, bare rettighetshavere, og kan organisasjonsmessig sammenlignes med

en stiftelse eller et gjensidig livsforsikringselskap. Definisjonen av en pensjonskasse i Forsikringsvirksomhetslovens § 7-1 er:

”En pensjonskasse er en selveiende institusjon med virksomhet som er basert på én eller flere kollektive pensjonsordninger som er etablert av foretak eller kommune som deltar i pensjonskassen, med mindre noe annet følger av § 7-2 ...”

En pensjonskasse vil etter regelverket måtte ha kapital som er stor nok til å stå ved den forpliktelsen kassen har påtatt seg. Pensjonsforpliktelsene i en kasse er dermed fondert. I SPK betales de årlige utbetalingene over statsbudsjettet, og det avgjørende elementet i SPK er dermed statsgarantien, ikke en oppbygd pensjonskapital.

4.3 Oppgavene – og utviklingen

SPKs kjerneoppgave er å administrere og utbetale offentlig tjenestepensjon i henhold til lov om Statens pensjonskasse (heretter kalt "SPK-loven"). SPK er landets største tjenestepensjonsleverandør, og ambisjonen er å sikre rett ytelse og rett faktura til rett tid.

Tjenestepensjonsordningen er en sentral del av statens lønns- og arbeidsvilkår, og inngår i statens personalpolitikk ved at den er ment å bidra til at staten kan rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft.

På pensjonsområdet forvalter SPK ytelser i henhold til SPK-loven, i tillegg til å administrere pensjonsordninger for noen spesielle grupper, herunder fondsforvaltning av en lovbasert ordning for apotekansatte. SPK administrer også en rekke forsikrings- og erstatningsordninger samt boliglån. I tillegg leverer SPK tjenester som salg av analyser og beregninger (aktuarielle beregninger), kurs- og seminarvirksomhet og salg av pensjonskompetanse. SPK har en også rolle som faglig rådgiver overfor departementet på sitt område.

SPK leverer i all hovedsak det samme pensjonsproduktet som i 2000, men det har vært en sterk volumvekst de fleste av oppgavene som følge av medlemsøkningen. Det har også vært noen endringer i oppgavene, blant annet som følge av innføring av levealdersjustering i pensjonsreformen og behovet for å tilpasse beregninger og systemer til dette. SPK har også måttet håndtere en ny tjenestepensjonsordning for stortingsrepresentanter, og fikk fra 2010 i oppgave å administrere ordningen som gir forsvarspersonell som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner rett til kompensasjon ved psykiske senskader.

4.4 Medlemmer og kunder

Pensjonsordningen i Statens pensjonskasse er en kollektiv ordning. Det betyr at dersom en virksomhet har sin kollektive pensjonsordning i SPK og den ansatte oppfyller vilkårene for medlemskap, har den ansatte både rett og plikt til medlemskap.

Tidligere bestemte Stortinget hvilke virksomheter utenfor staten som kunne bli medlemmer i SPK, men fra 2001 ble dette delegert til departementet. Dette ble bestemt uavhengig av at SPK ble forvaltningsbedrift samme år.

SPK har i perioden 2001–2013 en økning i antall kunder (medlemsvirksomheter) fra ca. 1250 til ca. 1600¹¹ og en økning i samlet medlemsmasse fra ca. 850 000 til ca. 1 005 000 medlemmer. Medlemsøkningen skyldes i hovedsak økning i antall pensjonister og i oppsatte rettigheter. Økningen i antall kunder antas å skyldes

¹¹ Tallene er hentet fra ulike kilder, det første fra Grøholt-utvalget (2000), det andre fra SPKs årsrapport for 2013. Det finnes ikke tall for dette i SPKs årsrapporter for 2000–2002.

omorganiseringer av statlige virksomheter (utskilling, oppsplitting m.m.) og ikke reelt nye kunder. En rekke fristilte virksomheter har forlatt SPK i perioden. Forhandlingsansvaret om lønns- og arbeidsvilkår for lærerne ble i 2003 overført fra staten til KS, men innebar ingen endringer av lærernes medlemskap i SPK.

4.5 Nye rammer som forvaltningsbedrift

Med overgang til forvaltningsbedrift ble rammene for SPK endret på viktige punkter. Det viktigste var endringene i regnskapsprinsippene og finansieringsmodell, som ga virksomheten større handlingsrom i økonomistyringen og andre finansieringsmuligheter.

4.5.1 Nettobudsjettering og betaling for tjenestene

Som forvaltningsbedrift ble SPK en nettobudsjettert virksomhet. Det innebar at det kun er resultatet som bevilges over statsbudsjettet, altså forskjellen mellom de årlige inntekter og utgifter. Det tilhørte også forvaltningsbedriftsformen å aktivere investeringene og utgiftsføre årlige avskrivninger. Større investeringer skulle lånefinansieres i statskassen og rentebelastes, slik at virksomheten hvert år betalte renter av netto lånemasse.

Nettobudsjettering ga SPK større økonomisk fleksibilitet, ved at inntekter og kostnader ikke skulle fastsettes absolutt, men kunne være større eller mindre enn budsjett. Budsjetterte inntekter og utgifter fremkommer i budsjettet som såkalte overslagsbevilgninger, som er å betrakte som ikke bindende anslag. Ved å aktivere investeringer kunne SPK utgiftsføre avskrivninger for å få fram et riktigere bilde av de faktiske årlige kostnadene enn regnskapsføring etter kontantprinsippet, som ordinære forvaltningsorgan følger. Av samme hensyn skulle det beregnes og betales renter av den investerte kapital i bedriften.

SPK forvaltningsbedrift skulle hente inntektene fra betalte tjenester, først og fremst fra administrasjon av de ulike pensjonsordningene. I St.prp. 1 (2000–2001) het det at «SPKs utgifter til drift, renter, avskrivninger og avkastningskrav vil bli dekket ved at det fastsettes betaling for de ulike ytelser». Det ble derfor utviklet et system for prising av de ulike tjenestene, som er brukt siden etablering av forvaltningsbedriften. Hensikten var at SPK skulle finansieres av kundene. Dette var fristilte virksomheter, skoler, UH-sektoren mfl., som betaler en årlig administrasjonspremie på 0,35 prosent av pensjonsgrunnlaget (i alt ca. 350 mill. kr i 2013). En tilsvarende administrasjonspremie ble beregnet for de kundene som ikke betaler premie, altså statsforvaltningen (ca. 150 mill. kr). I tillegg kommer inntekter for administrasjon av boliglånsordningen og andre inntekter, blant annet aktuariell rådgivning, kursvirksomhet m.m. (ca. 95 mill. kr).

Denne økonomiske ordningen ble i statsbudsjettet omtalt som en *aktivitetsbasert økonomimodell*. Inntektene var et resultat av den faktiske aktiviteten. Høyere eller lavere aktivitet (antall forvaltede ytelser) ga en tilsvarende høyere eller lavere inntekt. For SPK innebar det en større økonomisk fleksibilitet enn en ordinært bruttobudsjettert ordning, der utgifter og inntekter fastsettes for året i statsbudsjettet.

4.5.2 SPK – én virksomhet, men to regnskapsmessige enheter

For å skille selve pensjons- og forsikringsordningen fra det administrative apparatet, altså SPK som virksomhet, ble det etablert et regnskapsmessig skille mellom det som kalles *Statens pensjonskasse forsikring* og *Statens pensjonskasse forvaltningsbedrift*. Den siste er selve organisasjonen som administrerer ordningene. SPK Forsikring er den regnskapsmessige enheten som omfatter de pensjons- og forsikringsordningene som SPK administrerer. I 2014 er det budsjettert med samlede utgifter på nesten 23,9 mrd. kr, som i all hovedsak går til utbetaling av pensjoner. Inntektene fra medlemsinnskudd, arbeidsgiverinnskudd og ulike type refusjoner er budsjettert å utgjøre i alt

ca. 15,1 mrd. kr. Differansen mellom budsjetterte inntekter og utgifter utgjør i underkant av 8,8 mrd. kr, som finansieres ved en bevilgning over statsbudsjettet.

Disse midlene skulle også dekke utgiftene til administrasjon av ordningene, altså driften av SPK forvaltningsbedrift. Det skulle skje ved at inntektene fra administrasjonen av ordningene ble betalt inn til *SPK Forsikring*, som så skulle faktureres for utført arbeid av *SPK Forvaltning*, basert på avtalte priser for administrasjon av de ulike tjenestene. SPK skulle altså styre økonomien gjennom to regnskaper: SPK Forvaltning, som omfattet SPKs driftsorganisasjon (kap. 2470), og SPK Forsikring, som omfattet de tilselsene som SPK administrerer. Dette omtales i statsbudsjettet som en toprismodell.

4.6 Organisasjon og styring

SPK har i tiden fra 2001 gjennomført større omorganiseringer, og er i dag organisert i 4 forretningsområder: Kunder og marked, Pensjonering, Kapitalforvaltning og Forsikring og produkt. Virksomhetsstyring, HR, IT og kommunikasjon er stabs-/støtteenheter til forretningsområdene. Antall medarbeidere har økt fra 298 til 396, altså med ca. en tredel.

I tiden fra 2001 til i dag er det gjennomført større utviklingsarbeider på flere områder for å effektivisere arbeidet og skape bedre resultater. Særlig har det vært satset på å utvikle nye IKT-løsninger og å styrke kundearbeidet.

Som forvaltningsbedrift er SPK underlagt ordinær etatsstyring, som gjelder for alle forvaltningsorganer.

5 Utvikling i SPKs rammebetingelser 2000–2013

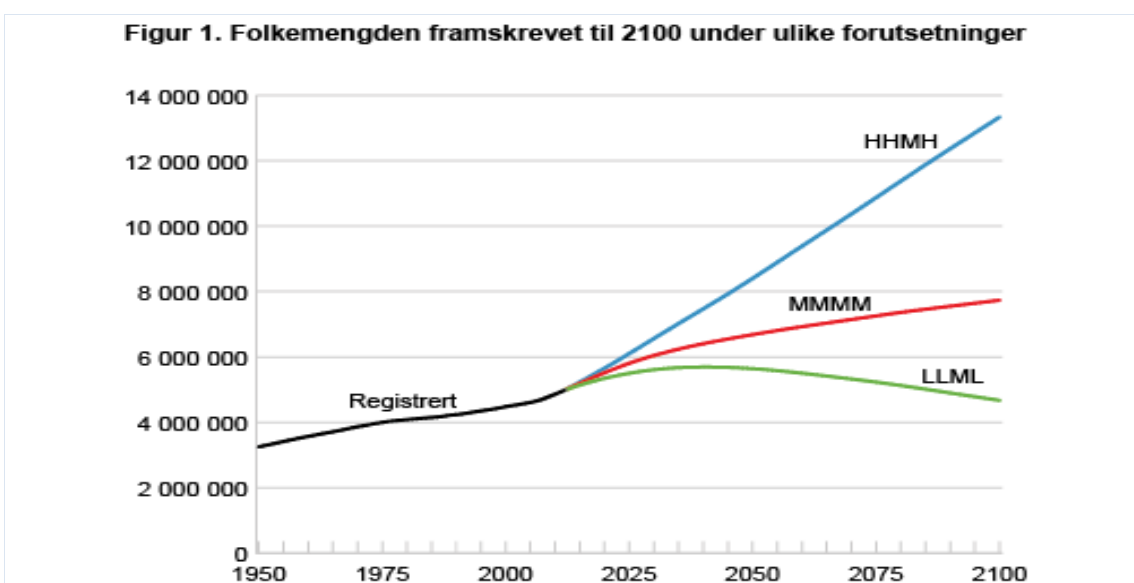
I dette kapitlet beskriver vi sentrale utviklingstrekk i SPKs rammebetingelser fra 2000 og fram til i dag samt utviklingstrekk framover. Vi redegjør for utviklingen i demografi og sysselsetting, pensjonsordninger og produkter, tjenstepensjonsmarkedet og kundeadferd.

5.1 Endringer demografi og sysselsetting

5.1.1 Befolkningsutviklingen

En av de avgjørende rammebetingelsene for SPK på 2000-tallet er utviklingen i antall statsansatte og ansatte i virksomheter som kan være medlem i SPK, og den tilhørende veksten i antall personer som skal ha beregnet og utbetalt sin pensjon. Denne utviklingen i sysselsettingen utgjør sammen med endringer i befolkningens sammensetning og økende levealder viktige drivere for endring av SPKs virksomhet, rett og slett fordi det skaper en volumvekst i oppgaver og tjenester. Flere pensjonister og forlenget levealder i SPKs medlemsgruppene vil ikke bare medføre en vekst i oppgaver, men påvirker også kostnadene for de pensjonsgarantier og løfter som er gitt.

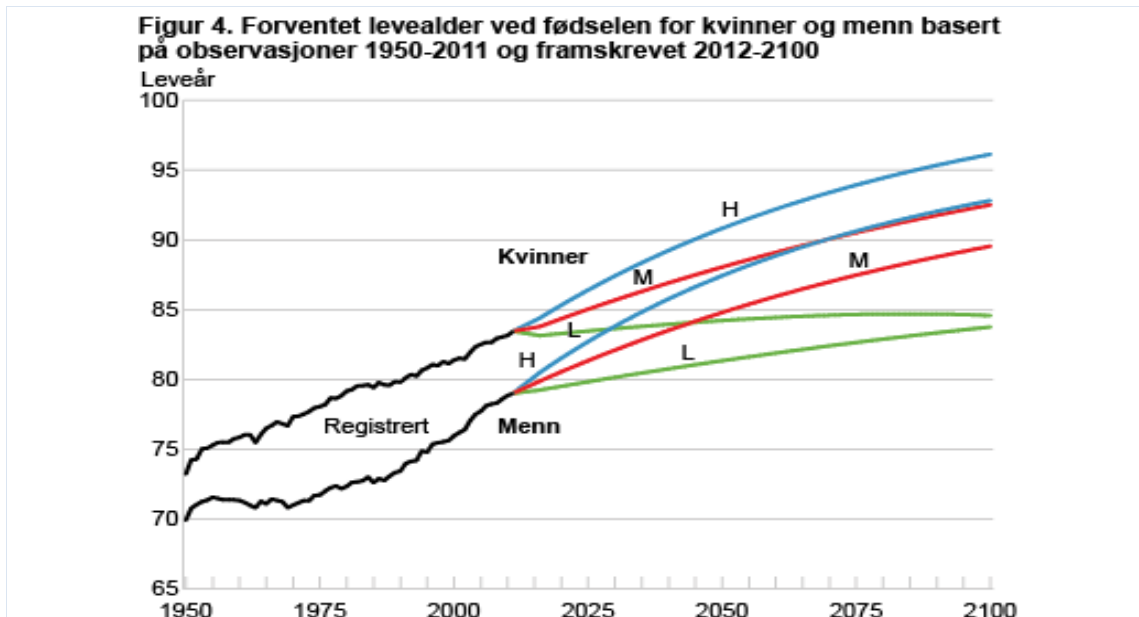
Figur 5.1 viser den faktiske befolkningsutvikling i Norge fram til 2012, og SSBs siste prognose for fremtidig befolkningsvekst. Prognosene antar ulike forutsetninger og viser tre scenarier: lav, middels og høy vekst. Middelalternativet, som anses å være mest realistisk, viser at befolkningen i Norge vil overstige 6,5 mill. i 2050, mot dagens vel 5 mill. Den grunnleggende konklusjonen er at den norske befolkningen vil fortsette å vokse i årene som kommer.



Figur 5.1 Mulige fremskrivninger av folkemengden i Norge

Også levealderen i befolkningen har økt jevnt de siste tiårene for både kvinner og menn, fra henholdsvis ca. 73 og 70 år i 1950 til ca. 83,5 og 79 år (se figur 5.2). SSBs prognoser viser at levealderen forventes å fortsette å øke både for kvinner og menn, til anslagsvis ca. 88 år for kvinner og ca. 85 år for menn i 2050 (middelalternativet).

Denne utviklingen vil også «treffe» SPK, både ved at den vil føre til høyere, løpende utgifter, og – først og fremst – ved at utbetalingene vil løpe over en lenger tidsperiode.



Figur 5.2 Forventet levealder i Norge i årene fremover

5.1.2 Sysselsatte og pensjonister

Som vist over vil befolkningen øke. Spørsmålet blir om dette slår ut i en tilsvarende økning i sysselsetting i staten. Ved utgangen av 2012 var det i alt 2 683 000 sysselsatte personer i Norge¹². Av disse var vel 921 000 personer sysselsatt i offentlig sektor. Dette inkluderer statsforvaltningen (280 000 sysselsatte), fylkeskommuner (45 000), kommuner (460 000), statlig eide foretak/forretningsdrift (93 000) og fylkeskommunalt/kommunalt eide foretak/forretningsdrift (44 500). Det første tiåret på 2000-tallet økte sysselsettingen i Norge kraftig. Veksten var sterk både i offentlig og privat sektor, men var noe høyere i privat sektor¹³.

Ser vi på perioden etter finanskrisen, det vil si fra 2009 til 2012, har antall sysselsatte økt i samtlige offentlige sektorer, unntatt i fylkeskommunalt/kommunalt eide foretak. I offentlig sektor økte sysselsettingen med 4,2 prosent, mens sysselsettingsveksten i statsforvaltningen og i statlig eide foretak var på henholdsvis 5,6 og 0,8 prosent. Sysselsettingen i privat sektor økte fra 2009 til 2012 med 3,8 prosent og utgjorde ved utgangen av 2012 vel 1 760 000 personer. Sysselsettingsveksten har med andre ord vært større i offentlig sektor enn i privat sektor i den perioden.

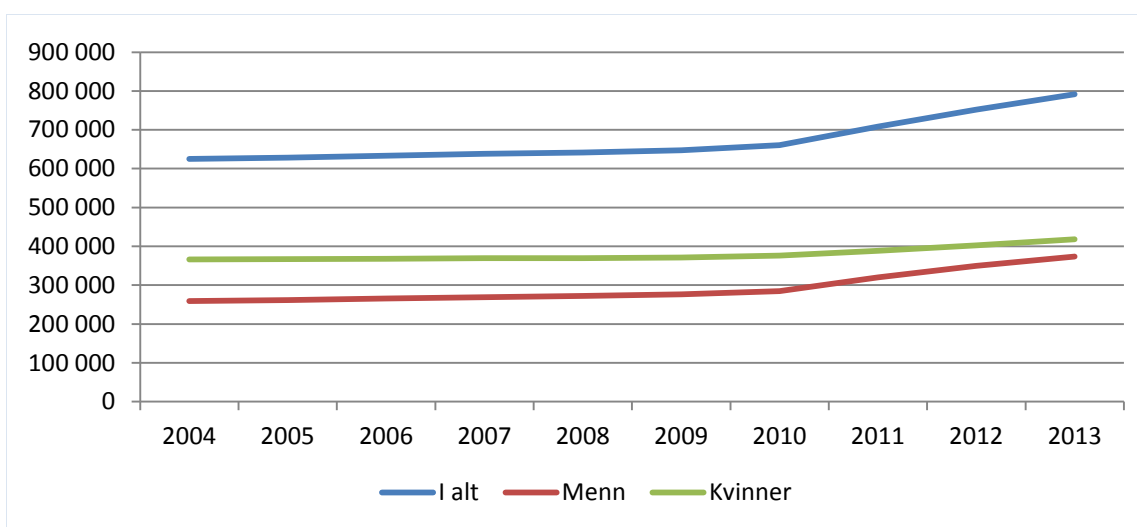
Ser man framover, er det ut fra de erfaringer vi har rimelig å forvente at sysselsettingen i de to sektorene kan følge hverandre. Det er lite som tyder på at det blir en nedgang i sysselsettingen i offentlig sektor. En enkel framskriving, gitt stabil sysselsettingsrate og samme forhold mellom sektorene, vil være at sysselsettingen i offentlig sektor vil øke til over 1 million arbeidstakere før 2030. Det er imidlertid rimelig å forvente en høyere sysselsetting innen lokaladministrasjon enn innen statsadministrasjonen. Om statsforvaltningen faktisk vil komme til å overstige 300 000, vil langt på vei avhenge av omfanget av videre fristilling i staten.

Figur 5.3 viser utviklingen i antall alderspensjonister i folketrygden i perioden 2004 – 2013 (per utgangen av september). Samlet var det vel 625 000 personer som mottok alderspensjon i folketrygden i 2004, henholdsvis 259 000 menn og 366 000 kvinner. Per september 2013 var antall alderspensjonister økt til samlet nesten 792 000

¹² SSB: Statsforvaltningen – StatRes – sysselsatte i hovedarbeidsforhold

¹³ Hippe og Berge 2013

(363 500 menn og 418 000 kvinner), det vil si en økning på 26,6 prosent. Økningen i antall alderspensjonister skjedde særlig fra 2011, da det ble mulig å ta ut alderspensjon i folketrygden fra fylte 62 år. Antall pensjonister økte med 5,6 prosent i perioden 2004 – 2010 (før pensjonsreformen trådte i kraft).



Figur 5.3 Utvikling i antall alderspensjonister. Kilde: Nav.no

Samlet vil endringer i demografi og sysselsetting bidra til en ytterligere volumvekst for SPK, med flere pensjonister som vil ha lengere utbetalingsperioder. Det betyr høyere løpende utgifter for staten og større administrative oppgaver for SPK. Likevel vil SPK påvirkes av at sysselsettingen i staten stabiliseres, og av at antall fristilte virksomheter kan øke.

Den omkringliggende kommunesektoren vil fortsette å vokse. Samlet vil stadig mer av den offentlige tjenstepensjonen leveres av fonderte leverandører i kommunemarkedet (KLP mfl.). I den grad allerede fristilte virksomheter fortsetter sin overgang til private tjenstepensjonsprodukter, vil det ytterligere påvirke SPKs posisjon.

5.2 Endring i pensjonsordning og produkter

5.2.1 Nye pensjonsprinsipper

Reformarbeidet på det pensjonspolitiske området var startet før SPK ble forvaltningsbedrift, og Grøholt-utvalget la til grunn at dette ville kunne innebære viktige endringer i rammebetingelsene for SPK. Utvalget viste til viktige endringsforslag som lov om foretakspensjon (Ot.prp. nr. 47 (1998–99)), forslag til lov om innskuddsbasert pensjon (NOU:199:32), fondering av folketrygden (NOU 1998:10), fleksibel pensjonsalder (NOU 1998:19), samt et eget utvalg som skulle se på ulike problemstillinger i tilknytning til overføringsavtalen mellom de offentlige pensjonsordningene.

Utvalget fikk rett: Pensjonssystemet i Norge har vært i endring etter at SPK fikk en ny organisasjonsform i 2001. Innføringen av obligatorisk tjenstepensjon i 2006, reform av alderspensjonssystemet i folketrygden og ny AFP i privat sektor fra 2011, ny tjenstepensjonslovgivning fra 2014, omlegging av uførepensjonsordning i folketrygden fra 2015 og kommende endringer i uføreordningene i privat og offentlig tjenstepensjon, vitner om store endringer i det samlede pensjonssystemet i Norge. I denne perioden er likevel offentlig tjenstepensjon i hovedsak videreført. Unntaket for offentlig tjenstepensjon er at det er innført levealdersjustering og endret prinsipp for regulering av løpende pensjoner (se nedenfor). Dermed er offentlig tjenstepensjon i liten grad tilpasset sentrale prinsipper og endringer i både folketrygden og i de private

tjenestepensjonene. Det vil si at de offentlige tjenestepensjonene fortsatt er sluttlønnordninger med et krav til tjenestetid (30 år) for full pensjon, mens andre ordninger baserer seg på oppbygging av en årlig rettighet eller beholdning hvert år. Dette er en grunnleggende forskjell i opptjeningsprinsipp.

Nytt alderspensjonssystem i folketrygden trådte i kraft fra 2011. Flere stor endringer ble gjennomført, og det nye systemets oppbygging og virkemåte er grunnleggende endret fra det gamle systemet. Alle årskull fra og med 1963-kullet omfattes av det nye systemet, mens årskullene fra 1954 til 1962 vil motta alderspensjon fra begge systemene. Det nye alderspensjonssystemet vil dermed være fullt innfasnet når 1963-kullet blir 62 år, det vil si i 2025.

De mest sentrale endringer som er gjort i folketrygden er følgende:

- Nytt opptjeningssystem og opptjeningstak
- Fra besteårsregel til alleårsregel
- Innføring av levealdersjustering
- Etablering av individuell valgfrihet og fleksibilitet – kombinasjon arbeid og pensjon

I den gamle folketrygden ble alderspensjonen beregnet etter den såkalt besteårsregelen, hvor de 20 beste inntektsårene ble lagt til grunn for pensjonsutregningen, og forutsetningen for fulle pensjonsytelser var at man hadde vært medlem av folketrygden i 40 år. I den nye ordningen tjener den enkelte arbeidstaker hvert år (vi ser her bort fra opptjening ved ulønnet omsorg og verneplikt) opp en pensjonsbeholdning tilsvarende 18,1 prosent av pensjongivende inntekt. Summen av de årlige pensjonsbeholdningene, som reguleres opp med alminnelig lønnsvekst, utgjør den samlede pensjonsbeholdningen som skal fordeles på det antall år man forventer å være pensjonist fra uttakstidspunktet. Den årlige pensjonsytelse skal levealderjusteres, og denne mekanismen ble innført i det nye systemet fra 2011. Kort sagt innebærer levealdersjustering av pensjonene at risikoen for et langt liv er overført fra stat og skattebetalerne til den enkelte pensjonsmottaker. Systemet fungerer slik at hver enkelt får tildelt såkalte delingstall det året man fyller 61 år, som viser gjenstående forventet levealder fra det året man velger å ta ut alderspensjon (tidligst fra fylte 62 år). I det året man velger å starte pensjonsuttaket fra folketrygden, divideres den samlede pensjonsbeholdningen på delingstallet som gjelder for dette året, og dermed fremkommer den årlige alderspensjonen man vil motta så lenge man lever.

Mens man i den gamle folketrygden i svært liten grad kunne fortsette i arbeid etter uttak av alderspensjon i folketrygden uten av pensjonen ble avkortet, kan man i den nye folketrygden fritt (innenfor de intervaller som er fastsatt) kombinere pensjonsuttak og videre arbeid uten at pensjonen avkortes. Dette er en betydelig endring sammenlignet med den gamle folketrygden, og uttrykker stor grad av individuell valgfrihet med hensyn til å kombinere pensjon og arbeid.

5.2.2 Private tjenestepensjoner

Tjenestepensjonene i privat sektor er regulert i Lov om foretakspensjon og Lov om innskuddspensjon. I hovedsak har private bedrifter enten opprettet en ytelsesbasert tjenestepensjon etter foretakspensjonsloven eller en innskuddsbasert tjenestepensjon, som ble tillatt i 2001 (med skattefradrag). Innskuddspensjonsloven skulle gi bedrifter uten tjenestepensjon et alternativ til ytelsespensjonene, og det var en forventning i fagbevegelsen og blant politikere at utbredelsen av tjenestepensjoner i privat sektor skulle øke.

De tradisjonelle ordningene i privat sektor – de såkalte sluttlønnbaserte ytelsespensjonene – var enerådende før innskuddspensjonsloven kom i 2001. De første årene

etter åpning for innskuddspensjon var imidlertid veksten i nye ordninger liten. Utviklingen skjøt fart etter at tjenestepensjon ble obligatorisk ved lov i 2006, og innskuddspensjonene omfatter nå langt flere arbeidstakere enn det sluttlønsordningene gjør. Ved utgangen av 2012 var det nesten 1,1 mill. arbeidstakere som hadde innskuddspensjon og 310 000 som hadde en sluttlønsordning. Utviklingen både i Norge og internasjonalt er at sluttlønsordningene er på vei ut, og at de erstattes av andre typer tjenestepensjoner – enten innskuddspensjoner eller ulike, hybride varianter. Omleggingen til enklere, sparebaserte ordninger skjer først og fremst fordi kostnadene er forutsigbare for arbeidsgiver, at det ikke er krav til balanseføringen i regnskapene og at arbeidsgiver ikke påtar seg økonomisk risiko utover forpliktelsen til å betale den årlige sparepremien.

For at en bedrift skal få inntektsfradrag for premier og innskudd, må regelverket i de to lovene følges. To viktige kjennetegn er det såkalte forholdsmessighetsprinsippet og at ordningen skal omfatte alle ansatte i en bedrift. Forholdsmessighetsprinsippet innebærer at man ikke kan forskjellsbehandle ansatte, for eksempel ved å gi ansatte med høy lønn et høyere kompensasjonsnivå i ordningen enn ansatte med lavere lønn. Med andre ord skal pensjonsnivået ordningen sikter mot (pensjon inkludert en folketrygdberegnet ytelse fra folketrygden i prosent av lønn i en sluttlønsordning), gjelde for alle ansatte. For innskuddsordninger forstås dette prinsippet som at alle ansatte må ha samme spare-/premierivåer.

Stortinget har vedtatt en ny tjenestepensjonslov for såkalt forsikringsbasert tjenestepensjon som virker fra 2014. I den nye tjenestepensjonsloven er Banklovkomisjonens opprinnelige forslag til to nye modeller – standardmodellen og grunnmodellen – slått sammen til et slags «menysystem», der bedrifter kan velge løsninger ut fra eget behov, for eksempel hvordan årlig pensjonsopptjening skal oppreguleres – med alminnelig lønnsvekst eller med oppnådd avkastning.

Produktspekteret og fleksibiliteten vil dermed utvides i privat sektor. Samtidig er det grunn til å forvente at de gjenværende, sluttlønsbaserte ordningene etter foretaks-pensjonsloven vil kunne videreføres, men at de må tilpasses noen av prinsippene i den nye folketrygden. Blant annet har FIN i mandatet for å utarbeide regelverk for en videreført privat ytelsesordning, lagt til grunn at det skal være minst 40 års opptjening. Dermed vil situasjonen være at det ikke vil foreligge et produkt i privat sektor som er lik det offentlige tjenestepensjonsproduktet. Dette vil kunne legge ytterligere press på å få til endringer i det offentlige tjenestepensjonsproduktet. Og det vil uansett påvirke valgsituasjonen for de fristilte virksomheten som ofte ønsker å sammenligne sine pensjonsvilkår med hva man finner i konkurrerende private virksomheter, snarere enn i den statsforvaltningen de er fristilt fra.

5.2.3 Offentlige tjenestepensjoner

Tjenestepensjoner i offentlig sektor er likt utformet (meget små avvik på enkelte områder), uavhengig av hvilken sektor man snakker om. Offentlig tjenestepensjon kan likevel deles i tre segmenter: Statlig forvaltning, kommunal og fylkeskommunal sektor og statlig eller kommunalt eide foretak. Tjenestepensjonene i statlig sektor er regulert i lov (SPK-loven), mens ordningene i kommunal og fylkeskommunal sektor er regulert i tariffavtale mellom partene. Mens tjenestepensjonene i kommunal sektor er fonderte ordninger, er ordningene i staten løpende finansiert over statsbudsjettet. Alle ansatte betaler en egenandel til pensjonsordningen tilsvarende 2 prosent av bruttolønnen (med unntak av ansatte i Oslo kommune, hvor dette er utlignet i direkte lønn, og i Apotekerordningen).

