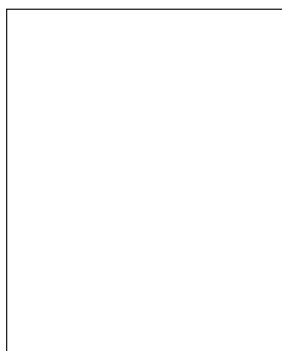


Velferdsdiskusjonen i Norden – det norske pensjonssystemet i forandring

av **Bernt S. Zakariassen**, sjeføkonom i Norges Forsikringsforbund



Bernt S. Zakariassen

De nordiske forsikringsforbundene la i fjor vår fram rapporten: "Offentlige velferdsordninger – Når bør de erstattes av markedsbaserte løsninger." Rapporten ble godt mottatt og den vakte oppmerksomhet også utenfor Norden. I Norge falt offentliggjøringen av rapporten i tid sammen med Stortingets behandling av Regjeringens velferdsmelding (St.meld. nr. 35 (1994–95)), hvor en rekke sider ved dagens velferdsordninger ble tatt opp. Den generelle trenden til økt politisk fokus på velferds-samfunnets utfordringer har medført at velferdspolitiske spørsmål har hatt og fremdeles har en sentral plass i den politiske debatten i Norge. Det er særlig pensjonspolitikken som har vært fokusert, og innenfor dette området

pågår det nå et omfattende utredningsarbeid og betydelige regelverksendringer er i ferd med å bli gjennomført. Artikkelen gir en oversikt over de viktigste endringene som nå gjennomføres eller skal utredes.

Utredning om fondsbasering av den norske folketrygden

Den norske Regjering la i velferdsmeldingen i liten grad opp til vesentlige reformer i velferdspolitikken, men under behandlingen i Stortinget ble det på en rekke viktige områder flertall for andre politiske føringer. Særlig gjaldt dette innenfor pensjonspolitikken hvor Stortinget blant annet påla Regjeringen å sette igang et offentlig utredningsarbeid for å vurdere fondering av folketrygdens pensjonsytelser ("første pilar"). Dette utvalget, som ledes av tidligere sentralbanksjef Torstein Moland og som er bredt sammensatt med blant annet medlemmer fra næringsorganisa-

sjonene og partene i arbeidslivet, har arbeidet siden i fjor høst og vil avgi sin innstilling sommeren 1998. Av mandatet fremgår det blant annet at utvalget:

"bør berøre alle relevante områder, herunder forholdet mellom Statens petroleumsfond og folketrygdens framtidige forpliktelser, individuell eiendomsrett ved eventuell fondering av folketrygdens tilleggspensjoner og individuell rett til å bestemme hvor og hvordan sparing skal forvaltes, og en vurdering av ulike mulige fondskonstruksjoner, både i offentlig og privat sektor, som kan antas å ha vesentlig interesse for trygdefinansiering."

Utvalgets mandat bærer således bud om at det bør kunne forventes interessante forslag. Det

knytter seg likevel spenning til om utvalget vil samles rundt en tilråding om en (delvis) overgang fra et pay as you go-system til en fondsbasert (og privatisert) folketrygd. Opprettelsen av dette utvalget var for øvrig helt i tråd med forslaget som ble framsatt i en rapport som Norges Forsikringsforbund la fram for et par år siden sammen med Den norske Bankforening, Næringslivets Hovedorganisasjon og Norges Rederiforbund.

Den norske Regjering har så langt vist liten interesse for fondsbasering av folketrygden. Regjeringens svar på de utfordringer som også Norge vil møte med å finansiere pensjonene til en stadig større andel pensjonister, er å bygge opp et statlig petroleumsfond, populært kalt oljefondet. Dette oljefondet skal ikke være et rendyrket pensjonsfond, men et fond som også skal kunne benyttes som buffer i den økonomiske politikken. De årlige avsetningene til oljefondet utgjøres av overskuddet på statsbudsjett, dvs. residualt bestemt. Det er heller ingen bindinger på bruken av oljefondet. De store olje- og gassinntektene vil medføre at det norske statsbudsjettet trolig vil vise betydelige overskudd i årene framover. Beregninger som Regjeringen har lagt fram indikerer at oljefondet vil kunne vokse til over 400 mrd. kroner i løpet av de nærmeste fire-fem årene, dvs. til om lag 40 pst. av BNP. Det er videre lagt fram beregninger som illustrerer at de fremtidige offentlige pensjonsytelsene vil kunne finansieres gjennom den samlede avkastningen på oljefondet og gjennom fortsatt overskudd i de offentlige finansene. Disse beregningene er selvsagt beheftet med betydelig usikkerhet, men gir likevel en indikasjon på at Norge trolig befinner seg i en unik økonomisk situasjon sammenlignet med de fleste andre land når det gjelder muligheten til å kunne finansiere de fremtidige pensjonsytelsene uten å måtte ty til omfattende skatteøkninger.

