

Individuel indflydelse og frit valg på pensionsområdet

af Lars Rohde



Lars Rohde
lr@atp.dk

Foto: Signe Flig/ATP

Danmark har et pensionssystem, som er relativt godt forberedt til at klare de kommende årtiers udfordringer. Det skyldes systemets konstruktion – herunder ikke mindst den relativt beskedne rolle, som det offentlige pensionssystem er tildelt.

Sikringen af indkomstrelaterede pensioner løses i Danmark stort set udelukkende ved hjælp af opsparingsbaserede pensionsordninger. Den slags ordninger har op gennem 90'erne vundet betydelig udbredelse og vil på langt sigt spille en dominerende rolle i den samlede danske ældreforsørgelse. Det er derfor naturligt, at den individuelle frihed og indflydelse i disse ordninger bliver et vigtigt politisk og principielt tema i den pensionspolitiske debat.

Temaet er sat til debat, og de første konkrete initiativer er taget og vil få virkning i løbet af det kommende år. Hvor den større debat vil føre hen, er endnu uklart; men det er givet, at de kommende års svar kan få væsentlig betydning for den sociale sikring i Danmark.

Fokus på den enkeltes frie valg

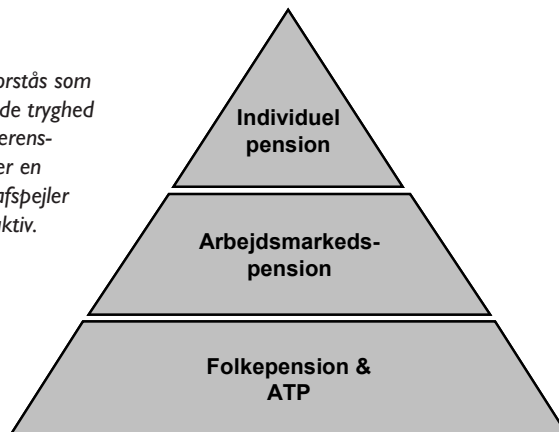
Det frie valg på pensionsområdet fik fornyet opmærksomhed efter folketingsvalget i november 2001. Valget førte til et regeringsskifte i Danmark, idet den centrum-venstre koalition, der havde haft regeringsmagten siden starten af 90'erne, blev afløst af en konservativ/liberal regering. Samtidig ændrede det politiske billede sig, idet den nye regering – som noget usædvanligt i dansk sammenhæng – ikke er afhængig af midterpartierne for at kunne mønstre et parlamentarisk flertal.

Den enkeltes frie valg er markeret som en generel mærkesag for den nye regering, og et

af de centrale budskaber herunder er at øge den individuelle valgfrihed i det danske pensionssystem og øge den enkeltes adgang til at forvalte og investere pensionsopsparing (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2001). Fokus er dels rettet mod de lovbestemte ordninger – forsikringsordningen ATP¹ og de to opsparingsordninger LD² og SP³ – og mod de overenskomstaftalte arbejdsmarkedspensioner⁴. Disse ordninger vil på langt sigt udgøre betydende elementer i det danske pensions-

Lars Rohde er cand.oecon. og direktør for ATP, som er Danmarks største pensionselskab. Artiklen har udgangspunkt i et oplæg holdt i Nationaløkonomisk Forening i København den 28. oktober 2003.

Figur 1: Det danske pensionssystem kan forstås som en pyramide, hvor en ensartet grundlæggende tryghed skabes via folkepensionen og ATP, mens overenskomstaftalte arbejdsmarkedspensioner sikrer en supplerende pension, som i et vist omfang afspejler den enkeltes indtægtsforhold som erhvervsaktiv. Pyramidens top udgøres af helt individuelle ordninger, og beror helt og fuldt på den enkeltes egne dispositioner.



system. Fokus er desuden rettet mod de individuelt aftalte, private pensionsordninger.

Den øgede interesse for den enkeltes indflydelse og valgmuligheder er logisk, idet den i princippet ligger i klar forlængelse af den omfattende pensionsreform, som blev gennemført i slutningen af 80'erne. Reformen har betydet en stærkt forøget udbredelse af arbejdsmarkedspensioner og en udvidelse af ATP's dækning. Reformen vil derfor i løbet af de kommende årtier medføre en betydelig forøgelse af den samlede pensionsformue, ligesom betydningen af pensionsydelse fra ATP, arbejdsmarkedspensioner m.fl. vil blive øget markant.