Offentlig tjenestepensjoner er utformet som en bruttoordning, det vil si at alle ansatte er garantert en pensjonsytelse på 66 prosent av sluttlønn, inkludert den faktiske

ytelsen fra folketrygden. Ytelsen fra folketrygden og tjenestepensjonen samordnes gjennom et eget (komplisert) samordningsregelverk, og effekten av samordningsreglene har frem til nå (det vil si før levealdersjustering av tjenestepensjonen ble innført i offentlig tjenestepensjon) vært at den reelle ytelsen fra tjenestepensjonen (inkludert folketrygd) har vært ca. 70–72 prosent av sluttlønn for mange (enslige).

Full opptjening av offentlig tjenestepensjon oppnås etter 30 års medlemsstid, og en må være ansatt i offentlig sektor når pensjonsalder oppnås. Det spiller ingen rolle hvor man arbeider i offentlig sektor, og pensjonsopptjeningen er således uavhengig av dette. Dette forholdet reguleres i overføringsavtalen mellom SPK og andre leverandører av offentlig tjenestepensjon (KLP, Storebrand og DNB). Dette innebærer videre at mobilitet mellom ulike offentlige sektorer ikke har noen betydning for pensjonsopptjening og ytelser, i motsetning til mobilitet mellom offentlig og privat sektor og innenfor privat sektor.

Tjenestepensjonene i offentlig sektor ble i hovedsak videreført etter forhandlinger mellom partene i offentlig sektor i 2009. To endringer ble imidlertid gjort, i form av levealdersjustering og endret reguleringsprinsipp for løpende pensjoner (fra G-regulering til regulering tilsvarende alminnelig lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent). Prinsippet om levealdersjustering av pensjoner griper direkte inn i offentlig tjenestepensjon gjennom lavere pensjonsutbetalinger til det enkelte individ når levealderen øker. Imidlertid ble det innført en garantiordning for de som er født i 1958 eller tidligere, ved at bruttopensjonen fra offentlig tjenestepensjon skal være (minst) 66 prosent av sluttlønn, forutsatt at man har full opptjening på 30 år og er ansatt i en heltidsstilling. Denne garantien gjelder bare dersom uttak av tjenestepensjon og pensjon fra folketrygden gjøres samtidig ved fylte 67 år. Disse årskullene vil med andre ord bli kompensert for effekten av levealdersjusteringen, det vil si at bruttopensjonen oppjusteres til 66 prosent av sluttlønn dersom en levealdersjustering ville gitt et pensjonsnivå lavere enn 66 prosent.

For de som er født i 1959 eller senere er det ingen garanti, og levealdersjustering av pensjonene vil i realiteten innebære at den samlede pensjonen blir mindre enn 66 prosent av sluttlønn. Eller sagt på en annen måte: Selv om SPK-ordningen fortsatt vil gi 66 prosent av sluttlønn i pensjon ved full opptjening, skal pensjonen deretter levealderjusteres. Den gunstige effekten av samordningsregelen har til nå gitt et høyere pensjonsnivå enn 66 prosent for mange (opp til 72 prosent), ved at fradraget i bruttopensjonen ved samordning med ytelsen fra folketrygden er lavere enn den faktiske alderspensjonen fra folketrygden. Samordningsregelverket – og dermed hvordan dette vil slå ut – er ikke avklart for dem som er født i 1954 eller senere. Dette vil ganske sikkert gi både utredningsoppgaver for SPK og senere implementeringsutfordringer.

5.2.4 Internasjonale erfaringer og utviklingstrekk

Som nevnt er den offentlige tjenestepensjonen i Norge og de ytelsesbaserte ordningene i privat sektor sluttlønnsordninger. Slike ordninger har internasjonalt vært i kraftig tilbakegang. I land hvor slike ordninger tradisjonelt har vært utbredt, som Nederland, Sverige, Storbritannia, USA, Canada, Tyskland mv., er ordningene lagt om i løpet av de siste ti årene (se blant annet Veland 2010). Denne omleggingen har først og fremst foregått i privat sektor. Den senere tids utvikling viser imidlertid at offentlig sektor følger etter. I en studie av kommunale tjenestepensjoner i ni europeiske land (Veland 2013) vises det til at det fra 2014 ser ut til at Norge er det eneste landet som fortsatt har regulære sluttlønnsordninger i offentlig sektor. Studien viser at Storbritannia er det siste landet som endret tjenestepensjonen for kommunalt ansatte, fra 1. januar 2014.

Et typisk trekk i flere land er at sluttlønsordningene endres til hybride ordninger, der en istedenfor sluttlønn legger inntekten fra hele yrkeskarrieren til grunn for opptjening og pensjonsberegning. Tidligere sluttlønsordninger avvikles eller lukkes for nye medlemmer.

Historisk har endringstreggheten vært større i offentlig sektor enn i privat sektor. Dette skyldes gjerne høyere grad av arbeidstakerorganisering og sterkere forhandlingsposisjon enn i privat sektor. I tråd med endrede tjenstepensjonsordninger i privat sektor, økende mobilitet i arbeidsmarkedet, demografiske endringer (økende levealder) m.m., ser det likevel ut til at sluttlønsordningene internasjonalt står for fall også innenfor offentlig sektor.

5.2.5 Hva med påslagsmodellen i offentlig sektor?

Et sentralt strategisk og praktisk spørsmål for SPK er hva som vil skje med utformingen av det offentlige tjenstepensjonsproduktet, og hvor ulikt det vil bli private pensjonsprodukter. Den norske pensjonsverdenen består per i dag av flere komponenter: nytt alderspensjonssystem i folketrygden, ny privat AFP, ulike tjenstepensjonsordninger i privat sektor som vil bli tilpasset prinsippene i ny folketrygd, (i hovedsak) videreført offentlig tjenstepensjon, videreført offentlig AFP og ulike særordninger for ulike arbeidstakergrupperinger (blant annet særaldersgrenser, som i det vesentlige ikke er endret – bortsett fra enkelte ordninger, herunder pensjonsordningen for stortingsrepresentanter).

En viktig egenskap ved et velfungerende pensjonssystem er at det ikke har utilsiktede virkninger som for eksempel gjør at skifte av jobb på tvers av næringer, sektorer eller enkeltbedrifter blir vanskeliggjort. Derfor er det en fordel hvis de ulike pensjonsordningene i hovedsak følger de samme opptjeningsprinsipper. I praksis setter også den dominerende pensjonsordningen i folketrygden en standard for de andre delene i det samlede pensjonssystemet. I så henseende er reformen av folketrygdens alderspensjon retningsgivende for endringer i de øvrige pensjonsordningene. Ny privat AFP følger da også de samme hovedprinsippene som i ny folketrygd. Det samme vil de private tjenstepensjonene gjøre når både innskuddspensjon og den nye forsikringsbaserte tjenstepensjonene nå er på plass. Folketrygden og mange av de ulike ordningene i privat sektor, vil dermed gå hånd i hånd og følge de samme hovedprinsippene, herunder individuell valgfrihet og fleksibilitet når det gjelder kombinasjon av arbeid og pensjon og insentiver til videre arbeid.

Bortsett fra innføringen av fleksibelt pensjonsuttak, levealdersjustering og ny reguleringsmekanisme for løpende pensjoner, er derimot den offentlige tjenstepensjonen for øvrig ikke endret og således ikke fullt tilpasset de nevnte hovedprinsippene i ny folketrygd (og i de private ordningene). For eksempel er offentlig AFP, i motsetning til privat AFP, fortsatt en ren førtidspensjonsordning for de som ønsker å gå av før oppnådd pensjonsalder i tjenstepensjonsordningen (ved fylte 67 år, eller tidligere om man har en særaldersgrense), med til dels motsatte insentiver (til å utsette pensjoneringstidspunktet) enn øvrige pensjonsordninger. Det er heller ikke mulig å kombinere arbeid og pensjon i offentlig tjenstepensjon og offentlig AFP i samme grad som i privat sektor, bortsett fra en begrenset mulighet til å kombinere deltid og uttak av delpensjon. Offentlig ansatte vil dermed ikke oppnå en tilsvarende høyere årlig pensjonsytelse ved å utsette pensjoneringstidspunktet som i folketrygden, privat tjenstepensjon og privat AFP. På den ander siden er muligheten til å gå av tidlig bedre enn i andre ordninger.

Det er vanskelig å spå om både når offentlige tjenstepensjoner vil bli endret, og hva disse endringene vil være. Det man derimot kan si med sikkerhet, er at det foreligger et reformbehov av offentlig tjenstepensjon og et politisk press for at dette skal skje.

Partene i offentlig sektor drøftet alternative tjenstepensjonsprodukter i 2009, men det ble besluttet å videreføre gjeldende ordning, bortsett fra nevnte justering i forhold til levealdersjustering av endret reguleringsprinsipp for løpende pensjoner. En av de alternative pensjonsmodellene som ble utredet og drøftet av partene, var den såkalte «påslagsmodellen». Denne modellen er prinsipielt godt tilpasset de øvrige pensjons-elementene i pensjonssystemet og intensjonene med pensjonsreformen. Påslagsmodellen som ble drøftet av partene har følgende hovedkjennetegn (OfTP-utvalget, 11.3.2009):

- Tjenstepensjonen er et netto påslag til ytelser fra folketrygden og AFP, og det er ingen samordning med folketrygd og AFP
- Pensjonsopptjening med grunnlag i inntekt i alle år (alleårsopptjening)
- Årlig pensjonsopptjening varierer med inntektsnivå (over og under 7,1 G)
- Opptjente pensjonsrettigheter reguleres tilsvarende lønnsutviklingen i samfunnet

Ved at påslagsmodellen innehar egenskaper som er i tråd med sentrale prinsipper om alleårsopptjening, fleksibelt (og nøytralt) uttak av pensjon fra 62 år, kombinasjon mellom arbeid og pensjon uten avkorting av pensjon mv. i folketrygd, private tjenstepensjoner og AFP, ville implementering av et slikt nytt tjenstepensjonsprodukt i offentlig sektor gitt et samlet pensjonssystem der de ulike elementene følger de samme hovedprinsipper og insentivsystem.

Debatten om ny tjenstepensjonsordning i offentlig sektor har blant annet dreid seg om virkninger av endringer for ulike arbeidstakergrupper, både med hensyn til inntektsnivå og lengden på yrkeskarriere. To forhold står særlig sentralt i konfliktene rundt en ny offentlig tjenstepensjon. For det første prinsippet om nøytralitet, hvor man taper på å gå av tidlig og vinner på å jobbe lenger versus dagens løsning med et sikret pensjonsnivå ved tidlig avgang. For det andre spørsmålet om fordelingsvirkninger mellom grupper av ansatte, som avhenger av om de har korte eller lange yrkeskarrierer og hvilken lønnsutvikling de har. Påslagsmodellen vil være en fordel for blant annet lavlønnte og personer med lange yrkeskarrierer sammenlignet med dagens bruttomodell, mens dagens modell er best for høytlønte personer med korte yrkeskarrierer (30 år) og høy sluttlønn. Dermed vil spørsmålet om å innføre en ny tjenstepensjon i offentlig sektor i betydelig grad dreie seg om tilpasning til det øvrige pensjonssystemet på den ene siden og virkninger for grupper av arbeidstakere i offentlig sektor på den annen side.

Samlet sett er det ingen tvil om at det har vært svært store endringer i det norske pensjonssystemet det siste tiåret. Paradoksalt nok har det vært relativt begrensede endringer i selve det offentlige tjenstepensjonsproduktet. De direkte, systemmessige og administrative utfordringene har vært håndterbare for SPK. Men den kraftige overgangen til innskuddspensjon i privat sektor har gjort innskuddspensjon et langt mer realistisk alternativ for fristilte virksomheter enn man nok hadde tenkt seg i 2001. SPK har ikke hatt noen mulighet til å tilby de fristilte et innskuddsprodukt. Debatten i Statskonsults rapport var typisk koblet til endringer i det private, ytelsesbaserte produktet og denne typen produkt (LOF) som alternativ for fristilte virksomheter.

SPK står dermed i dag lenger unna den pensjonsmessige debatten i mange fristilte virksomheter enn det som var situasjonen for vel 10 år siden. Problemstillingen er mer enn noen gang om det er et behov for, og ønskelig at, SPK tilbyr denne typen rene private spareprodukter.

5.3 Tjenestepensjonsmarked og kundeatferd i endring

5.3.1 SPK – produkt- og leverandørsituasjon

SPK forvalter tjenestepensjonsordningen for ansatte i statlig forvaltning og for lærere, samt ordninger for fristilte statlige virksomheter som fortsatt har ordningen sin i SPK. SPK har ikke andre tjenestepensjonsprodukter enn offentlig tjenestepensjon, med unntak av stortingspensjonsordningen som er en påslagsmodell og den fonderte Apotekerordningen. Private livsforsikringsselskaper kan tilby et bredere produktspekter, det vil si både offentlig tjenestepensjon, innskuddspensjoner, foretakspensjoner etter foretakspensjonsloven og ordninger etter den nye tjenestepensjonsloven fra (2014). I tillegg kan virksomheter selv etablere pensjonskasser, selv om det har blitt færre av disse de senere årene. Livsforsikringsselskaper og konsulentselskaper leverer også administrasjons, system og aktuærtjenester til slike kasser.

Dette innebærer at SPK er i en spesiell situasjon som leverandør. De leverer monopol-tjenester til definerte grupper. SPK kan ikke delta i markedet for kommunale ordninger og har ikke mulighet til å konkurrere med private leverandører, heller ikke i det markedet for de fristilte statlige foretakene. For å beholde medlemmene i de fristilte virksomhetene, er SPK avhengig av at de velger å videreføre sin offentlige tjenestepensjon i SPK.

I kommunal sektor har KLP siden 1990-tallet konkurrert med private livsforsikringsselskaper (Storebrand og DNB) om de kommunale tjenestepensjonene. I 1999 anklaget Norsk kommuneforbund KS for å bryte tariffavtalens pensjonsbestemmelser når KS anbefalte 13 kommuner som vurderte å melde seg ut av KLP og overføre pensjonsavtalen til et annet privat livsforsikringsselskap. Kommuneforbundet mente at det kun var KLP som oppfylte tariffavtalens krav. 11 kommuner meldte seg ut av KLP og inngikk nye avtaler med Vital (DNB), Storebrand, Gjensidige og Vår. LO og Kommuneforbundet stevnet de 11 kommunene inn for arbeidsretten for brudd på tariffavtalebestemmelsene. 9.10.2002 fastsatte arbeidsretten at de 11 kommunene hadde brutt tariffavtalens bestemmelser om at pensjonsordningen skal bygge på et prinsipp om kjønnsnøytral finansiering og som ikke ville virke utstøtende på eldre arbeidstakere. I tillegg omfattet saken spørsmålet om bestemmelsene om kjønns- og aldersnøytrale premier virker konkurransevridende. Arbeidsretten fastslo at KLP-ordningen ikke var ulovlig etter EUs konkurranseregler, og kommunene ble pålagt å endre sine avtaler med de private livsforsikringsselskapene slik at disse oppfylte tariffavtalens bestemmelser. Nye retningslinjer for premieberegninger ble deretter inntatt i lov, slik at andre pensjonsleverandører enn KLP skulle få mulighet til å ha et kjønns- og aldersnøytralt premieberegningssystem. Etter dette var det ikke lenger tariffstridig hvis kommuner ønsket å melde seg ut av KLP og overføre avtalen til en annen leverandør. Samtidig fikk man en avklaring av tariffavtalens sentrale rolle for å kunne regulere både produkt og leverandørforhold i markedet for offentlig tjenestepensjon. Dommen ble nok sett på som et tilbakeslag for de private leverandører som hadde trådd inn på et, for dem, nytt markedet. Likevel ble konkurransen om kommunale ordninger bekreftet.

Adgangen for private leverandører til å være med i overføringsavtalen er avgjørende for å åpne for konkurranse om offentlig tjenestepensjon. Overføringsavtalen sikrer at det er den siste forsikrer som utbetaler alderspensjonen, mens finansieringen av pensjonsutbetalingene blir refundert av tidligere ordninger. Alle de private pensjonsleverandørene som leverer offentlig tjenestepensjon er derfor omfattet av overføringsavtalen.

I den delen av det offentlige tjenestepensjonsmarkedet som er åpen for konkurranse, nemlig det kommunale, er det siden «starten» på 1990-tallet kun to leverandører av kommunal tjenestepensjon ved siden av KLP. Det er DNB (tidligere Vital) og Storebrand.

I 2010 fikk Konkurransetilsynet i oppdrag fra FAD å evaluere konkurransen i markedet for kommunal tjenstepensjon (Konkurransetilsynet 2010). Utover å konstatere et det i statlig sektor og innen helseforetakene (gjennom overenskomstene) ikke er konkurranse om leveranse av offentlig tjenstepensjon, analyserte tilsynet det kommunale tjenstepensjonsmarkedet nærmere. Siden tjenstepensjonsproduktet i ulike offentlige sektorer er tilnærmet identisk, vil en potensiell leverandørkonkurranse omfatte pris og kvalitet. Tilsynet pekte på at tilbudssiden i markedet var sterkt konsentrert med kun tre leverandører, hvor KLP er den klart største, at det er høye etableringsbarrierer og at kundemobiliteten er lav.

Kommuner og fylkeskommuner som vurderer å skifte fra KLP til andre leverandører (eller motsatt vei), er pliktig til å iverksette en åpen anbuds konkurranse. Siden det har vært og er relativt få som iverksetter anbuds konkurranser, er den reelle konkurransen begrenset, ifølge analysen til Konkurransetilsynet. Konkurransen i det kommunale tjenstepensjonsmarkedet ville økt dersom kommuner og fylkeskommuner var pliktige til å gjennomføre anbuds konkurranser med jevne mellomrom. Det ville ifølge tilsynet både økt konkurransen mellom de tre leverandørene KLP, Storebrand og DNB og bidratt til å redusere etableringsbarrierene og dermed åpnet for potensielle nyetableringer i dette markedet. Den latente kjøpermakten til kommuner og fylkeskommuner ville økt og bidratt til at kundene kunne utøvd markeds makt. De kommuner og fylkeskommuner som faktisk har gjennomført anbuds konkurranse, har utøvd slik markeds makt.

Etter 2010 har imidlertid ikke utviklingen i kommunemarkedet gått i retning av økt konkurranse. Det er ikke gjennomført plikt til anbuds utsettelse eller lignende tiltak. Det er fortsatt bare tre leverandører av kommunal tjenstepensjon. I tillegg har både Storebrand og DNB offentlig uttrykt at de trekker seg ut av dette markedet. Dette begrunnes i forventninger om vesentlig høyere krav til egenkapital for å kunne stå ansvarlig for de rentegarantier som ligger i de offentlige produktene. I første omgang har de to aktørene konkludert med at de ikke vil inngå nye kontrakter, dernest søke å avslutte kundeforholdet til eksisterende kunder. Disse må dermed flytte ordninger over til KLP eller etablere en egen pensjonskasse. Dermed vil, slik bildet ser ut per i dag, KLP vende tilbake til sin tidligere reelle «monopolsituasjon» og være eneleverandør til kommuner, fylkeskommuner og kommunalt eide foretak – om disse ikke oppretter egen pensjonskasse. Det er imidlertid ikke umulig at både Storebrand, DNB og andre livsforsikringsselskaper kan gå inn i det kommunale tjenstepensjonsmarkedet i fremtiden. Det kan være aktuelt dersom det offentlige tjenstepensjonsproduktet endrer karakter, for eksempel til den omtalte påslagsmodellen (jf. avsnitt 5.2.5).

I motsetning til SPK kan KLP tilby innskuddspensjon til private bedrifter, gjennom KLP Bedriftspensjon AS. KLP har dermed en langt friere stilling og er i en «toveis» konkurransesituasjon, der KLP både må konkurrere med andre leverandører om «sin» offentlige tjenstepensjon i kommunal sektor og samtidig kan tilby andre produkter og dermed konkurrere om leveranse av tjenstepensjon i privat sektor. Samtidig må det nevnes at KLP er et gjensidig eid selskap som betyr at kunder blir eiere og potensielt kan stå overfor et krav om å skyte inn egenkapital. Dette har vært et argument for en del av de kommunene som tidligere gikk ut av KLP. Det kan også tenkes å være et hinder for eventuelt fristilte virksomheter som potensielt kunne kjøpt et offentlig produkt fra KLP.

Samlet kan man si at SPK har vært lite påvirket av endringene som er nevnt, og fortsatt leverer det samme produktet til det samme markedet. Rollen som monopolleverandør på sitt område er uendret, og med dagens sluttlønnbaserte ytelsesprodukt som eneste produkt, har det ikke vært aktuelt å vurdere å gå inn i andre markeder. SPKs konkurranseflate er begrenset til de fristilte virksomhetene, men også overfor disse har SPK bare kunnet tilby det samme produktet.

5.3.2 Konkurransen om fristilte virksomheter

Etter Hermansen-utvalgets innstilling i 1989 (NOU 1989:5) med påfølgende Lov om statsforetak (1991) startet en økt deregulering og fristilling av statlige virksomheter. Antall fristilte virksomheter økte relativt sterkt på 1990-tallet og var ett av flere utviklingstrekk som ble lagt til grunn i Grøholt-utvalgets vurderinger når det gjaldt utviklingen i pensjonsmarkedet og mulige konsekvenser for SPKs kunder og produkter. Når antall fristilte virksomheter øker, betyr dette for SPK at flere kunder og medlemmer står friere til å velge pensjonsløsninger – også i det private markedet. Det betyr at SPKs konkurranseflate øker. Omlag 27 prosent av virksomhetene som ikke hadde obligatorisk medlemskap i 1990, hadde rundt år 2000 meldt seg ut av SPK, og man antok at denne fristillingen og utmeldingen ville fortsette. Utvalget anslo at ytterligere ca. 30 prosent (ca. 100 000 yrkesaktive medlemmer av daværende medlemsmasse) innen få år kunne være tilsatt i virksomheter uten obligatorisk medlemskap.

Utviklingen i antall fristilte virksomheter har avtatt siden år 2000 og har de siste 10 årene hatt et mindre omfang enn på 1990-tallet. Større selskaper som Telenor, Posten, Statnett, Statkraft, Avinor og Mesta ble da fristilt, og for SPK betydde dette at blant annet Telenor gikk ut av SPK på slutten av 1990-tallet.

I Forvaltningsdatabasen til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) er det i perioden 2000–2014 registrert 34 selskapsdannelser i perioden. Endringene omfattet nyopprettelser via utskilling, splittelse, sammenslåing m.m. Hvor mange av disse som innebærer en fristilling fra statsforvaltningen vet vi ikke. Hovedtyngden av disse endringene kom i perioden frem til 2005, slik at det i årene etter var langt færre. Grøholt-utvalgets antakelser om at fristillingen og utmeldingen fra SPK ville kunne fortsette i samme takt som på 1990-tallet utover på 2000-tallet, ser altså ikke ut til å ha slått helt til. Det kan ha sin forklaring i at potensialet for fristilling er begrenset, rett og slett fordi de fleste virksomheter innenfor dagens statsforvaltning er «ekte» forvaltningsorganer som det ikke er aktuelt eller naturlig å skille ut i selskaper. Hvis det er riktig, vil ikke SPKs konkurranseflate øke vesentlig som følge av flere nye fristilte virksomheter.

Men SPK vil måtte konkurrere om de mange allerede fristilte virksomhetene som fortsatt har SPKs tjenstepensjonsordning og som potensielt kan velge andre leverandører, fordi de ønsker et annet (og billigere) produkt. Det er viktig å huske at selv om fristilte virksomheter velger andre pensjonsleverandører, innebærer ikke dette en tilsvarende reduksjon i antall kunder eller medlemmer. Virksomhetene vil fortsatt være kunder i SPK, og ved lukking vil dagens medlemmer videreføre sitt medlemskap. Men over tid vil selvfølgelig utmelding føre til færre antall medlemmer og kunder. I kapittel 6 redegjøres det nærmere for utvikling og sammensetning av medlemsmassen.

5.3.3 Kundeforventninger og bruk av ny teknologi

Grøholt-utvalget la vekt på at kravene fra medlemmer til bedre informasjon og individuell service ble antatt å øke, som en konsekvens av både endrede karriere- og familiemønstre og det enkelte medlems økte oppmerksomhet om pensjonsrettigheter og økonomi i alderdommen. Økte krav skulle kunne møtes ved å ta i bruk internett-teknologi.

Dette er i tråd med vår vurdering om at i tillegg til at selve markedsdynamikken i det offentlige tjenstepensjonsmarkedet har vært, og er i endring, så skjer det også viktige endringer i kundenes og medlemmenes forventninger og syn på de krav som kan stilles til en pensjonsleverandør. Etter vår oppfatning har disse endringene i kundeatferd i seg selv vært en vesentlig driver for endring i SPK. Dette understøttes også av de intervjuer som er gjennomført med representanter for SPK.

Et uttrykk for, og i noen grad årsak til, endrede kundeforventninger er etableringen av nye tjenester for informasjon om faktiske rettigheter og simulering av framtidige utbetalinger. I forbindelse med pensjonsreformen er det etablert flere pensjonsportaler, hvor den enkelte kan logge seg inn med elektronisk ID og få en oversikt over sine opptjente pensjonsrettigheter. Hensikten med disse portalene er ikke bare at den enkelte skal få en oversikt over selve rettighetene, men også bidra til mer informasjon og kunnskap, slik at det kan bli lettere å vurdere og å foreta beslutninger blant annet om når en ønsker å gå av.

NAV's «Din pensjon» er en portal hvor man kan se sine opptjente rettigheter, både i folketrygden, eventuell AFP og tjenestepensjonene. Sistnevnte inkluderer de største leverandørene av offentlig og privat tjenestepensjon. I tillegg til å se sine opptjente rettigheter, kan man også foreta pensjonsberegninger for å få et anslag på hvor stor den fremtidige pensjonen er. Inkludert i beregningene er også individuelle spareavtaler som man selv kan legge inn. Utover dette kan man, når man nærmer seg tidspunkt for valgt pensjoneringstidspunkt, også søke om alderspensjon fra folketrygden elektronisk. Med de tjenester som «Din pensjon» yter, har den enkelte mulighet til både å få god informasjon om rettigheter og muligheter, samt skape et bedre grunnlag for å foreta rasjonelle egne valg.

Norsk Pensjon samarbeider med NAV og offentlige og private pensjonsleverandører, og på deres nettside kan man logge seg inn og få tilsvarende informasjon som pensjonsportalen til NAV. I tillegg har Norsk Pensjon en egen avkastningsportal, der arbeidstakere som har innskuddspensjon kan se hvordan avkastningen i innskuddspensjonene generelt sett (til grupper av porteføljer med ulik risiko) over tid.

Både KLP og SPK har egne pensjonsportaler hvor man kan se sine rettigheter og få beregnet fremtidig pensjon.

Behovet for informasjon og kunnskapsheving er stor etter de betydelige endringer som har funnet sted, både i folketrygden og i tjenestepensjonene. Endringenes tid er ikke fordi, og det vil komme ytterligere endringer både i private tjenestepensjoner og sannsynligvis i de offentlige tjenestepensjonene. Dette stiller krav til god informasjon til den enkelte, og det vil være viktig – og samtidig være en utfordring – stadig å endre informasjonsportalene i tråd med de endringer som etter hvert gjøres i de ulike pensjonsordningene.

Et viktig krav til leverandørene, herunder SPK, er at kundens forventninger om informasjon og behov for kunnskap oppfylles. Dette gjelder ikke bare god informasjonstilgang via nettsidene til leverandørene, men også den service som i hverdagen ytes til enkelte, det være seg å få raske og gode svar ved direkte henvendelser – på telefon eller e-post – og formulere informasjon som den enkelte kan forstå. Pensjonsreformen og de informasjons- og kunnskapskanaler som er etablert genererer forventninger hos medlemmene og kundene, og vil over tid sannsynligvis lede til enda større forventninger og krav fra kundene om god informasjon, service og tilgang til kunnskap. Denne endringen i kundeforventningene utfordrer alle pensjonsleverandører.

5.4 Vår vurdering

Det er hevet over tvil at endringene i rammebetingelser etter år 2000 har vært svært store for SPK, og at man står foran ytterligere endringer. Forventningene om at SPK måtte omstille seg på grunn av disse endringene, viste seg å være riktige. Likevel har utviklingen ikke forløpt helt som forventet.

Befolkningen og sysselsettingen i offentlig sektor har vokst og vil fortsette å vokse. Veksten i sysselsetting har vært sterkest i kommunesektoren, mens statlig sektor ser ut til å ha stabilisert seg. Fristillingen har ikke fortsatt i den takt man så ved inngangen

til 2000-tallet. Men med mindre det skjer store endringer i SPKs kundegrupper, for eksempel ved at lærerne skulle legges til en annen pensjonsleverandør eller fristilling av statlige virksomheter skulle skyte fart, er det mest sannsynlige resultatet en viss vekst i antall medlemmer i tiden fremover.

Det er heller ingen tvil om at SPK har måtte håndtere en rekke produktendringer i denne perioden sammen med introduksjon av nye produkter (blant annet Stortingspensjon). Likevel må man si at det offentlige tjenestepensjonsproduktet har vist seg overraskende stabilt. Dette er neppe en situasjon som kommer til å vedvare. Den sterke rollen som innskuddspensjon har fått i privat sektor, har gjort dette til et stadig mer realistisk alternativ også for fristilte virksomheter. I et bedriftsøkonomisk perspektiv framstår en overgang til innskuddspensjon som et attraktivt alternativ for mange virksomheter. Denne utviklingen kan dermed ha gjort det mer fristende å forlate SPK enn man faktisk så for seg ved inngangen til 2000-tallet. Avvikling og lukking av ordninger har også preget utviklingen på 2000-tallet.

I denne perioden har også konkurransebildet i pensjonsmarkedet endret seg betydelig – og dermed det man kan kalle SPKs prinsipielle strategiske muligheter. Selv om det er etablert konkurranse i det kommunale markedet, er det i praksis bare KLP som nå tilbyr produktet. I privat sektor er interessen for å levere ytelsesprodukter svært liten og all fokus er knyttet til innskuddspensjon. Det betyr at SPK ser potensielle muligheter for å levere ytelsesprodukter i det kommunale markedet. Rent produksjonsmessig vil man også kunne levere ytelsespensjon etter LOF (privat ytelsespensjon) og i prinsippet også innskuddspensjon, i det minste til de fristilte virksomhetene. For SPK ble omorganiseringen i 2001 en måte å håndtere volumvekst og produktendring i monopolmarkedet på. Samtidig ga muligheten til å følge de fristilte virksomhetene ut med et offentlig produkt en smak av å delta i flere konkurransemarkeder, som de ikke har fått anledning til. Sannsynligvis har både produktendringene og endringsdynamikken i pensjonsmarkedene vært større enn man så for seg, samtidig som muligheten til å følge fristilte virksomheter kan ha gitt grunnlag for å innrette SPK mot mulige større oppgaver i konkurransemarkedet. En slik utvidelse av SPKs rolle må på den ene siden være begrunnet i et ønske om å øke konkurransen i pensjonsmarkedet. På den andre siden vil en slik ny posisjon for SPK skape utfordringer, for å sikre at det ikke oppstår krysssubsidiert fra monopolvirksomheten og vridninger i pensjonsmarkedet. Det faller utenfor denne evalueringen å foreta slike vurderinger. Vi vil bare understreke at en avklaring av SPKs fremtidige markedsmessige rolle i større grad har blitt aktualisert.

