

# Pensjon – hvordan og til hvem?

av direktør **Jon Mathias Hippe**, UNI Storebrand

---

## **1. Problemstilling – Hvordan ser morgendagens nordiske pensjonssystem ut?**

Med press på nasjonale pensjonssystemer som følge av en økning i antall eldre og underskudd på offentlige budsjetter er reformer av pensjonssystemer igjen på moten i Europa og i andre vestlige land. Verdensbanken har i denne ånd anbefalt felles prinsipper for alle land: Grunnpensjoner via skatten kombinert med obligatorisk og frivillig sparing. Det foreslåes med andre ord et blandingssystem som bærer i seg elementer fra de nordiske land (universelle minstepensjoner) og fra de kontinentale lands mer premiebaserte systemer. Dette gjøres ut fra en erkjennelse om at historiske erfaringer

*Jon Mathias Hippe*

har vist at både offentlige og private pensjonsinnretninger kan svikte. Ved inngangen til et nytt tusenår stilles det dermed grunnleggende spørsmål om *hvordan* pensjoner skal finansieres og organiseres og *hvem* som skal motta hvor mye i pensjon. Også i et nordisk perspektiv er det svært relevant å stille spørsmål om hvordan og hvem i det framtidige pensjonssystemet.

Målsettingen med dette innlegget er å peke på hvordan noen sentrale utfordringer i nordisk pensjonspolitikkk vil påvirke utformingen av framtidens pensjonssystem. Hvordan vil arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor endres og hvem vil først og fremst nyte godt av de endringer vi kan se konturene av i dag? Hovedkonklusjonen på denne drøftingen er at det ikke eksisterer en enhetlig og stabil nordisk pensjonsløsning. Det er tvert i mot grunn til å tro at utformingen av de

obligatoriske offentlige elementene i pensjonssystemet vil reformeres, at samspillet mellom offentlige og private aktører vil endres og at pensjonssparemarkedet vil endre både omfang og innhold. Det er sannsynlig at de nordiske land gjennom denne prosessen vil utvikle større grad av likeartede løsninger.

Denne typen politisk økonomisk spådomskunst blir selvsagt lett spekulativ. Selve argu-

Foredrag holdt ved Nordisk Forsikringskongress den 29 august 1996.

mentasjonen er derfor viktigere enn spådommene i seg selv. For å synliggjøre de ulike delene i argumentasjonen er innlegget bygget opp på følgende måte: Utgangspunkter er forestillingen om en særlig nordisk pensjonsmodell og spørsmålet om likheter og ulikheter mellom de nordiske land pensjonssystemer. Deretter diskuteres tre sett av utfordringer som alle har betydning for arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor og for utforming og virkemåten til private ordninger:

- Sosiale- og fordelingspolitiske ambisjoner.
- Politisk-økonomiske utfordringer.
- Ny krav og forventninger i pensjonsmarkedet

Et hovedpoeng i drøftingen er at det kan gjennomføres betydelige endringer i de eksisterende systemer, herunder i arbeidsdelingen mellom stat og marked, uten at det nødvendigvis er en motsetning mellom sosialpolitiske og økonomiske mål. En viktig betingelse for å lykkes i denne utfordringen er å klargjøre tydeligere målsettinger og virkemidler i pensjonspolitikken. Her har også forsikringsbransjen en betydelig utfordring ved å være en seriøs medspiller i debatten om morgendagens velferdssamfunn og ved å utvikle produkter og gi informasjon til sine kunder som gjør bransjen til en aktør med høy grad av legitimitet. Hvis dette gjøres på en god måte er det store muligheter for ekspansjon i markedsbaserte (kollektive og individuelle) ordninger på to fronter: inn mot offentlige sosialforsikringsordninger og mot et voksende privat marked for supplerende pensjonssparing.

## **2. En nordisk pensjonsmodell – likheter og ulikheter**

I internasjonal forskning og politikk står tanken om en felles nordisk velferdsstatsmodell sterkt. Pensjonssystemet er det mest brukte eksemplet på særtrekk ved de nordiske velferdsløsningene. Hovedideen bak en nor-

disk modell er at den representerer en *særlig* løsning på pensjoneringsproblemet og at den er en *stabil* politisk og økonomisk løsning for å imøtekomme behovene for forsørgelse i alderdommen. Forestillingen om stabilitet er nært koblet til at brede befolkningsgrupper er omfattet av de samme ordningene og dermed har en felles interesse i å opprettholde systemet, noe som igjen skal gi en høy skattebetalingsvilje. Denne siste antakelsen er i liten grad empirisk belagt (Øverbye 1995). I bunn og grunn er tanken om en nordisk modell nært koblet til forestillingen om at “politics matters”, at det er mulig for politiske løsninger å overstyre markedet.