Den danske pensionsbranche opfattes samtidig ofte som lukket og præget af komplicerede produkter, manglende gennemsigtighed og utilstrækkelig information til såvel kunder som offentlighed og af ineffektive konkurrenceforhold.

Disse forhold har mange år på bagen, og tematiseringen af den enkeltes indflydelse er da heller ikke ny. Også den tidligere regering interesserede sig for den enkeltes indflydelse og valgmuligheder. Således rejste den i begyndelsen af 90'erne en pensionspolitisk debat med fokus på medlemmernes indflydelse på investeringsbeslutninger i danske pen-

sionsordninger (Økonomiministeriet, 1996).

90'ernes debat havde groft sagt især fokus på den individuelle indflydelse og demokratiet i de kollektive pensionsordninger. Heroverfor har den aktuelle debat i højere grad fokuseret på det individuelle forbrugsvalg. De to pensionspolitiske tematiseringer – demokrati henholdsvis forbrugsvalg – er grundlæggende forskellige, og synes også i en række sammenhænge at føre til forskellige resultater og fortolkninger.

90'ernes debat blev ikke mindst udfoldet i en omfattende rapport fra det såkaldte "Demokratiseringsudvalg" (Økonomiministeriet, 1995). Debatten resulterede i et politisk pres for bl.a. øget åbenhed og bedre og klarere information samt en øget bevågenhed på pensionsbranchen gennem nedsættelsen af et Pensionsmarkedsråd. Derimod fandt tanker om fri flytteret og frit investeringsvalg i kollektive forsikringsordninger ikke fremme. Baggrunden var en konstatering af, at sådanne initiativer ville bevirke, at de kollektive ordninger blev ændret til individuelle ordninger, og at væsentlige solidaritetsforhold ville blive tabt.

Den aktuelle debat om det frie valg har endnu ikke fundet sin afslutning, og det er derfor heller ikke klart, hvor den vil føre hen.

Det er imidlertid klart, at de dilemmaer, som betingede udgangen på 90'ernes debat, fortsat gør sig gældende, og at der er en sammenhæng mellem de forskellige pensionsordningers karakter og deres sikringsmæssige virkninger.

Lissabonkriterierne

Den danske pensionspolitik skabes ikke i et nationalt vakuum – tværtimod. De centrale pensionspolitiske udfordringer og mål er generelle og deles med en lang række andre lande, og såvel de økonomiske som de politiske mål, rammer og betingelser bliver i stigende grad defineret i en større sammenhæng.

På pensionsområdet har det fået et markant udtryk i form af den såkaldte ”åbne koordination”. Den ”åbne koordination” er kort fortalt en politisk proces, hvor EU-landene forpligter sig på fælles mål, men stilles frit mht. den konkrete metode.

Lissabonkriterierne, som de fælles mål kaldes, blev endeligt fastlagt i foråret 2001, og udtrykker et nuanceret og mangesidet sæt af målsætninger på pensionsområdet. Der er med Lissabonkriterierne sat en ambitiøs dagsorden: Hvordan gør vi tilstrækkelige pensioner bæredygtige?

Med vægningen af tilstrækkelighedsaspekterne er der sat en tyk streg under pensionspolitikens sociale formål og under behovet for et bredt defineret fokus i den proces, der skal forberede EU-landene og deres pensionsystemer til den udfordring, som de kommende årtiers befolkningsaldring udgør. Kriterierne omfatter i alt 11 mål fordelt på tre hovedområder:

Der fokuseres på *social bæredygtighed*, hvor grundtryghed, tilgængelighed og solidaritet mellem generationer er nøgleordene. Der fokuseres på *finansiel bæredygtighed*, hvor nøgleordene er en målrettet beskæftigelsespolitik, incitamentet til fortsat beskæftigelse, hensyn til fremtidige generationer af skatteydere,

fordelingen af byrderne mellem generationerne samt et stærkt og effektivt reguleringsregime omkring de private pensioner. Endelig fokuseres der på *pensionssystemernes modernisering*, hvor nøgleordene er fleksibilitet, individuel indflydelse, non-diskrimination, fjernelse af barrierer for mobiliteten på arbejdsmarkedet, ligebehandling, gennemskuelighed og fleksibilitet i forhold til nødvendige tilpasninger og ændringer.

Set fra et dansk synspunkt er den første sammenfatningsrapport særdeles opløftende læsning. EU-kommissionens vurdering følger vurderinger fra Verdensbanken og OECD. Det danske pensionssystem er ganske robust i forhold til de kommende årtiers demografiske udvikling, og det opfylder forholdsvis effektivt de ”bløde” mål.

