

Korfor obligatorisk pensjon?

*Om føremåla med obligatoriske pensjonsordningar
og vilkåra for at dei skal bli oppnådd*

Ein rapport på oppdrag frå Pensjonskommisjonen

av

Asbjørn Rødseth

Professor i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Oslo

Blindern oktober 2002

Forord

Denne rapporten er gjort på oppdrag frå Pensjonskommisjonen. Innhaldet står for mi personlege rekning. Rapporten er ein av fleire som kommisjonen har bedt om frå ulike forskingsmiljø. I forhold til dei andre forskarane som har skrive rapportar, er eg likevel i ei litt spesiell stilling ved at eg også er medlem av Pensjonskommisjonen. Eg vil derfor understreka at rapporten ikkje behandlar alle moment som kan vera viktige ved utforminga av pensjonssystemet. Dei momenta som blir behandla drar dessutan i litt ulike retningar. Forsøk på å lesa ut av rapporten kva mi endelege oppfatning vil vera om utforminga av det framtidige pensjonssystemet, kan derfor lett enda med feilslutningar.

Rapporten handlar om kva rolle det offentlege bør ha i pensjonssystemet. Hovudvekta er på økonomiske synspunkt heller enn politiske. Perspektivet er korleis det offentlege *kan* medverka til eit betre pensjonssystem. Eit slikt perspektiv gir i seg sjølv ei viss slagseite i favør av offentlege tiltak. At ein kan oppnå ein fordel, er jo ikkje det same som at det politiske systemet faktisk *vil* realisera denne fordelen. Perspektivet gjer også at det blir mindre vekt på eventuelle negative verknader av offentlege pensjonsordningar på andre samfunnsområde enn det som ville vore naturleg å ha med i ei meir fullstendig drøfting for og imot. Men i pensjonspolitikken bør ein begynna med spørsmålet om korleis ein kan få til ei god pensjonsordning og så får andre spørsmål komma til etter kvart.

Eg er takksam for å ha fått lov av Pensjonskommisjonen til å bruka tid på å gå gjennom nyare internasjonal litteratur om pensjonsspørsmål og skriva denne rapporten. Finansdepartementet gav meg kontorlass og dermed den arbeidsroa eg hadde bruk for. Sekretariatet for Pensjonskommisjonen gjorde arbeidsmiljøet triveleg og interessant. Fleire kollegaer har medverka med diskusjonar og kommentarar. Eg vil særleg nemna Steinar Holden, Kjetil Storesletten og Steinar Strøm. Men, som sagt, rapporten er mitt ansvar aleine.

Blindern 29 oktober 2002

Asbjørn Rødseth

Innhald

1. Innleiing	4
2. Hjelp til sjølvhjelp	7
2.1 Kan ei obligatorisk pensjonsordning hjelpe folk til å spara til pensjonsalderen?	7
2.2 Kor høg bør pensjonen vera?	8
2.3 Kan folk hjelpast på andre måtar?	15
2.4 Har folk problem med å spara nok?	16
3. Effektiv minstesikring	19
3.1 Problem med behovsprøving	19
3.2 Obligatorisk pensjon med behovsprøvd minstesikring	20
3.3 Lik basispensjon for alle	22
3.4 Spekulerer folk mot behovsprøvde ordningar?	24
3.5 Er garantiplasjoner overflødig når vi har ein obligatorisk inntektpensjon?	25
4. Likestilling og seleksjon	27
5. Administrasjonskostnader	30
6. Risikodeling	39
6.1 Forplikting av ufødde generasjonar	39
6.2 Manglande marknader	40
6.3 Fordelinga av pensjonssparing på aksjar og sikre investeringar	44
6.4 Er full realverdisikring av pensjonane ønskeleg? Politiske vurderingar	46
7. Generasjonsfordeling, sparing og overinvestering	48
8. Omfordeling innan ein generasjon	50
8. Alderspensjon, uførepensjon og fleksibel pensjonering	53
9. Oppsummering	63

1. Innleiing

Det blir gjerne sagt at offentlege pensjonsordningane har to oppgåver. For det første skal dei sikra ei minsteinntekt til personar som ikkje lenger kan arbeida. For det andre skal dei sikra mot at folk går for mykje ned i levestandard når dei går ut av arbeidsstyrken. Den første oppgåva - minstesikring - blir i Folketrygda ivaretatt av grunnpensjonen og særtillegget. Den andre oppgåva - standardsikring (eller *nivåsikring*) - blir ivaretatt av tilleggspensjonen.

Sikring av minsteinntekt er ei oppgåve som berre kan utførast av det offentlege.

Standardsikring for alderdommen kan ordnast individuelt gjennom privat sparing og kjøp av pensjonsforsikringar. Det er grunn til å spørja korfor vi i det heile tatt skal ha ei obligatorisk standardsikring basert på tidlegare inntekt.

Hovuddelen av dette notatet er ein systematisk gjennomgang av argumenta for obligatorisk standardsikring. Føremålet er tosidig. For det første skal drøftinga gi bakgrunn for å gjera seg opp ei mening om vi bør ha obligatorisk standardsikring eller ikkje. Det tilseier at vi må granska argumenta kritisk. For det andre skal drøftinga gi bakgrunn for å vurdera korleis ei obligatorisk pensjonsordning må utformast for at føremålet med ordninga skal bli oppnådd. Ved ein pensjonsreform er det alltid ein fare for å kasta barnet ut med badevatnet.

Det er minst ni grunngivingar som har vore brukt for obligatorisk pensjon¹:

1. **Hjelp til sjølvhjelp.** På grunn av manglande framsyn eller viljestyrke kan det vera at folk sparar for lite og forsikrar seg for lite. Obligatorisk standardsikring kan da hjelpe folk til å fordela forbruket over livsløpet på ein måte som dei alt i alt vil vera meir tilfreds med.
2. **Effektiv minstesikring.** Folk kan la vera å spara og å forsikra seg fordi dei veit at det offentlege sikrar ein minstestandard i alle fall. Det fører til større utgifter til minstesikring og høgare skattar. Obligatoriske pensjonsordningar hjelper da til å halda sparinga oppe og skattenivået nede, slik at det blir mindre effektivitetstap i økonomien.
3. **Likestilling.** Folk med ulik forventa levealder kan få like premiar og like ytingar. Kvinner og menn kan få same årlege pensjon for same innbetaling sjølv om kvinnene i gjennomsnitt lever lengre.
4. **Seleksjon.** Kundar og forsikringsselskap har forskjellig informasjon om forventa levealder. Berre dei med størst von om å leva lenge forsikrar seg frivillig, men dermed stig premien slik at enda færre forsikrar seg. Frivillig forsikring gir for lite forsikring.
5. **Administrasjonskostnader.** Kostnadene blir mindre ved obligatoriske ordningar fordi ein kan utnytta stordriftsfordelar og fordi ein kan unngå utgifter til marknadsføring og risikovurdering.

¹ Davis (1995) og Diamond (1977) har liknande, litt kortare, lister.

6. **Risikofordeling.** Avkastinga av pensjonssparing er usikker. Staten kan spreia risikoen betre enn marknaden kan, særleg fordi staten gjennom skattesystemet kan spreia risikoen på fleire generasjonar. Staten kan også forsikra mot relativ fattigdom i framtida på ein måte som private ikkje kan.
7. **Generasjonsfordeling.** Eit obligatorisk system kan organiserast som eit utlikningssystem ("pay-as-you-go"). Det gjer det muleg å endra fordelinga mellom generasjonar til gunst for dei eldste.
8. **Sparing og overinvestering.** Sparinga i eit samfunn kan bli for stor. Eit utlikningssystem for pensjonen kan redusera behovet for pensjonssparing slik at den samla sparinga ikkje blir for stor.
9. **Fordeling innan ein generasjon.** Eit obligatorisk system kan vera ein reiskap for å få til ei betre inntektsfordeling innan ein generasjon.

Fokus i notatet er på *alderspensjon* og standardsikring. Dei enkelte argumenta blir først gjennomgått i same rekkefølge som over med tanke på at det dreier seg om pensjonering frå ein på førehand fastsett alder. Det er lagt vekt på å gi oversikt over resultat frå den nyaste litteraturen på området. Etter dette kjem avsnitt som tar for seg uførepensjon og fleksibel pensjonsalder. Oppsummeringa til slutt tar utgangspunkt i dei to føremåla med notatet: Bør vi ha obligatorisk standardsikring? Kva er i så fall dei viktigaste krava til utforminga av pensjonssystemet? Under dette hører også ei drøfting av arbeidsdelinga mellom offentleg og privat sektor.

Notatet gjer ikkje noko forsøk på å forklara historisk eller politisk korfor vi har obligatorisk pensjon². At det skal vera ei eller anna form for minstesikring både for eldre og uføre blir tatt for gitt.

Obligatorisk standardsikring kan ta ulike former. I utgangspunktet skal vi med obligatorisk standardsikring her forstå ei ordning for tvungen pensjonssparing og forsikring der det er full proporsjonalitet mellom premiar og pensjonar, og der premiebetalinga avheng av inntekta, for eksempel ved at den er proporsjonal med inntekta. Ein slik pensjon vil bli omtalt som "inntektpensjon". I mange av resonnementa legg vi til grunn at kvart årskull betaler for sin eigen pensjon. Det vil sei at premiane er fastsett slik at dei med tillegg av kapitalavkasting skal kunna finansiera dei forventa pensjonsutbetalingane. Implisitt legg vi da til grunn at pensjonssystemet er ei form for tvungen sparing og at det er fondsbasert. Resonnementa vil likevel vera relevante for ei pensjonsordning som er basert på løpende utlikning av utgiftene ("pay-as-you-go").

I utlikningssystem skjer det alltid overføringer mellom generasjonane. Nokre årskull betaler mindre i premie enn dei får i pensjon, mens andre må betala meir. For eksempel må små årskull som betaler pensjonen til store årskull før dei, betala meir enn dei får igjen. Som regel får dei første årskulla pensjon utan å ha betalt premie. I spesielle tilfelle kan innbetalinga (premien eller avgifta) bli den same i eit utlikningssystem som i eit førehandsfinansiert system. Sett at vekstratane for folkemengda og for reallønna er konstante og at pensjonen er lønnsindeksert. Da er det eit velkjent

² Kessler (1989) drøftar i kva grad ulike grunngivingar for obligatorisk pensjon faktisk har vore viktige historisk sett.

resultat frå pensjonslitteraturen at innbetalinga blir den same i begge systema dersom realrenta er lik summen av dei to vekstratane.

Dei opparbeidde pensjonsrettane i eit utlikningssystem er i realiteten ei gjeld for staten. Når realrenta er mindre enn eller lik summen av vekstratane for reallønna og folkemengda, så kan pensjonsgjelda sendast vidare med renter som eit kjedebrev frå generasjon til generasjon. Den vanlege oppfatninga er at realrenta normalt vil vera for høg til at dette kan skje. Når realrenta er høgare enn summen av vekstratane, må ein del av rentene betalast gjennom pensjonspremien. Det er dette som er årsaka til at innbetalingane vanlegvis blir høgare i utlikningssystem enn i førehandsfinansierte system. Det må betalast renter på den gjelda som kjem av at tidlegare generasjonar fekk meir i pensjon enn dei betalte for.

Innbetalinga til eit utlikningssystem kan alltid dekomponerast i to delar, ein del som er lik premien i eit førehandsfinansiert system med dei same ytingane, og ein del som er det tilleggat ein betaler for å dekkja renter på gammal gjeld. Dette tillegget er eigentleg ein skatt på linje med andre skattar, sjølv om det blir oppkravd saman med pensjonspremien. Ofte blir ordet ”pensjonspremien” brukt om heile innbetalinga, men eg vil i denne drøftinga reservera det for ei innbetaling som er lik nåverdien av dei forventa pensjonsutbetalingane som betalinga av premien gir rett til. Verdiane er like sett frå pensjonsordninga sitt synspunkt. Den enkelte medlemmen i ordninga treng ikkje oppfatta verdiane som like. Ei innbetaling som ikkje påverkar kor mykje den enkelte får utbetalt i pensjon, er ein skatt. Den skatten som trengst for å betala på gammal gjeld, må vi ut med enten pensjonsordninga i framtida bli slik eller slik.

2. Hjelp til sjølvhjelp

Resonnementet er i grunnleggjande form slik: Folk vil gjerne ha same levestandard når dei er pensjonistar som når dei er yrkesaktive. Det krev sparing. Men til ei kvar tid er det mange ting som freistar og som ein kan bruka pengar på. Det er ikkje lett å heile tida ha framsyn. For å overvinna freistungane trengst det derfor viljestyrke.

Den enkelte kan gjera det lettare for seg ved å binda seg på forskjellige måtar. For eksempel kan ein inngå ein avtale om at ein del av lønna kvar månad blir overført til ein sparekonto. Det krev gjerne meir tid og meir bry å ta ut pengar frå sparekontoen enn frå lønnskontoen. Dermed blir det lettare å motstå freistigar. Enda lettare kan det bli om pensjonssparing er tvungen. Obligatorisk pensjon hjelper folk til å gjera det dei gjerne vil, men manglar viljestyrke til å gjennomføra. Det er ei mild form for formyndarskap med respekt for folks eigne ønske.

For å spara passe mykje trengst det også kunnskap og evne til å behandla tal og annan informasjon på ein rasjonell måte. Sjølv ekspertane er usams om kor mykje det er fornuftig å spara. Ei obligatorisk pensjonsordning kan hjelpe folk til å finna tilfredsstillande løysingar.

I tilknyting til sjølvhjelpsargumentet er det grunn til å stilla fleire spørsmål: 1) Kan ei obligatorisk pensjonsordning faktisk hjelpe folk til å spara til pensjonsalderen? 2) Kor høg bør pensjonen vera for å hjelpe folk? 3) Kan folk hjelpast til å spara nok på andre måtar enn gjennom obligatorisk pensjon? 4) Har folk faktisk problem med å spara nok?

2.1 Kan ei obligatorisk pensjonsordning hjelpe folk til å spara til pensjonsalderen?

Når folk blir tvinga til å spara, så kan dei kompensera ved å spara mindre på eiga hand. Vi må venta at dei framsynte og viljesterke gjer nettopp det. Når ein sparte nok til pensjon frå før, så kan det vera rasjonelt å redusera den frivillige sparinga akkurat like mykje som den tvungne sparinga går opp. Dei mindre viljesterke, dei som før ikkje sparte, kan også velja å ikkje skjera ned på forbruket sitt, men heller låna meir. I så fall får dei like lite igjen å leva for som pensjonistar. For å hindra dette er det viktig at obligatorisk pensjon ikkje for lett kan brukast som grunnlag for lån. Derfor må pensjonskapitalen ikkje kunna setjast i pant og ikkje overtakast av kreditorane ved misleghald. At kapitalen ved dødsfall går til dei andre medlemmene av pensjonsordninga, hindrar kreditorane i å få tak på pengane.

Lån er risikable både for långivar og låntakar. Hushald som må låna, vil derfor normalt ikkje kompensera tvangssparing fullt ut med å låna meir. At renta på lån er høgare enn renta på pensjonskapitalen, kan verka i same retning. Det blir dyrt å låna nok til å oppretthalda konsumet. Dei

som har minst framsyn og viljestyrke, lever gjerne frå hand til munn og vil ofte mangla evne til å kompensera tvangssparing med lånepoptak. Dette er forhold som tilseier at obligatoriske pensjonsordningar faktisk vil gi folk betre økonomi i alderdommen. Studiar frå mange land viser da også at dei eldre faktisk har fått vesentleg betre økonomi i forhold til yngre etter at obligatoriske pensjonsordningar blei bygde ut³.

Feldstein og Liebman (2001) oppsummerer resultata av (hovudsakleg) amerikanske studiar om samanhengen mellom obligatorisk pensjon og sparing. Feldsteins eigne studiar, basert på tidsseriar på makronivå, viser ein forholdsvis kraftig negativ effekt på personleg sparing, men resultatet er omstridd⁴. Når det gjeld tverrsnittsstudiar, refererer Feldstein blant anna ei oppsummering av litteraturen gjort av Congressional Budget Office i 1998. Konklusjonen er: "Thus, despite the great variation among the estimates, the cross-section evidence suggests that each dollar of Social Security wealth most likely reduces private wealth by between zero and 50 cents, with the most likely estimate lying near the middle of that range." Dette er oppsiktsvekkande lite, om ein legg til grunn at ein stor del av befolkninga er framsynte og viljesterke. Det finst da også studiar som kjem fram til ein reduksjon i privat formue tilsvarende 70 prosent av verdien av dei opptente pensjonsrettane. Ein grunn til at svara spriker slik, kan vera at alle i USA er omfatta av det same trygdesystemet, og at det derfor ikkje er nok variasjon til å skilja ut effektane av trygdesystemet frå andre forhold som påverkar sparinga.

2.2 Kor høg bør pensjonen vera?

Utgangspunktet er at føremålet med pensjonsordninga er å hjelpe folk til å handla som framsynte og viljesterke personar. Eit første svar får vi derfor ved å sjå på kor høg pensjon ein framsynt og viljesterk person ville ønska seg. Vi må da sjå for oss ein person som er like interessert i høg levestandard når han bli 80 eller 90 år som i dag.

Det finst ein omfattande økonomisk teori om sparing. Folk flest har eit ønske om å utjamna levestanden sin over tid. Ein enkel teori går rett og slett ut på at ein framsynt og viljesterk person vil innretta seg slik at han eller ho har like stort forbruk av varer og tenester i alle år. Når vi ser bort frå renter og arv, så impliserer dette at forbruket kvart år skal vera lik summen av all lønnsinntekt over livet delt på dei åra som vedkommande forsørgjer seg sjølv. Ein person som lever i 60 år som vaksen og arbeider i 45 av dei, vil da ha bruk for ein pensjon som er 75 prosent (45/60) av den lønna han i

³ Sjå for eksempel Hurd (1990) og referansane i Pedersen (1999).

⁴ Enkelte amerikanske økonomar hevdar sterkt at borgarane i eit land vil oppfatta "sin del" av staleg formue og gjeld heilt på linje med eiga formue og gjeld (såkalla ricardiansk ekvivalens), fordi fordringar og gjeld til sjuande og sist vil bli motsvart av tilsvarende forskjellar i skatteinnbetalingar for dei same borgarane eller etterkommarane deira. Ein konsekvens av dette synet er at eit offentleg trygdesystem vil ha null effekt på den samla sparinga i landet. Dersom pensjonssystemet er eit reint utlikningssystem, vil det også ha null effekt på privat sparing. Det finst enkelte empiriske studiar som blir brukt som støtte for dette synet.

gjennomsnitt har hatt som yrkesaktiv. For å oppnå det må han spara 25 prosent av lønna mens han er i arbeid. Tilsvarande vil ein som arbeider i 40 av 60 år ønskja ein pensjonsprosent på 67 (40/60) og spara 33 prosent av lønna. Ei positiv realrente vil normalt tilseia noko høgare pensjonsprosentar og lågare spareratar.

Teorien gir sterke implikasjonar for korleis ei obligatorisk pensjonsordning bør utformast. For eksempel impliserer den at det bør vera livsløpsopptening, at pensjonen bør vera konstant i realverdi etter oppnådd pensjonsalder (ikkje G-regulering) og at pensjonsprosenten bør setjast ned dersom pensjonsalderen blir sett ned eller levealderen aukar.

Den spareteorien vi skisserte over, blir kalla den enkle livsløpsteorien. Som forklaring av sparinga til ein framsynt og viljesterk person er den alt for enkel, og det finst derfor mange utvidingar. I vår samanheng er det særleg verdt å trekka inn forhold som tilseier at folk vil ønskja varierande forbruk over livsløpet, eller at dei ikkje vil ønskja å binda formuen sin i ei pensjonsordning.

Varierande behov, forbruksevne og vilje til forskyving av konsumet

Behov varierer over livsløpet. Både barn, arbeid og alderdom kan gi spesielle utgiftsbehov. Derfor vil folk ikkje ønskja full utjamning, men i staden eit forbruk som varierer med utgiftsbehova. Kapasiteten til å dra nytte av eit større forbruk kan også variera med alderen og med familiesituasjonen. Folk ønskjer heller ikkje utjamning av forbruket for ein kvar pris. Ei positiv realrente gjer at folk får betalt for å utsetja forbruk til seinare i livet. Ein framsynt og viljesterk person vil svara på det med å planleggja ein stigande konsumprofil over livet (i alle fall så lenge utgiftsbehova er konstante). Oppskrifta for ei god fordeling av forbruket over livsløpet blir da at ein skal innretta seg slik at ei krone ekstra gir same nytte enten ho blir brukt nå eller spart til eit vilkårleg seinare tidspunkt.

Pensjonsprosenten bør ta omsyn til at folk har ulike behov og ulik forbruksevne i alderdommen og tidlegare i livet. Ei vanleg oppfatning er at dette tilseier ein lågare pensjonsprosent enn den som gir full utjamning av konsumet, fordi dei yngre har utgifter til barn og til arbeidsreiser m.v. Det er meir tvilsamt om ein ved val av pensjonsprosent i ei obligatorisk ordning bør leggja vekt på ønsket om å utsetja forbruk for å dra fordel av ei positiv realrente.

Full utjamning av levestandarden over livsløpet tilseier at ein skal kjøpa alle varige forbruksgode med ein gong og seinare berre gjera utskiftingar (og kjøpa ting som er nye på marknaden). Mange varige gode har dårlig panteverdi, fordi dei er vanskelege å selja brukt. Full lånefinansiering er derfor vanskeleg eller dyrt. Derfor vil kjøp av varige gode bli spreidd ut i tid. Når eit individ når pensjonsalderen, vil likevel dei fleste varige goda for lengst vera kjøpt. Med unntak av gode med høg panteverdi som hus og hytter, vil dei også vera nedbetalt. Det gjeld enten folk er flinke til å planleggja på lang sikt eller ikkje. Dette tilseier ein lågare pensjonsprosent.

Risiko og eigenforsikring⁵

Dei enkle livsløpsteoriane ser bort frå at framtidige inntekter og utgifter og avkastinga på oppsparte midlar er usikker. Ein del usikre forhold går det an å teikna forsikring for, men svært mange lar seg ikkje forsikra. Derfor vil framsynte, viljesterke og varsame konsumentar spara slik at dei har ein reserve for dårlege tider.

Lønnsinntekta stig gjerne utover i livet, både på grunn av generell lønnsvekst og på grunn av eigen karriere. Utjamning av forbruket kan da tilseia at ein til å begynna med legg seg på eit forbruk som er høgare enn inntekta, og altså låner til forbruk. Men for den enkelte er lønnsutviklinga usikker. Ein forsiktig person vil derfor begynna med eit forbruk som står i forhold til den inntekta han faktisk har, og så auka forbruket ettersom inntekta stig. Dette gjeld også folk som vektlegg framtidig konsum lågt. Om dei ikkje sjølv er redde for å ta opp lån, vil kreditinstitusjonane vera redde for å gi dei det. Det vil vera ei spenning mellom ønsket om å framskunda konsumet og ønsket om å ikkje trekka for store vekslar på usikre framtidige inntekter. Behovet for å finansiera utdanning og barneomsorg og å skaffa seg varige gode forsterkar denne spenninga. Konsekvensen er at forbruket typisk får ein stigande profil over første del av livsløpet i motsetning til den flate profilen som den enkle livsløpsteorien føreskriv. Særleg vil dei som har yrke med ein lang karrierestige gjennomgåande ha ein bratt stigande forbruksprofil. I ein lang periode av livet følger forbruket inntektsutviklinga nokså tett, fordi ein er varsam med å ta på seg gjeld. Når ”etableringsfasen” er unnagjort og inntektstoppen nærmar seg, så sluttar motsetninga mellom det å utjamna inntekt og det å vera forsiktig. Begge delar tilseier da positiv sparing. Samtidig har forbruket kanskje komme opp på eit så høgt nivå at det er lettare å spa.

Sparing fungerer som eigenforsikring. Poenget i vår samanheng er at den same sparinga kan fungera både som eigenforsikring og som pensjonssparing. Oppbygging av ein reserve for eigenforsikring skjer ved sparing tidleg i livet. Når ein kjem fram til pensjonsalderen, så er det mindre risiko igjen. Spesielt treng pensjonistar ikkje å uroa seg for tap av framtidig arbeidsinntekt. I pensjonsalderen er det derfor tid for å bruka av den kapitalen ein har spart for påkommende tilfelle. Dei som ikkje har vore utsett for spesielle uhell, og som har vore litt framsynte, kan da oppleva ein svært romsleg økonomi, sjølv utan obligatorisk pensjonssparing.

Mens frivillig sparing kan fylla to funksjonar på ein gong, så fyller obligatorisk pensjonssparing berre den eine. Pensjonskravet mot Folketrygda er ikkje tilgjengeleg i eit knipetak. Dette medverkar til å forklara at obligatorisk pensjonssparing ikkje blir kompensert med tilsvarande mindre personleg sparing. Folk vil gjerne ha ein meir likvid reserve i tillegg til pensjonen. Unge folk vågar ikkje (eller får ikkje lov til) å ta opp større lån fordi om det er etablert ei obligatorisk pensjonsordning. Dermed går dei inn i pensjonsalderen med ei relativt stor formue i tillegg til den

⁵ Teorien på dett området er i rask utvikling, sjå for eksempel Carroll (1992), Dynan, Skinner og Zeldes (2000), Irvine og Wang (2001).

obligatoriske pensjonen. Pensjonsprosenten i den obligatoriske pensjonen skal kanskje ikkje vera særleg høg før resultatet blir at folk har romslegare økonomi som pensjonistar enn tidlegare i livet.

Arv

Arv kan vera eit resultat av at folk finn det tryggast å halda på ein reserve like til det siste. Forsiktig forbruk i unge år kan også ha ført til at pensjonistar som har hatt hellet med seg, har så god råd at eit svakt ønske om å hjelpe barn eller barnebarn er nok til å forklara ganske store overføringer til dei. Arv kan også vera eit resultat av sparing som meir eksplisitt har til føremål å overföra midlar til framtidige generasjonar. For dei som har eit slikt arvemotiv, vil ein for høg obligatorisk pensjonsprosent vera uheldig, sidan eventuell arv frå pensjonssparinga går ut av familien.

Sosiale behov og vanar

Mange generasjonar lever side om side. I ein periode med økonomisk vekst vil unge generasjonar ha høgare livsinntekt enn eldre. Dersom kvar generasjon utjamnar forbruket sitt over livsløpet, blir det eit stort gap i forbruk mellom dei eldste og dei yngste som lever side om side. Men i mange samanhengar er det ikkje den absolutte levestandarden som tel, men standarden i forhold til andre på same tid. Når besteforeldra skal gi gåver, vil dei gjerne ha råd til å gi gåver som svarer til levestandarden til dei yngre generasjonane. Krav til påkledning, til servering i selskap og mange andre ting blir påverka av standarden til dei ein lever samtidig med. Tilbodet av enkelte billige varer og tenester kan dessutan bli borte etter kvart som den generelle levestandarden stig og folk flest får råd til meir kostbare alternativ. For ein som er framsynt, kan dette tala for å setja av meir pengar til alderdommen. Spørsmålet er kor stor del av totalforbruket som er av ein slik sosial karakter at relativ levestandard er viktig.

