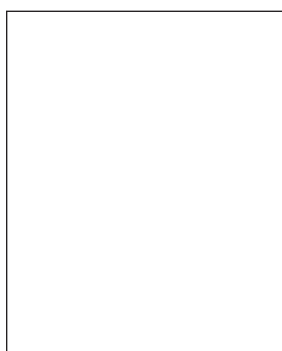


Privat forsikring – supplement eller alternativ til velferdsstaten?

av konserndirektør **Bjørn Hamre**, Gjensidige-gruppen



Bjørn Hamre

Historien viser at uansett statsform har styringsmakten alltid ønsket å ha kontroll over beslutninger om tilgang til og fordeling av sentrale samfunnsverdier av både økonomisk, materiell og menneskelig karakter.

I den norske "Velferdsmeldingen"¹⁾, heter det: "Regjeringens mål er å utvikle et tryggere og mer rettferdig samfunn med arbeid til alle og økt livskvalitet for den enkelte. For å skape grunnlag for den velferden vi ønsker, er vi avhengig av høy verdiskapning og høy sysselsetting. Det er et nødvendig fundament for velferdspolitikken." Utsagnet inneholder premisser som kan gi klare føringer for en diskusjon rundt temaet der stikkordene er "tryggere, mer rettferdig, livskvalitet, verdiskapning, sysselsetting".

Hvilke erfaringer har man gjort?

I Norge utøver forsikringsnæringen i dag en rekke funksjoner som myndighetene ønsker skal ivaretas utenom offentlig forvaltning. De viktigste oppgavene er obligatorisk trafikkforsikring (ansvar), naturskadeforsikring og yrkesskade/sykdomsforsikring under skadebransjene, og et betydelig, bredt supplement til folketrygden under livbransjene.

Initiativ til utvidelser og avgrensninger i forhold til disse områdene har gjennomgående vært avhengig av hvilke politiske lederskap som utøves; statens økonomiske bæreevne; og forsikringsnæringens egen evne til å posisjonere sin forretning etter rammebetingelsene.

Noen eksempler fra skadeforsikring kan illustrere dette. I 1980 innførte Norge obligatorisk premie tilknyttet brannforsikringen til dekning av naturskader. Myndighetene begrenset sin rolle til erstatning gjennom Statens Naturskadefond i de tilfeller der skaden ikke kan dekkes ved forsikring, og til fastsettelse av solidarisk egenandels størrelse. Privat forsikring påtok seg et ansvar for en trygghetsfaktor og risikoutjevning av stor betydning i et land med klare meteorologiske, geologiske og geografiske skjevheter.

I tillegg "avlastet" man det offentlige for fondsoppbygging, pr i dag i størrelsesorden 1,2 mrd. kr. Forretningen bygger på normale

¹⁾ Stortingsmelding 35, 8. juli 1995.

utligningsprinsipper over tid og er risikofølsom. I 1995 utgjorde erstatningsutbetalingene 920 mill. kr, mens opptjent premie var 832 mill. kr.

Et annet eksempel, som man også er godt kjent med i de andre nordiske land, er yrkeskadeforsikring. Da denne forsikringen ble lovpålagt i Norge i 1990, plasserte myndighetene risikoen fullt og helt på de konkurrerende forsikringsselskapene i markedet. Statens rolle ble – foruten å sette rammebetingelser – primært å foreta tilsyn og kontroll med selskaperens avsetninger og soliditet for å ha evne og styrke til å bære aktuelle og fremtidige erstatninger på premieårets skader.

Det interessante i vår sammenheng er imidlertid dialogen og samarbeidet med myndighetene underveis i produktutviklingen. Nye sjablongorienterte erstatningsprinsipper og refusjon til folketrygden som står i et fast størrelsesforhold til erstatningene, er to konkrete resultater. Fra et avventende utgangspunkt på slutten av 1980-tallet, ser norske forsikringsselskaper nå sin hensiktsmessige rolle som trygghetsleverandør mellom arbeidstaker og velferdsstat og som pådriver i bedriftenes skadeforebyggende HMS-arbeid med lavere yrkesskadepremier som stimulus.

Norge er det eneste land i Norden som har full konkurranse både for ulykkes- og sykdomsdelen av yrkesskadeforsikringen. Gjennomsnittspremien pr forsikret har falt fra 1008 kroner i 1991 til 635 kroner i 1996 og er lav i nordisk målestokk.

At det kommer innvendinger fra LO-basert på generell skepsis til privatisering – og fra arbeidsgiverorganisasjonen NHO – ut fra påstanden om konkurransesvekkende høye premier –, har hittil ikke forstyrret myndighetenes tillit til forsikringsselskaperens vurderinger i ordningen.

Et siste innledende eksempel på oppgave-delegering fra det offentlige til privat forsikring: Personskadeavgiften. Omkring 1990 ble utgifter til sykehusbehandling av trafikk-

skadde anslått til ca 400 mill. kr i Norge. Disse kostnadene ble det vedtatt å fordele på bileierne ved en obligatorisk 'Personskadeavgift til Staten' på 200 kr pr forsikring. Avgiften gjelder fortsatt og dekker kostnadsnivået. Forsikringsnæringen ser imidlertid ikke noen naturlig rolle i å være skatteinnskriver for det offentlige når de forsikringsfaglige prinsipper ikke er til stede.