Mye av debatten som har vært rundt oljefondet har blant annet dreid seg om hvilke

effekter en stor statlig formuesoppbygging kan ha for den budsjettmessige disiplin. Det kan tenkes at den store statlige formuen i seg selv kan virke "fristende" til å finansiere stadig nye utgiftsområder, jf. at det alltid vil være en kø av gode formål som det vil være politisk press til å finansiere. I debatten har det derfor vært fremhevet at en overgang til en (delvis) fondert folketrygd vil innebære at den politiske "fristelsen" vil reduseres ved at deler av oljefondet konverteres til et pensjonsfond utenfor politikernes rekkevidde.

Åpning for innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger?

Også innenfor kollektive tjenstepensjonsordninger ("andre pilar") har det vært betydelig politisk debatt den senere tid. I velferdsmeldingen gikk Regjeringen ikke inn for å åpne adgang for innskuddsbaserte ordninger ("defined contribution pension plans") innenfor de skattefavouriserte kollektive pensjonsordningene, hvor det i dag bare er adgang til å velge ytelsesbaserte ordninger ("defined benefit pension plans"). Åpning for innskuddsbaserte ordninger var blant annet tilrådd fra et Regjeringsoppnevnt utvalg (NOU 1994:6) og dessuten bifalt fra de aller fleste høringsinstansene. Det ble imidlertid flertall på Stortinget for å sende saken tilbake til Regjeringen. Etter flere runder mellom Storting og Regjering synes det nå klart at det vil være flertall for at slike ordninger skal kunne tillates innenfor skattereglene. Det forventes at Stortinget vill foreta en prinsipiell avklaring av denne saken i løpet av høsten.

Norges Forsikringsforbund har hatt innskuddsbaserte ordninger som et av sine satsningsområder for det næringspolitiske arbeidet i inneværende år. På denne bakgrunn har det vært en gledelig utvikling at det nå synes å bli politisk gjennomslag for en slik reform. Dersom det blir gitt adgang til å tilby inn-

skuddsbaserte tjenstepensjonsordninger vil dette ikke minst være en god nyhet for alle arbeidstakere i privat sektor som i dag ikke er omfattet av en tjenstepensjonsordning, dvs. omtrent halvparten av de privatansatte. Til sammenligning er samtlige ansatte i offentlig sektor med i tjenstepensjonsordninger. Det er god grunn til å forvente at flere arbeidsgivere i privat sektor vil komme til å tilby sine ansatte en tjenstepensjon dersom det nå blir åpnet for innskuddsbaserte ordninger. Særlig vil dette gjelde for de mindre bedriftene som i dag vegrer seg mot å tegne en ytelsesbasert tjenstepensjonsordning for sine ansatte, blant annet fordi slike ordninger er ressurskrevende for bedriften å administrere og dessuten i mindre grad gir forutsigbare årlige pensjonskostnader. Det vil også være slik at lavtlønnede i større grad vil være interessert i å delta i en innskuddsordning enn i en ytelsesbasert ordning. Personer med relativ lav lønn har nemlig ofte lite å tjene på å være med i en ytelsesbasert tjenstepensjonsordning fordi deres fremtidige pensjonsytelser i hovedsak vil komme fra folketrygden.

Et annet interessant utviklingstrekk er den økende interesse både i media og i det politiske miljøet når det gjelder fokus og ikke minst kunnskap om pensjonspolitiske spørsmål. Begrepene innskuddsbaserte og ytelsesbaserte ordninger har etterhvert blitt en del av det politiske vokabular, noe som er ubetinget positivt med tanke på å få satt viktige saker for forsikringsnæringen på den politiske dagsorden.