Det kan vera tungt å endra ein tilvand levestandard. Særleg gjeld det kanskje endringar i negativ retning. Det er da dumt å leggja seg til dyre vanar før ein er sikker på at ein har råd til dei. Som forklart over, vil ein forsiktig person gjerne begynna med eit forbruk som står i forhold til den inntekta han har, og så auka forbruket etter kvart som inntekta stig. Ein som er opptatt av faren med dyre vanar, vil gjera dette i enda større grad enn ein som berre er vanleg forsiktig. Resultatet er at når pensjonsalderen nærmarar seg, har folk opparbeidd forbruksvanar som står i forhold til den lønna dei har i perioden før pensjonering. Dette gjeld også for personar som er lite framsynte og som lever frå hand til munn. Sidan det som svir er å gå i ned i forbruk, vil det derfor vera eit argument for å sjå pensjonen i forhold til sluttlønna.

Individuell sluttlønn er i praksis ubrukeleg som kriterium for utmålinga av ein allmenn pensjon. Grunnen er at ordninga kan utnyttast ved at ein i arbeidslivet avtaler ekstremt høge sluttlønner og heller mindre lønn tidlegare. Dermed får ein ut mest muleg pensjon for minst muleg avgift. Denne typen tilpassing er godt kjent i offentleg sektor i Noreg. Når alle eller mange gjer det, vil sjølvsgåt pensjonsutgiftene og premiane gå opp.

I tillegg er det sterke prinsipielle motførestillingar mot å basera ein allmenn pensjon på sluttlønn. Det ville jo vera det same som å ta frå dei som har vore uheldige med lønnsutviklinga gjennom livet og gi til dei som har vore heldige. Sluttlønnsprinsippet ville etablera ei offentleg forsikringsordning mot det ”uhellet” det er å få store lønnstillegg og dermed pådra seg dyre vanar. Ved ettertanke vil dei fleste meina at dyre vanar bør folk ta ansvaret for sjølv. Det kan ikkje vera ei offentleg oppgåve.

Sjølv om individuell sluttlønn er uaktuelt, så kan vanar kanskje vera eit argument for eit slags kollektivt sluttlønnsprinsipp ved at pensjonsoppteninga blir indeksert til det generelle lønnsnivået i samfunnet.

Frivillige premiar og obligatoriske avgifter

Hittil har vi fokuserert på kor stor pensjonen bør vera. Men dersom forbildet er ein framsynt og viljesterk konsument, så må vi også sjå på innbetalingane til pensjonssystemet. Vi kan da først gå tilbake til den enkle livsløpsteorien der det berre dreidde seg om utjamning av konsumet. Ein som har varierande inntekter vil variera sparebeløpet frå år til år slik at konsumet er konstant. I år med uvanleg låge inntekter vil han bruka av tidlegare oppsparte midlar eller låna om nødvendig. Skulle vi hjelpe folk med å etterlikna denne åferda, måtte premieinnbetalingane til den obligatoriske pensjonen variera tilsvارande som den individuelle sparinga. I praksis er dette umuleg, for styresmaktene veit enda mindre om gode og dårlige år enn folk sjølv. Det vanlege er at premien til ei obligatorisk pensjonsordning er ein konstant prosent av lønna. Det betyr at folk med varierende inntekter framleis vil ha behov for å spara og å låna for å utjamna forbruket *før* pensjonsalderen.

Som forklart over, vil det i typiske livsløp vera ein periode tidleg i livet der gjelda er stor, og der forbruket er lågare enn utjamning av konsumet over livsløpet skulle tilseia. Med ei obligatorisk pensjonsordning er ein tvungen til pensjonssparing i denne perioden, mens ein med frivillig pensjonssparing ville ha venta med innbetalingane til seinare.

I neste fase av eit typisk livsløp vil frivillig sparing ta form av nedbetaling av gjeld. Med tvungen pensjonssparinga vil nedbetalinga gå seinare. Dette har tre kostnader for hushalda. For det første overstig lånerenta gjerne avkastinga på pensjonssparinga. For det andre kan hushalda oppleva økonomien sin som meir usikker. Av den grunn vil dei, og det er den tredje kostnaden, skjera ned på eit på førehand relativt lågt konsum.

Alt i alt er det fare for at obligatorisk pensjonssparing i staden for å hjelpa folk gjer det vanskelegare for dei ved at problema i etableringsfasen blir større. Når ein vurderer kor høg pensjonsprosenten skal vera, må ein da avvega verdien av å hjelpa dei minst framsynte til eit betre pensjonistliv mot dei problema ein påfører folk i etableringsfasen.

Eit sentralt spørsmål er i kva grad ein obligatorisk pensjonspremie vil bli oppfatta som ein skatt eller som personleg sparing. Blir pensjonspremien oppfatta heilt eller delvis som ein skatt, så kan det vri arbeidstilbodet i negativ retning. Kortsynte personar er per definisjon lite opptatt av framtidig

pensjon, og vil derfor lett oppfatta ein obligatorisk pensjonspremien på linje med ein skatt. Meir framsynte ungdommar kan også komma til å oppfatta ein stor del av premien som ein skatt. Når den renta ein person kan få på privat sparing er høgare enn renta på den tvungne pensjonssparinga⁶, så er nåverdien av dei opptente pensjonsrettane for han mindre enn den premien han betaler inn. Denne forskjellen har den enkelte grunn til å oppfatta som ein skatt.

Vi kan som eksempel ta for oss eit ung hushald med gjeld. Sett at det er fem år til hushaldet vil ha betalt ned gjelda si. I mellomtida kan hushaldet få to prosentpoeng høgare rente ved å betala ned gjeld enn det får i pensjonsordninga. Deretter kan det oppnå same rente på spareinnskott. Da er knappe ti prosent av pensjonspremien å oppfatta som skatt. Det er ikkje heilt uvanleg at unge hushald tar forbrukslån med effektive renter som ligg 10 prosent over pengemarknadsrentene. Meir presise samanlikningar må ta omsyn til korleis pensjon og lån påverkar skatten. Det kan tenkast tilfelle der skattefrådrag for gjeldsrenter kombinert med skattefordelar ved pensjonssparinga gjer at skatteelementet i pensjonspremien i realitet er negativt.

Mange av dei problema som pensjonsinnbetalingane skaper kan avverjast dersom den obligatoriske pensjonssparinga startar først når etableringsfasen er over. Meir generelt kan aldersavhengige premiar vera interessante å vurdera, sjølv om dei ikkje er vanlege i offentleg alderspension. I så fall må ein også vurdera mulege komplikasjonar i forhold til lønnssystemet i bedriftene. Poenget med å differensiera premien er at dei unge skal ha meir netto utbetalet, dei eldre mindre. Om vi tenkjer oss at lønningane er upåverka, så vil det sia at det er medlemspremien som skal differensierast etter alder, ikkje arbeidsgivaravgifta.

I yttingsbaserte tenestepensjonsordningar betaler arbeidsgivaren som regel høgare premie for eldre arbeidstakrar, mens ein eventuell medlemspremie er uavhengig av alderen. Erfaringa er at dei høgare premiane for eldre arbeidstakrar ikkje blir kompensert med tilsvarende lågare lønn. Resultatet er dermed at lønnskostnadene for eldre arbeidstakrar blir relativt høge, mens dei unge ikkje får meir å rutta med. Dei høge lønnskostnadene reduserer bedriftene sin vilje til å sysselsetja eldre arbeidstakrar.

Dersom ei differensiering av medlemspremien skal vera vellykka, så føreset det at det ikkje skjer kompenserande endringar i lønnsstrukturen ved at eldre får høgare lønn, yngre lågare lønn. Dessverre har vi lite erfaring som kan fortelja oss kva som vil skje. Erfaringa med eksisterande tenestepensjonsordningar kan derimot brukast til å trekka ein viktig konklusjon, nemleg at ein eventuell obligatorisk tenestepension bør utformast slik at arbeidsgivaren sin premie stig mindre med alderen enn i tradisjonelle tenestepensjonsordningar.

Dersom ei bedrift har ei kollektiv pensjonsordning, så er medlemskap obligatorisk for alle tilsette etter norsk lov. Dersom pensjonspremiane slår ut i aldersprofilen for lønnskostnadene, men ikkje i aldersprofilen for utbetaalt lønn, så har slike kollektive pensjonsordningar ingen fordel framfor

⁶ Korrigert for eventuell risiko.

offentlege ordningar når det gjeld å gi ei god inntektsfordeling over livsløpet. Derimot kan dei, dersom dei følgjer lov om føretakspensjon, gjera det vanskelegare å sysselsetja eldre arbeidstakrar, lettare å sysselsetja yngre. Avhengig av kor sysselsetjingsproblema er størst, kan dette vera heldig eller uheldig for samfunnet. Enten kollektive ordningar er obligatoriske for alle eller berre på visse arbeidsplassar, så manglar dei individuell fleksibilitet.

Par kontra einslege

Så langt har vi sett bort frå samansettinga av hushaldet. Om vi tar for oss to framsynte og samstemte ektemakar, så vil dei ved frivillig pensjonsforsikring ikkje velja det same som to einslege. For det første vil dei sannsynlegvis velja å utjamna pensjonen seg imellom, kanskje slik at den som lever lengst får same pensjon uavhengig av kven det er. For det andre vil dei, fordi ”to lever billigare enn ein”, velja ein pensjon for den gjenlevande som er meir enn halvparten av pensjonen mens begge er i live. Dersom einslege og gifte betaler same premie, betyr det at paret får ein mindre pensjon enn to einslege, men at enker og enkemenn får større pensjon enn folk som har vore einslege heile livet. Eit framsynt par ville nok velja å betala ein noko høgare premie enn einslege, men ikkje så høg at paret fekk same pensjon som to einslege.

Spørsmålet er så korleis ei obligatorisk pensjonsordning kan tilpassast dei ulike behova til par og einslege. Reint individbaserte løysingar vil vera lite tilfredsstillande. Ei løysing er å gi par den pensjonsprofilen som eit framsynt og samstemt par ville ha valt, men la premien og forventa utbetling vera den same for gifte og for einslege. Par vil da ha større behov for supplerande pensjonssparing enn einslege.

Eit alternativ ville vera å ha høgare premiar for gifte, men det vil vera vanskeleg å praktisera, sidan premien da også må differensierast etter når folk gifter seg og skil seg. Det er derfor vanskeleg å laga ein obligatorisk inntektpensjon som er godt tilpassa både for par og einslege. Eit tredje alternativ, som av og til blir brukt, er at gifte får same pensjon som einslege og at enker og enkemenn i tillegg får ein pensjon etter avdød ektefelle, men utan å betala nokon ekstra premie. Det skjer da i pensjonssystemet ei overføring frå ugifte til gifte pensjonistar.

Nokre konklusjonar

Frivillige individuelle pensjonsordningar har ein fleksibilitet som obligatoriske pensjonsordningar aldri kan få. For dei som er framsynte og viljesterke nok, er ei obligatorisk pensjonsordning ei hindring heller enn ei hjelpe når det gjeld å få til ei god fordeling av forbruket over livsløpet. Folk har ulike livsløp, og det tilseier at det er bruk for individuelle løysingar. Dermed må vi gjera ei avveging mellom omsynet til på den eine sida dei som kan ha nytte av fleksibilitet og er i stand til å bruka han, og på den andre sida dei som manglar framsyn og viljestyrke.

Lærdommen av dette er at pensjonsprosenten ikkje bør vera for høg i ei obligatorisk pensjonsordning. Ein for høg pensjonsprosent skaper fleire problem enn han løyser.

2.3 Kan folk hjelpast på andre måtar?

Er tvang nødvendig for å yta effektiv hjelp til sjølvhjelp, eller finst det andre metodar som kan få folk til å spa tilstrekkeleg for eigen alderdom? Eit arbeid av Choi med fleire (2001) gjengir resultatet av ein del forsøk på å påverka frivillig pensjonssparing. Ved ein del amerikanske bedrifter kan dei tilsette velja å la ein del av lønna gå inn på ein pensjonskonto eller bli utbetalt kontant. Det er visse skattefordelar knytte til pensjonskontoen (liknande som for pensjonssparing i Noreg). Nokon stader må den tilsette melda frå om at han eller ho vil vera med i pensjonsordninga. Andre stader blir tilsette automatisk med i pensjonsordninga dersom dei ikkje reserverer seg. Forfattarane har data frå tre store bedrifter som gjekk over til automatisk innmelding. Resultatet var i alle tre tilfella ein dramatisk og varig oppgang i talet på medlemmer i pensjonsordninga. I ei bedrift auka for eksempel den delen av dei nyttilsette som blei medlemmer frå 26 til 94 prosent, mens auken blant tilsette med tre års ansiennitet var frå 65 til 99 prosent. Det blei ikkje observert nokon tendens til at fleire enn før melde seg ut av pensjonsordninga. Dette viser at med automatisk innmelding og trekk av pensjonspremien i lønna er det muleg i visse tilfelle å få tilnærma hundre prosent oppslutning om ei pensjonsordning som i prinsippet er frivillig. Men data frå ei av bedriftene viser også at deltakarprosenten kan bli ståande på omkring 85 sjølv for tilsette med lang ansiennitet. Ein studie av Madrian og Shea (2001) gir liknande resultat. Ein kan altså ikkje rekna med å få med heile befolkninga ved slike milde tiltak.

I dei bedriftene som Choi med fleire har undersøkt kan dei tilsette ikkje berre velja om dei skal vera med i pensjonsordninga, men også kor stor prosent av lønna som skal skytast inn. Ved automatisk innmelding gjeld ein standard prosentsats for alle som ikkje ber om noko anna. Det viser seg at sjølv tre år etter tilsettinga er det om lag 40 prosent av medlemmene i pensjonsordninga som held seg til standardsatsen. Forfattarane gjengir også eit eksperiment av Benartzi og Thaler, som viser at pensjonssparinga til folk som sparar lite, kan påverkast sterkt dersom dei får tilbod om ein opptrappingsplan basert på at ein del av framtidige lønnstillegg blir spart.

At det skal så lite til for å få til dramatiske endringar i spareåtfred, er oppsiktsvekkande. Ei forklaring kan vera at folk innser at dei burde spa meir til pensjon (noko dei ofte seier i meiningsmålingar) og har ein intensjon om å gjera det, men stadig utsett gjennomføringa. Amerikanske bedrifter med frivillige pensjonsordningar gjennomfører ofte kurs for dei tilsette om pensjonssparing. Etter slike kurs seier vanlegvis mange av deltakarane at dei vil auka den delen av lønna som går inn i pensjonsordningane. Oppfølgingsundersøkingar viser at berre ein mindre del faktisk gjer det.

Ei anna forklaring kan vera at folk oppfattar det som vanskeleg å velja kor mykje dei skal spa til alderdommen og korleis dei skal investera dei oppsparte midlane. Det er kjent frå studiar av

økonomisk åtferd på andre område at når valet er vanskeleg, får presentasjonen av alternativa stor effekt på utfallet. Alle, også dei som gjer aktive val, blir dradd mot det alternativet som gjeld for dei som lar vera å velja aktivt.

Resultata frå nyare forsking gir god grunn til å spørja om ikkje godt tilrettelagde frivillige spareordningar med automatisk trekk i lønn kan ivareta sjølvhjelpsargumentet, samtidig som dei gir den enkelte fleksibilitet. Men ikkje alle blir med, og ikkje alle velgjer standard pensjonspremie. Dei undersøkingane eg kjenner til, seier ingenting om dei som ikkje blir med. Er det personar som har god grunn for heller å ta ut lønna kontant, eller personar som i eiga, langsigkt interesse burde spa meir? Studiane seier heller ingen ting om effektane på samla sparing. Det kan vera at folk som blir med i pensjonsordninga reduserer anna sparing, slik at nettoeffekten er mindre.

2.4 Har folk problem med å spa nok?

Figur 1, som er henta frå Halvorsen (2002), viser samanhengen mellom sparing og alder i norske hushald. Spareraten er definert som forholdet mellom sparing og disponibel inntekt for hushaldet. I denne spesielle studien er kapitalinntekter haldne utanom. Nemnaren i spareraten er altså summen av arbeidsinntekt, pensjon og stønader minus skatt. Sparinga er definert som den delen av desse inntektene som ikkje går med til konsum. I konsumet inngår kjøp av varige forbruksvarer unntatt bustad. Renter på bustadlån inngår i konsumet. Nivået på spareraten gjeld for ei bestemt gruppe, og er for lågt til å vera representativt for gjennomsnittet, men aldersprofilen er representativ. Tala viser at spareraten i gjennomsnitt er lågast for dei yngste og så stig med alderen. Spareraten blir liggjande på eit platå i alderen 35-45 år, før han så stig bratt igjen når dei fleste har fått vaksne ungar. Fram mot pensjonsalderen stemmer alt bra med teoriane over, men det rare er at spareraten held fram med å veksa etter pensjonsalderen. Den norske gjennomsnittspensjonisten sparar ein stor del av pensjonen og tærer ikkje på oppspart formue.

At alderspensjonistane i gjennomsnitt har positiv sparing, er velkjent frå studiar i mange land (Weil (1994)). Men det er store forskjellar, og spareratane blant norske eldre er blant dei høgaste som er rapportert. At oppgangen i spareraten er så sterkt etter femtiårsalderen, ser ut til å vera spesielt for Noreg. I USA og Storbritannia har dei eldre markert lågare sparerate enn dei middelaldrande. Ein del av forklaringa på forskjellen kan vera at så mange mellom 60 og 67 år er i jobb i Noreg, men for dei eldste held ikkje denne forklaringa. I USA blir sparinga til pensjonistane gjerne forklart med risikoen for høge helseutgifter⁷. Det kan heller ikkje forklara så mykje i Noreg. Den mest nærliggjande tolkinga av figuren er dermed at alderspensjonane gjennomgåande er for høge i forhold til tidlegare arbeidsinntekt. Kombinasjonen av høge kompensasjonsgrader, G-regulering og lågare skatt for

⁷ Dynan et al (2000) viser til ein studie som fann at formuen til pensjonistektepar i USA i gjennomsnitt går ned med nesten ein million kroner i det året mannen dør, og ein annan studie som viser at tjue prosent av pensjonistektepara sit igjen utan formuesaktivitet etter at den første ektefellen dør.

pensjonistar kan for dei som har låge inntekter og for dei som har tenestepensjonar føra til at dei etter nokre år som pensjonistar får høgare realinntekt enn mens dei var yrkesaktive.

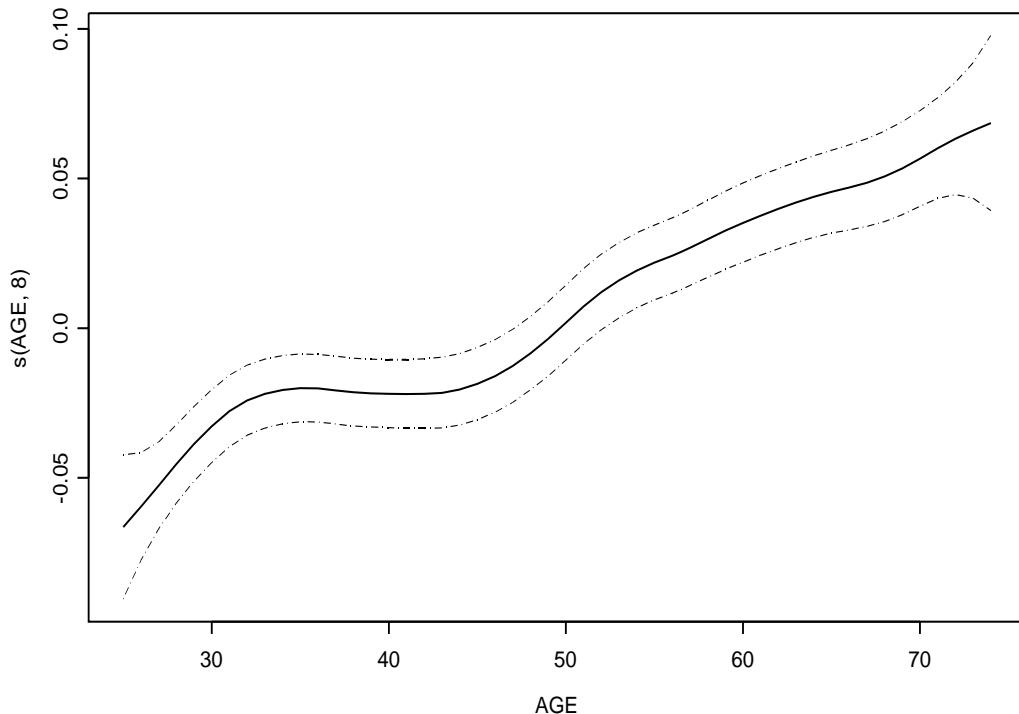


Figure 1

Det kan vera arvemotiv som gjer at pensjonistane sparar, og det kan henda at midlar blir overført nokså kontinuerleg til barn eller barnebarn⁸. Slike overføringer innan familien kan ha viktige sosiale funksjonar, så at dei førekjem er ikkje eit bevis på at pensjonane er for høge. Men dersom ein stor del av pensjonen blir gitt til dei unge, så må vel dei eldre meina at dei unge har meir bruk for pengane. Da kan det vera grunn til å spørja om ein ikkje heller burde hatt lågare pensjon og mindre avgifter på dei unge.

Sjølv om dei eldre i gjennomsnitt sparar mykje, er det store individuelle variasjonar for dei som for andre aldersgrupper. Personar med høg inntekt sparar ein større del av inntekta i alle aldrar (Dynan, Skinner og Zeldes (2000)). Resultatet er at dei etterlet seg meir arv, utan at forklaringa på den høgare sparinga nødvendigvis er eit arvemotiv. Implikasjonen er at dei med høge inntekter kanskje ikkje har bruk for like høg pensjonsprosent som andre.

⁸ Ein forskjell på Noreg og USA er at amerikanske foreldre finansierer utdanning på universitet og høgskular. Det kan forklara at sparinga ikkje stig der ved slutten av førtiårsalderen. Fordi så store midlar blir overført til neste generasjon som studiefinansiering, kan det vera at arvemotivet spelar ei mindre rolle for amerikanske pensjonistar. I alle land utanom Norden står foreldra for ein vesentleg større del av studiefinansieringa enn i Noreg.

At dei med låge inntekter sparar lite til pensjonsalderen, kan forklarast med at dei oppnår høg kompensasjonsgrad i offentlege trygdesystem og at dei ved å spara kan gå glipp av støtte frå behovsprøvde velferdsordningar.

3. Effektiv minstesikring

På 1800-talet blei det fleire gonger foreslått å innføra tvungen pensjonssparing i Noreg for å spara fattiggassene for utgifter (Seip (1984)). Argumentet var at folk spekulerte i at fattigkassa ville ta vare på dei i alderdommen og derfor let vera å spa. I moderne form går tilsvarende argument igjen også i den nyaste pensjonslitteraturen. Utgangspunktet er at ein skal sikra alle pensjonistar ei viss minsteinntekt å leva av. Det skje i dei fleste land ved hjelp av behovsprøvde stønadssordningar.

Behovsprøving kan påverka sparing og arbeidstilbod negativt og har også andre uheldige sider (avsnitt 3.1). Ulempene kan reduserast dersom ein innfører ei obligatorisk pensjonsordning basert på opptening (avsnitt 3.2). Alternativt kan ein oppnå ein del av det same ved å gi alle ein like stor pensjon utan behovsprøving (avsnitt 3.3). I kva grad folk faktisk spekulerer mot behovsprøvde ordningar, blir så diskutert (avsnitt 3.4).

3.1 Problem med behovsprøving

Dei fleste OECD-land sikrar ein minstestandard for pensjonistar enten ved ein behovsprøvd minstepensjon eller ved behovsprøvd sosialhjelp. Behovsprøvinga kan vera mot eiga inntekt og formue. Slik behovsprøving svekkar motivet for å spa til eigen alderdom. Spesielt gjeld det når avkortinga av minstepensjonen mot eiga inntekt og formue er hundre prosent. Da må ein enten spa nok til å komma over minstepensjonen, eller så er det ingen vits i å spa i det heile tatt.

Behovsprøving svekkar eller fjerner også incentiva til å arbeida etter oppnådd pensjonsalder. For dei som vel å ikkje spa, blir også incentiva til å arbeida tidlegare i livet svekka, sidan arbeidsinntektene må konsumerast på kortare tid.

For dei som har høge nok arbeidsinntekter, har det å spekulera i å bli minstepensjonist ein kostnad. Dei må konsumera relativt mykje av livsinntekta mens dei er unge, og leva på eit minimum når dei er gamle. Dei vil heller ikkje ha nokon reserve for påkommande tilfelle. Dette er argument for å spa sjølv og sjå bort frå den behovsprøvde pensjon. For dei som har høgast inntekt er den pensjonen dei går glipp av liten samanlikna med ulempa med ei skeiv fordeling av forbruket. Dei vil derfor spa. Derimot kan folk på lågare inntektsnivå komma til å velja minstepensjon framfor sparing (Fenge og von Weizsäcker (1999), Feldstein og Liebman (2001), avsnitt 4.3). For dei som har for låg livsinntekt til å ha eit forbruk på nivå med minstepensjonen livet igjennom, er det ingen konflikt mellom å utjamna forbruket så godt det lar seg gjera og å bli minstepensjonist.

Ein konsekvens av at folk lar vera å spa sjølv, er at utgiftene til behovsprøvd pensjon blir større. At folk med god arbeidsinntekt kan oppnå pensjon ved å la vera å spa, blir gjerne oppfatta som urettferdig. Ei behovsprøvd pensjonsordning kan derfor få eit legitimetsproblem og mottakarane av behovsprøvd pensjon kan bli stigmatiserte.

Det er vanskeleg å observera alle inntekter og all formue som pensjonistane har. Det finst gjerne måtar å spara på som ikkje fører til avkorting av pensjonen. Enkle eksempel er pengar under madrassen og varige forbruksgode. Overføring av formue til barn er ein annan metode. Behovsprøving medfører kostnader til administrasjon og til kontroll av inntekts- og formuesforhold.

Delvis avtrapping av pensjonen på grunnlag av eiga pensjonssparing, gjer at alle får noko igjen for å spara sjølv. Til gjengjeld blir det vanskelegare å komma over terskelen der ein får fullt utbytte av eiga sparing, og dei offentlege pensjonsutgiftene kan bli større. Behovsprøvinga vil dessutan omfatta fleire personar, slik at det blir meir administrasjon og kontroll.

Behovsprøving kan få folk til å velja meir risikable investeringsalternativ. Det gjeld personar som står i fare for å få bruk for behovsprøvd pensjon trass i at dei har spart sjølv. For dei vil det lønna seg å satsa på risikable investeringar. Går det godt, får dei gevinsten. Går det dårlig, dempar den behovsprøvde pensjonen tapet.