Teorien om systematisk forskjellige pensjonsmodeller i ulike land avløste det man på 50- og 60-tallet betegnet som konvergensteori. I følge konvergensteoretikere beveget alle (vestlige) land seg langs den samme utviklingsbanen drevet frem av befolkningsmessige endringer og av økonomisk vekst. Ideologiene var døde og felles institusjonelle løsninger på sosiale behov utviklet seg. I dag ser vi en ny renessanse for konvergensteori fordi nasjonale systemer settes under press på grunn av endringer i befolkningssammensetningen og problemene med å øke skattenivået i økonomien. Det er derfor et åpent spørsmål om modellperspektivet vil passe best på en gitt historisk epoke i etterkrigstiden – 1950 til 1980 – snarere enn på de neste ti-årenes pensjonspolitik.

Ved å kombinere prinsippene fra to ulike pensjonsmodeller – Beveridge og Bismarck – argumenteres det ofte for at de nordiske land representerer en særegen velferdsstatsmodell. Den nordiske modell står i motsetning til modeller basert utelukkende på inntektsrelaterte offentlige pensjonssystemer (Tyskland) og på såkalt residuale systemer hvor det offentlige bare går inn med inntektsprøvede ytelser (New Zealand). I Norden kombineres generøse universelle minsteytelser med obligatoriske inntektsavhengige ytelser. I tillegg

finnes i varierende grad kollektive og private supplement på toppen av det offentlige systemet. De nordiske land har dermed et pensjonssystem basert på fire pilarer hvor det antas at de to siste i stor grad er marginalisert:

- Grunnpensjon til alle.
- Obligatorisk inntektsrelatert pensjonsopptjening.
- Kollektive arbeidsmarkedsbaserte supplement.
- Individuell pensjonssparing.

### **Pilar 1:**

De universelle minstepensjonene (Beveridge) finnes, som kjent, i alle nordiske land. Men, også England og Nederland har skattefinansierte minstepensjoner. Nivået på de nordiske lands minstepensjoner er imidlertid de høyeste i verden. Dermed foretar vi i Norden en gigantisk overføring av verdier fra lønnsarbeidende til ikke lønnsarbeidende og fra menn til kvinner. Utformingen av den garanterte minstepensjonen varierer noe mellom landene. Hovedpoenget i denne sammenheng er likevel det politiske valget som er gjort ved å basere pensjonssystemet på et omfattende universelt element og dermed reduksjon av inntektsforskjeller blant eldre.

### **Pilar 2:**

Det er i pilar 2 i pensjonssystemet at teorien om en felles nordisk modell blir problematisk. I litteraturen benyttes ofte det opprinnelige svenske ATP-systemet som eksemplet på den andre pilaren i det nordiske pensjonssystemet. Det vil si et (i hovedsak) løpende finansiert obligatorisk tilleggspensjonssystem med et visst omfordelende element bygget inn (først og fremst tak for opptjening av pensjonspoeng). Snarere enn å gå i detalj på hvert av de ulike landenes tilleggspensjonssystem skal jeg peke på noen forskjeller:

- Danmark står i realiteten uten et obligato-

risk tilleggspensjonssystem. Det offentlige systemet for tilleggspensjonen er lav og uavhengig av tidligere arbeidsinntekt.

- Finland har valgt en annen vei og er i denne sammenheng likere de kontinentale europeiske land. Tilleggspensjoner leveres gjennom et system av "arbeidspensjoner" som er obligatoriske og lovhjemlet og som administreres av private forsikringsselskaper, pensjonskasser eller lignende.
- Det svenske tilleggspensjonssystemet er reformert med virkning fra 1/1-96. Dette har medført en sterkere direkte sammenheng mellom innbetalte avgifter og de pensjoner som utbetales. I tillegg et det forutsatt at i overkant av 10 % av innbetalingene skal avsettes til premiereservesystemer hvor fremtidige ytelser blir avhengig av avkastningen i de fond den enkelte selv velger.
- I Norge har det siste årets politiske forslag vist liten vilje til å reformere det offentlige pensjonssystemets utforming etter f.eks. svensk lest. Dermed blir Norge pr. i dag et land som i størst grad representerer den tradisjonelle forestillingen om en nordisk pensjonsmodell.

### **Pilar 3:**

Et viktig antakelse i teorien om en nordisk pensjonsmodell er at etableringen av offentlige obligatoriske tilleggspensjoner medfører at det blir et mindre marked for tjenstepensjoner i arbeidsmarkedet. Nettopp denne fortrenningseffekten av det private markedet er sett på som forutsetningen for å sikre en jevnere fordeling av inntekten blant pensjonister. Det er imidlertid ikke noe felles nordisk system for kollektive pensjoner. Og, det ser ikke ut til at ekspansjonen i obligatoriske offentlige systemer har fortrenget markedet:

- I Sverige er tjenstepensjonene basert på et system med sentrale kollektive avtaler som sikrer omkring 90% av arbeidstakerne tilgang til det tredje nivået i pensjonsbygg-

verket. Tjenestepensjonene er i Sverige utformet som ytelsesbaserte ordninger (defined benefit).

