



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1994:6

Private pensjonsordninger

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved
kongelig resolusjon 14. mai 1993

Avgitt til Finans- og tolldepartementet
18. februar 1994

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
STATENS TRYKNING

OSLO 1994

Til Finans- og tolldepartementet

Ved kongelig resolusjon av 14. mai 1993 ble det oppnevnt et utvalg for å utrede den samfunnsmessige rolle for private pensjonsordninger. Utvalget legger med dette fram sin innstilling.

Oslo, 18. februar 1994

Aanund Hylland Leder

Torunn Bragstad

Pål Lillevold

Bent Vale

Geir Åvitsland Sekretariatsleder

Thomas Ekeli

Egil Horneland

Vigdis Husevåg

KAPITTEL 1

Oppnevning, mandat og sammendrag**1.1 MANDAT OG SAMMENSETNING**

Ved kongelig resolusjon 14. mai 1993 nedsatte Regjeringen utvalget for å utrede den samfunnsmessige rolle for private pensjonsordninger. Utvalget ble gitt følgende mandat:

Utredningen skal gi en prinsipiell drøfting av private pensjonsordningers samfunnsøkonomiske rolle. Gruppen skal i denne og øvrige sammenhenger bygge på at folketrygdens rolle føres videre, jf. den politikk som er trukket opp i Langtidsprogrammet 1994-1997.

Gruppen skal for sine drøftinger legge til grunn at tilleggspensjonsrettigheter som opptjenes i folketrygden ikke skal avkortes mot pensjon fra private pensjonsordninger. Gruppen bør videre redegjøre for nåværende regelverk og klargjøre de premisser som danner bakgrunn for inntektsprøvingen av visse trygdeytelser.

Gruppens drøftinger skal gi grunnlag for prinsipielle retningslinjer for den skattemessige behandlingen av private pensjonsordninger. Gruppen skal bygge på de prinsippene som ligger til grunn for Skattereformen 1992.

Utredningen skal beskrive det samlede system for opparbeidelse og tildeling av pensjonsrettigheter i Norge, herunder Statens Pensjonskasse og Kommunal Landspensjonskasse m.v. Utredningen skal også redegjøre for virkninger av gjeldende skatteregler for private pensjonsordninger.

Utredningen skal, med utgangspunkt i de langsiktige økonomiske framskrivningene i Langtidsprogrammet 1994-1997, kartlegge det samlede volumet av pensjonsforpliktelser som bygger seg opp, med årene 2010 og 2030 som referanseår. Gruppen skal vurdere hva som kan sies om inntektsfordelingen på disse tidspunktene, spesielt når det gjelder forholdet mellom pensjonistgrupper og andres inntekter og formue. Gruppen bør også foreta en drøfting av utsiktene m.h.t. pensjonistenes inntekter og formue sammenlignet med i dag. Utredningen må videre drøfte de realøkonomiske virkningene av at folketrygden finansieres av løpende inntekt, mens private pensjonsordninger bygger på fondsopplegg, herunder betydningen for kapitaldannelsen og langsiktig eierskap i norsk næringsliv.

Utredningen skal gi en oversikt over arbeidsgivernes kostnader til tjenstepensjonsordninger og virkninger for berørte aldersgruppers yrkesdeltakelse av gjeldende ordninger, og spesielt virkningene av en generell senking av aldersgrenser for private tjenstepensjonsordninger. I forbindelse med utredningen vedrørende aldersgrenser i private tjenstepensjonsordninger forutsettes at utvalget som skal utrede overgang for yrkesaktivitet til pensjon for eldre arbeidstakere holdes løpende orientert.

Ved brev fra Finansdepartementet av 8. oktober 1993, ble utvalget bedt om å gi en nærmere konkret vurdering av skattereglene vedrørende 1) livrenter og 2) premiefond i egen pensjonsforsikring etter skatteloven og tjenstepensjonsforsikring etter skatteloven. Spørsmålene vedrørende både inntekts- og formuesskatt bes vurdert.

Utvalget fikk følgende sammensetning:

Professor Aanund Hylland, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo, leder
Forsker Torunn Bragstad, Rikstrygdeverket
Aktuar Pål Lillevold, The Wyatt Company
Forsker Bent Vale, Norges Bank.

Sekretærer for utvalget har vært rådgiver Geir Åvitsland, Finansdepartementet, konsulent Thomas Ekeli, Finansdepartementet, rådgiver Egil Horneland, Sosialdepartementet og konsulent Vigdis Husevåg, Norges Bank.

I tillegg til utvalgets faste sekretærer har Cand.oecon. Christine Scharff og rådgiver Mette I. Wikborg, Finansdepartementet vært engasjert i sekretariatsarbeidet.

Det ble oppnevnt en referansegruppe hvor representanter fra følgende organisasjoner/instanser ble invitert til å delta:

Landsorganisasjonen i Norge
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Akademikernes Fellesorganisasjon
Næringslivets Hovedorganisasjon
Kommunenenes Sentralforbund
Administrasjonsdepartementet
Norges Bondelag
Norges Husmorforbund
Norsk Pensjonistforbund
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Norges Forsikringsforbund
Norske Pensjonskassers Forening
De selvstendige kommunale pensjonskasser
Den norske Bankforening
Sparebankforeningen i Norge
Norges Bank
Forbrukerrådet

I brev av 15.juni 1993 til Finansdepartementet har Norges Bank meddelt at en velger ikke å delta i referansegruppen.

Fristen for utvalgets arbeid ble satt til 15. januar 1994. Ved brev fra Finansdepartementet av 10. januar 1994, ble denne tidsfristen forlenget til 18. februar 1994.

1.2 UTVALGETS ARBEID

Det har i perioden juni 1993 til februar 1994 vært avholdt 24 møter i utvalget og 2 møter med referansegruppen.

Etter initiativ fra Den norske Bankforening, Norges Forsikringsforbund, Næringslivets Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen i Norge har medlemmer i utvalget hatt møter med representanter for disse organisasjonene.

Erling Steigum jr. og Carl E. Gjersem, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, har utført en analyse for utvalget ved hjelp av makromodellen OVERMOD. Dette arbeidet følger som et vedlegg til utvalgets innstilling.

Tone Sverdrup ved Institutt for privatrett ved Universitetet i Oslo har utarbeidet en betenkning for utvalget vedrørende pensjonsrettigheter ved skilsmisseoppgjør.

1.3 PREMISSENE FOR ARBEIDET

I samsvar med mandatet har utvalget konsentrert seg om å gjennomføre en prinsipiell drøfting av forhold som gjelder private pensjonsordninger. Siktemålet er å *legge grunnlaget* for utformingen av regelverket for disse ordningene. Den skattemessig behandlingen av ordningene har fått størst oppmerksomhet i utvalgets arbeid, men også andre spørsmål er tatt opp. Vi har ikke utformet konkrete forslag til regler.

Vi føler at vi har arbeidet under sterkt tidspress. Straks utvalgets medlemmer hadde skaffet seg noenlunde oversikt over någjeldende regler og andre faktiske forhold, måtte vi begynne å foreta vurderinger og ha meninger. Det har praktisk talt ikke vært mulig å la tanker og ideer modne over lengre tid.

Det er lett å ha forståelse for departementets ønske om å ha utredningen ferdig snarest mulig. Det er heller ikke vanskelig å finne eksempler fra tidligere år på offentlige utvalg som har brukt ekstremt lang tid på arbeidet, uten at man kan merke at det har økt kvaliteten. Derfor er det fullt legitimt og kanskje nødvendig å sette stramme tidsfrister for slikt arbeid, men oppdragsgiveren må vite at en slik frist nødvendigvis får konsekvenser for grundigheten i arbeidet.

Konkret har tidsnøden ført til at de administrative konsekvensene av utvalgets forslag ikke alltid er fullt utredet. I en rekke sammenhenger er det behov for overgangsregler, og vi har bare kunnet antyde prinsippene for utformingen av disse.

"Oppnevning, mandat og sammendrag" i Kapittel 1–8 er i hovedsak beskrivende. Vurderinger og konklusjoner følger i "[Prinsipielle betraktninger om private pensjonsordninger](#)" i kapittel 9–12. De grunnleggende vurderingene er å finne i "[Prinsipielle betraktninger om private pensjonsordninger](#)" i kapittel 9. Formålet med kapitlet er å ta stilling til om det overhodet bør være noen skattemessig særbehandling av private pensjonsordninger, men dette kan ikke drøftes uten at man i noen grad kommer inn på utformingen og avgrensningen av den eventuelle særbehandlingen. Disse spørsmålene er drøftet nærmere i "[Utforming av ordninger som gis en gunstig skattemessig behandling](#)" i kapittel 10. Her har utvalget lagt vekt på at avgrensningen må være logisk og rettferdig. Noen mer spesielle spørsmål er tatt opp i "[Finansiering av pensjonsordninger](#)." i kapittel 11 og "[Skattemessig behandling av livrenter](#)" i 12, mens "[Økonomiske og administrative konsekvenser](#)" i kapittel 13 handler om økonomiske og administrative konsekvenser.

Det må arbeides videre med en rekke av utvalgets forslag, og i den forbindelsen må særlig administrative problemer, gjennomførbarhet og virkninger på samlet skatteinntekt vurderes. Nærmere omtale av det videre arbeidet er gitt i "[Økonomiske og administrative konsekvenser](#)" i kapittel 13. Utvalgets forslag er utarbeidet under forutsetning at de samlet ikke skal påvirke offentlige skatteinntekter i vesentlig grad. I den grad det kan foreligge avvik fra provenynøytralitet, har utvalget lagt vekt på at forslagene samlet sett ikke bør trekke i retning av reduserte skatteinntekter. Derfor må forslag som innebærer gunstigere vilkår for privat pensjonssparing, ses i sammenheng med forslag som innebærer innstramminger. Verken den prinsipielle rammen utvalget har arbeidet innenfor eller hensynet til provenynøytralitet, gjør likevel at *alle* forslag må vurderes samlet.

1.4 SAMMENDRAG

1.4.1 Innledning

I det følgende gis det et sammendrag av hovedpunkter i utvalgets innstilling. Sammendraget er konsentrert om de kapitlene der utvalget gir sine tilrådinger. Det gis likevel også en framstilling av de beskrivende kapitlene i innstillingen.

1.4.2 "[Folketrygden](#)" i Kapittel 2 Folketrygden

I "[Folketrygden](#)" i kapittel 2 omtales regelverket for opptjening av pensjonsrettigheter i folketrygden. Det redegjøres for hvordan alderspensjon er bygd opp av grunnpensjon, særtillegg eller tilleggspensjon og eventuelle forsørgingstillegg. I til-

legg gis det en kort omtale av uførepensjon og etterlattepensjoner i folketrygden. Det redegjøres for opptjenings- og beregningssystem for tilleggspensjoner.

Det gis en særlig omtale av inntektsprøving av trygdeytelser og hvilke inntektsarter slike ytelser prøves mot. De ytelsene som inntektsprøves, er alderspensjon før 70 år, uførepensjon, pensjon til gjenlevende ektefelle og forsørgingstilleggene.

1.4.3 *"Skattesystemet og skattereformen"* i Kapittel 3 Skattesystemet og skattereformen

I *"Skattesystemet og skattereformen"* i kapittel 3 omtales skattesystemet og skattereformen. Kapitlet innledes med en kort omtale av skattesystemets hovedoppgaver, der det legges særlig vekt på hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet, fordeling og administrativ enkelhet. Det pekes på at det ofte må foretas en avveining mellom disse ulike hensynene.

I kapitlet beskrives bakgrunnen for skattereformen. I den forbindelse drøftes hovedhensynene som ligger bak reformen, og det gis en kort redegjørelse for Aarbakkegruppens tilrådinger vedrørende bedrifts- og kapitalbeskatningen (NOU 1989: 14). Aarbakkegruppen la i sine forslag vekt på effektiv ressursallokering, rettferdig kapitalbeskatning, et enklere skattesystem og stabilitet i skattereglene over tid. Gruppen presenterte også forslag til en del prinsipper skattereglene burde bygge på for å sikre disse hovedhensynene. Disse prinsippene kan sammenfattes i stikkordene nøytralitet, symmetri, kontinuitet, samordning og lave skattesatser.

Det gis en omtale av inntektsbegrepene alminnelig inntekt og personinntekt, samt Aarbakkegruppens vurderinger vedrørende formuesskatt. Avslutningsvis gjennomgås den skattemessige behandlingen av ulike kapitalinntekter, med unntak av forsikringsrelatert sparing som omtales i *"Beskrivelse av regelverk for opparbeiding og tildeling av pensjonsrettigheter"* i kapittel 5.

1.4.4 *"Forsikringsprodukter og økonomisk teori"* i Kapittel 4 Forsikringsprodukter og økonomisk teori

I *"Forsikringsprodukter og økonomisk teori"* i kapittel 4 drøftes ulike egenskaper ved forsikringsprodukter i lys av økonomisk teori. Kapitlet innledes med en kort omtale av etterspørselen etter forsikringsprodukter der det legges vekt på at etterspørselen etter forsikring avhenger av holdninger til risiko. I livs- og pensjonsforsikring vil en forsikringstaker både kunne være interessert i å forsikre seg mot tidlig død eller uførhet og mot ikke å ha tilstrekkelig formue eller inntekt til å opprettholde ønsket konsum dersom hun skulle leve lengre enn forventet.

Forsikringsselskaper vil tilby forsikringskontrakter basert på aktuarielle beregninger av de risikotilfellene en forsikringstaker ønsker å forsikre seg mot. Siden selskapene kan spre sin risiko på et stort antall statistisk uavhengige kontrakter, vil den gjennomsnittlige utbetalingen pr. kontrakt ligge nær den forventede verdi. Dette er et eksempel på såkalte diversifiseringsmuligheter. Det vises hvordan de forsikringskontrakter som tilbys kan tenkes bygd opp av enklere kontrakter, samtidig som enkelte forsikringstekniske begreper forklares. Det vises også hvordan premien fastsettes ut fra det såkalte ekvivalensprinsippet og hvordan en premiebetaling kan deles i en sparepremie og en risikopremie. Videre vises det hvordan avkastningen ved forsikringssparing blir høyere enn ved banksparing så lenge den forsikrede holder seg i live, dersom premiereserven tilfaller forsikringskollektivet ved eventuell død i kontraktperioden.

Selv om forsikringsselskaper kan diversifisere bort risikoen knyttet til dødelighet og andre størrelser som kan beregnes aktuarielt, vil selskapene stå overfor risiko

ved plassering av fondsmidler. Det vises hvordan selskapene ved plassering av fondsmidler står overfor en avveining mellom risiko og forventet avkastning. Dette knyttes til begrepene innskuddsbaserte og ytelsesbaserte ordninger og unit linked-kontrakter (livsforsikring med investeringsvalg).

Dersom noen deltakere er bedre informert enn andre om usikre variable, benevner vi dette asymmetrisk informasjon. Det redegjøres kort for hvordan asymmetrisk informasjon kan gi opphav til ulike problemer som gjør at forsikringsmarkeder i siste instans vil kunne bryte sammen. I den forbindelse introduseres begrepene ugunstig utvalg og moralsk hasard.

Det foretas en drøfting av hvilke virkninger gunstig skattemessig behandling av pensjonssparing kan tenkes å ha på sparing. Dersom kredittmarkedene er perfekte, vises det at hovedvirkningen av slike ordninger vil være en flytting av sparing til den skattebegunstigede ordningen, uten at den samlede sparingen øker. Alternativt kan individene ta opp lån med sikkerhet i sparekapitalen. Forskjeller mellom innlåns- og utlånsrente og innslag av kredittrasjoner gjør imidlertid at denne konklusjonen må modifiseres. Et alternativ for å begrense mulighetene til å låne mot en forsikringskontrakt, kan være å stille krav til et såkalt forsikringselement i skattemessig begunstigede ordninger. Et slikt forsikringselement vil i sin enkleste form innebære at avkastningen på forsikringssparingen vil avhenge av om den forsikrede holder seg i live.

Opptjeningsprofilen for tjenestepensjoner vil kunne gi realøkonomiske virkninger i arbeidsmarkedet. Det vises at det prinsippet for premieinnbetalinger som i dag benyttes, vil føre til en progressiv premieprofil over tid når det er nominell lønnsøkning. Dette gjør at summen av lønn og premiebetalinger kan bli høy for eldre arbeidstakere. Det antydes at dette kan ha særlig betydning for arbeidskraftmobiliteten blant eldre arbeidstakere.

Enkelte pensjonsordninger vil være slik at pensjonsrettigheten kun vil tilfalle arbeidstakeren dersom hun avslutter sin yrkesaktivitet. AFP-ordningen vil være et eksempel på en slik ordning. Det vises at dette vil fungere på samme måte som en skatt som relaterer seg til beslutningen arbeid/ikke-arbeid. Slike pensjonsordninger vil dermed kunne ha samfunnsøkonomisk uheldige virkninger for arbeidstilbudet.

Avslutningsvis i *"Forsikringsprodukter og økonomisk teori"* i kapittel 4 er det foretatt beregninger av kostnadene ved en eventuell nedsettelse av aldersgrensen i private tjenestepensjonsordninger. Det er videre foretatt beregninger av lønnsomheten ved EPES-ordningen.

1.4.5 *"Beskrivelse av regelverk for opparbeiding og tildeling av pensjonsrettigheter"* i Kapittel 5 Beskrivelse av regelverk for opparbeiding og tildeling av pensjonsrettigheter

I *"Beskrivelse av regelverk for opparbeiding og tildeling av pensjonsrettigheter"* i kapittel 5 beskrives regelverk og system for de ulike typene pensjonsordninger som fins i Norge. Beskrivelsen omfatter finansiering og administrasjon, ytelser, aldersgrenser, opptjeningstid og opptjeningssystem, regler om oppsatt pensjon og skatteregler.

Kapitlet innledes med en omtale av statlige og kommunale ordninger samt enkelte andre lovfestede ordninger og ordninger med statlig tilskudd eller administrasjon. Statlige og kommunale ordninger inngår i et felles pensjonssystem på den måten at det foreligger overføringsavtaler mellom Statens Pensjonskasse og de ulike kommunale ordningene. Dette sikrer at pensjonsopptjeningen fortsetter på samme måte som om en arbeidstaker ikke skulle ha byttet jobb fra stat til kommune eller mellom ulike kommuner med ulike pensjonsordninger. Kommunale og statlige

ordninger er også bruttoordninger som samordnes med ytelser fra folketrygden etter reglene i samordningsloven.

For arbeidstakere i stat og kommune vil avtalefestet pensjon fra 65 år i hovedsak virke som en nedsettelse av den alderen som gir rett til å ta ut full pensjon. AFP fra 64 år vil gi ytelser som ligger nærmere opp til AFP-bestemmelsene i privat sektor. AFP-ordningen i privat sektor gir ytelser som i det vesentlige svarer til den pensjonen en arbeidstaker ville fått som alderspensjonist i folketrygden ved å fortsette i arbeid fram til fylte 67 år. Ordningen følger på denne måten samme system som ordningen med uførepensjon i folketrygden.

Den klart største kollektive pensjonsordningen i privat sektor er tjenestepensjonsforsikring etter skatteloven (TPES). Ordningen er skattemessig gunstig, men er omfattet av et meget detaljert regelverk som bl.a. legger reelle begrensninger på hvilke pensjonsytelser som kan sikres innenfor ordningen. Regelverket har også bestemmelser om når ytelsene kan tas ut (som hovedregel fra 67 år). I tillegg til TPES, faller kollektiv livrente og pensjon over driften inn under kollektive pensjonsordninger.

Egen pensjonsforsikring etter skatteloven (EPES) er den største individuelle pensjonsordningen. Ordningen er skattemessig gunstig, i det minste for lang bindingstid eller ved lav marginalsatt på utbetalt pensjonsinntekt. På samme måte som TPES, er EPES omfattet av et detaljert regelverk som blant annet legger begrensninger på størrelsen av innbetalt premie og tidspunkt for uttak av ytelser. Andre individuelle pensjonsordninger er individuell livrenteforsikring og individuell kapitalforsikring. Individuell livrenteforsikring gir en vesentlig skattekreditt, samtidig som kapitalverdien er unntatt fra formuesbeskatning.

Avslutningsvis i "[Beskrivelse av regelverk for opparbeiding og tildeling av pensjonsrettigheter](#)" i kapittel 5 gis det en kort oversikt over tidligere arbeid med regelverk for private pensjonsordninger. Videre gis det en omtale av pensjonsrettigheter for personer uten standard tilknytning til arbeidslivet. Dette defineres som personer som arbeider deltid og/eller er uten lønnet arbeid hele eller deler av sitt voksne liv, noe som særlig har vært aktuelt for kvinner. Det foretas en særlig drøfting av pensjonsrettigheter ved skilsmisseoppgjør. Kilde for det alt vesentlige av denne drøftingen er amanuensis Tone Sverdrup ved Institutt for privatrett ved Universitetet i Oslo.

1.4.6 "[Pensjonssystemer i OECD-land](#)" i Kapittel 6 Om pensjonssystemer i OECD-land

Formålet med "[Pensjonssystemer i OECD-land](#)" i kapittel 6 er å trekke fram noen hovedpunkter ved pensjonssystemene i de ulike OECD-land. For de offentlige og private ordningene blir det kort gjort rede for pensjonsalder, ideologi og omfang, finansieringsform, type og nivå på pensjonsutbetalingene, skatteregler og til slutt fordelings effekter.

I de fleste OECD-land er pensjonsalderen for menn 65 år og flere land har lavere pensjonsalder for kvinner enn for menn.

Nesten halvparten av OECD-landene har valgt en velferdsmodell for sine offentlige pensjonsordninger (som sikrer alle en viss minste alderspensjon), mens innen EU-området dominerer prestasjonsmodellen (som er basert på opptjente rettigheter ved lønnsarbeid). I de fleste OECD-land er det i prinsippet frivillig for arbeidstakere om de vil tilknyttes tjenestepensjonsordninger. Finansieringen av offentlige pensjonsordninger skjer i alle OECD-land ved løpende finansiering: Pensjoner til dagens pensjonister finansieres av skatter og avgifter betalt av dagens yrkesaktive, og eventuelt også ved å belaste statsbudsjettet. For tjenestepensjoner

derimot, er den mest vanlige finansieringsformen forskuddsfinansiering ved fondsoppbygging.

Det varierer mye fra land til land i hvilken grad pensjonsutbetalinger fra offentlige pensjonsordninger er inntektsavhengige, mens utbetalinger fra tjenestepensjonsordninger vanligvis er avhengige av inntekt.

Skattereglene for offentlige pensjonsordninger er ganske like i de ulike OECD-landene. Hovedregelen er at innbetalte medlemsavgifter er fradragsberettiget, mens pensjonsutbetalingen vanligvis beskattes på mottakers hånd som annen lønnsinntekt. Når det gjelder skatteregler for private pensjoner, er det større forskjeller mellom de ulike OECD-land. Det mest vanlige skatteregimet er å gi skattefritak for innbetalt bidrag, skattefritak for fondsavkastning og skatt på pensjonsutbetalinger. Det land innen OECD-området som skiller seg mest ut, er New Zealand, der innbetaling av alle bidrag til pensjonsordninger er skattbare, all avkastning på pensjonsfond beskattes mens alle pensjonsutbetalinger er skattefrie, dvs. et skatteregime som er vanlig ved sparing på rentebærende bankkonto. I flere land, bl.a. Danmark og Sverige, kan visse former for pensjonssparing med skattekreditt tilbys av flere typer finansinstitusjoner, bl.a. banker.

Reglene for de ulike pensjonsordningene påvirker inntektsfordelingen innen hvert land. Avslutningsvis i "*Pensjonssystemer i OECD-land*" i kapittel 6 pekes det kort på fordelingseffekter mellom generasjoner og innen hver generasjon, spesielt mellom de som har en standard tilknytning til arbeidslivet og de som ikke har det.

1.4.7 "*Pensjonsforsikring i EU/EØS*" i Kapittel 7 Pensjonsforsikring i EU/EØS

Hovedformålet med "*Pensjonsforsikring i EU/EØS*" i kapittel 7 er å peke på de viktigste bestemmelsene for privat pensjonsforsikring i EU/EØS og deretter skissere hvilken betydning tilpasning til disse bestemmelsene vil kunne få for det norske markedet.

Innledningsvis beskrives hovedpunktene i Første, Annet og Tredje Livdirektiv som er det viktigste rammeverket for livsforsikring utført av foretak etablert i EU. Direktivene omfatter således i hovedsak alle private pensjonsordninger som er forskuddsfinansiert ved fondsoppbygging. De tre direktivene representerer hvert sitt stadium i arbeidet mot å nå målet om et fritt/indre marked for livsforsikring. Første Livdirektiv (79/267/EØF) omhandler etablering og utøvelse av virksomhet, Annet Livdirektiv (90/619/EØF) omhandler tjenesteyting over landegrensene, mens formålet med Tredje Livdirektiv (92/96/EØF) er å ta de siste skritt for å realisere målet om et indre marked, der et forsikringsselskap med konsesjon i ett medlemsland kan tilby tjenester i hele markedet og tilsynet utføres av myndighetene i morselskapets hjemland.

Det gis et overblikk over hovedendringer i det norske regelverket som er nødvendige i forbindelse med implementering av livdirektivene.

Norges tilpasning vil skje i to trinn:

- Først tilpasning til Første og Annet Livdirektiv som er trådt i kraft i EU og inngår i EØS-avtalen som trådte i kraft ved årsskiftet 1993/94.
- Deretter tilpasning til Tredje Livdirektiv som trer i kraft i EU 1. juli 1994 og inngår i EØS-tilleggpakken.

Videre pekes det på at Norges tilslutning til EØS-avtalen åpner for økt internasjonal konkurranse på det norske markedet for pensjonsforsikring i framtiden. Det er imidlertid flere forhold som kan begrense denne konkurransen. Et viktig moment er at livdirektivene ikke foreskriver noen harmonisering av skatteregler over landegren-

sene. To domsavsigelser fra EF-domstolen 28. januar 1992 (en av dem kalles Bachmann-dommen) kan tolkes dithen at Norge under EØS-avtalen kan nekte å gi nordmenn fradragrett for premieinnbetalinger til pensjonsforsikring tegnet i selskap som ikke er etablert i Norge, selv om slik fradragrett gis for tilsvarende pensjonsordninger tegnet i selskap som er etablert i Norge. I likhet med utbetalinger fra pensjonsordninger tegnet i Norge, kan utbetalinger fra pensjonsordninger tegnet i utlandet pålegges norsk inntektsskatt. Dette kan betraktes som en dobbeltbeskatning av pensjonsordninger tegnet i utlandet og vil trolig begrense slik tjenesteyting over landegrensene. Den generelle konklusjon man kan dra av Bachmann-saken er imidlertid ikke klar ennå, og dette er under diskusjon i Kommisjonen. Det er en uttalt målsetning for det indre marked at forskjeller i skattlegging, avtalerett, markedsføringsregler, tiltak for å beskytte forbrukerne osv. ikke må få hindre markedet i å fungere effektivt.

1.4.8 *"Sparing, kapitaldannelse og inntektsutvikling"* i Kapittel 8 Sparing, kapitaldannelse og inntektsutvikling

I *"Sparing, kapitaldannelse og inntektsutvikling"* i kapittel 8 drøftes de makroøkonomiske virkningene av folketrygdsystemet sett i forhold til et fondsbasert pensjonssystem. Videre vurderes inntekts- og formuesutviklingen for ulike generasjoner.

Kapitlet innledes med en drøfting av noen sentrale teorier for privat spareatferd. Det redegjøres for livssyklushypotesen og permanentinntektshypotesen, som begge bygger på at individene i økonomien foretar rasjonelle sparebeslutninger og ser framover når de skal vurdere sitt forbruk i dag. Den sentrale forskjellen mellom de to teoriene er knyttet til tidshorisont, og dette leder til en drøfting av arveatferd. I den forbindelse omtales det bl.a. hvordan enkelte former for arveatferd kan nøytralisere langsiktige virkninger av offentlig finanspolitikk.

Det foretas en drøfting av hvordan offentlige pensjonssystemer finansiert med løpende inntekt påvirker privat sparing. I en enkel modell med gitt arbeidstilbud og uten overføring av arv mellom generasjoner, vil privat sparing bli redusert med bidraget til det offentlige pensjonssystemet, dersom vi ser bort fra inntektseffekter mellom generasjonene. En slik reduksjon av privat sparing vil på lang sikt bidra til å svekke kapitaldannelsen i økonomien. Blant annet på grunn av endringer i arbeidstilbud, arveatferd og usikkerhet, er det likevel grunn til å anta at reduksjonen i privat sparing blir lavere enn den enkle modellen predikerer. Det refereres enkelte empiriske undersøkelser som samlet sett synes å antyde at en marginal økning i offentlige pensjonsytelser reduserer annen oppspart formue med fra 20 til 50 prosent av denne økningen.

Det gis en presentasjon av den overlappende generasjonsmodellen OVERMOD, som er en numerisk overlappende generasjonsmodell for norsk økonomi som er utviklet ved Stiftelsen for Samfunns- og næringslivsforskning ved Norges Handelshøyskole. Modellen benyttes til å illustrere de makroøkonomiske konsekvensene av folketrygdsystemet. Beregningene er knyttet opp til et basisalternativ som i stor grad følger forutsetningene i Langtidsprogrammet 1994-97. I forhold til dette basisalternativet foretas det tre beregningsalternativer med henholdsvis lavere trygdeytelser fra folketrygden, økt beskatning på kort sikt og lavere vekst i offentlig konsum. De tre beregningsalternativene vil alle medføre en omfordeling fra eldre generasjoner til yngre generasjoner. Samtidig viser beregningene at det er samlet offentlig sparing som er relevant for å vurdere om et offentlig pensjonssystem er fondsbasert, og ikke den formelle betegnelsen på systemet. Inntektsfordeling innen en generasjon fanges ikke opp av OVERMOD-modellen. Ved hjelp av Statistisk sentralbyrås mikrosimuleringsmodell Mosart, foretas det en framskrivning av

alderspensionistens ytelser fra folketrygden. Omtalen gir et bilde av inntektsfordelingen innen ulike generasjoner når vi kun vurderer inntekter fra folketrygden. Hovedkonklusjonen blir at fordelingen av inntekter fra folketrygden over tid forskyves mot høye inntekter, samtidig som hovedkonsentrasjonen av pensjonister mottar ytelser som ligger nærmere opp til en gjennomsnittspensjon.

Avslutningsvis i "*Sparing, kapitaldannelse og inntektsutvikling*" i kapittel 8 vurderes omfanget av pensjonsforpliktelser i kollektive og individuelle ordninger. Anslagene tilsier at husholdningenes fordringer i kollektive og individuelle pensjonsordninger er i samme størrelsesorden som husholdningenes innskudd i bank.

1.4.9 "*Prinsipielle betraktninger om private pensjonsordninger*" i Kapittel 9

Prinsipielle betraktninger om private pensjonsordninger.

"*Prinsipielle betraktninger om private pensjonsordninger*" i Kapittel 9 inneholder prinsipielle betraktninger omkring private pensjonsordninger, dvs. egne pensjonsordninger og private tjenstepensjonsordninger. Formålet er å gi grunnlag for å svare på hvorvidt dagens skattemessige favorisering av pensjonssparing bør opprettholdes og hvilke krav som eventuelt bør stilles for å oppnå slik skattefavorisering.

Alle tanker, ideer og forslag vi presenterer, skal i prinsippet vurderes under forutsetning av *provenynøytralitet*, dvs. at de samlede skatteinntektene til det offentlige skal være uendret, i hvert fall på litt lengre sikt. Vi skal ifølge mandatet legge til grunn at prinsippene i skattereformen av 1992 ligger fast og oppfatter det som i strid med vårt mandat å fremme forslag som forutsetter vesentlige endringer i skattesatsene eller som alt i alt representerer store provenytab.

Skattereformen av 1992 tok sikte på å gjennomføre et system med *skattemessig nøytralitet*. Det innebærer at alle former for sparing bør behandles likt. Oppbygging av pensjonsrettigheter er fra individets synspunkt alltid en form for sparing. Forbruksmulighetene i dag blir redusert, men man får økt mulighet for forbruk som pensjonist. Dagens skattemessige favorisering av pensjonssparing fremfor annen sparing er derfor i strid med prinsippene bak skattereformen. Etter å ha konstatert dette, kan man velge mellom tre alternative konklusjoner:

1. All finansiell sparing bør behandles slik pensjonssparing nå blir behandlet.
2. Både pensjonssparing og annen finansiell sparing bør behandles slik ordinær banksparing nå blir behandlet.
3. Forskjellsbehandlingen av pensjonssparing og annen finansiell sparing bør opprettholdes.

Alternativ 1 innebærer at man ikke betaler skatt av sine inntekter som i dag, men i stedet av sine utgifter, slik at det blir mer lønnsomt å spare. I det omfattende utredningsarbeidet som ledet fram til skattereformen, konkluderte man med fortsatt å basere skattesystemet på inntektsskatt, se NOU 1984: 22 og St.meld. nr. 35 (1986-87). Det er ikke aktuelt for dette utvalget å foreslå en så omfattende reform som å gå over til utgiftsskatt. Alternativ 2 er i overensstemmelse med en konsekvent gjennomføring av prinsippet i skattereformen av 1992 om skattemessig nøytralitet mellom spareformer. Dette prinsippet kunne tenkes gjort gjeldende både for private pensjonsordninger og offentlige tjenstepensjonsordninger. Alternativ 2 bryter imidlertid sterkt med gjeldende regler i Norge.

Ved vurdering av valg mellom alternativ 2 og 3 er argumentene delt i to grupper; hhv. makroøkonomiske betraktninger og spørsmål knyttet til det enkelte individs økonomiske stilling.

Under drøftingen av de makroøkonomiske argumentene trekkes det fram at den obligatoriske folketrygden ikke er fondsbasert. De yrkesaktive betrakter sin oppbygging av rettigheter i folketrygden som sparing til alderdommen, og folk vil derfor spare mindre på annen måte enn de hadde gjort hvis folketrygden ikke hadde funnes. Sett fra samfunnets synspunkt skjer det imidlertid ikke sparing når det blir opparbeidet rettigheter i folketrygden, eller sparingen er i hvert fall ikke tilstrekkelig til å motsvare oppbyggingen av rettigheter. Altså blir den samlede offentlige og private sparingen i samfunnet lavere enn den ville ha vært om det ikke hadde funnes noe folketrygdsystem, og derfor sannsynligvis lavere enn befolkningens preferanser skulle tilsi.

Den mest direkte og naturlige løsningen på dette problemet ville være å kompensere for den reduserte private sparingen ved å øke offentlig sparing. Dersom man skulle løse problemet fullt ut på denne måten, ville det kreve betydelig skatteøkning eller tilsvarende reduksjon i offentlig forbruk, og det ville medføre omfordeling både innen og mellom generasjonene. Av disse og andre grunner kommer denne løsningen neppe på tale. En nest beste løsning kunne kanskje være overgang til utgiftsskatt, som generelt vil stimulere til mer privat sparing, men det er som sagt ovenfor heller ikke et aktuelt forslag. Et tredje virkemiddel kunne være å skattefavorisere pensjonssparing. Det er imidlertid ikke sikkert at samlet sparing i økonomien øker når en bestemt spareform blir favorisert, jf. "[Forsikring og skatteplanlegging](#)" i avsnitt 4.6. Det er derfor vanskelig å se hensynet til samlet langsiktig sparing og kapitaldannelse som et særlig sterkt argument for skattemessig favorisering av pensjonssparing.

Dersom sparingen systematisk og over lang tid er for lav, regner vi med at dette for Norge med en tilnærmet åpen økonomi, i hovedsak vil slå ut i reduserte fordringer på utlandet og bare i liten grad redusere innenlandske realinvesteringer. Lav samlet sparing kan således føre til utenlandsk overtakelse av norsk realkapital. Alt i alt ser ikke utvalget hensynet til langsiktig eierskap i norsk næringsliv som noe selvstendig moment av betydning i diskusjonen av private pensjonsordninger.

Når det gjelder argumentene knyttet til det enkelte individs økonomi, trekker utvalget spesielt fram et paternalistisk synspunkt. Det er grunn til å tro at mange, i hvert fall i unge år, ikke er opptatt av alderdommens problemer og derfor legger liten vekt på pensjonssparing eller oppbygging av rettigheter til pensjon. Således har deler av den yrkesaktive befolkningen en individuell tidshorisont som er kortere enn det samfunnet mener er riktig og fornuftig. Derfor ønsker samfunnet å tvinge eller anspore til mer langsiktig planlegging og større sparing til pensjonsalderen enn det folk på egen hånd ville ha valgt. Dette er paternalisme i ren forstand: Samfunnet setter seg til dommer over den enkeltes private beslutninger. Utvalget mener at denne formen for paternalisme kan være berettiget. Derimot er det ingen grunn til å overprøve individuelle preferanser om hvorvidt oppbygging av pensjon skal inneholde et forsikringselement.

Dersom de fleste har spart tilstrekkelig til pensjonsalderen på egen hånd, blir samfunnets ikke rettighetsbaserte sikkerhetsnett billigere og samfunnet blir bedre i stand til å opprettholde et sikkerhetsnett.

Ut fra dette bør man kreve langsiktighet i skattefavisert pensjonssparing og begrense retten til risikofylte plasseringer av slike sparemidler. Det bør både kreves at det man sparer som yrkesaktiv er bundet fram til pensjonsalderen, og at utbetalingene etter at man har gått av med pensjon er fordelt over et visst minste tidsrom, f.eks. 10 eller 15 år.

Utforming av skattemessig favorisering av pensjonssparing bør ta hensyn til fordelings effekter mellom generasjoner og innen hver generasjon, bl.a. ved å sette grenser for hvor mye som kan spares i en skattefavisert pensjonsordning. Etter

utvalgets mening bør begrensningen være knyttet til *den enkelte persons* samlede rett til pensjonssparing innenfor de skattebegunstigede ordningene, uten å gjøre forskjell på innskudd gjort av den pensjonsberettigede selv og av arbeidsgiver.

Dagens regler for TPES stiller krav om likebehandling av alle i en bedrift. Disse reglene bør mykes opp, men det kan synes urimelig at en arbeidsgiver skal kunne opprette en skattefavorisert TPES-ordning som på helt usaklig grunnlag gjør forskjell på de ansatte.

Det er i prinsippet mulig å ha flere nivåer av skattefavorisering, slik at det innen strengt avgrensede rammer blir gitt en betydelig skattemessig favorisering, innen noe videre rammer en mer begrenset favorisering, osv. Dess flere nivåer det er, dess mer komplisert og mer krevende å administrere blir systemet. Vi går inn for at det skal være maksimalt to former for skattemessig behandling av finansiell sparing, den ordinære, som omfatter vanlig banksparing m.m. og eventuelt den favoriserte, som omfatter pensjonssparing. Innen hver av disse gruppene skal man, så langt det er mulig, søke å behandle all sparing likt.

Etter gjeldende regler har en arbeidsgiver ikke adgang til å opprette en skattefavorisert TPES-ordning der den enkelte ansatte kan reservere seg. Dette bør endres. Dersom en arbeidsgiver ønsker en tjenstepensjonsordning med reservasjonsrett, eller dersom dette blir resultatet av forhandlinger med en fagforening, er det ingen grunn til at myndighetene skal behandle denne ordningen *dårligere* enn obligatoriske ordninger. Utvalget fremmer imidlertid ikke forslag om at det skal *kreves* at skattefavoriserte tjenstepensjonsordninger inneholder reservasjonsrett for den enkelte ansatte.

Etter dagens regler er skattefavoriseringen større for TPES enn for EPES. Utvalget foreslår at pensjon fra en EPES-ordning blir beskattet som alminnelig inntekt, dvs. med samme sats som det er gitt fradrag for. Dette representerer tilnærmet lik behandling av TPES og EPES. Endringen vil redusere skatteinntektene, men provenytapet blir neppe svært stort.

Det bidraget arbeidsgiveren yter til sine ansattes pensjon, bør være organisert som en TPES-ordning. Eventuell ytterligere pensjonssparing bør være en frivillig sak og bør være organisert som EPES. Det kan være en fordel for arbeidstakeren å ha sine pensjonsordninger samlet i en institusjon. Derfor bør bedriftspensjonskasser få adgang til å tilby EPES til bedriftens ansatte, noe som ikke er tillatt i dag.

Konklusjonen er at utvalget ikke foreslår fundamentale endringer i det systemet som i dag gjelder for skattemessig behandling av pensjonssparing. Vi velger altså alternativ (3) ovenfor og *foreslår den skattemessige favoriseringen av pensjonssparing opprettholdt, i hovedsak på samme måte som i dag.*

At en ordning gjelder i Norge i dag, taler i seg selv for å holde på den, særlig når det er store problemer og kostnader ved å endre system. Så er tilfelle for dagens regler for skattemessig behandling av pensjonssparing, som har funnes i lang tid og som mange har lagt til grunn for sin planlegging.

Utvalget mener det er viktig at reglene for pensjonssparing er stabile over lang tid. Selve sparingen er langsiktig, og private aktører bør kunne planlegge på grunnlag av kjente regler og rammer. Betingelsene for private pensjonsordninger blir ikke bare bestemt av de uttrykkelige reglene om disse ordningene, men i minst like høy grad av folketrygdens regelverk. Det er derfor svært viktig at også dette er stabilt.

1.4.10 *"Utforming av ordninger som gis en gunstig skattemessig behandling"* i Kapittel 10 Utforming av ordninger som gis en gunstig skattemessig behandling

Utvalget mener at det bør åpnes for innskuddsbaserte ordninger innenfor TPES. Imidlertid bør det etter utvalgets oppfatning stilles krav til at den finansielle risikoen for arbeidstakeren begrenses. Utvalget peker videre på at en tjenstepensjonsordning må være definert slik at det er utvetydig hvorvidt den er innskudds- eller ytelsesbasert, og at det må fastsettes forskjellige sett av regler for de to typene pensjonsordninger. I den forbindelse viser utvalget til at det ved fastsetting av regler må tas hensyn til arbeidstakere som skifter mellom innskudds- og ytelsesbaserte ordninger.