3.2 Obligatorisk pensjon med behovsprøvd minstesikring

Minstesikring som er behovsprøvd mot alle inntekter

Når minstesikringa er behovsprøvd, reduserer obligatorisk pensjonssparing utgiftene til minstesikring på to måtar. For det første blir det mindre utgifter for kvar minstepensjonist tilsvarande den pensjonen dei sjølv har tent opp. For det andre sparar staten pengar fordi det blir færre minstepensjonistar. Det skjer fordi det er mindre pengar å tena på å vera minstepensjonist. Dei som hadde høgast arbeidsinntekt blant minstepensjonistane, vil derfor spara sjølv. Dermed får dei ein levestandard som pensjonist meir på nivå med den dei har som yrkesaktiv. Tvangssparing fører paradoksalt nok til auka frivillig sparing i dette tilfellet.

Sett at minstesikringa blir finansiert med ei pensjonsavgift som er proporsjonal med arbeidsinntekt. Når utgiftene til minstesikring går ned, kan pensjonsavgifta setjast ned tilsvarande. Alle som ikkje mottok minstepensjon frå før, tener dermed på ei ordning med obligatorisk pensjonssparing. Sett under eitt må da dei som mottok minstepensjon tapa, så lenge det ikkje skjer noko med arbeidstilbodet. Dei som går over frå minstepensjon til å spara sjølv, taper mest. Dei går glipp av heile minstepensjonen, og nedgangen i pensjonsavgifta kan berre delvis kompensera for det. Til gjengjeld oppnår dei fordelen med ei betre fordeling av forbruket over livsløpet. For dei som blir minstepensjonistar i alle fall, verkar premien til den obligatoriske spareordninga likt med ein ekstra skatt. Denne skatten er større enn reduksjonen i avgift til minstesikring. Obligatorisk pensjonssparing fører altså til at dei med låge inntekter taper, mens dei med høge inntekter vinn. Tapet i kroner og øre

vil særleg ramma dei som før utnytta dei behovsprøvde ordningane, men som klarer seg sjølv når det er innført obligatorisk pensjonssparing⁹.

Så langt har vi sett bort frå eventuelle effektar på arbeidstilbodet. Dei direkte effektane kjem av dei endringane i marginalskattar og inntekter som er nemnt over. Dei med lågast inntekter (dei kommande minstepensjonistane), får svekka arbeidsincentiv, sidan dei får høgare effektiv marginalsatt på arbeid. Lågare inntekt kan likevel få dei til å arbeida meir. Dei som går over frå å vera minstepensjonistar til å spara sjølv, får redusert effektiv marginalsatt. I tillegg blir det meir attraktivt for dei å arbeida når dei kan spara ein del av den ekstra arbeidsinntekta utan å få redusert pensjon. Inntektseffekten drar også i retning meir arbeid. Dei med høge inntekter får redusert marginalsatt og høgare inntekt. Totaleffekten på arbeidstilbodet avheng av kva for grupper som sterkest lar seg påverka, og av kor store dei forskjellige gruppene er. Dei fleste studiar tyder på at det er arbeidsinnsatsen til dei med lågast inntekt som blir sterkest påverka av endringar i skattesatsane. Dersom obligatorisk pensjonssparing skal gi positive effektar på det samla arbeidstilbodet, bør det da ikkje vera for mange som blir minstepensjonistar. Da må pensjonsprosenten ikkje vera for låg¹⁰.

Sett at obligatorisk pensjonssparing aukar arbeidstilbodet. Da gir dette auka skatteinntekter til det offentlege. Bruken av desse vil igjen ha indirekte verknader på arbeidstilbodet.

Behovsprøving berre mot den obligatoriske pensjonen

Obligatorisk pensjonssparing reduserer problemet med spekulasjon mot behovsprøvde ordningar, men fjernar det ikkje. Så lenge det er behovsprøving mot all inntekt, er det ingen grunn for dei som likevel blir minstepensjonistar til å spara meir enn dei er tvungne til. Dette problemet kan ein bli kvitt dersom ein har behovsprøving berre mot den opprente pensjonen. Da får folk behalda resultatet av individuell sparing. Behovsprøving berre mot den opprente pensjonen kan også bli oppfatta som meir rettferdig fordi behovsprøvinga byggjer på livsinntekt. Behovsprøving berre mot obligatorisk pensjon er det same som at ein har ein obligatorisk inntektspensjon med ein minstegaranti.

Argumentet mot å innskrenka grunnlaget for behovsprøvinga til den obligatoriske pensjonen er som regel at det fører til større utgifter og høgare skattar. Det er ikkje opplagt at dette er tilfellet. For at det skal vera noko å spara på behovsprøving mot all inntekt, må jo dei som blir minstepensjonistar faktisk spara ved sida av den obligatoriske pensjonen. At mange skulle gjera det dersom det er hundre prosent avkorting, verkar lite sannsynleg. Kanskje kan det vera noko å spara ved delvis avkorting mot andre inntekter enn eigen pensjon.

⁹ Fenge og von Weizsäcker (1999) gir eit eksempel der obligatorisk pensjonssparing er til fordel for alle, men det byggjer på ein litt spesiell føresetnad, nemleg at alle, også dei rikaste, utnyttar sosialhjelpe i utgangspunktet.

¹⁰ Homburg (2000) viser i eit hypotetisk eksempel at optimal tvangssparing kan vera null. I hans eksempel er det berre dei med lågast inntekt som lar arbeidstilbodet bli påverka av marginalskattar og behovsprøving. Tvangssparing er da negativt for arbeidstilbodet.

Dersom det er individuelt investeringsval i den obligatoriske pensjonsordninga, kan dei som står i fare for å bli minstepensjonistar framleis spekulera i å velja særleg risikable investeringar. Så lenge det er fare for å bli minstepensjonist, vil det alltid lønna seg å leggja alle sine mest risikable investeringar inn i pensjonsfondet. Garantipensjonen fungerer da som ein garanti mot tap på risikable investeringar. Dersom ein vil unngå dette, må ein enten avgrensa investeringsvalet eller fastsetja garantitillegget på grunnlag av normal, ikkje faktisk, kapitalavkasting. Den siste løysinga er lite truverdig, fordi ein da kan måtta la pensjonistar svelta eller tigga dersom dei har gjort uheldige investeringar. Problemene og mulege løysingar er diskutert i Smetters (2002). Smetters (2001) gir ved hjelp av opsjonsteori anslag på kostnadene med minimumsgarantiar når individuelle pensjonsfond kan investerast i aksjar. Sjå også Bodie (2001).

3.3 Lik basispensjon for alle

Eit alternativ til behovsprøvd minstesikring er å gi alle ein like stor basispensjon frå det offentlege utan behovsprøving. Obligatorisk inntektpensjon bør derfor vurderast også i forhold til dette alternativet. Vi føreset at inntektpensjonen er supplert med ein minstegaranti som er lik basispensjonen, og som ikkje er behovsprøvd mot andre inntekter enn den obligatoriske pensjonen. Finansieringa kan vi tenkja oss skjer ved proporsjonale avgifter på arbeidsinntekt i begge tilfelle. Basispensjonen kan eventuelt kombinerast med ein tilleggspensjon der det er full proporsjonalitet mellom premiar og pensjonar. Ein slik pensjon er nøytral både i forhold til inntektsfordeling og marginalskattar, og har derfor ikkje noko å seia for samanlikninga mellom systema¹¹.

For inntektpensjonen blir det betalt ein premie som svarer til det den enkelte kan forventa å få tilbake. Basispensjonen og garantipensjonen må finansierast med skatt. Skatten blir sjølv sagt langt større med basispensjon enn med garantipensjon. Når det gjeld effektane på inntekt og incentiv til arbeid, må vi likevel skilja mellom to grupper: Dei som tener nok til at inntektpensjonen overstig garantinivået ("tilleggspensjonistane"), og dei som tener så lite at dei må få garantipensjon ("minstepensjonistane").

Dei som blir minstepensjonistar i alle fall, får same pensjon i begge alternativa. Sidan dei ved inntektpensjon må betala premie utan å få høgare pensjon, fungerer premien som ein skatt for dei. Vi kan derfor seia at den effektive skattesatsen for dei kommande minstepensjonistane er lik summen av premien til inntektpensjonen og avgifta til minstesikring. Den effektive skattesatsen blir høgare med

¹¹ Eit tredje alternativ er å ha ein lik basispensjon til alle pluss ein tilleggspensjon som er proporsjonal med inntekt over ein terskel. Dersom terskelen er sett lik grensa for å komma over garantipensjonen, fungerer dette systemet heilt likt med systemet med garantipensjon for alle som har stabile inntekter frå år til år. For dei som enkelte år tener over terskelen, andre år under, gir systemet med basispensjon ein fordel framfor systemet med garanti. Eit system der terskelen for å tena opp tilleggspensjon er sett til null, svarer til alternativet med basispensjon pluss ein proporsjonal tilleggspensjon på toppen. Ved å la terskelen for å tena opp tilleggspensjon variera mellom null og grensa for å komma over garantipensjonen, kan ein få fram ulike mellomalternativ.

inntektpensjon enn med basispensjon, og høgare dess høgare pensjonsprosenten er i inntektpensjonen. Grunnen er at dei samla pensjonsutgiftene blir høgare dess høgare pensjonsprosenten er. Altså vil dei kommande minstepensjonistane tapa på inntektpensjon i forhold til basispensjon. Tapet blir størst for dei som tener mest blant minstepensjonistane, altså for dei som ligg akkurat på grensa til å komma over minstepensjonen. Dei som ikkje har arbeidsinntekt i det heile tatt, taper sjølv sagt ingenting.

Dei som har høg nok arbeidsinntekt til å få tilleggspensjon, får mindre skatt med garantipensjon enn med basispensjon. På den andre sida går dei glipp av basispensjon. Dette tapet er likt for alle, mens gevinsten i form av redusert avgift er proporsjonal med inntekta. Derfor blir det eit netto tap for dei med lågast inntekt innanfor gruppa, mens dei som har høgast inntekt vinn. Inntektsgrensa mellom dei som tener og dei som taper vil vera høgare enn det gjennomsnittlege inntektsnivået i samfunnet. Det kan forklarast slik: Når inntektene frå ein proporsjonal skatt blir delt ut likt på alle (som ved basispensjon), vil dei som tener under gjennomsnittet vinna, dei som tener over gjennomsnittet tapa. Dei som tener like mykje som gjennomsnittet får igjen akkurat like mykje som dei betaler inn. Dette er den reindyrka effekten av lik basispensjon til alle. Med ein garantipensjon er det berre dei med låge inntekter som mottar, mens alle er med på å betala, også dei med gjennomsnittsinntekt. Dermed kjem ein person med gjennomsnittsinntekt därlegare ut med garantipensjon enn med lik pensjon til alle.

Oppsummert så er ein inntektpensjon med minstegaranti til fordel for folk med høg inntekt og til ulempe for folk med låg og middels inntekt. Alternativet, lik pensjon til alle, er særleg gunstig for dei som har inntekt omkring grensa for minstepensjon. Inntektpensjon med garanti gir høgare effektiv marginalskatt for kommande minstepensjonistar, mindre effektiv marginalskatt for alle andre. I gjennomsnitt for alle vil den effektive marginalskatten på arbeid normalt gå ned.

Dei som på 1800-talet argumenterte for obligatorisk inntektpensjon, meinte som regel at det ville føra til ei meir rettferdig inntektsfordeling. Dei var opptatt av at forskjellane i inntekt kom av forskjellar i arbeidsinnsats og sparing, og meinte at inntektpensjon var meir rettferdig fordi det gav ei fordeling som var betre i samsvar med den enkelte sin innsats. Men inntektsforskjellar kan også vera eit resultat av forhold som den enkelte ikkje har herredømme over. I dag blir dette tilsynelatande tillagt større vekt, slik at ei skeivare fordeling, som ved inntektpensjon, oftest blir sett på som ei mindre rettferdig fordeling. Argumentet for ein obligatorisk inntektpensjon må da vera at den kan føra til større arbeidsinnsats og mindre effektivitetstap i økonomien, slik at det samla inntektsnivået blir større. Større samla inntekt gjer at samfunnet kan ha råd til å leggja minstesikringa på eit høgare nivå. Valet mellom dei to systema vil derfor vera avhengig av både kor viktig ein meiner ulike forklaringar på inntektsforskjellane er, og av kva vekt ein legg på å heva minsteinntektene kontra å utjamna inntekt meir generelt.

Føresetnaden om same nivå på minstesikringa i dei to alternativa er ikkje nødvendigvis politisk realistisk. Ved ein lik basispensjon til alle er det eit fleirtal av folket som utnyttar eit rikt

mindretal. Det har vore nytta som argument for at fleirtalet i slike tilfelle gjerne vil velja eit høgt nivå på pensjonen. På den andre sida kostar det lite å heva garantinivået når ein først har ein obligatorisk inntektpensjon. Dersom politikarane legg vekt på å halda skattenivået nede, kan dei derfor komma til å velja eit høgare nivå på minstesikringa når det finst ein obligatorisk inntektpensjon.

Forskjellen på skattesatsane ved garantipensjon og basispensjon kan bli ekstremt store dersom pensjonsprosenten er tilstrekkeleg høg til at relativt få blir minstepensjonistar. Dersom ti prosent må ha garantipensjon, så blir jo utgiftene til garantipensjon godt under ti prosent av utgiftene til basispensjon. Men for at så få skal bli minstepensjonistar, må enten pensjonsprosenten vera høg eller garantinivået lågt.

3.4 Spekulerer folk mot behovsprøvde ordningar?

Kor utbreidd er spekulasjon mot behovsprøvde ordningar i praksis? Ein studie av Doyle, Mitchell og Pigott (2001) tyder på at effekten kan vera stor. Forfattarane gjer ei samanlikning av Australia og Singapore. Dei ser på medlemmer av obligatoriske pensjonsspareordningar i begge land (innskottsbasert pensjon). Når pensjonsalderen nærmar seg, er det i begge land høve til å velja om ein vil bruka pensjonskapitalen til å kjøpa ei livsvarig pensjonsforsikring, ei tidsavgrensa pensjonsforsikring eller få kapitalen utbetalt over ein periode utan forsikring. Australia har ei behovsprøvd minstesikring for pensjonistar, Singapore har ingen minstesikring. Data viser at det å teikna forsikring, og spesielt forsikring for resten av livet, er langt vanlegare i Singapore enn i Australia. Behovsprøvd minstesikring får tilsynelatande folk i Australia til å la vera å sikra alderdommen på eiga hand.

Minstepensjonen er i Noreg behovsprøvd berre mot eigen tilleggspensjon frå Folketrygda, men mange supplerande ytingar er behovsprøvde i forhold til all inntekt. Det gjeld bustønaden, som på sett og vis definerer det reelle nivået på minstesikringa for norske pensjonistar. Regelen som skjermar minstepensjonen for skatt verkar også som ei form for behovsprøving med delvis avkorting. Vidare er eigenbetaling for opphald på sjukeheimar, heimetenester og ein del andre tenester gradert etter inntekt. Noreg har i realiteten valt å ha behovsprøvd minstesikring.

Alderstrygda var behovsprøvd frå starten i 1936 og fram til 1957. Eit viktig argument da behovsprøvinga blei avskaffa var at ho hindra innføring av tenestepensjonar for arbeidstakarar med låge og middels inntekter (Bjørnson og Haavet (1994)). At tenestepensjonar blei meir utbreidde etterpå, og det trass i utbygginga av tilleggspensjonen i Folketrygda etter 1967, er ein indikasjon på at argumentet hadde noko for seg.

I Noreg har det i seinare år blitt meir vanleg at individuell pensjonsforsikring blir teikna for ein avgrensa periode. Det har nyleg også blitt opna for at pensjonsordningar i arbeidsforhold ikkje treng å gi livslange ytingar. Eit vanleg argument for tidsavgrensa pensjonar er at utgiftsbehova for ein pensjonist minkar med alderen. Det er ein tvilsam påstand når ein tar omsyn til behovet for

heimetenester og pleie. Ei årsak til at tidsavgrensa pensjonar er så populære, kan vera at det er god sjanse til å få brukt pengane før ein får bruk for offentlege hjelpetenester med inntektsavhengig eigenbetaling. Utan obligatorisk og livslang standardsikring i pensjonen kan det offentlege komma til få inn mindre i eigenbetaling frå personar med relativt høg livsinntekt. Motstykket er at det vil vera bruk for eit høgare skattenivå. Men inntektsgradert eigenbetaling er også ein implisitt skatt. Det er derfor ikkje klart kva effekten blir på dei samla effektive marginalsattane på arbeid.

Eit anna spørsmål er i kva grad behovsprøving faktisk fører til mindre sparing, eller berre til at sparinga blir plassert på slike måtar at behovsprøvinga blir unngått. Dersom det er behovsprøving på grunnlag av inntekt, men ikkje på grunnlag av formue, vil det lønna seg å plassera sparinga si i former som gir lite registrert inntekt. Pensjonsforsikring er da eit dårlig alternativ.

3.5 Er garantipensjon overflødig når vi har ein obligatorisk inntektpensjon?

Som nemnt i innleiinga, tar eg for gitt at det skal vera ei minstesikring for pensjonistar. Det gjeld både for alderspensjonistar og for uføre. Minstesikringa kan oppfattast som ei generell forsikring mot alt som kan gå galt og som påverkar inntektene til folk.

Men når vi har ein obligatorisk inntektpensjon, kan spørsmålet reisast om garantipensjonen eigentleg er overflødig. Dei som blir minstespensionistar, må ha hatt noko å leva av også før pensjonsalderen. Proporsjonal standardsikring vil gi dei ei tilsvarende høg inntekt som pensjonistar. Dersom pensjonsprosenten i inntektpensjonen er tilstrekkeleg høg, vil ikkje det da vera nok? Ein grunn til at det ikkje alltid er nok, er at folk tidlegare i livet har hatt inntekter som ikkje tel med som pensjonsgivande. Det kan for eksempel vera sosialhjelp, dagpengar til arbeidsledige eller andre stønader. Dette problemet kan løysast ved å la slike stønader inngå i pensjonsgivande inntekt.

Folk kan også ha blitt forsørgja av familien. Dette problemet kan løysast med deling av pensjonsrettar mellom ektemakar, slik at også dei som har vore heimeverande får pensjonar som står i forhold til tidlegare inntekt. Ektemakar har gjensidig forsøringsplikt, og står fritt til å dela yrkesarbeid og heimearbeid mellom seg etter eige ønske. Det logiske ville derfor vera å la ein eventuell pensjonsgaranti gjelda ekteparet sin samla pensjon, ikkje den enkelte partnaren. Dermed kan ein garantipensjon for eldre vera overflødig også for den gruppa som har vore heimeverande.

Dersom ein gir ein garantipensjon til kvar av ektemakane behovsprøvd berre ut frå eigen opptent pensjon (tilsvarende som særtillegget i dag), så krev det ei anna grunngiving enn at ein vil oppretthalda ein viss minste levestandard for pensjonistane. Ei muleg grunngiving er at ein ønskjer å stimulera til ei arbeidsdeling i familien der mor er heime og far arbeider lange dagar ute. Ei anna muleg grunngiving er at det ikkje skal lønna seg å skilja seg. Det siste argumentet vil falla bort dersom pensjonsoppteninga blir delt ved oppløysing av ekteskap.

Nå finst det mange ulike tilfelle av forsørging gjennom familie eller vennar, og ikkje alle problem kan løysast ved deling av pensjonsrettar. Ein garantipensjon kan fanga opp slike meir spesielle tilfelle. Ein garantipensjon har også ein funksjon dersom inntektpensjonen gir dårlig standardsikring.

Minstepensjonistar kan få meir i pensjon enn det dei har hatt å leva av tidlegare. Spørsmålet oppstår da om korfor vi ikkje har overført meir til dei tidlegare? Korfor skal minstesikringa vera betre for alderspensjonistar enn andre? Bør ikkje systemet for inntektsutjamning i form av skattar og overføringar vera det same før og etter at pensjonsalderen er nådd, mens pensjonane er proporsjonale med inntekta som yrkesaktiv?

Faktisk har vi eit system for minstesikring også for folk i yrkesaktiv alder, nemleg sosialhjelp. I enkelte land med offentlege pensjonsordningar er dette også den einaste minstesikringa for pensjonistar. Tyskland er eit eksempel.

Sosialhjelp er behovsprøvd. Grunnen er at ein ventar at folk i yrkesaktiv alder skal vera i stand til å forsørgja seg sjølv ved arbeid. Tanken er at for at folk ikkje skal la vera å arbeida, så skal det vera vanskeleg å få sosialhjelp. I høg alder er det relativt få som kan forsørgja seg sjølv ved arbeid. Særleg vil det vera få blant dei som har hatt låg arbeidsinntekt også i yngre alder. Dei argumenta som tilseier at det skal vera vanskeleg å få sosialhjelp, har derfor liten vekt for eldre. Ein minstegaranti utan vilkår er billigare å administrera og ikkje nedverdigande for mottakarane. Fordi effekten på arbeidstilbodet er mindre, kostar det også mindre å setja minstestandarden relativt høgt for eldre.

Den fundamentale grunnen for å ha ei eiga og meir sjenerøs minstesikring for eldre er altså at det er mindre grunn til å pressa dei til å arbeida. Eit tilleggsargument er at behovsprøving av minstesikringa i forhold til formue og formuesinntekter svekkar motivet for frivillig sparing med tanke på alderdommen.

Dei som får høgare forbruksstandard som pensjonistar enn tidlegare, ville alt i alt hatt det betre om dei hadde fått meir inntekt tidleg i livet og mindre i alderdommen. Problemet er at det blant dei yngre er vanskeleg å skilja mellom dei som berre forbigåande har låge inntekter og dei som har varig låg inntekt. Ein minstegaranti til eldre kan vera meir treffsikker i forhold til langvarige problem med låg inntekt.

4. Likestilling og seleksjon

Seleksjonsproblemet kjem av at individua veit meir enn forsikringsselskapa om kor lenge dei kan venta å leva. På grunn av at selskapet manglar informasjon, er dei nødt til å tilby same premie til personar som har ulik forventa gjenståande levetid. Dei som har kortast forventa levetid, forventar da også å få lite igjen for premiane. Derfor vil dei la vera å forsikra seg. For å ikkje gå med tap, må da forsikringsselskapa ta høgare premiar. Dermed blir det færre som forsikrar seg, og premiane blir enda høgare. Dess meir individua veit som forsikringsselskapet ikkje veit, dess høgare blir premiane og dess færre vel å forsikra seg.

At mange lar vera å forsikra seg fordi dei ikkje kan få ein premie som står i forhold til den risikoen dei faktisk opplever, er eit problem for dei det gjeld. For mange av dei er det såpass usikkert kor lenge dei lever at dei kunne hatt fordel av å forsikra seg.

Ei obligatorisk pensjonsforsikring løyser seleksjonsproblemet ved at det blir umuleg å velja bort forsikring. Alle får forsikra seg. Samtidig må ein vera klar over at dette også påverkar inntektsfordelinga. Dei som har kort forventa levealder betaler for dei som har lang forventa levealder. Grupper med kort gjennomsnittleg levealder har ofte låge inntekter og därleg levestandard, så det kan stillast spørsmål ved om omfordelinga går i rett retning. Ved at omfordelinga er knytt til standardsikringa, fører den også til at arbeidsinnsatsen til dei med kort forventa levealder implisitt blir skattlagt med ein høgare sats, arbeidsinnsatsen til dei med lang forventa levealder med ein lågare sats.

Mens seleksjonsproblemet kjem av at forsikringsselskapa veit mindre enn kundane, så kjem likestillingsproblemet av at både forsikringsselskap og kundar veit ting som vi skulle ønskt at dei ikkje visste, eller i alle fall kunne glømma når det passar. Problemet kjem fram ved eit eksempel. Kvinner har høgare forventa levealder enn menn. Det veit både forsikringsselskap og kundar. Selskapa må derfor ta høgare premiar for ei kvinne enn for ein mann, gitt at dei skal ha same pensjon livet ut. NOU 2001:27 anslår at premien for alderspension for kvinner må vera frå 10 til 30 prosent høgare enn for menn avhengig av alderen på innbetalingstidspunktet. Grunnen til at vi har problem med å godta dette, er at vi ikkje liker at kvinner skal få lågare gjennomsnittsinntekt per leveår berre fordi dei er kvinner og derfor lever lengre. Dette er eit fordelingsargument. Ein implisitt premiss er at høgare forventa levealder ikkje kan eller bør slå ut i høgare pensjonsalder.

Ei alternativ løysing er tilsynelatande å påby like premiar for kvinner og menn. Men da oppstår det eit seleksjonsproblem. Mange menn vil velja å ikkje teikna forsikring. Dermed må selskapet setja premiane høgare for å unngå underskott, og enda færre menn vil teikna forsikring. I ekstremitilfellet kan det bli nesten berre kvinner som teiknar forsikring. Da er ingenting oppnådd for kvinnene. Det einaste ein har oppnådd er å gjera mennene utan forsikring.

Ei obligatorisk pensjonsordning er det einaste som fullt ut kan løysa likestillingsproblemet. Innanfor ei obligatorisk pensjonsordning medfører like premiar ekstra skattlegging av mannleg arbeidskraft og subsidiering av kvinneleg arbeidskraft.

Likestillingsargumentet kan generaliserast til å gjelda alle forskjellar som er medfødde eller kjem av forhold ein ikkje har herredømme over sjølv. Eit relevant spørsmål er om like premiar for like ytingar er eit godt fordelingspolitisk mål. Dersom ein først skal skattleggja mennene for at kvinnene skal komma betre ut, bør da pengane fordelast slik at dei kvinnene som har størst lønnsinntekt får mest, bør alle få like mykje, eller bør pengane gå til dei som har minst lønnsinntekt? Det siste kunne kompensera for andre medfødde forskjellar enn kjønn, men ville også premiera kvinneleg arbeidsinnsats mindre.

Før ein slår fast prinsippet om like premiar for like ytingar, kan det vera nyttig å tenkja gjennom korleis det slår ut i andre tilfelle enn for kvinner og menn. I USA kan forsikringsselskapa ikkje bruka rase som kriterium for differensiering av premien. Svarte har kortare forventa levetid enn kvite. Konsekvensen er at svarte som kjøper pensjonsforsikring subsidierer dei kvite.

Omfanget av seleksjonsproblemet og likestillingsproblemet vil vera sterkt påverka av kva slags informasjon som er tilgjengeleg for den enkelte og for forsikringsselskapa. Alderen ved teikning av forsikring kan her vera viktig. Den medisinske utviklinga har gjort at det finst stadig meir kunnskap som kan brukast til å predikera gjenståande levetid. Samstundes er det ein utbreidd motstand mot å gje denne informasjonen tilgjengeleg for forsikringsselskapa. Ei tolking er at ein ønskjer likestilling i slike tilfelle. Men når informasjonen likevel er tilgjengeleg for individua, blir seleksjonsproblemet større. Realiteten kan derfor bli at fleire enn før blir utan forsikring, fordi premiane blir for høge. Dette styrkar argumentet for obligatoriske pensjonsordningar.