En gjennomgang av endringer i rammebetingelser viser at SPK vil stå foran ytterligere produktendringer, og sannsynligvis ytterligere krav og forventninger fra kunder og medlemmer. Ut fra de omstillinger SPK har vist at den kan gjennomføre det siste 10-året, tyder mye på at dette er utfordringer den nåværende organisasjonen vil kunne håndtere. Blant annet vil en fremtidig påslagsmodell nok ha klare likhetstrekk med den stortingspensjon SPK allerede leverer. For SPK kan det se ut til at det er avklaring av SPKs fremtidige strategiske rolle som vil være en av de viktigste ytre faktorer som kan legges på plass. Et SPK som (fortsatt) bare leverer monopoltenester, vil være et ganske annet SPK enn et selskap som konkurrerer med for eksempel KLP i kommunemarkedet, og som leverer innskuddspensjon til fristilte, eventuelt også private, virksomheter. Det vil skje store endringer i rammebetingelser på produkt- og markedssiden i årene framover. For SPK vil virkningen av disse endringene avhenge av de beslutninger som tas om hvilken markeds- og konkurransemessige posisjon SPK skal kunne ha i årene framover.

6 Medlemmer, oppgaver og resultater 2000–2013

Dette kapitlet gir et bilde av SPKs utvikling i årene etter omgjøring til forvaltningsbedrift når det gjelder medlemmer og kunder, produkter og oppgaver, kvalitet, service og kundetilfredshet.

6.1 Medlemmer og kunder

I dette avsnittet beskriver vi kort hvem som kan bli medlemmer av SPK og utviklingen i antall medlemmer, kunder og kundeforhold.

6.1.1 Hvem kan bli medlemmer?

Pensjonsordningen i SPK er en kollektiv ordning. Det betyr at dersom en virksomhet har sin kollektive pensjonsordning i SPK, og den ansatte oppfyller vilkårene for medlemskap, har den ansatte både rett og plikt til medlemskap.

For statstilsatte og lærere i det offentlige skoleverket er medlemskap i SPK obligatorisk. Andre virksomheter med tilknytning til det offentlige, for eksempel statlige aksjeselskaper, er kunder på frivillig basis, fordi en offentlig bruttopensjon for de ansatte ikke er lovpålagt. Private virksomheter kan i noen tilfeller tas opp som kunder etter søknad. Hver enkelt virksomhet som søker om å bli kunde vil bli vurdert, men praksis gir likevel føringer på hvilke virksomheter som kan bli medlem (se vedlegg 2). Personer som tidligere har vært ansatt i mer enn tre år i en virksomhet som tilbyr tjenestepensjon fra SPK, er også medlemmer, og har en tidligere pensjonsrett, såkalt "opsatt pensjon".

Det er departementet som kan bestemme at arbeidstakere i en virksomhet utenfor statstjenesten kan være medlemmer i SPK, jf. lov om SPK § 5–2. Denne bestemmelsen kom i 2001 og var uavhengig av at SPK ble forvaltningsbedrift samme år. Før 2001 var det Stortinget som bestemte hvilke virksomheter utenfor staten som kunne være medlemmer i SPK.

Det har i perioden kun i begrenset grad tatt opp nye medlemsgrupper i SPK. Pr. i dag har følgende personer rett til ytelser fra SPK:

- Ansatte i statsforvaltningen
- Kommunalt ansatt undervisningspersonale
- Ansatte på høyskoler, universiteter og folkehøyskoler
- Ansatte i helseforetak
- Ansatte i diverse humanitære organisasjoner, forbund og stiftelser
- Ansatte i fristilte virksomheter
- Stortingsrepresentanter og statsråder mfl.
- Tidligere medlemmer

Forhandlingsansvaret for lærerne ble overført fra staten til kommunene i 2003, men det hadde ingen konsekvenser for lærernes medlemskap i SPK.

6.1.2 Utvikling i kunde- og medlemmassen

SPK hadde ved utgangen av 2013 ca. 1 040 000 medlemmer, hvorav 294 000 yrkesaktive medlemmer. Utviklingen i medlemmer og kunder (medlemsbedrifter) siden år 2000 er vist i Tabell 6.1.

Kategori	2000	2013	Endring	Endring i prosent
Antall medlemmer i alt	825 000	1 040 000	215 000	26
Antall yrkesaktive medlemmer	287 000	294 000	7 000	2,5
Kunder (medlemsbedrifter)	1 250	1 600	350	28

Tabell 6.1 Utviklingen i antall medlemmer og kunder 2000–2013. Tallene for kunder er fra ulike kilder, og dermed noe usikre (se avsnitt 4.4).

Tabellen viser en betydelig økning i antall medlemmer og kunder totalt, mens antall yrkesaktive kun har hatt en liten økning. Økningen i antall medlemmer skyldes hovedsakelig en sterk økning i antall alderspensjonister og personer med oppsatte rettigheter. Av veksten på 215 000 medlemmer består vel 175 000 av medlemmer med oppsatte rettigheter og pensjonister. At antall yrkesaktive medlemmer stiger med bare 7 000 viser at veksten i statlig sysselsetting er forsiktig (jf. avsnitt 5.1.2). Økningen i antall kunder skyldes primært omorganisering og oppsplitting av statlige virksomheter i perioden og ikke reelle nye medlemsvirksomheter.

Sammensetningen av de yrkesaktive medlemmene har endret seg noe med hensyn til arbeidsgivertilknytning:

Kategori	2000	2013
Statsforvaltningen, Stortinget og domstolene	47 prosent	52 prosent
Skoleverket i kommunal og fylkeskommunal sektor	37 prosent	36 prosent
Selskap/foretak/stiftelser/organisasjoner	19 prosent	12 prosent

Tabell 6.2 Utvikling i arbeidsgivertilknytning for yrkesaktive medlemmer 2000–2013. Kilde: Grøholt-utvalgets innstilling (2000) og SPK (2013). Det er noe usikkerhet knyttet til tallene for kategorien selskap/foretak.

Tabellen viser at andelen av yrkesaktive med arbeidsgivertilknytning i statsforvaltningen relativt sett har økt, mens den har gått ned for fristilte virksomheter. Dette skyldes at en del fristilte virksomheter har valgt å lukke pensjonsordningen i SPK eller melde seg helt ut og at det har vært mindre vekst i fristilling de senere årene. Skoleverket har beholdt sin relative posisjon.

I perioden har også antall medlemmer med oppsatte rettigheter økt med ca. 200 000. Det henger sammen med den utvikling tabellen viser, nemlig at arbeidsgivere har valgt å lukke sin ordning med SPK og gått over til andre pensjonsordninger. Økt mobilitet i arbeidsmarkedet er også en del av forklaringen. Samlet blir med andre ord monopolvirksomheten relativt sett viktigere for SPK.

Videre representerer endringer i lærernes tilknytning den største enkeltrisikoen for SPK. Lærerne er en mulig gruppe som kan forlate SPK på sikt. I så fall så må en anta at det vil skje gjennom andre mekanismer enn fristilling av skoleverket. De utgjør ca. 92 000¹⁴ medlemmer og utgjør således en betydelig del av medlemsmassen.

¹⁴ Kilde: Skoleporten. Samlet tall for antall lærere i grunnskolen og videregående skole for skoleåret 2013/14

6.1.3 Hva med de fristilte virksomhetene?

Som nevnt i avsnitt 5.3.2 har økningen i antall fristilte virksomheter avtatt siden år 2000 og har de siste 10 årene hatt et klart mindre omfang enn på 1990-tallet. Konkret har det totalt vært i overkant av 100 fristilte virksomheter som enten var med i SPK i 2001 eller som har kommet med etter dette. For disse virksomhetene er det så å si to veier ut, enten ved å lukke ordningen for tidligere ansatte og dermed innføre en ny for nye ansatte, eller ved å avvikle hele ordningen og flytte alle ansatte over i en ny ordning.

Utgangen av SPK har vært betydelig etter 2001. Totalt har ca. 60 virksomheter valgt å gå ut av SPK i perioden (se oversikt i vedlegg 1), enten fullstendig eller delvis gjennom lukket ordning. Mange av disse virksomhetene må betegnes som små og har sånn sett relativt liten betydning som andel av SPKs totale medlemsmasse. Men også flere større virksomheter har valgt å gå ut av SPK. Arcus (tidligere Vinmonopolet) og Stiftelsen Teknologisk institutt (STI) var blant de første virksomhetene i 2000–01 som valgte å lukke sine ordninger. Senere kom Posten Norge, som meldte seg ut av SPK med virkning fra 1.1.2006 og gikk over til en innskuddsordning hos en privat pensjonsleverandør (etter nærmere avtale med arbeidstakerorganisasjonene). Begrunnelsen for endringen var kommersielle hensyn, da Posten Norge opererer i et konkurransemarked og ønsket et pensjonsprodukt som var mer forutsigbart.¹⁵ Posten Norge uttrykte ønske om en større produktfleksibilitet hos SPK, men besluttet å gå over til en innskuddsordning da SPK ikke har lov til å tilby andre produkter. Konsekvensen av Postens utmelding førte til en reduksjon i antall aktive medlemmer på ca. 18 000. I 2008 fulgte Mesta etter ved å si opp sin lukkede ordning. Også dette av konkurransemessige hensyn.

Ved inngangen til 2014 valgte Oslo universitetssykehus (OUS HF) å lukke sin ordning for ca. 6 400 ansatte, med overgang til en egen pensjonskasse som administreres av Storebrand. De øvrige ansatte i helseregionene er i hovedsak allerede knyttet opp mot KLP. Fra samme tidspunkt lukket Statkraft AS med datterselskaper sin ordning for ca. 1 450 ansatte, med innmelding i ny pensjonsordning for alle nytilsatte fra samme dato.

Samlet kan historien om fristilling og forholdet til SPK sees på to ulike måter. Dels kan den beskrives som at svært mange virksomheter har forlatt SPK, alt i alt rundt 60 siden 2001. Dels kan det beskrives som at omfanget av tapte medlemmer er begrenset, fordi svært mange av de utmeldte har lukket sine ordninger og bare tegnet nye produkter for nyansatte. Dermed er en stor del av den potensielle medlemsmassen intakt. Uansett er det klart at de fristilte virksomhetene sakte men sikkert beveger seg over i privat sektorbaserte pensjonsløsninger, fordi det statlige ytelsesproduktet ikke dekke de behov virksomhetene har.

Vi kjenner ikke til eventuelle planer om skifte av pensjonsleverandør hos de resterende fristilte virksomheter. Det er disse virksomhetene – de som fortsatt har et ordinært medlemskap – som utgjør konkurranseflaten for SPK.

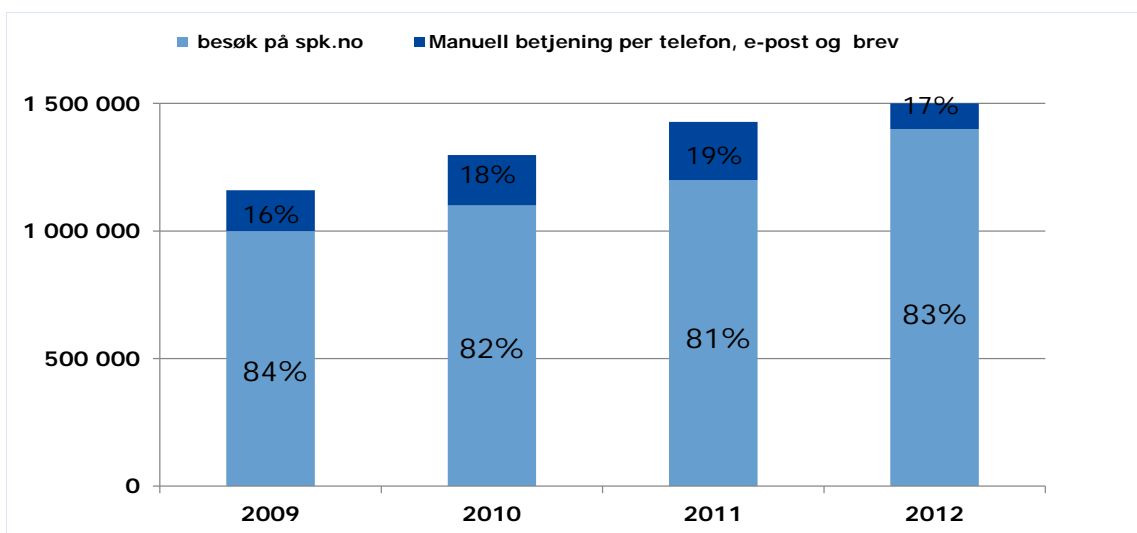
Et potensielt tap av medlemmer utgjøres av nye virksomheter som kan tenkes å bli fristilt. Spørsmålet er dermed om og eventuelt i hvilken grad flere statlige virksomheter vil bli fristilt i årene fremover. En mulig hypotese kan være at «det meste er gjort» og at de virksomhetene som ikke er fristilt til nå, utgjør en kjerne i staten som har funnet sin tilknytningsform. Likevel kan det være virksomheter som utgjør en potensiell usikkerhet for SPK fordi de kan tenkes fristilt på et eller annet tidspunkt, for eksempel universitets- og høyskolesektoren med sine ca. 12 000 ansatte. Innenfor instituttsektoren har man sett at flere fristilte virksomheter endret sitt kundeforhold til SPK og valgt private løsninger for sine ansatte, herunder Norsk institutt for vannforskning (NIVA), Nofima AS (tidl. Akvaforsk) og Byggforsk er eksempler på dette.

¹⁵ Veland 2006

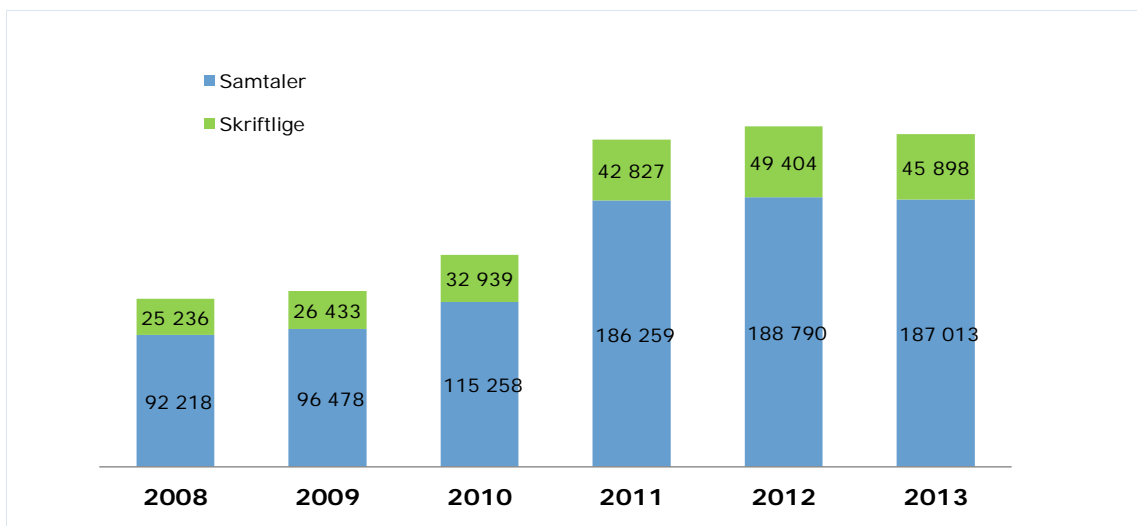
Sett i forhold til Grøholt-utvalgets vurderinger i 2000, der en antok at fristillingen og utmeldingen fra SPK potensielt kunne fortsette i samme takt som på 90-tallet, viser utviklingen de siste 10 år at dette ikke helt har slått til. Utvalget antok at så mange som 100 000, det vil si 30 prosent av de yrkesaktive medlemmene, kunne bli fristilt. Det har ikke skjedd. Derimot har utgangen fra SPK blant de som er blitt fristilt fortsatt i et tempo som snarere er høyere enn lavere på 2000 tallet. Etter år 2000 har rundt 60 virksomheter med over 30 000 ansatte lukket eller helt avvirket sitt forhold til SPK.

6.1.4 Kundehevendelser

Økningen i antall medlemmer og kunder gjenspeiles også i antall henvendelser til SPKs kundesenter. Figur 6.1 viser at det har vært en betydelig økning i antall henvendelser til SPK i perioden 2009–2012. De fleste henvendelsene skjer på nettstedet spk.no.



Figur 6.1 Henvendelser til SPK i perioden 2009–2012 fordelt på besøkt på spk.no og manuell betjening i perioden 2009–2012. Kilde: SPK



Figur 6.2 Utvikling i antall henvendelser til kundesenteret 2008–2013. Kilde: SPK

Figuren utdyper bilde og viser at det har vært en dobling i antall henvendelser til kundesenteret i perioden 2008–2013.

6.2 Utvikling i produkter og oppgaver

Her gis en kort beskrivelse av volumendringer i SPKs produkter og oppgaver og andre vesentlige endringer i SPKs oppgaveportefølje. Vi redegjør for utviklingen på følgende områder:

- Pensjon
- Fondsforvaltning
- Forsikring- og erstatningsordninger samt boliglån
- Rådgivning, analyse og kurs for medlemmer og kunder
- Faglig rådgiver for departementet

6.2.1 Pensjon

SPKs kjerneoppgave er å administrere og utbetale offentlig tjenstepensjon i henhold til SPK-loven. SPK er landets største tjenstepensjonsleverandør, og ambisjonen er å sikre rett pensjon og rett faktura til rett tid.

Tjenstepensjonsordningen er en sentral del av statens lønns- og arbeidsvilkår, og inngår i statens personalpolitikk ved at den er ment å bidra til at staten kan rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft.

SPKs arbeid med pensjon omfatter i korthet tre sett med oppgaver:

- *Forvaltning av ytelser i henhold til SPK-loven.*
Dette omfatter alderspensjon, uførepensjon, etterlattepensjon, avtalefestet pensjon (AFP) og førtidspensjon. Vedtak om individuelle rettigheter etter pensjonsordninger som SPK administrer ansees som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Trygderetten er ankeinstans.
- *Administrering av andre pensjonsordninger og av overføringsavtalene.*
Dette omfatter pensjonsordninger for stortingsrepresentanter, statsråder, høyesterettsdommere, regjeringsadvokaten, arbeidsrettens formann, kunstnerisk personale ved operaen, sametingsrepresentanter mfl.
- *Administrering av overføringsavtalene.*
Overføringsavtalen skal sikre at arbeidstakere som har vært medlem av flere offentlige pensjonsordninger skal få pensjon som om de hele tiden har vært medlem av en og samme pensjonsordning. Dette skal bidra til å stimulere mobilitet i offentlig sektor. Overføringsavtalen stiller krav om et felles pensjonsprodukt. Det betyr at ordningene som er med i avtalen, stort sett gir de samme rettighetene. Overføringsavtalen er inngått mellom SPK og andre leverandører av offentlige tjenstepensjonsordninger som norske kommunale pensjonskasser, livsforsikringsselskap og lovfestede pensjonsordninger (totalt er det inngått 42 avtaler ifølge SPKs nettside).

Under viser Tabell 6.3 utviklingen i antall mottakere (medlemmer) av ulike pensjonsordninger og rettigheter.

Kategori	2000	2013	Endring antall	Endring prosent
Alderspensjonister	87 500	138 000	50 500	58
Avtalefestet pensjon (AFP)	6 000	11 000	5 000	83
Ektefellepensjon	34 000	31 000	- 3 000	- 9
Barnepensjon	1925	1953	28	1,5
Nytilgang	24 000	19 000	- 5 000	- 20
Oppsatte rettigheter	334 000	458 000	124 000	37
Særaldersgrense	5 000	9 500	4 500	90
Uførepensjon (inkl. AFP)	41 000	60 000	19 000	46
Uten oppsatte rettigheter	3 000	12 000	9 000	300

Tabell 6.3 Utvikling i antall medlemmer for ulike ordninger. Kilde: SPK

Oppsummert viser tabellen at det har vært en betydelig økning i antall mottakere i de fleste ordningene. For SPK er det utbetaling av løpende alderspensjoner og forvaltning av oppsatte rettigheter som er de to store områdene. Oppsatte er en stor gruppe, men de yrkesaktive er ifølge SPK en betydelig mer arbeidskrevende gruppe på grunn av til vedlikehold av stillingsdata m.m.

Deretter kommer uførepensjoner. På alle disse områdene har det vært en betydelig vekst. Bakgrunnstallene viser at det stort sett har vært en jevn økning, men nytilgangen er noe mindre i 2013 enn i 2002.

Utviklingen i antall uførepensjonister i SPK er langt sterkere enn økningen i antall uførepensjonister i folketrygden. Mens økningen antall uførepensjonister i folketrygden er på beskjedne 2,5 prosent i perioden 2004–2012, er økningen i SPK på hele 20,6 prosent.

I perioden etter år 2000 har det tjenestepensjonsproduktet SPK leverer i all hovedsak vært det samme, med det viktige unntaket at ordningen ble endret med innføring av levealdersjustering. I tillegg har SPK håndtert ett nytt påslags- eller innskuddslignende produkt i form av en ny tjenestepensjonsordning for Stortingsrepresentanter.

6.2.2 Fondsförvaltning

SPK administrerer og har kapitalforvaltning av den lovbaserte pensjonsordningen for apotekansatte. Antall medlemmer i ordningen har hatt en økning fra ca. 13 000 til 18 000 i perioden 2000–2013.

6.2.3 Forsikring- og erstatningsordninger samt boliglån

SPK administrer en rekke ordninger i henhold til Hovedtariffavtalen og ulike erstatningsordninger i anledning gruppeliv, boliglån, yrkesskade, AFP og vartpenger. Dette referer seg til ordninger som er hjemlet i blant annet yrkesskadeforsikringsloven, hovedtariffavtalen i staten § 24 om yrkesskade, protokoll av 16.5.2000 (INTOPS-avtalen¹⁶), Kompensasjonsordning for psykiske senskader for tjenestegjøring i perioden (1978–2009), jf. forsvarspersonelloven § 12 b (gjeldende fra 1.1.2010), billighetserstatning for psykiske senskader, personskadedelen ved bilansvar for Forsvaret og politiet.

Tabell 6.4 viser utvikling i antall saker.

¹⁶ INTOPS er en forkortelse for internasjonale operasjoner

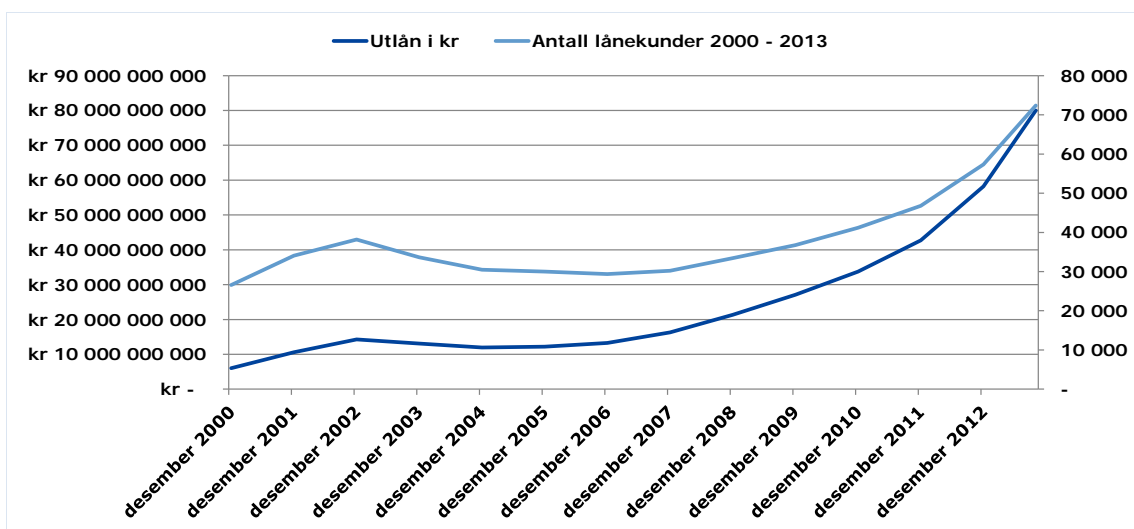
Antall nye skademeldinger	2008	2009	2010	2011	2012
Yrkesskade	669	494	604	742	638
Engangserstatning vernepliktige	38	43	46	47	52
Personskade bilansvar	10	10	24	3	12
Billighetserstatning psykiske senskader internasjonale operasjoner	37	18	11	55	57
Kompensasjonsordning veteraner			209	110	87
Personskader Intops personell			16	8	12
Endring i kompensasjonsordning veteraner					120
Krav iht. særavtaler tjenestereiser, inn- og utland					9
<i>Totalt antall skademeldinger</i>	<i>754</i>	<i>565</i>	<i>910</i>	<i>965</i>	<i>987</i>

Tabell 6.4 Utvikling i antall saker i forsikring og erstatningsordninger som administreres av SPK i perioden 2008–2012. Kilde: SPKs årsrapport 2012

Tabellen viser at det har vært en økning i antall skademeldinger i den aktuelle perioden. Mesteparten av økningen kan forklares med at antall skademeldinger yrkesskade økte som en følge av terroranslaget 22. juli 2011 og etableringen og endringer i veteranordningen i henholdsvis 2010 og 2012.

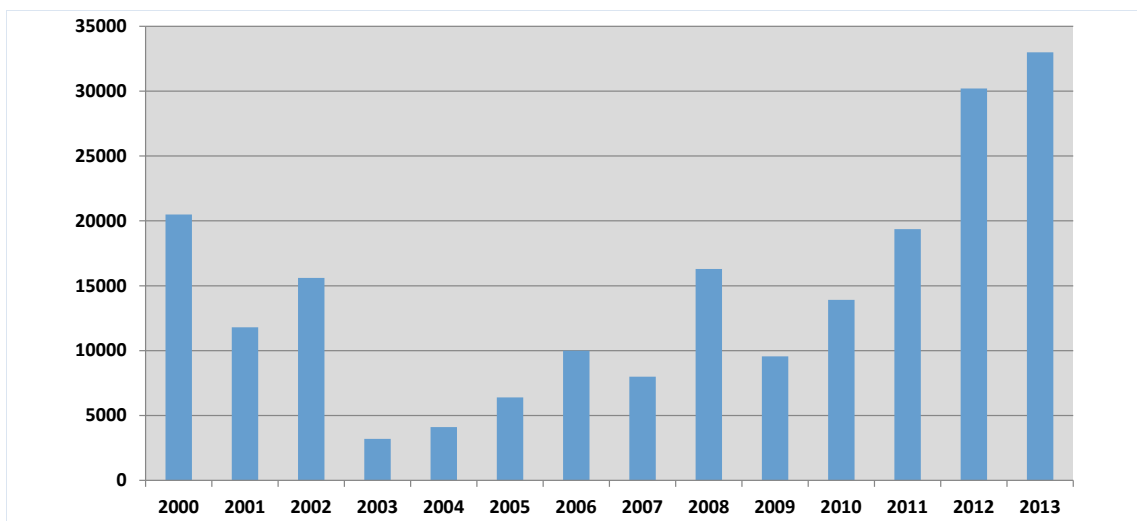
SPK fikk fra 2010 i oppgave å administrere ordningen som gir forsvarspersonell som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner i tiden 1987–2009 og som har fått psykiske senskader som har ført til hel eller delvis uførhet, rett til kompensasjon, den såkalte veteranordningen. Ordningen ble i 2012 endret – og de aller fleste som var omfattet av den tidligere ordningen, har søkt om gjenopptak og ny vurdering i den nye ordningen.

Når det gjelder utvikling av boliglån, viser Figur 6.3 at det har vært over en dobling i antall lånekunder, fra i underkant av 30 000 i 2000 til rundt 70 000 i 2013.



Figur 6.3 Antall lånekunder og utlån i kr i boliglån perioden 2000–2013. Kilde: SPK

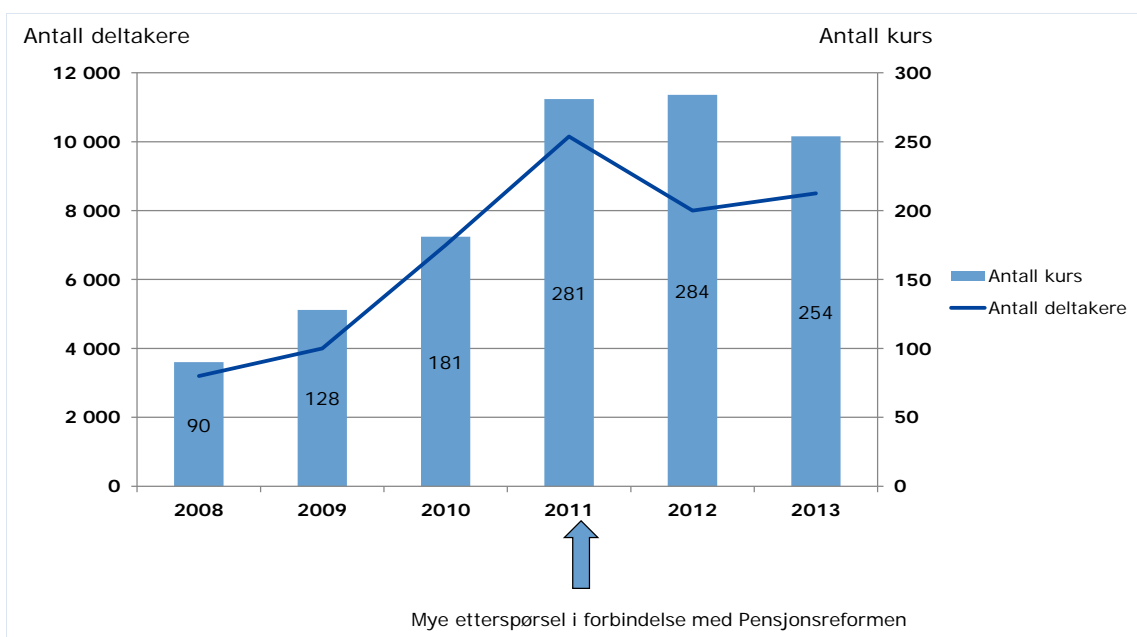
Økningen i antall lånekunder gjenspeiles også i en sterk økning i antall søknader om boliglån pr. år. Som Figur 6.4 viser, svinger imidlertid antall søknader fra år til år. Svingningene er i hovedsak knyttet til grad av rentefordel sammenlignet med lån i det ordinære boligmarkedet. De store endringene i etterspørsel av boliglån krever evne til å omdisponere ressurser internt i SPK i tråd med søknadsmengde.



Figur 6.4 Utviklingen i søknader om boliglån. Kilde SPK

6.2.4 Rådgivning, analyse og kurs til medlemmer og kunder

SPK tilbyr pensjonsfaglig, aktuariell, juridisk og regnskapsfaglig kompetanse og bistand. SPK tilbyr også kurs for å veilede kunder og medlemmer i pensjonsfaglige spørsmål. Dette er betalte tjenester. Det har i perioden vært en betydelig økning i kursvirksomheten. I 2000 rapporterte SPK¹⁷ at det ble gjennomført totalt ca. 40 kurs med totalt ca. 1500 deltakere, mens det i 2013 ble gjennomført ca. 250 kurs med ca. 10 000 deltakere. Utviklingen i antall kurs og deltakere for perioden 2008–2013 er vist i Figur 6.5.