- I Norge er alle offentlige ansatte dekket av enhetlige systemer for tjenestepensjoner og nesten halvparten av de privat ansatte er medlemmer i kollektive ordninger. Disse ordningene er ytelsesbaserte (66 og 60%). Norge har internasjonalt sett en relativt høy utbredelse av tjenestepensjoner.
- I Danmark har det i mangel av en offentlig tilleggspensjon vokst fram et omfattende nett av ulike tjenestepensjoner. Den viktigste forskjellen mot de andre nordiske land er dels at det ikke finnes et felles system for alle offentlige ansatte og dels at ordningene i stor grad er utformet som innskuddsbaserte ordninger. En sterk vekst i omfang av tjenestepensjoner kom først med etableringen av et nytt avtalebasert system i industrien, avtalt i 1991.
- I Finland er det et svært lite omfang av tjenestepensjon utover "arbebspensjonene". Dette fordi det ikke er et øvre tak i det obligatoriske pensjonssystemet og fordi disse ordningene er forsikringsteknisk bygget opp.

I forhold til de tre første elementene i pensjonssystemene viser det seg hvis vi benytter pensjonsutbetalinger som mål at pensjonsutgiftene totalt sett er høyest i Sverige og Finland, mens Norge og Danmark ligger klart lavere. Det er interessant å se at Norge og Danmark ligger relativt likt på tross av mangelen på et utbygd offentlig tilleggspensjonssystem i Danmark. Dette skyldes et høyere nivå på førtidspensjoneringen i Danmark. Norge er et interessant unntak i nordisk og europeisk pensjonspolitik med sitt fravær av en offentlig førtidspensjoneringsordning. Rent strukturmessig ser man klart betydningen av minstepensjonene i Danmark og det faktum at tjenestepensjoner har et svært lite omfang i Finland.

**Tabell 1: Utgifter til alderspensjonsutgifter i de nordiske land 1992.**

	Norge	Sverige		Finland
		Danmark		
1: Grunnpensjon	54	71	37	31
2: Tilleggspensjon	36	3	47	66
3: Tjenestepensjon	10	26	16	3
Totalt	100	100	100	100
Pensjonsutg./BNP	6,7	6,4	9,9	8,1

*Kilde: St. meld. nr.35 1994–95. Sosial- og helsedepartementet, Norge.*

#### **Pilar 4:**

Internasjonale analyser av spareatferd har vist at mens omfanget av kollektive ordninger er påvirket av utformingen av de offentlige systemene, er den individuelle sparing i langt mindre grad påvirket det offentlige systemets utforming. Individuell pensjonssparing i Norden har et relativt lite omfang i forhold til de andre elementene i pensjonssystemet. Den individuelle sparingen har fått størst omfang i Danmark. Dette er sannsynligvis knyttet til den historisk sett svake utbredelsen av tjenestepensjoner. I Norge har ikke mer enn rundt 15% av befolkningen individuelle pensjonspoliser. Finland ligger på omtrent samme nivå som Norge, mens Sverige ligger noe over.

Også regulering av individuelle pensjonsprodukter er ulike i Norden. Dette gjelder f.eks. adgangen til å selge unit linked produkter med skatteutsettelse og adgangen til å foreta skattemotivert pensjonssparing i fonds uten risikodekninger. Forsterket europeiske integrasjon og internasjonalisering av kapitalmarkedene vil imidlertid legge press på særlige nasjonale reguleringer.

Utfordringene for dette mangeartede nordiske pensjonssystemet står formelig i kø. En rask endring i befolkningsutviklingen vil øke presset på utgiftssiden og synliggjøre sterkere de konflikter som finnes mellom generasjonene etter at etableringsgenerasjonen har tatt ut sin gevinst. På mange måter blir pensjons-

politikken en arena for konflikt mellom generasjoner, mellom yrkesaktive og yrkespassive, mellom kvinner og menn. Pensjonsdebatten kompliseres ytterligere av at ulike institusjonelle løsninger på finansielle og fordelingspolitiske konflikter påvirker sentrale størrelser i økonomien: pensjoner gir incentiver for arbeid og utgang fra yrkeslivet, det gir stimulan til sparing og investeringer og det påvirker inntektsfordelingen.

### 3. utfordringer

#### **Utfordring 1: Pensjonssystem og sosialpolitikken**

Mange vil kanskje undres over at jeg tar utgangspunkt i sosialpolitikken snarere enn i finansielle og makro-økonomiske utfordringer. Selvsagt er de finansielle problemene helt avgjørende. Det er likevel viktig å understreke at pensjoner er et av de viktigste sosialpolitiske virkemidler myndighetene har og at pensjoner er den største enkeltordning i de nordiske velferdsstater. Fordelingspolitiske målsettinger vil legge klare premisser for hva som er mulig å realisere i pensjonspolitikken. Som grunnlag for reformer er det avgjørende å skille ut hvilke elementer i pensjonssystemet som har de ulike fordelingspolitiske effektene.

Den sentrale sosialpolitiske eller fordelingspolitiske virkningen oppnås i de nordiske land gjennom de universelle og relativt generøse minstepensjonene. Historisk sett er nettopp universalismen den sentrale milepelen i de nordiske land. Det synes i dag å være politisk enighet om å opprettholde nettopp dette elementet i pensjonspolitikken. Fra andre europeiske land vet vi at debatten snarere går i retning av å etablere minstesikring (bl.a. i Tyskland) snarere enn å forsterke det inntektsrelaterte elementet. De nordiske land er derfor på dette området forløpere i den internasjonale sosialpolitiske utvikling.