Når Lissabonkriterierne er relevante her, er det fordi, de markerer en nuanceret, langsigtet målsætning – en referenceramme for den samlede pensionspolitik, som også har betydning i sammenhæng med overvejelser om frit valg mv.

Bremerudvalgets rapport – juni 2003

Den danske regering nedsatte i begyndelsen af 2002 det såkaldte Bremerudvalg – et embedsmandsudvalg, som bl.a. havde til opgave at belyse mulighederne for at give øget individuel frihed og øget adgang til ”selv at placere og forvalte pensionsopsparing” (Regeringen, 2002).

Bremerudvalgets rapport forelå i juni 2003 (Økonomi- og erhvervsministeriet, 2003). Der er tale om en meget omfattende og relativt teknisk redegørelse. Rapporten rummer kun få egentlige anbefalinger. I stedet analyseres, beskrives eller skitseres en lang række forskellige tekniske muligheder og sammenhænge.

Udvalget har set på tre typer af individuelle valgmuligheder: frihed til selv af vælge sit

pensionsselskab – eller ”fri flytteret”, som det oftere kaldes – frihed til selv at fastlægge investeringen af pensionsopsparingen samt frihed til selv at vælge sammensætningen af dækninger i pensionsordningen.

De tre spørgsmål er rejst i forhold til de tre lovbaserede pensionsordninger – ATP, SP og LD – såvel som de overenskomstbaserede arbejdsmarkedspensioner. I alle tilfælde er der tale om ordninger med obligatorisk tilslutning og bidragspligt, og med et dækningsmæssigt indhold som typisk kun rummer begrænsede muligheder for frit valg.

Ordningernes obligatoriske karakter hænger – når der bortses fra de rene opsparingsordninger SP og LD – sammen med deres forsikringsmæssige opbygning. Såvel ATP som arbejdsmarkedspensionerne er kollektive forsikringsordninger. Herved sikres meget lave administrations- og forsikringsomkostninger, og der sikres mulighed for at udstrække ordningernes dækning uden hensyn til den enkeltes helbred, alder osv. Disse betydelige fordele modsvares blandt andet af begrænsede muligheder for frit valg – kollektiv forsikring og frit valg er ikke ”naturlige venner”. Jævnfør tidligere var det netop afvejningen af disse forhold, som i 1995 førte det såkaldte ”Demokratiseringsudvalg” til ikke at anbefale fri flytteret og frit investeringsvalg.

En af de helt overordnede konklusioner i Bremerudvalgets rapport er imidlertid i modsætning hertil. Udvalget konkluderer således, at det netop er muligt at indføre alle tre friheder i ATP og andre kollektive pensionsordninger uden tab af rettigheder og uden tab af kvalitet i den sociale sikring i forbindelse med invaliditet, alder og død. Det vil være dyrt, besværligt og tungt; men det er muligt, konstaterer udvalget.

Forudsætningen er løsningen af klassiske forsikringsmæssige problemstillinger som *asymmetrisk information* og *adverse selection*. Udvalget har derfor opstillet en teoretisk metode, som udvalget mener løser disse pro-

blemer. Metodens kerne består i en præcis prissætning af det enkelte medlems forsikringsmæssige risiko og et kompliceret sæt af udlignende betalinger til og fra kollektivet med sigte på at kompensere for gode og dårlige liv samt en individualisering af kollektive ufordelte reserver i forbindelse med flytninger.

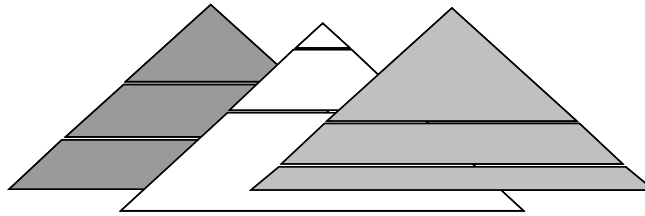
Udvalgets metode er teoretisk, og det er fortsat usikkert, om den kan bringes til at fungere i praksis. Der er i forbindelse med høringen vedrørende Bremerudvalgets rapport rejst væsentlige indvendinger og spørgsmål, som ikke umiddelbart synes at kunne løses.⁵

Det centrale dilemma

Øget individuel valgfrihed stiller krav om løsninger på væsentlige og komplicerede tekniske, juridiske og økonomiske spørgsmål. Imidlertid er nøglespørgsmålet hverken teknisk eller juridisk, men i langt højere grad politisk. Konflikten mellem det kollektive og det individuelle markerer i princippet et centralt dilemma, som ethvert pensionssystem må adressere.