Figur 6.5 Utvikling i antall kurs antall deltakere gjennomført av SPK Kilde: SPK

¹⁷ Årsrapport 2000

6.2.5 Faglig rådgiver for departementet

I rollen som faglig rådgiver overfor departementet utfører SPK ulike utrednings- og analyseoppdrag knyttet til revisjoner og endringer i lov- og avtaleverk. Dette gjelder primært juridiske og aktuarielle/økonomiske analyser og utredninger, hovedsakelig knyttet til SPKs virksomhet. Eksempler er økonomiske konsekvenser at regelendringer i folketrygden og tjenestepensjonsordningene, eller regelendringer som gjelder SPKs virksomhet.

Dette er en generell forventning som er nedfelt i instruksene om virksomhets- og økonomistyring av SPK, der det også heter at «større utredningsoppdrag skal gis i tildelingsbrev eller andre brev». Også i andre sammenheng har departementet understreket SPK ansvar for å ha kompetanse på det offentlige tjenestepensjonsmarkedet og være en bidragsyter for statsforvaltningen.

Behovet for faglig bistand knyttet til regelverksutvikling m.m. synes å være relativt stabilt, selv om det kan varierer noe fra år til år avhengig av hvor mye regelverksutvikling som pågår. SPK har anslått ressursbruken på dette til ca. 3–4 årsverk i 2013, mot anslag på 2–3 årsverk i 2000. Eksempler på analyser/utredninger i senere tid er arbeidet med regelverket for uførepensjon i 2013 og analyse av samordningsregelverket og mulige tilpasninger for 1954-årgangen og yngre årskull i 2012.

6.3 Kvalitet, service og kunde-/medlemstilfredshet

Vi gir i dette avsnittet en kort beskrivelse av utviklingen i kvalitet og service samt kunde- og medlemstilfredshet i perioden.

6.3.1 Det vanskelige 1990-tallet

SPK hadde i perioden 1990–1998 en betydelig økning i antall pensjoner utbetalt på 36 665 personer, eller vel 27 prosent. Dette tilsvarte en volumøkning på ca. 3,4 prosent pr. år. I tillegg var SPK i perioden tilført nye oppgaver som gruppelivsordningene, ventelønnsordningen, yrkesskadeordningen, førtidspensjoner og avtalefestet pensjon, samt innføring av aktuarberegnet premie.

En undersøkelse gjennomført av Riksrevisjonen¹⁸ i 1997 viste at det var behov for å bedre tjenestekvalitet og service. Det var forsinkelser og feil i nye pensjoner. Undersøkelsen viste at 77 prosent av utbetalingene var forsinket for uførepensjoner og 24 prosent for etterlatte- og alderspensjoner. Forsinkelsene skyldtes flere forhold, både utenforliggende som at krav om pensjon kom for sent inn, og interne som at søknader ble liggende ubehandlet. For 40 prosent av pensjonene som ble utbetalt forsinket, var søknadene sendt inn i tide. Undersøkelsen viste også at det tok lang tid fra pensjonen ble klargjort i SPK til trygdeetaten utbetalte. SPK betalte renter for pensjoner som var for sent utbetalt, og dette utgjorde en årlig kostnad på mellom 12–15 mill. kr. SPK påpekte selv dårlig kvalitet og service i saksbehandlingen, blant annet ved at skriftlige henvendelser i liten grad ble gitt differensiert behandling. Innenfor pensjonsområdet var hovedregelen at endelig svar ikke ble gitt før etter ½ år. Det var bygget opp betydelig restanser samtidig som en rekke kritiske oppgaver ikke ble gjennomført, men utsatt på ubestemt tid. I tillegg oppga SPK at ventetiden for å komme i gjennom på telefonhenvendelser var svært lang. Feilprosenten i 1997 var 6,5 prosent, 2,5 prosentpoeng høyere enn resultatkravet. Riksrevisjonen dokumenterte at det i 91 prosent av feilene hadde skjedd i saksbehandlingen i SPK, mens de resterende skyldtes feil i data hos eksterne kilder.

¹⁸ Dokument nr. 3:4 (1998–99) Riksrevisjonens undersøkelse av produksjon og kvalitet i Statens pensjonskasse og Innst. S nr. 176 (1998–99)

SPK iverksatte flere tiltak som førte til bedringer i resultatene. Blant annet ble det i mai 1999 innført en utbetalingsgaranti¹⁹ som ga gode resultater. Ved utgangen av 1999 var 99,3 prosent av alle tilfeller som ble oppfattet av garantien oppfylt.

Årsakene til at SPK ikke klarte å nå sine resultatmål var mange og sammensatte. I ettertid pekte for eksempel Grøholt-utvalget på et svært omfattende og komplisert regelverk og at det derfor var lett å gjøre feil. Store personellutskiftninger forsterket dette problemet. En annen årsak var dårlig kvalitet i medlemsregisteret, som gjorde saksbehandlingen tidkrevende blant annet på grunn av manuell innhenting av data.²⁰

Grøholt-utvalget la i tillegg vekt på at kravene fra medlemmer til bedre informasjon og individuell service ble antatt å øke. Dette som en konsekvens av endrede karriere- og familiemønstre, men også som en konsekvens av det enkelte medlems økte oppmerksomhet på pensjonsrettigheter og økonomi i alderdommen. SPK hadde i for liten grad en proaktiv informasjonsvirksomhet.

Likeledes ble det forventet en økning i bedriftskundenes krav med hensyn til ytelser og service og effektivisering, blant annet med mer spesialbehandling etter hvert som kostnadene ble synliggjort gjennom premiebetaling. Økt kompleksitet og volumøkning indikerte et økt investeringsbehov både i teknologi og kompetanse.

6.3.2 Positiv utvikling på 2000-tallet

Tabell 6.5 viser SPKs resultater for årene 2011–2013. SPK leverer i all hovedsak de resultatene som departementet stiller krav om under de tre hovedmålene: (1) Utbetale rett ytelse til rett tid, (2) Sørge for tjenester og informasjon som er tilpasset brukernes behov og (3) Sørge for effektiv drift og gjennomføring av reformer. Det fremgår at i 2013 ble ikke målene nådd på alle områder (rettidig utbetaling av pensjoner, utbetaling av gruppelevserstatning og frist på svar på skriftlige henvendelser), men avvikene er ikke vesentlige.

Oppgaver	Resultat 2011	Resultat 2012	Krav 2013	Resultat 2013	
1. SPK skal utbetale rett ytelse til rett tid					
Kvalitet på beregning av nye pensjoner Hver måned gjennomfører vi stikkprøvekontroller av et representativt utvalg av nye pensjonsutbetalinger for å se om beregningene er riktige. Resultatet er et snitt for de 12 siste månedene.	93,1 %	97,9 %	> 96 %	97,5 %	●
Kvalitet i endringer av pensjonsutbetalinger Resultat av stikkprøvekontroll på riktighet av endrede pensjoner beregnet som et snitt for de 12 siste månedene.	93,1 %	96,5 %	> 94 %	97,5 %	●
Avskrivninger De totale avskrivningene av for mye utbetalt pensjon, inkludert beregnede rentekostnader, skal ikke overstige 0,5 prosent av pensjonsutbetalingene.	0,20 %	0,3 %	< 0,5 %	0,3 %	●
Rettidig utbetaling av nye pensjoner Alle nye pensjoner skal utbetales fra første måned etter lønnsopphør. Dette gjelder både 100 % for nye alderspensjoner, 100 % nye uførepensjoner og 100 % nye etterlattepensjoner.	99,9 %	99,9 %	100 %	99,9 %	●
Renteutbetalinger Renteutbetalinger på grunn av for sen utbetaling av pensjoner skal ikke overstige 1,6 promille av pensjonsutbetalingene.	0,4 ‰	0,1 ‰	< 1,6 ‰	0,5 ‰	●

¹⁹ En utbetalingsgaranti som innebar at dersom en søker om pensjon 3 måneder før lønnsopphør, så kom pensjonen til utbetaling første måned etter lønnsopphør

²⁰ Basert på Grøholt-utvalget

Utbetaling av yrkesskadeerstatning Minimum 85 % av yrkesskadeforsikrings sakene skal utbetales innen 4 uker etter at nødvendig dokumentasjon er mottatt.	92,8 %	88 %	> 85 %	98 %	
Utbetaling av gruppe livserstatning Utbetaling skal skje innen 7 virkedager etter at nødvendig dokumentasjon foreligger.	5 brudd	3 brudd	7 dager	3 brudd	
Behandlingstid nye boliglån Alle søknader om boliglån skal behandles innen en måned.	à jour	à jour	< 1 md.	à jour	
Behandlingstid for refinansiering av boliglån Alle søknader om refinansiering av boliglån skal behandles innen 3 måneder.	Ikke à jour	4 md.	< 3 md.	à jour	
2. SPK skal sørge for tjenester og informasjon tilpasset brukernes behov					
Det skal gjennomføres halvårlige kontrollkjøringer mot NAV sitt pensjonsregister med hensyn til oppsatte pensjonsrettigheter (uføre)	Ikke à jour	à jour		à jour	
SPK skal sikre god driftsstabilitet i sine kjernesystemer	à jour	à jour	Tilsv. 2012	à jour	
SPK skal legge til rette for større grad av selvbetjening	à jour	à jour		à jour	
Skriftlige henvendelser skal besvares innen gitt frist	à jour	à jour	< 4 uker		
SPK skal gjennomføre årlige kunde- og medlemsundersøkelser	à jour	à jour		à jour	
3. SPK skal sørge for effektiv drift og gjennomføring av reformer					
Forsikringstekniske oppgjør per 31.12.2013 skal gjennomføres				innen 1.6.13	
Premiesatser for 2013 skal sendes medlemsvirksomhetene	Kravene skifter fra år til år			innen 1.6.13	
SPK skal nå et driftsresultat på -15,834 million kroner				-15,834 mill.	

Tabell 6.5 SPKs resultater 2011–2013 Kilde: Årsrapport 2013

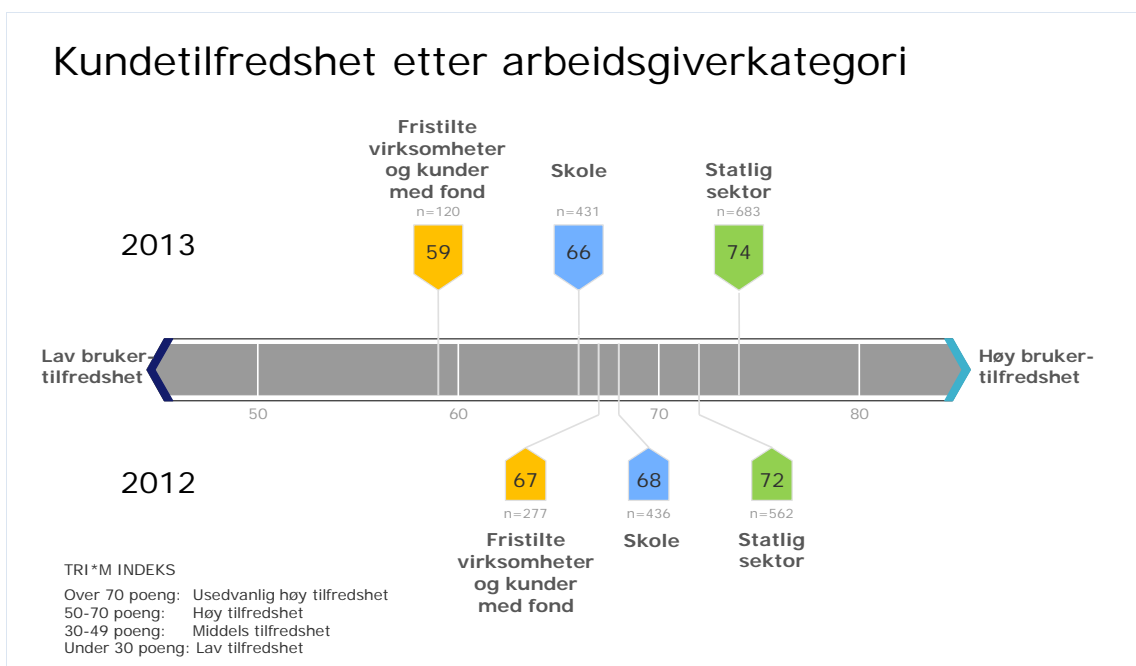
6.3.3 Omdømme og kundetilfredshet

SPK skal tilstrebe et godt omdømme og ha høy tillit i samfunnet. Vår gjennomgang viser at SPK skårer høyt på omdømmeundersøkelser. SPK har mottatt flere priser for beste årsrapport og nettsted. Eksempelvis kom SPK på andreplass over offentlige virksomheter folk har tillit til i Gallups landsomfattende omdømmeundersøkelse i 2013, og fikk Farmand-prisen for beste offentlige årsrapport i 2012 (tredjeplass i 2013). I 2011 ble SPK av Difi kåret til beste nettsted blant 700 virksomheter, og samme år mottok virksomheten Statens klarspråkspris.

I 2002 gjennomførte SPK den første kundetilfredshetsundersøkelsen mot virksomhetene (kundene). Ifølge SPK var det mange kritiske tilbakemeldinger, som omfattet blant annet følgende forhold: vanskelig å forstå, etterprøve og ha tillit til pensjonsutbetalingene, dårlig datakvalitet og rutiner og komplisert produkt. Videre ble SPK oppfattet som lite proaktiv og serviceinnstilt og informasjon og kommunikasjon var for dårlig. Fra 2004 har SPK gjennomført årlige kundeundersøkelser. Fra 2006 er det gjennomført undersøkelser mot medlemmene. Resultatene viser at kundene totalt sett har vært mer fornøyde enn medlemmene, men også medlemmenes tilfredshet har hatt en positiv utvikling.

I 2013 var kundene mest fornøyde med kundeservice, kunnskapsnivået hos SPKs ansatte og tilgjengelighet (at det er lett å komme i kontakt med SPK). De var minst fornøyde med forutsigbarheten ved endringer i pensjonsordningen og informasjonen. Medlemmene var mest fornøyde med saksbehandling, service, og generell informasjon på nettsidene, og minst fornøyde med informasjon om status for eget medlemskap og

tilgjengeligheten til dette. En tilsvarende undersøkelse fra 2010 viste omtrent det samme mønsteret. Ifølge SPK er resultatene de siste årene blant de beste i bransjen. Undersøkelsene viser samtidig at SPK fortsatt har forbedringsområder knyttet til blant annet informasjon overfor både kunder og medlemmer.



Figur 6.6 Kundetilfredshet for ulike kundegrupper. Kilde: SPK

Forbedringsområdene gjelder blant annet forholdet til de fristilte statlige virksomhetene, som har krevde mye oppmerksomhet av SPK i perioden etter 2001. Disse virksomhetene har hatt mulighet til å velge andre tjenestepensjonsleverandører, og har således utgjort det SPK har definert som en konkurranseutsatt del. De fristilte kan ikke kjøpe det offentlige produktet noen andre steder, men kan velge å avvike eller lukke dette produktet. Siden SPK ikke har kunnet tilby alternative private produkter, er service og leveranse kvalitet de faktorene som kan påvirke valget. Figuren viser at tilfredsheten er høy blant alle kundegruppene (høyere skår enn 50), men lavere blant de fristilte virksomhetene enn i skolen og de statlige virksomhetene.

De faktiske valgene og tilpasningene til de fristilte virksomhetene styres imidlertid av langt mer enn bare opplevelse av service og leveranse kvalitet. Flere virksomheter, for eksempel Posten, har sett et konkurransemessig behov for å gå over til en enklere og billigere innskuddspensjon, og disse behovene har vært viktigere enn service knyttet til leveransen av offentlig tjenestepensjon. Vi skal se nærmere på de konkrete tilpasningene til fristilte virksomheter under.

6.4 Våre vurderinger

6.4.1 SPK har håndtert volumvekst og endrede oppgaver

Utgangspunktet er at SPKs formål og hovedoppgaver i hovedsak har vært uendret de siste 20 årene (siden 1993–94). Det har likevel vært betydelige endringer i rammebetingelser som har krevd mer av SPK i perioden 2001–2014: Vekst i antall pensjonister og aktive medlemmer, til dels omfattende endringer i regelverket som har påvirket innholdet og kompleksiteten i ordningene samt økte kundeforventninger knyttet til effektivitet, kvalitet, service informasjon.

Dessuten har det vært en betydelig økt og mer krevende etterspørsel fra medlemmer og kunder på grunn av et økt antall fristilte virksomheter, men også generelt på grunn

av usikkerhet omkring utviklingen på pensjonsområdet. Utfordringene har derfor ikke vært knyttet til å tilpasse seg nye formål og hovedoppgaver, men å håndtere endringer i volum, regelverk og kundeforventninger samtidig.

Gjennomgangen viser at det har vært en betydelig volumøkning i antall saker som følge av økt medlemstall og antall pensjonister i SPK, slik Grøholt-utvalget forventet, og som dannet et viktig bakteppe for valg av tilknytningsform. Det har også vært en sterk vekst i antall boliglånskunder og i oppgaver knyttet til rådgivning, analyser og kurs til medlemmer og kunder. På forsikringsområdet skyldes veksten de siste årene etableringen og endringer i veteranordningen for forsvarspersonell og en økning i skademeldinger som følge av terroranslaget 22. juli 2011. Omfanget av oppgaver knyttet til rollen som faglig rådgiver for departementet synes å være relativt stabil, selv om det kan variere noe fra år til år.

Pensjonsproduktet som SPK leverer, har i all hovedsak vært det samme. Likevel har det skjedd vesentlige endringer i oppgaveløsningen. For det første medførte selve pensjonsreformen, og ikke minst debatten og forhandlingene om en påslagsmodell, en sterk etterspørsel etter vurderinger og beregninger fra SPK. For det andre ble også selve ordningen endret med innføring av levealdersjustering. Dette slo direkte inn i beregninger og behov for endringer i SPKs IT-systemer. For det tredje måtte SPK likevel håndtere ett nytt påslagsprodukt i form av en ny tjenstepensjonsordning for stortingsrepresentanter. Særlig mot slutten av perioden har dermed endringsbehovet vært betydelig også på produksiden for SPK. I tillegg har den videre fristillingsprosessen medført utfordringer ved andre beregningsprinsipper og kundeforholdingsbehov.

Flere informanter peker også på at det er behov for en modernisering av SPK-loven. Det refereres til at det er mange gamle bestemmelser, og at det er behov for en mer helhetlig gjennomgang av struktur og oppbygging av loven. Det er også behov for et mer fleksibelt og moderne pensjonsprodukt.

Hovedbildet er at SPK har håndtert utfordringene i perioden fra 2000 til i dag på en høyst tilfredsstillende måte, og vesentlig annerledes og bedre enn det foregående tiår. Også 1990-tallet var kjennetegnet av store endringer for SPK, i form av tilførsel av nye ordninger og volumvekst, men SPK håndterte ikke utfordringene godt nok, og fremsto sent på tiåret som en offentlig tjenstepensjonsleverandør som slet med forsinkede utbetalinger, restanser, dårlig kvalitet og service i saksbehandlingen, høy feilprosent, lange ventetider på telefonen og dårlig omdømme.

I dag fremstår SPK som en virksomhet med motsatt fortegn på alle disse områdene. SPK når sine mål på nesten alle områder. Kunde- og medlemstilfredsheten er høy hos alle kundegrupper (skjønt den varierer mellom kundegrupper), og omdømmet er blant de beste i offentlig sektor. Evnen til å kommunisere med kunder og medlemmer i ulike kanaler er dokumentert av god kvalitet. Dette bildet bekreftes og utdypes av våre informanter, både i og utenfor SPK.

Denne positive utviklingen har skjedd samtidig med en vesentlig volumøkning knyttet til forvaltning av pensjonsområdet, behandling av boliglån og antall henvendelser, og samtidig utviklingen i retning av et stadig mer sammensatt og komplisert regelverk.

Gjennom våre intervjuer har vi også inntrykk av at SPK leverer tilfredsstillende i rollen som faglig rådgiver for departementet. Dette er et begrenset område hva angår ressursinnsats, men det fremgår i både tildelingsbrev og annen kommunikasjon at departementet har forventninger til – og er avhengig av – faglig bistand på det pensjonsfaglige området.

Det finnes forbedringsområder. Men inntrykket er at SPK er offensiv med hensyn til forbedringsarbeidet. Av strategien 2014–2016 fremgår det at premie- og oppgjørprosessen er det viktigste forbedringsområdet.

6.4.2 Begrenset konkurranseevne overfor fristilte virksomheter

Selv om formål og hovedoppgaver har ligget fast i mange år, har SPKs marked forandret seg. Først og fremst har SPK vært opptatt av å beholde de fristilte virksomhetene. SPKs eneste mulighet til å konkurrere om (beholde) de fristilte virksomhetene er å legge vekt på alt rundt produktet – gode betjeningsløsninger, høy kvalitet og service, og god kommunikasjon. Undersøkelsene viser at disse kundene ikke er fullt så tilfreds med SPK som de øvrige kundegruppene, muligens fordi de som premiebetalende kunder stiller større krav men kanskje også fordi de har et reelt alternativ. Men informanter i fristilte virksomheter som har forlatt SPK, forteller om god service og iver etter å tilfredsstille kundens behov.

De fristilte virksomhetene som har forlatt SPK, har primært begrunnet det med et ønske om et rimeligere pensjonsprodukt og mer forutsigbare kostnader. Blant våre informanter er det også enkelte som særlig vektlegger manglende fleksibilitet i det offentlige tjenesteproduktet, ikke først og fremst kostnader. SPK har derfor ønsket å kunne tilby de fristilte et mer fleksibelt og tilpasset pensjonsprodukt. Men SPK har ikke fått anledning til å tilby andre pensjonsprodukter enn dagens lov gir anledning til.

Kartleggingen har ikke bragt klarhet i om det faktisk har vært færre utmeldinger av fristilte virksomheter så langt enn det man forventet ved etableringen av SPK som forvaltningsbedrift. Uansett synes det klart at en stor gruppe av de fristilte virksomhetene fortsatt er kunder i SPK. Regner man med de lukkede ordningene, er denne konklusjonen ennå tydeligere. Dette kan både skyldes at etterspørselen etter et annet pensjonsprodukt enn det SPK tilbyr har vært mindre enn forventet, og at SPK har evnet å holde på kundene gjennom å tilby god service og oppfølging av kunder og medlemmer. Men en må anta at presset på det ytelsesbaserte tjenestepensjonsproduktet over tid vil medføre at de fristilte virksomhetene melder seg ut, forutsatt at SPK ikke kan levere produkter med større konkurransekraft. Det bekreftes også av våre informanter blant de fristilte virksomhetene, som både peker på høye kostnader, lav avkastning og uforutsigbarhet som medvirkende faktorer til en slik utvikling. I tillegg kan andre produkter fremstå som mer attraktive i seg selv. Det fremgår også at motstand blant de ansatte er en viktig årsak til at man fortsatt er kunde i SPK. I det lange løp vil ikke det være en god nok grunn til å forbli kunde.

For SPK innebærer ikke en utmelding uten videre en umiddelbart redusert aktivitet. Flere fristilte virksomhetene har valgt å lukke ordningene, hvilket innebærer at SPK vil betjene disse kundene og medlemmene så lenge de er en del av ordningen enten som yrkesaktive eller pensjonister. Men over tid vil selvsagt aktiviteten knyttet til de utmeldte reduseres.

Det eneste som synes å kunne hindre en utvikling der SPK på noe sikt vil miste de fristilte virksomhetene, vil være et nytt pensjonsprodukt kan konkurrere med de eksisterende pensjonsproduktene. Utfallet vil også avhenge av når det kan skje.

6.4.3 Konkurransen om offentlig tjenstepensjon?

SPK er eneleverandør i det statlige tjenstepensjonsmarkedet og KLP i det kommunale pensjonsmarkedet, etter at de private selskapene i realiteten har trukket seg ut av dette markedet. Den eneste konkurransen om offentlig tjenstepensjoner som finnes i det kommunale markedet er muligheten til å etablere egne pensjonskasser. Således kan KLP sies å ha en konkurranseflate mot denne muligheten, mens SPK er monopolist i sitt marked (med unntak av de fristilte, som kan velge leverandør). SPK beskriver dette som to dominerende aktører på hvert sitt offentlige marked som ikke har anledning til å konkurrere med hverandre, men der KLP kan konkurrere og vokse i andre markeder – noe SPK ikke kan. SPK står derimot overfor risikoen av å miste kunder gjennom de fristilte virksomhetene. Det vil ifølge SPK skape skjevhet over tid.

SPK ønsker derfor å kunne konkurrere med KLP både om å levere tjenstepensjon til det kommunale markedet gjennom anbudskonkurranse og å kunne konkurrere om administrasjon av frittstående pensjonskasser. I forslaget til strategi 2014–2016 vies en stor del av oppmerksomheten til ønsket om å kunne konkurrere om offentlige tjenstepensjoner. En viktig begrunnelse er ønsket om å kunne utnytte de stordriftsfordeler som (særlig) ligger i å administrere ytelsesordninger gjennom å utnytte spesialkompetanse og store grunnlagsinvesteringer, og gjennom det kunne tilby kostnadseffektive produkter. Dersom SPK skulle gis anledning til å konkurrere på det kommunale markedet, kan det skje uten å måtte endre produktet. SPK kan bygge på den kunnskap og de systemer som finnes. Et naturlig følgespørsmål er selvsagt om KLP skal få konkurrere om statlige kunder. I så fall ville det i neste omgang innebære en full konkurranseutsetting av statlig tjenstepensjon, hvor private aktører kan tre inn for eksempel ved overgang til en påslagsmodell for offentlig tjenstepensjon.

Vi har ikke vurdert hvor riktig eller hvor fullstendig det fremtidsbildet SPK tegner er, utover at utviklingen av SPKs kunde- og medlemsmasse også er avhengig av andre forhold enn de fristilte virksomhetenes atferd. Så lenge de øvrige kundegruppene består, kan SPK forvente en viss volumvekst også i årene som kommer. Det gir grunnlag for å utnytte de store investeringer som er gjort i SPK. Men markedet vil i prinsippet være begrenset til dagens kundegrupper. Det er også spørsmål om hvilken konkurranse som faktisk ville utvikle seg i et marked dominert av to store leverandører. Det grunnleggende spørsmålet for SPK er likevel knyttet til hva staten vil med SPK. Er det viktigst å ha en egen, sikker og effektiv tjenstepensjonsleverandør til sine ansatte? I så fall er konkurranse kun et middel for å forsterke oppmerksomheten omkring effektivitet og gjennom det kunne spare penger til administrasjon av egen ordning. Eller ønsker staten å ha en leverandør i markedet for å skape større konkurranse – og i så fall bare i det offentlige markedet eller også i det private? Det spørsmålet dreier det seg om konkurransepolitiske hensyn, som må besvares gjennom en velfundert analyse av de respektive markeder og en antatt gevinst av SPK som ny aktør.

I sammenheng med denne evalueringen er det ellers grunn til å legge merke til den offensive holdning forvaltningsbedriften SPK legger for dagen når det gjelder å få anledning til konkurrere, utvide virksomheten og drive effektivt. Det er et trekk ved organisasjonskulturen som vi skal drøfte nærmere i kapittel 8. Situasjonen er i alle fall den at dersom staten ønsker å slippe til SPK på et større marked, har den et selskap som mener det både har kompetanse, ressurser, systemer og vilje til å konkurrere med de eksisterende aktører. Om det dermed er riktig å gjøre det er en annen sak.

6.4.4 Fortsatt vekst i oppgaver

Som nevnt er det rimelig å forvente en ytterligere volumvekst i oppgaver for SPK. Dette henger sammen med en stadig eldre medlemsbestand som følge av økt levealder og en viss vekst i sysselsetting. På sikt vil den viktigste driveren for SPK være utviklingen av sysselsettingen i statsforvaltningen og i skoleverket. Det er via sysselsettingsveksten at nye rettigheter vil akkumuleres. Med en fortsatt befolkningsvekst i Norge vil sysselsettingene i statsforvaltningen kunne stige noe, men den største veksten må en anta kommer i kommunesektoren, som også omfatter lærerne. Usikkerheten er knyttet til de fristilte virksomhetene, og muligens på sikt også til UH-sektoren. Men som sagt vil eventuelle utmeldinger av de fristilte kun ha en langsiktig effekt. Uansett er det kombinasjonen av disse faktorene som vil skape den fremtidige etterspørselen etter SPKs oppgaver.

Dersom det ikke skjer endringer i SPKs kjernegrupper, vil SPK kunne se fram mot en jevn vekst i antall medlemmer og oppgaver også i årene fremover.

7 Økonomi

7.1 Nettobudsjettering og aktivitetsbasert økonomimodell

Som forvaltningsbedrift får SPK netto driftsresultat ført opp til bevilgning over statsbudsjettets kap. 2470, post 24 Driftsresultat. Dette er et unntak fra hovedregelen i bevilgningsreglementet om bruttoføring av statsbudsjettets utgifter og inntekter.

Driftsutgifter (post 24.2) må derfor i utgangspunktet betraktes som et anslag som kan overskrides, så lenge de dekkes av tilsvarende merinntekter som følge av økt aktivitet. Disse mekanismene har gitt SPK en økonomisk fleksibilitet sammenlignet med ordinære forvaltningsorganer, ved at aktivitetsnivået i prinsippet bestemmer de årlige inntekter og utgiftene.

Ifølge bevilgningsreglementet § 7 annet ledd skal driftsresultatet inneholde avskrivninger av bokførte kapitalgjenstander og renter på statens kapital og mellomværende med statskassen. Avskrivninger er kalkulatoriske størrelser. Bruk av avskrivninger i statsbudsjettet innebærer derfor et unntak fra hovedregelen i bevilgningsreglementet om at utgifter og inntekter skal tas med i budsjettet for det året de betales (kontantprinsippet). Driftsresultatet til forvaltningsbedrifter består av følgende underposter:

Post 24.1 Driftsinntekter

Post 24.2 Driftsutgifter

Post 24.3 Avskrivninger

Post 24.4 Renter av statens kapital

Post 24.5 Avsetning til investeringsformål

Post 24.6 Til reguleringsfond

Det er bare driftsutgiftene og driftsinntektene som nettoføres. For andre utgifter, som investeringsutgifter, gjelder bruttoprinsippet.

SPK får årlige bruttobevilgninger til investeringer under kap. 2470, post 45. I tillegg kan SPK årlig sette av beløp under underposten 24.5 Til investeringsformål. Bevilgningen på kap. 2470, post 45, består av summen av tildelt bevilgning og bevilgning avsatt over underpost 24.5. Investeringsbevilgningene aktiveres og avskrives deretter over antatt levetid (kap. 2470, post 24.3). Selv om alle investeringer utgiftsføres brutto etter kontantprinsippet, blir det beregnet renter som om statens nettoinvestering skulle vært lån fra statskassa. Rentesatsen fastsettes av FIN, og rentekostnadene utgiftsføres på post 24.4.

Dette bidrar til at regnskapet gir et riktigere bilde av de faktiske årlige kostnader enn det som gjelder for ordinære forvaltningsorganer, ved at avskrivninger av investeringer og rentekostnader tas med i driftsresultatet.

I årene 2009–2011 var utgiftene til investeringer (kap. 2470, post 45) ekstraordinært store og utgjorde mellom 293 og 308 mill. kr²¹, på grunn av de store investeringene i IKT-systemet PERFORM. Til sammenligning var utgiftene til investeringer i 2013²² ca. 30 mill. kr, og for 2014 er det bevilget ca. 30 mill. kr. I tillegg er det overført ca. 34 mill. kr i ubrukt bevilgning fra 2013. Dette er nærmere omtalt i avsnitt 7.3.