Utvalget foreslår at det ikke stilles krav om at skattefaviserte ordninger skal inneholde et forsikringselement eller at det skal kreves livsvarig utbetaling, jf. også *"Prinsipielle betraktninger om private pensjonsordninger"* i kapittel 9 i innstillingen. Utvalget er likevel av den oppfatning at skattefavisert sparing skal være bundet fram til pensjonsalderen og deretter ha en utbetalingstid av en viss lengde eller en minste opphørsalder for utbetalinger. Hylland og Lillevold mener at det bør være en utbetalingsperiode på minst 10 år. Bragstad og Vale mener at det bør være en minste opphørsalder, og at denne aldersgrensen bør være mellom 82 år og 87 år. Utvalget mener at bindingen kan oppheves uten tilbakeføring av skattefordel dersom den forsikrede blir varig sterkt ufør.

Utvalget foreslår at skattefavisert pensjonssparing uten forsikringselement bør kunne foretas gjennom andre finansielle tilbydere enn livsforsikringsselskaper. Dette vil bare gjelde innskuddsbaserte ordninger, siden ytelsesbaserte ordninger i praksis vil inneholde et forsikringselement. Slik forsikring kan bare ytes av livsselskaper og eventuelt pensjonskasser.

I sin vurdering legger utvalget stor vekt på at det skapes mer konkurranse mellom tilbydere av pensjonsprodukter. Utvalget kan ikke se at institusjonelle forhold, f.eks. systemet for innskuddssikring i bankene, utgjør noe sterkt argument for ikke å tillate skattebegunstig pensjonssparing utenom forsikringsselskapene.

Når det gjelder utformingen av pensjonssparing utenom livsselskaper, legger utvalget til grunn at slik sparing bør kunne skje i banker og i godkjente verdipapirfond. Utvalget har imidlertid ikke foretatt noen vurdering av administrative forhold som f.eks. kontroll med at vilkårene for skattefordel oppfylles. Pensjonssparing med skattefordel bør i prinsippet også kunne tillates i utenlandske finansinstitusjoner og verdipapirfond, så sant disse oppfyller oppgaveplikten overfor norske skattemyndigheter, og det lar seg gjøre å kontrollere at vilkårene for skattefavisering faktisk oppfylles. Utvalget peker på at det siste i praksis vil kunne være vanskelig, og at dette i så fall tilsier at pensjonssparing med skattefordel bare tillates i norske finansinstitusjoner og fond.

Utvalget viser til at argumentene om paternalisme og uheldig atferd (jf. *"Prinsipielle betraktninger om private pensjonsordninger"* i kapittel 9), tilsier at det bør være regler som klart begrenser den finansielle risikoen ved pensjonssparing. Når det gjelder ytelsesbaserte ordninger, har utvalget lagt til grunn at plasseringsreglene i pensjonskasser og livsselskaper faller utenfor utvalgets mandat.

For en innskuddsbasert EPES mener utvalget det må være adgang til å plassere alle midler i aksjefond. Dette betinger imidlertid at aksjefondene er mer diversifiserte enn det som er nødvendig etter dagens regler for verdipapirfond. Utvalget mener det må stilles krav til diversifisering over næringer for at alle de oppsparte midlene i en EPES-kontrakt kan plasseres i fondet.

For innskuddsbaserte TPES-ordninger mener utvalget at det ikke bør være mulig å plassere alle midlene i aksjefond. Utvalget viser i den forbindelse til at det

kan være aktuelt for en arbeidsgiver å tilby innskuddsbasert TPES uten adgang for den enkelte arbeidstaker til å reservere seg. Etter utvalgets oppfatning vil det være urimelig at arbeidstakerne i et slikt tilfelle påtvinges en så stor risiko som det er å plassere hele pensjonssparingen i aksjer, selv om aksjeporteføljen er godt diversifisert.

Utvalget mener at adgangen til å spare til pensjon med skattefordel ikke kan være ubegrenset, og at denne begrensningen bør knyttes til den samlede sparing for EPES og TPES. Begrensningen vil både relatere seg til nivå og til periodisering av sparingen.

Når det gjelder periodisering av sparingen, mener utvalget at det bør være en viss fleksibilitet med hensyn til den sparingen som gir skattefradrag. En for vidtgående fleksibilitet, f.eks. i form av mulighet til en engangsinnbetaling, vil imidlertid gi en for stor skattekreditt. Utvalget skisserer på dette grunnlag en periodiseringsregel som knytter seg til hvor stor andel av den maksimalt tillatte pensjon som kan være opptjent på ethvert tidspunkt.

Når det gjelder nivå på samlet tillatt sparing i EPES og TPES, tar utvalget utgangspunkt i ytelsesnivået i Statens Pensjonskasse. Blant annet som en følge av bruttogarantien og reguleringen av løpende pensjoner i Statens Pensjonskasse, mener utvalget at nivået bør ligge noe høyere enn dette. Med utgangspunkt i ulike nivåer for pensjonsgrunnlag og pensjonsprosent, illustrerer utvalget enkelte mulige begrensninger for maksimal opparbeidet pensjon innenfor EPES og TPES samlet. Hylland, Bragstad og Vale mener at en begrensning i den nedre del av området 3,5 G – 4,5 G vil være rimelig. Dette vil svare til en samlet pensjon inkludert folketrygd-ytelser som er en del høyere enn det maksimale pensjonsnivået som i dag gjelder i Statens Pensjonskasse. Lillevold mener det er berettiget med en begrensning i den øvre del av det nevnte området. Dette vil svare til en samlet pensjon noe over 66 prosent av et pensjonsgrunnlag på 12 G.

Utvalget har kort skissert et system for teknisk utforming av begrensningen av det samlede beløpet som kan tjenes opp i EPES og TPES. Selv om det i utgangspunktet skal være den samlede årlige pensjonsytelsen som skal være gjenstand for begrensning, anser utvalget at den operasjonelle begrensningsregelen bør formuleres med utgangspunkt i den verdi samlet pensjonssparing kan tillates å komme opp i på ethvert tidspunkt. For en innskuddsbasert ordning vil dette være verdien av de akkumulerte sparebeløp. For en ytelsesbasert TPES benyttes nåverdien av forventede framtidige pensjonsutbetalinger som er tjent opp.

Utvalget peker på at det vil være særlige problemer knyttet til de offentlige ordningene, siden disse ikke har en eksplisitt beregning av premie og premiereserve for hvert enkelt medlem. Videre understreker utvalget at det ikke i detalj har hatt mulighet til å vurdere de praktiske komplikasjonene ved den skisserte begrensningsregelen.

Utvalget viser til at det systemet som i dag normalt benyttes for premieinnbetaling til tjenstepensjonsordninger, vil føre til en progressiv premieprofil når det er nominell lønnsøkning. Dette øker arbeidsgivernes totale kostnader ved å ansette eldre arbeidstakere, og kan bidra til begrenset mobilitet av eldre arbeidskraft og gi incentiver til førtidspensjonering. Utvalget peker på mulige årsaker til at de opptjeningsystemene som benyttes ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til arbeidskraftmobilitet, og tilrår at det stilles krav om en lineær opptjeningsprofil i private tjenstepensjonsordninger. Et slikt system er karakterisert ved at opptjent pensjon er proporsjonal med ansettelsestiden.

Som hovedregel får den forsikrede rett til den delen av forsikringsytelsene som er opptjent. Ved ansettelsesperioder som er mindre enn 1/10 av den tiden som kreves for å oppnå fulle ytelser, kan en tjenstepensjonsordning imidlertid beholde hele

kapitalverdien dersom arbeidsgiveren har betalt premien. Sett i sammenheng med utvalgets forslag til begrensning av samlet opptjening av skattebegunstigede pensjonsrettigheter, jf. over, vil en arbeidstaker som skifter arbeidsgiver ofte, kunne nå pensjonsalder uten opparbeidede pensjonsrettigheter og uten anledning til å benytte EPES-ordningen. Utvalget foreslår at en arbeidstaker bør ha eiendomsrett til opptjente forsikringsytelser uavhengig av arbeidsperiodens varighet. For i noen grad å bevare arbeidsgivers fleksibilitet, peker utvalget på at det kan være aktuelt å utvide den tidsperioden en arbeidstaker kan holdes utenfor en tjenstepensjonsordning.

I private tjenstepensjonsordninger er det ingen pålegg om verdisikring av løpende pensjoner. I tjenstepensjonsordninger gis det adgang til avsetninger til et pensjonsreguleringsfond, og når dette fondet har nådd en viss størrelse, er det opp til den enkelte arbeidsgiver å bestemme hvorvidt det skal avsettes penger. Etter utvalgets mening må spørsmålet om verdisikring av pensjonen fortsatt løses i det enkelte tilfelle ved kontraktsinngåelsen. Utvalget foreslår således ikke at det skal stilles krav om verdisikring av løpende pensjoner.

Utvalget drøfter konsekvenser av annen tilpasning enn fulltids arbeid i 40 år og av ufrivillig utestenging fra lønnet arbeid. Utvalget foreslår i den forbindelse at skattereglene for skattefaviserte ordninger gjøres individuelle, men at det er adgang for ektefeller til å betale innskudd for hverandre med fradrag i egen inntekt. Den ene av ektefellene kan etter dette forslaget ikke utnytte den andres fradragsrett i oppbygging av egne rettigheter. Dette bryter med den adgangen som finnes i dag. Utvalget tar opp spørsmålet om pensjonsopptjening og betydning for ektefellers formuesforhold. I forbindelse med skifte ved skilsmisse, gir ekteskapsloven hver av ektefellene rett til å beholde individuelle rettigheter i offentlige trygdeordninger, offentlige eller private pensjonsordninger og krav etter livrente og livsforsikring uten gjenkjøpsverdi utenfor delingen. Utvalget peker på at det både ved tjenstepensjoner og ved individuelle pensjonsordninger bygges opp rettigheter som kan betraktes som et formuesobjekt. Utvalget ser ingen grunn til at pensjonssparing skal behandles annerledes enn annen formuesoppbygging i en familie, og foreslår derfor at pensjonsrettigheter inngår i delingen ved skifte. Avslutningsvis drøfter utvalget enkelte praktiske forhold ved en slik ordning.

Når det gjelder spørsmålet om aldersgrenser i private tjenstepensjonsordninger, mener utvalget som utgangspunkt at man ikke bør legge andre begrensninger på utformingen av skattefavisert pensjonssparing enn det som følger av begrunnelsen for favoriseringen. Dette skulle tilsi at det bør være anledning til å ha lavere pensjonsalder enn 67 år, f.eks. 65 år. Utvalget har heller ingen motforestillinger mot en enda lavere grense, f.eks. 60 år. Dersom man går lavere enn dette, kan prinsippet om langsiktighet i sparingen etter utvalgets oppfatning komme i fare. Utvalget understreker at det ikke er tale om å pålegge noen å redusere pensjonsalderen, men bare spørsmål om å åpne en adgang.

Ifølge arbeidsmiljølovens § 60 nr. 4 vil en oppsigelse med fratreden før fylte 70 år som utelukkende er begrunnet med at arbeidstakeren har nådd folketrygdens pensjonsalder, ikke betraktes som saklig begrunnet. Ifølge rettspraksis kan en arbeidsgiver bringe arbeidsforholdet til opphør når arbeidstakeren har rett til tjenstepensjon, uten at det behøver å foreligge noen saklig oppsigelsesgrunn. I hvert fall gjelder dette når tjenstepensjonen er av normal og rimelig størrelse, f.eks. 66 pst. av lønn. Etter utvalgets mening er det dårlig samsvar mellom arbeidsmiljølovens § 60 og den utvidede retten for arbeidsgiver til å avslutte et arbeidsforhold. Utvalget mener at lovbestemmelsen bør oppfattes som en beskyttelse av retten til å arbeide fram til fylte 70 år, og denne retten faller ikke bort selv om man er sikret økonomisk som pensjonist. Utvalget vil derfor foreslå en lovendring som gjør slutt på den refe-

rerte rettspraksis. Hovedregelen bør etter utvalgets oppfatning være at fram til fylte 70 år skal en pensjonsordning aldri i seg selv være saklig grunn til oppsigelse.

1.4.11 "Finansiering av pensjonsordninger." i Kapittel 11 Finansiering av pensjonsordninger

I "*Finansiering av pensjonsordninger.*" i kapittel 11 drøfter utvalget hvordan pensjonsordninger kan finansieres.

Innledningsvis beskrives bruken av premiefond. Bruk av premiefond gir mulighet til å tilpasse premieprofilen i forhold til økonomi og likviditet på en måte som kan passe bedre enn en eventuell årlig konstant premie. Midler i premiefondet oppstår gjennom direkte innbetaling til fondet, forrenting av innbetalte midler og eventuell avkastning ut over grunnlagsrenten som kan tilføres premiefondet. Forsikringstakeren har ikke adgang til å ta midler tilbake fra et premiefond, slik at premiefondet er ugjenkallelig avsatt for pensjonsformål.

Egen pensjonsforsikring etter skatteloven (EPES) vil være en innskuddsbasert ordning, der størrelsen på innbetaling og avkastning bestemmer størrelsen på utbetalt pensjon. I utgangspunktet gjør dette at det ikke er grunn til å skille mellom innbetalinger til premiefond og premiebetaling. Etter dagens regler oppstår det imidlertid en forskjell, siden midler i premiefondet etter nærmere bestemmelser kan benyttes til å sikre pensjon for etterlatte, mens det for midler i premiereserven vil være utformingen av den konkrete pensjonsforsikringsavtalen som bestemmer hvordan midlene skal anvendes. Dersom pensjonsforsikringskontrakten for eksempel bare omfatter alderspensjon, vil de etterlatte ikke ha noen fordel av premiereserven.

Utvalget peker på at det går inn for at pensjonssparing med skattefordel også bør kunne tilbys uten forsikringselement. Videre viser utvalget til at forsikringselskapene i de senere år har utviklet produkter hvor premiebetalingene ikke lenger er fastsatt som årlige, faste beløp. Innenfor en slik ramme er det utvalgets oppfatning at et selvstendig premiefondsbegrep ikke vil ha noen plass. Dette vil også gjelde for en innskuddsbasert tjenstepensjonsordning etter skatteloven.

Utvalget presiserer at forslaget om å oppheve premiefondet i seg selv ikke representerer en innskjerping i forhold til gjeldende regelverk. Realiteten i at premiefondet fjernes, er isolert sett at innbetalingene i sin helhet må allokere til det spesifikke pensjonsformålet samtidig som innbetalingen foretas. Grenser for samlet innbetaling og fleksibilitet i innbetalingene over tid vil bli styrt av eksplisitte begrensningsregler vedrørende pensjonsinnskudd og opptjening av pensjonsrettigheter.

Ved opphevelse av premiefondet må det tas stilling til hvordan opparbeidede premiefond skal behandles. I utgangspunktet vil utvalget se det som naturlig at det innføres overgangsregler som innebærer at premiefondene bygges ned over tid. Et alternativ kan være å pålegge øyeblikkelig oppløsning av premiefondene ved at disse skal anvendes til det spesifikke pensjonsformålet.

I ytelsesbaserte ordninger som den nåværende tjenstepensjonsforsikring etter skatteloven (TPES), vil både de ytelsene som skal komme til utbetaling, og de pensjonsytelsene som er opptjent til enhver tid, være eksplisitt definert. Det kan imidlertid være ulike måter å betrakte den påløpte forpliktelsen på. Ett utgangspunkt er den pensjonsrett medlemmene har ervervet i juridisk betydning. Dette kan betegnes som en statisk betraktningssmåte. Et annet utgangspunkt kan være en fastsatt andel av den pensjon en faktisk forventer vil komme til utbetaling i framtiden. Med dette utgangspunktet må en også ta stilling til hvordan framtidige begivenheter som oppjustering av nominelle lønninger, G og andre pensjonsbestemmende faktorer vil

påvirke pensjonens størrelse. En slik måte å betrakte opptjent pensjon på kan betegnes som dynamisk.

Utvalget peker på at det vil være usikkerhet knyttet til omfanget av pensjonsforpliktelser. Slik usikkerhet vil være knyttet både til størrelsen av pensjonsbeløpene og hvor lenge pensjonene skal utbetales. Dette tilsier at det ikke presist kan angis hvor store midler som kan og skal være opparbeidet til enhver tid. På den annen side er det utvalgets oppfatning at opparbeidede fond må ligge innenfor det man med rimelighet kan anse som mulige yttergrenser for omfanget av påløpt forpliktelse, hensyn tatt til usikkerheten.

Utvalget viser til at konkretiseringen av det nevnte finansieringskravet nødvendigvis må bygge på en del skjønnsmessige vurderinger. Etter utvalgets oppfatning er det likevel vesentlig at fondet i sin helhet konseptuelt tjener til dekning av påløpt pensjonsforpliktelse. Dette vil innebære et annet premiefondsbegrep enn i dagens TPES.

I samsvar med ovenstående skisseres det et finansieringssystem som skal gi sikkerhet for medlemmenes ytelser, gi bedriftene en viss grad av fleksibilitet og overfor myndighetene sikre at årlig fondsoppbygging finner sted innenfor rimelige rammer. Finansieringssystemet består for det første av at påløpt pensjonsforpliktelse måles fortløpende. Fondsoppbyggingen styres så i forhold til påløpt pensjonsforpliktelse. Fondsdekning under det som gir absolutt sikkerhet for påløpt minstepforpliktelse, utløser krav til fondsoppbygging. I tillegg vil det være adgang til å bygge opp fondet for å dekke påløpt pensjonsforpliktelse målt dynamisk, samt gi et nærmere bestemt skjønnsmessig tillegg til slike forpliktelser. Tilskudd som resulterer i en fondsdekning innenfor denne grensen, gir rett til skattemessig fradrag for tilskudd til fondet. Oppbygging av fond ut over dette nivået vil gi tilbakeføringsadgang eller tilbakeføringsplikt. Tilbakeførte beløp blir å behandle som skattepliktig inntekt, samtidig som det må foreligge en mekanisme for at arbeidsgiveravgift som har vært betalt på tilskudd, føres tilbake til bedriften.

Utvalget peker avslutningsvis på at det vil være nødvendig å vurdere eventuelle overgangsregler ved overgang til det skisserte finansieringssystemet.

1.4.12 "Skattemessig behandling av livrenter" i Kapittel 12 Skattemessig behandling av livrenter

I *"Skattemessig behandling av livrenter"* i kapittel 12 omtales utvalgets forslag til beskatning av livrenter. Utvalget kan ikke se tungtveiende grunner til at slik sparing generelt bør subsidieres via skattesystemet, og foreslår dermed at livrenter skattemessig bør behandles som annen finanssparing. Dette betyr at avkastningen på livrenter beskattes løpende, og at de oppsatte rettighetene i en livrentekontrakt blir gjenstand for formuesbeskatning.

Utvalget viser til at det norske skattesystemet normalt beskatter kapitalavkastning symmetrisk, slik at avkastning større enn null kommer til beskatning som alminnelig inntekt, mens realisert verditap på finansielle fordringer kommer til fradrag i alminnelig inntekt. Et slikt system gjør at staten avlaster den enkelte for risikoen ved finansielle plasseringer. For en livrente vil forsikringselementet gjøre at avkastningen er avhengig av om forsikringstakeren lever eller dør. For å gjøre beskatningen av livrenter mest mulig parallell med beskatningen av annen usikker finanssparing, burde dette tilsi at tap ved tidlig død føres til fradrag i forsikringstakers alminnelige inntekt, mens tilsvarende gevinst beskattes på forsikringstakers hånd.

Utvalget antar at en slik skattemodell vil bli komplisert i praksis, og tilrår derfor at avkastningen beskattes løpende på selskapets hånd. Dersom livselskapene over-

velter beskatningen på kundene, skulle dette gjøre at avkastningen på en livrente for den enkelte forsikringstaker forventningsmessig skulle være lik skattleggingen av andre usikre finansinvesteringer. Staten vil imidlertid ikke via skattesystemet ta del i selve risikoen for den enkelte, slik tilfellet er for andre usikre finansinvesteringer.

Når det gjelder formuesskatt, anbefaler utvalget at beskatningen skjer på forsikringstakers hånd. Dersom også formuesbeskatningen skulle skje på livselskapets hånd, ville dette innebære at skattytere som ikke har skattbar formue likevel måtte betale formuesskatt indirekte i form av lavere livrenter eller høyere premier.

Utvalgets forslag innebærer at innbetaling av premier til individuelle livrenter som i dag ikke blir fradragsberettiget i skattbar inntekt. Livselskapene blir pålagt en beskatning av løpende avkastning på livrentekontraktene. De oppsatte rettighetene blir gjenstand for løpende formuesbeskatning på forsikringstakers hånd. På samme måte som for andre usikre finansobjekter, f.eks. børsnoterte aksjer, anbefales det at likningsverdien settes noe lavere enn markedsverdi. Utbetalinger fra en livrentekontrakt vil ikke være gjenstand for beskatning, og livrenter bør i likhet med andre kapitalinntekter ikke lenger inngå i beregningsgrunnlaget for minstefradraget.

For en kollektiv livrente innebærer utvalgets forslag at betalt premie skattemessig behandles som lønn. Dette innebærer at premien gjøres fradragsberettiget for arbeidsgiver, og at arbeidsgiver fortsatt betaler arbeidsgiveravgift for bidraget. På arbeidstakers hånd regnes arbeidsgivers bidrag som skattbar personinntekt. Dette innebærer at arbeidstaker beskattes for en inntekt hun ikke kan disponere her og nå. Det reelle argumentet mot dette er i tilfelle at slik beskatning kan skape likviditetsproblemer for den enkelte. Utvalget anser imidlertid at det må være opp til arbeidstaker og arbeidsgiver seg imellom å løse eventuelle slike problemer. I den forbindelse understreker utvalget at en arbeidstaker må ha mulighet til å stå utenfor en kollektiv livrenteordning.

Utvalget mener at oppsatte rettigheter bør bli gjenstand for løpende formuesbeskatning på arbeidstakers hånd, og at dette tilsier at eiendomsretten til de oppsatte rettighetene i en kollektiv livrente skattemessig bør tilhøre arbeidstakeren. Dette sikrer også at den enkelte forsikrede gis årlige opplysninger om verdien av oppsatte rettigheter.

På samme måte som for en individuell livrente, blir løpende avkastning fra en kollektiv livrente gjenstand for beskatning på livselskapets hånd. Likeens beskattes ikke utbetalingene fra en kollektiv livrente.

For livrenter tegnet i utenlandske livselskaper, vil løpende beskatning på selskapets hånd innebære at det inngås skatteavtaler med vedkommende land om kildebeskatning. Dersom dette ikke er mulig, bør beskatningen skje på forsikringstakers hånd, men med fradragsrett/skatteplikt for tap/gevinster på forsikringselementet.

Utvalget tilrår at barnerenter og uførereenter gis samme skattemessige behandling som andre livrenter.

Utvalget antar at nye skatteregler for livrenter innebærer at det må lages overgangsregler, men har verken hatt tid eller mulighet til å gå nærmere inn på utformingen av slike regler.

KAPITTEL 2

Folketrygden**2.1 INNLEDNING**

Folketrygden som omfatter alle personer bosatt i Norge, yter følgende typer stønader:

1. Pensjoner i form av alderspensjon, uførepensjon og etterlattepensjoner.
2. Korttidsstønader i form av dagpenger, fødselspenger, sykepenger og attføringspenger.
3. Naturalstønader i form av attføringshjelp og medisinske stønader.
4. Ulike kontantstønader slik som gravferdshjelp, overgangstønad, utdanningstønad, stønad til barnetilsyn, forhøyet nedkomststønad til gjenlevende ektefelle og grunnstønad til uførepensjonister.

Det er i gruppe 1 – pensjoner – at en over tid tjener opp individuell rett til eventuelle ytelser. Pensjonen vil imidlertid også bestå av deler som ikke forutsetter opptjening (barnepensjon, grunnpensjon, særtillegg og forsørgingstillegg).

I gruppe 2 – korttidstyelser – vil størrelsen på stønaden være relatert til inntektsnivået forut for stønadstilfellet.

I gruppe 3 – naturalstønader – vil trygden bare dekke medgåtte utgifter.

I gruppe 4 – ymse kontantstønader – er utbetalingen helt eller delvis tilpasset det spesielle behovet som stønaden dekker.

2.2 OMTALE AV REGELVERKET FOR OPPTJENING AV PENSJONS-RETTIGHETER I FOLKETRYGDEN

Folketrygdens *alderspensjon* som en får rett til dersom en har fylt 67 år og har minst 3 års trygdetid, består av en grunnpensjon og en tilleggspensjon samt eventuelle forsørgertillegg. Dersom tilleggspensjonen er liten erstattes den av et særtillegg, og summen av grunnpensjon og særtillegg utgjør det vi kaller for minstepensjon.

Så lenge den trygdede er i aldersintervallet 17 til 69 år, blir det ved den årlige skatteligningen fastsatt et poengtall for vedkommende. Utgangspunktene for fastsettelsen er for det første det vederlag for arbeid som skattyteren har mottatt i ligningsåret og for det annet årets grunnbeløp. For lave og midlere inntekter er poengtallet inntekten utover grunnbeløpet dividert med grunnbeløpet. For høyere inntekter begrenses poengtallet, og for dette har vi hatt 3 forskjellige regler siden folketrygden ble innført i 1967. Disse er:

1. I årene fra og med 1967 til og med 1970 fikk man ikke pensjonspoeng for inntekt over 8 ganger grunnbeløpet.
2. I årene fra og med 1971 til og med 1991 ble 1/3-del av inntekt mellom 8 og 12 grunnbeløp medregnet.
3. Fra og med 1992 medregnes 1/3-del av inntekt mellom 6 og 12 grunnbeløp.

Regelendringer av denne typen virker bare framover, på poengopptjeningen for årene etter at endringen har trådt i kraft. Poengtallene for det enkelte år registreres i Rikstrygdeverket sammen med vedkommendes personnummer.

Det er spesielle regler for de som mottar uførepensjon eller etterlattepensjon fra folketrygden.

For utført omsorgsarbeid etter 1. januar 1992 er en sikret inntil 3 poeng pr. år. Dette gjelder både personer som har den daglige omsorgen for egne barn under 7 år, og personer som i betydelig omfang pleier eldre, syke og funksjonshemmede utenfor institusjon.

I 1993 er grunnbeløpet 36 500 kroner før 1. mai og 37 300 kroner etter 1. mai. Dette vil gi et årsgjennomsnitt for 1993 på 37 033 kroner. Det er bare Stortinget som har myndighet til å endre grunnbeløpet. Regjeringens forslag til Stortinget blir drøftet med organisasjoner som representerer pensjonistene. I disse vurderingene legges det størst vekt på inntektsoppgjørene for offentlig ansatte og LO-NHO-oppgjøret. Hovedregelen er at grunnbeløpet bare endres 1. mai og følger endringene i det alminnelige inntektsnivået.

Tilleggspensjonen fastsettes ut fra et sluttpoengtall som er gjennomsnittet av de 20 beste poengtallene. Har man færre enn 20, teller alle med i gjennomsnittsberegningen. Sluttpoengtallet multipliseres med en pensjonsprosent, som er mellom 45 prosent og 42 prosent avhengig av hvor mange av poengtallene som er opptjent hhv. før og etter 1.1.1992.

Det er ikke alle som får full tilleggspensjon. Hovedregelen er at når man har færre enn 40 poengtall ved nådd pensjonsalder, blir tilleggspensjonen avkortet, og i forhold til full tilleggspensjon utgjør den da antall poengår delt på 40.

For de som er født før 1937, gis det full tilleggspensjon av poengtall opp til 4 dersom personen har hatt poengopptjening alle år fra og med 1967 til og med det år alderspensjonisten fyller 69 år.

Et eksempel for beregning av tilleggspensjon for en person født i 1927 samt formel for beregning av tilleggspensjon for personer født etter 1937, er gitt i boks 2.2a.

Boks 2.2a Beregning av tilleggspensjon

Anta at en person født i 1927 tar ut alderspensjon i 1994, det vil si ved fylte 67 år. Siden kravet til opptjeningstid for full tilleggspensjon er 30 år for en person født i 1927, innebærer dette at personen mangler minst 3 opptjeningsår av 30 til å kunne få full pensjon av lønn opp til 5 G, og minst 13 opptjeningsår av 40 i forhold til den overskytende lønnen.

Eksemplet over kan under visse forutsetninger sammenfattes i følgende formel:

$$T_p = (\max(0, p-4) * \frac{27}{40} + \min(p, 4) * \frac{27}{30}) * (0,42 * \frac{2}{27} + 0,45 * \frac{25}{27}) * G$$

hvor T_p betyr folketrygdens tilleggspensjon, G betyr folketrygdens grunnbeløp og p betyr sluttpoengtallet. Formelen forutsetter at det har vært poengopptjening alle år fra og med 1967 til og med 1993, men er ikke helt nøyaktig dersom det forekommer at 4 ligger mellom sluttpoengtallet og ett eller flere av de beste års poengtall.

For personer født etter 1937 er kravet for opptjening av full tilleggspensjon 40 år. Tilleggspensjonen for de som har 40 poengår eller mer, vil beregnes etter følgende formel:

$$T_p = p * (0,45 * \frac{q}{40} + 0,42 * \frac{40-q}{40}) * G$$

hvor q er antall poengår opptjent før 1.1.1992.

Samlet alderspensjon vil også bestå av grunnpensjon og eventuelle forsørgingstillegg.

Grunnpensjonen utgjør 1 G for enslige og for gifte hvor ektefellen ikke mottar folketrygdpensjon. For pensjonistektepar utgjør grunnpensjonen 75 prosent av grunnbeløpet for hver.

Fra 1. januar 1994 er den ordinære satsen for særtillegg 60,5 prosent av grunnbeløpet. Særtillegget utgjør dermed 1 881 kroner pr. måned. Det er også fastsatt en lav sats for særtillegget på 54,8 prosent (1 703 kroner pr. måned) som gis til gift pensjonist når ektefellen mottar så høy tilleggspensjon at samlet pensjon for de to derved blir av samme størrelse som minstepensjon for et pensjonistektepar. Særtillegget gis til grunnpensjonen og avkortes/inntektsprøves på samme måte som denne. Fra 1. januar 1994 likestilles samboende og gifte pensjonister.

Vi har nå følgende 5 minstepensjoner:

- Pensjonist som er enslig eller ektefellen ikke er pensjonist og heller ikke forsørger av pensjonisten: 59 868 kroner
- Pensjonist som er gift med minstepensjonist: 50 544 kroner
- Pensjonist som er gift med pensjonist som mottar mer enn minstepensjon: 48 408 kroner, eventuelt mer dersom der er nødvendig for at samlet pensjon blir minst 101 088 kroner
- Pensjonist som forsørger ektefelle: 78 516 kroner
- Pensjonist som forsørger ektefelle over 60 år: 101 088 kroner

De som er født i 1975 eller senere, vil få pensjon etter dagens regler. For enslige alderspensjonister født i 1975 eller senere er sammenheng mellom pensjon og inntektsnivå illustrert i figur 2.2a. I figuren er inntekt målt i grunnbeløp den inntekt som svarer til beregningsgrunnlaget for sluttpoengsummen. Den stiplede linjen i figuren viser grunn- og tilleggspensjonen uten særtillegg.

Figur 2.2a Alderspensjon etter inntekt. Enslig pensjonist

Pensjonist som forsørger ektefelle eller barn får rett til *forsørgingstillegg* som utgjør 50 prosent av grunnbeløpet for forsørget ektefelle og 25 prosent av grunnbeløpet for hvert forsørget barn under 18 år. Forsørgingstillegg inntektsprøves.

Folketrygdens *uførepensjon* gis på nærmere vilkår til de som har fått ervervs-
evnen nedsatt med minst 50 prosent. Den består av de samme ytelser som alderspensjonen. Det gis også en grunnstønad når sykdommen medfører ekstraavgifter av betydning.

Tilleggspensjonen fastsettes ut fra poengtallene før uførheten inntrådte. En bygger også på poengtall for årene fram til 67 år av samme størrelse som poengtallene forut for uførheten. Dette innebærer at trygdede født i 1940 eller senere vil kunne få uavkortet tilleggspensjon.

Det er særregler for unge uføre og personer som nylig har avtjent førstegangstjeneste. For fødte uføre, og andre som før fylte 24 år taper mer enn halvparten av inntektsnivået, innebærer dette at de er sikret et sluttpoengtall på minst 3,3. I de kalenderår en person avtjener førstegangstjeneste skal det regnes med et poengtall på minst 2.

Folketrygdpensjon til *etterlatt ektefelle* gis på visse vilkår og utgjør da i hovedsak den uførepensjon avdøde ville fått ved full inntektsuførhet når tilleggspensjonsdelen avkortes til 55 prosent. Dersom den gjenlevende ektefellen har inntektsmuligheter av betydning, skal etterlattepensjonen settes ned etter nærmere regler.

Folketrygdpensjon til *etterlatte barn* er i hovedsak ikke knyttet til inntektsopptjening. Den utgjør 40 prosent av grunnbeløpet for første barn og 25 prosent av grunnbeløpet for de øvrige. Er imidlertid begge foreldrene døde, ytes for første barn en barnpensjon som tilsvarer etterlattepensjon for den av foreldrene som i tilfelle ville fått størst slik pensjon. For neste barn utgjør full barnpensjon 40 prosent av grunnbeløpet, og for hvert av de øvrige barn 25 prosent av grunnbeløpet. Samlet pensjon deles likt mellom barna.

Løpende pensjoner reguleres når grunnbeløpet endres.

2.3 REDEGJØRELSE FOR INNTEKTSPRØVING AV TRYGDEYTELSE

Følgende ytelser inntektsprøves:

- alderspensjon før 70 år
- uførepensjon
- pensjon til gjenlevende ektefelle
- forsørgingstilleggene (alle)

De forskjellige regler for samordning og reglene for pensjon til de som er innlagt i institusjon, blir ikke omtalt her.

Reglene for inntektsprøvingen er forskjellig i de fire gruppene.

For *alderspensjon* før 70 år er regelen at man kan ha inntektsnivået opptil 1 G uten at pensjonen reduseres. Ved høyere inntekt skal pensjonen bestående av grunnpensjon og tilleggspensjon, eventuelt sært tillegg, settes ned med 50 prosent av den overskytende inntekt. Dessuten skal summen av pensjon og redusert inntekt ikke utgjøre mer enn tidligere inntektsnivået. Ved inntektsprøvingen trekkes det her ikke inn andre inntekter enn inntektsnivået som er pensjonsgivende.

Uførepensjonist som har inntekt av betydning utover det fastsatt uførhetsgrad tilsier, vil etter nærmere regler få sin sak prøvet på nytt.

Pensjon til *gjenlevende ektefelle* reduseres når (antatt) samtidig inntektsnivået er større enn 50 prosent av folketrygdens grunnbeløp. Pensjonen utgjør da differansen mellom full pensjon og 40 prosent av overskytende inntekt.

Forsørgingstilleggene prøves mot følgende inntekter: Grunnpensjon med eventuelt sært tillegg, tilleggspensjon, tilsvarende ytelser fra norsk offentlig eller privat pensjonsordning inkludert forsørgingstillegg til slike ytelser, norsk individuell pensjonsforsikring, livrente m.v. og arbeidsinntekt. Kapitalinntekter og ytelser etter lov om barnetrygd medregnes ikke.

Ved inntektsprøving av barnetillegg for barn som bor sammen med begge foreldrene, skal det i tillegg regnes med inntekten hos den andre av foreldrene, og i den delen av inntekten som ikke er trygd gjøres det et fradrag svarende til grunnbeløpet.

For ektefelletillegg er fribeløpet minstepensjon for ektepar tillagt 25 prosent av grunnbeløpet. Minstepensjon for ektepar og 25 prosent av grunnbeløpet utgjør for tiden henholdsvis 8 424 kroner og 777 kroner pr. måned. Dette innebærer at fribeløpet er 110 412 kroner på årsbasis for pensjonist som forsørger ektefelle.

Ved inntektsprøving av barnetillegg for barn som bor sammen med begge foreldrene, økes fribeløpet med 25 prosent av grunnbeløpet for hvert forsørget barn. Dersom barnet ikke bor sammen med begge foreldrene, skal fribeløpet svare til minstepensjon for enslig tillagt 75 prosent av grunnbeløpet for første forsørgede barn og ytterligere 25 prosent av grunnbeløpet for hvert av de øvrige. For en pensjonist som forsørger ektefelle og to barn, vil fribeløpet dermed utgjøre 129 060 kroner. Dersom barna bor sammen med bare far eller mor, er fribeløpet 96 684 kroner.

For alle grupper reduseres forsørgingstillegget med 50 prosent av den del av inntekt som overstiger fribeløpet.

Reglene for inntektsprøving av forsørgingstillegg ble endret med virkning fra 1. mai 1991 og 1. januar 1994 (1. mai 1992 for barn som ikke bor sammen med begge foreldrene).

Bakgrunnen for disse reglene er generelt at behovet for pensjon er mindre for de personer som har inntekt eller god anledning til å skaffe seg inntekt ved siden av pensjonen. Inntektsprøvingen er derfor et supplement til de objektive tildelingskriteriene og skal gi bedre samsvar mellom intensjonene med trygdesystemet på den ene siden og trygdesystemets virkninger på den annen side.

Da reglene for inntektsprøving av forsørgingstilleggene ble endret med virkning fra 1. mai 1991, skrev Stortingets sosialkomite i Innst. O. nr. 11 (1990-91) blant annet følgende:

«Departementet opplyser at formålet med et forslag om inntektsprøving av forsørgertillegg er en klarere behovsprøving av disse tilleggene i forhold til pensjonistenes samlede inntektssituasjon. Ved behandling av Innst. S. nr. 200 avviste sosialkomiteen inntektsprøving av særtillegget mot annen inntekt, slik departementet da gikk inn for. Begrunnelsen var at «dette utelukkende ville gjelde minstepensjonister», og at endringen ville gjøre pensjonssystemet mer komplisert.»

Forsørgingstillegg som er tilstått før 1. mai 1991, er regnet om etter de nye bestemmelsene, men en har følgende overgangsregel: De som på grunn av for høy inntekt ikke har rett til eller får redusert forsørgingstillegg etter de nye bestemmelsene, får et garantitillegg. Dette er lik differansen mellom grunn- og tilleggspensjon fra folketrygden med forsørgingstillegg pr. 30. april 1991 og pensjon med forsørgertillegg pr. 1. mai 1991. Garantitillegget sikrer at ingen får utbetalt mindre pensjon (med forsørgingstillegg) som følge av de nye reglene, enn det beløp som ble utbetalt pr. 30. april 1991. Ordningen innebærer at pensjonistenes samlede pensjonsnivå ikke øker ved grunnbeløpsendringer før pensjonen beregnet med de nye reglene om inntektsprøving av forsørgingstillegg overstiger pensjonen pr. 30. april 1991.

Fra omtalen over framgår det at ulike trygdeytelser behovsprøves mot ulike inntektsarter. Mens alderspensjon før 70 år kun behovsprøves mot ervervsinntekt som er pensjonsgivende, blir forsørgertilleggene behovsprøvet mot flere inntektsarter. I tillegg til arbeidsinntekter, inngår også blant annet arbeidsmarkedspensjoner og individuelle pensjonsforsikringer i inntektsbegrepet som ytelsene prøves mot.

Behovsprøving av inntekt vil øke den effektive marginals-katten på arbeid for pensjonister som omfattes av behovsprøvingen. Behovsprøving av pensjonssparing vil i prinsippet også kunne påvirke sparebeslutninger ved å øke den forventede beskatningen av framtidige utbetalinger. Det vil derfor kunne være en konflikt mellom fordelingshensyn og hensynet til at stønadsordninger bør virke mest mulig nøytralt på arbeidstilbud og sparing.

KAPITTEL 3

Skattesystemet og skattereformen

I utvalgets mandat heter det at gruppen skal bygge på de prinsippene som ligger til grunn for skattereformen 1992. I "*Skattesystemets hovedoppgaver*" i avsnitt 3.1 gis en omtale av skattesystemets hovedoppgaver, mens "*Bakgrunn for skattereformen*" i avsnitt 3.2 beskriver bakgrunnen for skattereformen. "*Hovedhensyn som ligger bak reformen – Aarbakkegruppens tilråding*" i Avsnitt 3.3 presenterer de hovedhensyn som ligger bak reformen, og "*Inntektsbegreper og formuesbeskatning*" i avsnitt 3.4 definerer inntektsbegreper og omhandler formuesbeskatning. Til slutt beskrives i "*Inntektsbeskatning av kapital*" i avsnittene 3.5 og "*Beskatning av formue*" i 3.6 henholdsvis inntektsbeskatning av kapital og beskatning av formue.

3.1 SKATTESYSTEMETS HOVEDOPPGAVER

Skattesystemets viktigste oppgaver er å finansiere offentlige utgifter og påvirke inntektsfordelingen i samfunnet. Skattesystemet bør utformes på en slik måte at skattene i minst mulig grad medfører ineffektivitet i økonomien. I noen tilfeller vil skatter og avgifter også kunne brukes aktivt for å oppnå en mer effektiv ressursutnyttelse.

Skattesystemets fordelingspolitiske oppgaver er først og fremst lagt til personbeskatningen, der fordelingshensynet søkes ivaretatt ved at skattebelastningen utmåles i forhold til husholdningenes inntekt og sammensetning.

Hensynet til *samfunnsøkonomisk effektivitet* har etter hvert blitt tillagt større vekt i utformingen av skattesystemet. Effektivitetshensynet har vært sentralt i de skattereformer som er gjennomført eller planlagt blant annet i USA, Storbritannia og de nordiske landene, og var svært viktig for arbeidet med den norske skattereformen av 1992. Et felles trekk ved disse skattereformene er et bredere skattegrunnlag og lavere formelle skattesatser.

I St.meld. nr. 48 for 1989-90 Retningslinjer for reformer i bedrifts- og kapitalbeskatningen, og konsekvenser for personbeskatningen, heter det blant annet at (s. 6):

«Et hovedsynspunkt er at bedrifts- og kapitalbeskatningen bør bidra til en mest mulig effektiv utnyttelse av samfunnets økonomiske ressurser. For å oppnå dette bør bedrifts- og kapitalbeskatningen utformes med sikte på at investeringer som gir høyest avkastning før skatt, også gir høyest avkastning etter skatt, slik at skattene ikke påvirker valg av investeringsobjekter. Videre bør kapitalinntekt beskattes likt uansett om inntekten er opptjent av selskaper eller personer.»