Innføringen av obligatorisk opptjening av tilleggsrettigheter var først og fremst moti-

vert av en ambisjon om å sikre alle kategorier av arbeidstakere rett til lik pensjonsopptjening. På denne måten fjernet man et svært synlig skille mellom funksjonærer og arbeidere. Som den omfattende analysen av det svenske ATP-systemet i forbindelse med den svenske pensjonsreformen viste, er fordelingsvirkningene mellom menn og kvinner og mellom ulike sosiale grupper som følge av tilleggspensjonssystemet alene i svært liten grad av en slik art at man kan snakke om et systematisk fordelingspolitisk virkemiddel. Dette har også svenskene tatt hensyn til og beveget seg i retning av et system hvor det er en sterkere kobling mellom innbetalinger og utbetalinger. Sverige har dermed beveget seg i finsk retning, mens Norge fortsatt holder fast ved sin versjon av det opprinnelig svenske ATP-systemet i sin folketrygd.

Konklusjonen på dette punktet er at minstepensjoner basert på generell skattefinansiering ikke bare ser ut til å opprettholdes i de nordiske land, det er grunn til å tro at andre land vil følge etter. Debatten vil dermed i økende grad rettes inn mot hvordan behovet for å sikre en relativ inntektsstandard skal møtes gjennom obligatoriske tilleggspensjoner. Det er nettopp det obligatoriske elementet som representerer den viktige sosialpolitiske målsettingen snarere enn sinnrike regler for opptjening og finansiering. En slik forståelse åpner for interessante diskusjoner om utforming av morgendagens systemer. Med økende innsikt i de høyst uklare fordelingsvirkningene i bl.a. det norske systemet og med en erkjennelse av at de obligatoriske tilleggspensjonene betyr mindre for inntektsfordelingen blant pensjonister etter som andre inntekter øker (bl.a. renteinntekter og individuelle pensjonsordninger) vil to muligheter peke seg ut:

- De obligatoriske systemene for tilleggspensjonering vil utformes i større grad som forsikringstekniske ordninger hvor det er direkte sammenheng mellom innbetalinger og utbetalinger.

- Som en følge av denne typen endringer åpner det seg mulighet for at pensjonsopptjeningen forvaltes av private aktører og at det bygges inn større eller mindre grad av fondsbygging. Det vil si en utvikling i retning av et finsk system. I tillegg åpner dette også for individuelle plasseringsvalg over pensjonskapital knyttet til obligatorisk pensjonssparing.

I et lengere tidsperspektiv betyr dette en mulighet for at Danmark kan utvikles i samme retning ved en større utbredelse av arbeidsmarkedsbaserte ordninger gjennom avtale eller lov.

Uansett valg av løsning vil vi kunne se en endring av statens rolle i pensjonspolitikken i retning av en regulerende rolle snarere enn en utøvende rolle og dermed et skifte i arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor. Det er nettopp i dette samspillet at noen av de mest interessante endringene i morgendagens sparemarked vil komme. For eksempel ser det i Norge ut til at førtidspensjonering kan bli et rent markedsbasert ansvar gjennom kollektive og individuelle ordninger.

### **Utfordring 2: Pensjonssystemets politiske økonomi**

I de nordiske land som i andre europeiske land vil en økende andel av nasjonalinntekten gå til å finansiere utbetalingen av pensjoner fordi antall personer over 65 år øker samtidig som antall personer i yrkesaktiv alder reduseres. Dette betyr at antall personer som skal forsørges i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder reduseres fra et nivå på omkring 5 til 6 i vestlige land i 1950 til 2 til 3 i år 2030–2050. I land som Tyskland og Italia vil denne brøken faktisk kunne gå under 2 (Miles and Patel 1996). De nordiske land står alle overfor den samme utfordringen, men vi er ikke verre stillet enn våre europeiske naboland.

Uansett, oppsamlede pensjonsrettigheter medfører store forpliktelser på statens hånd og endrer bildet av budsjettbalanse og gjelds-

forpliktelser dramatisk i forhold til de størrelser vi er vant til å operere med. Jeg skal bruke det norske systemet som eksempel. UNI Storebrand har beregnet nåverdien av av pensjonsrettighetene i Folketrygden til de som i dag er pensjonister og de rettigheter som er tjenet opp av yrkesaktive mellom 16 og 66 år. Beløpet inkluderer ikke fremtidig opptjening. Samlet gir dette en pensjonsbyrde på 1 800 mrd. kroner i 1996. Dersom den norske stat i likhet med private bedrifter skulle sette opp et driftsregnskap, ville staten vært tvunget til å føre opp hele eller deler av pensjonsforpliktelsen i balansen, mens driftsregnskapet måtte ta hensyn til opptjening av nye rettigheter og avskrivning av den opparbeidede pensjonsgjeld som ikke føres i balansen.