SPK forvaltningsbedrift får sine inntekter fra betalte tjenester. Det prinsippet ble fastsatt i St.prp. nr. 1 (2000–2001). Inntektene kommer først og fremst fra administrasjon av de ulike pensjonsordningene, men også fra administrasjon av boliglans-

²¹ Regnskapstall

²² Regnskapstall

ordningen og inntekter for ulike tjenester. Når det gjelder pensjonsforvaltningen, krevde ordningen med betalte tjenester at det kunne settes en pris for dem som reflekterte kostnadene. SPK har derfor utviklet et system for å beregne hvor mye det koster å administrere hver av tjenestene, som gir grunnlag for prissetting. Eksempler på prissatte pensjons- og forsikringsytelser var arbeid med nytilgang av medlemmer i ulike ordninger (alder, uføre, etterlatte), endringer i ordninger, administrasjon av løpende pensjoner m.m. Tilsvarende ble det fastsatt priser for forvaltning av lån. Prisene fastsettes formelt av departementet i den årlige budsjettbehandlingen, basert på innspill fra SPK. Prisene har endret seg over tid, på grunn av endringer i tjenesteporteføljen. Prislisten for 2013 og 2014 er tatt med som vedlegg 4.

Denne økonomiske ordningen omtales i statsbudsjettet omtalt som en aktivitetsbasert økonomimodell, fordi inntektene er et resultat av den faktiske aktiviteten. Ordningen gir SPK en større økonomisk fleksibilitet, hvilket har vært viktig i forbindelse med volumøkningen i oppgavene.

7.2 Økonomimodellen

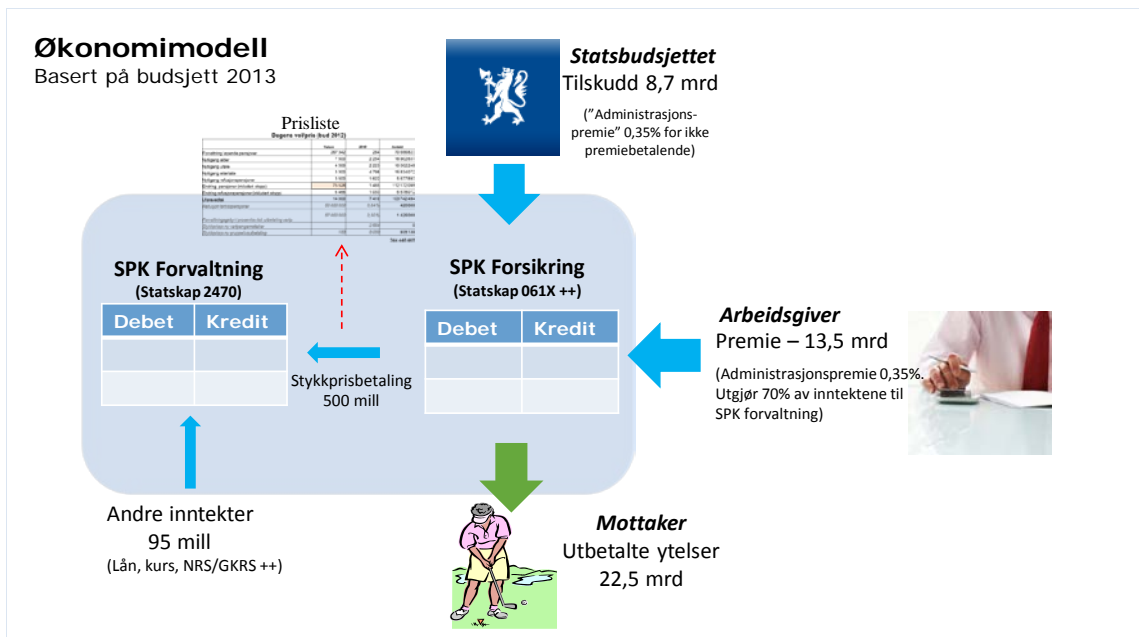
7.2.1 Toprismodellen

Den økonomiske modellen for finansiering av SPKs organisasjon er en konsekvens av forvaltningsmodellformen og innebærer at staten kun stiller krav til et netto resultat knyttet til driften, ikke til nivået på inntekter og utgifter. SPK Forvaltning får det vesentligste av sine inntekter fra stykkprisbetaling for tjenestene som produseres knyttet til pensjonsforvaltningen, fra SPK Forsikring. Systemet gir altså inntekter til SPK Forvaltning etter hvor mange tjenester som produseres, og vil i prinsippet variere med volumet av tjenestene.

Dagens økonomimodell er en såkalt toprismodell:

- I første ledd krever SPK inn premie til SPK Forsikring fra premiebetalende kunder (13,5 mrd. kr i 2013) og mottar bevilgning over statsbudsjettet for å dekke de ikke-premiebetalende arbeidsgiverne (8,7 mrd. kr i 2013). For begge disse beregnes det en administrasjonspremie – for tiden på 0,35 prosent av premiegrunnlaget – som forutsetningsvis skal dekke SPKs kostnader knyttet til administrasjon av pensjonene (og som derfor skal tilsvare SPKs fakturerte stykkpriser for pensjoneringsaktivitetene). Administrasjonspremien differensierer ikke mellom de ulike kundene eller kundegruppene.
- I andre ledd blir SPK Forsikring fakturert for det arbeidet SPK Forvaltning har utført, basert på stykkpriser. Stykkprisene fastsettes årlig og skal beregnes slik at de dekker alle de underliggende kostnader, inklusive avskrivninger, renter og resultatkrav, og fastsettes av departementet etter innspill fra SPK.

I 2013 utgjorde de stykkprisbaserte inntektene i underkant av 500 mill. kr. I tillegg har SPK Forvaltning egne inntekter fra låneadministrasjon, kurs m.m. – ca. 95 mill. kr i 2013. Til sammen dekker disse inntektene SPKs forvaltnings driftskostnader og avsetninger.



Figur 7.1 SPKs overordnede økonomimodell²³

Figuren er ment å illustrere sammenhengen mellom SPKs to regnskapsenheter:

- SPK Forsikring, som finansierer de årlige ytelsene på i alt 22,5 mrd. kr fra to kilder – en bevilgning fra staten på 8,7 mrd. kr pluss premieinntekter på ca. 13,5 mrd. kr fra premiebetalende kunder (arbeidsgivere). I dette ligger også administrasjonspremien på 0,35 prosent. Ordningen innebærer at inntekten fra de premiebetalende kundene – altså hovedtyngden av inntektene – er innskudd til pensjonsrettigheter som skal utbetales langt fram i tid, mens de årlige utbetalingene går til dem som er pensjonister nå. Det er derfor ikke noen direkte sammenheng mellom utgiftene og inntektene på kapitlet i det enkelte budsjettår.
- SPK Forvaltning, som mottar penger for utførte tjenester fra SPK Forsikring, basert på stykkpriser. I alt utgjør dette ca. 500 mill. kr i 2013. I tillegg har SPK Forvaltning egne inntekter knyttet til låneforvaltning, kursvirksomhet m.m. Til sammen utgjør dette SPKs driftsbudsjett.

7.2.2 Prisfastsetting

Toprismodellen innebærer at det må fastsettes stykkpriser for tjenestene på den ene siden, og en administrasjonspremie på den andre siden. Og de må ses i sammenheng.

Utfordringen ved stykkprismodellen ligger i å beregne korrekte priser som gjenspeiler de faktiske underliggende kostnader. Det foretas en årlig justering av prisene med utgangspunkt i forventet lønns- og prisvekst. Utover dette forekommer det prisjustering knyttet til spesielle forhold, som for eksempel økte driftskostnader som følge av regelverksendringer. Departementet opplyser at det ikke foreligger noen analyse av prisutviklingen over tid.

Men prismodellen har vært justert underveis. Den prismodellen som ble utformet da SPK ble opprettet som forvaltningsbedrift i 2001 vært under revidering de to siste årene, fordi den etter hvert ikke ga et riktig bilde av hva tjenestene faktisk kostet. De omfattende regelendringene knyttet til pensjonsreformen medførte at det etablerte tellesystemet for stykkprisordningen måtte endres og modellen justeres. Fra og med budsjettåret 2013 ble det derfor lagt til en grunn en revidert modell, som skulle gi

²³ Figuren er utarbeidet av SPK, tilpasset av Agenda Kaupang

bedre samsvar med SPKs faktiske kostnadsstruktur. Den nye modellen, som ble utarbeidet i forståelse med departementet, søkte å eliminere tidligere feilkilder og endre innretningen av modellen. SPK evaluerte den nye prismodellen etter første tertial 2013, og fant at den så langt ga «økt stabilitet, forutsigbarhet og transparens i inntektsstrømmen».

Erfaringene med modellen skal følges opp videre, i henhold til SPKs tildelingsbrev for 2014. Det er fortsatt utfordringer knyttet til å få fram kostnadskalkyler som underbygger prisene tilstrekkelig presist, og det må arbeides med å justere og detaljere prisene i forbindelse med utarbeidelse av de årlige prislister. SPK er opptatt av at prisene skal gi korrekt bilde av kostnadene for de ulike tjenestene eller produktene, og være transparente og etterprøvbare.

Både SPK og departementet ønsker å forbedre dagens modell, og det utredes for tiden muligheten for å forenkle den slik at kundene betaler en administrasjonspremie direkte til SPK Forvaltning. En utreder også hvorvidt premien kan differensiere mellom kundegrupper, avhengig av de kostnadene de faktisk genererer. Dagens stykkprismodell tar ikke tilstrekkelig hensyn til de ulikheter som knyttet seg til kundegrupper. For eksempel reflekteres ikke det faktum at de fristilte virksomhetene gjennomgående krever mer innsats enn andre for de samme produktene. SPK mener en omlegging til en såkalt ren administrasjonsprismodell vil innebære en forenkling og gi en prisstruktur som er mer i tråd med markedet ellers. I tildelingsbrevet for 2014 er SPK bedt om å vurdere om toprissystemet kan erstattes av «en eventuell overgang til å finansiere de pensjonsrelaterte kostnadene som en del av pensjonspremien».

Som nettobudsjettet virksomhet har SPK også en økonomisk fleksibilitet i muligheten til å sette av midler til egne investeringer og til reguleringsfond. Det kan settes av midler til reguleringsfondet når det fastsatte kravet til driftsresultat overoppfylles. Fondet kan brukes «til å dekke svingninger i virksomhetens økonomi mellom ulike år og til å dekke effektene av lønnsoppgjør, samt uforutsette utgifter i budsjettåret», slik det ble formulert i tildelingsbrevet for 2002.

Til administrasjonspremien er det knyttet to spørsmål: Hvor høy skal den være (altså hvor store inntekter skal den genere), og skal den være den samme for alle kunder eller differensieres mellom dem.

Til det første er å si at den beregnes slik at den skal dekke administrasjonskostnadene knyttet til pensjonsområdet. Procentsatsen på 0,35 prosent av det samlede premiegrunnlaget for alle arbeidsgivere dekket altså kostnadene i 2013. SPKs kostnader til å administrere pensjonsordningene utvikler seg i takt med lønns- og prisveksten i samfunnet. Dersom premiegrunnlaget hos arbeidsgiverne også utvikler seg i takt med lønns- og prisveksten, vil administrasjonspremiesatsen i prinsippet være uendret. Hvis administrasjonskostnadene øker utover generell lønns- og prisvekst, vil dette (kunne) medføre økt premiesats. Utviklingen fra 2006 viser at det har vært tilfelle. Satsen var på 0,27 prosent i 2006 og økte til 0,31 prosent i 2009, deretter til 0,35 prosent i 2010. Den siste økningen skyldtes ifølge departementet økte kostnader knyttet til pensjonsreformen. Dette reflekteres i SPKs driftsbudsjett, som omtales nærmere i neste avsnitt.

Hva angår spørsmål to, er administrasjonspremien i dag den samme for alle kunder og kundegrupper, noe som kan være i utakt med det underliggende kostnadsbildet. SPK har i tildelingsbrevet for 2014 fått i oppdrag både å følge opp og vurdere justert prismodell og toprismodellen, der det skal vurderes en overgang til å finansiere de pensjonsrelaterte kostnadene som en andel av pensjonspremien.

7.3 Driftskostnader og investeringer

I dette avsnittet går vi kort gjennom utviklingen på kap. 2470, som gjelder SPK forvaltningsbedrift og omfatter driftsbudsjettet og bevilgninger til større investeringer.

Ca. 50 prosent av driftskostnadene er knyttet til lønn. I tillegg består kostnadene av avskrivninger og renter, avsetninger til egenfinansierte investeringer og reguleringsfond. Fondet skal brukes til å dekke økonomiske svingninger m.m., og kan også kunne brukes til investeringer.

Oversikten i Tabell 7.1 viser utviklingen i perioden 2002–2014 på kap. 2470. Tallene er regnskapstall, med unntak av 2013 og 2014, som er budsjettall.

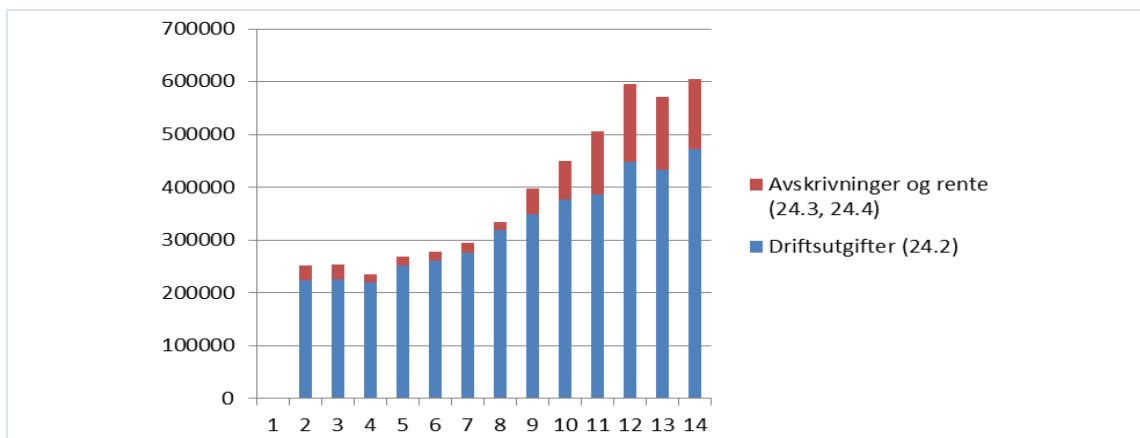
Post	Betegnelse	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	2014**
24.1	Driftsinntekter, <i>overslagsbevilgning</i>		-276 978	-281 475	-282 591	-328 068	-347 956	-364 419	-397 859	-424 349	-492 217	-536 730	-603 521	-573 690	-623822
24.2	Driftsutgifter, <i>overslagsbevilgning</i>		224 257	225 682	219 393	251 100	260 385	276 008	318 517	348 346	376 810	386 957	447 337	432 330	472993
24.3	Avskrivninger		26 506	26 950	14 730	16 503	17 685	19 006	16 447	40 732	54 809	93 764	124 193	117 732	116544
24.4	Renter av statens kapital		521	1 051	908	668	425	134	-405	9 319	18 775	25 775	24 337	21 392	16215
24.5	Til investeringsformål		0	0	0	16 000	33 571	40 898	22 459	10 059	18 069	18 070	14 781	18 070	18070
24.6	Til reguleringsfond		0	6 136	-1 170	-2 917	-1 131	-6 453	6 357	2 005	18 139	28 011	7 041	0	-23000
24	Driftsresultat	0	-25 694	-21 656	-48 730	-46 714	-37 021	-34 826	-34 484	-13 888	-5 616	15 847	14 168	15 833	-23 000
45	Større utstyrsanskaffog vedlikeh., <i>kan overføi</i>		19 934	19 384	18 558	21 846	57 049	37 925	91 899	293 063	318 011	308 241	56 135	29 753	30476
Sum kap 2470		0	-5 760	-2 272	-30 172	-24 868	20 028	3 099	57 415	279 175	312 395	324 088	70 303	45 586	7 476

*Saldert budsjett 2013 **Budsjett 2014

Tabell 7.1 Kapittel 2470 Statens pensjonskasse. Tall i 1000 kr

Driftsresultatet (post 24) er uttrykk for det resultatkrav staten har satt til SPKs drift i perioden. Resultatet har vært positivt fram til 2011. Men i tiden 2010–2013 var resultatkravet negativt, hvilket har å gjøre med store avskrivninger og økt rentebelastning som følge av store investeringer i IKT-systemer (PERFORM) i perioden 2008–2011. Bevilgningene til dette fremgår av post 45 Større utstyrsanskaffelser. I 2014 er det igjen stilt krav om et positivt resultat, hvilket har medført behov for økte inntekter gjennom blant annet justering av stykkprisene.

De årlige driftskostnadene omfatter driftsutgifter, avskrivninger og renteutgifter (postene 24.2–24.4). Utviklingen av driftskostnadene i perioden 2002–2014 har vært slik:



Figur 7.2 Illustrerer utvikling og sammensetning av de årlige driftskostnadene. (1 = 2001, 2 = 2002 osv.)

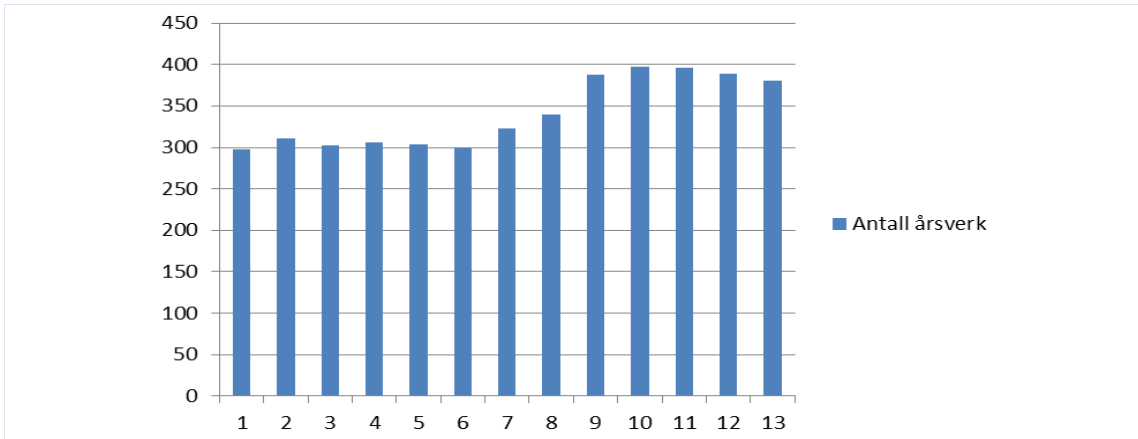
Figuren illustrerer følgende utvikling i perioden:

- Driftskostnadene har økt fra ca. 251 mill. kr til ca. 605 mill. kr, det vil si med ca. 354 mill. kr. Det tilsvarer en økning på 141 prosent i nominelle kroner, eller ca. 116 prosent justert for prisutviklingen²⁴. De reelle kostnadene til drift av SPK forvaltningsbedrift har altså godt og vel doblet seg i perioden.

²⁴ Justert for konsumprisutvikling på 21,9 % fra 2002 til 2013

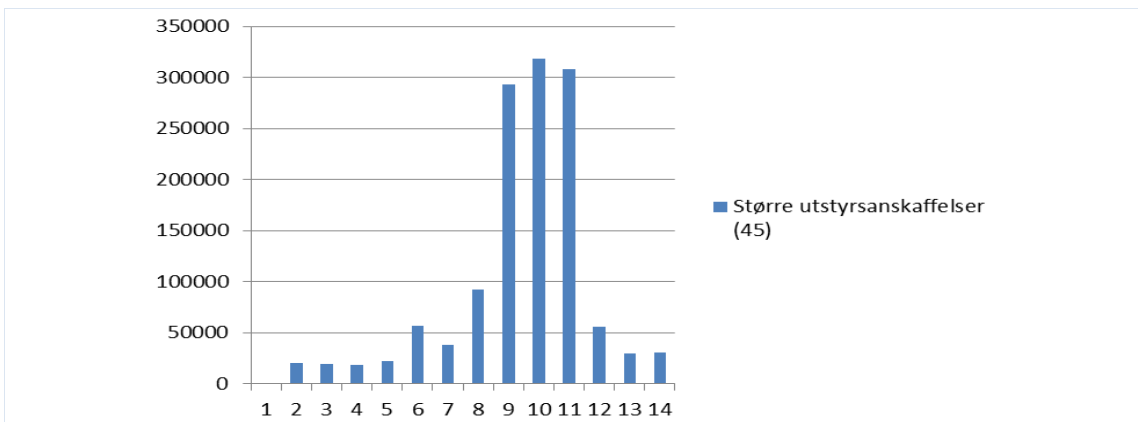
- Om man ser på de rene driftsutgiftene (blå del av søylene) og holder avskrivninger og renter utenfor, har økningen vært på 249 mill. kr (fra 224 til 473), hvilket utgjør 111 prosent. Justert for prisstigning er realøkningen på 91 prosent. Dette gir kanskje det riktigste bildet av utviklingen av selve driften av SPK som virksomhet.

Et annet bilde på utviklingen av ressursbruken til drift av SPK, er antall årsverk. Fra 2001 til 2013 økte antall årsverk fra 298 til 381, som tilsvarer 22,5 prosent.



Figur 7.3 Utvikling i antall årsverk i SPK. (1 = 2001, 2 = 2002 osv.)

Utviklingen i investeringer i perioden (Post45 større utstyrsanskaffelser) er illustrert i Figur 7.4. I alt er det bevilget ca. 1,3 mrd. kr over post 45 i perioden. Investeringene forklarer hoveddelen av den sterke økningen i avskrivninger og renter på driftsbudsjettet de siste 5–6 årene (illustrert ved den røde delen av søylene i Figur 7.2).



Figur 7.4 Utvikling i bevilgning til større utstyrsanskaffelser (post 45) til SPK Forvaltning 2002–2014. (1 = 2001, 2 = 2002 osv.)

7.3.1 Kostnadseffektivitet

I tildelingsbrevene i tiårsperioden er det stilt en rekke resultatkrav, men ingen som har vært knyttet til kostnadseffektivitet utover generelle formuleringer som at «SPK forvaltningsbedrift skal drives effektivt og ha administrative og økonomiske rutiner som er tilpasset SPKs arbeidsoppgaver og utfordringer, samt er i samsvar med økonomireglementet og andre regelverk som styrer dette området» (tildelingsbrevet 2002 og utover), og generelle krav om «kostnadseffektive tjenester». I 2011 ble det introdusert et nytt mål for SPK: «Mål 3: SPK skal sørge for effektiv drift og god gjennomføring av reformer», og det ble særlig stilt krav knyttet til gjennomføringen av PERFORM-prosjektet.

Det er blitt mer oppmerksomhet om effektiv ressursbruk de siste årene. I tildelingsbrevet for 2014 ble det under Mål 3 stilt særlige krav til kostnadseffektiv drift og administrasjon av pensjonstjenestene. SPK har de siste årene rapportert om produktivitetsutviklingen i form av noen enkle sammenstillinger. I årsrapporten for 2014 vises det til at:

- De pensjonsrelaterte administrasjonskostnadene er i underkant av 0,12 prosent av de totale pensjonsforpliktelsene (432 mrd. kr). SPK sier dette er lavere enn sammenlignbare aktører i bransjen, når en også tar hensyn til ulikheter i ordningene som administreres. Vel 80 prosent av SPKs ressurser er knyttet til pensjonsområdet.
- Hvis man ser på utviklingen i antall pensjoner og holder det sammen med utviklingen i antall ansatte som arbeider med pensjoner i SPK, er forholdstallet bedre. Antallet pensjoner per saksbehandler økte fra 1990 i januar 2012 til 2156 i desember 2013.
- Enhetskostnadene til administrasjon av låneordningen og intern behandling av lånesøknader er gått ned de siste årene.

Mer generelt peker SPK på at det er stordriftsfordeler knyttet til pensjonsbransjen, og at det kreves store investeringer i systemløsninger og kompetanse. Lave enhetskostnader krever derfor et stort volum, det vil si et stort antall medlemmer.

SPK sier at det er et sentralt mål i strategien å bli mer effektive ved bruk av «økt maskinell støtte og automatisering i saksbehandlingen, standardisering og elektronisk datautveksling» og at man skal klare å håndtere en økning i antall pensjonister uten å øke bemanningen.

Det ser altså ut til å ha vært en økende oppmerksomhet om kostnadseffektivitet de siste årene, også ved at det er tatt inn som et eget mål i styringsdialogen. Likevel er det grunn til å si at hvis en ønsker et mer presist bilde av hvor kostnadseffektivt SPK utnytter sine ressurser, kreves det at det utvikles mer presise målekriterier.

7.4 Våre vurderinger

7.4.1 Økonomimodellen har virket, men har noen utfordringer

Hovedinntrykket er at tilknytningsformen som forvaltningsbedrift har gitt den nødvendige økonomiske handlefrihet og fleksibilitet til å kunne håndtere utfordringene som var bakgrunn for omstillingen. SPK har fått og brukt den økte handlefriheten forvaltningsbedriftsformen har tilbudt. Hovedgrepet har vært den nye økonomimodellen som ble innført, og som har gjort det mulig å sikre midler til administrasjon av pensjonsvirksomheten i takt med volumutviklingen av tjenestene. Forutsetningen for at den skulle virke, var muligheten til å nettobudsjettere virksomheten, slik at økte inntekter ga frihet til å øke kostnadene. Denne modellen ga den fleksibiliteten som nettopp var formålet med forvaltningsbedriftsformen.

Informantene på økonomiområdet gir uttrykk for at disse økonomiske mekanismene har vært avgjørende for å få til den utvikling av driften som faktisk har funnet sted i perioden siden 2001. Gjennomgangen viser at økonomimodellen i det store og hele har fungert etter hensikten. SPK har hatt en vekst i de årlige driftsinntekter, basert på utviklingen i volum av utførte tjenester og de prisene som er fastsatt. Stykkpris-systemet har gjort det mulig å finansiere både en økende oppgavemengde og en mer sammensatt og komplisert oppgaveporteføljen som har utviklet seg i perioden. I alt har driftsbudsjettet til SPK nesten doblet seg i faste kroner fra 2001 og gitt et godt økonomisk grunnlag for drift og utvikling av virksomheten.

Uavhengig av økonomimodellen, er det også blitt bevilget midler til ønskede, til dels meget store investeringer i utvikling i IKT-systemer. Det har åpenbart vært en grunnleggende viktig faktor i utviklingen av SPK som tjenesteytende virksomhet. Vi vet ikke om det faktisk at SPK er en forvaltningsbedrift som langt på vei drives etter vanlige regnskapsmessige prinsipper, har betydning for statens investeringsvilje. Ved å aktivere investeringene og avskrive dem over antatt levetid, har SPKs regnskaper gitt et riktigere bilde av de faktiske kostnadene knyttet til administrasjon av pensjonsordningene enn et bruttobudsjettert forvaltningsorgan ville gitt, og skaper derfor en annen tenkning og atferd knyttet til økonomiske disposisjoner.

De grunnleggende utfordringene med modellen er knyttet til prisfastsettelse. Det foreligger ikke noe marked med prisdannelse for de ytelsene som SPK gir. De stykkprisene som er grunnlaget for SPKs inntekter, beregnes i et system som er lite transparent og kontrollerbart, og som i prinsippet kan konstrueres slik at de gir det ønskede resultat. Det samme gjelder administrasjonspremien. Dette krever mye av SPK som skal forvalte og utvikle ordningen i takt med faktorer som påvirker prisene, og det krever mye av departementet som skal kontrollere og godkjenne prisene. Den sterke veksten i SPKs driftsutgifter har ikke bare vært muliggjort gjennom volumvekst, men også økning i prosentdelen på administrasjonspremien.

Enkelte informanter har vært spørrende til om det har vært nok oppmerksomhet om stykkprisene og administrasjonspremien etter at disse ordningene ble innført. Derfor er det positivt at både SPK og departementet har viet dette spørsmålet mer oppmerksomhet de siste årene, og ønsker å justere og forenkle systemet. Det gjelder både spørsmålet om hvor riktige de såkalte stykkprisene er fastsatt i forhold til de underliggende kostnader (justert i 2013), om en bør differensiere administrasjonspremien og om topriksmodellen kan forenkles. Det kan bidra til å gjøre systemet mer transparent, slik at det kan kommuniseres til omverdenen på en forståelig måte og dermed også ha den nødvendige troverdighet. Det innebærer også at prisene må kunne differensieres mellom kundegrupper, slik at både monopoldelen og den konkurranseutsatte delen (fristilte virksomheter) kan ha visshet for at de betaler for det arbeid som faktisk utføres).

7.4.2 Kostnadseffektivitet

Det finnes kun grove tall for å vurdere hvor produktiv eller kostnadseffektiv SPKs tjenesteproduksjon er. Det gjelder også vår egen, enkle analyse av utviklingen i driftsbudsjettet (ekskl. avskrivninger og renter). Budsjettet er nesten doblet i faste kroner siden 2001, og har således vokst langt mer enn volumet av tjenestepensjonen ser ut til å ha økt. Men dersom en inkluderer kvalitetsforbedringene og tar økt kompleksitet i tjenesteproduksjonen med i betraktningen, kan det godt hende at SPK leverer mer for hver krone enn i 2000.

Poenget er uansett at de forsøk på å dokumentere effektivitet som SPK bruker i dag, er altfor grove til å si noe presist om hva man faktisk produserer for hver krone, eller årsverk.

Det har vært liten oppmerksomhet omkring ressursbruk og effektivitet i styringsdialogen med departementet i de fleste årene siden omgjøringen til forvaltningsbedrift. Fokus har ligget på kvalitetsforbedringer i tjenesteproduksjonen, evne til å håndtere faktorer som har påvirket SPKs ordninger og utvikling av ny teknologisk plattform. Men vi ser at effektivitet og gevinstrealisering knyttet til investeringene nå er tatt opp i tildelingsbrevet for 2014, og at SPK også vektlegger dette i sin strategi.

Det faktisk at oppmerksomheten omkring ressursbruk og kostnadseffektivitet har vært såpass beskjedne, kan etter vår vurdering ha med nettobudsjetteringsordningen å gjøre. Utviklingen i brutto kostnader har mindre interesse for de bevilgende

myndigheter, når det kun er nettoresultatet som skal bevilges og som har (direkte) økonomiske konsekvenser for staten. Men nettopp derfor er det viktig å rette oppmerksomhet både mot produktivitsutviklingen og de andre faktorene enn volum som driver SPKs inntekter og utgifter, nemlig administrasjonspremien og stykkprisene. Særlig gjelder det fordi hoveddelen av virksomheten er et monopol. Dette har altså sammenheng med behovet for transparens og forståelighet som ble nevnt i forrige avsnitt.

Generelt mener vi at dersom nettobudsjetterte virksomheter ikke er utsatt for konkurranse eller andre mekanismer som kan virke regulerende på kostnads- og prisutviklingen, er det en særlig styringsutfordring å overvåke slik utvikling for å sikre at organisasjonens drives effektivt. Hva angår SPK, ser vi behov for å utvikle mer presise verktøy for å måle utviklingen i produktivitet og effektivitet.