Slike synspunkter finner en igjen i Ot.prp. nr. 35 for 1990-91 Skattereformen 1992 og i innstillingen fra Stortingets finanskomité (Innst. O. nr. 80 for 1990-91).

I fravær av skatter og avgifter vil prisene i en markedsøkonomi signalisere kostnader og betalingsvilje, og normalt bidra til at ressursene anvendes slik at verdiskapingen blir størst mulig. Skatter påvirker de prisene tilbydere og etterspørere står overfor, og påvirker dermed atferden til bedrifter og personer. Skatter og avgifter kan derfor virke forstyrrende på prisenes signalfunksjon og svekker vanligvis effektiviteten i økonomien. Slike vridninger gir opphav til et samfunnsøkonomisk tap. For at verdiskapingen for en gitt ressursinnsats skal bli størst mulig, bør skattesystemet utformes på en slik måte at det i minst mulig grad vrir ressursbruken.

Når produksjon eller konsum medfører kostnader for samfunnet uten at dette gjenspeiles i markedsprisene, vil markedstilpasningen i fravær av skatter føre til ineffektiv ressursbruk. Forutsatt at en har tilstrekkelig informasjon, kan markedsprisene i slike tilfeller korrigeres ved hjelp av avgifter/subsidier, slik at de i større grad gjenspeiler samfunnsøkonomiske kostnader/nytte. Markedskorrigerende avgifter, for eksempel miljøavgifter, gir større samsvar mellom privatøkonomiske og samfunnsøkonomiske kostnader og fører til en mer effektiv ressursbruk.

Andre forhold som er viktige ved utformingen av skattesystemet, er hensynet til administrativ enkelhet og ønsket om å begrense mulighetene for og lønnsomheten av skatteunndragelser og -omgåelser. Skattesystemet bør være minst mulig kostbart å administrere for skatteetaten og ikke for komplisert for skattebetalerne. Spesielt bør en unngå at skattesystemet inviterer til å bruke ressurser på samfunnsøkonomisk ulønnsom skattetilpasning, eller at det på grunn av uklarheter ofte gir oppgav til rettstvister.

Ved utformingen av skattesystemet vil det ofte oppstå målkonflikter mellom proveny, effektivitet, fordeling samt administrativ enkelhet, der en må foreta en avveining mellom ulike hensyn. Hensynet til nøytralitet i beskatningen av ulike typer inntekter tilsier for eksempel at regler som brukes ved fastsettelse av skattegrunnlaget bør være treffsikre og detaljerte. På den annen side vil et altfor detaljert regelverk være vanskelig og kostbart å praktisere og dermed lite hensiktsmessig fra et administrativt synspunkt. I praksis vil en derfor i en viss utstrekning måtte bruke mer eller mindre treffsikre sjablonregler ved fastsettelse av skattegrunnlaget. Videre kan en målkonflikt mellom effektivitet og fordeling illustreres ved marginalskatten på lønn. Mens fordelingshensyn kan trekke i retning av en høy marginalsatt på lønn, kan hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet trekke i motsatt retning.

En stor del av skattene oppkreves på grunnlag av inntekt og formue. Formuesskatt er i prinsippet en skatt på selve formuen, og vil være uavhengig av hvor stor den løpende formuesavkastningen er.¹ Inntekt, eller verdiskaping, oppstår ved innsats av arbeidskraft, kapital og naturressurser. Til de tre primære produksjonsfaktorene svarer inntektsartene lønn, kapitalavkastning og grunnrente.

Kapitalavkastning er avlønning til kapitaleierne i form av renteinntekter, aksjeutbytte, kapitalgevinster, leieinntekter o.l. I en markedsøkonomi vil kapitalen kanaliseres dit hvor avkastningen (etter skatt) for eierne er størst. På litt lengre sikt vil dette føre til at kapitalavkastningen etter skatt for siste krone investert blir lik i alle anvendelser. Grunnlaget for bedriftsbeskatningen er bedriftens overskudd, slik det framkommer etter skattemessige regler for periodisering av inntekter og utgifter. Vanligvis beskattes renteinntekter på kreditors hånd, mens netto renteutgifter trekkes fra i bedriftens skattbare overskudd. Avkastningen på egenkapitalen kan beskattes både på bedriftens og eiernes hånd. Ved beskatning av eierne er skattegrunnlaget mottatt utbytte og kursgevinster. For å unngå dobbeltbeskatning av egenkapitalavkastning kan skattesystemet utformes slik at samme inntekt ikke beskattes både i selskapet og hos eier.

3.2 BAKGRUNN FOR SKATTEREFORMEN

Allerede på 1970-tallet ble det arbeidet med forslag til endringer av systemet for bedrifts- og kapitalbeskatningen. Skattekommisjonen, som ble oppnevnt i 1981, tok også opp sentrale problemstillinger innen bedrifts- og kapitalbeskatningen (jf. NOU 1984: 22). I St.meld. nr. 35 for 1986-87 om reformer i personbeskatningen, samt i

1. Dette avhenger av hvordan formuesskatten utformes. I vårt system beskattes også avkastningen, hvis den ikke brukes.

finanskomiteens innstilling (Innst. S. nr. 258 for 1986-87), ble en del av disse problemstillingene drøftet nærmere. Det ble i denne forbindelse lagt til grunn at bedrifts- og kapitalbeskatningen ville bli gjennomgått senere.

I mars 1988 oppnevnte Finansdepartementet en ekspertgruppe (Aarbakkegruppen) som skulle utrede forslag til endringer i det samlede systemet for bedrifts- og kapitalbeskatning. Bakgrunnen for oppnevningen var dels de reformene en hadde startet innenfor personbeskatningen fra 1987 og dels at skattesystemet over tid hadde utviklet mange uheldige sider. Blant de uheldige sidene kan spesielt nevnes ulike skattekreditordninger som førte til manglende likebehandling og nøytralitet, og dermed til en lite effektiv utnytting av ressursene i samfunnet. Gruppen la fram en reformskisse for bedrifts- og kapitalbeskatningen i oktober 1989 (NOU 1989: 14), og fulgte senere opp med to delutredninger i november 1990 (NOU 1990: 27 Bedrifts- og kapitalbeskatning. Beskatning av aksjer, obligasjoner, valuta og enkelte finansielle instrumenter) og mai 1991 (NOU 1991: 17 Bedrifts- og kapitalbeskatningen. Beskatning av formue).

Arbeidet ble videreført av Regjeringen Syse, som i mai 1990 la fram St.meld. nr. 48 (1989-90) Retningslinjer for reformen i bedrifts- og kapitalbeskatningen, og konsekvenser for personbeskatningen. Regjeringen Brundtland la så den 12. april 1991 fram forslag til en omfattende skattereform som skulle gjelde f.o.m. 1992 (Ot.prp. nr. 35 for 1990-91). Et bredt flertall i Stortinget sluttet seg til hovedtrekkene i reformen og de fleste enkeltforslagene gjennom lovvedtak den 17. juni 1991.²

3.3 HOVEDHENSYN SOM LIGGER BAK REFORMEN – AARBAKKEGRUPPENS TILRÅDING

Aarbakkegruppen uttalte følgende om *rammebetingelsene* for en skattereform (NOU 1989: 14, s. 16):

«En bedrifts- og kapitalskattereform må utformes blant annet i lys av den fremtidige skattleggingen av personer i Norge, skattesystemet i andre land og petroleumsbeskatningen.

Ulike politiske mål for personbeskatningen, som ligger utenfor denne utredningen, vil kunne opprettholdes selv om gruppens reformforslag sannsynligvis vil ha store konsekvenser for personbeskatningen. Gruppen har ikke vurdert dette i detalj, men har ved utformingen av forslagene tatt hensyn til at såvel det offentliges skatteinntekter som inntektsfordelingen totalt sett skal kunne opprettholdes.

Utviklingen mot større økonomisk integrasjon med frie faktorbevegelser mellom landene legger begrensninger på utformingen av den nasjonale beskatningen. Norge vil trolig ha størst reell selvstendighet når det gjelder utformingen av beskatningen av naturgitte produksjonsfaktorer, som eiendom og naturressurser, og når det gjelder utformingen av beskatningen av arbeidsinntekt. Kapitalinntektsopptjeningen vil, i en situasjon med frie ka-

2. Følgende hovedpublikasjoner i tilknytning til skattereformen er utgitt etter Ot.prp. nr. 35 (1990-91):

- Innst. O. nr. 80 (1990-91) Innstilling fra finanskomiteen om skattereformen 1992
- Ot.prp. nr. 16 (1991-92) Oppfølging av skattereformen 1992
- Innst. O. nr. 33 (1991-92) Innstilling fra finanskomiteen om oppfølging av skattereformen 1992
- Innst. O. nr. 47 (1991-92) Innstilling fra finanskomiteen om oppfølging av skattereformen 1992
- Ot.prp. nr. 64 (1991-92) Om lov om endringer i lov av 18. august 1911 nr.8 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) m.fl.
- Innst. O. nr. 89 (1991-92) Innstilling fra finanskomiteen om lov om endringer i lov av 18. august 1991 nr. 8 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) m.fl.

pitalbevegelser mellom landene, lettere kunne legges til land med lav eller ingen effektiv kapitalinntektsbeskatning. Dette kan tale for å benytte lavere skattesatser på kapitalinntekter enn på andre inntekter.»

Aarbakkegruppen la videre fram forslag til enkelte *hovedhensyn* som skatterefor-
men burde bygge på (NOU 1989: 14, s. 17):

- Mer *effektiv ressursallokering* gjennom større nøytralitet og vesentlig lavere skattesatser i beskatningen av bedrifts- og kapitalinntekter, økt bruk av avgifter som fremmer effektiviteten i økonomien og redusert bruk av avgifter som gir store vridninger.
- Mer *rettferdig kapitalbeskatning*, ved å gjøre beskatningen av alle kapitalinntekter og gevinster mer ensartet, og ved å redusere mulighetene for og lønnsomheten av omgåelser og skatteplanlegging.
- *Enklere skattesystem*, ved å fjerne spesielle ordninger og særregler, og ved å gjennomføre en mer konsekvent skatteplikt.
- *Stabilitet i skattereglene* over tid, ved å bygge skattesystemet på visse gjennomgående prinsipper med færrest mulig unntak.»

Aarbakkegruppen presenterte også forslag til en del prinsipper som skattereglene burde bygge på for å sikre de hovedhensynene som er nevnt over. Aarbakkegruppen la avgjørende vekt på at den samlede bedrifts- og kapitalbeskatningen i størst mulig grad må motivere til effektiv ressursbruk. *Prinsippene* som ble foreslått av Aarbakkegruppen var (NOU 1989: 14, s. 18):

- *Nøytralitet*, det vil si at alle inntekter av ulike typer kapital skattlegges med samme effektive skattesats. Det gjelder både løpende avkastning og gevinster.
- *Symmetri*, det vil si at inntekter og tilhørende utgifter skal behandles på samme måte. Symmetri betyr for det første at samme periodiseringsprinsipp skal benyttes for å fastslå både når en inntekt skal skattlegges, og når en kostnad skal kunne trekkes fra. For det andre skal kostnader komme til fradrag med samme skattesats (fradragsverdi) som tilsvarende inntekter skattlegges med.
- *Kontinuitet*, det vil si at næringsvirksomhetens eller kapitalens skattemessige stilling ikke endres ved arvefall, gaveoverføring, fusjon, fisjon eller ved andre omdannelser.
- *Samordning*, det vil si at underskudd i en bedrift skal kunne komme til fradrag i overskudd i en annen bedrift eller i kapitalinntekt hos eierne.
- *Lave skattesatser*.»

3.4 INNTEKTSBEGREPER OG FORMUESBESKATNING

I Ot.prp. nr. 35 (1990-91) Skattereformen 1992 ble det, i tråd med Aarbakkegrup-
pens forslag, foreslått to grunnlag for beregning av skatt på inntekt; alminnelig inn-
tekt og personinntekt. Alminnelig inntekt skal beregnes for alle skattepliktige, både
personer og selskaper. Personinntekt skal beregnes bare for personlig skattepliktige.
Personinntekten danner grunnlaget for beregning av pensjonsrettigheter m.v.

Alminnelig inntekt består av alle skattepliktige inntekter som opptjenes av per-
soner og bedrifter, fratrukket kostnader. Alminnelig inntekt skal være beregnings-
grunnlag for ut-ligning av skatt til kommune, fylkeskommune og Skattefordelings-
fondet.

Personinntekt er alminnelig inntekt for personer, fratrukket netto kapitalinntekt
og påplussert eventuelle poster som ikke skal være fradragsberettiget i personinntek-

ten. Personinntekten skal være beregningsgrunnlag ved utligning av trygdeavgift til folketrygden og toppskatt til staten.

Aarbakkegruppen gikk i NOU 1989: 14 inn for å oppheve formuesskatten for *juridiske personer*. Gruppen uttalte (s. 283):

«Det som særlig taler for å oppheve formuesskatten for juridiske personer, er at formuesskatten for bedrifter ikke kan tjene utjevningsformål like godt som formuesskatt for fysiske personer. Formuesskatten innenfor selskapssektoren bør derfor gjøres til en ren deltakerskatt.»

I NOU 1991: 17 uttalte gruppen (s. 54):

«Etter gjeldende rett beskattes både aksjeselskapet og aksjonæren for selskapets formue. Det innebærer at samme skattegrunnlag beskattes to ganger, hvilket innebærer økonomisk dobbeltbeskatning av egenkapitalen i selskapet.»

Begrunnelsen for å fjerne formuesskatten for juridiske personer er altså tosidig; for det første fyller ikke formuesskatt for selskaper en fordelingsfunksjon, og for det andre innebærer skatt på selskaper dobbeltbeskatning. Gruppen gjorde unntak for selskap uten egentlige eiere (NOU 1991: 17, s. 67):

«Argumentet med dobbeltbeskatning vil ikke gjelde for innretninger som ikke har egentlige eiere, det vil si stiftelser, foreninger mv. Gruppen kan derfor ikke se at det er grunnlag for å oppheve beskatningen for innretninger som ikke har egentlige eiere.»

Flertallet i Aarbakkegruppen gikk inn for å opprettholde formuesskatten for *fysiske personer*. Dette var begrunnet både med hensynet til økonomisk effektivitet og hensynet til fordelingspolitikken, jf. NOU 1991: 17 (s. 42):

«Flertallet vil særlig peke på at effektivitetsargumentet er knyttet til at formuesbeskatningen er en skatt på potensiell kapitalavkastning, mens kapitalinntektsbeskatningen skattlegger realisert avkastning. Formuesbeskatningen vil dermed i mindre grad enn kapitalinntektsbeskatningen svekke skattyters incentiv til å bruke kapitalen på en måte som gir høyest mulig avkastning før skatt.

(. . .)

Flertallet vil dessuten peke på at dersom progresjonen i inntektsbeskatningen blir redusert, kan formuesbeskatningen bli et viktigere fordelingspolitisk virkemiddel.»

I sin vurdering av formuesskatten uttalte gruppen videre (jf. NOU 1991: 17, s. 49):

«Et hovedproblem med dagens formuesskatt er knyttet til ulik verdsettelse av de forskjellige formuesobjektene og til unntak fra formuesbeskatning for flere typer formuesobjekter.

(. . .)

Dagens system, preget av store forskjeller i verdsettelsen, innebærer vesentlige avvik fra en (...) korrekt utformet formuesbeskatning. Med slike avvik kan en få sterk innelåsning av kapitalen ved at kapitalen allokeres til og beholdes i anvendelser hvor verdsettelsen ved formuesbeskatningen er gunstigere enn for annen kapital.»

Utformingen av formuesskatten kunne derfor neppe sies å oppfylle verken effektivitets- eller fordelingshensyn. Blant sine forslag til reformer i formuesskatten, la gruppen derfor vekt på en vesentlig mer lik og konsekvent verdsettelse av formuesobjekter, samt en utvidelse av skattegrunnlaget. Forslagene innebar å knytte for-

muesverdien opp til markedsverdien der det er mulig, og å gjøre formuesobjekter som ikke var skattepliktige til del av den skattepliktige formuen. Disse forslagene var kombinert med forslag om betydelige satsreduksjoner og ville innebære en reform av formuesskatten i samme retning som inntektsskattereformen, nemlig parallelle satsreduksjoner og grunnlagsutvidelser.

3.5 INNTEKTSBESKATNING AV KAPITAL

Dette avsnittet gjennomgår den skattemessige behandlingen av kapitalinntekter. Det redegjøres for dagens prinsipper for beskatning av real- og finanskapital, med unntak av forsikringsrelatert sparing som omtales i "[Beskrivelse av regelverk for opparbeiding og tildeling av pensjonsrettigheter](#)" i kapittel 5.

Kapitalinntekter beskattes i prinsippet som alminnelig inntekt. For tiden er skattesatsen på alminnelig inntekt 28 prosent.

3.5.1 Beskatning av bolig, fritidseiendom og forbrukskapital

Fordelen ved bruk av egen bolig regnes som inntekt for eieren. Den skattepliktige fordelen settes til 2,5 prosent av boligens ligningsverdi, hvor ligningsverdien først reduseres med et bunnfradrag på 35 000 kroner.

Gevinst ved salg av bolig er som hovedregel skattepliktig inntekt. Dersom visse krav oppfylles, regnes imidlertid slik gevinst som skattefri inntekt (og det gis da heller ikke fradrag for tap). Disse kravene knytter seg i hovedsak til bruks- og eietid, samt hvor stor del av boligen som evt. har vært leid ut.³ I praksis vil derfor gevinst ved salg av bolig ofte være skattefri.

For egen bruk av fritidsbolig skal det beregnes en nettoinntekt som for egen bolig, men ligningsverdien skal ikke reduseres med bunnfradrag. Fritidseiendom som nyttes av eieren til eget bruk, prosentlignes selv om eiendommen leies ut deler av året. Rene utleiehytter omfattes ikke. I tillegg til prosentinntekten medtas som inntekt 85 prosent av den del av leieinntekten som overstiger 10 000 kroner.

Hovedregelen er at gevinst ved avhendelse av fritidseiendom er skattepliktig inntekt. Dersom krav til bruks- og eietid er oppfylt, er gevinsten skattefri og tap tilsvarende ikke fradragsberettiget.⁴

Varige forbruksgjenstander som klær, innbo o.l., skal ikke anses å være inntektsgivende når de brukes av eieren eller hans familie.

3.5.2 Beskatning av sparekapital

Renter og utbytte av sparekapital skal skatlegges som alminnelig inntekt. Som sparekapital regnes ulike former for innskudd, aksjer, grunnfondsbevis, grunnfondsobligasjoner, obligasjoner, andeler i aksje- og obligasjonsfond m.m. Det er i prinsippet alminnelig skatteplikt på kursgevinster og alminnelig fradragsrett for tap. En

3. Gevinst ved salg av bolig regnes ikke som skattepliktig inntekt, og tap er ikke fradragsberettiget, dersom følgende betingelser er oppfylt:

- Boligen må være eid i mer enn 1 år før realisasjon, og eieren har brukt boligen som sin egen i minst 1 år i løpet av de siste 2 år av eietiden. (Kravet om bruks- og eietid.)
- Skattyter må ved evt. utleie av boligeiendommen ha leid ut mindre enn halvparten, regnet etter utleieverdien.

- Dersom mer enn halvparten av boligeiendommen er leid ut, gjelder skattefritaket/tapsfradraget for den del, beregnet etter utleieverdien, eieren har nyttet som egen bolig.

4. Kravet til bruks- og eietid for fritidsboliger er at boligen må være eid i minst 5 år før realisasjonen, og eieren må ha brukt fritidseiendommen som sin egen i minst 5 av de 8 siste år før realisasjonen.

nærmere beskrivelse av skattemessige sider ved enkelte finansobjekter følger nedenfor.

Ordningen med boligsparing for ungdom (BSU), som er ment å gi ungdom i etableringsfasen et særlig incitament til å spare for senere kjøp av egen bolig, gir skattyter fradrag i skatt med 20 prosent av årlig sparebeløp på inntil 10 000 kroner, det vil si inntil 2 000 kroner i skattefradrag årlig. Skattyter behøver ikke binde seg til å spare et fast beløp pr. år eller et bestemt antall år, men samlet sparebeløp kan maksimalt utgjøre 60 000 kroner. Sparing kan skje til og med det året skattyteren fyller 33 år, eventuelt fram til det tidligere år hvor midlene på kontoen disponeres. Avkastningen på kontoen skal ikke inngå i årlig sparebeløp, men er bundet. Uttak av renter anses som brudd på kontrakten på lik linje med uttak av innbetalt sparebeløp t.o.m. det år skattyter fyller 33 år eller fram til det året sparebeløpet heves. Sparebeløpet skal kunne brukes til erverv av egen bolig eller til nedbetaling av gjeld på bolig anskaffet etter at spareavtalen ble inngått.

Ordningen med aksjesparing med skattefradrag (AMS) er ment å stimulere tilgangen på egenkapital til næringslivet. Slik AMS-ordningen fungerer i dag, kan en person i skatteklasser 1 og 2 spare opptil 5 000 kroner og en i skatteklasser 3 og 4 opptil 10 000 kroner som innskudd i aksjefond og få et skattefradrag på 15 prosent av det årlige sparebeløpet. Vilkår for å oppnå endelig skattefradrag er at det enkelte års innskudd ikke innløses før 4 år etter innskuddsdatoen. Den skattemessige behandlingen av utbytte og gevinst ved realisasjon av andelene er som for ordinære aksjefond (se nedenfor).

3.5.2.1 Beskatning av aksjer

I forbindelse med skattereformen, ble *godtgjørelsesmetoden* ved beskatning av selskapsoverskudd og aksjeutbytte innført for å unngå økonomisk dobbeltbeskatning av selskap og aksjonær. Godtgjørelsesmetoden består i at hele selskapets overskudd beskattes som alminnelig inntekt på selskapets hånd, mens aksjonæren ved beskatning av utbytte godtgjøres den skatten selskapet allerede har betalt på det overskuddet som er utdelt som utbytte. Aksjonæren får sin skatt beregnet av utbyttet tillegg en beregnet godtgjørelse, men får fratrullet godtgjørelsen i den skatten han skal betale. Dette innebærer i praksis at det ikke blir noen skatt for aksjonæren å betale av utbytte. Det er uten betydning for beregning av godtgjørelsen om det utbyttet som utdeles skriver seg fra selskapets overskudd i utdelingsåret eller tidligere år.

Det er alminnelig skatteplikt for aksjegevinst og alminnelig fradragsrett for aksjetap. Aksjegevinst skal anses som alminnelig inntekt, og skattlegges med den satsen som gjelder for slik inntekt, mens tap vil bli fradragsberettiget i alminnelig inntekt. Gevinster og tap periodiseres etter realisasjonsprinsippet.

Ved beregning av aksjegevinst skal det tas hensyn til endring av skattlagt kapital i selskapet i løpet av aksjonærens eiertid. Dette gjennomføres slik at aksjonærens inngangsverdi på aksjene i selskapet hvert år oppreguleres med den delen av årets skattlagte overskudd som er i behold i selskapet pr. 31.12 i inntektsåret, eventuelt nedreguleres med netto reduksjon av skattlagt kapital i løpet av inntektsåret. Reguleringen gjøres fra 1. januar i året etter selskapets inntektsår. Metoden betegnes som «RISK-metoden» («Regulering av Inngangsverdi med Skattlagt Kapital»).

Gevinst på aksjer i utenlandske selskaper skattlegges i sin helhet. Det skal altså ikke ved gevinstberegningen korrigeres for den del av gevinsten som måtte gjenspeile overskudd som allerede er skattlagt på det utenlandske selskapets hånd.

FIFU-prinsippet («først inn – først ut») legges til grunn for å avgjøre hvilke aksjer/andeler i en portefølje som skal anses realisert. FIFU-prinsippet innebærer at de først ervervede aksjer/andeler i en portefølje alltid anses som realisert først.

3.5.2.2 *Beskatning av grunnfondsbevis*

I forbindelse med skattereformen ble den skattemessige likestillingen mellom aksjeselskaper og sparebanker, gjensidige forsikringsselskaper, kreditt- og hypotekforeninger og selveiende finansinstitusjoner videreført. Det er full skatteplikt for mottatte renter på grunnfondsbevis.⁵ Videre gjelder godtgjørelsesmetoden ved beskatningen av mottatte renter for å unngå økonomisk dobbeltbeskatning mellom sparebanker, gjensidige forsikringsselskaper, kredittforeninger mv. på den ene side, og eiere av grunnfondsbevis i slike selskaper på den annen side.

Det er alminnelig skatteplikt for gevinster ved avhendelse av grunnfondsbevis. Likeledes er tap fradragsberettiget. Ved beregning av gevinst og tap på grunnfondsbevis skal det tas hensyn til endring i skattlagt kapital i den finansinstitusjon grunnfondsbeviset er eid i.

3.5.2.3 *Beskatning av obligasjoner*

Avkastning på obligasjoner er skattepliktig. Renteinntekter og -utgifter periodiseres etter hvert som de opptjenes/påløper. Gevinst (tap) ved realisasjon av obligasjoner er skattepliktig (fradragsberettiget), og gevinst (tap) periodiseres etter realisasjonsprinsippet. Det gjelder altså ulike regler for periodisering av hhv. avkastning og gevinst på obligasjoner.

Når det gjelder underkursobligasjoner, gjøres det et skille mellom obligasjoner som er utstedt til underkurs og obligasjoner som er kjøpt i annenhåndsmarkedet til underkurs. For obligasjoner som er utstedt til underkurs, skal det renteelement som ligger i underkursen hhv. beskattes og tas til fradrag i det år renteelementet er pådratt. Dersom obligasjonen er kjøpt i annenhåndsmarkedet til underkurs, skal imidlertid renteelementet i underkursen følge gevinstreglene, det vil si underkurselementet kommer først til beskatning ved realisasjon. Tilsvarende gjelder for overkursobligasjoner.

3.5.2.4 *Beskatning av verdipapirfond*

Obligasjonsfond (definert som verdipapirfond som kun har anledning til å eie obligasjoner) er underlagt vanlig skatteplikt. Utdeling fra obligasjonsfond skal behandles som renteinntekt og gir således ikke andelshaver rett til godtgjørelse. For å unngå dobbeltbeskatning kan obligasjonsfond kreve fradrag i inntekten for beløp utdelt til andelshaverne.

Gevinst på andeler i slike fond er skattepliktig på andelshavers hånd, mens tap er fradragsberettiget. For å unngå dobbeltbeskatning gjelder RISK-systemet. Ved at andelshaveren får oppregulert sin inngangsverdi på andelen, slipper han dermed å bli beskattet for netto gevinst og avkastning på obligasjoner som allerede er beskattet på fondets hånd.

De aksjefond (definert som verdipapirfond som blant annet eier aksjer, det vil si som også kan eie sertifikater og obligasjoner) som har nedfelt i sine vedtekter at de ikke deler ut utbytte, er ikke skattepliktig for gevinster og gis derfor heller ikke fradrag for tap. Gevinst/tapsoppgjør skjer på andelshaverens hånd ved realisasjon av andelen. For å unngå dobbeltbeskatning av avkastning opptjent i fondet kommer RISK-metoden til anvendelse for andeler i slike aksjefond. Realisasjonsprinsippet

5. Grunnfondsbevis er et egenkapitalinstrument som gir rett til utbytte, men som ikke gir stemmerett på samme måte som aksjer. Sparebankloven gir imidlertid 1/4 av forstanderskapet til eiere av grunnfondsbevis.

legges til grunn ved periodisering. Dersom fondet deler ut utbytte, gjelder godtgjørelsesmetoden som for aksjer.

3.6 BESKATNING AV FORMUE

Som tidligere nevnt, er formuesskatteplikten opphevet for aksjeselskaper, slik at beskatning av alle selskapsformuer finner sted bare på deltakernes/eiernes hender.

Formuesobjektene verdsettes i hovedsak etter omsetningsverdien. For enkelte viktige formuesobjekter er det imidlertid gjort unntak. Boliger verdsettes til ligningsverdien, som i praksis er lav i forhold til markedsverdien. Ikke-børsnoterte aksjer settes til 30 prosent av aksjenes forholdsmessige andel av aksjeselskapets skattemessige formuesverdi 1. januar forut for ligningsåret. Aksjer som omsettes på SMB-børsen (SMB – små og mellomstore bedrifter) verdsettes til 30 prosent av kursverdi, børsnoterte aksjer verdsettes til 75 prosent av kursverdi, mens andre finansobjekter som obligasjoner, bankinnskudd m.m. verdsettes til 100 prosent av (antatt) omsetningsverdi.

For likningsåret 1993 gjelder det for formuesskatt til staten et bunnfradrag på 120 000 kroner og 150 000 kroner for skattytere i hhv. skatteklasse 1 og 2. Skattesatsen er 0,1 prosent for det første trinnet (115 000 kroner utover bunnfradraget i skatteklasse 1 og 110 000 kroner i klasse 2), og 0,3 prosent for det overskytende. I formuesskatten til kommunen er skattesatsen 1 prosent av formuesverdien, fratrukket et bunnfradrag på 120 000 kroner. Høyeste formuesskattesats er følgelig 1,3 prosent

For eiendomsskattens vedkommende, avgjøres det i de enkelte kommuner om slik skatt skal innkreves eller ikke. Mens gjeld kommer til fradrag fra formuens bruttoverdi ved beregning av formuesskatt, er dette ikke tilfelle for eiendomsskatten.

KAPITTEL 4

Forsikringsprodukter og økonomisk teori**4.1 INNLEDNING**

I "*Forsikringsprodukter og økonomisk teori*" i kapittel 4 drøftes ulike egenskaper ved forsikringsprodukter i lys av økonomisk teori. Det legges vekt på å framstille hvordan forsikringsprodukter eventuelt adskiller seg fra annen finansiell sparing, og hvilke virkninger slike forhold har for privat sparing og tilpasningen i arbeidsmarkedet.

I "*Etterspørselen etter forsikring*" i avsnitt 4.2 drøftes etterspørselen etter forsikring med utgangspunkt i risikoaverse individer som maksimerer forventet nytte. "*Pensjons- og livsforsikring – enkelte forsikringstekniske begreper*" i Avsnitt 4.3 inneholder en drøfting av forsikringsprodukter og ulike forsikringstekniske begreper. Spesielt drøftes det hvordan premiene i en forsikringskontrakt kan deles i en sparepremie og en risikopremie, og hvordan premiereserven utgjør summen av sparepremier med tillegg av rente og rentesrente.

I "*Forsikring og risiko i kapitalmarkedet*" i avsnitt 4.4. drøftes risikoen ved forsikringsselskapenes plassering av fond i kapitalmarkedet. Det vises hvordan selskapene på samme måte som andre aktører i finansmarkedet, står overfor en avveining mellom lav risiko eller høy forventet avkastning. Asymmetrisk informasjon i forsikringsmarkeder drøftes i "*Forsikring med asymmetrisk informasjon – moralsk hasard og ugunstig utvalg*" i avsnitt 4.5.

Forsikringssparing og skatteplanlegging omtales i "*Forsikring og skatteplanlegging*" i avsnitt 4.6. Det vises at skattemessig begunstigede spareordninger vil kunne redusere samlet sparing i økonomien dersom finansmarkedene fungerer perfekt. Eksistensen av rentemarginer eller kredittrasjonering vil imidlertid i noen grad modifisere dette resultatet. På den annen side vil kostnadene ved individenes tilpasning av sine porteføljer som følge av skattemessig begunstigede skatteordninger, representere et samfunnsøkonomisk tap.

I "*Pensjoner og arbeidsmarked – pensjonsopptjening og eiendomsrett til oppsatte ytelser*" i avsnitt 4.7 drøftes virkningen av tjenstepensjoner i arbeidsmarkedet. I den forbindelse omtales det hvordan gjeldende praksis for utforming av premieprofiler fører til sterkt progressive premieinnbetalinger over yrkeskarrieren når det er nominell lønnsøkning. Videre vises det hvordan eiendomsretten til bundne fond kan skape en asymmetri mellom ny og gammel arbeidsgiver når det gjelder kostnadene ved tjenstepensjoner. Avslutningsvis omtales hvordan aktuarielt ikke-rettferdige ordninger kan fungere som en skatt i relasjon til beslutningen om pensjoning eller videre yrkesaktivitet.

4.2 ETTERSPØRSELEN ETTER FORSIKRING**4.2.1 Holdninger til usikkerhet: Risikoaversjon**

En rekke sentrale beslutningssituasjoner omfatter valg med konsekvenser som er usikre i det øyeblikket beslutningen fattes. For å beskrive hvordan ulike individer oppfører seg i slike usikre beslutningssituasjoner, trenger vi en teori for valg under usikkerhet. Den mest benyttede teorien for valg under usikkerhet i økonomisk litte-

ratur, er basert på såkalt von Neumann-Morgenstern forventet nytte, jf. von Neumann og Morgenstern (1944).

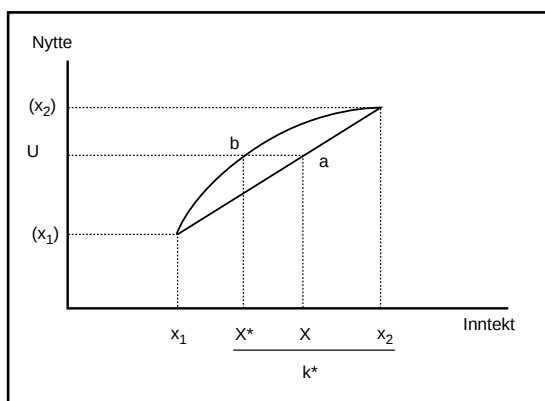
I denne teorien antar vi at individene står overfor en rekke usikre beslutningsalternativer som gjerne benevnes lotterier. Individene kjenner de objektive sannsynlighetene for utfallene i hvert enkelt lotteri, og rangerer lotteriene på en konsistent måte. Denne rangeringen kan representeres ved en nyttefunksjon som er slik at et individ foretrekker det lotteriet som gir høyest forventet nytte.

Begrepet *risikoaversjon* sier noe om individets holdning til risiko. Dersom vi antar at utfallet i et lotteri kan måles i pengeenheter, sier vi at et individ har risikoaversjon dersom hun foretrekker et sikkert beløp framfor et usikkert beløp med samme forventning. Dersom hun i stedet foretrekker det usikre beløpet eller er indifferent mellom de to alternativene, sier vi at hun er henholdsvis risikosøkende eller risikonøytral. Begrepet risikoaversjon er illustrert i boks 4.2.1a.

Boks 4.2.1a Risikoaversjon og forsikring

En aktørs holdning til risiko kan illustreres ved hjelp av vedkommendes nyttefunksjon, hvor individets nytte her er en funksjon av inntekten. En aktør som har risikoaversjon vil ha en strengt konkav nyttefunksjon, mens en risikosøkende aktør vil ha en strengt konveks nyttefunksjon. Dersom aktøren er risikonøytral, vil nyttefunksjonen være lineær.

Begrepet risikoaversjon kan belyses ved å se på en forsikringsbeslutning. I figuren ovenfor er x_2 inntekten vedkommende vil motta dersom tilstand 2 inntreffer. Dersom tilstand 1 inntreffer, som har sannsynlighet p , vil inntekten bli redusert til x_1 .



Figur 4.2.1a Risikoaversjon og forsikring

Den forventede nytten kan uttrykkes:

$$U = p u(x_1) + (1-p) u(x_2) \quad (1)$$

Punkt a i figuren, med forventet nytte U og forventet inntekt X , svarer til denne situasjonen. Vi antar at vedkommende har risikoaversjon og at det er anledning til å forsikre seg mot det uheldige utfallet ved å betale en forsikringspremie k , slik at

aktøren vil motta en inntekt $(x_2 - k)$ uansett om tilstand 1 eller 2 inntreffer. Forventet nytte med forsikring uttrykkes:

$$U^* = u(x_2 - k) \quad (2)$$

Forsikringstakeren vil være villig til å betale en premie som maksimalt er $k = k^*$ (hvor forventet nytte er lik som i situasjonen uten forsikring), slik at

$$U = U^* = u(x_2 - k^*) \quad (3)$$

Punkt b i figuren, med nytte $U = U^*$ og sikker inntekt X^* , svarer til situasjonen hvor aktøren forsikrer seg mot det uheldige utfallet.

En risikoavers beslutningstaker er villig til å betale en premie som er større enn den forventede verdien av tapet han kan pådra seg dersom det uheldige utfallet inntreffer. Dette illustreres i figuren ved at

$$k^* = (x_2 - X^*) > (x_2 - X)$$

4.2.2 Etterspørselen etter forsikring

Muligheten til å inngå forsikringskontrakter gjør at den økonomiske risikoen et individ står overfor kan fordeles mellom individet og et forsikringsselskap. Slik risiko kan for eksempel være knyttet til skade på eiendom eller usikkerhet om liv eller helse.

Holdningen til risiko vil være bestemmende for hvilken forsikringsdekning et individ vil ha. Et individ med risikoaversjon vil foretrekke full forsikringsdekning dersom premien hun betaler er like stor som det forventede tapet hun står overfor. Dette følger direkte fra definisjonen av risikoaversjon, siden en slik forsikringskontrakt gir mulighet til å fjerne usikkerhet uten å redusere forventet verdi av inntekt eller formue.

En kontrakt der premien er lik forventet tap, kalles for en aktuarisk rettferdig kontrakt. Blant annet på grunn av administrasjonskostnader i forsikringsselskapene vil premien for en kontrakt være høyere enn forventet tap. For enkelte risikotyper kan det også være aktuelt for forsikringsgiver å kreve en risikopremie utover forventet tap. Slike forhold er omtalt i *"Pensjons- og livsforsikring – enkelte forsikringstekniske begreper"* i avsnitt 4.3–*"Forsikring med asymmetrisk informasjon – moralsk hasard og ugunstig utvalg"* i 4.5.

I livs- og pensjonsforsikring er det i hovedsak *to ulike forhold forsikringstakeren vil forsikre seg mot*:

- Forsikringstakeren vil forsikre seg mot ikke å ha tilstrekkelig formue eller inntekt til å opprettholde et ønsket konsum dersom hun skulle leve lengre enn forventet. En forsikringskontrakt som ivaretar dette hensynet vil spesifisere utbetalinger på spesielle tidspunkter så lenge den forsikrede er i live.
- Forsikringstakeren vil forsikre seg mot tidlig død eller uførhet som reduserer framtidige inntekter og forbruksmuligheter. Forsikring mot død innebærer at forsikringstakeren har preferanser over forbruksmulighetene til etterlatte (ektefelle, barn eller andre), og ikke bare sine egne forbruksmuligheter.

De kontraktene som faktisk observeres i livs- og pensjonsforsikring kan tenkes bygget opp av enkle kontrakter som ivaretar disse forholdene. Det vises for øvrig til nærmere omtale i "*Pensjons- og livsforsikring – enkelte forsikringstekniske begreper*" i avsnitt 4.3.

Mer generelt vil valget av forsikringsprodukter inngå i en samlet vurdering av forsikringstakerens konsum- og inntektsmuligheter sammenholdt med preferanser og de prisene forsikringstakeren står overfor. I "*Sparing, kapitaldannelse og inntektsutvikling*" i kapittel 8 foretas det en nærmere drøfting av private aktørers spare- og arveatferd.

4.3 PENSJONS- OG LIVSFORSIKRING – ENKELTE FORSIKRINGSTEKNISKE BEGREPER

4.3.1 Generelt om forsikringskontrakter

En forsikringsavtale er en bindende kontrakt av økonomisk karakter mellom en forsikringstaker og en forsikringsgiver. Det er vanlig å skille mellom personforsikring og skadeforsikring. I personforsikring vil ofte forsikringstaker ikke være samme person som den eller de forsikrede eller sikrede, for eksempel i forbindelse med etterlattepensjoner.

Forsikringsavtalen vil typisk fastsette et sett av innbetalinger og utbetalinger som vil avhenge av visse begivenheter i kontraktsperioden (for eksempel begivenheten «død»). For hver enkelt kontrakt vil partene kun ha kjennskap til sannsynligheter som disse begivenhetene skjer i henhold til. Dersom den som tilbyr forsikring har spredt sin risiko på et stort antall statistisk uavhengige kontrakter, vil imidlertid den gjennomsnittlige utbetaling pr. kontrakt ligge nær den forventede verdi. I livs- og pensjonsforsikring vil en som en tilnærming ofte kunne regne som om dette er tilfelle.

Beregning av priser på forsikringskontrakter ut fra forventede verdier kan synes å innebære at forsikringsselskaper ikke prissetter risiko på samme måte som private bedrifter. Forklaringen på dette ligger i selskapenes *diversifiseringsmuligheter*. I livs- og pensjonsforsikring vil de utfallene en forsikrer seg mot, for eksempel «død» eller «et langt liv», være uavhengige begivenheter for de enkelte forsikringstakerne. Dersom forsikringsselskapene står overfor et stort antall slike kontrakter, eller dersom eierne i selskapene kan spre sin risiko i kapitalmarkedet, vil slik risiko i sin helhet kunne diversifiseres bort. Dette gjør at forsikringsselskapene i et tilnærmet godt fungerende kapitalmarked ikke vil kunne ta seg betalt for slik risiko. Dette vil også gjelde for bedrifter med egne pensjonskasser, der risikoen kan spres mellom et stort antall ansatte.

Som omtalt over, vil imidlertid beregning på grunnlag av forventede verdier bare gjelde tilnærmet. Dette vil ha sammenheng med at forsikringsselskaper ved fondsplassering i kapitalmarkedet står overfor risiko som ikke i sin helhet kan diversifiseres bort. Dette drøftes under "*Forsikring og risiko i kapitalmarkedet*" i avsnitt 4.4 i tilknytning til begrepene *usystematisk* og *systematisk* risiko. Likeledes vil det være tilfeller der asymmetrisk informasjon mellom forsikringsselskapet og forsikringstaker gir opphav til problemer i form av *ugunstig utvalg* («adverse selection») eller *moralsk hasard*. Dette omtales nærmere under "*Forsikring med asymmetrisk informasjon – moralsk hasard og ugunstig utvalg*" i avsnitt 4.5.