Nå er det selvsagt ikke relevant å sammenligne staten med en ordinær bedrift fordi staten har rett til å skrive ut skatter. I beregningene av den årlige effekt av pensjonsforpliktelsene forutsetter vi derfor at minstepensjonen (grunnpensjon og sært tillegg) også i framtiden finansieres løpende. Selv om det sporadisk kommer forslag om fondsbasering av minstepensjoner er det liten grunn til at staten skulle søke å fondsbasere en generell del av sin virksomhet. I såfall kunne man også tenke seg en fondsbasering av utgifter til skole m.v.

Hvis derimot tilleggspensjonene alene skal føres i henhold til Norsk Regnskapsstandard vil dette utgjøre en årlig svekkelse av statsbudsjettet med 30 mrd kroner. Det vil med andre ord si at statsbudsjettet for 1996 må gjøres opp med et underskudd på 18 mrd snarere enn et antatt overskudd på 12 mrd.

Regnestykket overfor er ment som en illustrasjon. Det har imidlertid en betydelig relevans ikke bare for Norge, men også for de andre nordiske og vestlige land. Feks. vil Italias gjeld stige fra 1 gangen BNP til 3,5 ganger BNP hvis pensjonsrettigheter tas med. I et nordisk perspektiv er det først og fremst interessant å se den unike situasjon Norge er i med overskudd på offentlige budsjetter og

overgang til å bli netto fordringshaver på utenlandet. Likevel må det tas med i betraktning at reduserte inntekter fra olje- og gassvirksomhet vil stille Norge overfor særlige utfordringer om noen 10-år.

Løsningene på disse finansieringsproblemet kan være en eller flere av de følgende tiltak:

- underregulering av pensjonsytelsen
- økt skattelegging
- omlegging av pensjonssystemet i form av redusert ambisjonsnivå
- overgang til delvis fondsbasing.

De skatteøkninger som er nødvendige for å dekke pensjonsutgiftene er ikke ønskelige og neppe heller mulig. Økende internasjonal konkurranse vil vanskeliggjøre generelle skatteøkninger og skatteøkninger vil også kunne påvirke incentivene i økonomien på en uheldig måte. Det vil med andre ord være en kostnad knyttet til å inndrive en skattekrone ekstra. Dermed vil andre tiltak raskt settes på den politiske dagsordenen.

Underregulering har i en rekke land, bl.a. i Norge, vært benyttet for å lette presset på pensjonssystemet. Denne typen "løsninger" skaper imidlertid liten grad av forutsigbarhet for den enkelte innbygger og medfører en gradvis omlegging av pensjonssystemet uten at dette er erklært som et politisk mål. Direkte nedskjæringer har vært gjennomført og vil sannsynligvis komme på tale igjen. Et særlig problem i denne sammenheng er hvis nedskjæringer skal skje i form av inntektsprøving av obligatoriske pensjonsrettigheter. Denne typen forslag dukker opp med jevne mellomrom i den nordiske pensjonsdebatten. Inntektsprøving kan være politisk fristende fordi det kan gi nedskjæringer en fordelingspolitisk legitimitet. Men, det kan også medføre negative effekter både på viljen til å spare og på oppslutningen om de obligatoriske elementene i pensjonssystemet. Generelle offentlige pensjonsrettigheter (som ikke er inntektsprøvede) representerer et viktig fundament for kollektive og individuelle pensjons-

ordninger. Når Beveridge la fram sitt forslag (1942) om et velferdssamfunn fra vuggen til graven, gikk forsikringsaksjene opp i England. Også i Norge ga opphevelsen av inntektsprøving og innføring av like pensjoner til alle grunnlag for ekspansjon i kollektive pensjonsordninger til grupper som tidligere var rammet av inntektsprøving. Enhver form for inntektsprøving av offentlige systemer vil skape problemer for et samspill mellom offentlige og private pensjonsordninger fordi inntektsprøving reduserer incentivene til å spare, nettopp fordi en spart krone er en tapt krone i offentlig pensjon. I dag er frykten for denne typen forslag, som dukker opp i både Norge og Sverige med jevne mellomrom, et reelt hinder for å inngå individuelle pensjons-spareavtaler.

Oppbygging av pensjonsfond er det eneste av virkemidlene som ikke vil ha betydelige fordelingsmessige konsekvenser. Fondsoppbygging er selvsagt ikke noen direkte løsning på finansieringsproblemene, men kan ha positive virkninger. Jeg skal her kort oppsummere noen hovedpoenger rund fondering siden dette vil bli et sentralt spørsmål i de kommende års diskusjoner. For et land sett under ett er finansieringss spørsmålet anderledes enn sett for en enkelt bedrift eller person. For utbetaling av pensjoner har landet som helhet følgende "inntektskilder":

- Tilgjengelige arbeidskraftsressurser.
- Tilgjengelige kapitalressurser.
- Tilgjengelige naturressurser.
- Fordringer på utlandet.

Et politisk styrt løpende finansiert pensjonssystem kan i teoreien gi akkurat den samme sparingen – med tilsvarende tilgjengelige ressurser i fremtiden – som et system basert på fondsbygging. Det kan likevel i praksis være forskjeller mellom et løpende finansiert system og oppbygging av fonds.