På den ene side er et nøje defineret og reguleret sæt af pligter og rettigheder nødvendigt, hvis det høje sikkerhedsniveau, som er grundlaget for, at den sociale sikring kan fungere effektivt, skal kunne opnås. Det kan f.eks. dreje sig om obligatorisk medlemskab, bidragspligt osv. På den anden side kan individuel indflydelse og mulighed for at tilpasse sit personlige pensionsbillede til egne vilkår og forventninger være af væsentlig betydning for den enkelte, og det kan være en forudsætning for den helt nødvendige, folkelige opbakning og accept.

Det er blandt andet dét dilemma, der er fokuseret på i Lissabonkriterierne. Lissabonkriterierne lægger op til en nøgtern afvejning af f.eks. hensynet til det frie valg i forhold til de mange andre hensyn, der har betydning i pensionsmæssig sammenhæng. Det er også



Figur 2: I stedet for at forvente samme fleksibilitet, individuelle valgmuligheder etc. af alle pensionssystemets elementer, er en mere frugtbar alternativ synsvinkel at se på spørgsmålet i forhold til pensionsystemet som helhed og fokusere på den relative betydning af de enkelte lag i pyramiden – hvilken betydning og vægt skal folkepensionen, ATP, arbejdsmarkedspensionerne osv. have?

det dilemma og den afvejning, der er udtrykt i det simple forhold, at vi ikke har monolitiske pensionssystemer, men tværtimod systemer, som består af forskellige systemelementer – eller søjler, om man vil – hver med sit sigte og formål, og derfor også med hver sine egenskaber.

Dilemmaet er et helt grundlæggende pensionspolitisk vilkår, som antagelig vil gøre sig gældende til alle tider og uanset, hvordan vi indretter os.

To synsvinkler

Bremerudvalget har valgt at analysere spørgsmålet om valgfrihed ved hjælp af én og samme skabelon, uanset hvilken del af pensionsystemet, der er i fokus, og uanset hvilke mål, der nu er defineret for de enkelte dele af systemet.

Den indfaldsvinkel har blandt andet som konsekvens, at der intuitivt forventes samme fleksibilitet i ATP, i arbejdsmarkedspensionerne og i helt individuelle ordninger uanset disse ordningers meget forskellige betydning, rolle og indretning.

Ud fra et gennemsigtheds- og overskuelighedshensyn forekommer en alternativ indfaldsvinkel mere frugtbar. Alternativet er at tage udgangspunkt i det centrale dilemma og vurdere spørgsmålet i forhold til pensionsystemet som helhed: Hvordan sikres sam-

fundet og den enkelte et samlet pensionsbillede, som på en gang giver den fornødne sociale og økonomiske sikkerhed, og samtidig sikrer et væsentligt mål af individuel fleksibilitet og indflydelse?

I det perspektiv vil det være naturligt at forvente en stigende grad af individuel dispositionsfrihed desto højere oppe i ”pensionspyramiden”, man befinder sig. Den logiske diskussion ville herefter dreje sig om den relative betydning af de enkelte lag i pyramiden – hvor meget folkepension, ATP, arbejdsmarkedspension osv.?

Det er i og for sig en betragtningssmåde, som allerede anvendes i de overenskomstaftalte pensionsordninger. I en del ordninger er der indført mulighed for at vælge bestemte forsikringsdækninger fra eller normere disse dækninger – f.eks. ægtefælle-/samleverdækning eller børnedækning – og/eller lade en del af bidraget gå uden om den traditionelle forsikringsordning og i stedet lade det indgå i en individuel opsparing – typisk i en unit link ordning.

I princippet er der på denne måde skabt en fleksibilitet, hvor den enkelte i en vis udstrækning selv kan designe sin sikring og bestemme grænsen mellem pensionsbilledets obligatoriske, kollektive del og den individuelle del.

Den enkelte er sikret en solid livsvarig grundpension via folkepension og ATP og er herudover sikret en livsvarig, indtægtsafhæn-

gig arbejdsmarkedspension. Flexibiliteten betyder, at den enkelte ud fra en vurdering af f.eks. sin samlede økonomi, behov eller familiemæssige forhold inden for visse rammer kan foretage en mere individuel prioritering.