4.3.2 Ulike typer forsikringskontrakter

Premiefastsettelsen forutsetter at selskapet plasserer innbetalte premier til forrenting. Den delen av kapitalavkastningen som er trukket inn ved premieberegningen, kalles ofte *grunnlagsrenten*. Dette kan tolkes som en garantert minsteavkastning på fondsmidlene. Størrelsen på denne minsteavkastningen vil avhenge av hvordan fondsmidlene plasseres, jf. "*Forsikring og risiko i kapitalmarkedet*" i avsnitt 4.4. Beregningene bygger ellers på *ekvivalensprinsippet*, som i sin enkleste form sier at den neddiskonterte premien selskapet mottar må være lik den neddiskonterte forventede utbetalingen under kontrakten (inkludert kostnader). Bruken av neddiskonterte verdier gjør at vi tar hensyn til at verdien av en innbetaling eller en utbetaling er avhengig av når betalingen finner sted. En sentral størrelse i forbindelse med bruk av ekvivalensprinsippet vil være gjenværende levetid for en typisk forsikringstaker. Alternativt kan levetidsutviklingen beskrives ved dødssannsynligheter. Slike sannsynligheter er sentrale for å beregne nåverdien av forsikringskontrakter, og vil inngå på samme måte som diskonteringsrenten ved slike beregninger.

Forsikringskontraktene kan tenkes bygd opp av enklere forsikringskontrakter. En viktig slik byggestein er *oppsatt kapitalforsikring*. Ved en slik forsikring utbetales det et beløp etter en bestemt tid, forutsatt at forsikringstakeren er i live. Avkastningen på en oppsatt kapitalforsikring vil være høyere enn ved sparing i bank med samme rente dersom forsikringstakeren holder seg i live. Ved død i kontraktstidsrommet vil forsikringsselskapene i første omgang beholde hele premiebeløpet med rente og rentesrente, mens banken betaler dette ut til dødsboet. Dersom forsikringsselskapene følger ekvivalensprinsippet, vil de tilbakeholdte beløpene tilfalle de forsikringstakerne som overlever kontraktperioden.

En *livrente* er en forsikring som utbetaler et fast beløp hvert år i en bestemt periode, dersom forsikringstakeren er i live. På denne måten vil en livrente være en sum av oppsatte kapitalforsikringer med varierende forsikringstider.

En *enkel livsforsikring* er karakterisert ved at forsikringsbeløpet utbetales ved forsikringstakers død (uavhengig av dødstidspunkt). Denne typen forsikring er lite vanlig i Norge.

Ved en *risikoforsikring* (dødsrisiko) utbetales forsikringssummen bare ved død innen en bestemt tid. På samme måte som risiko mot død, kan det tegnes forsikring mot uførhet innen en bestemt tid.

Ved en *sammensatt livsforsikring* utbetales et bestemt beløp ved død eller senest på et bestemt tidspunkt etter tegning, dersom den forsikrede da er i live. Denne kontrakten er dermed sammensatt av en risikoforsikring og en oppsatt kapitalforsikring.

De forsikringskontraktene en faktisk observerer vil gjerne være mer kompliserte enn omtalt over. For eksempel vil spesifisering av en invalidedel være vanlig. De enkle eksemplene over kan imidlertid illustrere enkelte sider ved forsikringskontrakter.

4.3.3 Premiereserve og sparepremie/risikopremie

Et sentralt forsikringsbegrep er *premiereserven*. Premiereserven til en kontrakt på et bestemt tidspunkt er lik verdien av premieinnbetalinger med tillegg av avkastning på innbetalte midler. For selskapet representerer premiereserven det beløpet selskapet bør ha satt til side, i gjennomsnitt for et stort antall like og uavhengige kontrakter, for å møte sine forpliktelser.

Premiereservene til samtlige forsikringskontrakter i et forsikringsselskap kalles *forsikringsfondet*. Forsikringsfondet representerer forpliktelser for selskapet og føres derfor opp i balansen til selskapet som en gjeldspost.

I tillegg til forsikringsfondet, inneholder forsikringsselskapenes balanse også *sikkerhetsfond*, *premiefond* og *pensjonsreguleringsfond*. Sikkerhetsfondet er ment å være en buffer ved ekstraordinære tap i form av underskudd på grunnlagselementene dødelighet og uførhet. Premiefond og pensjonsreguleringsfond forvaltes av forsikringsselskapene på vegne av forsikringstakerne. Disse fondene benyttes til å utjevne premieinnbetalinger over kontraktstiden. Det vises for øvrig til omtale av disse fondene i "[Tjenstepensjonsforsikring etter skatteloven](#)" i avsnitt 5.7 og avsnitt "[Egen pensjonsforsikring etter skatteloven](#)" i 5.10.

Begrepene *sparepremie* og *risikopremie* kan illustreres ved å betrakte en sammensatt livsforsikring der det betales premie i hele forsikringstiden (og der det ses bort fra kostnader).

I en tidsperiode mottar selskapet en premie som dels skal benyttes til premiereserveavsetning, dels til å dekke risikoen for død. Dersom den forsikrede dør i denne tidsperioden, må selskapet ut med et gitt beløp. Samtidig har selskapet lagt opp en premiereserve som kan oppfattes som den forsikredes fordring på selskapet. Det udekkede beløp som selskapet må ut med i tilfelle død, utgjør differansen mellom forsikringssummen og premiereserven, og betegnes *risikosummen* eller *den udekkede risiko*. Ifølge ekvivalensprinsippet må den del av premien som skal dekke en mulig utbetaling av risikosummen, være lik risikosummen multiplisert med sannsynligheten for utbetaling ved død i perioden.

Enten den forsikrede dør eller ikke, må selskapet opprettholde nødvendig nivå på premiereserven gjennom perioden. Dersom den forsikrede ikke dør, trengs beløpet til å holde polisen vedlike. Dersom den forsikrede dør, trengs beløpet som et supplement til risikosummen. Premiereserven vil øke som følge av renteavkastning på reservebeløpet. Den del av premien som skal gå til oppbygging av premiereserven, vil utgjøre differansen mellom nødvendig fondsopplegging og inngående verdi av premiereserven med tillegg av renter. For en sammensatt livsforsikring fastsettes nødvendig fondsoppbygging ved at premiereserven ved kontraktens utløp må være lik det beløpet som skal utbetales på dette tidspunktet (mens den for eksempel ved en risikoforsikring vil være lik null ved kontraktens utløp). Premiereserven på et gitt tidspunkt vil dermed være lik summen av sparepremiene med rente og rentesrente opp til dette tidspunktet.

Drøftingen ovenfor viser at premien for en forsikringskontrakt kan deles i en sparedel og en risikodel. Dersom en også inkluderer kostnader, vil det i tillegg foreligge en kostnadsdel. Videre vil premiereserven på et gitt tidspunkt i prinsippet vise hvilket beløp forsikringstakeren har til gode på selskapet. Utledningen av disse begrepene er vist nærmere i boks 4.3.3a.

Boks 4.3.3a Utledning av forsikringsbegreper

Betrakt som eksempel en sammensatt livsforsikring med forsikringssum på b enheter og utbetaling senest på tidspunkt T . For å forenkle regnearbeidet, antar vi at premien, p , betales kontinuerlig i hele forsikringstiden. Premien tenkes delt i en risikodel på tidspunkt t , $p_r(t)$, og en sparedel på tidspunkt t , $p_s(t)$. Premiereserven på tidspunkt t benevnes $V(t)$. Dødssannsynligheten for en forsikringstaker i alder $x+t$ benevnes $y(x+t)$.

Det udekkede beløp selskapet må ut med i tilfelle død betegnes risikosummen eller den udekkede risiko. På grunn av ekvivalensprinsippet må den premien som skal dekke risikosummen i en liten periode dt , være lik risikosummen multiplisert med dødssannsynligheten i perioden:

$$p_r(t)dt = (b - V(t+dt))y(x+t)dt \quad (1)$$

Den delen av premien som skal gå til oppbygging av premiereserven i en liten periode dt , vil utgjøre differansen mellom nødvendig fondsopplegning og inngående verdi av premiereserven med tillegg av renter:

$$p_s(t)dt = V(t+dt) - V(t)(1+rdt)dt \quad (2)$$

Dette kan i stedet skrives som en likning, der dV/dt betegner veksthastigheten til premiereserven:

$$dV/dt = V(t)r + p_s(t) \quad (3)$$

Løsningen av denne likningen vil være gitt ved:

$$V(t) = \int_0^t e^{r(t-a)} p_s(a) da \quad (4)$$

I (4) kan integralet tolkes som et summetegn og $e^{r(t-a)}$ som en faktor som ivaretar forrentingen av sparepremien. Likning (4) viser dermed at premiereserven på tidspunkt t er summen av sparepremiene med rente og rentesrente opp til dette tidspunktet.

Den samlede premien vil være summen av risikopremien og sparepremien:

$$p = p_r(t) + p_s(t) \quad (5)$$

Ved å sette inn (1) og (3) i (5), kan vi alternativt få følgende likning for veksthastigheten til premiereserven.

$$dV/dt = p + V(t)r - y(x+t)(b - V(t)) \quad (6)$$

Dette er den såkalte *Thieles differensiallikning* som med kravene $V(0) = 0$ (siden premien betales kontinuerlig) og $V(T) = b$ for en sammensatt livsforsikring, kan benyttes til å beregne premien og premiereserven på et vilkårlig tidspunkt. Tilsvarende likning vil også holde for andre forsikringsformer, men da med andre krav for premiereservens størrelse på gitte tidspunkter.

Likning (6) kan uten videre benyttes til å illustrere enkelte interessante sider ved forsikringskontrakter. For en oppsatt kapitalforsikring har vi $b = 0$ for $t < T$, siden det ikke utbetales noe beløp dersom den forsikrede dør før utbetalingstidspunktet. I tillegg til den veksten som skyldes premieinnbetalinger, vil premiereserven dermed vokse med avkastningsraten $r + y(x+t)$, slik at avkastningen ved en oppsatt kapitalforsikring vil være høyere enn ved banksparing (der avkastningsraten er r), dersom den forsikrede holder seg i live.

Dersom forsikringsbeløpet b i en sammensatt livsforsikring varierer med tiden slik at $b(t) = V(t)$ på alle tidspunkter, vil forsikringskontrakten ha samme avkastning som annen finanssparing uavhengig av om den forsikrede lever eller ikke. Denne sammenhengen benyttes ved drøfting av muligheten for skatteplanlegging eller skattemessig arbitrasje i "[Forsikring og skatteplanlegging](#)" i avsnitt 4.6.

Som omtalt over, er premiereserven i prinsippet den forsikredes eiendom som vedkommende kan kreve utbetalt. En forsikringsavtale vil dermed ha en gitt avbruddsverdi gitt ved størrelsen på premiereserven.

Dersom den forsikrede avbryter forsikringskontrakten, vil det imidlertid som regel gjøres visse fradrag, blant annet på grunn av administrative kostnader. Det beløpet den forsikrede faktisk kan få utbetalt, kalles polisens *gjenkjøpsverdi*. Alternativt kan den forsikrede avbryte premieinnbetalingen, men ellers fortsette forsikringskontrakten med en mindre forsikringssum. Denne reduserte forsikringssummen benevnes *fripoliseverdien*.

Forandringer i en forsikringskontrakt vil bygge på ekvivalensprinsippet. I praksis vil det imidlertid ikke være tillatt med alle forandringer som bygger på dette prinsippet. For eksempel vil en løpende livrente normalt ikke kunne gjenkjøpes siden det er nærliggende å tro at en forsikringstaker som ønsker et kontantbeløp i stedet for en pensjon, har oppdaget mulige helseproblemer. Dette vil være et eksempel på at forsikringstakere som ønsker gjenkjøp, ikke utgjør et tilfeldig utvalg av forsikrede. Derimot er det grunn til å anta at det foreligger en seleksjon mot selskapet, eller m.a.o. en utvelgelse av dårlige risikoer sett fra selskapets synspunkt. Slike problemer med *ugunstig utvalg* drøftes mer generelt i "[Forsikring med asymmetrisk informasjon – moralsk hasard og ugunstig utvalg](#)" i avsnitt 4.5.

4.4 FORSIKRING OG RISIKO I KAPITALMARKEDET

4.4.1 Innledning

Som omtalt under "[Pensjons- og livsforsikring – enkelte forsikringstekniske begreper](#)" i avsnitt 4.3, vil forsikringsselskaper plassere fondsmidler i kapitalmarkedet for å dekke framtidige forsikringsutbetalinger. Et nærliggende spørsmål er hvordan slike plasseringer påvirker den risikoen forsikringstakerne utsettes for ved kjøp av ulike typer forsikringskontrakter.

4.4.2 Kort om kapitalmarkeder

På et mer overordnet nivå, kan en økonomi med usikkerhet beskrives med utgangspunkt i individer som står overfor usikkerhet om hvilke *tilstander* som vil oppstå i økonomien (for eksempel «godt vær» eller «dårlig vær»). Individene forutsettes gjerne å foretrekke sikre prosjekter framfor usikre prosjekter med samme forventede avkastning. Ut fra preferanser, teknologi og inntektsfordeling, forutsettes individene å kunne utstede tilstandsavhengige kontrakter som spesifiserer forbruksmuligheter i de ulike tilstandene, og gir mulighet for å forsikre seg mot ugunstige utfall. Siden ulike tilstander påvirker økonomiens samlede produksjonsmuligheter, må likevel den risikoen økonomien står overfor bæres av noen individer. Optimal fordeling av slik risiko og prising av de tilstandsavhengige kontraktene som fordeler risikoen, kan sies å utgjøre grunnlaget for studier av kapitalmarkeder.

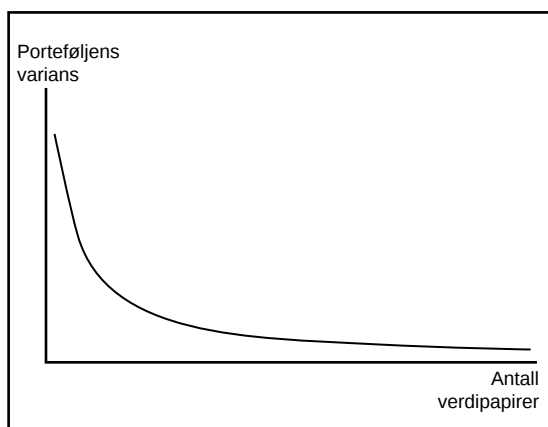
For å komme fram til modeller for hvordan kapitalmarkedet faktisk fungerer, er det nødvendig å gjøre forutsetninger både om individenes preferanser og hvordan usikkerheten i økonomien kan beskrives. En slik modell er *kapitalverdimodellen*, som i sin enkleste form blant annet bygger på at alle aktører har samme forventninger om avkastningen på ulike verdipapirer. For å illustrere virkningen av forsikringsselskapenes plasseringspolitikk, gis det i det følgende en kort og sterkt forenklet omtale av denne modellen.

Kapitalverdimodellen tar utgangspunkt i et risikofritt aktivum (for eksempel bankinnskudd) og aksjer med usikker avkastning. Avkastningen på en enkelt aksje tenkes bygd opp av en *systematisk* del og en *usystematisk* del. Den systematiske delen samvarierer med den generelle avkastningen i aksjemarkedet (markedsavkastningen), mens den usystematiske delen er spesifikk for vedkommende aksje

eller selskap. Ved å holde en *diversifisert portefølje*, vil investorene kunne eliminere den usystematiske risikoen. Motstykket til dette er at investorene heller ikke kan forvente høyere avkastning ved å investere i en aksje med høy usystematisk risiko. Den sentrale sammenhengen i kapitalverdimodellen blir dermed mellom *systematisk risiko* og *forventet avkastning*. Investorene vil kunne velge mellom porteføljer med lav systematisk risiko og lav forventet avkastning eller porteføljer med høy systematisk risiko og høy forventet avkastning. Det vises for øvrig til nærmere omtale i boks 4.4.2a.

Boks 4.4.2a Porteføljediiversifisering og risiko

Ved å diversifisere porteføljen, kan man unngå den usystematiske risikoen knyttet til hvert enkelt verdipapir. Igjen er kun den systematiske risikoen i den gjennomsnittlige kovariansen. Figuren nedenfor illustrerer fenomenet; porteføljens varians er en funksjon av antall verdipapirer i porteføljen.



Figur 4.4.2a Porteføljediiversifisering

Sammenhengen mellom systematisk risiko og forventet avkastning – Kapitalverdimodellen

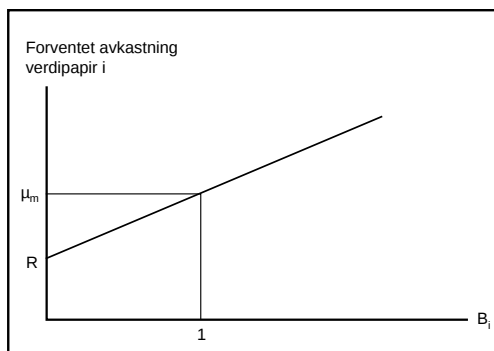
For at det skal eksistere en markedslukevekt, må prisene på verdipapirene tilpasse seg slik at alle papirene holdes av investorer. I likevekt vil markedsporteføljen bestå av alle verdipapirer, hvor hvert verdipapir inngår med en vekt svarende til papirets relative verdi i forhold til markedsverdien på alle verdipapirene. Markedsporteføljen vil ha forventet avkastning μ_m og standardavvik σ_m . Kapitalverdimodellen er en modell for likevektsprisen på verdipapir i . Likning (1) gir en versjon av denne modellen, hvor R er en risikofri rente, σ_i er standardavviket til verdipapir i , og r_{im} er korrelasjonskoeffisienten mellom verdipapir i og markedsporteføljen m .

$$\mu_i = R + (\mu_m - R) r_{im} \sigma_i / \sigma_m \quad (1)$$

Begrepet *beta* for en aksje (eller en portefølje) brukes om størrelsen på risikoen ved denne aksjen i forhold til markedsporteføljen.

$$\beta_i = r_{im} \sigma_i \sigma_m / \sigma_m^2 = \frac{\text{Kovarians (i,m)}}{\text{Varians (m)}} \quad (2)$$

Dersom $i=m$, vil $\beta_i = 1$. Med en beta lik 1, har aksjen samme systematiske risiko som markedsporteføljen.



Figur 4.4.2b Kapitalverdimodellen

4.4.3 Fondsplassering og risiko

I prinsippet vil forsikringsselskapene kunne plassere sine aktiva i porteføljer med ulik risiko på samme måte som andre investorer. Effektiv porteføljeforvaltning vil normalt innebære diversifisering slik at den usystematiske risikoen forsvinner. Dersom forsikringsselskapet i sin helhet eies av kundene (slik at det ikke er noen aksjonærer som kan bære deler av risikoen), vil imidlertid høyere systematisk risiko og dermed *høyere forventet avkastning* motsvares av at forsikringstakerne må tilbys en *lavere garantert avkastning*. For eksempel vil et forsikringsselskap som holder en stor del av sine midler i konjunkturfølsomme aksjer måtte tilby en lavere garantert avkastning enn et selskap som utelukkende plasserer i statsobligasjoner. På den annen side vil den forventede avkastningen ved å plassere i aksjer være høyere.

Et interessant spørsmål er om den lange tidshorisonten som normalt er gjeldende for pensjonssparing, gjør at den skisserte avveiningen mellom høy risiko og lav avkastning i mindre grad vil være til stede. Dette ville i tilfelle bety at kostnadene ved en pensjonsplan kunne reduseres ved å investere i aktiva med høy forventet avkastning, uten at dette ville føre til den samme økningen i risiko som ved en tilsvarende kortsiktig plassering. I et effisient kapitalmarked vil det ikke være mulig å endre den risikojusterte nåverdien av en pensjonsplan ved å endre sammensetningen av planen. Ulike imperfeksjoner for eksempel i form av manglende diversifiseringsmuligheter gjør imidlertid at slike avveininger mellom kortsiktig og langsiktig risiko kan være relevante.

Pensjonsforsikringer der forsikringstakeren gis valgmuligheter med hensyn til forsikringsselskapets plassering av mottatte premieinnskudd, benevnes gjerne *unit linked-kontrakter* (livsforsikring med investeringsvalg). I slike tilfeller er størrelsen på forsikringsytelsene forbundet med («linked to») markedsverdien på en bestemt referanseportefølje, og det antas at ytelser og premier kan måles i enheter («units») av denne porteføljen. De mottatte premiene kan dermed plasseres i aktiva med en risikoprofil som avviker fra forsikringsselskapets øvrige portefølje.

Forsikringskontrakter kan deles i *innskuddsbaserte* og *ytelsesbaserte* ordninger. Ved ytelsesbaserte ordninger spesifiserer forsikringskontrakten ytelsene, mens

innbetalingen reguleres slik at disse ytelsene kan garanteres. Ved innskuddsbaserte ordninger er innbetalingene spesifisert, mens ytelsene utgjøres av innbetalte midler med tillegg av fondsavkastning.

Innskuddsbaserte og ytelsesbaserte ordninger vil også i siste instans være nært knyttet til risikoen ved fondsplasseringer. Siden innbetalinger og ytelser normalt ikke skjer på samme tidspunkt og ytelsene er fastlagt, vil ytelsesbaserte ordninger nødvendigvis måtte føre til at forsikringsselskapene må begrense risikoen ved fondsplasseringer.

Ved innskuddsbaserte ordninger er innbetalingene spesifisert, og ytelsene utgjøres av de innbetalte midlene med tillegg av fondsavkastning. For slike ordninger vil det i prinsippet være mulig for forsikringsselskapene å holde en høy risiko-profil med tilhørende høy forventet avkastning på fondsmidlene. Innskuddsbaserte ordninger vil imidlertid også kunne kombineres med fondsplasseringer med lav risiko.

I realiteten vil myndighetene fastsette regler som regulerer forsikringsselskaperes plasseringsmuligheter og stiller krav til sikkerhet. Vurdering av slike regler vil i hovedsak ligge utenfor pensjonsforsikringsutvalgets mandat, og drøftes ikke nærmere i dette kapitlet. I "[Forsikring og skatteplanlegging](#)" i avsnitt 4.6 foretas det imidlertid en kort drøfting av forholdet mellom markedsrisiko og skatteplanlegging.

4.5 FORSIKRING MED ASYMMETRISK INFORMASJON – MORALSK HASARD OG UGUNSTIG UTVALG

4.5.1 Innledning – kort om sentrale begreper

I "[Pensjons- og livsforsikring – enkelte forsikringstekniske begreper](#)" i avsnitt 4.3 og "[Forsikring og risiko i kapitalmarkedet](#)" i 4.4 var drøftingen av forsikringsmarkeder begrenset til tilfeller med *symmetrisk informasjon*. I dette kapitlet drøftes virkningen av *asymmetrisk informasjon* i forsikringsmarkeder.

Under symmetrisk informasjon kan deltakerne i ulike markeder gjerne stå overfor usikkerhet, men alle har i så fall samme informasjon om denne usikkerheten. Ved asymmetrisk informasjon er derimot noen deltakere bedre informert enn andre om de usikre variablene. Dette kan opptre på to måter. For det første kan noen av deltakerne ha egenskaper som er kjent av dem selv, men ikke av andre (for eksempel ulik helse). En slik asymmetri kalles gjerne *skjulte egenskaper* og kan føre til problemer med *ugunstig utvalg* («adverse selection»). I forsikringsterminologi betegnes dette gjerne *antiseleksjon*. For det andre er det mulig at handlingene til noen av deltakerne lettere kan observeres av dem selv enn av andre. Dette kalles skjulte handlinger, og kan gi opphav til *moralisk hasard* («moral hazard»).

Ugunstig utvalg kan forekomme i pensjons- og livsforsikring når det er umulig eller for dyrt å fastsette korrekt risiko for hver enkelt forsikringstaker. Dette kan for eksempel forekomme hvis dødssannsynligheter bare kan fastsettes etter levealder og et begrenset antall opplysninger om helse. I slike tilfeller vil forsikringsselskapet måtte kreve samme premie fra alle forsikringstakerne i en gruppe med samme alder og helseopplysninger. De potensielle kjøperne som faktisk har lavere risiko enn det som reflekteres i alder og helseopplysningene, kan synes at denne premien er for høy og la være å tegne forsikring. Dette vil øke den gjennomsnittlige tapsprosenten for forsikringsselskapet og framtvinge økninger i premien. En slik økning vil igjen kunne føre til at flere personer med lav faktisk risiko vil unnlate å tegne forsikring. I siste instans vil dette kunne føre til at hele forsikringsmarkedet bryter sammen.

Moralsk hasard vil trolig være vanligere i skadeforsikring enn i livs- og pensjonsforsikring. Et typisk eksempel er bilforsikring, der god forsikringsdekning for eksempel kan gjøre bileieren mindre forsiktig med hvem hun låner ut bilen til. Også i pensjons- og livsforsikring vil det imidlertid kunne forekomme eksempler på moralsk hasard. En livsforsikringskontrakt vil for eksempel kunne være basert på avholdenhet fra nikotin eller alkohol. Dersom slik avholdenhet ikke er observerbar for forsikringsselskapet, vil den forsikrede kunne ønske å ta en høyere helserisiko ved å øke sitt nikotin- eller alkoholforbruk etter at forsikringen er tegnet, siden eventuelle etterlatte nå vil være dekket av forsikringen.

I forsikringsmarkeder vil det ofte være vanskelig å skille klart mellom ugunstig utvalg og moralsk hasard. For eksempel kan uobserverbare helseproblemer i mange tilfeller like gjerne sies å utgjøre et problem med ugunstig utvalg (skjult egenskap) som et problem med moralsk hasard (ugunstig handling). I det følgende vil vi hovedsakelig konsentrere drøftingen om problemer med ugunstig utvalg.

4.5.2 Ugunstig utvalg i forsikring – et stilisert eksempel

For å illustrere problemet med ugunstig utvalg i forsikring, vil det bli presentert et stilisert eksempel der forsikringsselskapet ikke kan skille mellom individer med ulik risiko. Eksemplet er hentet fra Stiglitz (1977), jf. også Kreps (1990)⁶.

I eksemplet antar vi at forsikringsselskapet skal tilby forsikring til en kunde som enten har *høy risiko* eller *lav risiko* for at forsikringstilfellet inntreffer. Forsikringstilfellet kan for eksempel være uførhet eller en annen tilstand som reduserer kundens inntekter. Oppgaven for forsikringsselskapet er nå å tilby kontrakter som gir størst mulig forventet avkastning for selskapet.

Vi antar at kunden har risikoaversjon i den forstand at hun foretrekker en sikker inntekt framfor en usikker inntekt med samme forventede verdi. Dersom kontrakten er actuarielt rettferdig, vil dermed kunden åpenbart foretrekke å være fullt forsikret. Dersom kunden har lav risiko, er det videre slik at hun vil være villig til å betale mindre for forsikringen enn dersom hun har høy risiko.

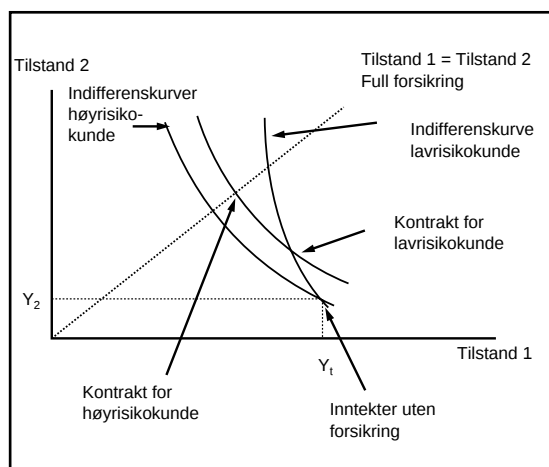
Det viser seg at det beste for forsikringselskapet er å tilby kontrakter som *separerer* de to kundetyperne på den måten at kunden med lav risiko velger en type kontrakt og kunden med høy risiko en annen type kontrakt. (Vi beviser ikke dette.) For å kunne gjøre dette, må selskapet tilby kontrakter som tilfredsstiller visse betingelser. Den første typen betingelse vil være knyttet til at både en kunde med høy risiko og en kunde med lav risiko må komme minst like godt ut av det med en forsikringskontrakt som uten forsikring. Disse betingelsene kan kalles *deltakerbetingelsene* (en betingelse for hver type kunde). Den andre typen betingelse vil være knyttet til at kontraktene skal separere de to mulige kundetyperne (høy risiko og lav risiko). Dette må bety at kontrakten beregnet for en kunde med høy risiko må være bedre for denne kunden enn kontrakten beregnet for kunder med lav risiko, og omvendt må en kunde med lav risiko foretrekke kontrakten beregnet for kunder med lav risiko. Disse betingelsene kan kalles *incentivbetingelsene* eller betingelsene for *selvseleksjon*.

Vi skal nå drøfte kort hvordan de optimale kontraktene må se ut, uten å gi presise utledninger. Et naturlig utgangspunkt kan være å vurdere hvilken kundetype som vil ha sterkest forhandlingsposisjon i dette spillet. Dette vil være høyrisiko-kunden, siden en kunde med høy risiko vil kunne utgi seg for å være lavrisiko-kunde og dermed påføre forsikringsselskapet tap, dersom den kontrakten som er beregnet for høyrisiko-kunder ikke er tilstrekkelig god. Det viser seg at dette fører til at høy-

6. Jf. litteraturlisten bakerst i rapporten.

risiko-kunden tilbys en kontrakt som gjør at hun kommer bedre ut av det enn uten forsikring (og ikke bare like godt). Samtidig er det ingen grunn til ikke å gi en slik kunde full forsikring, slik at løsningen innebærer full forsikring for høyrisiko-kunden.

For lavrisiko-kunden er situasjonen omvendt. Det er ingen gevinst knyttet til å utgi seg for å være en høyrisiko-kunde, slik at lavrisiko-kunden tilbys en kontrakt som gjør at hun kommer like godt ut av det som uten forsikring. Samtidig er det ikke mulig å tilby lavrisiko-kunden full forsikring fordi høyrisiko-kunden vil foretrekke en fullforsikringskontrakt som aksepteres av lavrisiko-kunden, framfor den fullforsikringskontrakten som er beregnet for høyrisiko-kunden. Løsningen innebærer dermed delvis forsikring for lavrisiko-kunden. I figur 4.5.2a er løsningen skissert.



Figur 4.5.2a Optimal kontrakter i forsikring

4.5.3 Behandling av problemet med ugunstig utvalg og moralsk hasard i forsikringskontrakter

Eksemplet ovenfor gir et klart forenklet bilde av hvilke problemer forsikringsselskaper står overfor ved vurdering av forsikringskontrakter. I tillegg forutsettes forsikringsselskapet å være i en monopolsituasjon, slik at det ikke tas hensyn til hvordan konkurransen i forsikringsmarkedet kan påvirke de kontraktene som tilbys. Eksemplet kan likevel illustrere enkelte sider ved hvordan problemer med ugunstig utvalg behandles i forsikringskontrakter.

Utformingen av kontrakter, og spesielt risikodelingen mellom forsikringsselskapet og forsikringstakerne, vil være viktig når det foreligger problemer med ugunstig utvalg eller moralsk hasard. For eksempel vil forsikring mot uførhet typisk gi et noe lavere inntektsnivå enn det den forsikrede har som yrkesaktiv. Dette kan både skyldes at forsikringsselskapet ikke kan fastsette korrekt uførerisiko for hver enkelt forsikringstaker (ugunstig utvalg), og at klassifiseringen som ufør/ikke-ufør muligens kan påvirkes av forsikringstakeren uten at dette er observerbart for forsikringsselskapet (moralisk hasard). Generelt vil ulike former for *egenandeler* være sentrale i mange forsikringsavtaler. Utforming av ulike typer kontrakter som indirekte skiller ulike kunder gjennom kundenes egne valg, kan tolkes som en form for *prisdis-*

kriminering som tar hensyn til at det ikke er mulig med direkte styring av hvilke kundegrupper som skal anskaffe de enkelte kontraktstypene.

Et dynamisk aspekt som ikke kommer fram i det stiliserte eksempelet, er *begrensninger i adgangen til å endre eksisterende kontrakter*. Dette vil være mest typisk for kontrakter der forsikringstakeren kan tape sin pensjonsformue ved død (kontrakter med negativ udekket risiko). Et eksempel på en slik kontrakt kan være en løpende livrente uten livsforsikringselement. Ved en slik kontrakt vil hele premiebeløpet med rente og rentesrente tilfalle forsikringsselskapet dersom den forsikrede dør i kontraksperioden. Dersom den forsikrede ønsker et kontantbeløp i stedet for forsikringen, er det nærliggende for forsikringsselskapet å tro at den forsikrede har oppdaget mulige helseproblemer. Forsikringstakere som ønsker gjenkjøp, vil dermed ikke utgjøre et tilfeldig utvalg av forsikrede. For å unngå slik seleksjon mot selskapet vil det normalt foreligge begrensninger for gjenkjøp av denne type kontrakter.

Det stiliserte eksempelet får heller ikke fram forsikringsselskapets muligheter til å innhente informasjon og *differensiere forsikringsbetingelsene mellom ulike grupper av forsikringstakere*. For eksempel vil forsikringer med kollektiv tariff knyttet til yrke eller profesjon til dels kunne reflektere at risikoen for disse gruppene kan variere i forhold til risikoen for et tilfeldig tverrsnitt av befolkningen med samme alder og observerbare helsekarakteristika. (I praksis vil også markedsførings- og administrasjonskostnader være sentrale ved fastsettelse av kollektive tariffer.) Dersom hver gruppe tilbys en forsikringskontrakt og de ulike kontraktene har ulik pris for samme type ytelse, kan dette sammenliknes med prisdiskriminering der enkelte grupper av forbrukerne må betale den prisen de blir tilbudt, og ikke har mulighet til å kjøpe varen eller tjenesten til en eventuell lavere pris som kan bli tilbudt til andre grupper. I økonomisk terminologi sier vi at det ikke er arbitrasjemuligheter mellom gruppene.

4.6 FORSIKRING OG SKATTEPLANLEGGING

4.6.1 Innledning

I dette avsnittet drøftes hvilke virkninger gunstig skattemessig behandling av forsikringsprodukter kan tenkes å ha på aktørenes tilpasninger. Et sentralt spørsmål er hvilke betingelser som må være oppfylt dersom skattemessig forskjellsbehandling av forsikringssparing eller andre spareformer skal øke samlet sparing.

4.6.2 Kvoteordninger for banksparing

For å illustrere mulighetene for skatteplanlegging, skal vi først drøfte hvordan en gunstig kvoteordning for banksparing som for eksempel den tidligere SMS-ordningen, vil virke på samlet sparing. Hovedbestemmelsen i en slik ordning er at sparing innenfor en bestemt beløpsgrense gir høyere avkastning enn annen sparing på grunn av fradrag i skatt eller skattbar inntekt for innbetalt beløp.

Individens spareatferd blir nærmere drøftet i "*Sparing, kapitaldannelse og inntektsutvikling*" i kapittel 8, og vi skal i det følgende kun forholde oss til relativt enkle eksempler. Vi skal likevel foreta en drøfting av i hvilken grad de konklusjonene som framkommer påvirkes av de forutsetningene som blir gjort.

Vi antar at vi har et individ som lever i to perioder, og som har en gitt inntekt i hver periode. Individet har en *nyttefunksjon* definert over forbruk i de to periodene, og kan låne og spare til en gitt markedsrente. I tillegg kan individet spare innenfor en bestemt beløpsgrense til en avkastning som er høyere enn markedsrenten. Denne

meravkastningen kan tolkes som en skattemessig gunstigere behandling av en bestemt spareform. Vi ser bort fra preferanser over arv, som drøftes i "[Sparing, kapitaldannelse og inntektsutvikling](#)" i kapittel 8.

Et viktig resultat blir nå at det *uavhengig av individets nyttefunksjon vil være optimalt å utnytte den skattemessig begunstigede sparekvoten fullt ut*. Dette vil være tilfelle selv om ønsket sparing er negativ slik at individet vil ta opp lån i den første perioden. Det optimale vil nå være å spare hele den skattemessig begunstigede sparekvoten, og så låne slik at den ønskede forbrukstilpasningen realiseres. Det å observere at en skattemessig gunstig spareordning utnyttes fullt ut, er dermed ikke på noen måte tilstrekkelig til å konkludere med hensyn til virkning på samlet sparing.

En annen viktig konklusjon vil være at en skattemessig begunstiget kvoteordning kun vil gi virkninger på *gjennomsnittlig avkastning* av sparing, mens den marginale avkastningen individene står overfor fortsatt er lik den ordinære markedsrenten. I økonomiske terminologi vil vi dermed ha en ren inntektseffekt som vil være lik nåverdien av skattefordelen ved full utnyttelse av kvoteordningen, mens substitusjonseffekten vil være lik null. Dersom individene ønsker å forbruke mer i begge perioder når inntekten øker, vil dermed den private sparingen (som er nødvendig for å øke forbruket i den andre perioden) øke som følge av den skattemessig begunstigede spareordningen. Dette er imidlertid en følge av at individenes inntekt øker i den første perioden, og ikke en følge av at individene på marginen står overfor andre vilkår i kapitalmarkedet. Mer generelt vil ulik beskatning av ulike former for finansiell sparing som er perfekte substitutter, ha realøkonomiske virkninger via redusert proveny på grunn av lavere gjennomsnittsskatt, og ikke fordi slik ulik beskatning i seg selv gir opphav til skattekiler i realøkonomisk forstand.

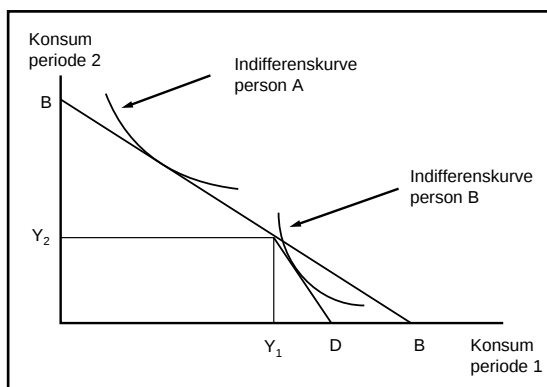
Motstykket til den økte private sparingen vil være et fall i offentlig sparing lik skattefordelen ved full utnyttelse av spareordningen. Siden individene etter forutsetningene vil benytte noe av sin økte inntekt til å øke forbruket i første periode, vil økningen i privat sparing være mindre enn reduksjonen i offentlig sparing. *På denne måten vil dermed skattemessig begunstigede spareordninger alt annet like kunne redusere samlet sparing i økonomien.*

Forutsetningen om lik sparerente og lånerente er åpenbart ikke realistisk, og dette kan i noen grad endre konklusjonene over. Vi vil derfor drøfte hvordan virkningene vil bli med en lånerente som er høyere enn sparerenten, men fortsatt lavere enn avkastningen på den skattemessig begunstigede kvoten. For individer med initial sparing utover den skattemessig begunstigede kvoten eller med negativ sparing, vil vi fortsatt bare ha en inntektseffekt som omtalt over. For individer med positiv sparing som er lavere enn denne kvoten, er imidlertid forholdet noe mer komplisert.

La den marginale tidspreferanseraten for individet betegne hvor mye konsum individet må ha i den andre perioden for å avstå fra en enhet konsum i første periode. Individet vil tilpasse seg slik at den marginale tidspreferanseraten vil være lik markedsrenten, som for individer med positiv sparing er det samme som sparerenten. Siden lånerenten er høyere enn sparerenten, vil dermed lånerenten være høyere enn den marginale tidspreferanseraten. For å utnytte hele den skattemessig begunstigede kvoten, vil dermed et nyttemaksimerende individ med en slik tilpasning finansiere deler av kvoten ved økt sparing. *Dette vil dermed isolert sett øke den private finanssparingen utover det den rene inntektseffekten skulle tilsi.* Dersom lånerenten stiger med økende gjeldsbelastning, vil en slik effekt også kunne oppstå for individer som i utgangspunktet har negativ sparing. Dette er illustrert i boks 4.6.2a.

Boks 4.6.2a Konsumtilpasning og sparing

Med inntekter Y_1 og Y_2 i første og andre periode, og med markedsrente r , får konsumenten et intertemporalt budsjettvilkår gitt ved linjen BB. Dersom lånerenten er høyere enn sparerenten, vil budsjettvilkåret i stedet være gitt ved linjen BD.



Figur 4.6.2a Konsumtilpasning og sparing

Tilpasning finner sted der budsjettlinjen tangerer konsumentens indifferenskurve; konsumenten tilpasser seg slik at markedsrenten er lik den marginale tidsprefranseraten. I figuren er det tegnet inn en indifferenskurve for to ulike individer. Person A tilpasser seg ved å spare i første periode, mens person B låner i første periode. I figuren er person Bs tilpasning illustrert i en situasjon hvor lånerenten er høyere enn sparerenten, og man ser da at de to individene i sin tilpasning har ulike marginal tidsprefranserate.

En skattemessig begunstiget spareordning vil, dersom den den utnyttes, framkomme i figuren som en inntektseffekt ved at budsjettlinjen forskyves utover i diagrammet. Virkninger på den samlede sparingen at det introduseres en skattemessig begunstiget spareordning, vil avhenge av individenes tilpasning før ordningen innføres.