"Velferdsstaten" og ansvarsdeling

Begrepet 'velferdsstaten' kan gis et meget vidt innhold. Det må imidlertid legges til grunn en ansvarsdeling mellom offentlige og private funksjoner for at velferdsbegrepet skal kunne settes under debatt. Et eksempel kan illustrere delingen. Som skattebetaler forutsetter enkeltindividet at det offentlige yter beskyttelse mot kriminalitet. Likevel skjer både tyveri, innbrudd og ran hver dag. Ved f.eks innbrudd er det offentliges oppgave således å finne lovbrøyteren og utmåle straff. Eieren av innbruddsstedet og eventuelt tyvgods forutsettes selv å ta det økonomiske ansvaret for sine materielle eiendeler. Om forholdet er uforsikret, vedkommer i prinsippet ikke 'velferdsstaten'.

I Norge ble det meldt nær 96.000 innbrudd, tyveri og ran i 1996. Anslåtte erstatninger fra forsikringsselskapene utgjorde vel 1,3 mrd. kr. Gitt rettferdige og ryddige skadeoppgjør, ivaretar forsikringsselskapene utvilsomt en funksjon som gjenoppretter av både menneskelig og materiell livskvalitet i slike sammenhenger.

Norges Forsikringsforbund gjorde i 1990 en analyse av hva kriminaliteten kostet det norske samfunn hvert år, og anslo ca 40 mrd. kr – dvs omlag 6 prosent av brutto nasjonalprodukt – som et utgangspunkt. Av dette antok man at cirka halvparten var omfordelinger, slik at 'nettotapet' ble 20 mrd. kr.

Forsikringsnæringens engasjement ved å

sette søkelys på disse tallene, skjerpet utvilsomt politikernes interesse for å se på rollefordelingen mellom offentlige og private sikringstiltak. Konkrete eksempler var økonomisk kriminalitet; herunder "hvitvasking" og forsikringssvindler.

Personskader og personforsikringer

At personskader, uførhet og sykdom sosialt sett skiller seg fra tingskadene og de rene formuestap, viser seg særlig i utviklingen av vårt trygdesystem. Stønadene etter folketrygden ytes uansett årsaken til skaden eller sykdommen og skal sikre alle et eksistensgrunnlag. Man kan si at folketrygden er *behovsrelatert*, mens erstatningsutmålinger og de rettslige prinsipper som måtte bli gjort gjeldene ved tvistemål, er *årsaksrelatert*.

Forsikringsselskapene bygger imidlertid også på avdekking av behov. Hvis for eksempel myndighetene åpner for større fleksibilitet ved å senke laveste pensjonsalder, oppstår det et behov i markedet for å etablere pensjonsordninger som ivaretar nye rammer. Problemstillingen har aktualitet.

Et annet viktig område er helsesektoren. Her har 'velferdsstaten' forsømt seg. Sykehuskøene i Norge synes ikke å avta. Personer som fra å være i fullt arbeid, plutselig erfarer at de er alvorlig syke, løper stor økonomisk og helsemessig risiko. Et politisk ømtålig tema kan bli delvis avlastet ved at private forsikringsselskap tilbyr dekning for "kritisk sykdom", f.eks til å kjøpe seg ut av offentlig sykehuskø med behandling ved privat klinikk i stedet.

Dersom det er politisk vilje til det, vil private forsikringsselskaper kunne dekke en langt større del av behovet i livssyklusjeden enn i dag. Forsikringseide sykehus, sykehjem og eldreboliger står sentralt.

Mens "kritisk sykdom" er en risikoavdekning med årlig fornyelse og basert på forsik-

ringsfaglige utlikningsprinsipper, vil ovennevnte dekningsformer ta mer karakter av pensjonssparing. Forutsetningen for at sparingen skal være attraktiv, er at myndighetene legger vide nok rammer for variasjon i sparevolum og gunstige beskatningsregler.

Det leder naturlig over i neste diskusjonsområde.

Folketrygden, offentlig og privat pensjon

I de nordiske land har man høy grad av økonomisk trygghet i livssyklusen gjennom offentlige trygdeordninger. Måten ordningene er bygget opp på, og forholdet mellom offentlig basis og private supplement, varierer. Selv om det er sentralt å drøfte hvilke ordninger som gir best effekt og fleksibilitet, er politisk aksept for hensiktsmessigheten ved kombinasjon offentlig/privat vel så viktig.