I individuelle pensjonsordningar kan livsvarige ytingar sikrast på ulike måtar. I USA, Storbritannia og mange andre land er det vanleg å spara opp ein pensjonskapital mens ein er i arbeid, og så bruka han til å kjøpa ei livrente på det tidspunktet ein går over i pensjon. Ei eingongsinnbetaling gir eit fast beløp per månad så lenge den som er forsikra er i live. Forsikringsselskapet ovetar all risiko, både avkastingsrisiko og overlevingsrisiko. Ved pensjoneringstidspunktet er det ein god del som har pådradd seg sjukdommar og som lar vera å kjøpa livrenter.

I USA taper ein gjennomsnittsperson som kjøper ei livrente av ein vanleg type i forventning mellom 6 og 14 prosent av pensjonskapitalen på at dei som kjøper livrenter har lengre forventa levetid enn gjennomsnittet (Mitchell (2001), tabell 8). Tapet er større dess høgare pensjonsalderen er, og det er større for menn enn for kvinner. I Storbritannia, Australia og Canada er tapa gjennomgående litt mindre (5-7 prosent), og også forskjellen på kvinner og menn er mindre. NOU 2001:27, kapittel 6 viser at det også i Noreg er store seleksjonseffektar.

Konsekvensane av å sleppa opp for pengar er såpass alvorlege at det kan vera verd å betala 5-10 prosent ekstra for å forsikra seg. Likevel er det relativt få som kjøper livrenter. I følgje ein gjennomgang av ei rekke studiar er det for eksempel berre 50-60 prosent av medlemmene av

amerikanske innskottsbaserte pensjonsordningar som kjøper liverenter (Brown (2001b)). Ei forklaring er sjølv sagt at dei som forventar kortare levetid enn gjennomsnittet, taper meir enn 5-10 prosent. Ei anna forklaring kan vera at dei offentlege ordningane, med full forsikring, ligg i botnen av pensjonssystemet. Ei tredje forklaring, som blir brukt i USA, er at eldre gjerne vil halda ein stor likviditetsreserve for å betala på sjukehus eller sjukeheimar. Ei fjerde forklaring kan vera at eldre med relativt høg formue reknar med at dei har nok til å klara seg livet ut i alle fall, og at om dei lever uventa lenge, så er konsekvensen berre at det blir mindre til arvingane. Det siste er det kanskje ikkje verd å betala så mykje for å sikra seg mot. Empirisk ser det ut til at risikodeling innan familien spelar ei stor rolle (Brown (2001)). Einslege kjøper livrenter langt oftare enn gifte.

For eit ektepar er det fullt muleg å kjøpa forsikringar som gir like pensjonar for begge partar. Forsikringar som inneheld ei passe blanding av alderspensjon og pensjon til etterletne makar, kan gi like premiar for kvinner og menn (NOU 2001:27). For å spara administrasjonskostnader likestiller dessutan forsikringsselskapene mange grupper som dei teknisk sett kunne diskriminert. Det er altså muleg å komma langt i retning likestilling også utan obligatorisk alderspensjon.

Obligatorisk krav om kjøp av livrenter har vist seg vanskeleg å oppretthalda i innskottsbaserte tenestepensjonar i USA (Brown, Mitchell og Poterba (2001) s. 324, Bodie (2001) s. 315). Pensjonsformuen er lett synleg for den enkelte. For folk som er alvorleg sjuke kan det verka urimeleg at dei blir tvungne til å kjøpa ei livrente som dei ikkje kan forventa å få noko igjen for. Spesielt kan det verka urimeleg når pensjonsformuen ved død før pensjonering går til familien, mens den straks etter pensjonering går til forsikringskollektivet. I litteraturen blir det diskutert om obligatorisk forsikring vil la seg oppretthalda innanfor ei allmenn innskottsdefinert pensjonsordning med individuelle konti, men det er få harde fakta som blir lagt fram.

5. Administrasjonskostnader

Individuelle pensjonsavtalar blir tilbydd av forsikringsselskap og fondsforvaltarar. Dei har kostnader til sal og marknadsføring, risikovurdering, innkrevjing av premie, kontohald, kapitalforvaltning, informasjon til kundane og utbetaling. For kundane vil kostnadene ofte komma til syne i form av ulike gebyr, som også kan innehalda forteneste for leverandøren. Andre gonger er kostnadene inkludert i den summen som kunden betaler for pensjonen utan å vera spesifiserte. Kollektive pensjonsordningar har same typen kostnader som individuelle, men, som vi skal komma tilbake til, er kostnadsnivået eit heilt anna. I obligatoriske offentlege ordningar er det ingen kostnader til sal og marknadsføring. Slike kostnader kan utgjera opp til halvparten av kostnadene i individuell pensjonsforsikring. I utlikningssystem er det ingen kostnader til kapitalforvaltning.

Samanlikning av kostnadene i ulike pensjonsordningar byr på store metodeproblem. For det første er det vanskeleg å få tal som omfattar alle kostnader for dei enkelte ordningane. For det andre kan sørvisnivået til medlemmene vera ulikt. For det tredje har kostnadene alltid både faste og variable element. Når kostnaden blir målt i prosent av pensjonen, er kostnaden derfor mindre for ein stor pensjon enn ein liten. For det fjerde må ein sjå kostnadene i forhold til forventa avkasting og risiko på pensjonsformuen. Hovudtendensane i det bildet litteraturen gir, er så klare at metodeproblema ikkje kan rokka ved dei, men presisjonen i dei samanlikningane som blir gjort av ulike kostnadstal er dessverre ikkje høg.

Kostnader ved frivillig individuell pensjonssparing

I pensjonsforsikring er det først ein oppteningsperiode og så ein utbetalingsperiode. I USA, Storbritannia og mange andre land er det vanleg at oppteningsperioden er ein rein spareperiode utan noko forsikringselement. Sparinga skjer ved at midlane blir plasserte på ein individuell konto hos ein forvaltar som så plasserer midlane i ulike verdipapirfond. Ved overgangen til pensjon blir den oppsparte kapitalen brukt til å kjøpa ei livrente som gir faste månadlege utbetalinger livet ut. Slike livrenter kjøper pensjonistane av forsikringsselskap. Det vanlege er utbetalinger som er nominelt konstante (så og så mange dollar kvar månad), men det finst også livrenter der utbetalingane varierer på ulike måtar, for eksempel knytt til ein aksjekursindeks eller til konsumprisindeksen.

For pensjonssparing på individuelle konti ligg kostnadene etter internasjonale erfaringar typisk på 0,8-1,5 prosent av forvaltningskapitalen per år (James, Smalhout og Vittas (2001)). Ein vanleg tommelfingerregel seier at ein kostnad på ein prosent av forvaltningskapitalen svarer til ein

reduksjonen i pensjonen på rundt 20 prosent¹². I tillegg kjem kostnaden til kjøp av livrente. Det kan dreia seg om frå 3 til 10 prosent av pensjonen ut frå amerikanske og britiske erfaringar (Mitchell (2001a), Murthi, Orszag og Orszag (2001)). Amerikanske tal for pensjonsfond med individuelle konti og livrente (401k) viser gjennomsnittlege årlege kostnader omkring 1,4-1,5 prosent av forvaltningskapitalen per år tilsvarende 30 prosent av pensjonen (Mitchell (1998)). Desse tala føreset at individet ikkje skiftar leverandør (fondsforvaltar).

I praksis vil mange skifta leverandør ein eller fleire gonger i løpet av ein lang spareperiode, ofte i samband med jobbskifte. Det kostar. Ein studie frå Storbritannia viser at når ein tar omsyn til kor ofte folk i gjennomsnitt byter leverandør, så kan den totale kostnaden komma opp i 45 prosent av pensjonen (Murthi, Orszag og Orszag (2001)). I vår samanlikning er dette talet for høgt, fordi det også tar med det ein gjennomsnittsperson taper på grunn av at dei som teiknar pensjonsforsikring lever lenger enn andre. Dette er ein kostnad av ein annan type enn vi er opptatt av her. Når vi held den utanom, kan dei totale kostnadene kanskje vera 35-40 prosent av pensjonen, medrekna flyttkostnader.

Tradisjonell pensjonsforsikring i Noreg fungerer nokså forskjellig frå dei pensjonsavtalane som er omtalt over. Ordningane er såpass kompliserte at det vil føra for langt å beskriva dei her, men det er ikkje individuelle investeringsval. Ein gjennomgang som blei gjort av Kredittilsynet i 1997¹³, gir mange opplysningar om kostnadsforholda, men dei er ikkje lette å samanlikna med dei utanlandske tala. Nærmast kjem ein ved å bruka tal for kostnadene i prosent av forsikringsfondet, som er den oppsparte kapitalen. I perioden 1990-1995 var desse i gjennomsnitt på 1,9 prosent per år¹⁴. Sidan dette inkluderer kostnadene til forsikring, kan det sjå ut som kostnadsnivået alt i alt ikkje er så ulikt det vi finn i dei internasjonale studiane. Tendensen var elles at kostnadene målt på denne måten minka år for år på første halvdel av 1990-talet. I 1995 var kostnaden nede i 1,1 prosent av forvaltningskapitalen.

Kostnader ved obligatorisk pensjonssparing på individuelle konti

At pensjonsordninga er obligatorisk, spelar i seg sjølv neppe stor rolle for kostnadene så lenge det er individuelle konti med investeringsval. Men det finst fleire teknikkar som kan brukast for å redusera kostnadene. Felles for dei er at dei i større eller mindre grad avgrensar valfridommen for den enkelte. For eksempel kan staten innhenta pristilbod frå forvaltarar og gi dei som er billigast einerett på å forvalta midlane i den obligatoriske ordninga. Staten kan velja ut fleire forvaltarar, slik at dei kan konkurrera om å tilby gode investeringsalternativ og god avkasting. Kostnaden med kapitalforvaltninga kan reduserast ved å innskrenka alternativa for investeringsval. Sidan det er stordriftsfordelar, er eitt middel for å få ned kostnadene rett og slett å tilby færre alternative fond.

¹² Talet 20 prosent får ein ved å gå ut frå at spareperioden er 40 år, at realrenta er 3,5 prosent per år og at ein like stor sum i realverdi blir spart kvart år. Lengda av spareperioden er viktig. Ved ein spareperiode på 20 år er reduksjonen i pensjonen berre 10 prosent. Nivået på realavkastinga har mindre å seia.

¹³ *Kostnader i livsforsikring*, brev til Finansdepartementet av 14. februar 1997.

¹⁴ Utrekna på grunnlag av tabell 5.6 i brevet frå Kredittilsynet.

Kwart fond blir da større. Dessutan blir det færre bytte av fond, og bytte kostar. Indeksforvaltning gir vesentleg lågare kostnader enn aktiv forvaltning.

Offentleg premieinnkrevjing saman med skatten og offentleg kontoføring sparar i seg sjølv ein del kostnader, særleg knytte til folk som har mange arbeidsgivarar. Det er ulike syn i litteraturen på kor viktig dette momentet er. Enkelte studiar tyder på at forskjellen i kostnader til innkrevjing og kontoføring har lite å seia i totalbildet når ein samanliknar kostnadene i offentlege og private pensjonsordningar (James, Smalhout og Vittas (2001)). Andre har påpeika at i ei obligatorisk ordning må det offentlege kontrollera at innbetalingar og utbetalingar skjer i samsvar med regelverket. Det skjer enklast når det offentlege står for kontohaldet. Ved å la det offentlege stå for kontohaldet unngår ein dobbeltarbeid, slik at innsparinga blir relativt stor (Diamond (2000)).

Sidan kostnadene til sal og marknadsføring normalt utgjer ein så stor del av totalkostnadene ved individuell pensjonssparing, er det mykje å vinna på tiltak som får ned desse kostnadene. Når staten krev inn pensjonspremiane og fører kontoane for kvar enkelt, treng ikkje fondsforvaltarane få vita namnet på kundane. Utan namn er direkte marknadsføring vanskelegare. Prisregulering, som i Sverige (og foreslått i Storbritannia), kan gjera det ulønnsamt for forvaltarane å driva intensiv marknadsføring.

Internasjonalt finst det ein god del erfaringar med obligatorisk pensjonssparing på individuelle konti, både allmenne pensjonsordningar og pensjonsordningar knytte til bestemte arbeidsgivarar. Erfaringane viser at med slike tiltak som er nemnt over kan kostnadene med reine spareordningar reduserast til ein stad mellom 0,1 og 0,6 prosent av forvaltningskapitalen per år når det er store summar involvert både for den enkelte og totalt sett (James, Smalhout og Vittas (2001)). Det lågaste nivået er oppnådd av eit par store amerikanske pensjonsfond i offentleg sektor der det individuelle valet er avgrensa til eit val mellom plassering i 3-4 ulike verdipapirfond. I desse tilfella er neppe alle kostnader som arbeidsgivaren har til kontohald for den enkelte inkludert. Kostnader ned mot 0,1 prosent av forvaltningskapitalen krev elles store midlar til forvaltning, gjerne hundre milliardar kroner eller meir, og dei krev ei sterk avgrensing av investeringsvalet.

Dersom det offentlege likevel står for kontohald, innbetalingar og utbetalingar, så er det nærmast kostnadsfritt for det offentlege å etablira ei gjensidig forsikringsordning som tar hand om risikoen for å leva lenge. Kostnadene i prosent av pensjonen blir sjølv sagt litt høgare når vi tar med også forvaltningskostnadene i utbetalingsperioden. Spørsmålet om risikofordeling i utbetalingsperioden og kostnadene med eventuelle garantiar blir behandla i avsnitt 6.

I USA har det vore sett fram ei rekke ulike forslag om å gjera om Social Security til eit system med obligatorisk pensjonssparing på individulle konti. Eit ekspertpanel frå National Academy of Social Insurance kom til at kostnadene med individuelle kontoar i eit felles fond kan bli mellom 0,1 og 0,5 prosent av forvaltningskapitalen avhengig av kor stor pensjonsprosent ein tar sikte på (Diamond (1999)). All forvaltning er da indeksforvaltning, slik at det individuelle investeringsvalet berre er mellom nokre få indeksporteføljer (aksjar (eventuelt sektorfordelt), private obligasjonar,

statsobligasjonar). For å halda kostnadene nede er det vidare lagt opp til minimalt med sørvis og informasjon til den enkelte. I dette ligg mellom anna at fordeling av midlar på individuelle kontoar, kontoutskrift og porteføljeval berre skjer ein gong i året og at rettleiing til den enkelte berre blir gitt gjennom enkle brosjyrer (ingen telefon, ingen skranke). Systemet svarer nærmast til at det i Noreg blir oppretta individuelle konti innanfor Statens Petroleumsfond og at den enkelte ein gong i året kan velja kor mykje han eller ho vil ha i aksjar og i obligasjonar (eventuelt norske og utanlandske).

Andre har foreslått individuelle fond med større grad av privatisering og friare val av forvaltarar. To tilhengarar av obligatoriske individuelle fond i USA legg til grunn, på basis av fleire studiar, at kostnadene til saman kan bli på 0,4 prosent av forvaltningskapitalen dersom ein avgrensar investeringsvalet sterkt nok (Feldstein og Liebman (2001)). Diamond (2000) antydar kostnader på dette nivået for det han kallar ”offentleg organiserte individuelle konti” (oppkreving saman med skatt, offentleg utplukking av investeringsalternativ og forvaltarar), men kostnader på meir enn det doble i privat organiserte individuelle fond. Han legg vekt på at konkurransen mellom private forvaltarar ikkje vil fungera særleg effektivt i ei obligatorisk ordning. Mange vil leggja for lite vekt på kostnadene når dei vel fond. Spesielt gjeld det kanskje dei ein skal hjelpe med ei obligatorisk pensjonsordning, dei som manglar framsyn, viljestyrke og kunnskapar til å treffa rasjonelle val. Ein del fond vil ta høge gebyr for å utnytta mindre bevisste kundar, og det vil dra opp gjennomsnittskostnadene.

Eit forslag er at folk skal kunna velja mellom fond organiserte av det offentlege (men gjerne med private forvaltarar) og fond som blir tilbydd av private. Tanken er at dei offentleg organiserte fonda skal tilby investeringsalternativ som har låge kostnader (indeksfond, lite marknadsføring) og at eksistensen av slike alternativ skal verka disciplinerande på kostnadene i private fond.

Erfaringane med det svenske premiepensionssystemet kan vera særleg relevante for Noreg. Premiepensionsmyndigheten står for alt kontohald for den enkelte og dessutan for forsikringsdelen av systemet. For dette betaler medlemmene ei avgift til Premiepensionsmyndigheten på 0,3 prosent av kapitalen¹⁵. I tillegg betaler den enkelte forvaltningsgebyr til dei fonda som vedkommande har valt. Gebyret varierte i 2002 frå 0,2 prosent til 5,3 prosent avhengig av fond. Det er da tatt omsyn til den rabatten som den enkelte får etter reglar fastsett av Premiepensionsmyndigheten. Lågast forvaltningsgebyr er det i enkelte rentefond og aksjeindeksfond, men for eit forvaltningsgebyr på 0,4 prosent kan ein velja mellom eit stort og variert utval av fond. Samla kostnad blir da på 0,7 prosent av kapitalen, men mange betaler altså vesentleg meir. Spørsmålet er om dei gjer det av vankunne eller fordi dei får noko igjen. Midlane til dei som ikkje treffer eigne val blir plassert i eit offentleg forvalta fond der gebyret er på 0,2 prosent, slik at dei i alt betaler 0,5 prosent i forvaltningsgebyr. Fondet investerer forholdsvis breitt og har som må å gi betre avkasting enn gjennomsnittet av dei andre fonda.

Det er eit par andre forhold som kan påverka kostnadene i det svenske systemet. Dei faktiske kostnadene til Premiepensionsmyndigheten har vore høgare enn avgifta (årsmeldinga for 2001 oppgir

¹⁵ Kjelder for opplysningane i dette avsnittet er Årsredovisning för Premiepensionsmyndigheten 2001 og heimesidene til Premiepensionsmyndigheten, som bl a har opplysningar om gebyr med vidare i alle fond.

ein kostnadsprosent på 0,75). Det gjenstår å sjå kva dei faktiske kostnadene blir når systemet er i normal drift. Dei fonda som har stor kapital til forvaltning, må gi ein rabatt til Premiepensjonsmyndigheten i tillegg til den rabatten som den enkelte medlemmen av pensjonsordninga får. Denne rabatten blir tilbakeført til medlemmene proporsjonalt med den kapitalen kvar enkelt har. Etter kvart som pensjonskapitalen veks, vil rabatten bli stadig viktigare. Dersom kapitalen ikkje spreier seg på for mange fond, kan rabatten fort redusera kostnadene med 0,1 – 0,2 prosent (minst dersom alle held seg til fond som har låge avgifter i utgangspunktet). Rabattsystemet legg til grunn at når forvaltningskapitalen i eit fond har komme opp i 7 milliardar svenske kroner, kan ytterlegare midlar forvaltast til ein kostnad som ikkje er mykje høgare enn 0,12 prosent.

Kostnader i allmenne offentlege pensjonsordningar

Kostnadene i offentlege alderspensjonar varierer sterkt frå land til land¹⁶. I ei undersøking som omfattar om lag 40 land har Noreg lågast kostnader av alle, 1 prosent av utbetalte pensjonar. OECD-gjennomsnittet var 3,1 prosent. Ein grunn til at kostnadene er relativt låge i Noreg, er sannsynlegvis at andre land har større innslag av inntektsprøving av alderspensjon.

Hadde det norske pensjonssystemet vore fondert, ville kostnadene vore høgare. Kostnadene i Statens petroleumsfond var på 0,075 prosent av forvaltningskapitalen i 2001¹⁷. I det danske ATP-fondet var kostnaden på 0,1 prosent, Herbertson, Orszag og Orszag (2000). Dette er noko lågare enn i dei beste individuelle spareordningane som er rapportert over. Etter den vanlege tommelfingerregelen som vi har brukt, så kunne den samla kostnaden med ei Folketrygd fondert ettet modell av Statens petroleumsfond, kanskje bli på 2,5 - 3 prosent av pensjonane (tilsvarende 0,125 – 0,15 prosent av forvaltningskapitalen).

Kostnader ved private, kollektive pensjonsordningar

Frå USA blir det rapportert kostnader i private yttingsbaserte bedriftspensjonsordningar på 0,67 prosent av forvaltningskapitalen, under halvparten av det forfattaren rapporterer for pensjonsordningar med individuelle fond (Mitchell (1998)). Kredittilsynet sin gjennomgang frå 1997 viser kostnader på 0,65 prosent av forvaltningskapitalen per år for kollektive pensjonsordningar i norske livselskap¹⁸. Selskapa sin forteneste kjem i tillegg. Kostnadsprosenten var ganske stabil over tid.

Dei bedriftene som har tenestepensjonar er gjennomgåande større og har ein meir stabil arbeidsstokk enn dei som ikkje har tenestepensjonar. Dersom tenestepensjonar blir gjort obligatoriske, må ein derfor rekna med høgare gjennomsnittskostnader erfaringstala viser.

¹⁶ Rekorden har Peru med kostnader på 131 prosent i pensjonsutbetalingane (Mitchell (1998)).

¹⁷ Årsrapport for Statens petroleumsfond 2001 s. 26.

¹⁸ Utrekna frå tabell 5.8 i brevet.

Samanhengen mellom kostnader og kapitalforvaltning

Forskellar i administrasjonskostnader vil i mange tilfelle vera kompensert av andre fordelar. Fond som investerer i småbedrifter eller i eksotiske land har større forvaltningskostnader enn dei som avgrensar investeringane til store, velkjente selskap. Risikoene i slike marknader er ofte også stor. Likevel kan det vera verd å investera der, enten fordi den forventa avkastinga er høg eller fordi desse marknadene gir ei god risikospreiing (går godt mens andre går dårlig). Kostnadene med å investera i obligasjonar er mindre enn kostnadene med å investera i aksjar, men det er ei vanleg oppfatning at aksjar gir større forventa utbytte i det lange løpet.

Som nemnt over, gir indeksforvaltning lågare kostnader enn aktiv forvaltning. I følgje den forskinga som er gjort, gir aktiv forvaltning likevel ikkje eit forventa meirutbytte ut over det som trengst for å kompensera for risiko (Eckbo (1998)). Kanskje er det enkelte aktive forvaltarar som systematisk oppnår ei meiravkasting, men ein investor må vera meir enn middels flink for å plukka ut ein slik forvaltar.

Ei ulempe ved kollektive ordningar er at dei kan misbrukast ved at midlane blir plasserte ut frå andre omsyn enn avkasting, risiko og kostnader. Amerikanske innskottsbasert pensjonsfond for private føretak plasserer for eksempel i gjennomsnitt om lag 25 prosent av midlane i aksjar i den bedrifta som pensjonsordninga er oppretta for (Eckbo (1998)). Offentleg regulering og tilsyn kan motverka slikt misbruk i private ordningar. Misbruk av statlege pensjonsfond kan skje på same måte. For eksempel er det vanleg at statlege fond blir pålagt å investera heile eller store delar av kapitalen i statsobligasjonar, ofte med låg rente (Iglesias og Palacios (2001))¹⁹. I USA og Canada er heile dei offentlege pensjonsfonda investert i statsobligasjonar. I forhold til statleg misbruk er det opinionen som må føra tilsyn.

Eit oversyn over erfaringar med offentlege allmenne pensjonsfond i meir enn 30 land kan tyda på at det er regelen snarare enn unntaket at offentlege pensjonsfond investerer etter politiske prioriteringar (Iglesias og Palacios (2001)). I mange land har avkastinga vore dårligare enn på bankinnskott! Men det er ein klar samanheng med den generelle kvaliteten på styret i landa²⁰. I dei landa vi helst vil samanlikna oss med, er avkastinga av offentlege pensjonsfond vesentleg betre, men likevel gjennomgåande lågare enn for private pensjonsfond. Den lågare avkastinga for offentlege fond reflekterer til dels lågare risiko, mellom anna på grunn av pålegg om kjøp av statsobligasjonar. I fleire av dei landa som er studert har obligasjonar historisk gitt 2-4 prosent lågare avkasting enn aksjar i gjennomsnitt, og det kan vera nok til å forklara det meste av dei observerte forskjellane. Studiar som systematisk samanliknar avkastinga på private og offentlege pensjonsfond for same nivå på risikoene ser dessverre ut til å vera mangelvare.

¹⁹ Når eit statleg pensjonsfond er plassert i statsobligasjonar og staten ikkje har motsvarande fordringar, så er pensjonane i realiteten løpende finansiert over statskassa.

²⁰ At realavkastinga på pensjonsfond i Uganda i ein periode var på minus 50,5 prosent per år er ikkje så relevant. Litt overraskande er det kanskje at kvaliteten på statsstyret ser ut til å ha ein like negativ effekt på avkastinga i private pensjonsfond som i offentlege.

Det er ikkje nødvendig å gå langt for å finna eksempel på politisk styring av investeringane til pensjonsfond. Folketrygdfondet var lenge pålagt å plassera ein del av kapitalen som innskott i sparebankar i distrikta (men har i seinare år vore relativt fritt for politisk innblanding). Dei svenske ATP-fonda blei i si tid pålagde å gi billige lån for å finansiera ein del av det såkalla millionprogrammet for bustadbygging. Men det finst eksempel på fond som har unngått politisk styring. Det danske ATP-fondet, som har eksistert sidan 1964 og utgjer 25 prosent av BNP, har visstnok aldri vore utsett for politisk innblanding (Herbertson, Orzag og Orzag (2000)).

Det finst eksempel på store offentlege fond som blir forvalta etter liknande kriteria som store private pensjonsfond, og som oppnår minst like bra resultat som private pensjonsfond målt ut frå avkasting og risiko. Calpers, pensjonsfondet for statstilsette i California, er eitt av dei største og mest kjente. Eit anna eksempel er det danske ATP-fondet. Statens petroleumsfond har ei kortare historie, men har også gode resultat å visa til. Litteraturen gir inntrykk av at dei fonda som har gjort det best, som regel er fond for offentleg tilsette, ikkje allmenne pensjonsfond. I allmenne pensjonsfond er det ofte sterk representasjon frå næringsorganisasjonar, fagforeiningar og politiske sektorinteresser i styra (Iglesias og Palacios (2001)). Ei vanleg hypotese er at dette fører til at investeringane blir styrte ut frå andre interesser enn å sikra pensjonane. Derfor blir det oppfatta som oppsiktsvekkande at det danske ATP-fondet har hatt så gode resultat (Herbertson, Orzag og Orzag (2000)).