Dersom forskjellen mellom innlånsrente og utlånsrente reflekterer verdien av de ressursene som benyttes for å produsere finansielle tjenester, vil det være en realøkonomisk ressursbruk knyttet til individenes porteføljetilpasning. Disse ressursene kunne alternativt vært benyttet i andre anvendelser. *Kostnadene ved individenes tilpasning av sine porteføljer som følge av skattemessig begunstigede skatteordninger, vil dermed representere et samfunnsøkonomisk tap.*

På samme måte som ulike låne- og sparerenter, vil også *rasjonering i kredittmarkedet* kunne påvirke den private sparingen via andre kanaler enn en ren inntektsvirkning. Dette kommer klarest fram dersom vi antar at et individ er helt forhindret fra å ta opp lån i kapitalmarkedet. Dersom individet ikke har tilstrekkelige sparemidler i utgangspunktet, vil utnyttelse av en skattemessig begunstiget sparekvote måtte finansieres ved økt sparing. Dette vil også føre til at individet ikke vil ønske å utnytte den skattemessig begunstigede kvoten fullt ut dersom den marginale tidsprefranseraten blir høyere enn den marginale avkastningen inkludert skattefordelen. Rasjonering i kredittmarkedet (utenom eventuelle reguleringer) vil være knyttet

til asymmetrisk informasjon som er drøftet i "*Forsikring med asymmetrisk informasjon – moralsk hasard og ugunstig utvalg*" i avsnitt 4.5 for forsikringsprodukter.⁷

Rasjonering i kredittmarkedet vil også kunne gjøre at en eventuell *bindingstid* vil kunne ha betydning for den optimale tilpasningen. Dersom kredittmarkedene fungerer perfekt, er det kun nåverdien av skattefordelen som vil ha betydning, og ikke når de oppsparte beløpene kan anvendes. Med rasjonering i kredittmarkedene, vil det imidlertid være mulig at ikke-likvid sparing i mindre grad vil kunne fungere som sikkerhet for låneopptak enn sparing med høyere likviditetsgrad. Dette gjør at forutsetninger om bindingstid kan øke privat sparing dersom det er innslag av kredittrasjonering.

Rasjonering i kredittmarkedet må i prinsippet vurderes i forhold til individenes samlede inntekts- og formuesposisjon. Flere studier har forsøkt, ved hjelp av mikrodata, å anslå omfanget av husholdninger som er regulert i kredittmarkedet. Hall og Mishkin (1982) konkluderer med at om lag fire femtedeler har en atferd som om de maksimerer nytte over en lang tidshorisont, mens konsumet for den resterende gruppen følger disponibel inntekt. For den gruppen der konsumet følger disponibel inntekt, er det imidlertid ikke mulig å si om dette skyldes kredittrasjonering eller at husholdningene ikke planlegger på lang sikt.

4.6.3 Forsikringssparing

Forsikringselementet i en kapitalforsikring eller en livrente (forsikring mot et langt liv), gjør at banksparing og sparing i forsikringsmarkedet i utgangspunktet ikke er perfekte substitutter. Siden avkastningen er knyttet til tilstanden død/ikke-død, vil den forsikrede heller ikke uten videre kunne konstruere porteføljer med tilsvarende avkastning i alle tilstander ved bruk av andre finansinstrumenter. Dette vil kreve en risikoforsikring som fullstendig utjevner avkastningen mellom tilstandene død/ikke-død.

Dersom vi betrakter boks 4.3.3a, ser vi at en sammensatt livsforsikring som er slik at forsikringsbeløpet til enhver tid er lik størrelsen på premiereserven (med tillegg av eventuelle fondsmidler), vil ha samme avkastning som annen finansiell sparing uavhengig om den forsikrede lever eller ikke. *En skattemessig gunstig kvoteordning for forsikringsprodukter vil dermed i utgangspunktet ha samme virkninger som en kvoteordning for banksparing, dersom forsikringsmarkedene faktisk tilbyr slike produkter der avkastningen er uavhengig av død/ikke-død.*

Enkelte forhold kan gjøre at de realøkonomiske virkningene av skattemessig gunstig behandling av forsikringssparing, kan avvike fra tilsvarende virkninger for banksparing. Dersom forsikringsprodukter er mer kompliserte enn bankprodukter, kan kostnadsdelen av forsikringsproduktet være større enn tilsvarende rentemargin/direkte prising av bankprodukter. Som omtalt under "*Kvoteordninger for banksparing*" i punkt 4.6.2, vil slike forhold isolert sett øke den private finanssparingen utover det den rene inntektseffekten skulle tilsi.

Dersom forsikringsprodukter oppfattes som mer kompliserte enn annen finansiell sparing, vil innslaget av kredittrasjonering også kunne være mer betydelig når individenes finansielle aktiva er knyttet til forsikringsprodukter. På samme måte som for annen finanssparing, vil imidlertid mulighetene for kredittrasjonering måtte vurderes i forhold til den totale inntekts- og formuesposisjonen for et individ, og ikke i forhold til hvorvidt en type finansobjekter i individets portefølje isolert sett er velegnet som sikkerhet for låneopptak.

7. For en bred drøfting av rasjonering i kredittmarkeder, se NOU 1989: 4, Vedlegg 4, «Imperfeksjoner i avregulerte kredittmarkeder» av Jon Strand og Bent Vale.

Dersom markedsløsningen for forsikringsprodukter gir samme mulighet for *skatteplanlegging* eller *skattearbitrasje* som ved skattemessig gunstig behandling av annen finansiell sparing, kan myndighetene ønske å regulere hvilke former for forsikringssparing som gir skattefordeler. En mulighet er å fastsette at ordningene skal ha et såkalt *forsikringselement*, slik at premiereserven til enhver tid er forskjellig fra forsikringsbeløpet. Dette gjør at avkastningen vil variere med tilstandene død/ikke-død, og forsikringsproduktet vil ikke være et perfekt substitutt til annen finansiell sparing. På denne måten kan effekten av gunstig skattemessig behandling bli forskjellig fra hva den rene inntektseffekten skulle tilsi, jf. "*Kvoteordninger for banksparing*" i punkt 4.6.2.

Regulering av hvilke former for forsikringssparing som gir skattefordeler, vil også kunne ha betydning for hvorvidt forsikringssparing kan fungere som sikkerhet for låneopptak. I hovedsak vil bare forsikringer med gjenkjøpsverdi kunne fungere som pantsikkerhet for låneopptak, selv om også annen forsikringssparing kan bedre individenes reelle mulighet til å ta opp lån. Dersom skattefordelen er knyttet til pensjonsforsikringer uten gjenkjøpsverdi, vil dermed innslaget av kredittrasjonering kunne øke, og den private finanssparingen isolert sett kunne øke utover det den rene inntektsvirkningen skulle tilsi.

Regulering av markedet for å unngå skattemessig gunstig behandling av forsikringsprodukter som i realiteten er bankprodukter, vil kunne medføre at ressurser i forsikringsnæringen benyttes til å utforme nye produktvarianter som faller inn under regelverket om gunstig skattemessig behandling. Alternativt inviterer slike ordninger til omfattende diskusjoner mellom myndighetene og forsikringsnæringen om hvilke produkter som faktisk skal falle inn under dette regelverket. Slike *innflytelsesaktiviteter* («*rent-seeking*»-atferd) vil bidra til å trekke ressurser bort fra produktiv virksomhet, og må i utgangspunktet oppfattes som en kostnad ved markedsregulering som følge av ulik skattemessig behandling av nære substitutter.

Regulering av markedet vil også åpne for tilpasninger blant forsikringstakerne. Dersom for eksempel skattefordeler er knyttet til forsikringer med negativ udekket risiko, vil en forsikringstaker samtidig kunne kjøpe en separat livsforsikring med et utbetalt beløp som svarer til premiereserven for den skattemessig gunstige forsikringen. På denne måten vil forsikringstakeren sikre seg en avkastning som for vanlig finansiell sparing, uten å bryte de formelle reglene for hvilke forsikringer som skal være skattemessig gunstige. På samme måte som ved uregulerte markeder, vil imidlertid en slik tilpasning kunne påvirkes av kostnadsdelen i forsikringskontrakter.

Forsikringsprodukter er videre i stor grad knyttet opp til arbeidsforhold som en tjenestepensjonsforsikring. For å vurdere mulighetene for skatteplanlegging er det derfor i prinsippet nødvendig også å behandle forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. I hovedsak er det imidlertid grunn til å anta at de realøkonomiske konsekvensene av gunstig beskatning vil være like enten subsidiene gis til arbeidsgiver eller arbeidstaker.

4.6.4 Markedsrisiko og skatteplanlegging

I "*Forsikring og risiko i kapitalmarkedet*" i avsnitt 4.4 er det foretatt en drøfting av markedsrisiko i tilknytning til forsikringsprodukter. Vi skal i det følgende kort vise at aksjeplasseringer ved bruk av *opsjoner* kan gi samme avkastning som en sikker finansiell plassering. På denne måten vil gunstig beskatning av aksjesparing eller forsikringssparing med avkastningen knyttet til en aksjeportefølje (unit linked), kunne gi opphav til rene inntektseffekter som drøftet under "*Kvoteordninger for banksparing*" i punkt 4.6.2 og "*Forsikringssparing*" i 4.6.3. Det er imidlertid grunn

til på anta at transaksjonskostnadene ved slike operasjoner kan bli høye, samtidig som det vil være nødvendig med noe kjennskap til finansmarkeder. Disse to forholdene gjør at det faktiske omfanget av slik skatteplanlegging vil være begrenset for individuelle forsikringstakere.

En såkalt put-opsjon gir rett til å selge en aksje for en fastsatt pris på en bestemt dato. Tilsvarende gir en såkalt call-opsjon rett til å kjøpe en aksje til en fastsatt pris på en bestemt dato. Dersom man eier en aksje og samtidig kjøper en put-opsjon på aksjen (erverver rett til å selge aksjen) og selger en call-opsjon på den samme aksjen (forplikter seg til å selge aksjen) til samme pris og med samme forfallsdato, vil avkastningen bli identisk med avkastningen på en risikofri plassering. Dette forholdet som kalles *put-call paritet*, gjør dermed at en skattemessig gunstig ordning for aksjesparing i prinsippet kan konverteres til en risikofri ordning med de egenskapene som ble drøftet under "*Kvoteordninger for banksparing*" i punkt 4.6.2. Dersom ordningen er knyttet til forsikringssparing i en unit linked-kontrakt, er det i tillegg nødvendig å la forsikringsbeløpet følge størrelsen på premiereserven.

4.7 PENSJONER OG ARBEIDSMARKED – PENSJONSOPPTJENING OG EIENDOMSRETT TIL OPPSATTE YTELSE

4.7.1 Innledning

Ved den tidsprofilen for premieinnbetaling som i dag benyttes i de fleste tjenestepensjonsordninger, øker premiene progressivt med arbeidstakerens alder når det er nominell lønnsøkning. Dette øker arbeidsgiverens totale kostnader ved å sysselsette eldre arbeidstakere, og kan bidra til begrenset mobilitet av eldre arbeidskraft og sterkere incentiver til førtidspensjonering. Tidspunktet for pensjonering kan også påvirkes dersom en pensjonsrettighet kun vil tilfalle arbeidstakeren dersom hun faktisk avslutter sin yrkesaktivitet. Dette er i hovedsak tilfelle for AFP-ordningen.

4.7.2 Kort om lønnsdannelse

Den enkleste beskrivelsen av arbeidsmarkedet er som et ordinært varemarked der arbeidsgiveren tar lønnen for gitt og anskaffer den mengde arbeidskraft som gjør bedriftens økonomiske resultat best mulig. I et slikt marked må lønnen fastsettes slik at kostnadene ved en ekstra enhet arbeidskraft skal være lik verdien av det denne arbeidskraften produserer. Sett fra arbeidstakerens synspunkt vil lønnen på marginen være lik verdien av mer fritid. På denne måten klareres arbeidsmarkedet og arbeidsledighet blir i tilfelle en frivillig beslutning for hver enkelt arbeidstaker. En slik frikonkurransemodell vil være en meget sterk forenkling av forholdene i arbeidsmarkedet.

I virkeligheten vil arbeidsmarkedet være et meget komplisert marked der både forhold som risikodeling, forhandlinger mellom arbeidstaker og arbeidsgiver og problemer med asymmetrisk informasjon vil påvirke sysselsetting og lønnsnivå. Slike forhold kan også lede til ufrivillig arbeidsledighet i den forstand at ikke alle som ønsker det, kan få arbeid til gjeldende markedslønn.

Det finnes en rekke teorier som forklarer tilpasningen i arbeidsmarkedet. Teoriene vektlegger gjerne ulike sider av avvik fra frikonkurransemodellen. Blant de mest benyttede teoriene er *fagforeningsmodeller* som vektlegger markedsrett og forhandlingssituasjoner mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, og teorier om *effektivitetslønn* som blant annet tar utgangspunkt i arbeidsgivers kostnader ved å observere hver enkelt arbeidstakers faktiske produktivitet.

Utvalget vil ikke gå inn på en mer detaljert vurdering av modeller for arbeidsmarkedet. I forhold til opptjeningsprofilen for tjenstepensjonsordninger, vil det imidlertid være et sentralt poeng at få modeller vil predikere en så fleksibel lønnsdannelse at tilleggskostnader med ulike kostnader for ulike aldersgrupper, vil slå ut i motsvarende endringer i lønnsnivå. Det er derfor grunn til å anta at tidsprofilen for premieinnbetaling vil ha realøkonomiske virkninger i arbeidsmarkedet, selv om en ikke kan se bort fra at tidsprofilen på premieinnbetalinger i tjenstepensjonsordninger kan påvirke lønnsprofilen over yrkeskarrieren. Utvalget er ikke kjent med empiriske undersøkelser som analyserer forholdet mellom lønnsdannelsen og tidsprofilen for innbetalinger til tjenstepensjonsordninger.

4.7.3 Mulige tidsprofiler for tjenstepensjoner

En tjenstepensjonsordning kan for eksempel ha som formål å gi arbeidstakeren en samlet pensjon (inkludert folketrygdytelser) som utgjør en viss andel av arbeidstakerens sluttlønn. Siden både lønnsutvikling, folketrygdytelser og fondsavkastning er usikre størrelser, vil det generelt foreligge usikkerhet om hvilke årlige premiebetalinger som er tilstrekkelige for å oppnå et slikt mål. En slik usikkerhet forhindrer imidlertid ikke at det vil foreligge et uendelig antall premieprofiler som med tillegg av forventet avkastning vil gi en forventet sluttverdi som er tilstrekkelig til å sikre det ønskede pensjonsnivå. Rent forsikringsteknisk er det dermed vanskelig å finne en klar begrunnelse for en sterkt progressiv premieprofil.

De premieinnbetalingene som i dag normalt benyttes i private tjenstepensjonsordninger, gir en konstant premieprofil når det ikke er nominell lønnsøkning. Siden det påløper rente og rentesrente av premieinnbetalingene, vil dette svare til at opptjeningen av pensjon (målt som reell opptjeningsgrad) øker mest i de første årene når det ikke er nominell lønnsøkning i opptjeningsperioden. Dersom det er nominell lønnsøkning, vil premien stige mer over tid desto høyere lønnsøkningen er. Tilsvarende vil opptjeningen av pensjon gå over til å stige mest i de siste årene før pensjonsalder når den nominelle lønnsøkningen i opptjeningsperioden blir høyere. I figur 4.7.3a og 4.7.3b er det vist hvordan realverdien av premien og opptjeningen av pensjon vil utvikle seg over opptjeningstiden med ulike forutsetninger om nominell lønnsøkning.

Figur 4.7.3a Realverdi premie

Figur 4.7.3b Opptjening av pensjon

Bestemmelsene om at arbeidstakere som har vært kort tid i arbeidsgivers tjeneste, kan holdes utenfor pensjonsordningen eller ikke ha rettighet til oppsatt pensjon (jf. omtale i "[Tjenstepensjonsforsikring etter skatteloven](#)" i avsnitt 5.7), gjør

at opparbeidingen av rettigheter er særlig lav i begynnelsen av en arbeidstakers karriere. I bransjer der det er vanlig med hyppig skifte av arbeidsgiver, vil en arbeidstaker kunne sitte igjen med lite eller ingen oppsatt pensjon selv etter en lang yrkeskarriere.

Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt, kan det være grunn til å anta at en jevn fordeling av kostnadene ved pensjonsordninger gir minst negative utslag i arbeidsmarkedet. La oss betrakte en enkel modell der verdien av arbeidskraftens grenseprodukt er lik summen av lønn og premiebetaling, og lønnsutviklingen er relativt jevn over yrkeskarrieren. Dersom verdien av arbeidskraftens grenseprodukt også er relativt stabil over tid, vil likevekt i arbeidsmarkedet kreve jevne premieinnbetalinger. Dersom premieinnbetalingene i en periode er særlig høye, vil summen av lønns- og premiebetaling overstige verdien av den arbeidskraften på marginen produserer, og sysselsettingen vil derfor måtte reduseres, jf. nærmere omtale i "[Pensjoner og arbeidsmarked – en sammenfatning](#)" i punkt 4.7.7.

Med usikkerhet kan hensynene som er omtalt over tilsi en degressiv premieprofil. Ved å bygge opp reserver på et tidlig tidspunkt i karrieren, når det er mange år å fordele kostnadene på, vil arbeidstakeren på denne måten forsikre seg mot å foreta store innbetalinger fordelt på få år sent i karrieren, dersom for eksempel lønnsveksten blir uventet høy.

4.7.4 Eiendomsrett til oppsatte pensjoner – risikodeling mellom arbeidstaker og arbeidsgiver

I drøftingen i "[Mulige tidsprofiler for tjenstepensjoner](#)" i punkt 4.7.3 er det ikke tatt hensyn til at andre enn arbeidstakeren kan ha eiendomsrett til de beløpene som innbetales til pensjonsordningen. Dette vil imidlertid ofte være tilfelle. I tjenstepensjonsordninger vil arbeidsgiveren være forsikringstaker, og innbetalinger til premiefond eller pensjonsreguleringsfond vil ikke gi oppsatte rettigheter for arbeidstakeren. Overskudd på polisen i form av avkastning utover grunnlagsrenten, vil normalt bli henført til premiefondet, og dermed ikke øke den oppsatte pensjonsrettigheten for den enkelte arbeidstaker. På denne måten vil summen av premiereserve og fondsinnbetalinger kunne være tilstrekkelig til å dekke pensjonsytelser uten økte innbetalinger fram mot pensjonsalder, selv om premieinnbetalingene isolert sett viser en progressiv profil. Sett fra arbeidsgiverens side vil dermed ikke *samlede innbetalinger* til en pensjonsordning nødvendigvis måtte øke når arbeidstakernes gjennomsnittsalder øker, selv om *premieinnbetalingen* for hver enkelt arbeidstaker blir klart høyere.

De begrensede mulighetene til å anvende fondsreserver antyder at opptjeningsprofilen for tjenstepensjonsforsikringer kan påvirke arbeidskraftmobilitet mer enn den påvirker incentivene til førtidspensjonering. En bedrift som planlegger nedtrapping og har bygget opp midler i premiefond og pensjonsreguleringsfond, kan etter gjeldende regler ikke anvende disse midlene til andre formål enn pensjonsutbetalinger. Selv om den enkelte arbeidstaker ikke har oppsatte rettigheter til disse midlene, vil fondene likevel kunne ha begrenset alternativ verdi for arbeidsgiveren fordi midlene er bundet på denne måten. For en arbeidsgiver som øker sysselsettingen og dermed ikke har bygget opp tilstrekkelige fond, vil dette ikke være tilfelle. Midlene som skal benyttes til senere pensjonsutbetalinger vil ikke være bundet *ex ante*, og kostnaden ved å ansette eldre arbeidstakere med begrensede oppsatte pensjonsrettigheter, vil kunne være betydelig.

Når en arbeidstaker skifter arbeid vil hun ta med seg eventuelle pensjonsrettigheter fra sitt tidligere arbeidssted. I privat sektor vil pensjonsrettigheten normalt være en fripoliseverdi der arbeidstakeren er forsikringstaker, mens oppsatte pen-

sjonsrettigheter i offentlig sektor vil være ytelsesbaserte og knyttet til sluttlønn, jf. omtale i "[Beskrivelse av regelverk for opparbeiding og tildeling av pensjonsrettigheter](#)" i kapittel 5. Dersom den nye arbeidsgiveren også har en tjenstepensjonsordning, vil det måtte tas stilling til om opparbeidede pensjonsrettigheter skal koordineres med tjenstepensjonsordningen på det nye arbeidsstedet. Ved en slik koordinering må det blant annet tas stilling til hvordan ulikheter mellom ny og gammel ordning i form av *pensjonsgrunnlag*, *pensjonsberegning* og *tidsprofil for opparbeiding av pensjonsrettigheter* skal behandles. Som omtalt i "[Beskrivelse av regelverk for opparbeiding og tildeling av pensjonsrettigheter](#)" i kapittel 5, er de ulike pensjonsordningene i offentlig sektor fullt koordinert ved at ordningene som hovedregel følger samme regler for pensjonsgrunnlag, pensjonsberegning og opparbeiding av pensjonsrettigheter, slik at en arbeidstakers videre opptjening av pensjon ikke endres ved skifte av jobb innen offentlig sektor. Et tilsvarende regelverk gjelder ikke ved skifte av jobb innen privat sektor eller mellom privat sektor og offentlig sektor.

Eiendomsretten til premiefond vil være nært knyttet til spørsmålet om *risikodeling* mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Betrakt en tjenstepensjonsordning som er fullt ut ytelsesbasert i den forstand at arbeidstakerne er sikret en fast ytelse for eksempel målt som andel av sluttlønn, uavhengig av hvilken avkastning som oppnås på fondsmidlene. Arbeidstakerne bærer derfor ikke noe av den markedsrisikoen som er knyttet til forvaltning av fondsmidler (selv om det kan være risiko knyttet til lønnsutviklingen). Siden det i det minste vil være knyttet systematisk risiko til realrenteutviklingen, vil det være knyttet noe risiko til realavkastningen på fondsmidlene selv ved plassering i aktiva med høy grad av sikkerhet. Med fastlagte ytelser for arbeidstakerne vil denne risikoen måtte bæres av arbeidsgiver, dersom vi ser bort fra den risikoen som kan ligge på forsikringsselskapet ved at det er garantert visse minimumsytelser gjennom fastsettelse av grunnlagsrente. Siden grunnlagsrenten er beregnet ut fra konservative forutsetninger, vil som hovedregel politen gi et overskudd som tilføres premiefondet.

Risikodelingen ved en individuell pensjonsforsikring som EPES vil nødvendigvis være forskjellig fra hva som er tilfelle for en tjenstepensjonsforsikring. Siden det her bare er to parter å fordele risikoen mellom, vil den markedsrisikoen som ikke ligger på forsikringsselskapet gjennom fastsettelse av grunnlagsrenten, måtte bæres av den forsikrede. Slike individuelle forsikringer vil dermed i realiteten ha karakter av å være innskuddsbaserte ordninger, jf. omtale av dette begrepet i "[Forsikring og risiko i kapitalmarkedet](#)" i avsnitt 4.4.

4.7.5 Muligheten for markedsløsninger

Dersom opptjeningsprofilen på tjenstepensjoner bidrar til å redusere mobiliteten i arbeidsmarkedet, er det et nærliggende spørsmål om dette problemet kan løses i markedet, eller om offentlige inngrep er ønskelige.

Dersom en bedrift endrer opptjeningsprofilen for sine tjenstepensjonsordninger slik at de ansattes oppsatte rettigheter øker, vil dette øke mobiliteten for bedriftens egne ansatte. Bedriften fortsetter imidlertid å ha høye kostnader ved å ansette arbeidstakere fra bedrifter som opprettholder en progressiv opptjeningsprofil. Løsningen på et slikt spill mellom ulike bedrifter vil kunne bli at ingen av bedriftene endrer opptjeningsprofil, selv om alle bedriftene hadde kommet bedre ut ved å samarbeide om en annen profil. Dette spillet er illustrert i boks 4.7.5a.

Boks 4.7.5a En stilisert spillsituasjon om endring av opptjeningsprofil for tjenstepensjonsordninger

Muligheten for at en markedsløsning kan bidra til å endre en progressiv opptjeningsprofil i en tjenstepensjonsordning kan illustreres ved en enkel og stilisert spillsituasjon mellom to bedrifter, bedrift A og B. Dersom bedrift A endrer opptjeningsprofilen for sin tjenstepensjonsordning, slik at de ansattes oppsatte rettigheter øker, vil dette øke arbeidskraftsmobiliteten for bedriftens egne ansatte. Dersom bedrift B ikke endrer sin opptjeningsprofil, vil imidlertid bedrift A ha høye kostnader ved å ansette arbeidstakere fra bedrift B.

Vi antar at bedriftenes preferanser kan rangeres slik:

1. Kun den andre bedriften endrer opptjeningsprofil.
2. Begge bedriftene endrer opptjeningsprofil.
3. Ingen av bedriftene endrer opptjeningsprofil.
4. Kun ens egen bedrift endrer opptjeningsprofil.

Spillsituasjonen kan da illustreres som vist nedenfor.

Dersom bedrift A velger å endre opptjeningsprofilen på sine tjenstepensjonsordninger, vil bedrift B komme best ut ved ikke å endre sin opptjeningsprofil. Dersom bedrift A velger ikke å endre sin profil, vil det for bedrift B lønne seg å gjøre det samme. Begge bedriftene kjenner hverandres preferanser og strategier.

Likevekten i dette enkle spillet vil være at ingen av bedriftene endrer opptjeningsprofilen på sin tjenstepensjonsordning, selv om begge hadde kommet bedre ut ved å samarbeide om en annen profil (dette spillet er også kjent som «fangenes dilemma»).

Tabell 4.7a:

		Bedrift	
		B	
		Endre profil	Ikke endre profil
Bedrift A	Endre profil	(2,2)	(4,1)
	Ikke endre profil	(1,4)	(3,3)

Resonnementet ovenfor tar likevel bare hensyn til bedriftens posisjon ved ansettelse av arbeidstakere med relativt kort tid igjen til pensjonsalder. Innføring av et mindre progressivt opptjeningssystem ville trolig styrke bedriftens evne til å rekruttere yngre arbeidstakere som vil være interessert i å kunne være mobile i arbeidsmarkedet også utover i karrieren. Det er derfor ikke åpenbart at ensidige endringer i opptjeningsprofil totalt sett vil endre en bedrifts konkurranseposisjon i arbeidsmarkedet i negativ retning.

Skattereglene kan også påvirke innbetalingsprofilen for tjenstepensjonsordninger. Dersom avkastningen på midler i premiefondet ikke beskattes, og det er mulig å tilbakeføre midler fra premiefond som er større enn nødvendig for å sikre pensjonsutbetalinger, vil bruk av premiefondet kunne gi en vesentlig skattekreditt for bedriften. Dette kan gjøre at bedriften vil ønske å holde midler i premiefondet

så lenge som mulig, framfor å benytte midler til premieinnbetalinger. På denne måten kan skattereglene gi incentiver til en progressiv premieprofil.

4.7.6 Pensjoner og yrkesaktivitet

Under "*Eiendomsrett til oppsatte pensjoner – risikodeling mellom arbeidstaker og arbeidsgiver*" i punkt 4.7.4 ble det foretatt en drøfting av hvordan høye premieinnbetalinger mot slutten av karrieren kan lede til lav mobilitet i arbeidsmarkedet og lavere sysselsetting. Et annet problem foreligger dersom verdien av en pensjonsrettighet vil tilfalle arbeidstakeren kun dersom hun faktisk avslutter sin yrkesaktivitet.

Ordningen med avtalefestet pensjon er et eksempel på en ordning med slike egenskaper. Uten en slik ordning vil en arbeidstaker som vurderer å gå av med pensjon, vurdere den ekstra arbeidsinntekten ved å fortsette å jobbe mot verdien av den fritiden vedkommende får ved å gå av med pensjon. Siden lønnsinntekt beskattes, vil det allerede i utgangspunktet være et avvik mellom optimale private beslutninger og optimale samfunnsøkonomiske beslutninger, i den forstand at beskatningen vil trekke i retning av å gå av med pensjon tidligere enn det som er samfunnsøkonomisk ønskelig. Dette er i økonomisk forstand den samme type substitusjonsvirkning som vil være til stede når et individ vurderer omfanget av sin arbeidsinnsats i den yrkesaktive karrieren.

Ordningen med avtalefestet pensjon vil medføre at et individ som står overfor valget mellom å fortsette i arbeid eller pensjonere seg, taper både verdien av fritid og verdien av den avtalefestede pensjonen. *Den avtalefestede pensjonen vil dermed fungere på samme måten som en skatt på arbeid*, der substitusjonsvirkningen imidlertid kun vil relatere seg til beslutningen arbeid/ikke-arbeid, og ikke til antall arbeidstimer gitt at alternativet «arbeid» er valgt.

Aktuarielt oppbyggede pensjonsordninger vil i utgangspunktet ikke ha slike virkninger som er nevnt over, siden ett ekstra arbeidsår vil øke premiereserven for pensjonsordningen. Dersom ordningen ikke er actuarielt rettferdig i den forstand at premiereserven vokser med summen av avkastning og nye innbetalinger, vil imidlertid slike virkninger oppstå. Likeens kan virkninger på arbeidstilbudet oppstå i tilknytning til actuarielt rettferdige ordninger dersom det er innslag av kredittrasjoner eller høye transaksjonskostnader i kredittmarkedet, og uttaksbegrensninger i form av aldersgrenser e.l.

Dersom det er innslag av kredittrasjoner, vil adgang til tidligere uttak av pensjon ha samme virkning som økt inntekt for det enkelte individ, siden individets marginale tidspreferanser normalt vil være høyere enn markedsrenten. En slik inntektseffekt vil ha samfunnsøkonomiske effektivitetsvirkninger dersom det i utgangspunktet foreligger vridninger i form av skatt på lønn eller ikke-aktuarielle pensjonsordninger. Som hovedregel vil inntektseffekten bidra til å forsterke problemene med for tidlig pensjonering i forhold til det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Tilsvarende virkninger vil kunne oppstå dersom det er vesentlige forskjeller mellom innlånsrente og utlånsrente eller andre transaksjonskostnader i kredittmarkedet, jf. drøftingen av skatteplanlegging i "*Forsikring og skatteplanlegging*" i avsnitt 4.6.

De fleste empiriske studiene som omhandler pensjoner og yrkesaktivitet er knyttet til offentlige pensjonssystemer som folketrygden. AFP-ordningen som på vesentlige punkter er bygd opp etter samme mønster som ordningen med uførepensjon i folketrygden, vil imidlertid ha likheter med flere slike offentlige pensjonssystemer. Som omtalt i "*Realøkonomiske virkninger av et folketrygdsystem*" i avsnitt 8.3, er det vanskelig å trekke klare konklusjoner om virkningen på yrkesaktivitet ut fra de studiene som er utført. Tendensen synes likevel å trekke i retning av at offent-

lige pensjonssystemer kan ha bidratt til å redusere gjennomsnittlig pensjonsalder, jf. nærmere omtale i "[Realøkonomiske virkninger av et folketrygdsystem](#)" i avsnitt 8.3.

En teoretisk drøfting på amerikanske forhold av hvordan private pensjonsordninger kan påvirke pensjoneringsbeslutninger, er gitt i Kotlikoff og Wise (1987). I denne artikkelen konkluderes det med at private pensjonsplaner ofte gir betydelige incentiver til å avslutte karrieren ved den «normale» aldersgrensen for pensjonsplanen.

4.7.7 Pensjoner og arbeidsmarked – en sammenfatning

I det følgende skal vi sammenfatte enkelte av de sentrale begrepene i "[Pensjoner og arbeidsmarked – pensjonsopptjening og eiendomsrett til oppsatte ytelser](#)" i avsnitt 4.7 ved hjelp av noen enkle formler. Formlene bygger på forenklete forutsetninger om kapitalmarkedet og arbeidsmarkedet. I kapitalmarkedet tenker vi oss at fondsmidler kan plasseres til den sikre avkastningen r , og at det ikke foreligger andre plasseringsmuligheter. Vi ser dermed bort fra mulighetene for å avveie forventet avkastning mot risiko slik som omtalt i "[Forsikring og risiko i kapitalmarkedet](#)" i avsnitt 4.4. I arbeidsmarkedet antar vi at samlede lønnsytelser, som er summen av direkte lønn og premieinnbetaling til tjenstepensjon, til enhver tid er lik den marginale verdien av det arbeidskraften produserer. Tilsvarende vil summen av lønn og premieinnbetalinger på marginen være lik verdien av mer fritid. Som omtalt i "[Kort om lønnsdannelse](#)" i punkt 4.7.2, er dette ikke en realistisk beskrivelse av forholdene i arbeidsmarkedet. Til tross for disse forenklingene, vil en slik enkel modell kunne illustrere enkelte sentrale sider ved pensjoner og arbeidsmarked.

Vi tar utgangspunkt i pensjonsformuen på tidspunkt t , som vi betegner $P(t)$. Dersom denne pensjonsformuen plasseres i kapitalmarkedet, og det ikke innbetales nye premier, vil den ett år senere ha vokst med avkastningsraten i kapitalmarkedet. Vi definerer så netto tillegg til pensjonsformuen ved følgende formel:

$$N(t) = P(t+1) - P(t)(1+r) \quad (1)$$

Netto tillegg i pensjonsformue fra et år til neste, er dermed lik økningen i pensjonsformue utover renteavkastningen. En slik økning må i tilfelle skyldes nye premieinnbetalinger.

Dersom den direkte lønnen betegnes W , den marginale verdien av det arbeidskraften produserer betegnes M og den marginale verdien av fritid betegnes L , har vi med våre enkle forutsetninger følgende sammenheng i arbeidsmarkedet på ethvert tidspunkt.

$$M(t) = W(t) + N(t) = L(t) \quad (2)$$

Som omtalt over, sier denne formelen at den marginale verdien av det arbeidskraften produserer, skal være lik summen av direkte lønn og premieinnbetaling til tjenstepensjon, som igjen skal være lik den marginale verdien av fritid. I formelen ser vi bort fra skatt på lønnsinntekt eller eventuelt fradrag for innbetalt premie. Videre ser vi bort fra usikkerhet om levetid.

Betrakt først en premieprofil som gir høye premieinnbetalinger i slutten av karrieren. Dette svarer til en høy $N(t)$. Dersom det ikke skjer en tilsvarende reduksjon i direkte lønn, eller eventuelt en økning i produktiviteten, vil arbeidsgivernes samlede lønnsytelser på marginen bli høyere enn verdien av det arbeidskraften produ-

serer. Alt annet like vil dette føre til lavere sysselsetting ved at bedriftene ønsker å redusere antall ansatte.

Det motsatte forholdet vil være tilfelle dersom premieinnbetalingene er særlig lave i enkelte perioder, slik at $N(t)$ blir lav. Dette gjør at samlede lønnsytelser på marginen kan bli lavere enn verdien av fritid. Alt annet like, vil dette føre til lavere sysselsetting ved at arbeidstakerne ønsker å redusere sin arbeidstid. Dersom premieinnbetalingene er lave mot slutten av karrieren, for eksempel som følge av reduserte premieinnbetalinger etter ordinær pensjonsalder, vil en slik reduksjon i arbeidstid kunne gi utslag i at enkelte arbeidstakere velger å pensjonere seg.

I enkelte tilfeller vil $N(t)$ kunne være negativ. Ved å betrakte formel (1) ser vi at dette bare kan være tilfelle dersom arbeidstakeren ikke har full eiendomsrett til pensjonsformuen. En arbeidstaker med slik eiendomsrett, vil alltid være sikret en avkastning i kapitalmarkedet selv om premieinnbetalingene stoppes. Dette gjør at $N(t)$ aldri vil bli negativ med våre enkle forutsetninger om full sikkerhet og ett plasseringsobjekt.

En mulighet for å få et negativt netto tillegg til pensjonsformuen, vil være en tjenstepensjonsordning der premiereserven forrentes med en grunnlagsrente og det ikke innbetales nye premier etter «normal» pensjonsalder. Dersom grunnlagsrenten er lavere enn avkastningen i markedet, og overskudd på polisen tilføres bedriftens premiefond, vil dette føre til en negativ $N(t)$, og dermed økte incentiver til å gå av med pensjon.

Et enda klarere eksempel på et negativt netto tillegg til pensjonsformuen finner vi ved AFP-ordningen, der verdien av den avtalefestede pensjonen tapes ved å fortsette å jobbe. Dersom pensjonsformuen settes lik verdien av framtidige pensjonsytelser, vil pensjonsformuen P være lavere vurdert på tidspunkt $t+1$ enn på tidspunkt t , slik at $N(t)$ kan bli et stort negativt beløp. Selv om denne effekten i noen grad kan motsvares av at opptjeningen i tjenstepensjonsordninger ikke fortsetter for AFP-pensjonister, gjør dette trolig at AFP-ordningen gir sterke incentiver til tidligere pensjonering. Som omtalt under "*Pensjoner og yrkesaktivitet*" i punkt 4.7.6, svarer dette til en meget høy effektiv marginalsatt på den første kronen som tjenes for arbeidstakere som kan ta ut avtalefestet pensjon.

Statens virkemidler for eventuelt å påvirke pensjonenes virkninger i arbeidsmarkedet kan deles i to hovedgrupper. For det første kan *skatte- og tilskuddssystemet* benyttes til å påvirke bedriftenes og arbeidstakernes tilpasning. Det er grunn til å anta at dagens system med statlig tilskudd til AFP-ordningen gir et klart bidrag til reduksjon av gjennomsnittlig pensjonsalder. Som omtalt i "*Muligheten for markedsløsninger*" i punkt 4.7.5, kan manglende beskatning av midler i premiefond ha virkninger i arbeidsmarkedet gjennom å gi incentiver til en progressiv premieprofil.

Et annet sett av virkemidler vil være direkte regulering gjennom *regler og påbud om utforming av pensjonsordninger*. Aldersgrenser for uttak av tjenstepensjon og egen pensjonsforsikring etter skatteloven vil være eksempler på slike regler. Eventuelle krav til et lineært opptjeningsprinsipp, jf. omtale av høringsutkast om tjenstepensjon etter skatteloven i "*Litt historikk om regelverket for pensjonsprodukter*" i avsnitt 5.14, vil være et annet eksempel på en slik direkte regulering.

4.8 BEREGNINGER

4.8.1 Arbeidsgivers kostnader ved tjenstepensjonsordninger

I det følgende skal vi se på arbeidsgiverens kostnader ved tjenstepensjonsordninger og hvordan disse kostnader vil variere med tidspunkt for pensjonering. Som

omtalt i avsnitt 5 gir innbetalinger til tjenstepensjonsordninger fradrag i skattbar inntekt på arbeidsgivers hånd. Det relevante kostnadsbegrepet vil derfor være forventet nåverdi av innbetalingene fratrasket forventet nåverdi av skattefordelen.

Anta at en arbeidstaker starter i en bedrift 30 år gammel på tidspunkt $t=0$. Årslønnen på $t=0$ er 200 000 kroner. Kontantstrømmen for lønn fram mot pensjonsalder kan skrives som $L_0, L_1, \dots, L_{n-1}$, der n er pensjoneringstidspunkt.

Bedriften har opprettet en tjenstepensjonsordning for sine ansatte. Pensjonsplanen er utformet slik at bruttoytelsen skal utgjøre 60 prosent av arbeidstakerens sluttlønn etter at stipulert folketrygdpensjon, eventuelt AFP, er kalkulert inn.

Stipulert folketrygd/AFP er beregnet ved å summere 75 prosent av forventet grunnbeløp ved pensjonering pluss forventet tilleggspensjon. Forventet tilleggspensjon er beregnet ved å sette sluttpoengsummen lik opptjente pensjenspoeng ved pensjonering. Formelen for stipulert folketrygd/AFP kan da skrives som:

$$F_t = 0,75 \times G_n + 0,42 \times \text{sluttpoeng} \times G_n \quad (1)$$

Lønn ved pensjoneringstidspunkt, L_n , avhenger av lønnsveksten i perioden. G_n vil være lik grunnbeløpet på $t=0$ som er satt lik 37 300, oppjustert med reguleringen i G .

I det følgende antas grunnbeløpet å øke med 2 prosent årlig. Som en teknisk forutsetning antas løpende pensjon å reguleres med 80 prosent av veksten i grunnbeløpet, det vil si 1,6 prosent

Tjenstepensjonen er beregnet ved å kalkulere løpende pensjon fratrasket stipulert folketrygd/AFP. Kalkulert med overlevelsessannsynligheter etter alder, framkommer da en forventet kontantstrøm for tjenstepensjonen.

Den årlige premien blir bestemt slik at den sikrer balanse mellom arbeidsgivers forventede nåverdi av innbetalinger og forventede nåverdi av tjenstepensjonsutbetalinger. Det følger da at den forventede bruttopensjonskostnaden i prosent av lønn, r , kan uttrykkes ved likning (2),

$$r = \frac{\sum_{t=n}^{\infty} (1+i)^{-t} p_t S_t}{\sum_{t=0}^{n-1} (1+i)^{-t} p_t L_t} \quad (2)$$

der i er diskonteringsrenten, p_t er overlevelsessannsynlighet, S_t er tjenstepensjon og L_t er lønn.

Nettopensjonskostnaden i prosent av lønn, q , i det følgende uttrykt ved q , finner en ved å ta hensyn til at premieinnbetalingene er fradragsberettiget på arbeidsgivers hånd. Arbeidsgivers netto pensjonskostnader kan da uttrykkes som:

$$q = \frac{\sum_{t=n}^{\infty} (1+i)^{-t} p_t [S_t - T_t]}{\sum_{t=0}^{n-1} (1+i)^{-t} p_t L_t} \quad (3)$$

der T er skattefordelen.

I tabell 4.8.1 er q beregnet for ulike tidspunkt for pensjonering. Siden ikke alle arbeidstakere er tilsluttet AFP-ordningen i privat sektor, er arbeidsgivers kostnader ved pensjonsalder fra 65 år beregnet både med og uten AFP. Tabellen illustrerer også hvordan kostnadene varierer ved ulike scenarier for lønnsvekst. Diskonteringsrenten er satt lik 4 prosent.

Tabell 4.8.1a: Arbeidsgivers netto pensjonskostnad i prosent av lønn

	Lønnsvekst i prosent		
	0	2	4
Pensjonsalder			
67 år	0,39	1,41	4,92
65 år, med AFP	0,54	1,71	5,70
65 år, uten AFP	1,36	2,83	6,82

Det framgår av tabell 4.8.1a at arbeidsgivers kostnader er høyere jo høyere lønnsveksten til arbeidstakeren er. Videre ser vi at kostnadene øker progressivt med lønnsvekst. Progressiviteten kan tilskrives de antagelser som er gjort med hensyn til arbeidstakers begynnerlønn kombinert med folketrygdens regelverk for opptjening av tilleggspensjon.