8 Organisering og styring

8.1 Organisasjonen

8.1.1 Formelle rammer

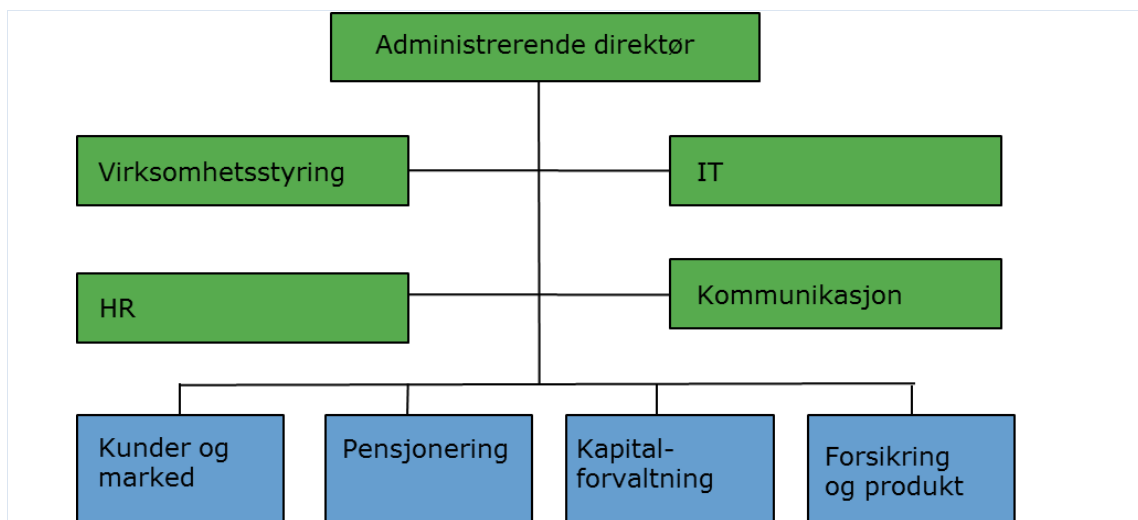
De ansatte i forvaltningsbedrifter er statstjenestemenn, som ansatte i statsforvaltningen. For SPK gjelder derfor det samme regelverk (tjenestemannsloven, tjenestetvistloven mfl.) og avtaleverk (Hovedavtalen i Staten, Hovedtariffavtalen i Staten med tilhørende lønnsplaner). SPK kan selv opprette og nedlegge stillinger, og fastsette lønnsnivået for de ansatte.

8.1.2 Organisasjon, ledelse og kultur

Organisering

Siden omgjøringen til forvaltningsbedrift har SPK gjennomført flere omorganiseringer og prosessforbedringer som ledd i å kundeorientere og effektivisere virksomheten.

SPK er i dag organisert i fire forretningsområder, som illustrert i Figur 8.1: Kunder og marked, Pensjonering, Kapitalforvaltning og Forsikring og produkt. Virksomhetsstyring, HR, IT og kommunikasjon er støtteenheter til forretningsområdene.



Figur 8.1 SPKs organisasjonskart 2014

Denne organisasjonsstrukturen er valgt for å støtte opp om virksomhetens tre sentrale prosesser, nemlig:

- Kunde- og medlemsdataprosessen
- Pensjoneringsprosessen
- Premie- og oppgjørsprosessen

Kunder og marked er SPKs "ansikt utad" og betjener kunder og medlemmer. Enheten har kundeansvar for 1 600 bedriftskunder, og kundesenteret besvarer ca. 250 000 henvendelser årlig. Enheten sørger for at grunnlagsdata er korrekte og komplette, har ansvar for boliglånsordningen og holder kurs og foredrag, og består av 100 medarbeidere fordelt på 6 seksjoner/8 avdelinger.

Pensjonering er SPKs enhet for å beregne og utbetale pensjoner er hovedansvarlig for å sikre "rett pensjon til rett tid". Enheten er kompetansesenter for pensjonsordningene har ansvar for arkivet og består av ca. 135 medarbeidere fordelt på 13 seksjoner/avdelinger.

Kapitalforvaltningsområdet forvalter midler som SPK har forvaltningsansvar for, hovedsakelig pensjonsfondet til apoteketaten. Fondet er på ca. 6,3 mrd. kr. Enheten har 6 medarbeidere fordelt på 2 seksjoner/avdelinger.

Forsikring og produkt har ansvar for premieberegning og fakturering. Enheten beregner pensjonsforpliktelser for kundene, utarbeider prognoser og analyser både internt og eksternt, og gjør opp personskader, yrkesskader, veteransaker og personskader for politiets og forsvarets motorvogner. Enheten er videre SPKs interne advokatkontor og prosederer saker for retten, samt bistår ASD med rådgivnings- og utredningsstøtte. Antall medarbeidere er 41, fordelt på 4 seksjoner/avdelinger.

Virksomhetsstyringsområdet sørger for at SPKs har klare mål, budsjetter og planer, og er ansvarlig for styring og kontroll m/mål- og risikostyring, prosjektkoordinering og -gjennomføring, økonomi, lønn og regnskap samt lokaler. Enheten har 29 medarbeidere fordelt på 6 seksjoner.

IT-området har helhetsansvar for IT i SPK – drift, forvaltning, utvikling av systemer, og teknisk infrastruktur – og skal levere stabile, funksjonelle løsninger med høy kvalitet. Enheten er også sentral innkjøpsenhet i SPK (etter største brukers prinsipp) og består av 70 medarbeidere fordelt på 6 seksjoner.

Kommunikasjon er ansvarlig for intern- og eksternt kommunikasjon. Dette innebærer redaktøransvar for spk.no og intranett, ansvar for medie- og samfunnskontakt, forvaltning av visuell profil og språklige retningslinjer samt ansvar for informasjon om pensjonsreformen. Enheten har 4 medarbeidere.

HR-området skal ivareta og videreutvikle de menneskelige ressursene i SPK samt utvikle organisasjonens evne til å nyttiggjøre ressursene for å realisere SPKs mål og strategier og bidra til at SPK er en attraktiv kompetansebedrift. Enheten har 6 medarbeidere.

Overordnet kan en si at tyngdepunktet i organisasjonen og organisasjonens ressurser er endret vesentlig fra begynnelsen på 2000-tallet, først og fremst ved at kunder og marked utgjør en mye større og bedre organisert del av virksomheten. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom:

- Etablering av et eget bedriftskundeområde (BKO) i 2003.
- Omlegging og effektivisering av kundebetjeningen gjennom etablering av kundeansvarlige (KAM) for å betjene de fristilte kundene samtidig som det ble foretatt en segmentering av den øvrige kundegruppen (foretak, skole og stat) i 2004.
- I forbindelse med en større omstilling i 2009–10 fikk kunde- og markedsområdet ansvar for en enhetlig kunde- og medlemshåndtering. Det ble etablert et eget prosjekt (MarkBet) med formål om å definere en mer spisset og kostnadseffektiv betjening av kunder og videreutvikling av en mer forretningsorientert kultur i organisasjonen.
- Prosjekt Kundefokus i 2011–12 omhandlet en videre implementering av besluttet betjeningsstrategi og det ble utarbeidet en egen betjeningsguide for ansatte i SPK med ytterligere beskrivelser av roller og ansvar for alle ansatte i kunde- og markedsområdet.

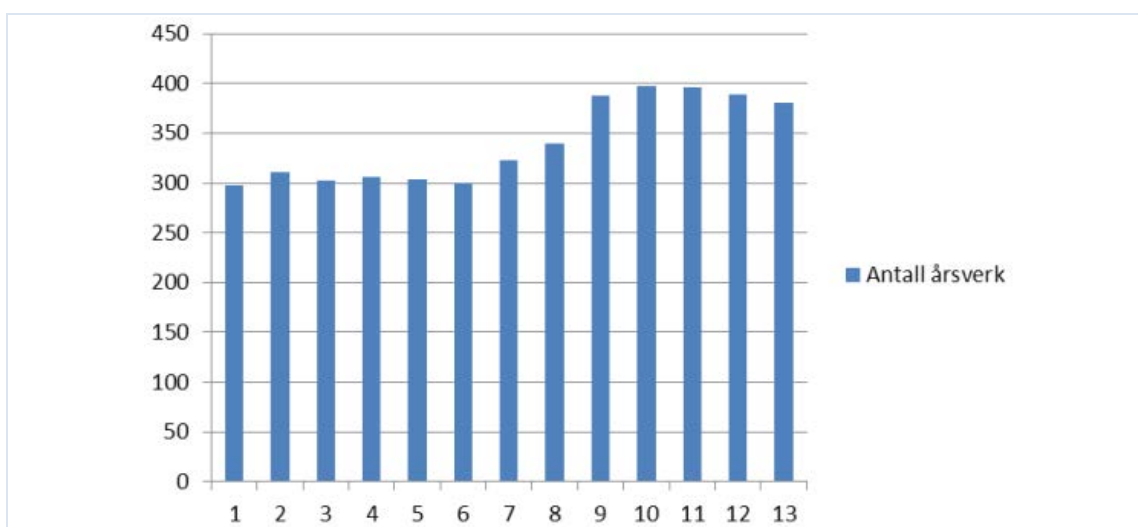
Dagens betjeningsstrategi overfor kundene er knyttet til en inndeling i tre segmenter: stat, utdanning, fristilte og fond, og all kundebetjening er nå samlet i en seksjon i Avdeling for kunder og marked.

Ledelse og kultur

SPK har i perioden 2001–2013 hatt tre direktører. Det første skiftet kom i 2002, da ny direktør ble rekruttert fra privat virksomhet. Flere endringer ble de nærmeste årene gjort i ledergruppen som ledd i å profesjonalisere og kundeorientere virksomheten. Det ble rekruttert ledere med erfaring fra bank og forsikring i privat sektor, som skulle styrke SPKs evne til å utvikle en kunde- og markedsorientert bedriftskultur. Ny direktør med bakgrunn fra sentralforvaltningen tiltrådte 1.2.2008. For øvrig har SPKs ledergruppe de siste 10 årene vært relativt stabil med få utskiftninger.

8.1.3 Organisasjonsdemografi og bemanning

Som omtalt foran har (avsnitt 7.3) er SPKs bemanning betydelig styrket i perioden 2001–2013 fra 298 til 381 årsverk. Økningen skjedde særlig i årene 2007–2010 og har flatet ut de siste årene.



Figur 8.2 Utvikling i antall ansatte i SPK (2001–2013)

Noen kjennetegn ved de ansatte har utviklet seg slik i perioden:

- Gjennomsnittsalderen har gått fra 39,1 til 43,5 år
- Andelen ansatte med høyere utdanning har økt fra 11 til 31 prosent 2013

Disse trekkene, og antakelig særlig hevingen i utdanningsnivå, har påvirket fordelingen av medarbeidere på de ulike stillingskategoriene (og formodentlig lønnsnivået). Stillingskategorien «Rådgiver» utgjør den største gruppen i 2013.

Sykefraværet har dette ligget stabilt på rundt 5 prosent i hele perioden. Andelen ansatte som slutter (turnover) har også vært stabilt, men økt svakt (8 prosent i 2001 mot 9,6 prosent i 2013).

8.1.4 Teknologi

SPK har i perioden gjennomført flere IKT-investeringer av betydelig omfang, særlig i løpet av de siste 5–6 årene. De største prosjektene har vært knyttet til:

- Kontinuerlige forbedringer i datakvalitet
- Oppdateringer og videreutvikling av interne saksbehandlingssystemer
- Forbedringer i den elektroniske samhandlingen mot samarbeidspartnere (KLP og NAV) og mot kunder og medlemmer
- Forbedret IT-støtte til aktuarene for å redusere feil i beregninger, effektivisere arbeidet og bedre oppfølging og service overfor brukerne (Sfinx-prosjektet)

I perioden 2008–12 ble prosjektet PERFORM gjennomført. Prosjektets formål var å legge til rette for videre effektivisering av produksjonen og videreutvikle mer kostnadseffektive og selvbetjente tjenester for kunder og medlemmer. SPKs teknologiske plattform ble oppgradert og det ble utviklet et nytt saksbehandlings-system for å ivareta de nye reglene for offentlig tjenstepensjon fra 1.1.2011 (Pensjonsreformen). Videre ble det utviklet løsninger for økt samordning med NAV knyttet til arbeidsavklaringspenger og samordning med NAVs pensjonsprogram. PERFORM beskrives som et av de største og mest kompliserte endringsprosjektene i offentlig sektor og hadde en kostnadsramme på ca. 1 mrd. kr.

8.1.5 SPKs styre

SPKs styre²⁵ har oppgaver av pensjonsfaglig art og kan sammenliknes med en faglig nemnd. Styret har derfor ikke noe med styringen av selve SPK å gjøre eller med SPKs tilknytningsform som forvaltningsbedrift. Styrets myndighet kommer fra ulike paragrafer i loven om SPK, og dreier seg om førstegangsbehandling av saker av mer skjønsmessig karakter. I noen tilfeller kan saker av prinsipiell karakter forelegges styre. Styre behandler ikke saker som er påklaget eller anket, fordi slike saker normalt blir fremmet for Trygderetten. I noen tilfeller er myndigheten til styret delegert til administrasjonen. Styret har normalt 5–6 møter i løpet av året.

Ifølge våre informanter er antallet styresaker redusert de siste årene. Fra flere av informantene reises det spørsmål om behovet for et styre med dette mandatet, og at saker som behandles av styret i dag kunne vært delegert til SPKs administrasjon som innehar god juridisk kompetanse og at ankesaker fortsatt kan behandles i trygderetten. En innvending mot å nedlegge styret kan være at det har en verdi at representanter fra brukerne (p.t. LO-stat som representant og Utdanningsforbundet som vararepresentant) sitter i styret. Vi har ikke gått nærmere inn i denne problemstillingen.

8.2 Styring av SPK

8.2.1 De samme målene over tid

Målene for SPK ble formulert som følger i St.meld. nr. 33 (1993–94):

Statens pensjonskasse skal sørge for at medlemmene får oppfylt sine rettar og krav til rett tid, og skal gi medlemmer god informasjon om rettar og plikter. Statens pensjonskasse skal vere ein moderne og effektiv serviceorganisasjon med en kundevennleg profil. Statens pensjonskasse arbeider etter følgjande mål:

- Korrekt og effektiv utbetaling av pensjon og gruppelivsforsikring
- Effektiv administrasjon av låneordninga for statstilsette, Pensjonsordning for apoteketaten og ventelønnsordninga
- Resultatretta budsjettering og økonomistyring
- Drive aktiv informasjonsverksemd og stå fram som ein serviceinstitusjon
- Rekruttere og behalde dyktige medarbeidarar med høg kompetanse.

Gjennomgangen av et utvalg tildelingsbrev i perioden 2000–2014 viser at styringen fra departementet i all hovedsak har hatt fokus på oppfølging av de samme målene gjennom perioden, jf. også de overordnede mål for SPK i tildelingsbrevet for 2013. Målene er imidlertid noe ulikt formulert og konkretisert. I tildelingsbrevet for 2013 er målene brutt ned i delmål som vist under:

²⁵ Basert på beskrivelse på SPKs nettsider

1. **Utbetale rett ytelse til rett tid**
 - SPK skal utbetale rett pensjon til rett tid
 - SPK skal behandle og utbetale ytelser knyttet til yrkesskadeforsikring og gruppelivsforsikring innenfor fastsatte frister og i samsvar med gjeldende resultatkrav
 - Alle søknader om boliglån og refinansiering av lån skal behandles så snart som mulig og innenfor fastsatte frister
2. **Sørge for at tjenester og informasjon er tilpasset brukernes behov**
 - SPK skal sikre god kvalitet i medlemsdatabasen samt god driftsstabilitet i kjernevirksomhetens systemløsninger. Dette skal redusere risikoen for brudd i tjenesteproduksjon
 - SPK skal drive målrettet informasjon til medlemmer og medlemsvirksomheter om rettigheter og plikter
 - SPKs medlemmer og medlemsvirksomheter skal bli møtt med god service og respekt samt god informasjon og tilgjengelighet. SPK skal legge vekt på brukerretting av tjenestene med gode nettbaserte tjenester og tilgjengelige telefontjenester
3. **Sørge for sikker og effektiv drift og god gjennomføring av reformer**
 - SPK skal gjennomføre årlige forsikringstekniske oppgjør for medlemsvirksomhetene med fiktive fond, beregne premie og informere premiebetalende medlemsvirksomheter om dette innenfor fastsatte frister og i samsvar med gjeldende resultatkrav
 - SPK skal nå fastsatt driftsresultat

Tabell 8.1 SPKs overordnede mål og delmål basert på tildelingsbrevet i 2013

For hvert av delmålene er det etablert styringsparametere med tilhørende resultatkrav, hovedsakelig tallfestet. Eksempler er:

- Krav til andeler korrekt behandlede saker, for eksempel under delmål 1: minst 96 prosent korrekte utbetalinger første gang av nye pensjoner
- Krav til andeler kombinert med tidsfrister, for eksempel under delmål 1: 100 prosent av nye alderspensjoner/uførepensjoner skal være utbetalt fra første måned; Alle søknader om lån til kjøp av bolig skal behandles innen en måned).
- Kun tidsfrister, for eksempel under delmål 2: Skriftlige henvendelser skal behandles innen en måned
- kvalitativt formulerte krav, for eksempel under delmål 2: SPK skal legge til rette for større grad av selvbetjening.

Generelt heter det at SPK skal tilstrebe et godt omdømme og ha høy tillit i samfunnet. SPK skal samarbeide med andre relevante virksomheter og aktører som bidrar til at målene nås. Tildelingsbrevet gir også en rekke administrative føringer som knytter seg til budsjettprosessen, økonomisk styring, rapportering av investeringer, risikostyring og kontroll m.m.

Resultatkrav og vektlegging av de enkelte målene har imidlertid vært noe ulik i perioden, avhengig av hvor utfordringene har vært. Eksempelvis var det i tildelingsbrevet i 2000 særlig oppmerksomhet rettet mot å bedre kvaliteten i medlemsdatabasen, og å prioritere nye ytelser og endringer i ytelser til medlemmene. I tildelingsbrevet fra 2005 nevnes blant annet forsikringsteknisk utviklingsarbeid, innføring av nytt aktuarsystem og avkastningsmodell for fiktive fond.

Alle tildelingsbrevene har angitt satsingsområder knyttet til interne prosesser, der det blant annet vært fokusert på teknologiutvikling og utvikling av økonomimodellen. I perioden 2008–2012 ble det særlig fokusert på oppfølging av PERFORM-prosjektet, som innebar en samlet investering på mer enn 1 mrd. kr til utskifting av SPKs

teknologiske plattform og utvikling av et nytt saksbehandlingssystem. Tildelingsbrevene har dessuten angitt departementets behov for å kunne nyttiggjøre seg SPKs analyse- og utredningskompetanse i forbindelse med pensjonsreformen og regelverksendringer.

8.2.2 Styringsdialogen mellom departementet og SPK

Styringen skjer på tradisjonelt vis gjennom budsjettproposisjon, tildelingsbrev, tertialvis virksomhetsrapportering og årsrapportering. Styringen er basert på gjeldende prinsipper for målstyring i staten, der departementet med utgangspunkt i statsbudsjettet (Prop. 1 S) og Stortingets vedtak, utformer et tildelingsbrev som fastlegger overordnede mål, styringsparametere og krav til resultater som SPK skal nå i budsjettåret innenfor de gitte budsjetttrammer. Den formelle styringsdialogen mellom ASD og SPK skjer gjennom tre faste etatsstyringsmøter som holdes tertialvis og tidfestes i tildelingsbrevene. Av tildelingsbrevene fremgår det at styringsdialogen skal ivareta både et ettårig og flerårig perspektiv, og at det siste omfatter en strategisk dialog knyttet til en langsiktig utvikling av virksomheten.

Tildelingsbrevene fremstår som oversiktlige og konsise, med noen tydelige årlige prioriteringer og en rekke mer standardiserte formuleringer. Det er lagt vekt på å identifisere utviklingstiltak, både når det gjelder utvikling av kjernevirksomheten (utvikling av tjenestenes kvalitet, introduksjon av nye eller oppdatering av eksisterende ordninger) og administrative/økonomiske ordninger (oppfølging av IKT-prosjekter, av økonomimodellen mv.) Inntrykket er at styringen av SPK har hatt fokus på utvikling og tilpasning av regelverket, høy kvalitet på tjenestene slik at rett ytelse utbetales til rett tid, brukerorientering av tjenester og informasjon, kostnadseffektiv drift og korrekt beregning av priser og premier. I noen tilfeller kan en ane at SPK ikke har fulgt opp oppdraget så raskt som forventet. Det gjelder for eksempel spørsmålet om introduksjon av hendelsesbasert istedenfor a kontobasert premie, I tildelingsbrevet for 2010 «Denne endringen er så langt ikke blitt gjennomført».

Gjennom tildelingsbrevet måles SPK systematisk på i hovedsak de samme styringsparameterne fra år til år, selv om det skjer justeringer og endringer over tid. Vi har ikke forutsetninger for å vurdere om resultatkravene til SPK er ambisiøse nok på de respektive områdene, men registrerer at de har vært konsistente i en årrekke for mange av de viktigste tjenestene. Imidlertid finnes det eksempler på tilpasninger For eksempel er resultatkravet for behandling av boliglån endret over tid, avhengig av forventet søknadsvolum. Eksempelvis ble målkravet for behandling av søknader svekket fra 1 måned til 5 måneder i 2012, for så å bli redusert til 3 måneder i 2013.

Noen av informantene i SPK mener det har vært en forbedring at etatsstyringsansvaret og ansvaret for SPK-loven nå er samlet i én avdeling i departementet. Fram til og med 2009 lå ansvaret for offentlig tjenestepensjon i Arbeidsgiverpolitisk avdeling i FAD, mens ansvaret for etatsstyringen av SPK var plassert i Statsforvaltningsavdelingen i samme departement. Ansvar for pensjonspolitikken som sådan lå i Pensjonsavdelingen i nåværende ASD. Ansvarsfordelingen kan ha vært utfordrende, og enkelte av informantene i SPK har uttrykt at avdelingene framsto som for lite koordinerte overfor SPK.

Noen av informantene i SPK mener det har vært en forbedring at etatsstyringsansvaret og ansvaret for SPK-loven nå er samlet i én avdeling i departementet. Da ansvaret var fordelt mellom tidligere FAD og AD, ble styringen fra departementet oppfattet som for lite koordinert – og «rotete».

8.3 Våre vurderinger

8.3.1 Utvikling av organisasjon, ledelse og kultur

SPKs organisasjon fremstår i stort som en moderne og veltilpasset virksomhet. SPK ser ut til å ha lyktes med å utvikle og justere organisasjonen i tråd med strategien og reflekterer i dag en vesentlig mer kunde- og medlemsorientert virksomhet enn for 14 år siden, gjennom både struktur og ressursbruk.

Gjennomgangen etterlater inntrykket at SPK har drevet en ganske målrettet rekruttering av ledere og nøkkelpersoner som har resultert i tilstrekkelig høy kompetanse på alle fag- og funksjonsområder, herunder spisskompetanse på spesielle områder som aktuarfag og finansforvaltning (Apo-ordningen). Formalkompetansenivået i virksomheten er vesentlig høyere enn i 2001, formodentlig også realkompetansenivået – basert på at både gjennomsnittsalder og gjennomsnittlig stillingsnivå er høyere enn for 13 år siden. SPK har altså en vesentlig mer erfaren og mer kompetent stab nå enn da.

De avtalemessige rammer som staten har kunnet tilby SPK, som Hovedtariffavtalen, Hovedavtalen, Tjenestemannslover mm) har ikke vært til hinder for å kunne rekruttere eller beholde kvalifisert medarbeidere. Informantene gir uttrykk for at SPK har kunnet tilby konkurransedyktige vilkår, og at statens lønnstabell ikke utgjør noen begrensning for utvikling en egen lønnspolitikk, men kun fungerer som en referanseramme for innplassering av medarbeidere. Det faktum at det har vært visse utfordringer når det gjelder å rekruttere spisskompetanse på visse områder (eks. aktuarfag og IKT-kompetanse) forstyrrer ikke hovedinntrykket, og er neppe særlig forskjellig fra sammenlignbare virksomheter i offentlig og privat sektor.

Sånn sett kan en si at de formelle rammer for lønns- og personalpolitikken som forvaltningsbedriftsformen har gitt, har fungert tilfredsstillende.

Informantene i vår undersøkelse er enstemmige i oppfatningen at det skjedde en kulturendring i SPK i de første årene, som antakelig var et resultat av flere faktorer: den politiske situasjonen, med en statsråd som hadde signalisert muligheter for å gjøre om SPK til et selskap, den nye direktørens og de nye lederne bakgrunn fra næringslivet og friske blikk på virksomheten, de nye rammebetingelsene forvaltningsbedriften ga – der økt aktivitet førte til økte inntekter som SPK fikk beholde selv – og en vilje hos mange av medarbeiderne til å komme ut av en situasjon med dårlig omdømme. Dessuten fremstår som det klart at også ytre faktorer har påvirket kulturutviklingen i SPK. Særlig tror vi konkurransen om å beholde de fristilte virksomhetene har stimulert en kundeorientering og mer forretningsorientert tenkning.

Vi opplever disse kulturtrekkene som en viktig, positiv drivkraft i utviklingen av SPK til den virksomheten den er i dag. Men sett utenfra kan man lure på om kulturen er blitt i «overkant forretningsorientert» i forhold til SPKs rolle og de rammer virksomheten opererer innenfor. Inntrykket er at både ledelse og ansatte «vil videre», konkurrere og vokse. Dersom konkurranse blir en drivkraft i seg selv, og SPK ikke får anledning til å innta en rolle som innfrir forventningene, kan organisasjonen bli demotivert. Det vil derfor være viktig å balansere slike ambisjoner med andre utviklingsambisjoner som kan motivere og inspirere organisasjonens medlemmer.

Når det gjelder utvikling av teknologibaserte systemer, har SPK åpenbart lyktes. Både interne systemer og prosesser og samhandlingen med kunder og medlemmer er modernisert gjennom teknologibasert systemutvikling. SPK vist evne til å styre store investeringsprosjekter etter planen. Vi har ikke grunnlag for å si noe sikkert om hva som har vært de viktige faktorene for å lykkes med det, utover de finansielle mulighetene som har vært til stede.

Man må imidlertid anta at både kompetanse, kultur og styringsevne i form av god ledelse og prosessstyring har vært medvirkende årsaker. En kan tenke seg at med disse faktorene «i bånd», har SPK klart å nyttiggjøre seg de gode finansieringsmulighetene som er blitt tilbudt.

8.3.2 Styring og styringsdialogen

Ved etableringen av SPK som forvaltningsbedrift var det behov for å forbedre styrings- og kommunikasjonspraksisen mellom departement og SPK, blant annet gjennom styringsdialogen og en tydeligere arbeidsdeling. Vårt hovedinntrykk er at det er en avklart og felles forståelse av styrings- og ansvarsforhold i dag, og at styringsdialogen fungerer etter hensikten og gjennomføres på en ryddig måte. ASD sørger også for at styringssignalene fra FIN og KMD er godt koordinert mot SPK. Tilknytningsformen som forvaltningsbedrift ser i sum ut til både å ha dekket departementets behov for styring og fungert tilfredsstillende som ramme for utvikling av SPK som organisasjon.

Informantene gir inntrykk av at både den formelle styringsdialogen og den uformelle dialogen mellom departementet og SPK fungerer godt og er preget av tillit og åpenhet, og at etatsstyringsmøtene gjennomføres på en strukturert og ryddig. Det gis riktignok eksempler på saker som kunne vært håndtert bedre. Men viktigere er det at styringsformen fungerer etter hensikten, og at det er felles oppfatning av at SPK har betydelig handlefrihet innenfor de mål og rammer som trekkes opp, i tråd med mål- og resultatstyringsprinsippet.

Et ankepunkt fra flere av SPK-informantene er at styringen synes å ha hatt for lite fokus på SPKs strategiske utvikling. Det dreier seg om å avklare SPKs fremtidige rolle, herunder om muligheten til å konkurrere – i første omgang om offentlige tjenestepensjoner (kommunemarkedet). Det er nå lagt opp til en omforent prosess mellom departement og SPK som skal avklare SPKs framtidige utvikling.

Departementet har så langt lagt det eksisterende regime til grunn, og har vært usikker på behovet for og hensiktsmessigheten av å utvide SPKs «marked». Dette gir seg uttrykk i en viss spenning mellom SPK og departement, der en kan fornemme at departementet oppfatter SPK som vel offensiv i retning av å ville utvide virksomheten og gå nye veier. SPK har oversendt et utkast til strategi til departementet som inneholder en argumentasjon for å kunne konkurrere, og som derfor vil redefinere SPKs grunnleggende rolle.

I denne sammenheng er dette å betrakte som en del av de styringsutfordringer som en forvaltningsbedrift vil møte i dialog med departementet, og som krever en politisk beslutning. Dersom SPK hadde vært et statsforetak eller selskap, ville styret vært det rette forum å ta opp slike spørsmål i. Men også her ville en måtte gå til eier for avklaring – det vil si departementet – dersom spørsmålene var av grunnleggende art knyttet til virksomhetens rolle eller virksomhetsidé. Styret ville likevel kunne fungere som et forum for strategiske diskusjoner som ville kunne belyse saken bredere og mer helhetlig, og fungere både som støtte og korrektiv for ledelsen. Et slikt forum mangler lederen av en forvaltningsbedrift. Det kunne i seg selv tenkes å være et argument for en friere stilling, som selvfølgelig må veies opp mot andre hensyn, blant annet behovet for politisk styring. Men spørsmålet er kanskje først og fremst hvilket behov for strategiske drøftinger SPK har. Dersom SPK fortsatt skal være en monopolleverandør av en statlig pensjonsordning er det behovet avgrenset. Noe annet ville det vært hvis SPK skal operere i et marked med konkurranse.

8.3.3 Behovet for politisk styring

Et vesentlig spørsmål i vurderingen av om forvaltningsbedriftsformen er velegnet som tilknytningsform fremover, er knyttet til behovet for politisk styring av SPK. Hvis behovet er lite, gir det grunnlag for å undersøke om selskap eller foretak kan være alternative organisasjonsformer. For staten er spørsmålet om det er behov for å kunne styre direkte i form av etatsstyring (innenfor forvaltningen) eller indirekte i form av eierstyring (selvstendige juridiske objekter utenfor forvaltningen).

En sentral begrunnelse for å beholde virksomheter med utvidete fullmakter (forvaltningsbedrifter og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter) innenfor statsforvaltningen er behovet for politisk styring. Det var også et viktig hensyn da SPK ble gjort om til forvaltningsbedrift. Blant annet ble det lagt vekt på at SPK hadde myndighetsoppgaver og en rådgiverrolle overfor departementet som var relativt tett integrert i virksomheten. Det var også mer praktiske argumenter, som at man ikke så behovet for å organisere en virksomhet utenfor staten når hovedtyngden av oppgavene gjelder monopol tjenesteyting overfor statlige brukere.

I vår gjennomgang har imidlertid de politiske styringsbehovene vært vanskelig å få øye på, utover behovet for å ha en trygg, effektiv og kundeorientert leverandør av tjenestepensjoner og boliglån. Verken i departementet, SPK eller hos andre aktører har det fremkommet andre, tydelige behov knyttet til styring av SPK. Den politiske oppmerksomheten på det statlige pensjonsområdet har vært knyttet til pensjonsreformen, ikke til SPK, med unntak av den negative oppmerksomheten som ble skapt rundt SPK tidlig på 1990-tallet på grunn av situasjonen den gang.