SP – et eksperiment

Regeringens første, konkrete initiativ for at skabe større individuel valgfrihed fokuserede på SP. SP-ordningen er en obligatorisk opsparingsordning oprettet i 1998 som led i en økonomisk, politisk stramning. I korte træk indbetales 1 pct. af den enkeltes bruttoindtægt til ATP, hvor midlerne beror på individuelle SP-konti frem til pensionsalderen. Fra alder 65 udbetales indestående som en ratepension over 10 år.

SP er imidlertid et særdeles omstridt element i pensionspolitikken. Den blev oprindeligt indført som en ren individuel, midlertidig opsparingsordning baseret på et forlig med folketingets højrefløj; men allerede året efter blev ordningen ændret ved et forlig med folketingets venstrefløj. Ordningen blev gjort permanent, og der blev indført et omfordelingselement, hvorefter alle betalte i forhold til indtægt, men i hovedsagen fik godskrevet det samme.

Sigtet var at øge robustheden i fremtidens danske pensionssystem ved at sikre en øget pensionsopsparing generelt og et stærkere indtægtsgrundlag for de mindre velstillede pensionister specielt.

Men heri ligger samtidig en politisk konflikt, og efter regeringsskiftet i 2001 blev omfordelingselementet fjernet, og regeringen valgte at redefinere ordningen som en midlertidig, konjunkturpolitisk foranstaltning. Det er dog ikke sikkert, at SP hermed har fundet sin endelige form. Tværtimod har oppositionen i Danmark markeret, at den vil genindføre omfordelingen i SP ved først givne lejlighed.

Aktuelt råder SP over en samlet formue på godt 43 mia. kr., og i gennemsnit har hver af

ordningens 3,4 mio. kontohavere ca. 12.000 kroner stående på deres konto⁶.

3 valgmuligheder fra 2005

Regeringens initiativ vedrørende frit valg i SP går ud på at sikre tre nye valgmuligheder for opsparerne. Fra 2005 kan kontohavere i SP vælge enten 1) at lade ATP håndtere investeringerne som hidtil, 2) fordele deres midler på investeringer i individuelt valgte fonde, herunder fonde administreret af andre forvaltere end ATP, eller 3) flytte deres SP-konto til et andet pensionsinstitut.

Muligheden for individuelt at vælge fonde (2) er kraftigt inspireret af den svenske premiepensionsordning, idet der er valgt en form for ”én gros løsning”. Den enkelte vælger puljer, men selve investeringen varetages af ATP samlet på vegne af alle kontohavere. Præsentationen af fondene og den enkelte kontohavers valg sker via en såkaldt ”Folkebørs”. Modellen sikrer meget lave omkostninger og dermed, at stort set alle kontohavere uanset størrelsen af deres opsparing kan gøre brug af muligheden for selv at vælge puljer.

Der er næppe tvivl om, at langt de fleste kontohavere vil undlade at gøre brug af de nye valgmuligheder og i stedet lade ATP håndtere SP-opsparingen som hidtil. Derfor har et helt afgørende punkt været at sikre en attraktiv og hensigtsmæssigt indrettet default-fond, hvor den enkeltes investeringsfordeling og dermed risiko løbende tilpasses den enkeltes alder.

Samtidig har det – belært af de svenske erfaringer – været afgørende at sikre en vis *gate-keeping* i SP-ordningen mht. de fonde, som tilmelder sig puljevalgsdelen. Ved hjælp af beskedne gebyrer pålagt de tilmeldte investeringsforeninger er sigtet, at kun fonde med en reel interesse i at ”kapre kunder i SP” melder sig.

Netop den hensigt synes afspejlet i tilmeldingen til puljevalgsdelen. Aktuelt er der tilmeldt ca. 150 fonde til Folkebørsen, mens det

tilsvarende tal i den svenske premiepension aktuelt er ca. 660. Valgmuligheder er godt, men mange valgmuligheder er ikke nødvendigvis bedre – tværtimod viser erfaringer fra andre sammenhænge, at der er en klar fare for, at uoverskuelighed og *choice-overload* faktisk bliver en barriere for det frie valg⁷.

SP's konstruktion har i øvrigt væsentlig betydning for de nye valgmuligheder. Især har det betydning, at opkrævningen af bidrag til SP varetages af skattemyndighederne, som overfører pengene a conto til ATP. Indbetalingerne kan først fordeles på individuelle konti, når skattemyndighederne har afsluttet indbetalingsårets skatteligning, og indbetalingerne kan identificeres. Således går der op til 22 måneder, fra indbetalingen finder sted, til beløbet indsættes på den individuelle konto⁸.