Kostnadsberegningene i tabell 4.8.1a bygger på perfekt framsyn med hensyn til framtidig lønnsvekst og pensjoneringstidspunkt. Alternativt kunne vi drøftet kostnadsvirkninger ved en reduksjon i pensjonsalder på et gitt tidspunkt i innbetalingsperioden. Også her vil premien øke som følge av lengre utbetalingsperiode og tilhørende økte kostnader. Videre vil premieøkningen være sterkere desto færre år arbeidsgiveren har å fordele premieøkningen på. Den årlige kostnadsøkningen ved færre innbetalingsår vil dermed avhenge av antall gjenstående innbetalingsår og hvorvidt pensjonsytelsene opprettholdes på tidligere nivå. Med få gjenstående innbetalingsår og ingen endringer i ytelsesnivå, vil de årlige kostnader bli vesentlig høyere enn det som framgår av tabell 4.8.1a.

4.8.2 Avkastning etter skatt ved sparing i egen pensjonsforsikring etter skatteloven

I det følgende drøftes avkastning etter skatt ved å tegne egen pensjonsforsikring etter skatteloven (EPES). En nærmere omtale av EPES er gitt i "[Egen pensjonsforsikring etter skatteloven](#)" i avsnitt 5.10.

Premie innbetalt til egen pensjonsforsikring tilstås fradrag i alminnelig inntekt. Forsikringstakeren kan under gitte vilkår, jf. "[Skatteregler](#)" i punkt 5.10.7, kreve fradrag i inntekt for hele årets premie. I det følgende antas disse vilkår å være oppfylt.

Utbetalte pensjoner er skattepliktig inntekt som personinntekt med lav trygdeavgift. Videre er verdien av utbetalte pensjoner fritatt for formuesskatt. Dersom innbetalt premie avsettes til premiefond, regnes imidlertid midlene i fondet som skattepliktig formue. Av tekniske hensyn skal vi her se bort fra avsetninger til premiefond.

I tabell 4.8.2a er avkastning etter skatt regnet for ulik bindingstid på sparebeløpet og ulik marginalsatt på utbetalingstidspunktet. Rente før skatt er satt lik 5 prosent. For enkelhets skyld er innbetalingsperioden begrenset til ett år.

Tabell 4.82a: Internrente etter skatt ved sparing i EPES under antagelse av 5 pst. nominell rente før skatt.

Bindingstid	Marginalskatt 31 pst.	Marginalskatt 44,7 pst.
5 år	4,11 pst.	-0,40 pst.
10 år	4,55 pst.	2,27 pst.
15 år	4,70 pst.	3,17 pst.
20 år	4,78 pst.	3,62 pst.
25 år	4,82 pst.	3,90 pst.

I tabellen er det regnet med to marginale skattesatser. Ved marginal skattesats på 44,7 prosent er renten etter skatt om lag 3,2 prosent ved 15 års bindingstid. Denne skattesatsen tilsvarer den marginale skattesatsen for de pensjonistene som betaler høyeste sats for toppskatt. Dessuten har pensjonister som faller inn under avtrapingsintervallet i skattereduksjonsregelen en marginalskatt på 44 prosent for pensjonsinntekt.

Dersom pensjonisten ikke betaler toppskatt, men heller ikke faller inn under skattebegrensningsregelen, vil renten etter skatt på pensjonsinnskuddet øke til ca. 4,7 prosent.

Videre framgår det av tabellen at avkastningen ved pensjonssparing er høyere jo lenger bindingstiden på sparebeløpet er. Sparing i EPES vil derfor framstå som gunstigere desto lenger fram i tid beskattningen av inntekten forskyves. Dette skyldes skattefritaket for innbetalt premie kombinert med at premien med tillegg av avkastning først beskattes på utbetalingstidspunktet.

Til forskjell fra sparing i egen pensjonsforsikring, vil avkastning ved sparing i bank være uavhengig av bindingstid for en gitt nominell rente. Banksparing ved 5 prosent rente før skatt og 28 prosent nettoskatt på renteinntektene, svarer til en rente etter skatt på 3,6 prosent. Ved marginal skattesats lik 44,7 prosent gir pensjonssparing høyere lønnsomhet enn banksparing når bindingstiden for pensjonsinnskuddet er minst 20 år. Med formuesskatt på banksparing og skattefrihet på verdien av pensjonssparing går skjæringspunktet for kortere bindingstid.

KAPITTEL 5

Beskrivelse av regelverk for opparbeiding og tildeling av pensjonsrettigheter**5.1 INNLEDNING**

I "*Beskrivelse av regelverk for opparbeiding og tildeling av pensjonsrettigheter*" i kapittel 5 beskrives regelverk og system for de ulike typene pensjonsordninger som fins i Norge. Beskrivelsen omfatter finansiering og administrasjon, ytelser, aldersgrenser, opptjeningstid og opptjeningssystem, regler om oppsatt pensjon og skatteregler.

I "*Tjenestepensjon – Statens Pensjonskasse*" i avsnittene 5.2 og "*Tjenestepensjon – kommunale ordninger*" i 5.4 omtales statlige og kommunale ordninger. Disse ordningene er obligatoriske i den forstand at alle arbeidstakere i stat eller kommune er medlem av en slik pensjonsordning dersom de oppfyller visse minstekrav til arbeidstid. Ordningene inngår også i et felles pensjonssystem på den måten at det foreligger overføringsavtaler mellom Statens Pensjonskasse og de ulike kommunale ordningene. En slik overføringsavtale sikrer at pensjonsopptjeningen fortsetter på samme måte som om en arbeidstaker ikke skulle ha byttet jobb fra stat til kommune eller mellom ulike kommuner med ulike pensjonsordninger.

I motsetning til private tjenestepensjonsordninger, er statlige og kommunale ordninger bruttoordninger som samordnes med ytelser fra folketrygden etter reglene i samordningsloven.

Flere av de lovfestede ordningene og ordningene med statlig tilskudd eller administrasjon som omtales i "*Andre lovfestede ordninger og ordninger med statlig tilskudd eller administrasjon*" i avsnitt 5.3, vil ha viktige fellestrekk med Statens Pensjonskasse og kommunale ordninger.

I "*Avtalefestet pensjon i offentlig sektor*" i avsnitt 5.5 og "*Avtalefestet pensjon i privat sektor*" i 5.6 omtales avtalefestet pensjon. For arbeidstakere i stat og kommune vil avtalefestet pensjon fra 65 år i hovedsak virke som en ordinær nedsettelse av den alderen som gir rett til å ta ut full pensjon. AFP fra 64 år i offentlig sektor vil gi ytelser som ligger nærmere opp til AFP-bestemmelsene i privat sektor.

AFP-ordningen i privat sektor gir ytelser som i det vesentlige svarer til den pensjonen en arbeidstaker ville fått som alderspensjonist i folketrygden ved å fortsette i arbeid fram til fylte 67 år. Ordningen følger på denne måten samme system som ordningen med uførepensjon i folketrygden.

I "*Tjenestepensjonsforsikring etter skatteloven*" i avsnitt 5.7, 5.8 og 5.9 drøftes ulike kollektive pensjonsordninger. Den klart største ordningen er tjenestepensjonsforsikring etter skatteloven. Løpende avkastning og pensjonsformue beskattes ikke, mens utbetalt beløp beskattes som pensjon hos arbeidstakeren. I tillegg er innbetalt premie fradragsberettiget i alminnelig inntekt. Ordningen er omfattet av et meget detaljert regelverk som blant annet i stor grad legger reelle begrensninger på hvilke pensjonsytelser som kan sikres innenfor ordningen. Regelverket har også bestemmelser om når ytelsene kan tas ut (som hovedregel fra 67 år).

I tillegg til tjenestepensjon etter skatteloven, faller kollektiv livrente og pensjon over driften inn under kollektive pensjonsordninger. Kollektive livrenter vil ha vesentlige likheter med tjenestepensjonsforsikring etter skatteloven når det gjelder opptjening av pensjon, men innbetalte premiebeløp vil ikke være fradragsberettiget. Motstykket til dette er at kollektive livrenter ikke vil være omfattet av regelverk

som legger begrensninger på pensjonsytelser eller tidspunkt for uttak. Pensjon over driften innebærer at bedriftene betaler ut pensjon løpende, uten at det vanligvis foreligger oppsatte pensjonsrettigheter. Heller ikke for denne ordningen vil det foreligge begrensninger med hensyn til ytelser eller tidspunkt for uttak.

I "*Egen pensjonsforsikring etter skatteloven*" i avsnitt 5.10, 5.11 og 5.12 omtales ulike individuelle pensjonsordninger. Individuell livrenteforsikring og individuell kapitalforsikring beskattes i store trekk som sparing, men med forskjellige regler for beregning av avkastning og tidspunkt for beskatning. Individuell livrenteforsikring kan gi en vesentlig skattekreditt fordi avkastningen først beskattes ved utbetaling. Det beregnes heller ikke formuesskatt på kapitalverdien av livrenteprodukter.

Egen pensjonsforsikring etter skatteloven (EPES) vil forsikringsteknisk svare til en individuell livrenteforsikring. Beskatningen er imidlertid forskjellig ved at innbetalt premie er fradragsberettiget opp til en grense, og utbetalt beløp i sin helhet er skattepliktig. På samme måte som for en tjenstepensjonsforsikring etter skatteloven, er EPES omfattet av et detaljert regelverk som blant annet legger begrensninger på størrelsen av fradragsberettiget premie og tidspunkt for uttak av ytelser. EPES er en størrelsesmessig mer omfattende ordning enn individuell livrenteforsikring og individuell kapitalforsikring.

"*Oversiktstabeller*" i Avsnitt 5.13 inneholder en oversiktstabell over det regelverket som er omtalt i "*Tjenstepensjon – Statens Pensjonskasse*" i avsnitt 5.2- "*Individuell kapitalforsikring*" i 5.12.

I "*Litt historikk om regelverket for pensjonsprodukter*" i avsnitt 5.14 er det gitt en kort historisk oversikt over arbeidet med regelverk for private pensjonsordninger.

"*Pensjonsrettigheter for personer uten standard tilknytning til arbeidslivet. Spesielt om pensjonsrettigheter ved skilsmisseoppgjør*" i Avsnitt 5.15 gir en oversikt over pensjonsregelverket for personer uten «standard» tilknytning til arbeidslivet. Spørsmålet om deling av pensjonsrettigheter ved skilsmisse er gitt en særlig omtale.

5.2 TJENESTEPENSJON – STATENS PENSJONSKASSE

5.2.1 Hovedbeskrivelse og omfang

Statens Pensjonskasse ble opprettet i 1917 som en videreføring av Den norske Enkekasse, Statsbanenes pensjonskasse, Pensjonsordningen for Staten Tjenestemænd og Pensjonsordningen for Statens Arbeidere. Statens Pensjonskasse er regulert ved lov om Statens Pensjonskasse av 28. juli 1949.

Medlemskap i Statens Pensjonskasse er i utgangspunktet begrenset til arbeidstakere i staten med minst 14 arbeidstimer pr. uke eller minst halvparten av lønnen for tilsvarende heldagsstilling. Stortinget kan imidlertid bestemme at arbeidstakere i en virksomhet utenfor statstjenesten skal være medlemmer av Pensjonskassen og fastsette særlige vilkår for dette. Den viktigste gruppen som faller inn under denne bestemmelsen er lærerne som er medlem i Pensjonskassen når de er tilsatt i minst 35 prosent stilling. I tillegg til dette er en rekke virksomheter utenfor statsforvaltningen medlemmer i Statens Pensjonskasse. Disse omfatter blant annet enheter i undervisningssektoren (for eksempel folkehøgskoler), statsforetak, stiftelser, virksomheter organisert etter særlover og aksjeselskaper med tilknytning til statsforvaltningen (for eksempel Norsk Tipping og Vinmonopolet).

Statens Pensjonskasse hadde ved utgangen av 1992 286 500 medlemmer fordelt på følgende grupper:

Statsforvaltningen	123 500 medlemmer
Statens forvaltningsbedrifter	58 000 medlemmer
Lærere	85 000 medlemmer
Øvrige medlemmer	20 000 medlemmer

5.2.2 Finansiering og administrasjon

Statens Pensjonskasse er organisert som en ordinær del av statsforvaltningen. Administrasjonsdepartementet er overordnet departement for Staten Pensjonskasse.

Alle medlemmer i Statens Pensjonskasse betaler et innskudd på 2 prosent av pensjonsgrunnlaget. I tillegg betaler enkelte virksomheter en arbeidsgiverandel som for tiden er 8 prosent for de fleste virksomhetene. Dette vil i hovedsak gjelde statens forvaltningsbedrifter og særskilt innlemmede grupper innenfor stats- og skolesektoren.

Differansen mellom Pensjonskassens løpende pensjonsutbetalinger og inntekter, dekkes ved en årlig utgiftsbevilgning på statsbudsjettet. Denne bevilgningen omfatter også medlemsinnskuddet fra ordinære statlige forvaltningsorganer. Med unntak av en liten avkastning på fondsmidler, består Pensjonskassens inntekter av løpende innbetalinger av medlemsinnskudd og arbeidsgiverandeler.

Som det framgår av ovenstående, er pensjonssystemet i Pensjonskassen i det vesentlige basert på dekning av løpende utgifter uten noen form for fondsoppbygging. Med dagens system er også innbetalingene i hovedsak uavhengige av de faktiske kostnadene for ulike grupper i Pensjonskassen, selv om det for enkelte frittstående medlemmer er fastsatt aktuarielt beregnede arbeidsgiverandeler. For eksempel er innbetalingene for andre virksomheter uavhengig av eventuelle særaldersgrenser. På denne måten er det vesentlige forskjeller mellom innbetalingssystemene i Pensjonskassen og i private fondsbaserte ordninger med aktuarielt beregnede premieinnbetalinger.

5.2.3 Ytelser

Full pensjon i Statens Pensjonskasse utgjør 66 prosent av pensjonsgrunnlaget. Når det ytes full pensjon, vil pensjonsgrunnlaget som hovedregel være lik pensjongivende sluttlønn. Den pensjongivende inntekten er begrenset til 12 ganger folketrygdens grunnbeløp. Den delen av den pensjongivende inntekten som overstiger 8 ganger grunnbeløpet, medregnes bare med 1/3 (knekkpunkt på 8 G).

Utbetalingene fra Statens Pensjonskasse er en *bruttopensjon* som samordnes med utbetalingene fra folketrygden etter reglene i Samordningsloven av 6. juli 1957. Hovedreglene i samordningen mellom folketrygden og Statens Pensjonskasse er at tjenstepensjonen fra Pensjonskassen settes ned med 3/4 av grunnbeløpet i folketrygden og med et beløp som svarer til hele tilleggspensjonen i folketrygden. For sært tillegg skal det gjøres fradrag på samme måte som for tilleggspensjon. Samlet pensjon med full opptjeningsstid vil dermed normalt utgjøre 66 prosent av pensjongivende sluttlønn med eventuelt tillegg på 1/4 G for de som mottar hele grunnbeløpet som grunnpensjon fra folketrygden (enslige og gifte der ektefellen ikke mottar folketrygdpensjon).

Forslag om regulering av løpende pensjoner må legges fram for Stortinget. Etter gjeldende praksis reguleres løpende pensjoner etter stortingsvedtak ved at pensjons-

grunnlaget endres i takt med utviklingen av grunnbeløpet i folketrygden (G-regulering). Utviklingen av lønnsregulativet etter at man har fått pensjon, har derfor ingen direkte virkning på løpende alderspensjoner.

Det ytes ikke ektefelle tillegg i Pensjonskassen. For hvert barn pensjonisten forsørger gis det som hovedregel et tillegg på 10 prosent av alderspensjonen.

Det ytes invalidepensjon til medlemmer av Pensjonskassen som fratrer sin stilling på grunn av sykdom eller skade. Pensjonen beregnes som hovedregel etter det pensjonsgrunnlaget medlemmet har på det tidspunktet invalidepensjonen begynner å løpe og den tjenestetid medlemmet ville ha fått om vedkommende var blitt stående i stillingen til aldersgrensen.

Når et medlem dør, ytes det pensjon med 60 prosent av alderspensjon. For alle kvinnelige arbeidstakere og for mannlige arbeidstakere som er blitt nytt medlem etter 1. oktober 1976, avkortes etterlattepensjonen delvis mot forventet ervervsinntekt. Det ytes også barnepensjon til etterlatte barn av avdøde medlemmer.

5.2.4 Aldersgrenser

Aldersgrensen for de fleste yrkesgrupper i Statens Pensjonskasse er 70 år. Et medlem som fratrer tidligst tre år før aldersgrensen, vil imidlertid få alderspensjon dersom summen av tjenestetid og alder er minst 85 år eller dersom hun er fylt 67 år (85-års regelen). Den pensjonsalderen som normalt gir rett til pensjon fra Statens Pensjonskasse blir dermed 67 år.

Det er fastsatt særaldersgrenser for en rekke yrkesgrupper, blant annet for ansatte i politiet og militært yrkesbefal. For disse yrkesgruppene vil regelen om å kunne fratre inntil tre år før aldersgrensen dersom summen av tjenestetid og alder er minst 85 år, kunne ha betydning for faktisk pensjonsalder.

AFP-ordningen gjør at statstjenestemenn og lærere i Statens Pensjonskasse kan gå av med full pensjon fra fylte 65 år og fra 64 år med lavere ytelser, jf. [*"Avtalefestet pensjon i offentlig sektor"*](#) i avsnitt 5.5 om avtalefestet pensjon i offentlig sektor.

5.2.5 Opptjeningstid og opptjeningsystem

Det kreves 30 års tjenestetid for å få full alderspensjon. Dersom medlemstiden er mindre enn 30 år, avkortes alderspensjonen slik at den utgjør så mange trettideler av full pensjon som vedkommende har tjenesteår.

For arbeidstakere som har arbeidet deltid, skal det fastsettes et gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag. Etter nærmere regler gitt av Administrasjonsdepartementet, skal det ved beregningen tas hensyn til arbeidstiden i den enkelte periode og periodens varighet, sammenholdt med pensjonsgrunnlaget for heldagsstilling ved pensjoneringen og den samlede tjenestetid. Dersom den samlede tjenestetiden er lengre enn det som kreves for full pensjon, skal det ved pensjonsberegningen ses bort fra den overskytende tjenestetid som har lavest pensjonsgrunnlag.

5.2.6 Regler om oppsatt pensjon

Dersom et medlem fratrer sin stilling etter minst tre års tjenestetid har vedkommende rett til oppsatt alderspensjon fra Statens Pensjonskasse. Den oppsatte alderspensjonen skal utgjøre så mange trettideler av full pensjon som vedkommende har tjenesteår for personer som ble medlem før 1. januar 1967. Utbetalingene kan likevel ikke utgjøre mer enn full pensjon. Pensjonen beregnes på grunnlag av sluttlønn i staten med tillegg av senere G-regulering.

For den som har blitt nytt medlem av Statens Pensjonskasse etter 1. januar 1967, skal oppsatt pensjon utgjøre en så stor del av full pensjon som forholdet mellom mellom opptjent tjenestetid og den tjenestetid vedkommende ville hatt fra tidspunkt for medlemskap i Pensjonskassen og fram til aldersgrensen. Tiden fra medlemskap i Pensjonskassen og fram til aldersgrensen, skal likevel ikke regnes som mer enn 40 år og ikke som mindre enn 30 år. Et medlem med 5 års tjenestetid og 35 år igjen til aldersgrensen, vil dermed ha en oppsatt pensjon som utgjør 5/35 av full pensjon. Med 5 års tjenestetid og 25 år eller 45 år igjen til aldersgrensen, vil den oppsatte pensjonen tilsvarende utgjøre henholdsvis 5/30 og 5/40 av full pensjon. Dersom arbeidstakeren igjen begynner i Statens Pensjonskasse (etter å ha vært medlem i en ordning som ikke har overføringsavtale med Pensjonskassen) og blir der fram til pensjonsalderen, vil allerede opparbeidede pensjonsrettigheter i Pensjonskassen utgjøre 5/30 uavhengig av antall gjenværende år til pensjonsalderen.

Statens Pensjonskasse kan med Administrasjonsdepartementets godkjennelse inngå avtaler med andre pensjonskasser om overføring av medlemmer og pensjonister. Pensjoner som overføres til en annen pensjonsordning, skal beregnes i forhold til medlemmets oppsatte alderspensjon når det gjelder pensjonsgrunnlag. Den oppsatte pensjonen beregnes imidlertid ut fra antall trettideler av full pensjon på samme måte som om medlemskapet i Statens Pensjonskasse hadde vært videreført. Verdien av en oppsatt pensjonsrettighet i Statens Pensjonskasse vil dermed være avhengig av om det nye arbeidsstedet har en overføringsavtale med Statens Pensjonskasse.

Medlemmer i Statens Pensjonskasse som går over til å arbeide mindre enn 14 timer pr. uke (eller mindre enn 35 prosent stilling for lærere), anses som utmeldt av Pensjonskassen dersom dette ikke skjer innenfor en permisjonsperiode på maksimalt 2 år. Disse medlemmene får dermed rett til oppsatt pensjon etter de reglene som er omtalt ovenfor.

Statens Pensjonskasse har inngått avtaler med de fleste kommunale og fylkeskommunale pensjonsordninger om overføring av pensjonsrettigheter. Alle pensjonsordninger som er med i avtalesystemet, har pensjonsregler som stort sett gir samme pensjonsrettigheter som i Statens Pensjonskasse.

5.2.7 Skattemessig behandling

Medlemsinnskuddet på 2 prosent er fradragsberettiget i alminnelig inntekt. Pensjonsutbetalinger fra Statens Pensjonskasse er skattepliktige på samme måte som annen pensjonsinntekt (personinntekt med lav sats for trygdeavgift).

5.3 ANDRE LOVFESTEDE ORDNINGER OG ORDNINGER MED STATLIG TILSKUDD ELLER ADMINISTRASJON

5.3.1 Innledning

I dette kapitlet gis en kortfattet oversikt over andre ordninger. Alle de omtalte ordningene har enten egne styrever eller er underlagt Rikstrygdeverket. Med unntak av Sykehjelps- og Pensjonsordningen for leger, er alle de omtalte ordningene opprettet ved lov.

Med unntak av pensjonsordningen for sykepleiere er disse ordninger med statlig tilskudd og/eller administrasjon.

De omtalte ordninger omfatter ordinære tjenstepensjonsordninger og ordninger som i hovedsak har karakter av førtidspensjonsordninger. Ordningene for sjø-

menn, fiskere og skogsarbeidere fungerer i praksis som førtidspensjoneringsordninger.

Administrativt er ordningene underlagt ulike instanser. (Statens Pensjonskasse, Rikstrygdeverket m.v.).

Ordningene finansieres i hovedsak ved medlemspremier og arbeidsgivertilskudd (statstilskudd når staten er arbeidsgiver).

Felles for ordningene er at de er underlagt Lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser (gjelder ikke Sykehjelps- og Pensjonsordningen for leger). Utbetalingene fra ordningene er en bruttopensjon, det vil si at ordningene sikrer en viss prosent av sluttlønn når tjenstepensjonen samordnes med folketrygdens ytelser. Bruttosystemet innebærer at en tar utgangspunkt i hele tjenstepensjonen (brutto) og så reduserer (samordner) denne med folketrygdens ytelser, som hovedregel med hele tilleggspensjonen og 3/4 grunnbeløp. Derved fremstår ordningene som en bruttogaranti for en bestemt pensjonsytelse.

Med unntak av pensjonsordningen for leger og sykepleiere er ordningene statlig garantert.

5.3.2 Sykehjelps- og Pensjonsordningen for leger

Ordningen ble opprettet i 1965.

Ordningen omfatter leger som har praktisert for folketrygden etter 1965. Som praksis for folketrygden regnes etablert praksis som allmennpraktiserende lege eller privatpraktiserende spesialist, regelmessig poliklinisk virksomhet ved sykehus samt annen praksis som inngår som et fast ledd i vedkommendes legevirksomhet.

Ordningen hadde pr. 31.12.92 om lag 1 400 pensjonister.

Ordningen finansieres ved tilskudd fra folketrygden.

Administrativt er ordningen underlagt Den norske lægeforening under tilsyn av Sosialdepartementet.

Medlem av ordningen har rett til alderspensjon fra ordinær pensjonsalder.

Full alderspensjon fra ordningen skal sammen med pensjon fra folketrygden svare til full brutto alderspensjon til overleger fra Statens Pensjonskasse.

Krav til opptjeningstid for full alderspensjon er 35 års virksomhet som lege i heldagsarbeid.

5.3.3 Pensjonsordningen for sykepleiere

Ordningen ble opprettet i 1962.

Ordningen omfatter offentlig godkjente sykepleiere som er ansatt i stilling som sykepleier i kommunale, fylkeskommunale eller private helseinstitusjoner.

Pr. 31.12.92 hadde Pensjonsordningen for sykepleiere 35 992 premiebetalende medlemmer og 6 905 pensjonister; herav 4 537 alderspensjonister.

Alle medlemmer i pensjonsordningen betaler en medlemspremie på 2 prosent av inntekt. I tillegg finansieres ordningen ved arbeidsgivertilskudd. Videre er ordningen fondsbasert uten statlig tilskudd eller garanti.

Ordningen administreres av KLP etter avtale med Sosialdepartementet.

Den pensjonsalderen som gir rett til ordinær tjenstepensjon, er 67 år for overordnede sykepleiere og 65 år for underordnede. Sykepleiere omfattes også av en AFP-ordning som gir rett til pensjon fra 64 år. I tillegg gjelder den såkalte 85 års regelen, jf. omtale i "[Tjenstepensjon – Statens Pensjonskasse](#)" i avsnitt 5.2, som sier at underordnede sykepleiere kan få pensjon fra fylte 62 år dersom summen av alder og tjenestetid er større enn 85 år.

Pensjonsordningen gir pensjoner etter tilsvarende bestemmelser som i Statens Pensjonskasse hvor tjenstepensjonen bruttosamordnes med folketrygdens ytelser.

5.3.4 Pensjonsordningen for apoteketaten

Ordningen ble opprettet i 1953.

Ordningen omfatter apotekere og deres arbeidstakere. Pr. 31.12.92 har ordningen 9 622 registrerte medlemmer.

Pensjonsordningen er en fondsbasert ordning som finansieres ved en medlemsavgift på 2 prosent av personinntekt og arbeidsgivertilskudd.

Ordningen administreres av Statens Pensjonskasse.

Den aldersgrensen som normalt gir rett til pensjon fra pensjonsordningen for apoteketaten, er 67 år for apotekere og 65 år for arbeidstakere. Aldersgrensen på 65 år svarer til den aldersgrensen i AFP-ordningen for arbeidstakere i staten som gir rett til ytelser etter Statens Pensjonskasses regler.

Ytelser gis etter tilsvarende regler som i Statens Pensjonskasse.

5.3.5 Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter

Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter ble opprettet i 1950 og trådte i kraft i 1951.

Stortingsrepresentantene betaler pensjonsinnskudd med 2 prosent av ordinær inntekt. Stortinget bevilger hvert år de nødvendige midler for å dekke de løpende utgiftene.

Pensjonsordningen administreres av Statens Pensjonskasse, men har eget styre.

Pensjonsalderen er som hovedregel 65 år. Det kan tilstås pensjon opptil tre år før aldersgrensen hvis summen av alder og medlemstid er 75 år eller mer hvis vedkommende ikke er i arbeid.

Full alderspensjon gis etter 12 ordentlige storting og utgjør til enhver tid 66 prosent av den årlige godtgjørelsen til stortingsrepresentantene. Pensjonen avkortes ved kortere opptjeningstid og krav til opptjeningstid for rett til alderspensjon er tre ordentlige storting.

5.3.6 Pensjonsordningen for statsråder og statsministre

Ordningen ble opprettet i 1951.

Også her er medlemsavgiften 2 prosent. Differansen mellom innbetalte medlemsavgifter og utbetalte pensjoner dekkes over statsbudsjettet.

Pensjonsordningen administreres av Statens Pensjonskasse, men har eget styre.

Pensjonsalderen er som hovedregel 65 år.

Full alderspensjon gis etter 6 års medlemsskap i regjering og utgjør 57 prosent av den til enhver tid årlige godtgjørelsen til statsråder. Gradert pensjon gis ned til 3 års medlemsskap som er opptjeningskrav for pensjonsrett.

5.3.7 Pensjonstrygden for sjømenn

Pensjonsordningen for sjømenn ble opprettet i 1948.

Pr. 31.12.92 hadde ordningen 22 500 premiebetalende medlemmer og 35 461 pensjonister, herav 20 629 alderspensjonister.

Ordningen finansieres i det alt vesentlige av næringen selv ved medlemspremie, arbeidsgivertilskudd og noe statstilskudd.

Pensjonen utbetales av trygdeetaten og er garantert av staten. Trygden administreres av Pensjonstrygden for sjømenn.

Medlemmene har rett til tjenstepensjon fra ordningen i perioden fra 60 år og fram til 67 år.

Pensjon utover 67 år ytes kun for fartstid opptjent før 1967. Det gis imidlertid et tillegg for å opprettholde ytelsesnivå ved overgang til folketrygden. Det gis ellers ikke kompensasjon for manglende opptjeningsår i folketrygden før 67 år.

Pensjonenes størrelse fastsettes av Stortinget og avhenger av ytelse pr. opptjent farts måned, fartstid og yrkesstatus.

5.3.8 Pensjonstrygden for fiskere

Ordningen ble etablert i 1958 og er en deltidspensjon fra fylte 60 år til fylte 67 år.

Pr. 01.10.93 hadde pensjonstrygden for fiskere om lag 15 000 premiebetalende medlemmer og 1 300 pensjonister.

Ordningen finansieres av næringen selv gjennom medlemspremie, omsetningsavgift på fisk og avkastningen av et fond som forvaltes av Norges Bank. Fiskeripensjonen er garantert av staten.

Administrativt er Pensjonsordningen for fiskere underlagt Rikstrygdeverket som også er styre for ordningen.

Fra 1994 er opptjeningstiden for full pensjon 1 560 uker (30 år). Full pensjon utgjør 1,6 G. Det gis ikke pensjon dersom opptjeningstiden er under 750 uker.

Det gis ingen kompensasjon for redusert opptjening for manglende opptjeningsår i folketrygden før 67 år.

5.3.9 Pensjonstrygden for skogsarbeidere

Ordningen ble etablert i 1951 og er en førtidspensjoneringsordning for medlemmer mellom 63 og 67 år.

Pensjonstrygden for skogsarbeidere hadde pr. 01.10.93 2 500 premiebetalende medlemmer og 425 pensjonister.

Ordningen finansieres av næringen selv ved medlemspremie og arbeidsgivertilskudd i tillegg til avkastningen av et fond som forvaltes av Norges Bank. Pensjonen er garantert av staten.

Trygden administreres av Rikstrygdeverket som også er styre for ordningen.

Ytelsen tilsvare folketrygdens grunnbeløp ved full opptjening.

I likhet med ordningen for sjøfolk og fiskere gis det ingen kompensasjon for manglende opptjeningsår i folketrygden før 67 år.

5.3.10 Skattemessig behandling av de ovennevnte ordningene

For det enkelte medlem som omfattes av ordningene, er innskudd fradragsberettiget som alminnelig inntekt. Pensjonsutbetalingene er skattepliktig som annen pensjonsinntekt (personinntekt med lav trygdeavgift).

For ordningene utenfor statsforvaltningen vil tilskudd fra arbeidsgiver til tjenstepensjoner gi fradrag i alminnelig inntekt dersom ordningene oppfyller forskriftene for tjenstepensjonsforsikring etter skatteloven.

5.4 TJENESTEPENSJON – KOMMUNALE ORDNINGER

5.4.1 Hovedbeskrivelse og omfang

De kommunale ordningene er avtalefestet og i utgangspunktet frivillig for kommunene. Gjennom tariffavtaler har imidlertid alle kommuner og fylkeskommuner opprettet pensjonsordninger for sine ansatte.

Kommunal Landspensjonskasse (KLP) er den sentrale pensjonskassen i kommunesektoren. Den viktigste pensjonsordningen i KLP er Felles Kommunal Pensjonsordning. Denne ordningen omfatter om lag 95 prosent av kommunene. KLP omfatter dessuten en del andre arbeidsgivere i den kommunale sektor, blant annet kommunale og fylkeskommunale helseinstitusjoner, interkommunale energiverk, museer, teatre og kommunale barnehager.

Noen store kommuner og fylkeskommuner har egne pensjonskasser. Dette gjelder blant annet Oslo, Bergen, Trondheim, Drammen og Bærum. De fleste ordningene har vedtekter som er på linje med Felles Kommunal Pensjonsordning i KLP.

Noen kommuner har sine medlemmer forsikret i private forsikringsselskaper.

De kommunale ordningene har i alt om lag 400 000 medlemmer. Medlemstallet i KLP er om lag 240 000.

5.4.2 Finansiering og administrasjon

De kommunale ordningene er i motsetning til Statens Pensjonskasse basert på et ordinært forsikringsteknisk system med oppbygging av fond for å dekke framtidige forpliktelser. I fellesordningen i Kommunal Landspensjonskasse er forsikringspremien omregnet til en felles premiesats, regnet av pensjonsgrunnlaget.

5.4.3 Ytelser

Ytelsene svarer som hovedregel til ytelsene i Statens Pensjonskasse. Sosialdepartementet har gjennom forskrifter for kommunale og fylkeskommunale pensjonsordninger gitt rammebetingelser som innebærer at det som hovedregel ikke er adgang til å gi bedre eller andre pensjonsytelser enn Statens Pensjonskasse.

Kommunale pensjoner er bruttopensjoner som omfattes av Samordningloven på samme måte som ytelser fra Statens Pensjonskasse.

5.4.4 Aldersgrenser

Aldersgrensene i de kommunale ordningene følger stort sett aldersgrensene i Statens Pensjonskasse. Omfanget av særaldersgrenser under 65 år er mindre enn i Statens Pensjonskasse.

5.4.5 Opptjeningstid og opptjeningssystem, regler om oppsatt pensjon m.m.

Kommunale ordninger følger Statens Pensjonskasses regler for opptjeningstid og beregning av oppsatt pensjon.

De fleste kommunale pensjonsordningene har sluttet seg til avtalen om overføring av pensjonsrettigheter mellom de ulike offentlige ordningene. En betingelse for å være med i dette avtalesystemet, er at ordningene har pensjonsregler som følger Statens Pensjonskasse, jf. også omtale i "[Tjenestepensjon – Statens Pensjonskasse](#)" i avsnitt 5.2.

5.4.6 Skattemessig behandling

Medlemsinnskudd vil være fradragsberettiget som alminnelig inntekt. Pensjonsutbetalinger er skattepliktige på samme måte som annen pensjonsinntekt (personinntekt med lav sats for trygdeavgift).

5.5 AVTALEFESTET PENSJON I OFFENTLIG SEKTOR

5.5.1 Hovedbeskrivelse og omfang

AFP-ordningen i staten og for lærerne er regulert i hovedtariffavtalen og i lovverket. I statlig sektor er det et klart skille mellom reglene for AFP-pensjonister på 64 år og AFP-pensjonister på 65 eller 66 år. Ordningen med avtalefestet pensjon for 65- og 66-åringer ble innført ved tariffoppgjøret i 1988, og ga adgang til pensjonering fra 66 år fra 1. januar 1989 og 65 år fra 1. januar 1990. I tariffoppgjøret for 1993 ble det enighet om å innføre en AFP-ordning for 64-åringer fra 1. oktober 1993.

AFP-ordningen for 65- og 66-åringer i staten er hjemlet i lov om Statens Pensjonskasse, § 21.

AFP-ordningen for 64-årige statsansatte og lærere er hjemlet i egen lov om offentlige tjenestemenn m.fl. av 11. juni 1993. Personer som har AFP-pensjon etter reglene for 64-åringer, vil ved fylte 65 år normalt bli overført til den AFP-ordningen som gjelder for 65- og 66-åringer i Statens Pensjonskasse.

Medlemmer i Statens Pensjonskasse utenom statsansatte og lærere, kan gis avtalefestet pensjon etter samme regler som statsansatte dersom de har en tariffavtale som er godkjent av Administrasjonsdepartementet, og betaler en tilleggsavgift som skal dekke kostnadene ved ordningen. Alternativt kan slike medlemmer gis avtalefestet pensjon gjennom AFP-ordningen i LO/NHO-området dersom de har en tariffavtale som faller inn under denne ordningen, jf. ["Avtalefestet pensjon i privat sektor"](#) i avsnitt 5.6.

I 1992 mottok nær 1 300 pensjonister i Statens Pensjonskasse avtalefestet pensjon.

Pensjonsordningen for 65-åringer og 66-åringer i kommunesektoren er tariffbestemt og ikke lovbestemt. Dette gjelder også ordningen for 64-åringer i kommunesektoren. Ordningene i kommunesektoren er for øvrig identiske med tilsvarende ordninger i staten når det gjelder ytelser og vilkår for å bli AFP-pensjonist.

Det er i 1992 om lag 766 AFP-pensjonister i kommunesektoren.

5.5.2 Finansiering og administrasjon

AFP-ordningen i staten finansieres i hovedsak med tilskudd over statsbudsjettet.

For 65- og 66-åringer i staten administreres ordningen av Statens Pensjonskasse, mens trygdekontorene administrerer hoveddelen av ordningen for 64-åringer.

I kommunesektoren administreres AFP-ordningene av de enkelte kommunale pensjonskasser og forsikringsselskap hvor kommunene har dekket sine pensjonsordninger. Ordningene finansieres gjennom medlemspremie og arbeidsgivertilskudd på samme måte som ordinære pensjoner.

5.5.3 Ytelser

AFP-ytelser for 65- og 66-åringer blir beregnet og utbetalt etter reglene i lov om Statens Pensjonskasse. Dette innebærer som hovedregel at full pensjon blir 66 pro-

sent av lønnen ved fratreden. Ved kortere tjenestetid enn 30 år, eller dersom det ikke har vært arbeidet full tid i 30 år, blir pensjonen forholdsmessig redusert. Det er likevel slik at dersom arbeidstaker ville fått høyere pensjon etter den AFP-beregningen som gjelder for 64-åringer, så vil Pensjonskassen utbetale et garantitillegg som kompenserer denne forskjellen (garantiordningen). Dette vil kunne gjelde personer som ikke har full opptjening (30 år) i Pensjonskassen, eller som har hatt deltidsstilling.

AFP-pensjonister på 65 eller 66 år uten garantitillegg etter pensjonskassens regler, kan ta arbeid i privat virksomhet uten at pensjonen reduseres. På samme måte kan en AFP-pensjonist engasjeres i staten på pensjonistavlønning uten at pensjonen blir redusert. Dersom en AFP-pensjonist blir tilsatt i en stilling med innskuddsplikt i Statens Pensjonskasse eller annen tjenstepensjonsordning, skal pensjonen likevel reduseres eller stanses.

AFP-ordninger for 64-åringer gir ytelser som ligger nærmere opp til AFP-bestemmelsene i privat sektor. Størrelsen på AFP for 64-åringer i staten, vil som hovedregel svare til den alderspensjonen vedkommende ville fått i folketrygden ved å fortsette i stilling fram til fylte 67 år. Dessuten inngår det en tilleggssytelse på 1 700 kroner pr. måned som beskattes som personinntekt med lav sats for trygdeavgift. Dette er i hovedsak ment å svare til den skattefrie ytelsen på 950 kroner pr. måned som tilstår AFP-pensjonistene i privat sektor. For 64-åringer avkortes pensjonen mot egen inntekt slik som for alderspensjon i folketrygden.

5.5.4 Opptjeningstid og opptjeningssystem

Følgende vilkår gjelder for å kunne bli AFP-pensjonist i staten etter fylte 65 år:

- Ordningen må bare tilstås personer som er i lønnet arbeid fram til pensjonering.
- Det stilles krav om medlemskap i Statens Pensjonskasse eller annen offentlig tjenstepensjonsordning i 10 år etter fylte 50 år.

Følgende krav til yrkesaktivitet må være oppfylt for å bli AFP-pensjonist i staten etter fylte 64 år, jf. omtale av AFP i privat sektor i "[Avtalefestet pensjon i privat sektor](#)" i avsnitt 5.6:

- Minst 10 år med opptjening av pensjonspoeng i folketrygden fra fylte 50 år.
- Gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt på minst 2 ganger folketrygdens grunnbeløp i de 10 beste inntektsårene etter 1967.
- Yrkesaktivitet på pensjoneringstidspunktet og pensjonsgivende inntekt som omregnet til årsinntekt overstiger folketrygdens grunnbeløp i det året pensjonen tas ut og året før.

Tilsvarende krav gjelder for AFP i kommunene.

5.5.5 Skattemessig behandling

Utbetalt avtalefestet pensjon beskattes etter samme regler som øvrige pensjonsytelser (personinntekt med lav sats for trygdeavgift).

Alle statlige AFP-pensjonister (fra 64 til 66 år) omfattes også av skattebegrensningsregelen for pensjonister med lav inntekt på samme måte som AFP-pensjonister i privat sektor.

5.6 AVTALEFESTET PENSJON I PRIVAT SEKTOR

5.6.1 Hovedbeskrivelse og omfang

AFP (Avtalefestet pensjon) er en førtidspensjonsordning som er opprettet ved avtale mellom landsomfattende organisasjoner av arbeidstakere og arbeidsgivere. Ordningen ble avtalt mellom LO og NHO (daværende NAF) i forbindelse med tariffoppgjøret i 1988. YS har en tilsvarende avtale med NHO.

Ordningen vil omfatte alle arbeidstakere i bedrifter i LO/NHO-området, i bedrifter utenfor NHO hvor LO er arbeidstakerpart, og i andre NHO-bedrifter som har AFP-ordningen i sitt avtaleverk med andre organisasjoner, for eksempel Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund.

AFP-ordningen ga adgang til pensjonering fra 66 år fra 1. januar 1989 og 65 år fra 1. januar 1990. I tariffoppgjøret for 1993 ble partene enige om å senke aldersgrensen for avtalefestet pensjon til 64 år fra 1. oktober 1993.

Staten gir tilskudd til avtalefestede pensjonsordninger etter lov om statstilskott til ordninger for avtalefestet pensjon av 23. desember 1988. Etter denne loven ytes det statstilskudd til pensjonsordninger opprettet ved avtale mellom landsomfattende organisasjoner av arbeidstakere og arbeidsgivere fram til arbeidstaker fyller 67 år og kan tilstå alderspensjon. Det kan ikke utformes ordninger slik at bare enkelte arbeidstakere eller grupper av arbeidstakere i en og samme bedrift omfattes av ordningen.