Vi har derfor forsøkt å forstå litt mer systematisk hvilke politiske styringsbehov som kan gjøres gjeldende og hvilke deler av staten som har disse behovene. Vi har lagt til grunn at formål og hovedoppgaver i hovedsak har vært de samme siden forvaltningsbedriften ble etablert, og derfor også det politiske styringsbehovet. Etter vår vurdering er myndighetenes behov for politisk styring på tjenstepensjonsområdet med relevans for SPK knyttet til:

1. Statens rolle som arbeidsgiver
2. Statens rolle som tjenstepensjons- og boliglånsleverandør gjennom SPK
3. Statens rolle som fagdepartement på pensjonsområdet
4. Statens ansvar for den overordnede styring av statsfinansene
5. Statens rolle som regulator på finans, pensjons- og forsikringsmarkedet

Disse rollene er fordelt på ulike departementer. Spørsmålet er hvordan de berører SPK og hvilken betydning det har for tilknytningsformen. Hvordan ville disse styringsbehovene kunne ivaretas dersom SPK var tilknyttet staten som et statsforetak eller heleid statlig selskap?

1. Statens rolle som arbeidsgiver

Som arbeidsgiver har staten ansvaret for tilsettingsforholdet for ansatte i statsforvaltningen, herunder pensjons- og forsikringsforhold. Generelt innebærer det at staten må sørge for at de ansatte har en kompetent og sikker leverandør av de ytelsene medlemmene har rett på og en kontroll på utformingen av de goder staten som arbeidsgiver vil tilby eller inngå avtale om.²⁶

²⁶ Departementet har myndighet til å bestemme om arbeidstakere i en virksomhet utenfor statstjenesten kan være medlemmer i SPK (SPK-lovens § 5.2). Denne bestemmelsen kom i 2001. Før 2001 var det Stortinget som bestemte hvilke virksomheter utenfor staten som kunne være medlemmer i SPK.

Arbeidsgiveransvaret for hovedtariffavtalen i staten ivaretas av Arbeidsgiverpolitisk avdeling i KMD. KMD søker utredningsbistand hos ASD i forbindelse med forhandlinger med hovedsammenslutningene, som etter behov bruker SPK til dette arbeidet. I tildelingsbrevet til SPK fremgår det at departementet forventer «støtte fra SPK i forbindelse med lokale forhandlinger og ved endringer av pensjonsregelverket». For øvrig har SPK ansvar for at medlemmene får de ytelsene de har krav på i henhold til reglene i hovedtariffavtalen.

Spørsmålet er om dette har relevans for hvordan SPK er organisert. Sannsynligvis kunne disse behovene ivaretas like godt dersom SPK var organisert som et selskap utenfor statsforvaltningen. Det vil ikke påvirke statens muligheter for å bestemme hvilke ansatte som har rett til en statlig tjenstepensjonsordning, og staten vil fortsatt ha tilgang til sin egen tjenesteleverandør. Hensynet til sikkerhet i leveransene, kvalitet og service kan ivaretas gjennom eierstyring til erstatning for direkte etatsstyring. Pensjonsfaglig bistand må antas å kunne bli kjøpt etter avtale, men en vil måtte akseptere at muligheten for å kunne styre slik bistand direkte vil være svakere.

2. Statens rolle som tjenstepensjons- og boliglånsleverandør til statsansatte gjennom SPK

Statsforvaltningsavdelingen i FAD hadde etatsstyringsansvaret for SPK fram til 1.1.2010, da ansvaret ble overført til Pensjonsavdelingen i ASD. I rollen som tjenesteleverandør skal staten gjennom SPK sikre en god og effektiv administrasjon av ordningene, slik at medlemmene får de ytelsene de har krav på til riktig tid, og en kostnadseffektiv forvaltning av pensjonsforpliktelsene.

Som tjenesteleverandør har SPK også et ansvar for å forvalte og bidra til utvikling av eget regelverk, altså SPK-loven med tilhørende regelverk, på vegne av departementet. I dette ligger det blant annet tolkning av regelverket og forslag til endringer. Slikt arbeid krever ofte samarbeid med departementet. Departementet kan be SPK om bistand dette, men SPK kan også selv ta initiativ til endringer. Både i tildelingsbrevet og andre formelle dokumenter (SPKs instruks, lederavtalen med direktøren) fremgår det at departementet forventer bistand til slikt arbeid.

Departementet har ingen rolle som klageorgan. Klager på enkeltvedtak (tilståelse av pensjon²⁷) kan ankes til Trygderetten, og deretter videre til lagmannsrett og Høyesterett. Men SPK må ta opp enkelte andre saker med departementet, knyttet til større feil. For eksempel må avskrivning av feilutbetalinger over kr 300 000 avklares med ASD. ASD avgjør også andre, spesielle saker, for eksempel når en pensjonist har fått for lite utbetalt pensjon og kravet knytter seg til en periode utover 13 år, som er foreldelsesfristen.

Som et direkte styrt forvaltningsorgan er SPK underlagt instruksjonsmyndighet fra departementet og kan pålegges nye ordninger, slik som for eksempel veteranordningen for FD.

Hvilken betydning disse forholdene for SPKs tilknytningsform? I utgangspunktet kan tenke seg at staten ville ha kunnet ivareta de samme oppgavene gjennom et heleid statlig selskap. Men i så fall måtte det gjøres formelle avklaringer av vedtaksformen (enkelvedtak) knyttet til hvordan tilståelse av pensjon skulle ivaretas, enten gjennom delegering av vedtaksmyndighet til selskapet eller ved å finne en annen rettslig form. Dessuten måtte en gå opp noen grenser og samarbeidsformer knyttet til bidrag til utvikling av eget regelverk. Tilsvarende måtte det etableres prosesser for håndtering av større feil i saksbehandlingen. I sum antar vi at statens rolle som slike forhold ille

²⁷ Vedtak om individuelle rettigheter etter pensjonsordninger som SPK administrerer er å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven

kunne løses, slik at statens rolle tjenestepensjonsleverandør også ville kunne ivaretas på tilfredsstillende vis av SPK organisert som et statsforetak eller statlig eid selskap.

Vi antar også at rollen som boliglånsleverandør like gjerne kan ivaretas i et selskap utenfor statsforvaltningen, som innenfor.

3. Statens rolle som fagdepartement på pensjonsområdet

Arbeidsdepartementet ved Pensjonsavdelingen er fagdepartement på pensjonsområdet. SPK har en faglig rådgiverrolle (direktoratsrolle) overfor departementet/-departementene i pensjonsfaglige spørsmål. I tillegg til å bistå ASD som fagdepartement, bidrar også SPK som nevnt med analyser og utredninger for KMD og FIN i ulike egenskaper.

Omfanget av utredningsbistand er relativt beskjeden (3–4 årsverk). Dersom SPK skulle bli et statlig eid selskap utenfor statsforvaltningen, kunne en tenke seg at det kunne inngås avtaler om faglig bistand til departementet i det nødvendige omfang. Men med økt avstand kan rollen som (nøytral) rådgiver blir vanskeligere å ivareta. I alle fall ville det være tilfelle dersom SPKs konkurranseflate økte. Som aktør i konkurranse med andre aktører ville SPKs rolle som nøytral rådgiver bli vanskeliggjort.

4. Statens behov for overordnet styring av statsfinansene

FIN har det overordnede ansvaret for statsfinansene, og har en interesse i å følge med i og påvirke de økonomiske forpliktelser staten har gjennom statsgarantien. Denne rollen ivaretas gjennom behandlingen av statsbudsjettet. Som det utøvende organ for forvaltningen av pensjonsmidlene, er det viktig at SPK er godt styrt og organisert. I den sammenheng vil FIN ha en naturlig interesse av å påvirke SPKs tilknytningsform og rolle. Og det er helt åpenbart at FIN vil være en sentral aktør i vurderingen av eventuelle grunnleggende endringer av SPK, for eksempel en fondering, som vil ha betydelige økonomiske konsekvenser.

Hvorvidt dette har betydning for SPKs tilknytningsform, og om statens interesser kunne ivaretas like godt dersom SPK var et statsforetak eller et heleid statlig selskap, faller utenfor denne evalueringen. Det er imidlertid grunn til å tro at overgang til å være et rettssubjekt utenfor staten som sådan vil reise en debatt blant annet om fondering.

5. Statens rolle som regulator på finans-, pensjons- og forsikringsmarkedet

FIN har et overordnet ansvar som regulator på området. Finanstilsynet fører tilsyn med de private pensjons- og forsikringsleverandørene, mens tilsynet med SPK er lagt til ASD, jf. økonomireglementet i staten. Finanstilsynet skal i sin virksomhet også vurdere konkurransesituasjonen i finansmarkedet. Ellers er det Nærings- og fiskeri-departementet (NFD) med Konkurransetilsynet som underliggende, operativt organ som har det generelle ansvaret for konkurransepolitikken.

Konkurransesituasjonen på pensjons- og forsikringsmarkedet kan ha betydning for statens ønsker med SPK. Dersom konkurransen ble vurdert å være utilstrekkelig for skape et effektivt marked, kunne det begrunne et ønske fra staten side om å ha en egen tilbyder av pensjons- og forsikringsprodukter som kan konkurrere med de eksisterende aktørene. Det ville være FIN og NFD som i så fall måtte målbære slike synspunkter. I et slikt scenario måtte en tenke seg at SPK fikk utvide produktporteføljen til å omfatte innskuddsbasert tjenestepensjoner og andre produkter som tilbys eller vil bli tilbudt i markedet.

I så fall ville det være naturlig å organisere SPK friere i forhold til staten, men slik at staten likevel hadde kontroll – i alle fall den første tiden. Det ville formodentlig innebære en eller annen form for statlig eid selskap, der staten utøvde sin styring

gjennom eierskap. En slik løsning ville også reise spørsmålet om det ut fra konkurransemessige forhold ville være nødvendig å konkurranseutsette statens eget pensjonsprodukt.

Vurdering

Basert på foregående drøfting, er det ikke fremkommet noe som tilsier at dagens tilknytningsform ikke sikrer staten en tilfredsstillende styring. Det politiske styringsbehovet knyttet til SPK som sådan ser ut til ha vært mindre enn det som ble lagt til grunn da forvaltningsbedriftsformen ble valgt. Statens styringsbehov på pensjonsområdet er også knyttet til andre sektorer og organer, som i liten eller ingen grad vil være påvirket av en annen organisering av SPK. Det er grunn til å tro at de behov som er knyttet til styring av SPK, kan ivaretas tilfredsstillende, også dersom SPK var organisert utenfor forvaltningen som et statsforetak eller heleid statlig foretak, så lenge staten har full kontroll med virksomheten (det mente i og for seg også Statskonsult i 1999, selv om de konkluderte med at forvaltningsbedriftsformen var bedre egnet – den gang). Men styringen vil ha en annen karakter og skje mer indirekte gjennom eierstyring istedenfor direkte gjennom etatsstyring.

Dette resonnementet innebærer imidlertid ikke noe argument for å fristille SPK fra staten, men er kun et forsøk på å belyse konsekvensene av en friere tilknytningsform for SPK slik virksomheten er definert i dag. Argumentene for en eventuell fristilling vil måtte finnes i andre begrunnelser.

Dessuten vil vurderingen av det politiske styringsbehovet kunne bli en annen dersom SPKs rolle ble endret fra å være en leverandør på et monopolområde som i dag, til å konkurrere i et marked.

9 Er formålet med omdanningen innfridd?

I dette kapittelet gjør vi en oppsummerende vurdering av om formålet med omdanningen av SPK til forvaltningsbedrift er oppnådd, og om tilknytningsformen fungerer godt i forhold til utfordringene og rammebetingelsene fremover. Fremstillingen er basert på vurderingsavsnittene i kapittel 5.8 foran.

Hovedbilde er at SPK har håndtert utfordringene i perioden fra 2000 til i dag på en høyst tilfredsstillende måte, og vesentlig annerledes og bedre enn det foregående tiår. Også 1990-tallet var kjennetegnet av store endringer for SPK i form av tilførsel nye ordninger og volumvekst, men SPK håndterte ikke utfordringene godt nok, og fremsto sent på tiåret som en offentlig tjenstepensjonsleverandør som slet med forsinkede utbetalinger, restanser, dårlig kvalitet og service i saksbehandlingen, høy feilprosent, lange ventetider på telefonen og dårlig omdømme. Utviklingen etter omdanningen til forvaltningsbedrift i 2001 har vært vesentlig annerledes og bedre.

De nye og mer fleksible rammene som forvaltningsbedriftsformen ga – særlig på økonomisiden – har sammen med utvikling av en kunde- og serviceorientert kultur vært viktige faktorer for å utvikle SPK til den organisasjonen den fremstår som i dag. SPK fremstår som en moderne og oppdatert tjenesteleverandør, som i all hovedsak når sine mål. Tilknytningsformen som forvaltningsbedrift har fungert tilfredsstillende både som ramme for utvikling av SPK som organisasjon og som mekanisme for departementets behov for styring. Utad skårer SPK høyt på omdømme og kundetilfredshet. Hva har vært erfaringene med forvaltningsbedrift som tilknytningsform? Evalueringen viser at SPK også har styrket kompetansen vesentlig siden omgjøringen til forvaltningsbedrift, og utviklet en mer forretnings- og kundeorientert kultur. Dessuten har SPK lyktes med å utvikle nye, sentrale IKT-systemer, som ledd i å modernisere interne prosesser og tjenesteytingen overfor kunder og medlemmer.

I stort må man si at formålet med omdanningen til forvaltningsbedrift er nådd, at SPK har vist den ønskede omstillingsevne og at virksomheten står rustet til å møte fremtiden – gitt at det ikke skjer vesentlige endringer i rolle og rammebetingelser.

9.1.1 Endrede rammebetingelser og volumvekst har krevd mer av SPK

Utgangspunktet er at SPKs formål og hovedoppgaver i stort har vært uendret de siste 20 årene, siden St.meld.nr 33 (1993–1994). Likevel har betydelige endringer i rammebetingelser krevd mye av SPK i perioden 2001–2014: Vekst i antall medlemmer, til dels omfattende endringer i regelverket som har påvirket innholdet og kompleksiteten i ordningene samt økte kundeforventninger knyttet til effektivitet, kvalitet, service informasjon. Dessuten har det vært en mer krevende etterspørsel fra medlemmer og kunder, både på grunn av et økt antall fristilte virksomheter og endringer i regelverket. Utfordringene har derfor ikke bare vært knyttet til å tilpasse seg nye formål og hovedoppgaver, men å håndtere endringer i volum, regelverk og kundeforventninger samtidig.

Det har vært en betydelig volumøkning i antall saker som følge av økt medlemstall og antall pensjonister i SPK, noe som var en viktig begrunnelse for valg av tilknytningsform. Det har også vært en sterk vekst i antall boliglånskunder og i oppgaver knyttet til rådgivning, analyser og kurs til medlemmer og kunder, og på forsikringsområdet på grunn av veteranordningen for forsvarspersonell og et økt antall skademeldinger som følge av terroranslagslaget 22. juli 2011. Oppgavene knyttet til rollen som faglig rådgiver for departementet har vært viktig i en tid med mange endringer på området, men i omfang utgjort en liten håndfull årsverk og således vært relativt beskjeden..

Det faktum at SPK fortsatt kun kan tilby det eksisterende ytelsesproduktet, ser ut til å være grunnen til at det ikke er opprettet datterselskap. Det har rett og slett ikke vært behov for det. Utover dette, ser det ut til at SPK har tatt i bruk de virkemidlene forvaltningsbedriftsformen har tilbudt.

9.1.2 Konkurransen om de fristilte

Fristillingen av statlige virksomheter medførte at SPK befant seg i en konkurranse-situasjon om å beholde disse som kunder, etter at de fritt kunne velge andre pensjonsleverandører. SPKs virkemidler for å konkurrere om (beholde) de fristilte virksomhetene har vært kvaliteten og servicen knyttet til produktet, men ingen mulighet til å tilby alternative private produkter. Konkurransen om å beholde de fristilte virksomhetene har vært med på å prege utviklingen av SPK i retning av mer kunde- og markedsorientering.

De fristilte virksomhetene som har forlatt SPK, har begrunnet det med et ønske om et rimeligere pensjonsprodukt, større fleksibilitet og forutsigbare kostnader. Det har SPK ønsket å tilby, men ikke fått anledning til. En rekke fristilte virksomheter har meldt seg ut på 2000-tallet, selv om flere også har valgt å opprettholde SPK som leverandør. Vi har ikke grunnlag for å si noe sikkert om hvorfor disse har valgt å bli, men inntrykket er at god service og oppfølging av kunder og medlemmer har vært medvirkende. Samtidig ser en minst like viktig årsak ut til å være intern motstand blant de ansatte i medlemsbedriftene mot å gå ut av SPK.

Over tid må en anta at presset på det ytelsesbaserte tjenstepensjonsproduktet vil medføre at de fleste fristilte virksomhetene melder seg ut, dersom SPK ikke kan levere produkter med større konkurransekraft. Det eneste som synes å kunne hindre en slik utvikling på lenger sikt, vil være et nytt pensjonsprodukt som kan konkurrere med de eksisterende pensjonsproduktene. Utfallet vil også avhenge av *når* det kan skje.

For SPK innebærer ikke en utmelding uten videre en umiddelbart redusert aktivitet. Flere fristilte virksomhetene har valgt å lukke ordningene, hvilket innebærer at SPK vil betjene disse kundene og medlemmene så lenge de er en del av ordningen, både som yrkesaktive og pensjonister. Men over tid vil selvsagt aktiviteten knyttet til de utmeldte reduseres.

9.1.3 SPK har utviklet seg til en moderne tjenesteleverandør

Hovedinntrykket er at SPK fremstår som en moderne og oppdatert tjenesteleverandør i 2014. Vi har konstatert at SPK i all hovedsak når målene som er satt for virksomheten i de årlige tildelingsbrev, og ellers innfrir de øvrige krav og forventning som er stilt i styringsdialogen. Tilknytningsformen som forvaltningsbedrift har fungert tilfredsstillende både når det gjelder departementets behov for styring og som rammer for utvikling av SPK som organisasjon.

SPK har utviklet organisasjonen og styrket kompetansen vesentlig siden omgjøringen til forvaltningsbedrift, gjennom en aktiv rekruttering av ledere og nøkkelpersoner og utvikling av en mer forretnings-, markeds- og kundeorientert kultur. Særlig viktig har det vært å lykkes med utvikling av nye systemer for å modernisere interne prosesser og tjenesteytingen overfor kunder og medlemmer. Utad skårer SPK høyt på omdømme og kundetilfredshet, en situasjon som er radikalt forskjellig fra situasjonen på 1990-tallet.

9.1.4 En ny organisasjonskultur har vært en drivkraft for endring

En endring av kulturen startet de første årene etter omgjøringen, eller kanskje og før. Den var knyttet til flere faktorer: Den politiske situasjonen, med en statsråd som hadde signalisert muligheter for å gjøre om SPK til et selskap, den nye direktørens og de nye lederne bakgrunn fra næringslivet og friske blikk på virksomheten, de nye rammebetingelsene forvaltningsbedriften ga og en vilje hos mange av medarbeiderne til å komme ut av en situasjon med dårlig omdømme. Også ytre faktorer påvirket kulturutviklingen i SPK; antakelig stimulerte særlig konkurransen om å beholde de fristilte virksomhetene til kundeorientering og mer forretningsorientert tenkning.

Vi opplever disse kulturtrekkene som en viktig, positiv drivkraft i utviklingen av SPK til den virksomheten den er i dag. Men sett utenfra kan spørre seg om kulturen er blitt i «overkant forretningsorientert» i forhold til SPKs rolle og de rammer virksomheten opererer innenfor. Inntrykket er at både ledelse og ansatte «vil videre», konkurrere og vokse. Dersom konkurranse blir en drivkraft i seg selv, og SPK ikke får anledning til å innta en rolle som innfrir forventningene, kan organisasjonen bli demotivert. Det vil derfor være viktig å balansere slike ambisjoner med andre utviklingsambisjoner som kan motivere og inspirere organisasjonens medlemmer.

Tydelig er det i alle fall at SPK ikke er tilfreds med dagens manglende muligheter til å konkurrere eller å kunne tilby fristilte virksomheter et mer fleksibelt produkt. SPK har etterlyst at staten som eier tar et tydelige strategisk valg, og har tatt initiativ til blant annet å kunne tilby andre produkter og å kunne konkurrere med det eksisterende ytelsesproduktet i kommunemarkedet. Disse initiativene er hovedsakelig begrunnet i bedriftsøkonomiske argumenter som stordriftsfordeler o.l., ikke i politiske, samfunns- eller medlemsbaserte argumenter.

9.1.5 Økonomimodellen har fungert som støtte for vekst og omstilling, men må videreutvikles

De økonomiske frihetsgradene som forvaltningsbedriftsformen tilbyr gjennom nettobudsjettering av driften har økt handlingsrommet og fleksibiliteten i økonomistyringen. Sammen med et system for prising av tjenestene har det gitt grunnlag for en aktivitetsbasert økonomi der økt produksjon har gitt økte inntekter, og dermed også muligheten til å utvide driften i takt med volumendringene. Muligheten til å avskrive investeringer over flere år har sammen med renteberegning av lån i statskassen gitt et riktigere bilde av driftskostnadene enn en ordinær bruttobudsjettert virksomhet ville kunne gitt gjennom bruk av kontantprinsippet. Et korrekt bilde av driftskostnadene er dessuten en forutsetning for å kunne prise tjenestene riktig.

Samtidig har nok statens vilje til å gjøre betydelige investeringer i utvikling av IKT-systemer også vært en forutsetning for å ha lyktes med den omstillingen SPK har vært gjennom de siste årene. Det gjelder uavhengig av forvaltningsbedriftsformen.

Men økonomimodellen har også noen utfordringer, først og fremst knyttet til prisfastsettelse av de administrative tjenestene. Det foreligger det ikke noe marked med prisdannelse av de ytelse som SPK gir. Stykkprisene beregnes i et system som er vanskelig å forstå og kontrollere, og som i prinsippet kan konstrueres slik at de gir det ønskede resultat. Det samme gjelder administrasjonspremien. Modellen krever mye av SPK som skal forvalte og utvikle og justere prisene i takt med faktorer som påvirker, og av departementet som skal kontrollere og godkjenne prisene. Det gjelder både stykkprisene og administrasjonspremien. Den sterke veksten i SPKs driftsutgifter har ikke bare vært muliggjort gjennom volumvekst, men også økning i prosentatsen på administrasjonspremien. Den såkalte top Prismodellen, som er et system for å dekke driften av SPK, er også en kompliserende faktor som hindrer transparens. Ordningen innebærer i første ledd innkreving av en administrasjonspremie til SPK Forsikring og i neste ledd fakturering av stykkprisbaserte tjenester fra SPK Forvaltning med bakgrunn i de inntekter første leddet har gitt. Det er behov for å forenkle økonomimodellen, slik at den blir mer transparent.

9.1.6 Behov for mer fokus på kostnadseffektivitet og riktig prising

Det er positivt at både SPK og departementet har viet dette spørsmålet mer oppmerksomhet de siste årene, og ønsker å justere og forenkle systemet. Det gjelder både spørsmålet om hvor riktige de såkalte stykkprisene er fastsatt i forhold til de underliggende kostnader, om en bør differensiere administrasjonspremien mellom kundegrupper og om toprismodellen kan forenkles. Det kan bidra til å gjøre systemet mer transparent, slik at det kan kommuniseres til omverdenen på en forståelig måte og dermed også ha den nødvendige troverdighet. Ikke minst viktig vil de være å kunne differensiere mellom kundegrupper, slik at både monopoldelen og den konkurranseutsatte delen av kundemassen (de fristilte virksomhetene) faktisk betaler for det de får.

I jakten på å utvikle kvalitativt gode tjenester og håndtere endringer og volumvekst blant annet gjennom investering i nye, teknologibaserte systemer og prosesser, har det vært fokusert lite på kostnadseffektivitet, både internt i SPK og i styringsdialogen med departementet. Men vi ser at spørsmål knyttet til effektivitet og realisering av gevinster av investeringene er tatt opp i tildelingsbrevet for 2013 og 2014, og at SPK også vektlegger dette i sin strategi.

Det kan være grunn til å spørre om den beskjedne oppmerksomhet om ressursbruk og kostnadseffektivitet har med nettobudsjetteringsordningen å gjøre. En kan tenke seg at brutto kostnader har mindre interesse for de bevilgende myndigheter, når det kun er nettoresultatet som skal bevilges og som har (direkte) økonomiske konsekvenser for staten. Men nettopp derfor er det viktig å rette oppmerksomhet både mot produktivitetsutviklingen og de andre faktorene enn volum som driver SPKs inntekter og utgifter, nemlig administrasjonspremien og stykkprisene. Særlig gjelder det fordi størstedelen av SPKs virksomhet er et monopol.

Generelt mener vi at dersom nettobudsjetterte virksomheter ikke er utsatt for konkurranse eller andre mekanismer som kan virke regulerende på kostnads- og prisutviklingen, er det en særlig styringsutfordring å overvåke utviklingen for å sikre at organisasjonens drives effektivt. Hva angår SPK, ser vi behov for å utvikle mer presise verktøy for å måle utviklingen i produktivitet og effektivitet.

9.2 Er dagens tilknytningsform og rammebetingelser hensiktsmessige for å møte fremtiden?

9.2.1 SPK er rustet til å møte utfordringene

Befolkningen og sysselsettingen i offentlig sektor har vokst og vil fortsette å vokse. Veksten har vært – og vil være – sterkest i kommunesektoren, mens statsområdet ser sysselsettingsmessig ut til å stabilisere seg. Det innebærer at SPK også i tiden fremover kunne vente en jevn vekst i antall medlemmer, basert på dagens kundegrupper. Det eneste som kan rokke ved det bildet er store endringer i SPKs kundegrupper, for eksempel ved at lærerne skulle velge en annen pensjonsleverandør eller fristillingen av statlige virksomheter skulle skyte fart, for eksempel ved at universitets- og høyskolesektoren meldte seg ut. Særlig det første ville medføre store konsekvenser for SPK.

SPK må vente at de fristilte virksomhetene som fortsatt er kunder, vil melde seg ut på sikt, med mindre man kan tilby et mer konkurransedyktig produkt. Dagens ytelsesprodukt kjennetegnes ved høye og uforutsigbare kostnader og liten fleksibilitet. SPK ønsker derfor å kunne tilby produkter som kan konkurrere med de private leverandørene om de fristilte virksomhetene.

Konkurransetilstanden i det offentlige tjenstepensjonsmarkedet er annerledes enn før. De private selskapene har hovedsakelig trukket seg ut av kommunemarkedet, og i praksis er det bare KLP som nå tilbyr et ytelsesprodukt i det markedet. I privat sektor er

interessen for å levere ytelsesprodukter svært liten, og oppmerksomheten er rettet mot innskuddspensjon. Derfor ønsker SPK å konkurrere med ytelsesprodukter i det kommunale markedet, og opplever å være konkurransedyktig i forhold til KLP.

Så langt har SPK måttet nøye seg med sitt eksisterende «marked». Også innenfor det vil man stå foran produktendringer og sannsynligvis nye krav og forventninger fra kunder og medlemmer. Med bakgrunn i de omstillinger SPK har gjennomført det siste drøye tiåret, tyder alt på at organisasjonen vil kunne håndtere disse utfordringene. Denne evalueringen viser at SPK har de kompetansemessige, teknologiske, økonomiske og organisatoriske forutsetninger for å møte en fremtid innenfor de eksisterende rammer. Det gjelder også håndtering av et nytt offentlig pensjonsprodukt. For eksempel vil en eventuell fremtidig påslagsmodell antakelig ha klare likhetstrekk med den stortingspensjon SPK allerede leverer.

9.2.2 Konkurransen om de fristilte kan utvikle seg ulikt

Også innenfor dagens rammer kan situasjonen utvikle seg ulikt for SPK, først og fremst i forhold til de fristilte virksomhetene. Dersom det nye pensjonsproduktet man antar vil komme i statlig sektor tilfredsstiller kravene til de fristilte virksomhetene bedre og dermed blir mer konkurransedyktig mot andre produkter i markedet, vil SPK ha bedre muligheter til å beholde de eksisterende kundene og være bedre rustet til å konkurrere om fremtidige fristilte virksomheter (men neppe vinne noen tilbake som er gått ut). Det vil innebære at SPK fortsatt vil ha en (større) konkurranseflate mot de fristilte virksomhetene og således måtte opptre som en aktør i et konkurransemarked. Men dersom det nye pensjonsproduktet kommer senere og/eller blir så lite attraktivt at det ikke representerer noe reelt valg for de kundene SPK kan konkurrere om, vil SPK over tid gå tilbake til rollen som monopolleverandør.

9.2.3 Skal SPK utvide sitt mandat og konkurrere om andre kunder?

Hva som vil være en hensiktsmessig tilknytningsform fremover, vil først og fremst avhenge av hvilken rolle SPK skal ha. Skal SPK fortsatt avgrenses til å levere et definert pensjonsprodukt til den statlige monopoldelen og konkurrere om fristilte virksomheter, eller skal SPK utvikles til en aktør som kan konkurrere på et marked – og i så fall hvilket, det kommunale markedet eller også det private?

Det spørsmålet må besvares ut fra en bredere analyse av forhold som ligger utenfor denne evalueringens mandat. Det enkle, bedriftsøkonomiske svaret er at SPK bør gis anledning til å utvide sin virksomhet for å utnytte sin kompetanse og ressurser, og således realisere de stordriftsfordeler man mener er et potensial i dag – slik SPK argumenterer for. Men de avgjørende spørsmålene er av samfunnsmessig karakter, og er dels knyttet til markedet for tjenstepensjoner i Norge og dels til SPKs rolle som sådan: Er det behov for mer konkurranse om tjenstepensjoner generelt og offentlige tjenstepensjoner spesielt? I så fall ønsker staten å bruke SPK som aktør som virkemiddel for å oppnå eller styrke konkurransen om offentlige og eventuelt private tjenstepensjoner. Eller skal SPKs rolle være å levere tjenstepensjon til statens egne ansatte, og avgrenses til det (i tillegg til boliglån)?

Dersom SPKs rolle blir redefinert til å være en aktør i et konkurransemarked, vil det utløse en serie med spørsmål knyttet til prising, eier-/tilknytningsform til staten, fondering osv. En eventuell fondering ville formodentlig nødvendiggjøre omgjøring til en eller annen form for foretak eller selskap.

9.2.4 Politisk styringsbehov ikke avgjørende for tilknytningsformen

En av Statskonsults begrunnelser for å foreslå forvaltningsbedrift istedenfor foretak, var behovet for politisk styring – som man antok var betydelig. Men vår analyse viser at det politiske styringsbehovet knyttet til SPK ser ut til å ha vært mindre enn det som ble lagt til grunn da forvaltningsbedriftsformen ble valgt, og at dagens tilknytningsform ivaretar dette styringsbehovet. Statens styringsbehov overfor SPK består først og fremst i å ha kontroll med en sikker og god leverandør av tjenestepensjoner og boliglån til egne ansatte, og å ha tilgang til høyt kvalifisert, nøytral faglig rådgivning.