Det blir ofte stilt krav om at offentlege fond skal unngå bestemte investeringar av moralske grunnar. Verken i praksis eller i prinsippet er det lett å skilja mellom moralske og politiske grunnar. Motstanden mot at Statens petroleumsfond skal avvika frå vanleg indeksforvaltning av moralske grunnar, har nok samanheng med dette. Firkanta reglar som utelukkar alle, eller dei fleste, moralske omsyn kan vera eit nødvendig vern mot politisk misbruk.

Reglar som avgrensar investeringsvalet kan i prinsippet brukast til å styra investeringane i politisk prioriterte retningar også i private pensjonsfond, og til å tvinga dei til å finansiera offentlege underskott. Dette er neppe ei aktuell problemstilling i Noreg. EØS-reglane set grenser for den politiske styringa av investeringane.

Samanhengen mellom kostnadene og storleiken på pensjonen

Kostnadene i prosent av pensjonen minkar sterkt med kor stor pensjon den enkelte har tent opp (James, Smalhout og Vittas (2001)). Det gjeld både i individuelle og i kollektive ordningar, men i størst grad for dei første. Gevinsten ved kollektive ordningar er derfor relativt størst for dei som har minst til forvaltning. Kollektive ordningar opnar også for at kostnadene kan bli fordelt slik at alle betaler same prosent uavhengig av kor store kostnader dei påfører ordninga.

Det har vore hevd at mange med små formuar lar vera å investera i aksjefond med god grunn, fordi gebyra i fond som tar mot små innskott er for høge. Obligatorisk pensjonssparing kan gi desse spararane billig tilgang til aksjemarknaden og dermed høgare forventa avkasting på pensjonssparinga.

Samtidig kan risikofordelinga i samfunnet bli betre ved at fleire er med på å dela på risikoen knytt til kapitalavkasting (sjå for eksempel Matsen og Thøgersen (2001)).

Fordelar med individuell pensjonssparing

Gjennomgangen over har vist at individuell pensjonssparing er relativt dyrt samanlikna med alle typar kollektive ordningar, og at dess meir det er av individuelle val, dess høgare blir kostnadene. Som nemnt over, er det ein samanheng mellom risiko, forventa avkasting og kostnader. Ved individuell pensjonssparing kan ein sjølv kan velja kor stor og kva slags risiko ein vil ta. For mange kan dette vera ein fordel som det er verd å betala for i form av høgare kostnader. I avsnitt 6 blir det argumentert for at den same risikoprofilen ikkje passar for alle, og at det kan vera nyttig å sjå risikoen knytt til pensjonssparingsa i samanheng med annan risiko.

Konkurranse er eit viktig verkemiddel for å halda kostnadene nede. Ein obligatorisk offentleg pensjon gir det offentlege eit monopol. Enkelte land har fleire gonger så høge kostnader i dei offentlege pensjonsordningane enn andre. Ein del av forklaringa kan kanskje vera manglande konkurransepress. Men for folk flest er det vanskeleg å samanlikna kostnadene i ulike livsforsikringsprodukt, og det kan vera grunn til å tvila på om kostnadskonkuransen er særleg effektiv i marknaden for individuell livsforsikring. Det å velja kan i seg sjølv ha kostnader for den enkelte. I det svenske premiepensjonssystemet er det om lag ein fjerdedel som ikkje treffer aktive val, og det er relativt få som flyttar midlane mellom ulike fond.

I litteraturen har det vore oversett at frivillig pensjonssparing i mange tilfelle kan skje på andre måtar og til lågare kostnader enn gjennom pensjonsfond. Eksempel kan vera nedbetaling av gjeld, investering i varige forbruksgode som hus og hytter og investering i eigen arbeidsplass for sjølvstendig næringsdrivande. Hus og hytter kan seinare seljast, eller dei kan brukast som grunnlag for lån. Alt avhengig av situasjonen kan dette vera sparemåtar som gir mindre kostnader for den enkelte enn fondssparing. Den manglande fleksibiliteten i obligatoriske pensjonsordningar har sin pris ved at ein store delar av livet blir sitjande med høg gjeld og samtidig store midlar i pensjonsordninga. Dermed får ein dobbelt opp med kostnader, for lånet og for forvaltning av midlane i pensjonsordninga.

Individuell forvaltning gir folk høve til å velja bort investeringar som ein har moralske innvendingar mot å vera med på.

Behovet for å sjå kostnadene i heile systemet under eitt

Eit svakt punkt i alle dei kostnadssamanlikningane eg har funne er at dei ikkje samanliknar dei totale kostnadene i heile pensjonssystemet, men ser isolert på kostnaden med å dekka eit bestemt pensjoneringsbehov. I alle pensjonsordningar er dei faste kostnadene per deltakar til kontohald og informasjon ein relativt stor del av totalen. Dersom ein obligatorisk pensjon kjem i tillegg til andre pensjonsordningar, blir derfor innsparinga i administrasjonskostnader mindre enn om han kjem i staden for dei. Dette er viktig, for mange vil ha bruk for supplerande ordningar ved sida av ein

obligatorisk pensjon, spesielt dersom pensjonsprosenten er låg. Det er også stordriftsfordelar i kapitalforvaltning. Forskjellen i gjennomsnittskostnad mellom privat og offentleg forvaltning vil derfor tendera til å overdrive den innsparinga i kostnader som skjer dersom eit beløp blir overført frå privat til offentleg forvaltning.

Isolert sett er dei faste kostnadene per konto og andre stordriftsfordelar ein grunn til å halda nede talet på ulike ledd i pensjonssystemet. For eksempel vil ein i Sverige sannsynlegvis kunna spara administrasjonskostnader på å fjerna eitt ledd i pensjonssystemet, enten ved å slå saman premiepensjonen med tenestepensjonane eller ved å la premiepensjonen bli forvalta kollektivt i ATP-fonda.

Konklusjon

Konklusjonen er at alle former for kollektive pensjonsordningar gir vesentleg lågare administrasjonskostnader enn individuell pensjonssparing. Kostnaden med obligatorisk pensjonssparing i offentleg organiserte individuelle fond blir sannsynlegvis lågare enn kostnadene med å ha vanlege kollektive pensjonsordningar i alle bedrifter. Dersom investeringsvalet blir avgrensa sterkt nok, kan faktisk kostnadene med individuelle fond bli ein god del lågare enn i vanleg føretakspension. Dei lågaste kostnadene kan ein oppnå i offentlege pensjonsordningar der forvaltninga av kapitalen er felles for alle. Innsparing av administrasjonskostnader er altså eit gyldig argument for obligatoriske pensjonsordningar

Omsynet til å halda kostnadene nede må avvegast mot dei fordelane som individuelle val kan gi. Ved individuell sparing er det lettare å oppnå ei fordela investeringane slik at risikoen blir tilpassa det som er ei god risikofordeling for den enkelte. Valfridom er også eit vern mot misbruk av pensjonsmidlane.

Oppsplitting av den enkelte sin pensjon i mange forskjellige ordningar med ulike forvaltarar aukar kostnadene sterkt. Kostnadsgevinsten ved ein obligatorisk offentleg pensjon er større dersom den kjem i staden for andre eksisterande pensjonsordningar, enn om dei andre pensjonsordningane lever vidare i mindre skala.

6. Risikodeling

Ved å dela ein risiko på fleire blir risikoen for den enkelte mindre. Det gjeld når risikoen i utgangspunktet ikkje rammar alle likt. Personar som lever samtidig, kan dela risiko mellom seg ved å inngå frivillige avtalar. For eksempel blir risiko delt gjennom kjøp og sal av aksjar og gjennom forsikringskontraktar. Personar som ennå ikkje er fødde, kan ikkje inngå avtalar og kan derfor heller ikkje vera med på ei slik frivillig risikodeling²¹. Staten derimot kan forplikta framtidige generasjonar, blant anna gjennom obligatoriske pensjonsordningar. Dermed kan risiko delast på fleire, og det kan vera ein fordel for alle. Dette blir drøfta i avsnitt 6.1.

Sjølv mellom partar som er til stades samtidig, klarer ikkje marknadene alltid å fordela risiko på ein god måte. Funksjonssvikt i marknaden for å forsikra overlevingsrisiko blei drøfta i avsnitt 4. Eit klassisk argument for offentleg pensjon er at det manglar ein privat marknad som tilbyr pensjon med sikker realverdi (pensjon som blir justert fullt ut for inflasjon) (Diamond (1977)). Eit anna argument er at det manglar marknader for å fordela risiko knytt til arbeidsinntekt (Merton (1983)). Desse argumenta blir drøfta i avsnitt 6.2, mens 6.3 følgjer opp med litt nærmare om realverdisikring. Avsnitt 6.4 konkluderer med eit meir politisk perspektiv.

6.1 Forplikting av ufødde generasjonar

Kva for risikoar kan det vera interessant å dela på mellom generasjonar? I litteraturen er det to eksempel som er framheva, produktivitetsrisiko og demografisk risiko²².

Produktivitetsrisiko. Nokre generasjonar er så heldige at dei er yrkesaktive i ein periode der produktiviteten er høg. Lønningane er da også høge. Andre generasjonar er yrkesaktive når produktiviteten og lønningane er låge. Eit utlikningssystem (pay-as-you-go) der pensjonane er indeksert med lønna til dei yrkesaktive, deler automatisk på produktivitetsrisikoen²³.

Demografisk risiko. Nokre blir fødde inn i store årskull, andre i små. Det kan kanskje vera grunn til å tru at store årskull får lågare lønningar enn små. Denne ”kullrisikoen” blir redusert dersom små årskull med høge lønningar betaler ein del av pensjonane til store årskull (Bohn (2001)). Eit utlikningssystem basert på førehandsdefinerte ytingar og med ein passe høg pensjonsprosent kan gi ei god fordeling av risiko. Ein annan demografisk risiko som kan fordelast på fleire generasjonar, er risikoen for at levealderen til kullet skal avvika frå det som er forventa. Igjen kan eit utlikningssystem med førehandsdefinerte ytingar gi den ønskte risikofordelinga.

²¹ Det same gjeld etter norsk lov i stor grad også personar som er under 18 år.

²² Rangl og Zeckhauser (2001) ser på inntektsrisiko meir generelt (risiko knytt til eit eksogent BNP).

²³ Sjå for eksempel Thøgersen (1998) eller Wagener (2001) og referansane som blir gitt der.

Risikoene som blir delt i eksempla over, er risikoene slik den ser ut før generasjonane er fødde. Når folk veit om dei tilhører ein heldig eller ein uheldig generasjon, er det for seint å få dei heldige til å inngå frivillige forsikringsavtalar. Dette problemet kjem i tillegg til problemet med at ein ikkje kan inngå avtalar mellom personar som ikkje lever samtidig.

Det vi over har kalla risikofordeling, kan også karakteriserast som inntektsutjamning mellom generasjonar. Generelt kan ein sjå på inntektsutjamning som deling av risikoene for å bli fødd som ulike personar. Ein viktig grunn til å ikkje ha full inntektsutjamning er at det i praksis går ut over effektiviteten i økonomien, slik at det blir mindre å dela på. Lønnsindeksering av pensjonen kan også få slike effektar ved at dei effektive skattesatsane vil variera frå generasjon til generasjon alt etter som overføringane går i den eine eller den andre retninga.

Ei hake ved forslaget om deling av produktivitetsrisiko gjennom eit utlikningssystem er at det ikkje fungerer dersom høg produktivitetsvekst ein periode også betyr høg forventa produktivitetsvekst neste periode. Da kan eit utlikningssystem faktisk forsterka inntektsrisikoene for den enkelte generasjonen (Matsen og Thøgersen (2001)).

Når det gjeld den demografiske risikoene, er det eit empirisk spørsmål om eit utlikningssystem faktisk gir ei god risikofordeling. Små årskull får ikkje nødvendigvis så mykje høgare lønn at det kompenserer for at dei må betala for forholdsvis fleire pensjonistar. Kull med lengre levetid kan også vera arbeidsføre lengre. I så fall fører ikkje ei overføring frå kull med kortare levetid nødvendigvis til utjamning av levestandarden. Det er heller ikkje opplagt korleis ein skal samanlikna levestandarden til kull som lever ulike lenger.

Eit reint utlikningssystem er ikkje nødvendig for å få til risikodeling mellom generasjonar. Det kan også tenkjast fondsoppbygging kombinert med ein garanti for pensjonane som blir innfridd ved hjelp av utlikning.

Over blei det sagt at staten kan forplikta framtidige generasjonar. Problemet er at dei framtidige generasjonane etter kvart tar over makta i staten og da kan finna det opportunt å ikkje stå ved forpliktingane. Dei som styrer nå kan ved ulike tiltak prøva å gjera det vanskelegare for dei som styrer i framtida å bryta pensjonsløfta, men det vil alltid gjenstå ein *politisk risiko* i statlege forsikringsordningar.

6.2 Manglande marknader

Manglande marknader for obligasjonar med sikker realverdi

Sikring av realverdien av pensjonane blir av mange sett på som ein av dei store fordelane med offentlege pensjonsordningar framfor private. Det blir hevda at inflasjonsrisiko ikkje lar seg forsikra. Argumentet er at inflasjonen rammer alle og at framtidig inflasjonsrisiko er vanskeleg å anslå ved

vanlege statistiske metodar basert på observasjonar frå fortida. Eit forsikringsselskap kan derfor ikkje kalkulera kor store premiar som er nødvendig (Barr (2001)).

Argumentasjonen er problematisk. Prototypen på inflasjon er ein proporsjonal auke i prisane på alle varer og tenester, også arbeidskraft. Ein slik rein inflasjon gir eit tap for dei som har fordringar i vedkommande valuta (for eksempel pensjonskrav) og ein akkurat like stor vinst for dei som har gjeld. Samfunnet blir totalt sett verken rikare eller fattigare i utgangspunktet. Derfor skulle det tilsynelatande vera lett å få til ordningar som eliminerer inflasjonsrisikoen. Indeksing av gjeld er det som skal til. Dersom det finst indekserte obligasjonslån på marknaden, så kan private forsikringsselskap tilby pensjonar med sikker realverdi. Ved å investera i indekserte obligasjoner unngår forsikringsselskapet å ta inflasjonsrisikoen på eiga kappe.

I fleire land, mellom andre Storbritannia og USA, har staten tatt opp lån i form av indekserte obligasjoner. I Storbritannia har dette ført til ein velutvikla marknad for livrenter med sikker realverdi. Prisen er likevel fem prosent høgare enn for nominelle livrenter med same forventa utbetaling, utan at det er klart korfor. Livrentene blir normalt kjøpt på pensjoneringstidspunktet, så inflasjonssikringa gjeld frå da av. I USA er det ingen forsikringsselskap som tilbyr livrenter med full indeksing (Brown, Mitchell og Poterba (2001)).

Relativt få kjøper livrenter med inflasjonssikring i Storbritannia. Ei opplagt forklaring er at inflasjonen i seinare år har vore relativt stabil og at risikoen for sterk prisstigning blir oppfatta som moderat. Likevel skulle ein kanskje tru at fleire var villige til å betala fem prosent ekstra for å sikra seg mot inflasjon. Brown, Mitchell og Poterba (2001) viser at sjølv ved moderat inflasjonsrisiko og moderat risikoaversjon (relativ risikoaversjon lik 2) kan det vera verd å betala 7-15 prosent av pensjonsformuen for å sikra seg mot inflasjon. Inflasjonssikring kan altså vera viktig for velferda. At ikkje fleire kjøper livrenter med inflasjonssikring, kan likevel forklaraast når ein hugsar på at alle er omfatta av offentlege pensjonsordningar med inflasjonssikring. Når grunnpensjonen er inflasjonssikra frå før, er det mindre grunn til å betala dyrt for å inflasjonssikra ein supplerande pensjon (sjå også Feldstein (1983)). Eige av eigen bustad gir også pensjonistane ei viss inflasjonssikring (Merton (1983)).

Den viktigaste hindringa for at inflasjonssikra livrenter skal bli billigare og meir utbreidde, er etter mange si oppfatning å finna i marknaden for indekserte obligasjoner. Problemet er lite interesse for å ta opp denne typen lån. For å unngå risiko må forsikringsselskapa setta saman aktiva på ein slik måte at terminstrukturen er samanfallande for inn- og utbetalingar. Det er vanskeleg med indekserte obligasjoner, fordi marknaden for dei har for liten breidde. Selskapa blir derfor sitjande igjen med meir risiko på eiga kappe, og krev betaling for det.

Ei årsak til at få vil ha indekserte lån, kan vera at samtidig som indeksering til konsumprisindeksen fjerner den reine inflasjonsrisikoen, kan eksponeringa for andre typar risiko auka. Indeksing av lånegjelda sikrar levestandarden til ein lønnstakar når konsumprisindeksen og lønna hans varierer i takt. Men konsumprisindeksen kan også stiga utan at lønna hans går opp. Da er han

dobbelt ille ute om han også skal betala meir for lånet sitt. Indekserte lån sikrar mot den reine inflasjonsrisikoen, men i praksis må ein ta andre risikoar på kjøpet. I økonomiar der prisstigninga er stabil på eit lågt nivå, ser erfaringane ut til å vera at staten må gå inn som stor låntakar om det i det heile tatt skal bli nokon marknad for indekserte lån.

Lite interesse for å ta opp indekserte lån vil føra til at slike lån får relativt låg rente, og at livrenter med indeksering derfor blir relativt dyre. Ingen vil da frivillig kjøpa pensjonar med full indeksering (Feldstein (1983)).

Andre har forklart mangelen på indekserte lån med at det er relativt lett å skaffa seg inflasjonssikring på andre måtar. Over litt tid følger pengemarknadsrentene gjerne inflasjonen. Utslaga i rentene er gjerne litt større enn i inflasjonen. Ved å investera ein stor del av porteføljen i pengemarknaden, for eksempel rullerande investeringar på tre månader, kan ein derfor i praksis kanskje oppnå relativt god inflasjonssikring. Men det kan vera ein kostnad med dette ved at korte, likvide papir systematisk gir litt lågare rente enn meir langsigte obligasjonar.

På lang sikt vil ein auke i det generelle prisnivået slå ut i høgare aksjekursar. Ved langsiktig pensjonssparing kan derfor investering i aksjar redusera inflasjonsrisikoen. Aksjar er derimot ikkje noko godt middel til realverdisikring av pensjonane over kortare periodar, for eksempel perioden etter pensjonering (Brown, Mitchell og Poterba (2001)).

Konklusjonen ser altså ut til å vera at for at private skal kunna tilby pensjonar med sikker realverdi, så må staten ta opp indekserte obligasjonslån. Enten staten tilbyr inflasjonssikra pensjonar direkte gjennom ei offentleg pensjonsordning eller indirekte gjennom å forsyna private pensjonskasser med indekserte obligasjonar, så blir fordelinga av risiko i samfunnet alt i alt den same. Det blir berre meir mellommannsverksemde når ein bruker den indirekte metoden. I Noreg måtte eventuelle låneopptak for å forsyna marknaden med indekserte obligasjonar motsvarast av offentleg fondsoppbygging, for eksempel i Statens petroleumsfond.

Manglande marknader for menneskeleg kapital

I avsnitt 6.1 diskuterte vi deling av produktivitetsrisiko (lønnsrisiko) mellom personar som ikkje kan handla med kvarandre. Men på kvart tidspunkt lever det generasjonar med ulike fødselsår. Dei kan i prinsippet inngå kontraktar seg imellom som fordeler den gjenståande inntektsrisikoen. Ein hindring for slike kontraktar er at ein ikkje kan selja retten til eiga arbeidskraft ein gong for alle på same måte som ein kan selja andre formuesobjekt. Det finst ingen marknad for menneskeleg kapital tilsvarande som for annan kapital (og godt er det).

Merton (1983) viste at eit lønnsindeksert pensjonssystem med løpende utlikning kan betra fordelinga av inntektsrisikoen også mellom aktørar som kan handla med kvarandre, men som ikkje kan handla med menneskeleg kapital. Merton ser på risiko knytt til produksjonsteknologien. Risikoen er knytt til to forhold: Produktivitet, og fordeling. I Mertons modell verkar produktivitetsendringar proporsjonalt på arbeidslønna og på utbyttet av kapitalen. Derfor er det unødvendig med hjelp frå det

offentlege for å dela produktivitetsrisikoen på ein god måte. Pensjonistane får sin del av produktivitetsrisikoen også når dei lever av kapitalinntekter. Fordelingsrisikoen verkar slik at nokon gonger går ein større del av produksjonsutbyttet til arbeidstakarane, andre gonger til kapitaleigarane. Denne risikoen kan delast gjennom eit system av skattar og overføringar på ein måte som ikkje lar seg gjera ved hjelp av marknadene. I eit eksempel reknar Merton ut korleis skatte- overføringssystemet bør sjå ut for å få ei god risikofordeling og god fordeling av forbruket over tid. Det viser seg å krevja både ein lønnsskatt (arbeidsgivaravgift), ein forbruksskatt (moms), barnetrygd²⁴ og alderspensjon. Eit viktig moment er at pensjonane er indekserte ikkje til lønn aleine, men til lønnssummen i økonomien delt på talet på pensjonistar. Satsen i arbeidsgivaravgifta er konstant, og pensjonistane deler dei innkomne midlane frå avgifta med kvarandre.

Merton viser også at overføringssystemet ikkje treng å påverka arbeidstilbodet i negativ retning. Men føresetnadene er strenge. For det første må minstepensjonen vera så låg at alle vel å arbeida nok til at dei unngår å bli minstepensionistar. For det andre må pensjonen auka meir enn proporsjonalt med den enkelte sine innbetalinger til pensjonssystemet. Pensjonsprosenten må altså stiga med inntekta. Grunnen er at for å oppretthalda arbeidsincentiva er det ikkje nok at folk får igjen i forventning det same som dei betaler inn i lønnsskatt. Dei som arbeider mykje må få igjen noko ekstra for å kompensera for konsumskatten. Som vanleg er det konfliktar mellom effektivitet og fordeling.

I vår samanheng er det viktigaste resultatet kanskje forslaget om indeksering av pensjonane. Pensjonen er indeksert fullt ut både til lønnsnivået og til forholdet mellom yrkesaktive og pensjonistar. Blir det dobbelt så mange pensjonistar, så blir det også halvparten så store pensjonar. Dette må vi sjå i lys av det kriteriet som er brukt for god risikofordeling. Merton sin fasit er den risikofordelinga som ville oppstå dersom det var muleg å kjøpa og selja menneskeleg kapital på lik linje med annan kapital²⁵. Partane i slike tenkte avtalar veit kor store kull dei tilhører. Risikoen for å bli fødd i eit stort eller lite kull er det da for seint å forsikra seg imot. Merton ser dessutan bort frå andre omsyn ved utforminga av pensjonar og barnetrygd enn dei som gjeld risikofordeling.

Lønnsindeksering kan i teorien kombinerast med eit privat pensjonssystem. Det kan ordnast ved at pensjonsfonda investerer i verdipapir der avkastinga er knytt til lønnsveksten (lønnsindekserte obligasjonar). Både for unge hushald og for staten kan det vera interessant å låna på denne måten, sidan dei har inntekter i form av lønn eller skatt på lønn. Lønnsindekserte obligasjonar er ikkje i praktisk bruk, men om staten tok opp slike lån, ville det bli utvikla ein marknad. Staten kan ved å kombinera lønnsindekserte låneopptak med ein passande skattpolitikk få til same risikofordeling mellom generasjonar som ved eit utlikningssystem. Dette verkar likevel unødvendig tungvint²⁶.

²⁴ Barnetrygd er nødvendig fordi dei unge ikkje kan få nok lån til å jamna ut konsumet.

²⁵ Rangell og Zeckhauser (2001) diskuterer ulike kriteria for effektiv risikofordeling i økonomiar med overlappande generasjonar. Sjå også Matsen og Thøgersen (2001).

²⁶ Miles og Timmermann (1999) foreslår at staten skal utforda lønnsindekserte opsjonar som kan nyttast til verdisikring av pensjonen.

6.3 Fordelinga av pensjonssparing på aksjar og sikre investeringar

I avsnitt 6.2 såg vi at manglende marknader for indekserte obligasjoner kan vera eit argument for obligatorisk, offentleg inntektspensjon. Neste spørsmål er i tilfelle kor stor del av pensjonen som bør vera fullt ut indeksert. For å nærma oss dette spørsmålet er det nyttig å tenkja over korleis ein framsynt og velinformert person ville fordela pensjonssparinga si mellom obligasjoner med sikker realverdi, aksjar og andre usikre fordringar dersom det faktisk var ein velfungerande marknad for indekserte obligasjoner.

Bodie, Merton og Samuelson (1992) har studert korleis ein person som sparar til pensjon bør fordela investeringane sine på aksjar og på obligasjoner med sikker realavkasting. Aksjar gir eigedomsrett til realkapital²⁷. Eit vanleg råd er å investera alt i aksjar når ein er ung og så redusera den delen som er i aksjar etter kvart som ein blir eldre. Dette rådet viser seg å stemma i ein vid klasse av tilfelle. Korfor det blir slik, er lettast å innsjå dersom ein går ut frå at den framtidige arbeidslønna er kjent av individet og dermed sikker i realverdi. Den totale formuen til ein person består av humankapital (verdien av framtidig arbeidsinntekt) og finanskapital. Finanskapitalen er igjen fordelt på obligasjoner og aksjar. Både humankapitalen og obligasjonene har sikker realavkasting. Haldninga til risiko bestemmer fordelinga av totalformuen på aksjar og på sikre objekt (summen av humankapital og obligasjoner). Etter som ein blir eldre, har ein mindre og mindre humankapital igjen. Fordi ein sparar til pensjonsalderen, minskar ikkje den totale formuen like raskt. Humankapitalen sin del av totalformuen går derfor ned. Med ein konstant andel av aksjar i totalformuen, må da andelen av obligasjoner i totalformuen gå opp for å erstatta reduksjonen i humankapital. Andelen obligasjoner i finansformuen går da sjølvsagt også opp, mens andelen av aksjar går ned. Fordi aksjar gir større forventa avkasting enn obligasjoner, vil det likevel vera ein positiv aksjeandel. Når pensjonsalderen er nådd, sluttar aksjeandelen å gå ned, sidan humankapitalen deretter er konstant lik null.

Resonnementet legg til grunn ein konstant andel av aksjar i totalformuen. I praksis kan andelen variera med alderen, spesielt dersom det er ein samanheng mellom graden av risikoaversjon og kor stor formue ein har. Likevel vil den skisserte mekanismen trekkja sterkt i retning avtakande aksjeandel i finansformuen med alderen. Resultatet blir heller ikkje endra om arbeidsinntekta er usikker, men uavhengig av avkastinga på aksjane. Positiv samvariasjon mellom aksjekursar og lønningar gjer derimot det å eiga humankapital meir likt med det å eiga aksjar og mindre likt med å eiga obligasjoner. Det trekkjer i retning av ein mindre aksjeandel i finanskapitalen, særleg tidleg i livet. Så lenge lønningane er mindre usikre enn avkastinga på aksjar, vil aksjeandelen likevel minska med alderen.