Anlægsomkostningerne forbundet med etableringen af det frie valg i SP er ca. 200 mio. kr. De efterfølgende driftsomkostninger vil naturligvis blive øget noget som følge af ordningens øgede kompleksitet og større serviceudbud.

Opsparernes interesse for de nye muligheder?

SP's korte liv har været særdeles omtumlet, og der er en vis skæbnens ironi i det forhold, at regeringen, endnu inden de nye valgmuligheder er trådt i kraft, har valgt at suspendere indbetalingerne til SP i 2 år. Suspensionen af bidragsindbetalingerne har givetvis påvirket de private entreprenørers interesse for SP – formentlig især for så vidt angår muligheden for at administrere SP-konti (3).

De nye valgmuligheder i SP træder i kraft 1. januar 2005; men det er vanskeligt på forhånd at vurdere interessen for dem. Kundeundersøgelser og erfaringer fra LD, som i flere år har haft en puljevalgsmulighed, og fra de unit link ordninger, som allerede findes i en række arbejdsmarkedspensionsordninger, peger på, at interessen vil blive meget begræn-

set. I samme retning peger SP's begrænsede pensionsmæssige betydning og den relative uklarhed om ordningens fremtid.

Erfaringerne fra Sverige – hvor udgangspunktet i et bredt funderet politisk kompromis har givet premiepensionen en mere stabil platform – viser, at der kan opnås betydelig tilslutning til sådanne valgmuligheder, men at det forudsætter massive informations- og markedsføringsinvesteringer. Det har dog siden vist sig umuligt at fastholde det oprindelige tilslutningsniveau.

Et spørgsmål, som formentlig vil finde vej ind i de kommende års offentlige debat i Danmark, er, hvordan værdien af et initiativ som dette overhovedet vurderes? Skal den ses i lyset af den senere deltagelse? Skal den ses i lyset af forholdet mellem deltagelsen, de involverede omkostninger og den potentielle pensionsøkonomiske betydning? Eller ligger valgmulighedernes værdi simpelthen i deres blotte eksistens?

Yderligere skridt – ATP og arbejdsmarkedspensionerne?

Indførelsen af nye valgmuligheder i SP – og den senere indførte flyttemulighed i LD⁹ – har været forholdsvis enkle initiativer, fordi SP og LD er rene opsparingsordninger uden forsikringselementer, og fordi ingen af de to ordninger umiddelbart spiller nogen fremtrædende pensionsmæssig rolle. I modsætning hertil er tilsvarende initiativer i forhold til ATP og de overenskomstaftalte arbejdsmarkedspensioner væsentligt mere komplicerede, netop fordi der er tale om kollektive forsikringsordninger med betydelige akkumulerede rettigheder.

Bremerudvalgets udgangspunkt er, at den enkeltes mulighed for at øve indflydelse på pensionsmidlernes investering og i øvrigt tilpasse sit pensionsbillede til egne behov er for ringe, og rapporten synes at konkludere, at årsagerne hertil især udspringer af det kollek-

tive forsikringsprincip og brugen af ydelsesgarantier.

Samtidig betoner udvalget imidlertid, at initiativer i retning af øget valgfrihed ikke må svække ordningernes solidariske element. Men netop heri ligger samtidig udfordringen, fordi denne solidaritet traditionelt anses at være bundet til brugen af kollektive forsikringsprincipper med pligt og ret til tilslutning. Det er de forhold, der sikrer, at alle kan omfattes uden hensyn til alder og helbred, og at alle har adgang til dækning med relativt lave omkostninger.

Den udstrakte solidaritet og stabilitet, som en effektiv social sikring hviler på, synes i det danske pensionssystem i høj grad at være knyttet til netop disse elementer.

Garantierne til debat

Såvel ATP som de danske arbejdsmarkedspensioner bygger på en implicit garanteret forrentning af en eller anden størrelse. Rente-fald og de senere års uro på aktiemarkederne har imidlertid bevirket, at disse garantier er kommet under pres. Det har ført til en del debat ikke bare om de afgivne garantier, men om garantier generelt.

Den diskussion er naturligvis central. Bremerudvalget synes at nå til den konklusion, at begrænsningerne for det frie valg især udspringer af det kollektive forsikringsprincip og brugen af ydelsesgarantier. Spørgsmålet synes derfor at ligge lige for: Hvad skal vi egentlig med garantier? – og hvis vi skal have garantier, hvordan skal de så indrettes?