5.6.2 Finansiering og administrasjon

Pensjonsordningen for AFP er en selvstendig juridisk person med egen regnskapsføring. Pensjonsordningens midler holdes adskilt fra organisasjonenes midler og skal ikke for noen del tilfalle organisasjonene eller deres kreditorer.

Arbeidsgivere som er omfattet av ordningen, betaler en kvartalsvis premie beregnet på grunnlag av total lønnssum. Premieinnbetalingene går inn i en fondsordning. Fondet skal dekke løpende utgifter til AFP-ordningen, samt inneholde tilstrekkelige midler til å sikre utbetaling av opptjente rettigheter dersom ordningen avvikles. Videre betaler arbeidsgiver 10 prosent av løpende pensjonsutgifter.

For AFP-pensjonister på 65 eller 66 år, skal statstilskuddet utgjøre 40 prosent av pensjonsordningens løpende utgifter til pensjonsytelser. I statsbudsjettet for 1994 er bevilgningen til AFP på 75 millioner kroner.

For AFP-pensjonister på 64 år har staten deltatt i finansieringen ved en *engangsbevilgning* på 50 millioner kroner til AFP-ordningens fond.

5.6.3 Ytelser

AFP-ordningen gir en pensjon som i det vesentlige svarer til den pensjon vedkommende ville fått som alderspensjonist i folketrygden ved å fortsette i arbeid fram til fylte 67 år. Ved beregningen av grunnpensjon og tilleggspensjon må det derfor medregnes antatt framtidig trygdetid og antatt framtidige pensjonspoeng for tiden etter pensjonsuttaket etter regler som for uførepensjon i folketrygden.

Som omtalt ovenfor, følger AFP-ordningen i privat sektor i hovedsak samme modell som uførepensjon når det gjelder nivået på ytelsene. Reglene om medregning av antatte framtidige poengtall etter uføremodellen, vil i mange tilfelle gi overdekning i forhold til hva vedkommende kunne påregne å få i pensjon ved fortsatt arbeid fram til fylte 67 år. Dette skyldes at den pensjonsgivende inntekten ofte kan være noe lavere i årene fram til pensjonsalderen, mens det framtidige poengtallet

kan bli fastsatt etter inntekten i år som ligger relativt langt tilbake i tiden. Uttak av avtalefestet pensjon kan dermed gi pensjonsmessige fordeler framfor å fortsette i arbeid.

Økning av pensjonen som følge av forsørging av ektefelle eller barn er behovsprøvet, og må begrenses til tillegg for forsørget ektefelle som er 60 år eller eldre.

Dersom pensjonisten har arbeidsinntekt etter uttaket av pensjonen, avkortes pensjonen på samme måte som alderspensjon i folketrygden.

Pensjon fra ordningen kan ikke kombineres med attføringspenger, etterlattepensjon eller uførepensjon fra folketrygden.

AFP-ordningen og de private avtalene sikrer ikke fortsatt opptjening av tjenestepensjon etter uttak av avtalefestet pensjon. Privatansatte vil dermed kunne tape tjenestepensjon etter 67 år dersom de tar ut avtalefestet pensjon.

Ved tariffoppgjøret i 1992 ble partene enige om et tariffestet sluttvederlagstilllegg til AFP-pensjonistene etter modell av sluttvederlag ved ledighet eller fratreden på grunn av sykdom. Tillegget ble gitt fra 1. oktober 1992 og utgjør 950 kroner pr. måned.

5.6.4 Opptjeningstid og opptjeningssystem

Følgende krav til yrkesaktivitet må være oppfylt for å få avtalefestet pensjon:

- Minst 10 år med opptjening av pensjonspoeng i folketrygden fra fylte 50 år.
- Gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt på minst 2 ganger folketrygdens grunnbeløp i de 10 beste inntektsårene etter 1967.
- Yrkesaktivitet på pensjoneringsstidspunktet og pensjonsgivende inntekt som omregnet til årsinntekt overstiger folketrygdens grunnbeløp i det året pensjonen tas ut og året før.

5.6.5 Skattemessig behandling

Sluttvederlaget i AFP-ordningen er skattefritt etter skattelovens § 42. Sluttvederlaget er heller ikke pensjonsgivende, og det skal ikke svares arbeidsgiveravgift av det.

AFP-pensjonistene faller inn under skattebegrensningsregelen for pensjonister med lav inntekt. I 1993 er denne regelen også utvidet til å omfatte AFP-pensjonister på 64 år. AFP-pensjonister har imidlertid ikke rett til skattemessig særfradrag slik som alders- og uførepensjonister.

Pensjonsinntekt fra AFP-ordningen beskattes for øvrig som personinntekt med lav sats for trygdeavgift.

5.7 TJENESTEPENSJONSFORSIKRING ETTER SKATTELOVEN

5.7.1 Hovedbeskrivelse og omfang

Tjenestepensjonsforsikring etter skatteloven er hjemlet i lovens § 44, bokstav k, og i forskrifter. Forskriftene til tjenestepensjonsforsikringen etter skatteloven er meget detaljerte, og dessuten på mange punkter ufravikelige. Det er full adgang til å ha pensjonsordninger som ikke følger skattelovens krav, men det kan da ikke kreves skattefradrag for premien.

Ordningen skal som hovedregel omfatte alle ansatte arbeidsgiveren har. Unntakene fra denne hovedregelen er drøftet i tilknytning til regler for medlemskap under "[Regler for medlemskap, opptjeningstid og opptjeningssystem](#)" i punkt 5.7.5.

Om lag 460 000 arbeidstakere i privat sektor er omfattet av tjenestepensjonsordninger etter skatteloven. Dette tilsvarer omtrent 1/3 av alle sysselsatte i privat sektor.

5.7.2 Finansiering og administrasjon

Private tjenestepensjonsordninger etter skatteloven kan enten sikres i en pensjonskasse som foretaket oppretter, eller en kollektiv forsikringsordning i et forsikrings-selskap. Pensjonskassen er en stiftelse med eget styre som er omfattet av stiftelseslovens "*Oppnevning, mandat og sammendrag*" i kap. 1.

5.7.3 Ytelser

Ytelsene som kan sikres er alderspensjon, uførepensjon og pensjoner til etterlatt ektefelle og barn. Videre kan det avtales at det ikke betales premie i den tiden arbeidstakeren er ufør.

Pensjonsgrunnlaget kan ikke overstige 12 ganger folketrygdens grunnbeløp for den enkelte forsikringstaker. Det er imidlertid ingen begrensning på hvilken pensjonsprosent som kan fastsettes ut fra dette pensjonsgrunnlaget. Isolert sett gir dermed ikke grensen for pensjonsgrunnlag noen begrensning på hvilken pensjonsytelse som kan tilbys innenfor skattelovens regler.

Det stilles krav om at pensjonsytelsene for den enkelte sammen med beregnet folketrygd ikke skal utgjøre en høyere del av pensjonsgrunnlaget for arbeidstaker med høy lønn enn for arbeidstaker med lavere lønn. Dette gjelder likevel ikke for arbeidstakere som kunne vært holdt utenfor ordningen. Dette kravet om *forholdsmessighet* vil i realiteten begrense ytelsene til arbeidstakere med relativt høy lønn.

I motsetning til tjenestepensjonsordninger for offentlig tilsatte omfattes ikke disse ordningene av samordningsloven. Imidlertid vil det i enkelte pensjonskassers vedtekter være tatt inn bestemmelser som innebærer løfter om et bestemt bruttopensjonsnivå for medlemmene.

Uførepensjon kan ytes når arbeidstakeren er minst 25 prosent ervervsufør. Ved minst 50 prosent ervervsuførhet skal uførepensjon som hovedregel ytes etter samme uføregrad som i folketrygden.

5.7.4 Aldersgrenser

Pensjonsalderen er 67 år eller høyere. For stillinger som medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning, kan det tillates lavere pensjonsalder. Yrkesgrupper som har fått lavere pensjonsalder er tatt inn i forskriften, slik at dette vil være alminnelig kjent.

Etter arbeidsmiljølovens § 60 nr. 4, er det ikke adgang til å si opp en arbeidstaker som er yngre enn 70 år, utelukkende fordi vedkommende har nådd pensjonsalderen i folketrygden og dermed får rett til alderspensjon derfra. Etter gjeldende rettspraksis kan imidlertid en arbeidstaker sies opp når hun når aldersgrensen i en privat tjenestepensjonsordning, i det minste dersom denne er av rimelig omfang.

Barnepensjon skal som hovedregel opphøre senest når barnet fyller 21 år.

Dersom forsikringstaker tilstås uførepensjon fra folketrygden på grunnlag av minst 75 prosent ervervsuførhet og ikke er sikret uførepensjon i pensjonsordningen, kan utbetaling av alderspensjon ta til inntil fem år før pensjonsalderen (eller fra fylte 62 år).

5.7.5 Regler for medlemskap, opptjeningstid og opptjeningssystem

Som omtalt skal ordningen som hovedregel omfatte alle ansatte arbeidsgiveren har. Enkelte grupper kan likevel holdes utenfor både ved ansettelse og ved innføring av ordningen. Dette gjelder arbeidstakere med mindre enn 10 år igjen til pensjonsalderen, arbeidstakere med kortere arbeidstid enn 50 prosent av full stilling og arbeidstakere som har vært kort tid i arbeidsgivers tjeneste (5 år hvis arbeidstakeren er yngre enn 25 år og 1 år ellers). Det kan også settes som vilkår at arbeidstakeren er arbeidsfør når hun innlemmes i ordningen.

Det er videre mulig å opprette en pensjonsordning som bare omfatter arbeidstakere med lønn som overstiger et visst beløp, eller arbeidstakere som på grunn av alder ikke kan tjene opp full tilleggspensjon i folketrygden. Kravet til forholdsmessighet vil imidlertid fortsatt gjelde, jf. "[Ytelser](#)" i punkt 5.7.3.

Som vilkår for fulle ytelser etter pensjonsplanen skal det kreves minst 30 tjenestear hos arbeidsgiveren. Tjenestetiden kan regnes fra ansettelsen, eventuelt tidligst fra ordningen ble opprettet. Ved kortere tjenestetid er avkorting forholds- messig.

Ved bruk av forskningsteknisk fripolise, jf. "[Regler om oppsatt pensjon](#)" i punkt 5.7.6, skal premien fastsettes som en årlig premie fram til pensjonsalderen. Denne er i utgangspunktet fast, men når pensjonsytelsene endres for eksempel som følge av høyere lønnsgrunnlag, endres også premien.

Velges det å fastsette opptjent pensjon på grunnlag av det tidsrommet medlemskapet har vart, jf. "[Regler om oppsatt pensjon](#)" i punkt 5.7.6, må det betales engangspremier for den del som opptjenes hvert år supplert med risikopremier for uføre- og etterlattepensjoner utover dette.

Systemene for premieinnbetalinger gjør at premien vil være sterkt progressiv de siste årene før pensjonsalderen, selv om det bare er vanlige reguleringer i pensjonsgrunnlaget. Det vises til omtale i "[Pensjoner og arbeidsmarked – pensjonsopptjening og eiendomsrett til oppsatte ytelser](#)" i avsnitt 4.7.

Arbeidsgiver kan betale inn til premiefond. Midlene i premiefondet kan som hovedregel benyttes til premieinnbetalinger eller for å gi tillegg til løpende pensjoner. Videre kan midlene i enkelte tilfeller benyttes til uførepensjon eller alders- og etterlattepensjon for særlige grupper. Overskudd (avkastning utover grunnlagsrenten) tilføres normalt til premiefondet. Dersom premiefondet er større enn det som er nødvendig for sikre pensjonsutbetalinger, kan arbeidsgiveren søke Sosialdepartementet om å tilbakeføre midler. Midlene som eventuelt tilbakeføres, vil bli beskattet.

Arbeidsgiver kan også betale inn til pensjonsreguleringsfond. Midlene i pensjonsreguleringsfondet benyttes som hovedregel til å sikre realverdien av løpende pensjoner eller å øke pensjonene i takt med reallønnsutviklingen dersom det er midler til dette. Senest når størrelsen på pensjonsreguleringsfondet tilsvarer to ganger de aktuelle årlige pensjoner, skal det legges en plan for utbetaling av slike tillegg til pensjonene.

5.7.6 Regler om oppsatt pensjon

Som hovedregel får den forsikrede rett til den delen av forsikringsytelsene som er opptjent. Denne delen kalles ofte for fripolise fordi den er fullt betalt. Dersom enten fripolisens kapitalverdi er mindre enn 25 prosent av folketrygdens grunnbeløp, eller medlemstiden er mindre enn 1/10 av den tid som kreves for å oppnå fulle ytelser, beholder ordningen hele kapitalverdien dersom arbeidsgiveren har betalt hele premien.

Fripolisen beregnes som hovedregel på grunnlag av den premiereserven som er opptjent ved årlige premieinnbetalinger, eventuelt med tillegg dersom tjenestetid før opprettelsen medregnes. Alternativt kan opptjent pensjon fastsettes på grunnlag av det tidsrommet medlemskapet i ordningen med den til enhver tid fastsatte pensjon har vart.

Som forsikringstaker til fripolisen får arbeidstakeren andel av selskapets årlige overskudd. Forskriftene krever imidlertid ikke at fripolisene reguleres i oppsettelsestiden.

Forsikringstakers oppsatte rettigheter vil ikke omfatte de midlene som er i premiefond og pensjonsreguleringsfond.

Forskriften krever ikke at oppsatte rettigheter/medlemstid i tidligere ordning skal medregnes hos den nye arbeidsgiveren. Dette vil kunne medføre tapte pensjonsrettigheter ved bytte av arbeidssted, noe som særlig vil kunne ha betydning for arbeidstakere med kort tid igjen til pensjonsalderen.

5.7.7 Skattemessig behandling

Arbeidsgiver kan kreve fradrag for premie. Fradrag kan kreves for betalte beløp som dekker:

- Arbeidsgivers andel av årets premie.
- Tilskudd til premiefond med inntil 150 prosent av årets premie. Premiefondet må ikke overstige 10 ganger årets premie.
- Tilskudd til pensjonsreguleringsfond med inntil 75 prosent av årets premie.

Arbeidstaker gis fradrag i alminnelig inntekt for den andel av årets premie hun betaler.

Løpende avkastning på tjenstepensjonsforsikring etter skatteloven beskattes ikke. Utbetalt pensjon er *i sin helhet* skattepliktig inntekt som pensjon (personinntekt med lav sats for trygdeavgift).

Avkastningen på innestående i premiefondet er i utgangspunktet skattepliktig som alminnelig inntekt. I praksis skatlegges imidlertid ikke slik avkastning under henvisning til at avkastningen bare kan nyttes til fradragsberettiget premie m.v. En konsekvens av dette har vært at forsikringstakeren ikke får fradrag i inntekten når ubeskattet rente har vært anvendt til betaling av årets premie.

Rettigheter etter en tjenstepensjonsordning er ikke skattepliktig formue for lønnstakeren.

Alle innbetalinger til pensjonsordningen inngår i grunnlaget for arbeidsgiveravgiften.

5.8 KOLLEKTIV LIVRENTE I ARBEIDSFORHOLD

5.8.1 Hovedbeskrivelse og omfang

For å sikre pensjon for arbeidstakere eller arbeidstakernes etterlatte, kan arbeidsgiver tegne en kollektiv livrenteforsikring. En kollektiv livrenteforsikring kan dermed sikre pensjonsutbetalinger på samme måte som en tjenstepensjonsforsikring etter skatteloven, men uten den gunstige skattemessige behandlingen som er tilfelle for slike tjenstepensjonsforsikringer. På den annen side er ikke kollektive livrenter bundet av særlige regler om aldersgrenser, ytelsesnivå m.m., jf. omtalen av tjenstepensjonsforsikring etter skatteloven i ["Tjenstepensjonsforsikring etter skatteloven"](#) i avsnitt 5.7. En kollektiv livrente vil dermed typisk benyttes for å gi ytelser utover det som kan omfattes av en tjenstepensjonsforsikring etter skatteloven.

En kollektiv livrente vil tegnes til en kollektiv tariff. Denne tariffen vil typisk være lavere enn tariffen for en individuell livrenteforsikring med tilsvarende ytelser. Dette kan skyldes at forsikringsselskapet normalt vil ha lavere markedsførings- og administrasjonskostnader for den kollektive forsikringen. Videre vil en kollektiv forsikring kunne redusere problemene med ugunstig utvalg av forsikringstakere. På grunn av ulik avgiftsbehandling, vil imidlertid en kollektiv livrenteforsikring ikke nødvendigvis være gunstigere enn en individuell livrenteforsikring der arbeidsgiver dekker premien, jf. omtalen av individuell livrenteforsikring i "[Individuell livrenteforsikring](#)" i avsnitt 5.11.

5.8.2 Ytelser, aldersgrenser m.m.

Det er ingen regler for hvilke pensjonsytelser som kan dekkes ved en kollektiv livrenteforsikring, eller fra hvilken alder ytelsene kan gis. Som omtalt over, vil ordningen i praksis benyttes til å gi ytelser utover det som kan tilbys av en tjenstepensjonsforsikring etter skatteloven.

5.8.3 Regler om oppsatt pensjon

Arbeidsgiveren er forsikringstaker for en kollektiv livrente, og det foreligger ingen formelle bestemmelser som sikrer arbeidstakeren rett til en fripolise. Normalt vil imidlertid den forsikrede gis en fripolise på samme måte som for en tjenstepensjonsforsikring etter skatteloven. Den oppsatte rettigheten vil ikke omfatte midler i premiefond eller pensjonsreguleringsfond.

5.8.4 Skattemessig behandling

Innbetalt premie fra arbeidstaker eller arbeidsgiver er ikke fradragsberettiget. Innbetalt premie fra arbeidsgiver beskattes ikke hos arbeidstaker.

Utbetaling etter kollektiv livrenteforsikring i arbeidsforhold er skattepliktig med hele det utbetalte beløp som pensjon. Skatteplikten er dermed ikke begrenset til den delen av livrenten som går utover tilbakebetaling av premie.

Arbeidsgiver betaler arbeidsgiveravgift ved premieinnbetaling.

5.9 PENSJON OVER DRIFTEN

5.9.1 Hovedbeskrivelse og omfang

Det er mulig for bedrifter og virksomheter å finansiere sine pensjonsutbetalinger direkte over driftsbudsjettet uten noen form for fondsoppbygging i forsikringselskaper eller egne pensjonskasser.

Direkte utbetaling av pensjon over driften vil normalt ikke sikre arbeidstakers pensjonsutbetalinger i konkurssituasjoner. Arbeidsgiver kan imidlertid sikre arbeidstakers pensjonsrettigheter ved å dekke utgiftene til en individuell livrenteforsikring. Det vises for øvrig til omtale i "[Individuell livrenteforsikring](#)" i avsnitt 5.11.

5.9.2 Ytelser, aldersgrenser m.m.

Det er ingen regler for hvilke pensjonsytelser som kan dekkes over driften, eller fra hvilken alder slike ytelser kan gis. I praksis benyttes pensjon over driften både til å dekke førtidspensjon før fylte 67 år og til å supplere folketrygdens ytelser.

5.9.3 Regler om oppsatt pensjon

Arbeidstakeren er ikke sikret oppsatte pensjonsrettigheter dersom det ikke foreligger særlig avtale om dette. Ordningen med pensjon over driften kan dermed begrense mobiliteten i arbeidsmarkedet i forhold til tilsvarende pensjonsordninger med oppsatte rettigheter.

5.9.4 Skattemessig behandling

Utbetaling av pensjon er fradragsberettiget på arbeidsgivers hånd, og beskattes som annen pensjonsinntekt hos forsikringsmottaker (personinntekt med lav sats for trygdeavgift).

Arbeidsgiver betaler arbeidsgiveravgift ved pensjonsutbetaling.

5.10 EGEN PENSJONSFORSIKRING ETTER SKATTELOVEN

5.10.1 Hovedbeskrivelse og omfang

Egen pensjonsforsikring etter skatteloven kan omfatte egen alderspensjon, egen uførepensjon og etterlattepensjon til ektefelle/samboer og barn eller andre livsarvinger. Det kan også avtales premiefritak ved uførhet. Pensjonsforsikringen må være tegnet i samsvar med regler gitt i kongelig resolusjon av 4. desember 1992.

Det kan anslås at om lag 500 000 personer har tegnet egen pensjonsforsikring etter skatteloven.

5.10.2 Finansiering og administrasjon

Egen pensjonsforsikring etter skatteloven kan som hovedregel bare tegnes i selskap som har tillatelse til å drive livsforsikringsvirksomhet i Norge.

5.10.3 Ytelser

Forsikringsavtalen fastsetter aktuarisk beregnede ytelser etter en fast plan i forhold til de beløpene som er innbetalt. Overskudd (avkastning utover grunnlagsrenten) tilføres normalt politen ved at pensjonsbeløpene forhøyes.

Alders- og etterlattepensjon betales i terminbeløp. Dersom det er avtalt lavere pensjonsalder enn 67 år, kan terminbeløpet settes ned med inntil 50 prosent fra fylte 67 år.

Uførepensjon kan først ytes når uføregraden utgjør 25 prosent eller mer. Ved minst 50 prosent ervervsuførhet, skal uførepensjon som hovedregel ytes etter samme uføregrad som i folketrygden.

5.10.4 Aldersgrenser

Aldersgrensen for uttak av pensjon er 67 år for de fleste yrker, dersom det ikke er avtalt en høyere pensjonsalder. Det kan fastsettes lavere pensjonsalder for enkelte yrker som medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning. En forsikringstaker som er medlem av en tjenstepensjonsordning, kan ta ut pensjon etter den pensjonsalderen som gjelder i tjenstepensjonsordningen.

Opphørsalderen for utbetaling av pensjon kan ikke settes lavere enn 77 år.

Ektefellepensjon (samboerpensjon) skal som hovedregel løpe i minst 10 år etter forsikredes død. Det kan likevel avtales at pensjonen skal opphøre når den etterlatte

fyller 77 år. Pensjon til livsarvinger må løpe i minst 10 år etter den forsikredes død. Barnepensjon skal som hovedregel opphøre senest når barnet fyller 21 år.

Differansen mellom alderspensjon og eventuell uførepensjon kan utbetales inn-til 5 år før pensjonsalderen (eller fra fylte 62 år) dersom den forsikrede mottar sykepenger, attføringspenger eller uførepensjon fra folketrygden og uføregraden i folketrygden er minst 75 prosent.

5.10.5 Opptjeningssystem – anvendelse av premiefond

Premiefond kan som hovedregel bare nyttes til hel eller delvis dekning av årets premie.

Ved mer enn 75 prosent uførhet, kan midler i premiefondet benyttes til å dekke uførepensjon dersom det er nok midler i premiefondet til å dekke øvrige forsikringsforpliktelser. Slik uførepensjon kan ikke settes høyere enn alderspensjonen.

Dersom det er midler i premiefondet ved den forsikredes død, kan midlene benyttes til å dekke pensjon som er tegnet for etterlatte.

5.10.6 Regler om oppsatt pensjon

Egen pensjonsforsikring kan som hovedregel ikke gjenkjøpes. Dersom forfalt premie ikke lenger betales og heller ikke kan dekkes av premiefond, reduseres forsikringens ytelser til et nivå som kan dekkes av de beløpene som allerede er betalt.

5.10.7 Skatteregler

Forsikringstakeren kan kreve fradrag i alminnelig inntekt for inntektsårets premie. Videre kan forsikringstakeren kreve fradrag for tilskudd til premiefond med inntil 150 prosent av årets premie så lenge ikke dette gjør at premiefondet overstiger 10 ganger årets premie. Fradrag for årspremie med eventuelt tilskudd til premiefond kan for det enkelte år ikke utgjøre mer enn:

- 10 prosent av gjennomsnittet av skattyterens alminnelige inntekt ved likningen i det året fradrag kreves og i det foregående år, og
- 30 000 kroner pr. år.

Løpende avkastning på egen pensjonsforsikring beskattes ikke før pensjonen utbetales. Utbetalt pensjon er *i sin helhet* skattepliktig inntekt som pensjon (personinntekt med lav sats for trygdeavgift). Det er dermed en asymmetri mellom premieinnbetalinger som er fradragsberettiget som alminnelig inntekt, og pensjonsutbetalinger som beskattes som pensjon.

Avkastningen på inntestående i premiefondet er i utgangspunktet skattepliktig som alminnelig inntekt. I praksis har imidlertid slik avkastning ikke blitt skattlagt under henvisning til at avkastningen bare kan nyttes til premie m.v. En konsekvens av dette er at forsikringstakeren ikke har fått fradrag i inntekten når ubeskattet rente har vært anvendt til betaling av årets premie.

Rettigheter som utbetales i henhold til egen pensjonsforsikring skattlegges ikke som formue. Når forsikringstakeren har betalt inn til premiefond, regnes midlene i premiefondet som skattepliktig formue.

Når arbeidsgiver dekker arbeidstakers premie til egen pensjonsforsikring, skal premiebetalingen behandles skattemessig som lønn.

5.11 INDIVIDUELL LIVRENTEFORSIKRING

5.11.1 Hovedbeskrivelse

Ved en livrenteforsikring utbetaler forsikringsselskapet terminbeløp så lenge en person lever eller til personen når en bestemt alder.

En livrenteforsikring kan tegnes med rett til tilbakebetaling. Dette innebærer at innbetalte premier med fratrekk av eventuell utbetalt livrente kommer til utbetaling ved den forsikredes død. Livrenten kan også tegnes med en garanti som innebærer at livrenten i alle tilfelle vil bli utbetalt i et visst antall år.

Det er mulig å tegne en overlevelseshrente som kommer til utbetaling ved den forsikredes død, og sikrer ektefelle, barn eller andre etterlatte i en bestemt tidsperiode eller fram til den etterlattes død. Overlevelseshrenter for ektefelle og barn kan benevnes henholdsvis ektefellerente og barnerente. En barnerente løper som hovedregel fram til barnet fyller 25 år.

En uførerente vil være en ren risikoforsikring som ikke omfatter sparing.

5.11.2 Ytelser, aldersgrenser og opptjeningssystem

Dersom det skal utbetales terminbeløp inntil en person når en bestemt alder, må den avtalte forsikringstiden (tiden fra tegningstidspunktet til siste avtalte utbetaling) være minst 12 år, og utbetalingstiden minst 6 år.

Dersom livrenteforsikringen tegnes av arbeidsgiver for å finansiere førtidspensjonering av arbeidstaker, kan kravene til forsikringstid fravikes i den grad de ikke kan oppfylles fram til lovhjemlet pensjonsalder. Den avtalte utbetalingstiden må likevel være minst 2 år regnet fra den kalendermåned utbetalingene begynner å løpe. Når kravene til forsikringstid avvikes på denne måten, kan det ikke foretas utbetaling etter at lovhjemlet pensjonsalder er nådd. Premiebetalingen kan heller ikke overstige 66 prosent av arbeidstakers lønn i siste året før fratredelsestidspunktet eller 66 prosent av 12 G multiplisert med antall utbetalingsår etter politen.

For livrenter med garanti må det være avtalt en ugarantert utbetalingsperiode på minst 5 hele år. Ved tegning av livsvarige livrenter kan den garanterte periode ikke overstige statistisk gjenstående levetid.

Det er ingen beløpsmessige begrensninger for hvilke pensjonsytelser som kan dekkes ved en individuell livrenteforsikring. Det er heller ingen regler om fra hvilke alder ytelsene kan gis.

5.11.3 Regler om oppsatt pensjon

Mulighetene for å gjenkjøpe en individuell livrente er avhengig av den udekkede risikoen for politen. Livrenter med negativ udekket risiko vil normalt ikke kunne gjenkjøpes på grunn av problemer med ugunstig utvalg (antiseleksjon), jf. omtale i *"Forsikring med asymmetrisk informasjon – moralsk hasard og ugunstig utvalg"* i avsnitt 4.5.

Dersom forfalt premie ikke lenger betales og heller ikke kan dekkes av premiefond, reduseres ytelsene til et nivå som kan dekkes av de beløpene som allerede er betalt (fripoliseverdien).

5.11.4 Beregning av skattepliktig inntekt

For livrenter og overlevelsesrenter er differansen mellom årlig utbetalt beløp og et årlig fradragbeløp skattepliktig inntekt. Barnerenter er likevel ikke skattepliktig inntekt.

Årlig fradragbeløp for livrenter framkommer som hovedregel ved at summen av alle innbetalte premier deles med det antall år det er avtalt at forsikringen skal løpe.⁸ Antall år må være mellom 2 og 26, og eventuell tid etter at den forsikrede har fylt 90 år regnes ikke med.

Årlig fradragbeløp for overlevelsesrenter beregnes på grunnlag av avbruddsverdien på det tidspunktet forsikringstilfellet inntreffer, i stedet for summen av innbetalte premier. Avbruddsverdien tilsvarer summen av innbetalte premier med tillegg av renter og fradrag for risiko og omkostninger (premiereserven).

For uførerenter skal 20 prosent av terminbeløpet regnes som inntekt.

Dersom forsikringen består av flere deler (liv-, overlevelses- eller uførerenter) og premien ikke fordeles på den enkelte delytelsen, er hovedregelen at innbetalt premie ikke kan settes høyere enn premien ved nytegning av en tilsvarende delforsikring.

Ved eventuelt gjenkjøp av livrenter, overlevelsesrenter og uførerenter, gjelder regler for beregning av skattepliktig inntekt som i stor grad svarer til reglene for beregning av skattepliktig inntekt av terminbeløp.

Dersom en livrente ikke oppfyller de kravene til forsikringstid og utbetalingstid m.m. som er omtalt i "[Ytelser, aldersgrenser og opptjeningssystem](#)" i punkt 5.11.2, vil ytelsene i sin helhet regnes som skattepliktig inntekt.

5.11.5 Skattemessig behandling

Forsikringstakeren kan ikke kreve fradrag for innbetalt premie.

Den delen av ytelsene som anses å gå utover tilbakebetaling av forsikringen, er skattepliktig som alminnelig inntekt, jf. "[Beregning av skattepliktig inntekt](#)" i punkt 5.11.4. Beskatningen finner først sted ved utbetaling av ytelsene, slik at det ikke beregnes skatt av årlig avkastning.

Kapitalverdien av livrenteprodukter skattlegges ikke som formue.

Dersom arbeidsgiver dekker arbeidstakers premie, skal premien som hovedregel behandles som lønn (inkludert arbeidsgiveravgift).

Dersom det er på det rene at forsikringen er tegnet av arbeidsgiver, som sikkerhet for en forpliktelse til å utbetale arbeidstaker pensjon over driften, skal premie dekket av arbeidsgiver likevel ikke behandles som lønn. I dette tilfellet skal arbeidsgiver ikke ha fradrag for premieinnbetalingen, og arbeidstaker ikke ha tillegg for premien. Videre beskattes arbeidstaker for hele det utbetalte beløpet som pensjon. Arbeidsgiver betaler arbeidsgiveravgift ved pensjonsutbetaling.

5.12 INDIVIDUELL KAPITALFORSIKRING

5.12.1 Hovedbeskrivelse

En kapitalforsikring kan utbetales på et fastsatt framtidig tidspunkt eller ved tidligere død eller uførhet. Forsikringen kan utbetales som et engangsbetøp eller i terminer.

8. Andel av overskudd anvendt til premiereduksjon regnes ikke som innbetalt premie.

En kapitalforsikring vil normalt bestå av en risikodel, en omkostningsdel og en sparedel.

Regelverket for kapitalforsikring er fastsatt ved forskrift i medhold av skatte-lovens § 42.

5.12.2 Ytelser, aldersgrenser m.m.

Det foreligger ingen regler for ytelser eller aldersgrenser for individuell kapitalfor-sikring.

5.12.3 Beregning av årlig avkastning

Den årlige avkastningen på sparedelen beregnes som sparesaldoen ved årets slutt med fradrag av følgende:⁹

- sparesaldoen ved slutten av foregående år.
- premien fratrasket risikopremien og risikoomkostningsdelen.

For at avkastningen skal være skattepliktig, må sparesaldoen ved årets slutt være større enn betalt premie med fradrag av risikopremier og risikoomkostningsdel.

Risikopremien beregnes etter vanlige actuarielle prinsipper med utgangspunkt i den udekkede risikoen ved forsikringsårets begynnelse. Ved beregning av avkastning settes risikopremien lik null dersom premiereserven er større enn forsikrings-summen ved inntruffet forsikringstilfelle.

Risikoomkostningsdelen skal dekke omkostningene ved risikodelen, og er fast-satt til 3/10 av risikopremien.

Sparesaldoen er den samlede sparingen under forsikringen, og består av premi-ereserven¹⁰ med tillegg av overskuddsandelen for forsikringen. Denne overskudd-sandelen utgjør forsikringens andel av det overskuddet selskapet har opparbeidet som følge av høyere avkastning av selskapets midler og andre avvik fra det bereg-ningsgrunnlaget som er benyttet for selskapets premier. Ved beregningen av over-skuddsandel skal det ikke tas hensyn til overskudd på risikopremier.

5.12.4 Skattemessig behandling

Forsikringstakeren kan ikke kreve fradrag for innbetalt premie.

Årlig avkastning på sparedelen av en kapitalforsikring er skattepliktig som alminnelig inntekt.

Kapitalforsikringer formuesbeskattes hos forsikringstakeren. Formuesverdien settes til gjenkjøpsverdien.

Dersom arbeidsgiver betaler premien for en kapitalforsikring, skal premien nor-malt behandles som lønn (inkludert arbeidsgiveravgift).

5.13 OVERSIKTSTABELLER

Formålet med dette avsnittet er å gi et sammendrag i tabellform av regelverket for de forskjellige pensjonsordninger som er beskrevet i de foregående avsnitt i dette kapitlet og i "*Folketrygden*" i kapittel 2.

Tabell 5.13a omhandler de 12 ulike hovedkategoriene av pensjonsordninger som fins i Norge. Tabellen angir noen hovedtrekk ved reglene angående:

- finansieringsmetoder,

9. Dessuten skal det trekkes fra renter på den skattetrekkskontoen som er knyttet til forsikringen.

10. Bruttoreserve eller eventuelt nettoreserve fratrasket gjenkjøpsfradrag.

- finansieringskilder,
- ytelser,
- pensjonsalder,
- samordning med folketrygden og
- opptjeningskrav.

Tabell 5.13a: Noen hovedtrekk ved reglene for de 12 ulike hovedkategoriene av pensjonsordninger i Norge

Pensjonsordning	Finansi- erings- metode	Finansierings- kilde	Ytelser	Pensjons- alder	Samor- dning	Opptjening
1. Folke- trygden (omtalt i <i>"Folke- trygden"</i> i kapittel 2).	Løpen- de finan- siering	Skatter	Minstepensjon (grunnpensjon + sært tillegg) til alle, tilleggspensjon basert på opptjen- ing (+ evt. inn- tektsprøvede pensjoner, blant annet forsørger- og etterlattepensjo- ner)	67 år	-	Opptjeningstid for full pensjon: 40 år. Bereg- ningsgrunnlag: Pensjons- givede inntekt (hele inntekten inntil 6 G + 1/3 av inntekten mellom 6 og 12 G) de 20 beste årene. «Omsorgspoeng» fra 1992. Spesielle regler for unge uføre.
2. Statens Pensjons- kasse (omtalt i <i>"Tjenestepensjon – Statens Pensjons- kasse"</i> i avsnitt 5.2).	Løpen- de finan- siering	Medlemspre- mier/ arbeidsgiver- tilskudd	66 pst. av pen- sjongivende slutt- lønn ved full pensjon	67 år, unntak for noen yrker.	Ja	Opptjeningstid for full pensjon: 30 år. Pensjons- grunnlag: Pensjongs- givede sluttlønn (hele inntekten inntil 8 G + 1/3 av inntekten mellom 8 og 12 G). Krav for å få del- pensjon: Minst 3 år og 14 timers uke.
3. Andre statlige tjenestepensjons- ordninger (omtalt i <i>"Andre lovfestede ord- ninger og ord- ninger med stat- lig til- skudd eller adminis- trasjon"</i> i avsnitt 5.3) ¹⁾ .	Fonds	Medlemsav- gift/ arbeidsgiver- tilskudd/ stats- tilskudd/ folketrygden	Forskjellig for de ulike yrker, ofte tilsvarende Statens Pensjonskasse	Forskjel- lig for de ulike yrker	Ja (ikke leger)	Forskjellig for de ulike yrker. Statsgaranti (unn- tatt leger og sykepleiere).

Tabell 5.13a: Noen hovedtrekk ved reglene for de 12 ulike hovedkategoriene av pensjonsordninger i Norge

Pensjonsordning	Finansi- erings- metode	Finansierings- kilde	Ytelser	Pensjons- alder	Samor- dning	Opptjening
4. Kommune- tjenestepensjoner (omtalt i <i>"Tjenestepen- sjon – kommu- nale ord- ninger"</i> i avsnitt 5.4).	Fonds	Medlemsav- gift/ arbeidsgiver- tilskudd	Tilsvarende som regel Statens Pensjons- kasse (ikke bedre).	Følger Statens Pensjons kasse	Ja	Følger Statens Pensjons- kasse. Muligheter for overføring av opptjente rettigheter mellom de ulike offentlige ordningene i punkt 1,2,3 og 4.
5. Avtale- festet pensjon (AFP) for offentlig sektor. (omtalt i <i>"Avtale- festet pensjon i offent- lig sek- tor"</i> i avsnitt 5.5).	Fonds	Stat: statstilskudd. Kommune: medlems- premie/ arbeidsgiver- tilskudd	65-66 åringer: tilsvarende de over 67 år. 64 åringer: tilsvarende folketrygdpensjon ved å forsette i arbeid til 67 år (jf. uføremodellen) + kr 1700 pr. mnd.	65 år/ 64 år	-	65/64 år: blant annet krav om yrkesaktivitet fram til pensjonering og minst 10 års medlems- skap i offentlig tjeneste- pensjonsordning/ opptjeningsperiode i fol- ketrygden etter fylte 50 år.
6. Avtale- festet pensjon (AFP) i privat sek- tor (omtalt i <i>"Avtale- festet pensjon i privat sektor"</i> i avsnitt 5.6).	Fonds	Statstilskudd/ arbeidsgiver- tilskudd	Tilsvarende folke- trygdpensjon ved å forsette i arbeid til 67 år + sluttve- derlag på kr 950 pr. mnd. skattefritt	65 år/ 64 år	-	Blant annet krav om yrkesaktivitet fram til pensjonering og minst 10 års opptjeningsperiode i folketrygden etter fylte 50 år.

Tabell 5.13a: Noen hovedtrekk ved reglene for de 12 ulike hovedkategoriene av pensjonsordninger i Norge

Pensjonsordning	Finansieringsmetode	Finansieringskilde	Ytelser	Pensjonsalder	Samordning	Opptjening
7. Tjenestepensjonsforsikring etter skatteloven (TPES) (omtalt i <i>"Tjenestepensjonsforsikring etter skatteloven"</i> i avsnitt 5.7).	Fonds	Arbeidsgiver-tilskudd/ evt. medlemsavgift	Detaljerte regler, ingen begrensning med hensyn til pensjon i prosent av opptjeningsgrunnlaget, men krav om at samlede pensjonsytelser inklusive ytelser fra folketrygden ikke skal utgjøre større prosent av beregningsgrunnlaget for høytlønnede enn for lavere lønnede.	67 år	Nei	Opptjeningstid for full pensjon: 30 år. Pensjonsgrunnlaget kan ikke overskride 12 G. Alle arbeidstakere som en arbeidsgiver har skal omfattes, men visse grupper kan holdes utenfor: blant annet de med mindre enn halv stilling og/eller mindre enn 10 år igjen til pensjonering. Innbetalinger kan gjøres til premiefond, primært for dekning av senere års premier.
8. Kollektiv livrente i arbeidsforhold (omtalt i <i>"Kollektiv livrente i arbeidsforhold"</i> i avsnitt 5.8).	Fonds	Arbeidsgiver-tilskudd/ evt. medlemsavgift	Ingen regler	Ingen regler	Nei	Ingen regler, brukes ofte for å gi ytelser utover det som kan omfattes av tjenestepensjonsforsikring etter skatteloven.
9. Pensjon over driften (omtalt i <i>"Pensjon over driften"</i> i avsnitt 5.9).	Løpen de finansiering	Finansiert over driftsbudsjettet + evt. forsikring i tilfelle konkurs.	Ingen regler	Ingen regler	Nei	Ingen regler

Tabell 5.13a: Noen hovedtrekk ved reglene for de 12 ulike hovedkategoriene av pensjonsordninger i Norge

Pensjonsordning	Finansi- erings- metode	Finansierings- skilte	Ytelser	Pensjons- alder	Samor- dning	Opptjening
10. Egen pensjonsforsikring etter skatteloven (EPES) (omtalt i <i>"Egen pensjonsforsikring etter skatteloven"</i> i avsnitt 5.10).	Fonds	Premie fra forsikrings-taker/ arbeidsgiver	Ingen beløpsgrenser, kan som hovedregel ikke gjenkjøpes.	67 år	Nei	Aktuarielt beregnet for den enkelte i forhold til innbetalte premier. Innbetalinger kan gjøres til premiefond, primært for dekning av senere års premier.
11. Individuell livrenteforsikring (omtalt i <i>"Individuell livrenteforsikring"</i> i avsnitt 5.11).	Fonds	Premie fra forsikringstaker/ arbeidsgiver	Ingen beløpsgrenser, kan gjenkjøpes hvis ikke negativ udekket risiko.	Ingen regler	Nei	Aktuarielt beregnet for den enkelte i forhold til innbetalte premier.
12. Individuell kapitalforsikring (omtalt i <i>"Individuell kapitalforsikring"</i> i avsnitt 5.12).	Fonds	Premie fra forsikringstaker/ arbeidsgiver	Ingen beløpsgrenser, kan gjenkjøpes hvis ikke negativ udekket risiko.	Ingen regler	Nei	Aktuarielt beregnet for den enkelte i forhold til innbetalte premier.