Et system med fondsbygging gir større sikkerhet for at den nødvendige sparingen

gjøres. Basert på erfaringer fra Norge og andre land viser det seg meget vanskelig å oppnå tilstrekkelig offentlig sparing når man ikke er i tvangssituasjon. Finansieringssystem kan ha betydning for den samlede sparingen i økonomien fordi det vil synliggjøre hvilken reell handlefrihet framtidige politikere har og bidra til å sikre en langsiktig rasjonalitet i den økonomiske politikken. I den grad denne faktisk er optimal vil fondsbygging ikke løse noen problemer.

Likevel kan hel eller delvis fondsbygging ha andre gunstige effekter:

- Ved å koble sparing til pensjonsmidler kan man trolig få god aksept i befolkningen for økt sparing.
- En overgang til fondsfinansiering vil trolig kunne styrke tilliten til obligatoriske pensjonssystemer.
- Pensjonspremier betraktes trolig som forskjellig fra generell beskatning.

Det er også mange muligheter for hvordan økende fondsbyggingen kan gjennomføres. To ytterpunkter illustrerer handlingsrommet: på den ene siden et stort offentlig pensjonsfond og på den andre siden tildeling av individuelle andeler basert på rettighetsopptjening som fritt kan forvaltes av den enkelte.

### **Utfordring 3: Mot et nytt pensjonsmarked?**

Kollektive og individuelle ordninger som på ulike måter supplerer de obligatoriske pensjonsordningene vil måtte endres fordi grunnleggende betingelser i omgivelsene skifter karakter. Jeg skal her peke på noen faktorer som vil være viktige drivkrefter i å endre det private pensjonsmarkedet:

#### **• Underregulering og nedskjæring i obligatoriske ordninger**

Samsillet mellom de obligatoriske offentlige ordningene og de supplerende avtalefestede og frivillige markedsbaserte ordningene er et

avgjørende premiss for pensjonsmarkedets utvikling. Det er særlig muligheten for at pensjonsrettigheter ikke reguleres i henhold til den generelle lønnsveksten i samfunnet som gradvis vil bidra til å øke etterspørselen etter supplerende spareprodukter. I Norge har myndighetene i en årrekke benyttet denne teknikken for å dempe utgiftsveksten i tilleggspensjonssystemet. Det er nå gitt politiske signaler om at denne politikken skal endres og at det skal gis full pris- og lønnsjustering (av grunnbeløpet). Det gjenstår imidlertid å se om dette vil bli en realitet. Hvis underreguleringen fra de siste 10–15 år videreføres, vil Norge i løpet av et par ti-år bevege seg i retning av et rent flatt minstepensjonssystem.

Et alternativ er å foreta rene nedskjæringer i framtidig pensjonsopptjening. Dette kan skje i form av lavere pensjonsprosjenter (som i Norge fra 1992), men også i form av høyere pensjonsalder og sterkere incentiver for å få hindre førtidspensjonering (se f.eks. debatten i Finland). Disse problemstillingene står ikke bare på dagsorden i Norden, men også i de andre europeiske land. Med pensjonsløfter på det dobbelte av BNP som i Italia og Tyskland vil denne typen debatter uten tvil presse seg fram og dermed utvetydig sette debatten om nye grensdragninger mellom offentlig og privat sektor på dagsordenen.

#### **• Arbeidslivets organisering**

Hvordan en slik "privatisering" i pensjonspolitikken vil forløpe er imidlertid avhengig av næringsstruktur og forhandlingssystem i arbeidslivet. Det er på ingen måte gitt at tilbaketrekking av offentlig ansvar i pensjonspolitikken blir plukket opp av arbeidsgivere. Dette skyldes ikke minst de betydelige kostnader som ofte er knyttet til generøse pensjonsløfter fra arbeidsgiver. Utviklingen i USA og England hvor dekningen av kollektive pensjonsavtaler går tilbake, illustrerer at arbeidslivets organisering er avgjørende for utviklingen av det kollektive pensjons-



markedet. Med en sterk vekst i små serviceorienterte bedrifter følger det ofte en liten vekst i etterspørselen etter sosiale ordninger for de ansatte. Det som i USA kalles "bad jobs" veksten med en tilhørende nedgang i fagorganisering trekkes fram som årsaken til reduksjonen i kollektive pensjonsordninger.

En vekst i bedriftsmarkedet vil derfor være betinget av den generelle utviklingen i arbeidsmarkedet og av utviklingen av forhandlings-systemer. Større fleksibilitet og sterkere desentralisering i arbeidsmarkedet kan vanskelig-gjøre en vekst i kollektive ordninger som følge av endringer i det offentlige systemet. Her står Sverige med sine avtalefestede løsninger i en spesiell situasjon fordi pensjons-systemet er gjort til et forhandlingsmessig spørsmål.

Uansett arbeidsmarkedsutvikling vil spørsmålet om å gi små og konkurranseutsatte bedrifter billige og forutsigbare pensjonsordninger være avgjørende for å sikre at også arbeidstakere i denne delen av arbeidslivet blir dekket av supplerende pensjoner. I dette perspektivet vil enkle innskuddsbaserte pensjonsprodukter faktisk ha en positiv fordelingspolitisk virkning fordi de gjør det mulig for grupper som tradisjonelt står utenfor generøse pensjonsordninger, å sikre seg supplerende rettigheter. Samtidig vil en høy grad av fagorganisering som vi har i Norden være viktig for å sikre utforming av arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger.