I Norge dekkes folketrygdens utgifter over statsbudsjettet. Utgiftene for 1997 anslås til omlag 136 mrd. kr, eller en andel på 35 prosent av statsbudsjettet. Store delposter, med spesiell fokus fra forsikringsbransjen er:

<i>Alderdømt (pensjon)</i>	<i>51,9 mrd. kr</i>
<i>Uførhet</i>	<i>24,2 mrd. kr</i>
<i>Sykepengene</i>	<i>13,5 mrd. kr</i>
<i>Dagpenger (arbeidsløse)</i>	<i>8,2 mrd. kr</i>
<i>Fødsel/adopsjon</i>	<i>6,6 mrd. kr</i>
<i>Medisiner m.m.</i>	<i>5,5 mrd. kr</i>
<i>Medisinsk rehabilitering</i>	<i>4,8 mrd. kr</i>
<i>Etterlatte pensjoner</i>	<i>2,0 mrd. kr</i>

Som referansetall for størrelse var den samlede forvaltningskapital i norske livsforsikringsselskaper 257 mrd. kr pr 31.12.96. Forsikringstakernes fond utgjorde 93 prosent av dette. Total premieinntekt ekskl. reserveoverføringer var 18,8 mrd. kr.

Når det gjelder pensjonsordninger, danner folketrygden en obligatorisk basis for alle øvrige løsninger. Den norske folketrygdens nåværende system skal etter etableringen i 1967 være fullt utbygd i år 2007. I 1967 var

målsettingen at befolkningen skulle sikres en netto pensjonsdekning på 66% av vanlig gjennomsnitts arbeidsinntekt. Målet skulle nås for alle grupper når ordningen var fullt utbygd. Den ambisjonen vil neppe noen gang bli nådd.

I Norge har derimot det siste tiåret vært preget av økende uro for i hvor stor grad folketrygden kan oppfylle sine forpliktelser. Daværende Høyre-finansminister Arne Skauges uttalelse i juli 1990 under avisoverskriften "Sørg for tilleggstrygd", vakte oppsikt. Skauge skrev at for å sikre folketrygden på lengre sikt, kunne det bli aktuelt å begrense oppbyggingen av tilleggs pensjoner. Han oppfordret fremtidige pensjonister til å tegne privat, kollektiv eller individuell pensjonsforsikring. Årsaken var forskyvningen av forholdet mellom yrkesaktive og pensjonsmottakere, særlig etter år 2010.

Fra 1. januar 1992 ble beregningsgrunnlaget for alderspensjonen fra folketrygden svekket. Pensjonsordninger med automatisk kompensasjon fikk et fortrinn, som særlig forrykket avstanden til yrkesaktive med ingen eller kun individuelle pensjonsordninger. Offentlig ansatte (gjennom Statens Pensjonskasse og KLP) har både inflasjonssikring og automatisk oppjustering dersom alderspensjonen i folketrygden reduseres.

Nylig uttalte en statssekretær i Arbeiderparti-regjeringen: "– Våre beregninger viser at vi har gode muligheter til å innfri pensjonsforpliktelsene uten å øke skattebyrdene vesentlig."

Sett fra forsikringsnæringens ståsted, er spørsmålet egentlig ikke om skatten bør økes, men om myndighetene er villig til å stå ved en langsiktig pensjonspolitik med fast arbeidsdeling mellom offentlige og private ordninger ut over folketrygden.

Dette synes å være en reell problemstilling i alle de nordiske land.

Gjensidige har lenge hevdet at alle må gis like muligheter for opptjening av pensjon i

Norge. Videre må alle pensjonsrettigheter behandles likt. Innskuddsbasert opptjening, samme skattemessige betingelser og like muligheter i offentlige og private tilleggsordninger sikrer nødvendig supplement til folketrygden. I Norge kommer debatten om innskuddsbaserte kontra ytelsesbaserte tjenestepensjonsordninger til å holde dialogen med myndighetene ved like. Dessuten er pensjons sparing også i bank og fondsselskaper samt livsforsikring med investeringsvalg (Unit Linked) ferske tema. Nordiske naboer tør være vel kjent med disse produktene fra før.

Avveiningen mellom de offentlige og private oppgaver og forpliktelser i en "universal life"-syklus kan gi grobunn for diskusjon om alle slags finansieringsansvar fra fødsel til gravferd.

Innen personforsikring synes det imidlertid mest målrettet for privat forsikring å finne områder med tydelig risikoutligning; enten der offentlige løsninger ikke strekker til eller der sosialpolitiske omfordelingshensyn ikke betinger offentlig deltakelse.

Noen tilleggspektiver

Avhengig av hvor vid definisjon man gir "velferdsstatens forpliktelser", kan forsikring av bl.a. rett til arbeid; kunnskap; personintegritet; kompanjong eller nøkkelperson; generasjonsskifte og arv også supplere diskusjonsgrunnlaget.

Omstridte områder er f.eks. ansvarsavdekking ved Aids-tilfeller og genmanipulasjon.

Privat rettshjelpforsikring kan utvilsomt bygges ut fra hva den er i dag. Norden har et velutviklet offentlig rettssystem, men det er kostnadskrevenende, og i mange saker lider privatpersoner og -bedrifter under mangel på ressurser.

Det som imidlertid til nå har stått fast, er at man ikke skal kunne forsikre seg mot straff ved lovstridige handlinger. Her rår det offentlige grunnen alene.