Ny tjenstepensjonslov

En ny lovutredning om kollektive tjenstepensjonsordninger har vært under utarbeidelse i et par år, og forventes å bli ferdigstilt om relativt kort tid. Denne lovutredningen gjelder imidlertid kun for ytelsesbaserte tjenstepensjonsordninger, og er en oppfølging av Stortingets behandling av velferdsmeldingen.

Utredningen er i første rekke lovteknisk, dvs. at utvalgets mandat i hovedsak går ut på å utrede en ny lov for kollektive tjenstepensjonsordninger til erstatning for dagens forskrifter. Utvalget er også bedt om å vurdere enkelte pensjonspolitiske spørsmål. Dette gjelder blant annet spørsmål om opptjenings- tid for full pensjon, samt regler for pensjonsopptjening under omsorgspermisjon.

Individuelle pensjonsavtaler

Innenfor individuelle pensjonsordninger med skattefradrag ("tredje pilar") har det også vært en omfattende politisk debatt, med mange runder mellom Regjering og Storting. Om kort tid vil et nytt regelverk bli fastsatt som innebærer at både banker og verdipapirfond – i tillegg til livsforsikringsselskaper – skal kunne tilby individuelle pensjonsavtaler (IPA) med skattemessig fradrag. Samtidig har norske myndigheter – etter mange års argumentasjon fra forsikringsnæringens side – endelig fastsatt et nytt regelverk for unit linked som innebærer at norske selskaper snart kan tilby slike produkter. Unit linked vil dessuten være tillatt innenfor den nye IPA-ordningen. IPA-ordningen innebærer at kundene vil kunne velge mellom pensjonsparealternativer i bank, forsikring eller verdipapirfond. Pensjonsforsikringsavtaler vil imidlertid fortsatt kun tilbys av forsikringsselskaper. Det vil i prinsippet være full flytterett mellom de ulike pensjonsparealternativene og mellom de ulike pensjonsforsikringsalternativene (unit linked og tradisjonell forsikring). Det vil imidlertid ikke være adgang for kundene til å flytte mellom et spareprodukt og et forsikringsprodukt i den nye ordningen. Forbudet mot å flytte fra forsikring til sparing er satt på grunn av farene for skjevseleksjon. Videre er det satt som krav at pensjonssparing i et verdipapirfond skal konverteres til en pensjonsspareavtale i enten bank eller forsikringsselskap før utbetalingene starter.

De nye IPA-reglene vil åpenbart være til fordel for kundene som nå vil kunne få et langt større produktspekter og langt flere konkurrenter å velge mellom. Den intensiverte konkurransen om folks sparemidler vil bli interessant å følge fremover, og mange forventer nok at de nye IPA-reglene vil føre til at en større del av husholdningenes sparing vil bli kanalisert til pensjonssparemarkedet.

Fra flere hold har det imidlertid vært uttrykt misnøye med de skattemessige reglene som gjelder for IPA. Fradrag for den årlige innbetalingen (som er begrenset oppad til 30 000 kroner) gis nemlig i alminnelig inntekt, hvilket innebærer en skattefordel på 28 prosent av beløpet. På den annen side beskattes utbetalingene som pensjonsinntekt, hvilket vil kunne tilsi en beskatning opp mot 50 prosent – avhengig av hvor høy marginalsatt den enkelte har. Denne usymmetrien innebærer at den skattemessige fordelene ved IPA-ordningen vil variere mellom de enkelte, avhengig blant annet av formuessituasjonen ved at det ikke betales formuesskatt på akkumulert kapital i IPA, og av lengden på spareperioden. Skattereglene innebærer at det for enkelte faktisk vil kunne være mer lønnsomt å spare utenfor IPA-ordningen enn innenfor (ved en gitt finansavkastning). Dette forholdet setter blant annet tilbyderne av IPA i en vanskelig situasjon. Egne lønnsomhetsbetraktninger må avveies mot kundenes beste, i en spillsituasjon der de også må ta hensyn til hvordan konkurrentene velger å opptre. Kundene vil trolig ha vanskelig for å tro at en pensjonsordning med innebygget skattefradrag kan være tapsbringende for dem, og få kunder vil nok være i stand til å gjøre nåverdiberegninger som gir anslag for når ordningen er ulønnsom for dem. Blant annet på denne bakgrunn har det fra flere hold vært framsatt krav om at skattereglene må endres slik at ingen taper på ordningen. Dette kan f.eks. gjøres ved at samme skattesats benyttes både ved inntektsfradrag og inntektsføring under ordningen.