Der har i debatten været fokuseret på garantiernes betydning for selskabernes investeringsstrategier. Pointen har været, at selskaberne henset til forpligtelserne er tilbøjelige til at anlægge en forsigtig strategi. Uden garantier er den enkelte derimod stillet friere og kan investere med stærkere fokus på afkast og vil dermed kunne opnå et højere afkast, lyder argumentet videre.

Synspunktet støder imidlertid på væsentlige begrænsninger. Snarere end at være en belastning for forbrugeren, er garantierne et helt centralt aspekt af pensionsordningerne som produkter. Garantier giver forbrugeren en sikkerhed og forudsigelighed, som måske nok ikke er særlig ”sexet”, men som ikke desto mindre er af ganske afgørende betydning.

Der er en tendens til at overse, at der i et miljø uden garantier netop ikke er nogen sikkerhed for, at en mere risikabel strategi giver et højere afkast – især ikke, når resultatet skal kunne konstateres til en bestemt tid. Derimod vil der med sikkerhed være tale om en omfordeling af pensionsordningens risici – uden garantier flytter de investeringsmæssige risici fra selskabet og kollektivet til den enkelte, som konfronteres med en betydeligt forøget risiko.

Det centrale spørgsmål er i sin natur politisk og handler om risiko og om hvem, der er bedst udrustet til at bære den? – fællesskabet eller den enkelte?

Garantiernes indretning?

Men i og med garanti-elementets centrale pensionsmæssige rolle er der også grund til at overveje dets indretning og bæredygtighed nøje. Ingen har brug for garantier, der ikke kan indfries, og netop derfor skal garantier altid baseres på realistiske forudsætninger, og der skal være mulighed for at tilpasse garanti-elementet, når økonomiske og andre vilkår ændrer sig.

Netop den tilpasning giver store vanskeligheder i traditionelle forsikringsordninger og i langt de fleste arbejdsmarkedspensioner. Her omfatter garantien nemlig ikke bare allerede optjente rettigheder, men rummer samtidig en garanti for en bestemt forrentning af eventuelle fremtidige indbetalinger. De traditionelle forsikringsselskaber har hermed givet brugeren en gratis og vanskeligt afdækkelig option,

som reelt betyder, at nødvendige tilpasninger kun kan gennemføres over meget lang tid. Heri ligger naturligvis en betydelig sårbarhed for den enkelte ordning.

ATP er i en noget mere gunstig situation, fordi garantiementet alene omfatter allerede optjente rettigheder. Optjeningsvilkårene kan således ændres med virkning for alle fremtidige bidrag. Det giver naturligvis en noget kortere reaktionstid.

ATP's model for optjeningsgrundlagets indretning kan være et relevant alternativ for mange arbejdsmarkedspensioner.

Bremerudvalget mener i den sammenhæng, at det bør overvejes at begrænse selskabernes mulighed for at udstede garantier, således at disses varighed ikke kan overstige det, der kan afdækkes i markedet, eller alternativt, at reservekravene til selskaber med meget lange forpligtelser øges.

Principielt bør garantier kunne afdækkes, og forpligtelsernes størrelse og varighed skal afspejles i selskabernes afdækning. Omvendt skal det ikke overses, at mulighederne for afdækning – selv af meget lange forpligtelser – er vide. I takt med de finansielle markeders udvikling er der også skabt nye og bedre afdækningsmuligheder; men jf. ovenfor er en forudsætning naturligvis, at garantiementet i pensionsordningerne har en fornuftig udformning.

Dialog med arbejdsmarkedets parter

Regeringen har efter udsendelsen af Bremerudvalgets rapport valgt at afvente afslutningen af overenskomstforhandlingerne i foråret 2004 og har annonceret, at yderligere initiativer i relation til ATP og arbejdsmarkedspensionerne vil tage udgangspunkt i en dialog med branchen og arbejdsmarkedets parter.

Dialogerne herom må forventes iværksat i løbet af efteråret 2004, og deres resultater er derfor af gode grunde ukendte. Præmisserne

er dog klare, og der tegner sig da også et billede af de muligheder og de konsekvenser, der nu engang er knyttet til dem.