Statens styringsbehov på pensjonsområdet for øvrig er knyttet til andre sektorer og organer²⁸, og vil i liten grad ha betydning for hvilken tilknytningsform SPK har til staten. Det betyr at de kan ivaretas på en tilfredsstillende måte også hvis SPK organiseres utenfor forvaltningen som statsforetak eller heleid statlig foretak, så lenge staten har full kontroll med virksomheten. Forskjellen vil bestå i statens styring vil ha en annen karakter og skje mer indirekte gjennom eierstyring istedenfor direkte gjennom etatsstyring.

Dette innebærer at de politiske styringsbehovene ikke er avgjørende for spørsmålet om SPK bør forbli en forvaltningsbedrift eller få en friere stilling utenfor staten som statsforetak eller statlig eid selskap. Staten kan ivareta sine styringsbehov også gjennom andre tilknytningsformer, men da på andre måter. Det er selvfølgelig ikke noe argument i seg selv for å velge en annen tilknytningsform, men åpner for muligheten til å vurdere det – også innenfor dagens rammer.

9.2.5 SPKs strategi er bestemmende for valg av tilknytningsform

Dersom behovet for politisk styring kan ivaretas like godt gjennom andre tilknytningsformer, blir spørsmålet hva som skal være avgjørende for valg av tilknytningsform – gitt at dagens mandat for SPK videreføres. Spørsmålet er egentlig todelt:

1. Er det behov for å endre dagens tilknytningsform, eller vil den fungerer den tilfredsstillende også i tiden fremover? Kan den eventuelt videreutvikles til å møte fremtidige behov?
2. Vil det gi noen tilleggsverdi i å endre dagens tilknytningsform til et statsforetak eller statseid selskap, gitt at den tilfredsstillende statens behov for styring? Vil den skape en bedre beredskap for å kunne møte potensielle fremtidige utviklingstrekk?

Vi har langt på vei besvart det første spørsmålet i avsnitt 9.2.1, der vi vurderte at SPK vil kunne møte fremtidige utfordringer organisert som forvaltningsbedrift, gitt dagens mandat. Forvaltningsbedriftsformen har vist seg å fungere som en god plattform både for utvikling av SPK til en moderne tjenesteytende virksomhet, og for ivaretagelse av statens styringsbehov. Inntrykket er også at det innenfor dagens rammer skjer en kontinuerlig utvikling av virksomheten, både initiert av SPK selv og i styringsdialogen med departementet (jf. nåværende fokus på gevinstrealisering, vurdering av topriksmodell og stykkprisingsystem m.m.). Ut fra disse vurderingene er det ikke grunnlag for å foreslå noen annen tilknytningsform for SPK.

Men en kunne likevel tenke seg å gjøre SPK om til et foretak/selskap, dersom både departementet og SPK mente det ville gi et bedre økonomisk og styringsmessig grunnlag å drive virksomheten på. Det ville innebære statlig eierstyring og i prinsippet gi SPK større handlfrihet, ved at virksomheten ble et eget rettssubjekt utenfor statsforvaltningen. Spørsmålet er om et foretak/selskap vil gi noen positive tilleggs-

²⁸ I avsnitt 8.3.3 definerte vi fem roller: 1) statens rolle som arbeidsgiver, 2) statens rolle som tjenestepensjons- og boliglånsleverandør gjennom SPK, 3) statens rolle som fagdepartement på pensjonsområdet, 4) statens ansvar for den overordnede styring av statsfinansene, 5) statens rolle som regulator på finans, pensjons- og forsikringsmarkedet

effekter, i form av økonomisk, styringsmessig eller kulturell/identitetsmessig karakter, som ville utgjøre et bedre grunnlag for drift og utvikling av SPK. Større avstand til politisk ledelse, etablering av et styre og nye økonomiske rammevilkår med blant annet mulighet til å ta opp lån, ville formodentlig gi et SPK som ville være – og oppleve seg som – mer selvstendig i forhold til departementet og den politiske sfære. Strategiske spørsmål ville i stor grad bli flyttet fra styringsdialogen mellom SPK og departement til SPKs styre.

Men spørsmålet er jo hvilket behov det er for strategiske drøftinger i et styre, og hvilke gevinster som oppstår ved større avstand til politisk ledelse, dersom SPK fortsatt skal være et monopol for statens egne pensjonsytelser. Da er den grunnleggende strategien fastlagt, og det er kun bedriftsøkonomiske argumenter som står igjen som begrunnelse et eventuelt valg av selskap eller foretak som tilknytningsform. Det er selvfølgelig mulig at SPK som foretak/selskap kan utvikle en mer effektiv organisasjon enn forvaltningsbedriften. Men det er slett ikke sikkert, dersom det i hovedsak skal betjene et monopolområde. Dessuten kan spørre om organisering som foretak/selskap kan gi dysfunksjonelle effekter, for eksempel i form av en organisasjonskultur som identifiserer seg mindre med – og har mindre kompetanse om – statsforvaltningen, eller om rollen som faglig rådgiver kan bli svekket, når avstanden til det politiske systemet blir større. Uansett må en anta at departementet også i tiden fremover vil ønske å ha tilgang på pensjonsfaglig rådgivning, med det utviklingsbehovet som er knyttet til det statlige tjenstepensjonsproduktet.

Til sist kan en spørre om et fristilt foretak eller selskap ville ha større evne og/eller vilje til å utvikle riktige priser for tjenestene og skape transparens rundt pris- og kostnadsstrukturen. Alt annet likt, er det liten grunn til å tro det, fordi det ikke ville foreligge noen insitamenter for det. Samlet sett er det vanskelig å finne gode argumenter for at eierstyring av SPK som selskap vil gi bedre resultater enn direkte etatsstyring av SPK som forvaltningsbedrift. Statskonsult mente i 1999 at det var unaturlig at et selskap utenfor staten skulle betjene et statlig monopolområde. Vi mener at den vurderingen fortsatt er gyldig.

En alternativ tanke kunne være å bevege SPK i motsatt retning tilknytningsmessig, og gjøre virksomheten om til et ordinært bruttobudsjettert forvaltningsorgan (igjen). Vi har ikke gjort noen konkret vurdering av en slik løsning, men konstaterer at det ikke er fremkommet noe i denne evaluering som peker i en slik retning. Tvert i mot peker alle funnene på at det var et riktig grep å gjøre SPK om til en forvaltningsbedrift *fra* et ordinært forvaltningsorgan.

Vedlegg

- Vedlegg 1. Oversikt over kunder som har avviklet forholdet til SPK
- Vedlegg 2. Statskonsults forslag til omgjøring av SPK til forvaltningsbedrift
- Vedlegg 3. Om utviklingen av tilknytningsformer i staten
- Vedlegg 4. Prisliste for SPKs produkter

Kunder som har gått ut av ordningen i perioden 2000–2013

Når kunder (virksomheter) forlater SPK, skjer det i hovedsak gjennom frivillig opphør eller gjennom virksomhetsoverdragelse.

Når en virksomhet sier opp pensjonsordningen i SPK vil dette i utgangspunktet gjelde alle de ansatte. De ansatte vil da få oppsatte pensjonsrettigheter i SPK, og vil starte opptjening i virksomhetens nye pensjonsordning. De fleste virksomheter som sier opp sin pensjonsordning i SPK velger en løsning med *lukket ordning*, og vil derfor fortsatt ha noen ansatte med pensjonsordning i SPK.

Det kan imidlertid gis en *lukket pensjonsordning* for noen av de ansatte dersom virksomheten søker om det.

Lukking for alle ansatte på dato er en alternativ lukkemetode som kun er gitt unntaksvis ved frivillig opphør, senest innvilget for Statkraft desember 2013. Alle ansatte som er ansatt i virksomheten på lukketidspunktet blir med videre med samme medlemsfordeler, mens nyansatte meldes inn virksomhetens nye pensjonsordning.

Det kan også gis lukket pensjonsordning i SPK for de ansatte ved virksomhetsoverdragelse. Som virksomhetsoverdragelse i denne forbindelse regnes både når ansatte overføres til ny arbeidsgiver og ved endringer i en virksomhet som statlig nedsalg, fusjon, fisjon. Lukket ordning er aktuelt når virksomheten ikke kan få eller ikke kan få opprettholde pensjonsordning i SPK, eller at virksomheten ikke ønsker en pensjonsordning i SPK. Medlemskapet for de ansatte opphører dersom ikke ny arbeidsgiver søker om en lukket ordning i SPK.

Følgende virksomheter som helt har avviklet sitt forhold til SPK i perioden:

Tidspunkt (år)	Virksomhet
2000	Stiftelsen Teknologisk Institutt
2002	NINA-NIKU
2003	Unikorn AS
2006	Det norske samlaget
2006	Posten Norge AS
2006	Stiftelsen BRODD
2010	Bio-Medisinsk Innovasjon AS
2010	Lychèe International
2013	VESO (Veterinærmedisinsk oppdragscenter)
	SUM

Virksomheter som har forlatt SPK gjennom lukking av ordning (knyttet til alder og for nytilsatte) i perioden 2000–2013:

Tidspunkt (år)	Virksomhet
2000/01	<ul style="list-style-type: none"> • Posten Service Kantiner • Statkraft Anlegg AS • Postbanken/DNB • Postbanken/DNB/BBS • Ergobusiness AS/Postens økonomitjenester • AS Apotekernes Fællesinnkjøp • Arcus • Postbanken/DNB (blant annet Norsk kontantservice AS)

	<ul style="list-style-type: none"> • Norsk Medisinaldepot ASA, • NMD Apotekhandel AS • NMD Grossisthandel AS • Celexa Eiendomsforvaltning AS • Bane Tele AS • ErgoBusiness AS/Adviso AS • Post- og Teletilsynets Comlab
2002	<ul style="list-style-type: none"> • Postbanken/DNB/Norsk Kontantservice AS • Posten servicepartner AS • Statkraft SF Internasjonal Divisjon/SN Power
2003	<ul style="list-style-type: none"> • Isopharma • Vegproduksjon AS – Mesta AS • Statkraft Grøner • Ofotbanen AS (tidl. NSB) • SND / SVO • HMS Norge AS (fra Posten Norge BA • Statskonsult AS
2004	<ul style="list-style-type: none"> • Reiersøl og Lyngdal planteskoler AS • Kimen Såvarelaboratoriet AS
2005	<ul style="list-style-type: none"> • Secora AS (Kystverket Produksjon AS)
2006	<ul style="list-style-type: none"> • Statens Lånekasse for utdanning (overføring av støtteaktiviteter til Accenture ANS) • Byggforsk, Norges byggforskningsinstitutt, • Coor Service Management
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Gjennestad Gartnerskole • Treider College AS
2008	<ul style="list-style-type: none"> • Akvakulturforskning AS, Akvaforsk • Norsk Institutt for Naturforskning, NINA
2009	<ul style="list-style-type: none"> • Stiftelsen Kanvas, • Baneservice AS • Norsk Institutt for Vannforskning (NIVA
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Kjeller Vindteknikk AS • Nordic Dental Certification
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Nofima AS
2012	<ul style="list-style-type: none"> • Luftforsvarets hovedverksted Kjeller • Stiftelsen NORSAR
2013	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Museums IT</i> • <i>Restrack AS</i> • <i>Statkraft AS med datterselskaper</i> • <i>Oslo universitetssykehus, OUS HF,</i>

Nærmere om Statskonsults forslag om å gjøre SPK til forvaltningsbedrift

Statskonsults vurdering var at de identifiserte reformbehovene ikke kunne ivaretas som ordinært bruttobudsjettert forvaltningsorgan og at det derfor var nødvendig å endre tilknytningsform. Statskonsult så det som uaktuelt å organisere SPK som statsaksjeselskap eller stiftelse, og vurderte derfor følgende fire alternative modeller:

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

Statskonsults overordnede vurderinger gjengis i sin helhet (fra side 92 i rapporten):

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 innteks- og utgiftstrømmene 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.. Også tatt i betraktning betydningen av synliggjøring av behovet for utstyrsinvesteringer mv. 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 oversiktighet i det statlige organisasjonssystemet tilsier at organisatorisk særlovgivning så langt som mulig bør unngås, og at særskilte forhold bør vedtekts reguleres. Det bør derfor ikke være behov for å organisere SPK etter egen selskapslov. Statsforetaksmodellen 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 distriktsutviklingsfond. 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 monopolsituasjon, 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-/kontraktsbaserte kjøp og ikke minst juridiske virkemidler. En viss forskyvning fra etats-/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 i allfall på lengre sikt – også å gjøre med hvilken strategi staten som eier velger med hensyn til aktiv nedbygging til statens monopolområde eller aktiv tilpasning 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. 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.

Om ulike tilknytningsformer i staten

1 Forvaltningsorganer

Forvaltningsorgan er hovedformen innenfor statsforvaltningen og kan deles i tre undergrupper: ordinære forvaltningsorgan, forvaltningsorgan med særskilte budsjettfullmakter og forvaltningsbedrifter.

Forvaltningsorganer er en del av staten både juridisk og økonomisk. Staten har det fulle ansvaret for disse. Bevilgningsreglementet for Stortinget, regelverket for økonomiforvaltning i staten, offentlighetsloven og forvaltningsloven gjelder fullt ut for forvaltningsorganer, og de ansatte er underlagt tjenestemannsloven og tjenestetvistloven.

Ordinære forvaltningsorganer omfatter departementer og underliggende etater som direktorater, tilsyn, ombud og sentre. Disse har ulike oppgaver som for eksempel overordnet sektorstyring, tjenesteproduksjon, forvaltning av regelverk, stønader og tilskudd. Virksomhetene styres i hovedsak gjennom etatsinstrukser, tildelingsbrev og årlige budsjetter. Virksomhetene er bruttobudsjetterte (det vil si at utgifter og inntekter skal føres hver for seg), følger kontantprinsippet og det gis bevilgninger for ett år av gangen. Hovedtariffavtalen, Hovedavtalen og andre tariffavtaler som inngås mellom staten ved KMD og hovedsammenslutningene gjelder for de ansatte. Det foreligger rett og plikt til medlemskap i Statens pensjonskasse. I de senere årene har ordinære forvaltningsorganer fått utvidet sine fullmakter, for eksempel ved at stillingshjemmelsystemet er bortfalt. Dette gjør at forskjellen mellom de ordinære forvaltningsorganene og de som har fått særskilte fullmakter, er blitt mindre.

Forvaltningsorganer med særskilte (budsjett) fullmakter har større økonomisk handlefrihet enn ordinære forvaltningsorganer. Det vanligste er å gi unntak fra bruttoprinsippet, det vil si at virksomheten bare mottar en nettobevilgning fra Stortinget. Virksomheten avgjør selv fordelingen mellom drift og investeringer. Slike virksomheter beholder disposisjonsretten til et eventuelt positivt årsresultat, og har ansvaret for å dekke eventuelt negativt årsresultat. Dette gir virksomheten utvidet økonomisk og driftsmessig fleksibilitet, fordi den selv i utgangspunktet kan bestemme bruken av eksterne inntekter innenfor virksomhetens formål.

Utforming av slike fullmakter må begrunnes og avgjøres i det enkelte tilfellet, men har ofte vært begrunnet i virksomhetenes behov for fagligfrihet og selvstendighet. Det normale er også at disse har styrer¹. Det har vært en utvikling, særlig i perioden 1996–2006, der tidligere ordinære forvaltningsorgan innen forsknings, utdanning og verdibaserte virksomheter har blitt omdannet til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Eksempler på virksomheter er Forbrukerrådet, Energiinstituttet, Forsvarets forskningsinstitutt, Norges forskningsråd og universitet- og høyskolesektoren.

Forvaltningsbedrifter har også unntak fra bruttoprinsippet ved at Stortinget bevilger et netto driftsresultat, men dette gjelder kun for driftsbudsjettet (og ikke investeringsbudsjettet, slik tilfellet er for forvaltningsorganer med særskilte fullmakter). Dette gir økt frihet til å påvirke omfang og sammensetning av virksomheten. Forvaltningsbedriftenes investeringer bevilges med bruttobeløp i statsbudsjettet og er derfor mer bundet enn driften. Alle investeringer blir utgiftsført i statsbudsjettet i budsjettåret, men forvaltningsbedriftene har unntak fra kontantprinsippet ved at investeringene blir renteført og avskrevet over driftsbudsjettet. Dette skiller forvaltningsbedriftene fra

¹ Statskonsult rapport 1999:17

aksjeselskap, der investeringsmidlene blir registrert som aksjekapital eller lån. Det er imidlertid praksis for at forvaltningsbedriftene gjennom årlige stortingsvedtak får betydelig handlefrihet på investeringsiden.

Det er pr. i dag fem forvaltningsbedrifter: Statsbygg, Statens kartverk, Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK), SPK og NVE anlegg.

2 Statlige selskap

Statlige selskap er selvstendige rettssubjekt og der det er et eierforhold mellom staten og selskapet. Denne organisasjonsformen omfatter statsaksjeselskap, statsforetak og særlovselskap. Selskapene og foretakene blir regulert gjennom særlige regler for statsaksjeselskap i aksjeloven, gjennom statsforetaksloven og enkeltlover for særlovselskapa. Ansvar for forretningsdriften og økonomi og ligger hos selskapets styre og ledelse. Statsrådets konstitusjonelle ansvar som eier er knyttet til vedtak på generalforsamling, foretaksmøte eller årsmøte. Stortinget, kongen i statsråd eller departementet kan gjøre endringer i rammevilkår for selskapet.

Statlig næringsvirksomhet som driver i en konkurransesituasjon organiseres ofte som aksjeselskap. Eksempler på statsaksjeselskap kan nevnes Avinor, NSB og Posten. Statsforetaksformen brukes for virksomheter som i tillegg til å ha forretningsmessige mål også har overordnede samfunnsmessige eller sektorpolitiske mål. Vi har følgende statsforetak: Statkraft SF, Statnett SF, Gassnova, SIVA SF, Statskog SF og Enova SF. "Særlovselskap" er en samlebetegnelse på ulike selskaper som er organisert ved egen lov. Grunnen til at man har gitt slike lover er at man har ønsket å regulere visse forhold ved disse selskapene som ikke er regulert i aksjeloven eller statsforetaksloven. Selskap organisert etter særlov er: AS Vinmonopolet, Norsk Tipping AS, Innovasjon Norge, Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND) og Petoro AS. I tillegg er helseforetakene organisert som særlovselskap, og foretakene kan etter helseforetaksloven ikke gå konkurs.

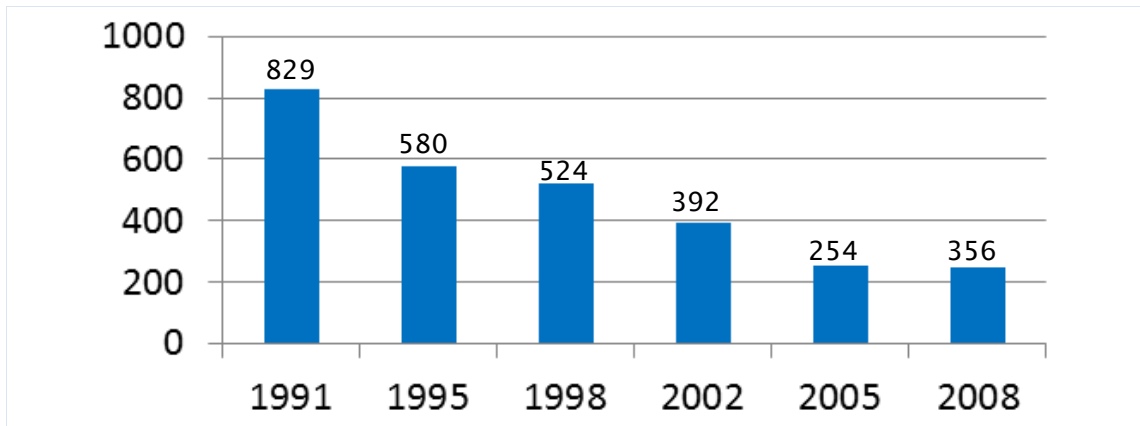
De ansatte i disse selskapene er ikke statstjenestemenn og omfattes ikke av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. Virksomheten kan søke KMD om å fortsette som medlem i Statens pensjonskasse etter en ev utskilling. For særlovselskap kan enkelte rettigheter statlige arbeidstakere har etter tjenestemannsloven likevel komme til anvendelse dersom dette er bestemt i den enkelte særlov. Dette gjelder i hovedsak bestemmelser om fortrinnsrett og ventelønn. Likeledes er det en særbestemmelse i statsforetaksloven som fastslår at de ansatte har fortrinnsrett til annen statsstilling og rett til ventelønn i en viss tid etter omdanningen til statsforetak.

3 Stiftelser med statlig tilknytning

Stiftelser er også egne rettssubjekter, og i motsetning til selskapene er de selvstyrende enheter og har verken staten eller private som eiere. Stiftelsene kan derfor ikke styres ved instruks eller fra eierposisjon, og lov om stiftelser setter strenge grenser for å kunne endre vedtektene. Den statlige styringen er stort sett begrenset til å sette vilkår for statlige tilskudd eller at staten betaler for oppgaver som stiftelsen gjør. Det er innenfor kultursektoren og for en rekke kunnskaps- og forskningsinstitusjoner at stiftelser er mest brukt. Eksempler er Nasjonalmuseet for kunst og Norsk Folkemuseum.

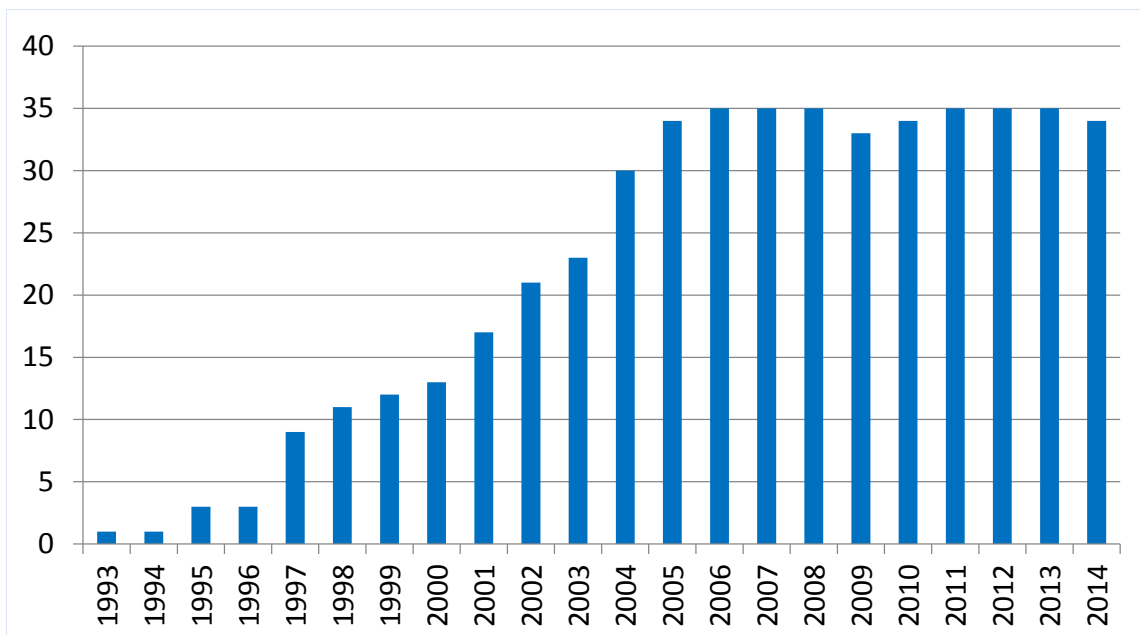
4 Endringer i bruk av ulike tilknytningsformer

Det har siden 1990-tallet vært en sterk reduksjon i antall ordinære forvaltningsorgan som vist i figuren under.



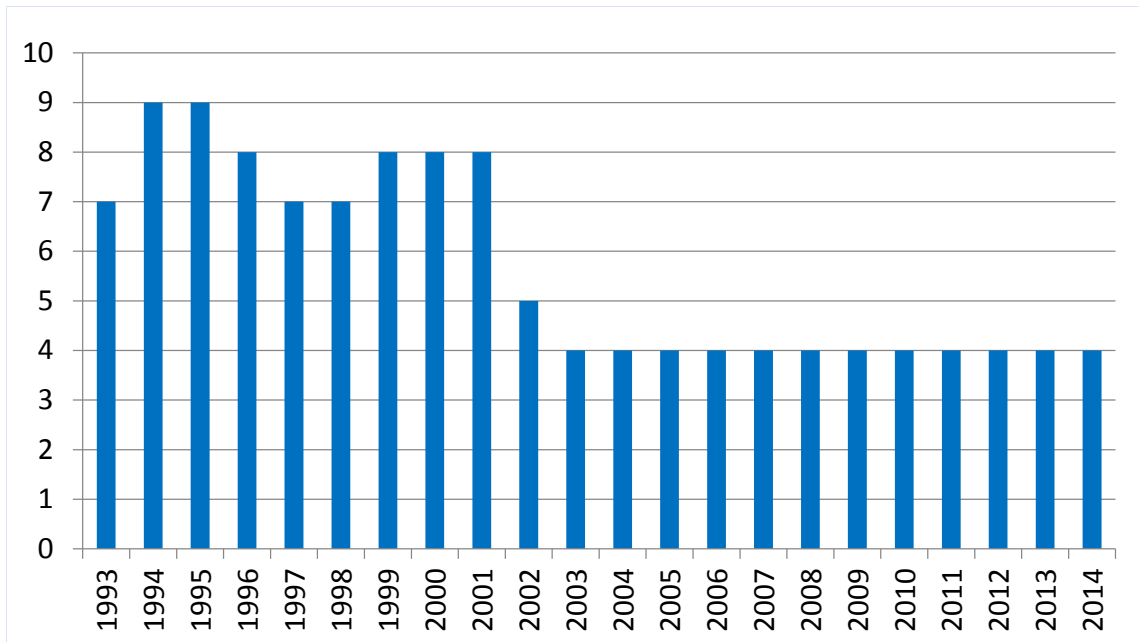
Figur V4.1: Utviklingen i antall ordinære forvaltningsorganer. Kilde: NSD/Forvaltningsdatabasen og Difi.

Figuren viser at mens det i 1991 var 829 forvaltningsorgan, var dette redusert til 346 i 2008. Utviklingen har sammenheng med en rekke organisasjonsendringer. Dette gjelder blant annet flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåer og mellom statlig nivå, utskilling av oppgaver fra etablerte statlige virksomheter for å etablere nye organer og sammenslåing av organer.



Figur V4.2: Utvikling av forvaltningsorgan med særskilte fullmakter 1993–2014. Kilde: KMD

Utviklingen i forvaltningsorgan med særskilte fullmakter har fra 1993 vokst fra en virksomhet til ca. 35 i 2014. Det var en sterk økning fram til ca. 2006, deretter har antallet i hovedsak vært stabilt. Den sterke økningen kan forklares med at forvaltningsorganer med særskilte fullmakter ble foreslått som egen tilknytningsform av Hermansen-utvalget i NOU 1989:5, som et virkemiddel for å skape et alternativ til stiftelsesformen. Formen innebærer som tidligere nevnt at den løpende virksomheten skal drives på en faglig selvstendig måte, samtidig som institusjonen er en del av staten som juridisk person. I tillegg sikres økonomisk handlefrihet gjennom bruken av nettobudsjettering.



Figur V4.3: Utvikling av forvaltningsbedrifter 1993–2014. Kilde: KMD

Utviklingen i antall forvaltningsbedrifter er i perioden redusert fra ca. 9 virksomheter rundt 1994–95 til fem virksomheter fra 2001 og fram til i dag. I omtrent samme periode har det vært en vekst i tallet på statlige selskaper fra 41 til 62.

Omdanningen av forvaltningsbedrifter til statsselskaper på 1990-tallet er framtreddende og omfatter: Statkraft, Statnett og Statskog, NSB BA, Postbanken BA og Posten Norge BA, Telenor og Statkorn.² På 2000-tallet er Luftfartsverket blitt til et heleid statlige aksjeselskap Avinor. Radiumhospitalets og Rikshospitalets apotek er blitt en del av Helse Sør Øst RHF og Forsvarets bygningstjeneste en del av Forsvarsbygg. Statens kantiner og Statens frøverk er nedlagt, mens Statens kornforretning er blitt en del av Statens jordbruksforvaltning³.

² Statskonsult rapport 1998:18 Fakta, former og fristilling

³ Hentet fra presentasjon på referansegruppemøte evaluering av SPK 5.2.2014 av Carlo Thomsen, KMD

Prisliste

Her vises prislisterne som SPK legger til grunn for fakturering av stykkprisarbeid. Prisene er for 2013 og 2014, og viser en moderat økning.

Prisliste SPK 2013	Priskategori		
	1	2	3
<i>Ordninger som omfattes</i>			
Poliseadministrasjon - yrkesaktive og oppsatte			
Yrkesaktive medlemmer	380	525	1 140
Oppsatte medlemmer	130	180	390
Pensjonsproduktene inkl gruppeliv			
Løpende pensjoner	965	1 325	2 895
Nytilganger	1 280	1 760	3 840
Ny gruppelivsutbetaling	5 500		
Forvaltningshonorar POA		Inntil 0,25%	
Personskade			
Innvilgelse/arbeidskrevende avslag personskadeerstatning	38 000		
Enkelt avslag yrkesskadeerstatning	4 000		
Administrasjon av yrkesskade (før 01.01.96 og PM 13/03 før 01.01.04)	6,00 %		
Dagsatser rettsaker FSY	28 000		
Stykkpris pr vernepliktig ihht. vernepliktforskriften	75		
Administrasjon av bilskade Forsvaret, Politiet, m/fl		Fast pris 600.000,- p/a	
Låneproduktene			
Forvaltningskostnader lån	340		
Gebyrer til kunde vedr låneordningen	Inntil 2000		
Purrgebyr på lån		jf. Inkassoforskriften § 1-2	
Rentemargin NSB fond	0,50 %		
Forvaltningsgebyr POA (% av hovedstol)		0,15 %	
Aktuarielle beregninger, mv	Forhandl		
Kurs	Forhandl		
Overføringsavtalen	Forskr		

Prisliste SPK 2014	Priskategori		
	1	2	3
<i>Ordninger som omfattes</i>			
Poliseadministrasjon - yrkesaktive og oppsatte			
Yrkesaktive medlemmer	385	480	1 155
Oppsatte medlemmer	130	165	390
Pensjonsproduktene inkl gruppeliv			
Løpende pensjoner	1 050	1 315	3 150
Nytilganger	1 400	1 745	4 200
Ny gruppelivsutbetaling	6 000		
Forvaltningshonorar POA		Inntil 0,25%	
Personskade			
Innvilgelse/arbeidskrevende avslag personskadeerstatning	38 000		
Enkelt avslag yrkesskadeerstatning	4 000		
Administrasjon av yrkesskade (før 01.01.96 og PM 13/03 før 01.01.04)	6,00 %		
Dagsatser rettsaker FSY	28 000		
Stykkpris pr vernepliktig ihht. vernepliktforskriften	75		
Administrasjon av bilskade Forsvaret, Politiet, m/fl	600 000	(Fast pris pr år)	
Låneproduktene			
Forvaltningskostnader lån	100		
Gebyrer til kunde vedr låneordningen	Inntil 2000		
Purrgebyr på lån		Jf inkassoforskriften §1-2	
Rentemargin NSB fond	0,5 %		
Forvaltningsgebyr POA (% av hovedstol)		0,15 %	
Aktuarielle beregninger, mv	Forhandl		
Kurs	Forhandl		
Overføringsavtalen	Forskr		