²⁷ I resonnementa her er det gått ut frå at bedriftene finansierer seg utelukkande med aksjar. Dersom bedriftene også har obligasjonsgjeld, må den reknast inn (med minus) i obligasjonsbeholdningane til eigarane av aksjane for at resonnementa skal halda. Aksjeverdiane er føresett å følgja ein såkalla ”tilfeldig gang”.

Dersom kapitalavkastinga viser seg å bli därleg, kan dei yrkesaktive tilpassa seg ved å arbeida meir. Det gjer dei i stand til å ta større risiko og aukar aksjeandelen for dei i forhold til for pensjonistane. Alt i alt vil dei yrkesaktive sitja med det meste av kapitalavkastingsrisikoen i samfunnet, men pensjonistane vil også ta ein del.

Ikkje alle studiar finn at aksjeandelen bør minska monoton til pensjonsalderen blir nådd. Storesletten, Thelmer og Yaron (2001) viser til empiri som tilseier at for den enkelte unge er verdien av framtidig arbeidsinntekt ekstremt usikker, hovudsakleg som følgje av stor individuell risiko som ikkje kan forsikrast. Hell eller uhell eitt år har dessutan ofte ein tendens til å påverka lønnsnivået heilt fram mot pensjonsalderen. Får ein først ein god jobb, så er det større sjanse for å ha ein god jobb også i framtida. I lågkonjunkturar er kapitalavkastinga därleg og risikoen knytt til individuell lønnsutvikling særleg stor. Dette aukar risikoen ved å sitja med aksjar for alle som enda har arbeidskraft igjen, og særleg for dei yngste. Forfattarane gir eksempel der det er best for dei yngste å unngå aksjar fullstendig. Pensjonistane kjem også best ut med ein låg aksjeandel av same grunn som hos Bodie, Merton og Samuelson. Dermed blir det dei middelaldrande som må sitja med det meste av aksjane. Sjølv sagt liker heller ikkje dei risikoen som følgjer med, men nokon må ta den, og dei middelaldrande har best evne til det. Som betaling får dei ei høg forventa avkasting på aksjeinvesteringane sine.

Dersom føremålet med obligatorisk pensjonssparing utelukkande er å kompensera for at det ikkje finst ein effektiv marknad for inflasjonssikra obligasjonar, så gir resonnementa over nokre idear til korleis ordninga bør uformast. For det første er det nok at den obligatoriske ordninga dekkjer ein del av pensjoneringsbehovet. For det andre er de nødvendig med aldersavhengige premiar dersom oppbygginga av reell pensjonsformue skal gå i same takt som ved fornuftig individuell sparing. For det tredje er det ønskeleg at sparinga til dei unge ikkje berre er for alderdommen, men også kan fungera som eigenforsikring i tilfelle inntektsutviklinga før pensjonsalderen blir därleg.

I praksis er det ofte snakk om å etablira ei offentleg ordning der det er full realverdisikring av pensjonane og der finansieringa skjer ved avgifter som er proporsjonale med lønn og uavhengige av alder. Når det ikkje finst nokon marknad for inflasjonssikra obligasjonar, kan ei slik ordning komma til å gi ei heller därleg risikofordeling. Eit grunnleggjande problem er at pensjonsordninga må investera dei oppsparte midlane i aksjar, som har usikker avkasting. Realverdisikringa må derfor byggja på at det kan krevjast tilleggspremiar eller bli gitt premierabattar ettersom avkastinga blir større eller mindre enn forventa. Premien kan i utgangspunktet setjast ut frå den forventa realavkastinga på aksjar. Ved därleg avkasting må så alle yrkesaktive betala ein ekstrapremie, ved god avkasting får dei premierabatt. Realitetene i dette er at dei yrkesaktive indirekte blir eigarar av aksjane og ansvarlege for ei realverdisikra gjeld tilsvarende pensjonsforpliktingane. Aksjane og gjelda blir fordelt proporsjonalt med lønningane til den enkelte. For dei unge vil gjelda vera langt større enn verdien av den pensjonen dei har opparbeidd. Dei unge blir implisitt gjort til relativt store spekulantar i aksjar. Dette er ikkje fullt så uheldig som det først verkar. Grunnen er eit gunstig samspele med individuell inntektsrisiko. Er ein uheldig med den individuelle utviklinga av arbeidsinntekta, så slepp ein unna med ein mindre del

av ansvaret for eventuell därleg avkasting i aksjemarknaden. Likevel vil det bli langt meir risiko på dei unge enn dersom det fanst ein velutvikla marknad for realverdisikra fordringar. Enda meir risiko vil det bli på dei unge dersom eventuelle ekstrapremiar og rabattar skal fordelast over fleire år.

Konklusjonen er at dersom ei offentleg pensjonsordning skal baserast på sparing i fond som blir investert i aksjar eller andre verdipapir med usikker realavkasting, så bør ein vurdera å også la pensjonistane vera med på å ta ein del av avkastingsrisikoen. Elles kan risikoen på dei unge bli for stor.

Ein annan muleg konklusjon er at det offentlege burde konsentrera seg om å utvikla ein marknad for realverdisikra fordringar. Det kan opna for ei betre fordeling av risiko enn i ei offentleg pensjonsordning. Innvendinga mot dette er at folk i praksis gjer langt mindre bruk av finansmarknadene til å fordela risiko enn det ein skulle venta i følgje økonomisk teori. Enten dette kjem av kunnskapsmangel, høge transaksjonskostnader eller andre årsaker, så kan det vera eit argument for ei offentleg pensjonsordning som hjelp til sjølvhjelp også når det gjeld å få til ei god risikofordeling.

Dersom den offentlege pensjonsordninga er eit utlikningssystem, så vil det normalt tilseia at det er mindre formuesoppbygging i økonomien. Da vil det også vera mindre kapitalavkastingsrisiko å fordela. Dermed kan det vera grunn til å la ein større del av pensjonane ha sikker realverdi.

6.4 Er full realverdisikring av pensjonane ønskeleg? Politiske vurderingar

Staten er ikkje anna enn ein mellommann i fordelinga av risiko. Til sjunde og sist blir all risiko i samfunnet fordelt på individua. Ein del risiko er individuell og jamnar seg ut når vi ser nasjonen under eitt. Dersom det ikkje var for problem med seleksjon, åferdsrisiko og rapporteringsrisiko, så kunne slik individuell risiko fjernast heilt ved å dela på han. Men det finst også makroøkonomisk risiko som påverkar heile samfunnet og ikkje jamnar seg ut. Vi lever av avkastinga av kapital, arbeidskraft og naturressursar og denne avkastinga er usikker også for økonomien sett under eitt. Dersom ei gruppe, pensjonistane, skal vernast, må andre grupper ta tilsvarande meir risiko. Mindre risiko i pensjonsalderen vil seia at dei same personane må ta meir risiko når dei er unge.

Ein ting er å sikra pensjonane mot endringar i det generelle prisnivået. Ei anna sak er å vedta at pensjonane skal vera upåverka av alt anna som skjer i økonomien. Det er neppe slik at vi får den beste risikofordelinga i samfunnet ved å la offentlege pensjonar vera upåverka av for eksempel lengda på levetida som pensjonist, yrkesdeltakinga eller avkastinga på kapital. Eksempla i avsnitt 6.1, 6.2 og 6.3 har vist at det kan vera gode grunnar for å la også pensjonane vera påverka av denne typen risiko. Reguleringa av pensjonane bør neppe vera uavhengig av kva for belastning som skattebetalarane blir påført.

I drøftinga over har vi tatt for gitt at det offentlege kan garantera full inflasjonssikring av offentlege pensjonar. Realitetten er ikkje heilt slik. Indeksering av pensjonane kan lovfestast, men lover kan endrast. På den andre sida kan pensjonane justerast for inflasjon utan at det treng å stå i lova. Det

vil alltid vera ein *politisk risiko* knytt til reguleringa av offentlege pensjonar. Lovgiving kan endra prosedyrane som skal til, men sluttresultatet kan bli det same enten ein har lovbestemt indeksering eller ikkje. Reglar for pensjonsregulering som legg for mykje risiko på dei unge kan ha kort politisk levetid.

Frå eit overordna synspunkt kan lovbestemt indeksering av pensjonane vera lite ønskeleg. Det er ei vanleg at oppfatning at når det er inflasjon, så er det lettare å få til reelle justeringar nedover i pensjonar (og i lønningar og offentlege utgifter) dersom det ikkje er automatisk indeksering. Det er nettopp ei frykt for at dette skal skje som ligg til grunn for kravet om at pensjonane skal indekserast. Men det politiske resultatet av indeksering kan bli ein trappetrinnseffekt. Når det er grunn til å regulera realverdien av pensjonane oppover, så blir det vedtatt. Når det er grunn til å regulera realverdien av pensjonane nedover, så blir det ikkje vedtatt, fordi den politiske belastninga er for stor (Summers (1983)). Eit eksempel kan vera dette: Ein offentleg pensjon er fondsbasert samtidig som den er indeksert til pris- eller lønnsnivået. Når fondet ikkje gir nok avkasting, må staten skyta til midlar for å oppfylla indeksklausulen. Når fondet gir stor avkasting, vil det bli hevda at dette er pensjonistane sine pengar og realverdien av pensjonane vil bli justert opp. Mekanismen bak dette er at det er klart kven som får fordelane, og at politikarane kan vinna stemmer på å dela dei ut. Det er mindre klart kven som betaler, og derfor færre stemmer å tapa hos dei.

Når ein vurderer kor viktig det er med inflasjonssikring av pensjonane, bør ein ha i minnet at inflasjon ikkje er ein risiko som naturen påfører oss. Inflasjon er i stor grad eit resultat av våre eigne handlingar. Den viktigaste føresetnaden for stabil inflasjon er ein ansvarleg økonomisk politikk. Full inflasjonssikring av pensjonane kan svekka oppslutninga om ein slik politikk blant pensjonistane.

Ei vanleg årsak til inflasjon er svake regjeringar som ikkje klarer å krevja inn nok skatt til å finansiera dei offentlege utgiftene, eller som ikkje klarer å tilpassa utgiftene til skatteinntektene. Innstrammingar på dei offentlege budsjetta kan da vera nødvendig for å få inflasjonen under kontroll. I så fall er det ikkje opplagt at det er ein fordel at pensjonane er indekserte.

Lønnsindeksering er særleg viktig for pensjonistane dersom dei er opptatt av relativt konsum. I så fall er det nettoinntekta for pensjonistar som bør indekserast i forhold til nettoinntekta for yrkesaktive, sidan det er nettoinntektene som er grunnlaget for konsum. Ein implikasjon er at dersom dei yrkesaktive må betala høgare avgifter fordi det er fleire pensjonistar, så skal da også pensjonen justerast ned. Merton (1983b) trekker konsekvensen av at pensjonistane er opptatt av relativt konsum eit steg vidare og foreslår at pensjonen blir indeksert til privat konsum per capita og finansiert med ein konsumskatt.

Lønnsindeksering kan også vera interessant som eit middel til fordeling av risiko knytt til menneskeleg kapital. Generelt manglar det nok likevel ein god del kunnskap før ein på fagleg grunnlag kan trekkja særleg presise slutningar om kva som vil vera ei god risikofordeling.

7. Generasjonsfordeling, sparing og overinvestering

Obligatoriske pensjonsordningar kan organiserast som reine utlikningssystem utan innslag av sparing. Dette blir av og til framstilt som eit argument i favor av obligatorisk pensjon, enten fordi ein da kan få til ei betre generasjonsfordeling eller fordi det kan hindra at sparinga i samfunnet blir for stor.

Ein påstått fordel med eit utlikningssystem framfor fondsbaserte spareordningar er at utlikningssystemet gir høve til å gi pensjon også til dei som er eldre på det tidspunktet systemet blir etablert. Med andre ord ønskjer ein å overføra inntekt til den første generasjonen av eldre frå seinare generasjonar. Men dette kan ein normalt gjera utan å etablira eit utlikningssystem. Staten kan ta opp lån for å finansiera pensjonane til den første generasjonen og la seinare generasjonar betala rentene over skattesetelen. I eit utlikningssystem gjer staten i realitet det same, slik det blei forklart i innleiinga. Staten tvingar dei unge som betaler inn til å gi den eit lån som finansierer pensjonane til den første generasjonen av pensjonistar. Rentene på lånet blir delvis finansiert ved pensjonsavgifter som er høgare premien i eit tilsvarende fondsbasert system.

Generelt gjeld at fordelingseffektane mellom generasjonar av eit utlikningssystem i prinsippet kan gjenskapast med passande statlege låneopptak og direkte overføringer. Eit utlikningssystem er derfor i prinsippet eit overflødig verkemiddel i fordelingspolitikken mellom generasjonar. Eit utlikningssystem kan alltid beskrivast som ein kombinasjon av tvungen sparing, skatt, kontantoverføringer og statlege låneopptak frå pensjonssystemet (sjå for eksempel Murphy og Welch (1998)).

Det kan tenkjast tilfelle der staten ikkje kunne oppnådd det same med vanlege låneopptak aleine. Når lån blir tatt opp gjennom eit utlikningssystem, kan risikofordelinga i samfunnet bli ei anna enn om lånet blir tatt opp i marknaden. Pensjonsgjeld blir ofte sett på som mindre forpliktande enn anna gjeld, mellom anna fordi pensjonane som regel kan setjast ned gjennom politiske vedtak. Eit teikn på det er at pensjonsgjeld ikkje er tatt med saman med annan gjeld i Maasticht-kriteria for kor mykje gjeld medlemslanda i Den europeiske monetære unionen kan ta opp. Det kan derfor tenkjast at staten kan tvinga seg til større lån gjennom eit utlikningssystem for pensjon enn det staten kunne oppnådd i marknaden. Men staten kan også tvinga seg til lån frå eit fondsbasert pensjonssystem.

Utlikingssystem opnar for utilsikta omfordeling mellom generasjonar dersom ein ikkje er påpasseleg med å justera offentleg sparing. For eksempel kan ein stor generasjon som følgjer etter ein mindre sleppa billig frå pensjonsrekninga dersom ikkje staten sparer nok mens den store generasjonen er yrkesaktiv. Men diskusjonen av risikofordeling mellom generasjonar i kapittel 6 viste at det også er tilfelle der eit utlikningssystem kan gi ei god fordeling mellom generasjonar. Men sjølv i dei tilfella kan det same generasjonsfordelinga i prinsippet gjenskapast med andre middel. Eit utlikningssystem kan likevel vera det enklaste i praksis.

Frå litteraturen er det velkjent at det kan bli for mykje sparing og for mykje kapital i ein økonomi. Kriteriet for om det er for mykje kapital, er om realrenta er mindre enn produksjonsveksten i økonomien. Dersom kapitalintensiteten i økonomien skal oppretthaldast, må nemleg kapitalmengda veksa i same takt som produksjonen. Ei realrente mindre enn produksjonsveksten betyr da at den siste eininga av kapital gir mindre igjen i form av auka produksjon enn det vi må bruka for å oppretthalda kapitalintensiteten. Det blir altså meir igjen til forbruk om vi reduserer mengda av kapital. For samfunnet under eitt er da utbyttet av den siste eininga av kapital negativt, sjølv om det kan framstå som positivt for den enkelte. Dersom ein slik situasjon med realrente mindre enn vekstraten vedvarer, kan alle tena på at staten treffer tiltak for å kutta ned på sparinga. Eit muleg tiltak er å innføra eit utlikningssystem for pensjonen, og dela ut pengar til dei eldre her og nå. Men staten kan jo oppnå det same ved å ta opp lån på andre måtar og midlane kan også brukast til andre føremål enn pensjonar.

Dersom den samla sparinga skulle vera for høg, kan den altså lett reduserast på andre måtar enn ved å oppretta eit obligatorisk utlikningssystem. Spørsmålet er også om for høg samla sparing er ei aktuell problemstilling. For Noreg vil det vera relevant å samanlikna realrentene vi kan oppnå i dei internasjonale finansmarknadene med vekstraten for nasjonalinntekta. Den vanlege oppfatninga er at vi kan venta høgare renter ute enn vekstraten for nasjonalinntekta.

8. Omfordeling innan ein generasjon

Ein grunn som av og til blir nemnt for å ha eit offentleg pensjonssystem basert på opptening, er at det er eit viktig ledd i fordelingspolitikken. Det er ikkje utan vidare klart kva dette betyr. Ei pensjonsordning der like premiar gir like ytingar omfordeler mellom personar med ulike risikokjenneteikn, slik som diskutert i avsnitt 4 om likestilling og seleksjon. For eksempel skjer det ei overføring frå menn til kvinner på grunn av at dei siste har lengre forventa levetid som pensjonistar. Tilsvarande overføringar skjer i stort omfang i uførepensjonen mellom personar som har ulik uførerisiko i utgangspunktet.

Ein obligatorisk pensjon kan sjølvsagt også brukast til omfordeling som går vidare enn like årlege ytingar for like premiar. Ein kan for eksempel la premiane vera proporsjonale med arbeidsinntekt, men la dei med låg inntekt og låg premieinnbetaling få høgare pensjonsprosent enn dei med høg inntekt. Ein kan også la pensjonsprosenten avhenga av ulike indikatorar for behov, for eksempel av kor mange ein har å forsørgja. Ettersom forskjellar i inntekt og behov er eit resultat av at vi er fødde som ulike personar, er det i prinsippet eit nært slektskap mellom denne typen omfordeling og den omfordelinga som skjer når kvinner og menn får like årlege pensjonar for like premiar. Det er likevel grunn til å spørja om ein oppteningsbasert pensjon er ein tenleg reiskap for omfordeling etter inntekt og behov, eller om slik omfordeling i pensjonssystemet bør avgrensast til minstesikringa.

For det første kan det vera ei motsetning mellom standardsikring og inntektsutjamning. Standardsikring krev, i alle fall i følgje dei enklaste livsløpsteoriane, at pensjonane er proporsjonale med summen av arbeidsinntekt før pensjonering. Dersom det skal vera meir inntektsutjamning blant pensjonistar enn blant yrkesaktive, så krev det pensjonar som aukar mindre enn proporsjonalt med inntekt som yrkesaktiv. Slike avvik frå proporsjonalitet vil seia at pensjonane ikkje gir like god standardsikring for alle. Pensjonssystemet blir uoversiktleg og gir derfor dårlig hjelp til sjølvhjelp.

For det andre er det spørsmål om ein kan oppnå noko vesentleg gjennom pensjonssystemet som ein ikkje kan oppnå like godt gjennom det vanlege skattesystemet. Dersom ein ikkje kan det, så er det liten grunn til å komplisera pensjonsordninga med omfordeling.

For det tredje, når ein først skal skattleggja nokon for å gi til dei som har mindre, tilseier vel vanleg rettferdssans at det viktigaste er å heva minstestandarden. Derfor trengst det tilleggsargument for omfordeling til fordel for personar som har meir enn minstepensjonen.

For det fjerde kan omfordeling frå høg til låg inntekt svekka arbeidsincentiva i større grad enn den omfordelinga som kjem av likestilling. Likestilling fører til at nokre får meir igjen for å arbeida, andre mindre, mens gjennomsnittet er uendra. Omfordeling etter inntektsnivå fører normalt til at folk i gjennomsnitt får mindre igjen for å arbeida meir. Ein skal likevel ikkje overdriva effekten.

Overføringar som blir gitt *avhengig av at ein arbeider* vil alltid redusera den effektive marginalskatten for ein del grupper. Dersom dette er grupper som lettare enn andre lar seg påverka til å arbeida meir,

for eksempel grupper med låg utdanning og låg inntekt, kan det henda at den samla effekten på arbeidstilbodet er positiv.

Er det noko ein kan oppnå gjennom pensjonssystemet som ein ikkje også kan oppnå gjennom skattesystemet? Ved livsløpsbasert opptening avheng pensjonen av summen av arbeidsinntekt over heile livet. Inntektsskatten ligg på inntekta det enkelte året. Eit problem med progressiv skatt på årleg inntekt er at ein person som har svingande inntekter, betaler meir enn ein som har jamne inntekter. Det unngår ein når grunnlaget er livsinntekt, og dette kan vera eit argument for meir progressivitet i skatt på pensjon enn i skatt på arbeidsinntekt. Men i så fall kan ein like gjerne gjera dette gjennom ein progressiv skatt på pensjonsinntekt som ved å endra forholdet mellom pensjon og pensjonsopptening. I prinsippet er det muleg å gå så langt at ein lar skatten vera negativ for låge pensjonar, men da er det sannsynlegvis enklare å ivareta omfordelinga gjennom utforminga av minstesikringa (for eksempel ved delvis avkorting av ein garantipensjon).

Dersom ein ser bort frå problemet med svingande inntekter og er villig til å la inntektsskatten bli negativ i visse tilfelle, så kan ein oppnå akkurat same fordeling av livsinntekt ved bruk av skattesystemet som ved bruk av pensjonssystemet. Dette stiller diskusjonen av alternative løysingar for minstesikring i avsnitt 3.3 i eit nytt lys. Enten vi har basispensjon eller garantipensjon pluss inntektpensjon, så kan vi få til same fordeling av livsinntekt og same marginalsattar ved å gjera passande endringar i skattesystemet.

Når det gjeld fordeling etter behov, er det særleg familiesituasjonen som har stått i fokus. Det er to hovudproblemstillingar, omfordeling innan familien og omfordeling mellom ulike familietypar. Omfordeling innan familien kan for eksempel skje ved deling av pensjonspoeng mellom ektemakar og ved ulike ordningar for pensjon til enker og enkemenn. Slik omfordeling kan sjølv sagt skje også ved frivillige, individuell pensjonssparing. Ei obligatorisk pensjonsordning som omfordeler mellom ektemakane kan likevel påverka resultatet, ved at ”nullpunktet” for fordelinga blir flytta.

Diskusjonen om omfordeling mellom ulike familietypar dreier seg ofte om omfordeling til fordel for einslege på grunn av at dei har høgare levekostnader. Slik omfordeling kan også skje gjennom skattesystemet. Argumentet om at det er dyrare å leva aleine, gjeld like mykje før som etter pensjonsalderen. Det er derfor vanskeleg å sjå gode grunnar for at det skal vera særskilte ordningar for omfordeling av inntektpensjon frå gifte til einslege. Derimot kan høgare levekostnader kanskje vera ein grunn til å leggja minstesikringa høgare for einslege.

Innanfor eit obligatorisk pensjonssystem er det sjølv sagt også muleg å fordela om inntekt utan at det har nokon systematisk samanheng mellom inntekt og behov. I praksis skjer det i Folketrygda store overføringer frå par der begge arbeider fulltid til par der den eine i periodar arbeider deltid eller er ute av arbeidslivet. Desse overføringane tilgodeser primært ein livsstil framfor andre. Sjølv om dei fleste ønske om omfordeling kan takast vare på utan å involvera inntektpensjonen, så blir ein inntektpensjon lett ein arena for fordelingskampen i samfunnet.

Økonomisk-politiske argument for inntektspensjon

Eit fordelingspolitiske argument av ein heilt annan type enn dei som blei drøfta over er at ein obligatorisk inntektspensjon kan gjera det lettare å få politisk fleirtal for å leggja minstesikringa på eit høgt nivå. Ein gammal påstand er at inntektsfordelinga blant pensjonistar blir jamnare i land der det offentlege pensjonssystemet kombinerer minstesikring og pensjon basert på opptening gjennom arbeid, enn i land der det offentlege berre står for minstesikringa. (Sjå Pedersen (1999) for referansar). Ein grunn som ofte blir gitt, er at den politiske oppslutninga om høge minstepensjonar blir større når pensjonssystemet gir noko vesentleg igjen også til det store fleirtalet. Det blir vidare hevdat allmenne inntektspensjonar bremsar utbreiinga av tenestepensjonar. Sidan høginntektsgruppene er dei som oftast får tenestepensjon, blir det gått ut frå at mindre utbreiing av tenestepensjon verkar utjamnande på pensjonistane sine inntekter.

Det finst ein god del empirisk støtte for at land med ein allmenn inntektspensjon har jamnare fordeling av pensjonistane sine inntekter enn andre. Fordi det er få land som kan samanliknast, er påstanden likevel ikkje så solid underbygd at ein kan vera sikker på at dette er ei generell lov (Pedersen (1999)). Allmenn arbeidspensjon ser ikkje ut til å redusera utbreiinga av supplerande tenestepensjonar, kanskje heller tvert imot. Ei alternativ forklaring på at inntektsfordelinga blant pensjonistar ser ut til å vera jamnare i land med allmenn arbeidspensjon, kan vera at ein da kan ordna minstesikringa på ein meir effektiv måte ved at ein kan ha behovsprøving mot eigen obligatorisk pensjon, og berre mot den (jamfør avsnitt 3). Det første gjer at utgiftene med å auka nivået på minstepensjonen blir langt mindre enn når alle får like stor pensjon. Det andre gjer supplerande pensjonsordningar meir interessante for låginntektsgruppene enn når minstepensjonen er behovsprøvd også mot annan pensjon.

At det er billigare å auka minstepensjonen med garantipensjon enn med ein universell basispensjon, er ikkje aleine nok til at veljarfleirtalet vil stemma for høgast minstepensjon i det første tilfellet. Som forklart i avsnitt 3, er ein universell basispensjon ei overføring frå dei som har høg inntekt til alle som tener under gjennomsnittet. I alle kjente økonomiar er dette fleirtalet av befolkninga. Ein behovsprøvd garantipensjon vil til slutt berre komma eit mindretal til gode. Fordi garantipensjonen fungerer som ei forsikringsordning, og fordi mange risikerer å få bruk for han, kan det likevel vera eit fleirtal som har interesse også av ein høg garantipensjon. Dersom risikoen for å bli minstepensjonist er for liten for fleirtalet av veljarane, og veljarane stemmer ut frå eigeninteresse, kan det likevel vera at fleirtalet vil stemma for ein lågare garantipensjon enn basispensjon trass i at det er billigare å auka garantipensjonen (Moene og Wallerstein (2001)). Meir altruistisk innstilte veljarar aukar sjansen for at fleirtalet vil velja høgast minstepensjon dersom det er ein garantipensjon.

8. Alderspensjon, uførepensjon og fleksibel pensjonering

Alderspensjon blir utbetalt frå ein bestemt alder. Uførepensjon blir utbetalt når bestemte medisinske kriteria for låg arbeidsevne er oppfylt. Ein rein alderspensjon blir utbetalt uavhengig av om ein også har arbeidsinntekt etter at pensjonsalderen er nådd. Uførepensjon blir avkorta dersom ein har arbeidsinntekt. Uførepensjonen kan, som alderspensjon, ha to oppgåver, minstesikring og standardsikring. I dette avsnittet skal vi konsentrera oss om standardsikring. Det er to hovudspørsmål som vil bli behandla. For det første stiller vi, tilsvarende som for alderspensjon, spørsmål om korfor ein har obligatorisk uføreforsikring. For det andre, gitt at vi har obligatorisk uføreforsikring, er det da grunn til også å ha obligatorisk alderspensjon, og bør dei overlappa?