#### • *Nye karrierevalg og økt mobilitet*

Tradisjonelt har pensjonsinnretninger vært rettet inn mot arbeidstakere med en stabil yrkeskarriere i samme virksomhet og med en oppadstigende inntektsprofil over livsløpet. Et sluttlønnsbasert pensjonsprodukt er utmerket for å møte behovene til denne typen arbeidstakere og deres arbeidsgivere. Imidlertid er det to forhold ved utviklingen i moderne arbeidsmarkeder som vil stille nye krav til pensjonsordningene. For det første er skif-

te av arbeidsgiver regelen snarere enn unntaket i de nasjonale arbeidsmarkeder. For det andre er det i økende grad slik at inntektsprofilene over livsløpet har mer form som en omvendt U enn en lineært stigende kurve. Dette betyr at pensjonssparing vil måtte innrettes langt mer fleksibelt enn en rekke av de ordningen vi i dag finner. En slik endring vil også kunne bidra til en riktigere prising av eldre arbeidskraft og bidra til mindre press for utstøting fra arbeidslivet.

#### • *Individualisering og kafeteriaprinsippet*

Et annet trekk ved samfunnsutviklingen er den raske endringen i familiemønster. Et økende antall skilsmisser er bare et av flere eksempler på dette. Det betyr at behovene og ønskene for risikodekninger og spareordninger varierer fra individ til individ – noen har barn andre ikke m.v. Det betyr at jeg som enkeltindivid ønsker å sette sammen en pensjonspakke som er best mulig tilpasset meg snarere enn å tvangsinnlemmes i en standardisert spare- og risikoordning.

I tillegg må vi ta i betraktning at det for den enkelte er den totale sikringen som offentlige, kollektive og individuelle ordninger gir som er av interesse. Dette betyr at individualisering av kollektive produkter og en nærmere kobling mellom individuelle og kollektive ordninger er en nødvendighet i morgendagens marked. Tankegangen kan eksemplifiseres med det amerikanerne kaller kafeteriaprinsippet. Her settes det av en gitt sum fra arbeidsgiver til sosiale goder. Ut fra denne summen kan den enkelte arbeidstaker fritt sette sammen sin egen dekning ved å plukke produkter i kafeteriadisken. Her vil det også være mulig å legge til individuelle supplement direkte tilpasset den ønskede totalpakken.

En slik utvikling vil i seg selv være positiv fordi man må anta at samfunnet totalt sett oppnår en bedre sosial og økonomisk sikring fordi den enkelte er satt bedre i stand til å forstå og dermed dekke sine sosiale og øko-

nomisk behov. I forhold til dagens situasjon er det imidlertid en betydelig utfordring. Undersøkelser gjennomført i Norge viser f.eks. at arbeidstakere som er dekket av en kollektive ordning overhode ikke er i stand til å fastslå verdien av pensjonsordningen – hverken på den ene eller andre måten. Dermed er informasjon og kompetanse om pensjonsforhold svært dårlig utviklet. Dette må også forsikringsbransjen ta noe av ansvaret for.

- **Økende krav og kostnadsbevissthet**

Et femte utviklingstrekk i pensjonsmarkedet er de økende krav som bedrifts- og privatkunder stiller til avkastning og til produktinformasjon. Pensjonsmidler er svært langsiktig sparekapital og avkastningen er helt avgjørende for hvor store pensjonsytelsene og pensjonskostnadene blir. Med eksempelvis et prosentpoeng høyere avkastning i en spareperiode på 30 år går de samlede pensjonskostnadene for å oppnå en bestemt årlig pensjon ned med 30 prosent.

Dette medfører at kunden i større grad må få anledning til å velge rentegaranti og bindingstid på kapitalen. En mulighet til å forvalte pensjonsmidler i form av separate porteføljer kombinert med større grad av risikovalg på aktivasisiden gjør pensjonssparing til en mer attraktiv spareform og kan bidra til at livselskapene kan øke sin plassering i egenkapitalinstrumenter. Både Norge og Sverige ligger langt etter land som USA og England når det gjelder husholdningenes sparing direkte og indirekte i egenkapitalinstrumenter. Pensjonsfondene vil kunne spille en langt viktigere rolle som "formidler" av husholdningenes sparing til egenkapitalmarkedet med rammebetingelser som sikrer mulighet for å operere med separate porteføljer, frivillig bindingstid og en langsiktig rentegaranti snarere enn årlig garanti.

- **Mot et felles europeisk pensjonsmarked?**

Offentlig pensjonspolitik er et rent nasjonalt

anliggende. Virkningene på nasjonale beslutninger av EU-regler er indirekte ved at det kan påvirke enkeltlands evne til å føre en selvstendig skattepolitikk og sette grenser for underskuddsbudsjettering (ØMU). Det er grunn til å tro at EU ikke vil utvikle politiske eller juridiske føringer som vil påvirke valget mellom minste- og tilleggspensjoner i det offentlige systemet. Når det gjelder utformingen av tilleggspensjonssystemet er det først og fremst retten til å sikre medflytting av rettigheter på tvers av landegrenser som er det sentrale kravet.