Fleksibel pensjonsalder – førtidspensjon

Under årets tariffoppgjør mellom Landsorganisasjonen (LO) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) ble det enighet om å senke aldersgrensen fra 64 til 63 år innenfor førtidspensjonsordningen AFP (Avtalefestet Pensjon). Aldersgrensen senkes ytterligere til 62 år i 1998. AFP innebærer at arbeidstakere som ønsker det, gis mulighet til å fratrukke seg ordinær pensjonsalder (67 år). Pensjonen som ytes svarer i hovedsak til den pensjon vedkommende ville fått som alderspensjonist i folketrygden ved å fortsette i arbeid fram til fylte 67 år. Tilsvarende førtidspensjonsordning gjelder også for ansatte i offentlig sektor, og også her vil aldersgrensen senkes i tråd med den nye avtalen for privat sektor.

I de nye reglene for individuelle pensjonsavtaler (IPA) er det lagt opp til at utbetalingene normalt ikke skal kunne starte før ved fylte 67 år. Det er imidlertid åpnet for at arbeidstakere som f.eks. benytter seg av AFP-ordningen skal kunne få første utbetaling tidligst fra fylte 64 år.

I tillegg arbeider en interdepartemental arbeidsgruppe med å vurdere ordninger for å kunne ta ut folketrygd (offentlig pensjon) før fylte 67 år. Arbeidsgruppens mandat går blant annet ut på å vurdere fordeler og ulemper ved innføring av en fleksibel pensjonsordning for personer mellom 64 og 70 år, både hva angår avgangstidspunktet og muligheten til kombinasjon pensjon/arbeid. Arbeidsgruppen er en forløper til et offentlig utvalg som ventes nedsatt i løpet av høsten.

Andre velferdspolitiske debattområder

Selv om den velferdspolitiske debatten i Norge i hovedsak har vært rettet inn mot pensjonspolitikken, har det også vært fokusert på andre områder i grenselandet mellom offent-

lige velferdsordninger og markedsbaserte forsikringsløsninger.

Et eksempel var da ett livsforsikringsselskap i vår lanserte et nytt produkt kalt "operasjonsforsikring". Denne forsikringen gir kunden kontant utbetaling etter en nødvendig operasjon, enten denne skjer ved et offentlig eller privat sykehus i Norge eller i utlandet. Forsikringen gir dermed kundene økonomisk mulighet til å kunne velge å la seg operere på et privat sykehus, fremfor å måtte vente i den offentlige helsekøen. I visse politiske kretser har det imidlertid vært reagert svært negativt på dette forsikringsproduktet, og enkelte har ment at denne type forsikring bør forbys, under henvisning til at dette vil bidra til å undergrave det offentlige helsetilbudet. Fra andre hold har det derimot vært fremholdt at dette forsikringsproduktet kan gi en gunstig fordelingspolitisk effekt ved at det bidrar til at det ikke bare vil være de aller rikeste som kan kjøpe seg ut av den offentlige helsekøen.

Et annet eksempel er yrkesskadeforsikringsordningen. Dette er en obligatorisk ordning for samtlige arbeidsgivere, administrert av private forsikringsselskap. Det har vært fremsatt en viss kritikk mot ordningen, blant annet

har det fra arbeidsgiverhold vært hevdet at premienivået og avsetningene til fremtidige skadeutbetalinger er for høye. Det har også blitt hevdet at ordningen ikke virker skadeforebyggende og at premiebelastningen mellom små og store bedrifter er skjev ved at de små subsidierer de store bedriftene. Undersøkelser som Norges Forsikringsforbund har gjennomført tyder imidlertid på at det ikke er grunnlag for påstandene om for høye premier og avsetninger, og at det heller ikke foregår en systematisk krysssubsidiering fra små til store bedrifter. Men kritikerne innrømmes en viss rett i at den skadeforebyggende virkning som ordningen skal ha kan gjøres bedre. Forsikringsforbundet har over lengre tid jobbet for at yrkesskadeordningen skal kunne fremstå for alle som et vellykket eksempel på at markedsbaserte løsninger er vel egnet til å dekke trygghets- og velferdsbehov i samfunnet.

Det har videre vært en viss politisk diskusjon om forsikringsselskapenes innhenting av helseopplysninger. Regjeringen har blant annet varslet at den vil komme til å legge fram forslag omkring dette for Stortinget i løpet av 1998.