Både uførepensjon og alderspensjon skal kompensera for bortfall av inntekt, men bortfallet er av forskjellig karakter. At arbeidsinntektene blir mindre ved høg alder, må alle rekna med. Standardsikring i alderspensjonen dreier seg primært om å overføra inntekt frå ein del av livet til ein annan. Den som blir ufør før forventa pensjonsalder, taper derimot ein del av den forventa livsinntekta, og meir dess tidlegare han eller ho blir ufør. Uførepensjon skal kompensera for inntekter som ein går glipp av, ikkje forskyva inntekter over tid.

Ein for høg kompensasjonsgrad i alderspensjon skaper problem tidlegare i livet. Det gjeld ikkje for uførepensjon, som jo blir utbetalt nettopp da. Tvert imot er det eit ekstra argument for å teikna uføreforsikring at det gjer det mindre risikabelt å ta på seg gjeld for utdanning og for etablering av eigen heim, og mindre risikabelt å ta på seg ansvaret for barn. Dette forsterkar argumenta for at uføreforsikring bør vera obligatorisk. Fordelinga av utgiftsbehov over livsløpet kan tilseia høgare kompensasjonsgrad i uførepensjonen enn i alderspensjonen, slik at også uførepensjonistar går ned i inntekt når dei blir alderspensionistar.

Alder er lett å observera. Arbeidsevne kan ikkje observerast direkte. Tildeling av uførepensjon må derfor baserast på indikatorar som i større og mindre grad varierer saman med arbeidsevna. Fordi indikatorane er ufullkomne, vil det vera mange som fyller dei medisinske krava for å få uføretrygd, men som likevel har god arbeidsevne. Dess høgare kompensasjonsgraden er, dess fleire må vi rekna med blir uføretrygda. Dette skaper eit dilemma. At dei som blir ufør taper ein del av livsinntekta, tilseier ein høg kompensasjonsgrad. Ønsket om at ikkje for mange skal velja uføretrygd, tilseier ein låg kompensasjonsgrad. Strenge medisinske kriteria kan gjera det lettare å halda ein høg kompensasjonsgrad, men vil til gjengjeld føra til at mange som faktisk er utan arbeidsevne ikkje får trygd.

Korfor obligatorisk standardsikring for uføre?

Dei fleste av argumenta for obligatorisk alderspensjon gjeld også for uførepensjon, men dei får ulik vekt. Enkelte av dei har også litt ulike implikasjonar.

Likestilling og seleksjon er sterke argument for obligatorisk uførepensjon. Likestilling går her på at folk er fødde med ulik uførerisiko, og at mange av kjenneteikna på denne risikoen kan observerast. Dersom like innbetalingar skal gi lik pensjon, så er det nødvendig med obligatorisk forsikring. Seleksjonsproblemet kjem av at folk veit meir enn forsikringsselskapa om risikoen for at dei skal bli uføre. Seleksjonsproblemet blir særleg stort dersom dei medisinske kriteria er vide og vase, slik at dei er oppfylt også av mange med god arbeidsevne. Faktisk uførepensjonering avheng da av forhold som den enkelte kjenner, men som forsikringsselskapet ikkje kjenner. Blant dei som forsikrar seg, vil relativt mange pensjonera seg snart. Seleksjonsproblemet fører til høge premiar, som så igjen fører til at for få forsikrar seg. Den einaste måten å unngå dette på er obligatorisk forsikring.

Ein del uføretilfelle vil det på grunn av seleksjonsproblemet i praksis vera umuleg å forsikra seg mot frivillig. Obligatorisk forsikring kan altså gi trygd også i slike tilfelle. Privat, individuell uføreforsikring dekkjer vanlegvis ikkje alt som Folketrygda dekkjer. Baksida av medaljen er at obligatoriske forsikringar blir dyre, fordi relativt mange med arbeidsevne vil velja pensjon. Ein fare med obligatoriske ordningar er at det kan bli press for å stadig utvida dei medisinske kriteria. Kvar utviding kan gi ein stor fordel til ei lita gruppe, mens kostnadene blir delt på svært mange. Etter kvart som stadig fleire små grupper får gjennomslag, kan kostnadene bli svært store.

Uføreforsikring kan føra til at dei forsikra gjer mindre for å unngå risiko, for eksempel ved at dei legg mindre vekt på uførerisikoen ved val av arbeidsplass. Dette er eit problem både ved frivillig og obligatorisk forsikring. I den grad forskellar i åtferd kan observerast, så kan premiane differensierast for å motverka slik risikoåtferd. Det kan i prinsippet gjerast både i frivillige og obligatoriske ordningar, men er vanlegast i dei frivillige. Grunnen er at konkurransen om dei beste kundane gjerne fører til at dei får ein premierabatt. I obligatoriske ordningar kan det vera politisk vanskeleg å få til slik differensiering av premiar. Konsekvensen er at det blir fleire uføretilfelle.

Obligatorisk uførepensjon kan også vera hjelp til sjølvhjelp. Dersom folk gjerne vil teikna uføreforsikring, men somlar med å gjera det, så kan uføretilfellet inntreffa før dei har somla seg ferdig. Uføretilfelle kan også inntreffa i tilfelle der folk på grunn av sommel eller rot ikkje har betalt premien. Uføreforsikring gjennom arbeidsgivar kan medføra at personar som må slutta i jobben, ikkje får ny forsikring dersom dei i mellomtida har hamna i ei høgrisikogruppe.

Mange av dei same argumenta om administrasjonskostnader gjer seg sannsynlegvis gjeldande for uførepensjon som for alderspensjon. Spesielt er det kostnader å spara ved at ein i obligatorisk forsikring slepp helseundersøkingar. Ein offentleg etat vil dessutan lettare bli oppfatta som ein upartisk dommar ein eit privat forsikringsselskap. Dermed kan kostnadene med å avgjera om folk er uføre eller ikkje bli mindre i offentlege ordningar. Så langt eg kjenner til, er det lite litteratur om administrasjonskostnadene ved uføreforsikring.

Spørsmålet om fordeling av avkastingsrisiko er særleg viktig for dei som blir uføre i ung alder. Reglane for regulering av pensjonen vil vera avgjerande for kor høg livsinntekt dei skal få. Her handlar det ikkje berre om å fordela inntekta på ein god måte over livsløpet, men også om å kompensera for tap av ein del av livsinntekta. Dette er eit argument for lønnsindeksering av pensjonane fram til ein blir alderspensjonist.

Nærmare om kompensasjonsgrad

Sett at ein kunne kjøpa ei uføreforsikring til ein matematisk rettferdig pris. Det vil seia at premien for den enkelte tilsvarer nøyaktig det han eller ho kan forventa å få igjen. Sett også at om ein er ufør, kan påvisast enkelt og objektivt og ikkje blir påverka av eigne handlingar. Kva vil da ein framsynt og viljesterk person som mislikar risiko, gjera? I følgje økonomisk teori skal han eller ho kjøpa ei forsikring som er så stor at nytteverdien av å få ei krone til er akkurat like stor enten han eller ho blir ufør eller frisk.

Avhengig av forholda kan det tenkast kompensasjonsgrader (pensjon i prosent av den inntekta ein ville hatt om ein ikkje blei ufør) som er både over og under hundre prosent. Sannsynlegvis ville ein velja forskjellig kompensasjonsgrad avhengig av årsaka til at ein blir ufør, fordi årsaka også påverkar utgiftsbehov og forbruksevne. Det er ingenting som tilseier at ein skulle teikna ei forsikring som er stor nok til å oppnå same totale levestandard ved ulike utfall. Ein framsynt person vil ikkje kjøpa forsikring for å kompensera tapet av helse, men for å sikra seg like god råd, sett i forhold til behov og forbruksevne, uavhengig av helsetilstand.

Når dei medisinske kriteria er så vide at dei er oppfylt av mange som framleis har arbeidsevne, kjem eit nytt moment inn. For å halda dei arbeidsføre i arbeid, kan det da vera nødvendig med ein lågare kompensasjonsgrad enn den som gjer nytten av ei ekstra krone like stor i alle situasjonar. Folk får da dårlegare råd om dei blir uføre, også sett i forhold til forbruksevne og behov. Fastsetting av kompensasjonsgrad blir da eit spørsmål om å finna fram til den høgaste pensjonen som er slik at ein arbeidsfør vil velja å bli i arbeid. Dersom ein lar kompensasjonsgraden auka med kor lenge folk har stått i arbeid, så kan ein tillata seg ein høgare kompensasjonsgrad enn om den skal vera lik for alle (Diamond og Mirrlees (1978)).

Over er det lagt til grunn at ein som mottar uførepensjon ikkje samtidig kan ha arbeidsinntekt²⁸. Alternativt kan uførepensjonen bli utbetalt på grunnlag av medisinske kriteria aleine uavhengig av om ein faktisk arbeider eller ikkje. Da kan ein fastsetja kompensasjonsgraden utan å tenkja på at det skal lønna seg å arbeida. Problemet er at medisinsk uføre som likevel er i stand til å arbeida, får betre råd enn andre arbeidsføre, og det kostar i form av høgare forsikringspremie. Ein framsynt person som betaler ein matematisk rettferdig pris, vil derfor velja ein kompensasjonsgrad

²⁸ Delvis pensjon og deltidsjobb kan også tenkjast.

som er så låg at han får därlegare råd når han er utan arbeidsevne enn når han er frisk. Til gjengjeld får han betre råd dersom han skulle bli medisinsk ufør, men likevel ha arbeidsevne. Så lenge vi ikke kan fastslå sikkert og objektivt kor stor arbeidsevne folk har, er det dessverre vanskeleg å laga ei uføreforsikring som folk er villige til å betala for, og som ikke gir dei arbeidsuføre därlegare råd enn andre.

I mange tilfelle lar det seg lett fastslå objektivt at ein person er utan arbeidsevne. Men vi ønskjer at folk som faktisk er utan arbeidsevne skal få pensjon også i tilfelle der vi ikke har sikre og objektive kriteria for å klassifisera folk etter arbeidsevne. Den beste forsikringsordninga vi kan få til, har da høgare kompensasjonsgrad i dei tilfella der ein kan fastslå tap av arbeidsevne relativt sikkert og objektivt. I alle fall gjeld dette om vi legg reint økonomiske argument til grunn. Ut frå andre omsyn kan det vera sterke motførestillingar mot å dela dei uføre i eit A-lag og eit B-lag innanfor ei obligatorisk ordning. Men det er blant dei med vase diagnosar vi finn dei det er viktig at tener på å arbeida. Dersom kompensasjonsgraden skal vera felles for alle, må ein derfor ta utgangspunkt i dei vase diagnosane. Dersom ein ikke er villig til å dela dei uføre i eit A og eit B-lag, må ein altså gi alle ein relativt låg kompensasjonsgrad. Oppgåva for den obligatoriske pensjonsordninga blir da å gi ei slags minimumstrygd, som også omfattar tilfelle som ville vera vanskeleg å forsikra privat. Private forsikringsselskap kan så tilby tilleggsytingar for dei tilfella der tap av arbeidsevne kan fastsetjast meir objektivt.

Vide medisinske kriteria gjer det meir aktuelt å stilla vilkår om at berre dei som ikke jobbar får pensjon. Grunnen er at det elles blir mange som kombinerer uførepensjon og jobb. Sjølv om det er bra for arbeidsinnsatsen, så gir det därleg forsikring og därleg fordeling. Kompensasjonsgraden må setjast lågt, og det blir store forskjellar på kor god råd ein har avhengig av om ein er uførepensjonist utan arbeid, uførepensjonist med arbeid eller arbeidstakar utan pensjon. Å gi alle uførepensjon er det same som å avskaffa forsikringa mot tap av arbeidsevne. Dersom vi har vide nok medisinske kriteria, kan dei verkeleg uføre få høgst kompensasjonsgrad om det er eit vilkår for å få (full) uførepensjon at ein ikke er i arbeid.

I enkle teoretiske modellar går ein ofte ut frå at alle er like bortsett frå at nokre har tapt arbeidsevna, andre ikke. Sett at det er eit vilkår for å få uførepensjon at ein ikke arbeider. Da vil det vera slik at med ein kompensasjonsgrad under eit kritisk nivå, arbeider alle arbeidsføre, mens ingen arbeidsføre som kan få trygd vil arbeida dersom kompensasjonsgraden er høgare. Spørsmålet om å finna den beste kompensasjonsgraden, blir da normalt eit spørsmål om å finna fram til dette kritiske nivået, sidan det neppe er høgt nok til å gi dei uføre like god råd som dei friske. I praksis er folk ulike på mange forskjellige måtar og det må gjerast ei avveging mellom ønsket om å fordela inntektene på ein god måte mellom ulike situasjonar og ønsket om at ikke for mange skal velja pensjon. Denne avveginga var ikke nødvendig for kompensasjonsgraden i alderspensjonen. Det er da heller ingen grunn til at vi skal få same resultat.

For alderspensjonen var det eit viktig moment at det burde vera rom for supplerande ordningar, slik at den enkelte lettare kunne tilpassa forbruket til utgiftsbehova. For uføretrygda kan supplerande frivillige ordningar vera uheldige ved at dei svekkar incentiva til å stå i arbeid. Stort omfang av supplerande uføreforsikring, for eksempel gjennom tenestepensjonar, kan vera eit argument for låg kompensasjonsgrad i ein obligatorisk uførepensjon. Forsikring av same risiko fleire gonger er eit problem også ved privat forsikring, fordi det aukar faren for risikoåtferd. Ei obligatorisk forsikring kan kanskje gjera det lettare å føra kontroll med overforsikring.

Det som skal forsikrast, er det framtidige bortfallet av inntekt. Men premien må betalast med nåverande inntekt, eller finansierast med lån. Ved individuell og matematisk rettferdig forsikring ville det, så sant ikkje kredittilgang eller mangel på framsyn skaper problem, vera forventa framtidig inntekt som er avgjerande for kor stor forsikring ein ville teikna. Den enkelte ville vurdera sine inntektsutsikter og betala premie etter det. I praksis må forsikringsselskapet vurdera om forsikringa er så stor at det er ein indikasjon på at risikoen er uvanleg stor.

I obligatoriske ordningar kan ein ikkje gjera ei detaljert vurdering av inntektsutsiktene til den enkelte. I staden fastset ein gjerne forventa framtidig inntekt ved å framskriva inntekta dei siste åra etter ein eller annan sjablon. Slike ordningar tar ikkje utan vidare vare på forsikringsbehovet til personar som har forbigåande låg inntekt, for eksempel på grunn av studiar, omsorgsarbeid eller arbeidsløyse, men framskrivningsreglane kan utformast også med tanke på desse gruppene. Framskriving ut frå inntektene dei siste åra kan også gi enkelte grupper høgare kompensasjon enn dei sjølv ville ha valt, for eksempel fordi dei ikkje har tenkt å arbeida kontinuerleg heilt til dei får alderspensjon.

Som for alderspensjon, er premien for obligatorisk uføreforsikring oftast konstant i prosent av lønnsinntekt. Sidan uførerisikoen aukar med alderen, vil det sia at unge betaler meir enn ved frivillig forsikring, mens eldre betaler mindre. I tillegg kan samanhengen mellom premieinnbetalingar og framskriven inntekt vera meir eller mindre tett avhengig av kva for sjablonreglar som blir følgde. Dette fører til dårleg samanheng mellom den premien ein betaler det enkelte året og det ein i forventning får igjen. For å få betre samsvar mellom premie og yting kan ein alternativt la premien bestemma ytinga. Med like premiar i alle år må ein da la ein del av premien bli spart, for så å bli brukt til å gi større ytingar seinare. Elles ville den faktiske kompensasjonsgraden falla sterkt med alderen. Ulempa med at pensjonen ikkje blir tilpassa forsikringsbehova til den enkelte består i alle fall.

Obligatorisk uførepensjon og lønnssystemet i bedriftene²⁹

Mange bedrifter har lønnssystem der lønna stig med ansiennitet. Slike lønnssystem motiverer dei tilsette til å bli verande i bedrifta og sparar dermed kostnader til rekruttering og opplæring. I tillegg har bedriftene ofte opprykkstigar som skal motivera til innsats. Dette medverkar til at eldre

²⁹ Om pensjonsordningar som ein del av lønnssystemet i bedriftene sjå Lazear (1983, 1986).

arbeidstakarar gjerne er høgt betalt i forhold til den produktiviteten dei har. Ein del av lønna er betaling for innsats dei har gjort tidlegare. Når ein eldre arbeidstakar med lang ansiennitet blir uføretrygda, slepp da bedrifa å betala for arbeid som alt er gjort. Konsekvensen kan lett bli høg uføretrygding.

Dersom det kan skje utan skadeverknader for motivasjonssystemet, så har ei bedrift interesse av å kvitta seg med ein tilsett når lønna hans overstig produktiviteten. Dersom uføretrygda overstig verdien av det arbeidstakaren produserer, kan bedrifa og arbeidstakaren samla sett tena på uføretrygding. Med ei passande overføring frå bedrifa til arbeidstakarane kan da begge tena utan at motivasjonssystemet blir svekt. Dette forsterkar argumenta for å unngå ein høg kompensasjonsgrad.

I forhold til obligatorisk uforeforsikring med like premiar for alle kan bedriftsbasert uforeforsikring vera betre eigna til å halda talet på uføre nede. Bedriftene vil da måtta betala i forhold til kor mange uføre dei produserer. Premien kan også graderast i eit obligatorisk system,³⁰ men det aukar administrasjonskostnadene. Norske livselskap har i liten grad differensiert premien mellom bedriftene, men det er nå på veg inn. Bedrifter med eigne pensjonskasser betaler normalt kostnaden med uføretrygding sjølv.

Store bedrifter er ofte sjølv i ein god posisjon til å yta uforeforsikring til dei tilsette. For det første veit dei meir om arbeidsevna til den enkelte enn eit forsikringsselskap. For det andre har dei gjerne varierte arbeidsoppgåver, slik at omplassering er muleg. Fordi arbeidskrafta blir utnytta betre, kan bedriftsbasert uføretrygd bli billigare enn både individuell uforeforsikring og allmenn uføretrygd. Å tilby uforeforsikring kan vera eit relativt billig middel for å rekruttera og halda på arbeidskraft. Uforeforsikringa kan vera implisitt, ved at bedriftene legg vekt på å ha ry for å ta vare på dei tilsette, eller kontraktfesta. Frå arbeidstakarane si side har slike bedriftsbaserte ordningar likevel eit par ulemper. For det første gir dei ofte arbeidstakarane svake rettar, særleg dersom forsikringa er implisitt og arbeidarane därleg organisert. For det andre kan forsikringa opphøra dersom bedrifa går konkurs eller blir nedlagd av andre grunnar. Det siste kan frå bedriftene sin synsstad vera ein fordel, fordi det forsterkar interessefellesskapen mellom eigarar og tilsette. Mange føretak prøver i dag å få til ein slik interessefellesskap ved å la dei tilsette kjøpa aksjar i føretaket.

Obligatorisk ufrepensjon med like premiar fjernar grunnlaget for potensielt meir effektive bedriftsbaserte ordningar, spesielt dersom kompensasjonsgraden er høg. Når det likevel kan vera aktuelt med obligatorisk forsikring, er det blant anna fordi det i praksis berre vil vera ein del store bedrifter som innfører uforeforsikring for eiga rekning. Store bedrifter kan rekna med at ein forholdsvis fast del av dei tilsette blir uføre. Små bedrifter vil kunna oppleva langt større variasjonar, og har normalt ikkje evne til å bera ein slik risiko aleine. Blant dei store bedriftene vil det vera ein del som har sterkt varierande arbeidskraftbehov og lite behov for opplæring av dei tilsette. Dei vil heller ikkje vera interesserte i å etablera ordningar som knyter dei tilsette for sterkt til bedrifta.

³⁰ Finland har ei slik gradering.

Korfor alderspensjon når vi har uførepensjon?

Når ein har uførepensjon, kan det stillast spørsmål ved om ikkje alderspensjon eigentleg er overflødig. Folk vil vera sikra ved tap av arbeidsevne i alle fall.

Behovet for alderspensjon blir normalt grunngitt med at arbeidsevna går ned når ein blir eldre. Det er same grunn som for uførepensjon. Slik sett er alderspensjonen ein uførepensjon som ein kan få uavhengig av medisinske kriteria. Spørsmålet blir da korfor vi stoppar med helseprøving av uførepensjonen frå ein bestemt alder. Ein muleg grunn er at det med alderen blir stadig vanskelegare å skilja mellom funksjonsfriske og uføre på medisinsk grunnlag. Spesielt gjeld det dersom ein legg stor vekt på å unngå feilklassifisering av uføre som arbeidsdyktige. Da kan det henda at det er så lite å vinna på å bruka medisinske kriteria at det ikkje forsvarer administrasjonskostnadene. Det same gjeld dersom ein svært liten del av den aktuelle aldersgruppa faktisk er arbeidsføre.

Ein annan grunn for å ha alderspensjon kan vera at folk, uavhengig av helse, ønskjer å fordela fritida med lite i unge år, mykje når dei er eldre. Men det er vanskeleg å forstå korfor folk skulle ha eit slikt ønske utan at det har samanheng med forventa mindre arbeidsevne i eldre år.

At ein tilbyr alderspensjon frå ein bestemt alder, er ikkje det same som at alle må gå av ved denne alderen. Folk kan ha større og mindre arbeidsevne igjen. Spørsmålet er da om ein kan laga eit system der folk sorterer seg sjølv etter uføregrad, slik at dei uføre sluttar, mens dei med best arbeidsevne blir. Eit slikt system må byggja på ei eller anna form for premierung av å stå lenge i arbeid. I prinsippet er det heller ingenting i vegen for at ein kan tilby ei aldersgruppe å velja om dei vil gå av med uførepensjon eller alderspensjon.

Fleksibel pensjonsalder

Fleksibel pensjonsalder betyr at folk sjølv kan velja når dei skal gå av etter at ei nedre aldersgrense er passert. Det er ingen medisinske kriteria som må oppfyllast. Fleksibel pensjonering kan gjennomførast med det som blir kalla *full avkorting*, slik som i det nye svenske pensjonssystemet. Prinsippet er da at verdien av forventa pensjonsutbetalingar alltid skal vera lik verdien av dei pensjonspremiane som den enkelte har betalt inn. Ved full avkorting betaler den enkelte for sin eigen pensjon, og må sjølv bera alle kostnadene med å gå av tidleg. Fleksibel pensjonering med full avkorting gir den enkelte større val. Det er vanskeleg å sjå gode grunnar til å nekta folk å gå av tidleg for eiga rekning dersom dei har tent opp ein pensjon som er stor nok til leva av.

Ofte kan ein ikkje få uførepensjon på medisinske kriteria når ein har høve til å ta ut alderspensjon, sjølv om den er avkorta. Ei innvending mot full avkorting er da at ikkje alle kan velja om dei vil halda fram i arbeid. Folk som elles ville halde fram i arbeid, men som blir uføre, kjem därleg ut. Dette er ei gyldig innvending mot full avkorting, men strekk ikkje til for å forsvara at alle

skal få same pensjon uavhengig av kor lenge dei står i arbeid. Dersom pensjonen aukar med kor lenge ein står i arbeid, vil fleire velja å halda fram i jobb. Med eit gitt budsjett kan ein da gi høgare pensjon til alle pensjonistar, også dei som går av tidleg. Dette får ein til ved å la folk tena på å arbeida lenger, men ikkje meir enn at det blir litt arbeidsinntekt til overs som kan gå til dei som sluttar tidleg. Dei uføre kan få ein pensjon som er såg høg at ein frisk person på kort sikt ville få det betre om han gjekk av. Likevel kan ein få dei arbeidsføre til å bli ståande på grunn av den framtidige gevinsten dei kan oppnå (Diamond og Mirrlees (1986)).

Sett at pensjonsavgiftene er proporsjonale med arbeidsinntekt, og at folk må velja enten pensjon eller arbeid. For eit gitt budsjett får vi da den beste ”uforeforsikringa” om pensjonen er større dess lengre ein har stått i arbeid. Sett at den nedre grensa for fleksibel pensjonering er 62 år. Det gjeld om å betala dei friske godt nok til at dei blir stående i arbeid, men heller ikkje meir. Den som arbeider eitt år til må da få ein økonomisk nettogevinst som er stor nok til at det kompenserer for den ekstra arbeidsinnsatsen. Samtidig skal pensjonssystemet ha ein gevinst som kan fordelast til dei som går av tidleg. Det betyr at verdien av den ekstra pensjonsretten ein arbeidstakar tener opp, må vera mindre enn verdien av den pensjonen han går glipp av det første året pluss dei pensjonsavgiftene han betaler. Neste år kan han få ein høgare pensjon. For å få han til å arbeida enda eitt år til, må han da få litt meir igjen for å arbeida dette året enn det første, sidan pengar nå er mindre verdt for han. Dermed må verdien av pensjonen auka enda meir enn førre gong, og det blir mindre til overs som kan brukast til å halda oppe utgangsnivået på pensjonen. Slik kan vi halda folk i arbeid år for år med ein pensjon som ikkje berre aukar, men som aukar sterke og sterke for kvart år som går. Til slutt kjem vi da sannsynlegvis til eit punkt der vi må betala dei friske så mykje for å arbeida, at det overstig verdien av det dei produserer. For å få pengar til det, må vi i tilfelle ta frå dei uføre, og sidan pengar er meir verdt for dei uføre enn for dei friske, er det da på tide å stoppa (Diamond og Mirrlees (1986)). Dette definerer ei naturleg øvre aldersgrense for fleksibel pensjonering.

Som det går fram, medfører den fleksible pensjonsordninga ei form for ufareforsikring der folk sorterer seg sjølv i staden for å blir sortert av legar. Om vi stiller oss på eit tidspunkt før den lågaste pensjonsalderen og reknar med at alle har same risiko for å bli ufør, så er nettobidraget frå den enkelte til fleksibel pensjonering i forventning null. Slik sett er det ei matematisk rettferdig pensjonsordning trass i at det ikkje er full avkorting av pensjonen ved tidlegpensjonering. Dersom folk på førehånd kan binda seg til å delta for resten av livet, kan ordninga vera frivillig. I praksis vil det vera store seleksjonsproblem, som kan tilseia at den bør vera obligatorisk.

Det folk tener på å arbeida lenger, er lønna pluss verdien av den høgare pensjonen dei tener opp minus pensjonsavgiftene og pensjonen dei går glipp av. Sjølv om resultata ikkje er heilt eintydige, er det ei rekke studiar som finn sterke effektar på faktisk avgangsalder av kor mykje ein får igjen for å arbeida. Oppsummeringar finst blant anna i Lazear (1986), Lumsdaine og Mitchell (1999) og Hernes, Røed og Strøm (2002). Incentiva til å stå lenge i arbeid kan påverkast både gjennom pensjonsopteninga, gjennom differensiering av pensjonsavgiftene etter alder og gjennom at ein får

delar av pensjonen utbetalt enda mens ein er i arbeid. Dei to siste metodane har tilsvarende effekt. Størst effekt til minst kostnad får ein ved å kombinera pensjonsopptening med ein av dei andre metodane, for eksempel at også dei som er i arbeid får litt pensjon (Diamond og Mirrlees (1978, 1986)). Grunnen er det same ønsket om å utjamna inntektene mellom ulike situasjonar og tidspunkt som vi har vore inne på før.