ATP er en lovreguleret ordning, og indholdet i ordningen fastlægges af Folketinget. Hvis det politiske ønske her er at prioritere den individuelle valgfrihed i ATP, forekommer den mest nærliggende mulighed at være at ophæve ATP's forsikringsmæssige indhold for alle fremtidige bidrag, og i stedet lade bidragene indgå på individuelle opsparingskonti – f.eks. i SP. Det vil give øget individuel frihed; men det vil ske på bekostning af andre nok så væsentlige mål – det vil svække den grundlæggende pensionsdækning i Danmark, der vil ikke længere kunne gives lige pension til mænd og kvinder, og den enkelte vil i langt højere grad end i dag blive eksponeret over for såvel forsikringsmæssige som markedsmæssige risici.

For så vidt angår ATP må det samtidig forventes at indgå i overvejelserne, at ATP er en del af den grundlæggende pensionsdækning, baseret på beskedne bidrag og med meget lave omkostninger.

Et nærliggende alternativ er at se på mulighederne for uden væsentlige meromkostninger at øge den individuelle fleksibilitet i ATP-ordningen inden for dens nuværende ramme.

For så vidt angår arbejdsmarkedspensionerne er vilkårene i nogen grad anderledes, fordi der er tale om overenskomstaftalte ordninger, hvis indhold som udgangspunkt fastlægges af overenskomstparterne. Inden for den ramme synes det mest nærliggende at være en fortsættelse af den allerede igangværende udvikling. Det ligger i sagens natur, at mere omfattende initiativer bl.a. vil være konfronteret med de samme konsekvenser, som gør sig gældende i forhold til ATP.

Der kan skabes øget fleksibilitet og øget individuel valgfrihed i det danske pensionsystem. Det bør ske i den udstrækning, det kan tillægges en reel nytteværdi for den enkelte og i øvrigt kan forenes med andre centrale pen-

sionspolitiske mål. Det kan ske inden for de eksisterende rammer såvel som i et mere eller mindre omfattende opgør med de principper, der styrer dets nuværende udformning.

I det sidste tilfælde vil det dog næppe kunne ske uden påvirkning af den sociale sikringsstruktur, dens indretning, sikkerhed og forudsigelighed og dens fordeling af risici, og der vil formentlig være tale om væsentligt forøgede omkostninger for den enkelte. Det vil derfor næppe kunne ske uden betydning for den overordnede målopfyldelse på pensionsområdet.

Det centrale valg er ikke teknisk men politisk.

Referencer

- EU-commission, 2003: Joint report by the commission and the council on adequate and sustainable pensions. Bruxelles: EU-commission.
- Regeringen, 2002: Kommissorium for udvalget vedrørende større valgfrihed i pensionsopsparingen.
- Riksrevisionen, 2004: Premiepensionens första år. Stockholm: Riksrevisionen.
- Økonomiministeriet, 1995: Demokrati og åbenhed om pensionsinstitutternes investeringsbeslutninger. Betænkning nr. 1306. København: Økonomiministeriet.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet m.fl., 2003: Større valgfrihed i pensionsopsparingen. København: Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Noter

- ¹ ATP er en lovbaseret, obligatorisk, opsparingsbaseret forsikringsordning. ATP omfatter stort set hele den voksne danske befolkning.
- ² LD – Lønmodtagernes Dyrtidsfond – er en opsparing, hvortil der ikke foretages yderligere indbetalinger.
- ³ SP er en obligatorisk opsparingsordning. Ordningen omtales i detaljer senere i artiklen.
- ⁴ Arbejdsmarkedspensioner – bortset fra den traditionelle tjenestemandspension, som omfatter en mindre del af de offentligt ansatte – er obligatoriske, opsparingsbaserede forsikringsordninger aftalt af arbejdsmarkedets parter separat for de enkelte overenskomstområder. Ca. 80% af den beskæftigede arbejdsstyrke er omfattet af sådanne ordninger.
- ⁵ Sådanne indvendinger er blandt andet fremført i høringssvar fra Den Danske Aktuarforening, Forsikring & Pension og fra ATP.
- ⁶ Mere detaljeret information om SP og om de nye valgmuligheder findes på www.atp.dk.
- ⁷ Se f.eks. en netop offentliggjort rapport om valgmulighederne i premiepensionen (Riksrevisionen, 2004).
- ⁸ En tilsvarende metode med en betydelig tidsmæssig forskydning mellem indbetaling og kontering anvendes i den svenske premiepension.
- ⁹ LD-konti kan fra 1. juli 2005 flyttes fra LD til andre institutter. Der er ikke åbnet mulighed for at flytte den modsatte vej.