En annen side ved den europeiske integrasjonen bør imidlertid tas i betragtning når morgendagens pensjonsmarked vurderes, nemlig muligheten for å utvikle et felles europeisk forsikrings- og kapitalmarked. Det er riktignok stor usikkerhet knyttet til dette spørsmålet, men beslutningstakere bør vurdere muligheten for grunnleggende skift i forsikrings- og kapitalmarkedene. Prinsippet om fri flyt av kapital er sentralt i det europeiske markedet. Likevel er det en rekke nasjonale begrensninger som hindrer etableringen av et reelt fritt europeisk forsikringsmarked. Et viktig spørsmål i denne sammenheng er den såkalte Bachmann-dommen som knesetter at skattemessig særbehandling av pensjonspremier forutsetter at forsikringsyter er etablert i samme land som forsikringsmottaker. Et opphevelse av prinsippene som følger av Bachmann dommen vil medføre at pensjonsdekning kan kjøpes på tvers av landegrenser og at nasjonal beskatning sikres gjennom en såkalt fiskal agent eller ved etablering av tverrnasjonale informasjonssystemer.

EU-kommisjonens melding om pensjonskasser fastslår retten til å bruke depotmottaker og forvaltningstjenester i andre EU-land. Den viktigste begrensningen er "matching-reglene" som stiller krav til eksponeringen for valuta-risiko. Realiseringen av en felles europeisk valuta vil imidlertid fjerne (og for andre redusere) denne begrensningen på et fritt kapital-

marked. Hvis man så kombinerer mulighetene for pensjonssalg til personer i andre land (med ulike skatteregimer) med retten til tverrnasjonal forvaltning og felles valuta, ser vi konturene av et reelt fritt pensjonsmarked i Europa. Dette vil i sin tur påvirke strukturen i forsikrings- og finansmarkedet på en svært sterk måte.

#### **4. Konklusjon – pensjonsmarked i rask endring**

Dette innlegget skulle belyse spørsmålet om pensjon i Norden – hvordan og til hvem. La meg derfor konkludere med hensyn til disse to forhold:

##### ***Howdan?***

Det er grunn til å tro at vi ser en konvergens langs følgende linjer:

- Generøse, skattefinansierte minstepensjoner som et offentlig ansvar.
- Renere premieorientert obligatorisk element i tilleggspensjonssystemet etablert ved lov eller avtale. Avtalefestingen er først og fremst aktuelt i Danmark, men har også betydning for førtidspensjonering i Norge.
- Økende innslag av fondering for obligatorisk pensjonsopptjening.
- Sterkere grad av offentlig og privat samspill hvor private aktører driver hele eller deler av sparing- og risikoelementer i obligatoriske ordninger.
- Individuelle valg også innenfor obligatoriske ordninger.
- Et forenklet og modularisert pensjonsmarked med sterkere internasjonal konkurranse og betydelige restruktureringsprosesser.

##### ***Hvem?***

- Så lenge minstepensjonene ikke står for hugg er det avgjørende fordelingspolitiske spørsmålet knyttet til nivået på det obliga-

toriske elementet i tilleggspensjonssystemet. De nordiske land kan ved å sikre enkle premiebaserte tilleggsordninger som er helt eller delvis fondsbasert ikke bare gi trygghet for framtidige pensjonsrettigheter, men også realisere fordelingspolitisk ambisjoner om at alle arbeidstakere skal ha en høy grad av tilvakt inntektsstandard i alderdommen. Det viktige i denne sammenheng er at det fordelingspolitiske motiv sikres ved at pensjonssparing er obligatorisk. Drift og forvaltning kan gjøres med gunstige samfunnsmessige virkninger på samlet sparing og egenkapitalmarkedene gjennom private fondsbaserte ordninger.

- Paradoksalt kan en individualisering og forenkling av pensjonsprodukter (f.eks. innskuddsbaserte ordninger) bety større adgang til supplerende pensjonssparing for arbeidstakere i små bedrifter i sterkt konkurranseutsatte næringer. Rigide pensjonsreguleringsregimer kan lett medføre at det gode blir det bestes fiende ut fra fordelingspolitiske hensyn.
- Uansett, frivillige private pensjonsordninger vil aldri bli et fordelingspolitisk virkemiddel. Dette ble tydelig illustrert i en engelsk markedsundersøkelse som avdekket folks forventninger til framtidige pensjonsytelser. En stor andel av de som så sine framtidige ytelser som ikke tilstrekkelige, kunne ikke finansiere frivillige supplementer. Nesten 60 prosent av de som derimot forventet en tilstrekkelig framtidig pensjon kunne betale ekstra for å øke denne ytterligere. I denne sammenheng må det derfor understrekes at etterspørselen etter kollektive og frivillige ordninger filtreres gjennom arbeidsmarkedets struktur, arbeidslivets organisering og den tilhørende lønns- og inntektsfordelingen. Det er her de viktigste sosialpolitiske betingelsene skapes. Pensjonssystemet er i så måte et resultat snarere enn et virkemiddel.