I det meste av litteraturen om fleksibel pensjonering blir det sett bort frå alle individuelle forskjellar, bortsett frå at nokre blir uføre andre ikkje. I praksis må same reglar for kompensasjonsgrad og for avkorting gjelda for folk som er ganske ulike. Kompensasjonsgraden, og auken i den med kor lenge ein står i arbeid, må da vera eit kompromiss mellom omsynet til ulike grupper. Så lenge nokre få er villige til å arbeida vidare for mindre enn den fulle verdien av arbeidet, vil det likevel aldri lønna seg å la dei som arbeider eitt år til få den fulle verdien av arbeidet. Det vil altså ikkje lønna seg å ha ei øvre aldersgrense. Ein enkel metode for å gi folk den fulle verdien av arbeidet er å gi dei full pensjon uavhengig av om dei arbeider eller ikkje, samtidig som ein ikkje krev pensjonsavgift av eventuelle arbeidsinntekter. Ei praktisk tilnærming kan vera at ein fastset ei øvre aldersgrense. Etter denne aldersgrensa får alle utbetalt full alderspensjon uavkorta, mens betaler trygdeavgift.

Uførepensjon og alderspensjon til same aldersgruppe?

Bør ein tilby både alderspensjon og uførepensjon som alternativ for same aldersgruppe? Foresetnaden for at dette skal vera interessant må vera at ein er i stand til å sortera folk på ein slik måte at dei som har mindre arbeidsevne har større sjanse til å bli klassifiserte som uføre. Dersom det er tilfelle, så kan det argumenterast for at ein god forsikringspakke inneheld ein uførepensjon som er høgare enn framskunda alderspensjon.

Utgangspunktet er igjen at ei god forsikringsordning gjerne skulle gi meir inntekt i tilfelle ein blir ufør, men at det da blir for mange som vel å ikke arbeida. Tenk at vi først har uførepensjon og alderspensjon som er like store. Vi kan enten auka begge pensjonane like mykje, eller vi kan auka berre uførepensjonen. I det siste tilfellet vil det vera færre som får høgare pensjon, men også færre som går ut av arbeidsstyrken, sidan berre dei som blir klassifiserte som uføre blir påverka. Men relativt til kor mange som får auka pensjon, vil det vera færre som går ut av arbeidsstyrken om vi aukar uførepensjonen. Grunnen er at dei som går ut av arbeidsstyrken er folk som på førehand stod på vippet til å trekkja seg. Gjennomgåande er dei friskare enn dei som alt har pensjonert seg. Blant dei som står på vippet til pensjonering, er det derfor færre som vil bli klassifiserte som uføre enn blant dei som alt har pensjonert seg. Ergo er det relativt mange som får auka pensjon i forhold til som går ut av arbeid om vi nøyser oss med å auka uføretrygda (Diamond og Sheshinski (1995)).

Minstesikring for uføre i forhold til for eldre

Minstesikring for eldre vil vera tilnærma overflødig dersom standardsikringa er god nok. Det same gjeld ikkje minstesikringa for uføre. Uføreforsikring er forsikring mot tap av arbeidsevne. Eit

slikt tap kan skje før ein har fått sjansen til å opparbeida seg rettar gjennom eigne innbetalingar. Minstesikring for uføre kan ein lett argumentera for som ein forsikringsavtale som ein gjerne ville inngått frivillig dersom ein kunne gjera det før ein visste kva for person ein ville bli fødd som. Valet av nivå på minstepensjonen for unge uføre blir da eit forsikringsproblem av same type som vi har diskutert for uførepensjonen generelt.

Over blei det referert eit resultat som sa at dersom sorteringa ikkje er heilt tilfeldig, bør uførepensjonen vera høgare enn alderspensjonen som same gruppe kan få ved fleksibel pensjonering. Tilsvarande kan det vera grunn til å la uførepensjonen vera høgare enn satsane for sosialhjelp.

I utgangspunktet er det ingenting som tilseier at minstesikringa for uføre skal vera på same nivå som for eldre. Dei uføre har tapt arbeidsevne, og derfor blitt ute av stand til å skaffa seg inntekt. Dei som blir gamle utan først å bli uføre, har hatt høve til å tena pengar. At dei får bruk for minstesikringa, er derfor i teorien eit resultat av eigne val.

Samfunnslønn blir av og til framheva som ei alternativ ordning som vil gi minstesikring til uføre. Sidan samfunnslønn er noko alle får, så gir ho ingen særskilt kompensasjon til dei som har tapt arbeidsevne. Samfunnslønn inneholder derfor ikkje noko element av uføreforsikring, bortsett frå at høgare skatt på arbeidsinntekt, som er nødvendig for å finansiera ordninga, vil medføre at arbeidsevna har mindre å seia for inntektene.

Som for eldre, kan minstesikringa i uførepensjonen vera enten ein lik basispensjon for alle eller ein behovsprøvd garantipensjon. Til forskjell frå i alderspensjonen vil det vera nødvendig å behovsprøva både basispensjon og garantipensjon mot eiga arbeidsinntekt. Når ein først har behovsprøving mot arbeidsinntekt, kan det verka litt inkonsekvent at ein ikkje har behovsprøving også mot eigen pensjon. Dette kan tala for at minstesikringa bør vera ein garanti. Argumentet om at basispensjon styrker arbeidsincentiva for dei med lågast inntekter, gjeld også her, men berre for perioden før uføretilfellet oppstår. Det har derfor mindre vekt.

9. Oppsummering

Vi har i dette notatet gått kritisk igjennom åtte ulike argument for obligatorisk pensjonsforsikring. I denne oppsummeringen vil eg først summera opp kort kva vi har funne om dei enkelte argumenta og så summera opp nokon implikasjonar for utforminga av obligatorisk pensjonsforsikring.

1. *Hjelp til sjølvhjelp.* Obligatorisk pensjon kan hjelpe folk til å få ein levestandard i pensjonsalderen på linje med den dei har hatt tidlegare. Alt i alt er det likevel ikkje sikkert at obligatorisk pensjon gjer det lettare for folk å fordela forbruket over livet på ein god måte. Innbetalingane til pensjon kan forsterke problema i etableringsfasen. Obligatorisk pensjon kan ikkje som individuell sparing gi ein likvid reserve som kan brukast til ulike føremål. Det finst også metodar som kan hjelpe mange å spara til pensjonsalderen utan tvang.
2. *Effektiv behovsprøving.* Obligatorisk pensjon med minstegaranti sparar utgifter til minstesikring for eldre enten alternativet er behovsprøvd pensjon eller lik pensjon til alle. I forhold til vanleg behovsprøvd pensjon kan det bli vesentleg betre insentiv til sparing og arbeid, og ei betre fordeling av forbruket over livet for låginnntektsgruppene. I forhold til lik pensjon for alle kan ein obligatorisk pensjon med minstegaranti gi vesentleg lågare effektiv marginalskatt på arbeid i gjennomsnitt for alle grupper, men marginalskatten for dei som har bruk for garantien kan gå opp. Grunnen til at den gjennomsnittlege marginalskatten går ned er at omfordelinga av inntekt blir meir målretta med ein minstegaranti. Med lik pensjon til alle går det store overføringer til dei som har ei livsinntekt litt under gjennomsnittet.
3. *Likestilling.* Obligatorisk pensjon er nødvendig for at kvinner og menn skal få like stor pensjon for like premieinnbetalingar i alle samanhengar. Men ein kan komma langt i retning likestilling ved å fordela pensjonsopptening mellom ektemakar på ein god måte.
4. *Seleksjon.* Obligatorisk pensjon fjernar seleksjonsproblemet og medverkar til at folk blir vesentleg betre forsikra mot å leva lenge. Samtidig skjer det ei omfordeling frå dei som har kort til dei som har lang forventa levetid.
5. *Administrasjonskostnader.* Obligatorisk pensjon kan, om den blir gjennomført på ein god måte, redusera administrasjonskostnadene i det samla pensjonssystemet vesentleg utan at avkastinga på sparekapitalen går ned.
6. *Risikofordeling.* Ved at staten blir trekt inn er det muleg å fordela risiko på andre måtar enn i private pensjonsordningar. Men det er ikkje utan vidare lett å sjå korleis ein skal utnytta dette på ein god måte. Dei forslaga som har komme byggjer på sterkt forenkla føresetnader. Det

offentlege kan tilby ei sikker realavkasting på pensjonssparinga, men prisen er at dei unge må bera større risiko, og full realverdisikring er neppe ønskeleg.

7. *Generasjonsfordeling*. Obligatorisk pensjonsforsikring er normalt ikkje nødvendig for å få til den ønskte generasjonsfordelinga i samfunnet. Dette kan ordnast med andre tiltak på statsbudsjettet.
8. *Sparing og overinvestering*. Obligatorisk pensjonsforsikring er heller ikkje nødvendig for å få bukt med problem som kjem av for høg sparing og overinvestering.
9. *Fordeling innan ein generasjon*. Omfordeling mellom personar på ulike inntektsnivå kan gjerast ved hjelp av skattesystemet og med særskilte overføringer, medrekna dei som er ein del av minstesikringa. Obligatoriske inntektpensjon er langt på veg overfløding i denne samanhengen.

Alle dei seks første argumenta kan vera gyldige argument for å ha obligatorisk pensjon, sjølv om det finst motførestillingar. I tillegg til dei spesifikke motførestillingane som er nemnt på kvart punkt, er det også ei meir generell motførestilling som har med kapitalforvaltninga å gjera. Eit alternativ er at staten står for kapitalforvaltninga. Det vil vera ei enkel oppgåve dersom heile kapitalen er fordringar på staten. Men omsynet til nivået på samla sparing og til risikofordelinga mellom ulike grupper kan tilseia at det blir ein stor kapital som staten må investera i aksjar, i utlån til privat sektor og i utanlandske verdipapir. Som deleigar i bedrifter i inn og utland kan staten komma i rollekonfliktar. Maktkonsentrasjonen innanlands vil også av mange bli sett på som eit problem. Erfaringane med offentleg kapitalforvaltning er heller ikkje udelte positive. Historia viser at det er ein reell fare for at investeringane blir gjort ut frå politiske omsyn heller enn ut frå omsynet til avkasting og risiko.

Når det gjeld innretninga av ein obligatorisk alderspensjon, så gir dei forskjellige motiva litt sprikande retningslinjer, særleg når det gjeld kompensasjonsgrad. For å gi best muleg hjelp til sjølvhjelp, så gjeld det å velja ein passe høg pensjonsprosent. Ønsket om høg pensjon, må avvegast mot ønsket om ikkje å skapa for høg belastning i etableringsfasen. Dessutan er det bruk for individuelle tilpassingar. Pensjonsprosenten bør ikkje setjast høgare enn at dei fleste vil ha bruk for supplerande ordningar for å oppnå ei rimeleg standardsikring. Dersom målet er å ordna minstesikringa på ein mest muleg effektiv måte, kan det derimot vera ønskeleg at den obligatoriske pensjonen aleine gir tilfredsstillende standardsikring for dei aller fleste, for på den måten blir det få som må få garantitillegg. Dersom pensjonsprosenten blir for låg, er det lite eller ingenting å vinna på å bruka garantitillegg framfor å gi alle ein lik pensjon. Problema knytte til likestilling og seleksjon blir også minst om den obligatoriske ordninga kan dekkja heile pensjoneringsbehovet. Det kan også gi lågast administrasjonskostnader. For å få til ei best muleg risikofordeling, er det nok at det offentlege dekkjer ein del av pensjoneringsbehovet. Dersom ein ikkje kan få til ei passande fordeling av risiko mellom aldersgruppene, er det også ein grunn til å halda pensjonsprosenten nede. Når ein vektlegg

oppsparingsfasen, ikkje berre pensjonsalderen, taler argumenta i sum for at ein obligatorisk alderspensjon ikkje bør ta sikte på å dekkja heile pensjoneringsbehovet.

Eit viktig spørsmål er om den obligatoriske pensjonen skal vera proporsjonal med livstidsinntekt. Avvik frå proporsjonalitet kan vera av to prinsipielt forskjellige typar. Det kan vera same avvik i både premiar og ytingar, slik at det er fullt samsvar mellom innbetaling og forventa utbetaling, eller avvika kan medføra omfordeling mellom personar. Økonomisk sett er det liten grunn til å blanda slik omfordeling inn i inntektpensjonen. Skattesystemet, minstesikringa og andre stønader kan ivareta den omfordelinga som måtte vera ønska. Dersom omfordeling skal blandast saman med ein inntektpensjon, må det derfor vera meir politisk-taktiske eller praktiske vurderingar som ligg til grunn.

Når vi legg til grunn proporsjonalitet mellom premiar og forventa utbetalingar, kan argumenta om hjelp til sjølvhjelp, likestilling og seleksjon tala for full proporsjonalitet også med inntekt. Som nemnt over, bør kompensasjonsgraden kanskje ikkje vera høgare enn at mange vil ønskja supplerande pensjonssparing. Da er proporsjonalitet viktig for å leggja forholda til rette for enkle og oversiktlege supplerande ordningar. Men det er ein realitet at dei med høgast inntekt gjerne vil spara forholdsvis meir til arvingane og mindre til eigen alderdom. Slik sett er det ikkje store motførestillingar mot eit tak. Effektiv minstesikring kan ein også oppnå sjølv om taket er ganske lågt. Normalt vil dei rike ta ein større del av kapitalavkastingsrisikoen i samfunnet. Om målet med obligatorisk pensjon er å tilby realverdisikring, kan det derfor vera grunn til å setja eit tak (eller å ha lågare pensjonsprosent for dei høgaste inntektene). Det er ønskeleg at dei som har størst evne til å ta risiko, også tar forholdsvis meir av den.

Både hjelp til sjølvhjelp, effektiv minstesikring og likestilling taler sterkt for at ein obligatorisk pensjon bør ha livsvarige ytingar og dermed for at den blir bygd opp som ei forsikringsordning der all arv går til forsikringskollektivet (men der det kan vera etterlattepensjonar). Likestilling, definert som likebehandling av personar med ulik risiko, blir lettast oppnådd dersom risikoen blir delt likt på alle. Det taler for at staten står for handteringa av overlevingsrisiko i ei obligatorisk pensjonsordning. Det gir sjølv sagt også best spreiing av den demografiske risikoen, og kan gi lågare administrasjonskostnader enn om ein involverer fleire forsikringsselskap.

Om målet bør vera ein konstant pensjon etter pensjonering, eller ein pensjon som veks på linje med inntektsveksten for dei yrkesaktive, er i første rekke eit spørsmål om kor stor del av forbruksutgiftene som går til føremål der relativt konsum er viktig. Men det er ikkje det same som at det bør vera full og automatisk indeksering av heile pensjonen. Den inntektsrisikoen som heile samfunnet er utsett for, må fordelast på ein eller annan måte. Dersom pensjonistane ikkje tar noko av kapitalavkastingsrisikoen, så blir det meir risiko på dei unge. Pensjonssystemet bør derfor vera bygd opp slik at også pensjonistane er med på å ta ein del kapitalavkastingsrisiko. Det er heller ingen grunn til at pensjonane skal vera upåverka av endringar i forventa levealder. Dersom pensjonane i stor grad

er løpende finansiert med avgifter på lønnsinntekt, kan det vera eit argument for å knyta pensjonen til dei samla lønnsinntektene i samfunnet.

Individuelle investeringsval kan vera aktuelt for den delen av pensjonen der avkastingsrisikoen ligg på den enkelte. Argumentet om hjelp til sjølvhjelp og omsynet til å halda administrasjonskostnadene nede taler mot individuelle val, eller i det minste for at vala bør skje innanfor bestemte rammer. Å få til effektiv minstesikring er også lettast utan individuelle investeringsval. Argumenta som taler for individuelle investeringsval, er dei same som taler mot offentleg kapitalforvaltning generelt, politisk risiko, maktfordeling osv. Kollektive investeringsval på bedriftsnivå kan vera ei mellomløysing.

Argumenta for obligatorisk standardsikring for uføre er i stor grad dei same som for alderspensjon. Innanfor ei obligatorisk ordning kan ein tilby uførepensjon i tilfelle som ikkje ville la seg forsikra privat. Nettopp derfor kan obligatorisk uførepensjon også bli svært dyrt. Når dei medisinske kriteria for å få pensjon er vide, vil ein høg kompensasjonsgrad føra til at mange som ennå har arbeidsevne velgjer å bli pensjonistar. Dette er eit viktig moment når kompensasjonsgraden skal veljast. Samtidig har unge uføre andre behov enn alderspensjonistar. Sidan momenta er andre, vil det vera overraskande om ein kjem fram til at kompensasjonsgraden bør vera den same i uførepensjonen som i alderspensjonen.

Referansar

- [1] BARR, N. *The welfare state as piggy bank : Information, risk, uncertainty, and the role of the state*. Oxford University Press, Oxford, 2001.
- [2] BJØRNSEN, Ø., AND HAAVET, I. E. *Langsamt blc landet et velferdssamfunn. Trygdenes historie 1894-1994*. ad Notam Gyldendal, Oslo, 1994.
- [3] BODIE, Z. Financial engineering and social security reform. In *Risk Aspects of Investment Based Social Security Reform*, J. Y. Campbell and M. Feldstein, Eds. University of Chicago Press, Chicago, 2001, pp. 291–311.
- [4] BODIE, Z., MERTON, R. C., AND SAMUELSON, W. F. Labor supply flexibility and portfolio choice in a life cycle model. *Journal of Economic Dynamics and Control* 16 (1992), 427–449.
- [5] BOHN, H. Social security and demographic uncertainty: The risk sharing properties of alternative policies. In *Risk Aspects of Investment Based Social Security Reform*, J. Y. Campbell and M. Feldstein, Eds. University of Chicago Press, Chicago, 2001, pp. 203–241.
- [6] BROWN, J. R. Private pensions, mortality risk, and the decision to annuitize. *Journal of Public Economics* 82 (2001b), 29–62.
- [7] BROWN, J. R., MITCHELL, O., AND POTERBA, J. M. The role of real annuities and indexed bonds in an individual accounts retirement program. In *Risk Aspects of Investment Based Social Security Reform*. University of Chicago Press, Chicago, 2001, pp. 321–360.
- [8] CARROL, C. D. The buffer-stock theory of saving: Some macroeconomic evidence. *Brookings Papers on Economic Activity* (1992), 61–156.
- [9] CHOI, J. J., LAIBSON, D., MADRIAN, B. C., AND METRIC, A. Defined contribution pensions: Plan rules, participation decisions, and the path of least resistance. Working Paper 8655, National Bureau of Economic Research, 2001.
- [10] DAVIS, E. P. *Pension Funds*. Clarendon Press, Oxford, 1995.
- [11] DIAMOND, P. A framework for social security analysis. *Journal of Public Economics* 8 (1977), 275–298.
- [12] DIAMOND, P., Ed. *Issues in Privatizing Social Security. Report of an Expert Panel of the National Academy of Social Insurance*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1999.
- [13] DIAMOND, P. Administrative costs and equilibrium charges with individual accounts. In *Administrative Aspects of Investment-Based Social Security Reform*, J. B. Shoven, Ed. University of Chicago Press, 2000, pp. 137–162.
- [14] DIAMOND, P., AND MIRRLEES, J. A model of social insurance with variable retirement. *Journal of Public Economics* 10 (1978), 295–336.

- [15] DIAMOND, P., AND MIRRLEES, J. Payroll-tax financed social insurance with variable retirement. *Scandinavian Journal of Economics* 88 (1986), 25–50.
- [16] DIAMOND, P., AND SHESHINSKI, E. Economic aspects of optimal disability benefits. *Journal of Public Economics* 57 (1995), 1–23.
- [17] DOYLE, S., MITHCELL, O. S., AND PIGGOTT, J. Annuity values in defined contribution retirement systems: the case of singapore and australia. Working Paper 8091, National Bureau of Economic Research, 2001.
- [18] DYNAN, K. E., SKINNER, J., AND ZELDES, S. P. Do the rich save more? Working Paper 7906, National Bureau of Economic Research, 2000.
- [19] ECKBO, B. E. *Pensjonsfond - Porteføljevalg, avkastning og risiko*, vol. 10 of *Norges offentlige utredninger*. 2000, ch. Vedlegg 3, pp. 330–366.
- [20] FELDSTEIN, M. Should private pensions be indexed? In *Financial Aspects of the United States Pension System*, Z. Bodie and J. B. Shoven, Eds. University of Chicago Press, Chicago, 1983, pp. 211–230.
- [21] FELDSTEIN, M., AND LIEBMAN, J. B. Social security. Working Paper 8451, National Bureau of Economic Research, 2001.
- [22] FENGE, R., AND VON WEIZSCKER, J. To what extent are public pensions pareto-improving? on the interaction of means tested basic income and public pensions. Working Paper 197, CESifo, Mnchen, 1999.
- [23] HALVORSEN, E. Saving of the elderly. University of Oslo, 2002.
- [24] HERBERTSSON, T., ORSZAG, J. M., AND ORSZAG, P. R. Retirement in the nordic countries. prospects and proposals for reform. Tech. Rep. 548, Nordic Council of Ministers, 2000.
- [25] HERNÆS, E., RØED, K., AND STRØM, S. Yrkesdeltakelse, pensjonseringsatferd og økonomiske incentiver. Manuscript, 1998.
- [26] HOMBURG, S. Compulsory saving in the welfare state. *Journal of Public Economics* 77 (2000), 233–239.
- [27] IGLESIAS, A., AND PALACIOS, R. J. Managing public pension reserves: Evidence from the international experience. In *New ideas about old age security*, R. Holzman and J. E. Stiglitz, Eds. The World Bank, Washington DC, 2001, pp. 171–212.
- [28] IRVINE, I., AND WANG, S. Saving behavior and wealth accumulation in a pure lifecycle model with income uncertainty. *European Economic Review* 45 (2001), 233–258.
- [29] JAMES, E., SMALHOUT, J., AND VITTAS, D. Administrative costs and the organization of individual account systems: A comparative perspective. In *New Ideas about Old Age Security*, R. Holzman and J. E. Stiglitz, Eds. The World Bank, Washington DC, 2001, pp. 254–307.

- [30] KESSLER, D. But why is there social security? In *Workers Versus Pensioners: Intergenerational Justice in an Ageing World*, P. Johnson, C. Conrad, and D. Thomson, Eds. Manchester University Press, Manchester, 1989, pp. 80–90.
- [31] LAZEAR, E. P. Pensions as severance pay. In *Financial Aspects of the United States Pension System*, Z. Bodie and J. Shoven, Eds. University of Chicago Press, Chicago, 1983.
- [32] LAZEAR, E. P. Retirement from the labor force. In *Handbook of Labor Economics*, O. Ashenfelter and R. Layard, Eds., vol. 1. North Holland, Amsterdam, 1986, pp. 305–355.
- [33] LUMSDAINE, R., AND MITCHELL, O. S. New developments in the economic analysis of retirement. In *Handbook of Labor Economics*, O. Ashenfelter and D. Card, Eds., vol. 3c. North Holland, Amsterdam, 1999, pp. 3261–3307.
- [34] MADRIAN, B. C., AND SHEA, D. F. The power of suggestion: Inertia in 401(k) participation and savings behaviour. *Quarterly Journal of Economics* 116 (2001), 1149–1187.
- [35] MATSEN, E., AND THØGERSEN, Ø. Designing social security: A portfolio choice approach. Tech. Rep. 21, Norges Handelshøyskole, Institutt for samfunnsøkonomi, Bergen, 2001.
- [36] MERTON, R. C. On consumption indexed public pension plans. In *Financial Aspects of the United States Pension System*, Z. Bodie and J. B. Shoven, Eds. University of Chicago Press, Chicago, 1983, pp. 259–289.
- [37] MERTON, R. C. On the role of social security as a means for efficient risk sharing in an economy where human capital is not tradable. In *Financial Aspects of the United States Pension System*, Z. Bodie and J. B. Shoven, Eds. University of Chicago Press, Chicago, 1983, pp. 325–358.
- [38] MILES, D., AND TIMMERMANN, A. Risk sharing and transition costs in the reform of pension systems in europe. *Economic Policy* 29 (1999), 253–286.
- [39] MITCHELL, O. S. Developments in decumulation: The role of annuity products in financing retirement. Working Paper 8567, National Bureau of Economic Research, 2001.
- [40] MOENE, K. O., AND WALLERSTEIN, M. Targeting and political support for welfare spending. *Economics of Governance* 2 (2001), 3–24.
- [41] MURPHY, K. M., AND WELCH, F. Perspectives on the social security crisis and proposed solutions. *American Economic Review* 88 (1998), 142–150.
- [42] MURTHI, M., ORZAG, J. M., AND ORZAG, P. R. Administrative costs under a decentralized approach to individual accounts: Lessons from the united kingdom. In *New Ideas about Old Age Security*, R. Holzman and J. E. Stiglitz, Eds. The World Bank, Washington DC, 2001, pp. 308–335.

- [43] PEDERSEN, A. W. *The taming of inequality in retirement: A comparative study of pension policy outcomes*, vol. 317 of *FAFO-report*. Fagbevegelsens forskningsinstitutt, Oslo, 1999.
- [44] RANGEL, A., AND ZECKHAUSER, R. J. Can market and voting institutions generate optimal intergenerational risk sharing? In *Risk Aspects of Investment Based Social Security Reform*. University of Chicago Press, Chicago, 2001, pp. 113–141.
- [45] SEIP, A.-L. *Sosialhjelpestaten blir til. Norsk sosialpolitikk 1740-1920*. Gyldendal, Oslo, 1984.
- [46] SMETTERS, K. The effect of pay-when-needed benefits guarantees on the impact of social security privatization. In *Risk Aspects of Investment Based Social Security Reform*, J. Y. Campbell and M. Feldstein, Eds. University of Chicago Press, Chicago, 2001, pp. 91–105.
- [47] SMETTERS, K. Controlling the cost of minimum pension guarantees in public pension conversions. Tech. Rep. 8732, National Bureau of Economic Research, 2002.
- [48] STORESLETTEN, K., TELMER, C. I., AND YARON, A. Asset pricing with idiosyncratic risk and overlapping generations. Manuscript, 2001.
- [49] SUMMERS, L. H. Observations on the indexation of old age pensions. In *Financial Aspects of the United States Pension System*, Z. Bodie and J. B. Shoven, Eds. University of Chicago Press, Chicago, 1983, pp. 231–258.
- [50] THØGERSEN, Ø. A note on intergenerational risk sharing and the design of pay-as-you-go pension programs. *Journal of Population Economics* 11 (1998), 373–378.
- [51] WAGENER, A. On intergenerational risk sharing within social security schemes. Tech. Rep. 499, CESifo, 2001.
- [52] WEIL, D. N. The saving of the elderly in micro and macro data. *Quarterly Journal of Economics* 59 (1994), 55–81.