- 1) Lovfestede tjenstepensjonsordninger med statlig tilskudd eller administrasjon omfatter pensjonsordninger for leger, sykepleiere, apoteketaten, stortingsrepresentanter, statsråder og statsministre, sjømenn, fiskere og skogsarbeidere.

Tabell 5.13b omhandler de 6 ulike hovedkategoriene av private pensjonsordninger som fins i Norge og angir hovedtrekk ved skattereglene for forsikrings-/ arbeidstakere og arbeidsgivere som omfattes av de ulike ordningene. Tabellen angir hovedreglene for hver av disse ordningene angående:

- eventuell fradragsrett for forsikrings-/arbeidstaker med hensyn til innbetalt medlemsavgift/premie,
- behandling av arbeidsgivers premietilskudd med hensyn til
 - eventuell fradragsrett for arbeidsgiver,
 - arbeidsgiveravgift,

- eventuell inntektsskatt for arbeidstaker,
- eventuell beskatning av løpende fondsavkastning,
- beskatning av pensjonsutbetalingene og
- eventuell formuesbeskatning av oppsatte pensjonsrettigheter.

Tabell 5.13b: Noen hovedtrekk ved skatteregler for de 6 ulike hovedkategoriene av private pensjonsordninger i Norge

Pensjonsordning	Fradragsrett ved alminnelig inntektsskatt for arbeidstakers / forsikringstakers årlige medlemsavgift/premie?	Arbeidsgivers årlige premietilskudd			Beskatning av årlig fondsavkastning?	Beskatning av utbetalinger (som personinntekt med lav trygdeavgift)?	Formuesbeskatning på oppsatte rettigheter?
		Fradragsrett for arbeidsgiver?	Arbeidsgiveravgift?	Inntektsbeskatning for arbeidstaker?			
1. Tjenestepensjonsforsikring etter skatteloven (TPES) (omtalt i <i>"Tjenestepensjonsforsikring etter skatteloven"</i> i avsnitt 5.7)	Ja	Ja, for årets premie og tilskudd til premie- og pensjonsreguleringsfond (innen visse grenser)	Ja	Nei	Nei	Ja, hele det utbetalte beløp	Nei (heller ikke premiefond)
2. Kollektiv livrente i arbeidsforhold (omtalt i <i>"Kollektiv livrente i arbeidsforhold"</i> i avsnitt 5.8)	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei	Ja, hele det utbetalte beløp	Nei
3. Pensjon over driften (omtalt i <i>"Pensjon over driften"</i> i avsnitt 5.9)	Ingen premie	Ingen premietilskudd, men fradragsrett med hensyn til pensjonsutbetalinger	Ingen premietilskudd, men arbeidsgiveravgift med hensyn til pensjonsutbetalinger	Ingen premietilskudd	Ingen fonds	Ja, hele det utbetalte beløp	Ingen oppsatte rettigheter
4. Egen pensjonsforsikring etter skatteloven (EPES) (omtalt i <i>"Egen pensjonsforsikring etter skatteloven"</i> i avsnitt 5.10)	Ja, for årets premie og tilskudd til premiefond innen visse grenser: maks. kr 30 000 pr. år.	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja, hele det utbetalte beløp	Nei, men beskatning av midler i premiefondet

Tabell 5.13b: Noen hovedtrekk ved skatteregler for de 6 ulike hovedkategoriene av private pensjonsordninger i Norge

Pensjonsordning	Fradragsrett ved alminnelig inntektsskatt for arbeidstakers / forsikringstakers årlige medlemsavgift/premie?	Arbeidsgivers årlige premietilskudd			Beskatning av utbetalinger (som personinntekt med lav trygdeavgift)?	Beskatning av årlig fondsavkastning?	Formuesbeskatning på oppsatte rettigheter?
		Fradragsrett for arbeidsgiver?	Arbeidsgiver avgift?	Inntektsbeskatning for arbeidstaker?			
5. Individuell livrenteforsikring (omtalt i <i>"Individuell livrenteforsikring"</i> i avsnitt 5.11)	Nei	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja, på ytelser som overstiger tilbakebetaling av forsikringen	Nei
6. Individuell kapitalforsikring (omtalt i <i>"Individuell kapitalforsikring"</i> i avsnitt 5.12)	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja, på sparedelen	Nei	Ja, ut fra gjenkjøpsverdi

5.14 LITT HISTORIKK OM REGELVERKET FOR PENSJONSPRODUKTER

I 1911 slo myndighetene fast at en pensjonsforsikring betalt av arbeidsgiver var å anse som et lønns gode, og at arbeidsgiveren derfor kunne kreve fradrag for disse utgiftene på lik linje med andre lønnsutgifter. Til gjengjeld skulle arbeidstaker skatte av utbetalingene, slik han ble skattlagt av regulære lønnsutbetalinger. Skattefritaket gjaldt opprinnelig bare arbeidsgiverens innskudd på vegne av arbeidstakerne til livrenteforsikringer i livselskap, men ble gradvis utvidet, og i 1938 fikk alle typer arbeidsgivere rett til fradrag for slike avsetninger. Selvtendige og ansatte i «frie yrker» hadde imidlertid ikke anledning til fullt inntektsfradrag om de sparte til pensjon, noe som ledet til krav om tilsvarende fradragsrett for individuelle pensjonsforsikringer. I 1952 fikk alle yrkesaktive rett til fradrag for innbetalinger til pensjonsordninger. (Kilde: Øverbye (1990).)

Nedenfor beskrives utviklingen i regelverket den senere tid for de tre mest sentrale pensjonsforsikringsproduktene – livrenter, egen pensjonsforsikring etter skateloventen og tjenestepensjonsordninger.

5.14.1 Livrenter

Beskatning av livrenter var fram til 1990 regulert av forskrift av 23. april 1954. Avkastningen var skattepliktig inntekt, og beskatning fant sted ved utbetaling. Avkastning av livrenter ble i forskriften forutsatt å være 2,5 prosent p.a. I tider med høyere rentenivå ble skattefordelen således betydelig, både som følge av skattekreditt (når avkastningen ikke beskattes løpende, men først ved utbetaling, får en i tillegg en rentesrente-effekt), og som følge av lavt fiksert rente i forhold til utviklingen i faktisk rente.

I 1990 ble forskriften endret, og det er denne forskriften av 21. desember 1990 som gjelder i dag. Forskriften innebar en tilstramming av beskatningen av livrenter. Beskatning av avkastningen finner fortsatt sted ved utbetaling, men beregning av avkastningselementet er endret. Avkastningen er grovt sett definert som det beløp forsikringstaker får utbetalt som overstiger beløpet som ble innbetalt. Det vil derfor være faktisk rente som beskattes, skattefordelen knytter seg nå til skattekreditten. Kontraktens løpetid vil være avgjørende for størrelsen på skattefordelen knyttet til skattekreditten. Polisens akkumulerte verdi beskattes ikke løpende som formue.

Livrenter er en forsikringsordning med et til dels betydelig spareinnhold. I desember 1992 ble det sendt ut et forslag til mer omfattende endringer i beskatning av livrenter. Av høringsuttalelsene kom det fram at forslaget ville være ugunstig spesielt for kontrakter med relativt kort løpetid, ved at de foreslåtte skattereglene ikke tok hensyn til at skattefordelen var ulik alt etter løpetiden på kontraktene. Det ble foreslått at all utbetaling (opprinnelig hovedstol pluss senere akkumulert rente og rentesrente) skulle beskattes. Forslagene i høringsnotatet av desember 1992 er foreløpig blitt utsatt.

Som et strakstiltak for nye poliser, vedtok Finansdepartementet 17. november 1993 endrede produktkrav for nye livrenter. Formålet med forskriftsendringen er å understreke kravene til langsiktighet og forsikringselementer utover sparing, og samtidig begrense omfanget av sterkt skattemotiverte livrenteplasseringer.

Beskatning av livrenter er et tema utvalget er bedt om å se på. Det vises til utvalgets vurderinger i "*Skattemessig behandling av livrenter*" i kapittel 12.

5.14.2 Egen pensjonsforsikring etter skatteloven

Egen pensjonsforsikring etter skatteloven (EPES) var tidligere regulert av forskrift av 28. juni 1968. Dette var en forsikringsordning med til dels meget høyt spareinnhold med lange garantiperioder (5-10 år), hvor utbetaling fant sted uavhengig av om forsikringstaker var i live eller ei.

Stortinget behandlet forslaget til endrede regler for egen pensjonsforsikring våren 1992, og det ble fastsatt ny forskrift 11. september 1992. Denne forskriften markerte i større grad forsikringsinnholdet i ordningen, mens spareinnholdet ble dempet ned. Forskriften var gjenstand for omfattende diskusjon i Stortinget, hvor konklusjonen ble at balansen mellom forsikring og sparing ble skjøvet noe i retning av mindre forsikring og mer sparing i forhold til det som var fastsatt i forskriften av 11. september.

Den nye forskriften av 4. desember 1992 åpner for at en i tillegg til å tegne pensjonsforsikring for seg selv, sin ektefelle/samboer og barn under 21 år (slik det også var gitt tillatelse til etter 11. september-forskriften), også skal kunne tegne forsikring for barn over 21 år, samt for andre livsarvinger (barnebarn, oldebarn osv.) hvis en selv faller fra. Det er heller ikke lenger noe krav om at alderpensjonsforsikringen må løpe til minst 80 år, idet aldergrensen nå er satt ned til 77 år.

5.14.3 Tjenestepensjonsordninger

Private tjenestepensjonsordninger er regulert i forskrift av 28. juni 1968 med senere endringer. Forskriften omhandler i hovedsak krav til utformingen av private kollektive pensjonsordninger som skal kunne få skattefradrag. Det ble i 1992 utarbeidet et utkast til ny forskrift som ble sendt på høring. Obligatorisk lineær opptjening av fripoliserettigheter i private tjenestepensjonsordninger, samt begrensnings av pensjonsgrunnlaget etter samme regler som i Statens Pensjonskasse (maksimalt pensjonsgrunnlag på 12 G, pensjonsgivende inntekt mellom 8 G og 12 G medregnes

med 1/3, maksimal pensjon lik 66 prosent av pensjonsgrunnlaget), var blant de viktigste endringsforslagene som ble omtalt i høringsutkastet. Ny forskrift er ennå ikke fastsatt.

5.15 PENSJONSRETTIGHETER FOR PERSONER UTEN STANDARD TILKNYTNING TIL ARBEIDSLIVET. SPESIELT OM PENSJONS- RETTIGHETER VED SKILSMISSEOPPGJØR

Formålet med dette avsnittet er å peke på hvordan rammeverket for pensjonsrettigheter virker for personer uten standard tilknytning til arbeidslivet. Dette er personer som arbeider deltid og/eller er uten lønnet arbeide hele eller deler av sitt voksne liv, noe som særlig har vært aktuelt for kvinner. Menn har gjennomgående opparbeidet seg bedre pensjonsrettigheter enn kvinner, noe som blant annet gjenspeiles i at 4 av 5 minstepensjonister er kvinner. De viktigste årsakene til forskjellene mellom menns og kvinners pensjon, er fordelingen og omfanget av ulønnet omsorgsarbeid og det faktum at slikt arbeid utført før 1992 ikke gir pensjonsrettigheter utover minstepensjon i folketrygden. Den enkeltes pensjonsrettigheter utover dette, har vært knyttet til vedkommendes deltakelse i lønnet arbeid eller rettigheter i forbindelse med eventuelle etterlattepensjoner.

5.15.1 Ulønnet omsorgsarbeid i hjemmet og deltids lønnet arbeid

Reglene i folketrygden:

St. meld. nr. 12 (1988-89) om folketrygdens økonomi og pensjonssystem, "*Skattemessig behandling av livrenter*" i kapittel 12, drøfter ulike tiltak for å bedre pensjonsrettigheter ved ulønnet omsorgsarbeid og konkluderer med å foreslå at det innføres pensjonspoeng for slikt arbeid. Dette er blitt gjennomført med virkning for *omsorgsarbeid utført fra og med 1.1.1992*.

Ordningen med omsorgspoeng har ikke tilbakevirkende kraft, slik at denne ordningen ikke gjelder for omsorgsarbeid som ble utført før 1.1.1992. De kvinner som i dag har vært husmødre hele eller store deler av sitt voksenliv, faller derfor utenfor ordningen.

Personer som i dag når voksen alder, gis derimot mulighet til å tjene opp full tilleggspensjon selv om de velger å være hjemme med omsorg for barn i mange år.

Etter dagens beregningsregler for opptjening av full tilleggspensjon i folketrygden (basert på gjennomsnittlig poengtall for de 20 beste av minst 40 opptjeningsår), vil det for en person som når voksen alder etter 1.1.1992, være mulig å tjene opp tilleggspensjon i folketrygden ved en karriere som består av 40 år i lønnet arbeid på samme måte som ved en karriere som består av 20 år med ulønnet omsorgsarbeid og i tillegg 20 år med lønnet arbeid, forutsatt at gjennomsnittlig poengtall (beregnet ut fra pensjonsgivende inntekt) de 20 beste årene er lik i begge de to karrierene.

Et karrieremønster med deltid hele livet vil kunne resultere i bare minstepensjon, dersom opptjent tilleggspensjon er lavere enn særtillegget, som ytes til alle med opptjent tilleggspensjon under et visst nivå.

For personer som i dag når voksen alder, vil det således være mulig å tjene opp full tilleggspensjon i folketrygden selv om de velger å være hjemme med omsorg for barn inntil 20 år. Samtidig vil det å kombinere omsorgsarbeid i hjemmet med deltids lønnet arbeid i hele sitt voksne liv kunne resultere i minstepensjon, selv om det er krav om innbetaling av medlemsavgift til folketrygden i hele yrkeskarrieren.

Reglene i andre pensjonsordninger enn folketrygden:

Personer som i perioder av sitt voksne liv velger å være hjemme med omsorgsarbeid og eventuelt kombinere dette med deltid, gis gjennomgående større mulighe-

ter for opptjening av pensjonsrettigheter i folketrygden enn i andre pensjonsordninger.

Ved sammenligning av offentlige og private tjenstepensjoner ser man at de offentlige ordningene (i stat og kommune) gjennomgående gir større muligheter for opptjening av pensjonsrettigheter enn de private, både med hensyn til deltidsarbeid og permisjoner for arbeid i hjemmet med omsorg for barn, og også med hensyn til skifte av arbeidsgiver.

– Angående deltidsarbeid:

Hovedregelen for krav om medlemsskap i offentlige tjenstepensjonsordninger er minst 14 timers arbeidsuke, mens tilsvarende krav for private tjenstepensjoner etter skatteloven er minst halvtids stilling, jf. "[Hovedbeskrivelse og omfang](#)" i punkt 5.2.1. og "[Regler for medlemskap, opptjeningstid og opptjeningssystem](#)" i 5.7.5.

– Angående permisjoner ved omsorg for barn:

For medlemmer i offentlige tjenstepensjonsordninger er fødselspenger ved fødselspermisjon pensjonsgivende inntekt. Dessuten kan medlemmer i slike ordninger ha permisjon fra lønnet arbeide på inntil 3 år for å være hjemme med omsorg for første barn, og deretter inntil 1 år for hvert av de neste barna, uten å miste opptjeningstid.

Reglene for private tjenstepensjonsordninger etter skatteloven fastsetter ikke noe krav om at personer med permisjoner (inklusive fødselspermisjoner) skal omfattes av pensjonsordningen – men reglene åpner adgang for dette, forutsatt at medlemsskapet opprettholdes for alle permitterte. Det kan således variere fra arbeidsgiver til arbeidsgiver hvorvidt medlemmer av slik pensjonsordning meldes ut ved permisjon eller om de omfattes av pensjonsordningen også i permisjonstiden. I sistnevnte tilfelle kan arbeidstakeren sikres inntil samme pensjoner som vedkommende ville fått hvis permisjon ikke hadde funnet sted, og pensjonsgrunnlaget kan reguleres i takt med lønnsutviklingen for bedriftens arbeidstakere, folketrygdens grunnbeløp, konsumprisindeks o.l.

– Angående skifte av arbeidsgiver:

De statlige og kommunale tjenstepensjonsordningene inngår i et felles pensjonssystem på den måten at det foreligger overføringsavtaler mellom dem; ved skifte av arbeidsgiver innenfor disse ordningene fortsetter pensjonsopptjeningen på samme måte som hvis arbeidstakeren ikke hadde byttet jobb, jf. "[Innledning](#)" i avsnitt 5.1.

Skifte av arbeidsgiver fra det offentlige til det private eller innenfor privat sektor kan imidlertid føre til tap av pensjonsrettigheter sammenlignet med det å fortsette i samme jobb. Den betydning dette vil kunne ha for mobiliteten i arbeidsmarkedet er drøftet i "[Pensjoner og arbeidsmarked – pensjonsopptjening og eiendomsrett til oppsatte ytelser](#)" i avsnitt 4.7.

Ved skifte av arbeidsgiver fra det offentlige til det private eller innenfor privat sektor kan arbeidstakeren i en periode holdes utenfor en eventuell tjenstepensjonsordning på den nye arbeidsplassen (5 år hvis arbeidstakeren er yngre enn 25 år og 1 år ellers). Dessuten kan arbeidstakere med mindre enn 10 år igjen til pensjonsalder holdes utenfor, jf. "[Regler for medlemskap, opptjeningstid og opptjeningssystem](#)" i avsnitt 5.7.5.

Som hovedregel for tjenstepensjon etter skatteloven får forsikringstakeren ved avsluttet arbeidsforhold rett til den delen av forsikringsytelsene som er opptjent over et visst minstenivå, jf. "[Regler om oppsatt pensjon](#)" i avsnitt 5.7.6. Reglene for tjenstepensjon etter skatteloven krever ikke at medlemstid i tidligere ordning skal medregnes hos den nye arbeidsgiveren. Fordi opptjening av rettigheter i private ordninger er progressiv (i motsetning til lineær i de offentlige ord-

ningene), vil dette kunne medføre tapte rettigheter ved bytte av arbeidssted, særlig for eldre arbeidstakere.

5.15.2 Arbeidsledige

Perioder med arbeidsledighet som gir rett til arbeidsledighetstrygd, vil inngå i opptjeningsperioden av tilleggspensjon i folketrygden, og arbeidsledighetstrygden regnes som pensjonsgivende inntekt.

For andre pensjonsordninger enn folketrygden derimot, vil personer som blir arbeidsledige falle utenfor opptjeningen av pensjonsrettigheter.

5.15.3 Pensjonsrettigheter ved skilsmisseoppgjør

For gifte kvinner som på grunn av arbeidsdeling i hjemmet har tjent opp dårligere pensjonsrettigheter i folketrygden og/eller i andre pensjonsordninger enn sine ekte menn, er det spesielt viktig hva slags regler som gjelder med hensyn til pensjonsrettigheter ved skilsmisseoppgjør. Kilde for det alt vesentligste av innholdet i resten av "[Pensjonsrettigheter ved skilsmisseoppgjør](#)" i punkt 5.15.3 er amanuensis Tone Sverdrup ved Institutt for privatrett ved Universitetet i Oslo som arbeider med disse spørsmål i sitt doktorgradsarbeid.

I det offentlige utredningsarbeid har de to rettsområdene *familierett og trygderett hittil i begrenset grad vært sett i sammenheng*.

Når ektefellene har felleseie, er hovedregelen at ektefellenes nettoformuer skal likedeles ved skilsmisse eller separasjon, så sant verdiene er skapt under ekteskapet, jf. *ekteskapsloven av 4. juli 1991* § 58 og 59. Ifølge den såkalte *forlodsretten* i ekteskapsloven § 61 bokstav b kan en ektefelle holde følgende utenfor delingen: «Rettigheter i offentlige trygdeordninger, offentlige eller private pensjonsordninger, og krav etter en livrente eller en livsforsikring som ikke har gjenkjøpsverdi som ektefellen eller ektefellene i felleskap kan realisere.» Forlodsretten omfatter således opptjente rettigheter knyttet til blant annet folketrygden, Statens Pensjonskasse og private ordninger (private kollektive pensjonsordninger med obligatorisk tilslutning, jf. ekteskapslovens § 86).

Før 1970 var det slik at når en ektefelle beholdt pensjons- og forsikringsrettighetene udelt ved skilsmisse, hadde den annen ektefelle ubetinget rett til fullt *vederlag*, det vil si et bestemt pengebeløp ved skifteoppgjøret. Fra 1970 ble denne regelen strammet inn slik at vederlag skulle gis etter skjønnsmessig vurdering. Den nye ekteskapslovens regler er på dette punkt noe uklare, jf. lovens § 63 første ledd, men kan forstås slik at vederlag kan kreves hvis ektefellen utover «det som må anses for rimelig» har «brukt felleseiemidler» på en slik måte at disse er omplassert til pensjonsrettigheter som kan holdes utenfor delingen ved skilsmisseoppgjør. Det kan således ikke gis vederlag for folketrygdens pensjonsrettigheter og det er også tvilssomt i hvilken grad tjenestepensjoner fra arbeidsgiver omfattes av bestemmelsen.

Hovedtanken bak innstramningen av vederlagsbestemmelsen i 1970 var at *underholdsbidraget* skulle være den normale oppgjørsmåte for å rette opp skjevheter i ektefellenes opptjening av pensjonsrettigheter. I dag tilkjennes det imidlertid sjelden underholdsbidrag, slik at situasjonen er blitt en annen enn da vederlagsregelen ble strammet inn i 1970. Spørsmålet om hvilke pensjoner og forsikringer som skulle være unntatt fra deling ved skilsmisse og separasjon, ble ikke tatt opp til noen bred nyvurdering ved utforming av den nye ekteskapsloven. I forarbeidene til lovens § 61 bokstav b sies det også lite om regelens nærmere innhold og begrunnelse. Det vises bare til at bestemmelsen antas i det vesentligste å være i overensstemmelse med gjeldende rett, jf. *lov om ektefellers formuesforhold av 27. mai 1927*

§ 11 annet ledd. Gjeldende rettstilstand er således basert på en tolkning av nevnte § 11 hvor «uoverdragelige» rettigheter og rettigheter av «personlig art» var unntatt fra delingen. Denne loven fra 1927 ble opphevet da den nye ekteskapsloven trådte i kraft. *Forarbeidene fra 1918* til loven fra 1927¹¹ ga i utgangspunktet uttrykk for at det kunne være tvilsomt om livrenter, føderåd m.v. skulle falle utenfor delingen, da disse kunne ansettes til en kapitalverdi. Det vises til *en høyesterettsdom fra 4. juli 1851* hvor det ble avgjort at en rett til føderåd som enkemannen hadde, ikke skulle inndras i dødsboskiftet etter hustruen. Retten etter en livrente ble her ansett for å stå i samme stilling som retten til framtidig lønn, underholdsbidrag m.v. og derfor ansett å være av «personlig art».

De familierettslige reglene om livsforsikring og pensjon ble utredet på nytt i 1965, men retten til forlods uttak ble ikke gjenstand for noen selvstendig nyvurdering. I innstillingen angående dette¹² vises det til motivene fra 1918. Innstillingen gav imidlertid uttrykk for det syn at deling skulle finne sted for kapitalforsikringer og livrenter med *gjenkjøpsverdi*. Dette standpunktet er ikke begrunnet i innstillingen.

Den sentrale begrunnelsen for å unnta pensjon og livrente fra deling ved skifte er ifølge forarbeidene fra 1918 hensynet til å sikre det framtidige inntektsgrunnlag udelte for forsikringstakeren.

Dette hensynet må i dag kunne sies å ha mistet mye av sin tyngde når det gjelder de forsikringer som det kan kreves vederlag for i den nye ekteskapslovens § 63, nevnt foran. I 1918 kunne livrenter utgjøre den eneste inntektskilde i alderdommen. Ved folketrygdloven i 1966 fikk vi et trygdesystem som sikrer alle et visst minimumsnivå for inntekter i alderdommen. *Livrenter og pensjonsforsikringer er ikke lenger nødvendig for å sikre et eksistensminimum slik det var i 1918*. Livrenter og pensjonsforsikringer får dermed karakter av formuesoppbygging, det vil si sparing ut over det som er nødvendig til livets opphold, på linje med andre former for formuesoppbygging som for eksempel bolig, bankkonti eller kapitalforsikring som kan gjenkjøpes.

Videre er det i tråd med dagens rettslige tankegang at sikring av framtidig inntektsgrunnlag i alderdommen bør gjelde begge parter ved et skilsmisseoppgjør ut fra arbeidsdelingen mellom partene i ekteskapet. Det er skjedd en utvikling i synet på hjemmearbeidets rettslige og økonomiske betydning i familieretten.¹³ Utviklingen har foreløpig kulminert ved den nye ekteskapslovens § 31 tredje ledd, hvor det skal legges vekt på en ektefelles arbeid i hjemmet ved vurderingen av eiendomsretten til eiendeler som har tjent til felles personlig bruk, som felles bolig og vanlig innbo.

Middelaldrende og eldre kvinner som i dag skilles etter å ha vært hel- eller deltidshjemmearbeidende hustruer under ekteskapet, kan under dagens system i en overgangsperiode på 30-40 år falle mellom to stoler:

- Disse kvinnene vil i lite omfang motta bidrag: Etter den nye ekteskapslovens § 81 første ledd skal som hovedregel bidrag kunne gis i inntil 3 år etter skilsmis- sen, men dersom ekteskapet har vært langvarig eller det forligger særlige grun- ner ellers, kan bidrag fastsettes for lengre tid.
- Dessuten vil disse kvinnene i begrenset grad kunne tjene opp pensjonsrettighe- ter. Etter skilsmis- sen vil de fleste av disse kvinnene under 67 år søke å trappe opp sin deltakelse i lønnet arbeid, men de vil ikke rekke å tjene opp de samme

11. (Utkast til lov om egtefællers formuesforhold. Avgitt av de norske delegerte ved det skandina- viske familieretsarbeid, Kristiania 1918).

12. Innstilling om endringer i de familierettslige bestemmelser om livsforsikring og pensjon, Instill- ing V fra Utvalget til revisjon av ekteskapslovgivningen mv. 1965.

13. (Jf. den såkalte husmordommen i Rt. 1975 s. 220.)

pensjonsrettigheter som de kunne gjort hvis de ikke hadde vært hel- eller deltids hjemmearbeidende under ekteskapet. Kvinnene som er over 67 år ved skilsmis- sen, vil ikke rekke å tjene opp noen tilleggspensjon.

5.15.4 Fraskilte ektefellers rett til etterlattepensjon

Som redegjort for i "*Pensjonsrettigheter ved skilsmisseoppgjør*" i punkt 5.15.3 foran, vil det etter dagens regler i mange tilfeller kunne være slik at pensjonsrettig- heter kan holdes utenfor ved delingen i et skilsmisseoppgjør. Dersom den fraskilte ektefellen med slike «udelte» pensjonsrettigheter dør, vil imidlertid den andre ektefellen kunne få del i disse rettighetene. Dette kan omfatte både pensjonsrettigheter i folketrygden, og eventuelle opptjente rettigheter i pensjonsordninger utenfor fol- ketrygden.

Ifølge folketrygdloven har fraskilt ektefelle rett til *etterlattepensjon* dersom dødsfallet finner sted innen 5 år etter skilsmis- sen og ekteskapet har vart i minst 25 år eller minst 15 år dersom det er barn i ekteskapet.

Etter at en fraskilt ektefelle er død, kan den andre ektefellen også få del i den tidligere ektefellens eventuelle rettigheter i pensjonsordninger utenfor folketryg- den, jf. den nye ekteskapslovens § 86 og 87. Retten til slik ektefellepensjon er betin- get av at den andre ektefellen ved skilsmis- sen var eller hadde vært medlem av en pensjonsordning utenfor folketrygden som omfatter ektefellepensjon. Ekteskapet må ha vart i minst 10 år og den fraskilte må ha vært minst 45 år ved skilsmis- sen. Med pensjonsordning menes offentlig pensjonsordning og privat kollektiv pen- sjonsordning med obligatorisk tilslutning, mens individuelle pensjonsforsikringer og foreningsforsikringer faller utenfor. Retten til denne type etterlattepensjon ble gjort strengere ved den nye ekteskapsloven: Kravet til ekteskapets varighet ble økt fra 5 til 10 år og kravet til alder ved skilsmisse ble økt fra 35 til 45 år. Dersom avdøde hadde flere fraskilte ektefeller som oppfyller kravene, vil pensjonen deles mellom de berettigede i forhold til antall påbegynte år hver av dem var gift med avdøde. Ifølge lovens forarbeider (NOU 1987: 30 s.156) kan fraskilt ektefelles rett til ektefellepensjon dels begrunnes med formuerettslige synspunkter. Pensjonsret- ten vil for en stor del kunne være opptjent gjennom innbetaling under det tidligere ekteskap. Utbetaling til fraskilt ektefelle vil derved også ha karakter av en utsatt deling av disse verdier.

KAPITTEL 6

Pensjonssystemer i OECD-land**6.1 INNLEDNING**

Pensjonssystemene i alle OECD-land kan sies å bestå av tre pilarer:

1. Offentlige pensjonsordninger.
2. Tjenstepensjonsordninger knyttet til type av arbeid eller yrke i offentlig eller privat sektor.
3. Individuelle private pensjonsordninger.

Med offentlige tjenstepensjonsordninger menes i dette kapitlet alle pensjonsordninger i offentlig regi som ikke er tjenstepensjonsordninger. Med tjenstepensjonsordninger menes alle de ulike ordningene som inngår i pilar 2.

Pensjonsordningene i pilar 2, unntatt tjenstepensjonsordninger i offentlig sektor, og alle pensjonsordningene i pilar 3, kalles ofte for private pensjonsordninger, jf. utvalgets mandat og "*Pensjonssystemet som helhet*" i punkt 9.2.1.

Tjenstepensjonsordninger i offentlig sektor kan betraktes som en «gråsone» mellom offentlige og private pensjonsordninger (OECD 1992).¹⁴ Regelverket for offentlige tjenstepensjonsordninger i de ulike OECD-land har som regel mer felles trekk med private pensjonsordninger enn med de offentlige ordningene. I dette kapitlet vil derfor tjenstepensjonsordninger i privat sektor bli betegnet som private pensjonsordninger. Ordningene i pilar 2 og 3 klassifiseres dermed som private, i motsetning til de offentlige ordningene i pilar 1.

Private pensjonsordninger omfatter generelt en snevrere krets av befolkningen enn de offentlige pensjonsordningene. Pensjonsutbetalinger knyttet til private pensjonsordninger er vanligvis avhengige av inntekt, mens det varierer fra land til land hvorvidt dette gjelder offentlige pensjonsordninger. Private pensjonsordninger er ofte utformet slik de skal supplere de offentlige ordningene, med tanke på et ønskelig resultat for det samlede pensjonssystemet i et land.

Pensjonssystemene i mange OECD-land har blitt revurdert den senere tiden. Den økende gjennomsnittlige levealder i OECD-området innebærer et voksende behov for alderspensjoner. Samtidig er andelen pensjonister i forhold til arbeidsstyrken stigende. Denne trenden vil forsterkes i framtiden, men omfang og tidspunkt med hensyn til disse demografiske endringene varierer fra land til land (International Labour Office 1989).

I den grad et voksende pensjonsbehov skal finansieres ved offentlige ordninger, vil dette kunne legge et økt press på offentlige budsjetter, avhengig av økonomisk konjunkturutvikling. Det er hevdet at mange OECD-land nå har nådd et så høyt nivå på innbetalinger fra arbeidsstyrken til offentlige pensjonsordninger at det kan være vanskelig å vinne gehør for å øke dette nivået ytterligere. Mange land revurderer derfor å stimulere omfanget av private ordninger som et supplement til de offentlige. Mange land revurderer også andre målsettinger som er knyttet til landets samlede pensjonssystem, for eksempel inflasjonsjustering eller lønnsjustering av pensjonene, effektivitet på kapitalmarkedene og arbeidskraftens mobilitet.

Formålet med dette kapitlet er å trekke fram noen hovedpunkter ved pensjonssystemene i de ulike OECD-land. For de offentlige og private ordningene vil det bli

14. Jf. litteraturliste bakerst i utredningen.

gjort kort rede for pensjonsalder, ideologi og omfang, finansieringen, type og nivå på pensjonsutbetalingene, skatteregler og til slutt fordelingseffekter.

Noen hovedpunkter ved offentlige pensjonsordninger og tjenestepensjonsordninger (henholdsvis pilar 1 og 2 nevnt foran) er skissert i tabell 6.1a. Tabellen oppgir normal pensjonsalder i de ulike land og sammenlikner de to typene av pensjonsordninger med hensyn til hvem som omfattes, hvorvidt pensjonsutbetalingene er inntektsavhengige og finansieringsform. Tabellen gir en sterkt forenklet framstilling av de enkelte lands ordninger som ofte er meget kompliserte.

Tabell 6.1a: Offentlige pensjonsordninger og tjenestepensjonsordninger i OECD-land

Land	Pensjon salder Menn/ Kvinner	Offentlige pensjonsordninger			Tjenestepensjonsordninger i offentlig og privat sektor		
		Omfang	Inntektav hengig?	Finansi ering	Frivillig eller obligatorisk?	Inntektsav hengig?	Finansiering
Australia	65/60	Alle bosatte	Nei	Løpende finansiering	Frivillig	Nei	—
Belgia	65/60	Alle arbeider	Ja, pensj. knyttet til gj.sn.lønn gjennom yrkeskarrieren	Løpende finansiering	Frivillig	Ja	Forskuddsfinansiert ved fonds
Canada	65/65	Alle bosatte	Inntektsuavhengig grunnbeløp og tilleggspensjon knyttet til gj.sn.lønn gjennom yrkeskarrieren	Løpende finansiering	Frivillig	Både og	Forskuddsfinansiert ved fonds
Danmark	67/67	Alle bosatte	Nei	Løpende finansiering	Obligatorisk	Nei	Forskuddsfinansiert ved fonds
Finland	65/65	Alle bosatte	Inntektsuavhengig grunnbeløp og pensjon knyttet til gj.sn.lønn gjennom yrkeskarrieren	Løpende finansiering	Obligatorisk	Ja	Arbeidstakere: forskuddsfinansiert ved fonds. Bønder og selvstendig næringsdrivende: Løpende finansiering
Frankrike	60/60	Alle arbeider	Ja, pensjon knyttet til gj.sn.lønn de 10 beste år	Løpende finansiering	Obligatorisk	Ja	Løpende finansiering for andel av pensjon som er under obligatorisk min. Forskuddsfinansiert ved fonds for andel av pensjon som er over obligatorisk min.
Tyskland	65/65	Alle arbeider	Ja, pensjon knyttet til gj.sn.lønn gjennom yrkeskarrieren	Løpende finansiering	Frivillig	Både og	Hovedsakelig «book reserves»
Hellas	65/60	Alle ansatte	Ja, pensjon knyttet til gj.sn.lønn de to siste år	Løpende finansiering	Frivillig	Ja	Løpende finansiering
Island	67/67	Alle bosatte	Nei	Løpende finansiering	—	Ja	Forskuddsfinansiert ved fonds
Irland	66/66	Alle arbeider	Nei	Løpende finansiering	Frivillig	Ja	Løpende finansiering eller forskuddsfinansiert ved fonds

Tabell 6.1a: Offentlige pensjonsordninger og tjenstepensjonsordninger i OECD-land

Land	Pensjon salder Menn/ Kvinner	Offentlige pensjonsordninger			Tjenstepensjonsordninger i offentlig og privat sektor		
		Omfang	Inntektav hengig?	Finansi- ering	Frivillig eller obligatorisk?	Inntektsav hengig?	Finansiering
Italia	60/55	Arbeidsta- kere, selv- stendig nærings- drivende og visse yrker (80 pst.)	Ja, pensjon knyttet til gj.sn. lønn i de siste 5 år	Løpende finansiering	Frivillig	Ja	Kollektive tjeneste- pensjoner: For- skuddsfinansiert ved fonds eller løpende finansiering. Pen- sjonsordninger i for- sikringsselskaper: Forskuddsfinansiert ved fonds
Japan	65/65	Alle bosatte	Delvis inntekts- uavhengig, delvis pensjon knyttet til gj.sn.lønn gjennom yrkeskarrieren	Løpende finansiering	Obligatorisk	Ja	Hovedsakelig forskuddsfinansiert ved fonds
Luxem- bourg	65/65	Alle bosatte	Delvis inntekts- uavhengig, delvis pensjon knyttet til gj.sn.lønn gjennom yrkeskarrieren	Løpende finansiering	Frivillig	Ja	Hovedsakelig «book reserves»
Neder- land	65/65	Alle bosatte	Nei	Løpende finansiering	Frivillig	Ja	Forskuddsfinansiert ved fonds
New Zea- land	60/60	Alle bosatte	Nei	Løpende finansiering	Frivillig	Både og	Hovedsakelig for- skuddsfinansiert ved fonds
Norge	67/67	Alle bosatte	Inntektsuav- hengig grunn- beløp og tilleggspen- sjon knyttet til gj.sn. lønn i de beste 20 år	Løpende finansiering	Frivillig	Ja	Forskuddsfinansiert ved fonds
Portugal	65/62	Alle arbei- dere	Ja, pensjon knyttet til gj.sn. lønn av de beste 5 år av de siste 10 år	Løpende finansiering	Frivillig	Ja	Forskuddsfinansiert ved fonds
Spania	65/65	Alle arbei- dere	Ja, pensjon knyttet til gj.sn.lønn de siste 8 år	Løpende finansiering	Frivillig	Både og	Forskuddsfinansiert ved fonds
Sverige	65/65	Alle bosatte	Inntektsuav- hengig grunn- beløp og pensjon knyttet til inntekt	Løpende finansiering	Obligatorisk	Ja	Forskuddsfinansiert ved fonds
Sveits	65/62	Alle ansatte over 24	Inntektsuav- hengig grunn- beløp og pensjon knyttet til gj.sn.lønn gjennom yrkeskarrieren	Løpende finansiering	Obligatorisk	Ja	Forskuddsfinansiert ved fonds

Tabell 6.1a: Offentlige pensjonsordninger og tjenestepensjonsordninger i OECD-land

Land	Pensjon salder Menn/ Kvinner	Offentlige pensjonsordninger			Tjenestepensjonsordninger i offentlig og privat sektor		
		Omfang	Inntektav hengig?	Finansi- ering	Frivillig eller obligatorisk?	Inntektsav hengig?	Finansiering
Storbri- tannia	65/60	Alle bosatte	Inntektsuav- hengig grunn- beløp og pensjon knyttet til gj.sn.lønn gjennom yrkeskarrieren	Løpende finansiering	Frivillig	Ja	Forskuddsfinansiert ved fonds
Tyrkia	60/55	Kvalifiserte arbeidere	Ja, pensjon knyttet til gj.sn. lønn gjennom yrkeskarrieren	Løpende finansiering	Frivillig	Ja	Forskuddsfinansiert ved fonds eller «book reserves»
USA	65/65	Alle arbei- dere	Ja, pensjon knyttet til gj.sn.lønn	Løpende finansiering	Frivillig	Ja	Forskuddsfinansiert ved fonds
Østerike	65/60	Alle arbei- dere	Ja, pensjon knyttet til antall yrkesak- tive år (maks 45 år) og lønn de siste 10 år	Løpende finansiering	Frivillig	Ja	«Book reserves» eller forskuddsfi- nansiert ved fonds

6.2 PENSJONSALDER

Pensjonsalderen varierer i de ulike de OECD-landene. Tabell 6.1a viser normal pensjonsalder i hvert land. Det er vanlig at pensjonsalderen i den offentlige ordningen også er den pensjonsalderen som tjenestepensjonsordningene er basert på. *Pensjonsalderen for menn er 65 år i de fleste OECD-landene*, bortsett fra i Danmark, Island og Norge som har den høyeste pensjonsalderen med 67 år, Irland har en pensjonsalder på 66 år, mens Frankrike, Italia, New Zealand og Tyrkia har den laveste pensjonsalderen med 60 år.

Flere land har lavere pensjonsalder for kvinner enn for menn. Dette gjelder de fem EU-landene¹⁵ Belgia, Hellas, Italia, Portugal og Storbritannia, og dessuten Australia, Sveits, Tyrkia og Østerrike. I disse landene er pensjonsalderen for kvinner fem år lavere enn for menn, bortsett fra i Portugal og Sveits der forskjellen er tre år. Etter de regler som gjelder i EU, er det inntil videre tillatt å ha ulik pensjonsalder for kvinner og menn med hensyn til offentlige pensjonsordninger, men ikke i tjenestepensjonsordninger (jf. «Barber-saken» mai 1990).

Gjennom dette århundre er det mange OECD-land som har senket normal pensjonsalder. Noen land har senket pensjonsalderen bare for kvinner eller senket pensjonsalderen for kvinner mer enn for menn (Australia, Belgia og Sveits). I Danmark har pensjonsalderen for kvinner blitt forandret flere ganger gjennom dette århundret (fra 60 år, opp til 65, ned til 62 og så opp til 67).

I mange OECD-land er det åpnet anledning for både førtidspensjonering og senere pensjonering både i offentlige og private pensjonsordninger, forutsatt at

15. Da Maastricht-traktaten trådte i kraft 1. november 1993 skiftet EF (Det europeiske fellesskap) navn til EU (Den europeiske union). Flere sentrale institusjoner i det tidligere EF har skiftet navn, men det heter fremdeles EF-direktiver (disse er hjemlet i traktater vedtatt av EF) og EF-domstolen (med myndighet til å dømme i saker som faller inn under de nevnte EF-traktatene), jf. Kommisjonen for De europeiske fellesskap/Oslo-delegasjonen 1994.

medlemmene av ordningen oppfyller visse krav til alder og/eller opptjeningsstid. *I mange land er det en klar trend mot tidligere pensjonering.* En slik trend vil forsterke den nevnte utviklingen mot en økende andel pensjonister i forhold til arbeidsstyrken.

6.3 IDEOLOGI OG OMFANG

6.3.1 Offentlige pensjonsordninger

Det kan skilles mellom to hovedtyper av modeller for offentlige pensjonsordninger: velferdsmodellen og prestasjonsmodellen.

- *Velferdsmodellen* (kan også kalles den institusjonelle modellen) er karakterisert ved at obligatoriske alderspensjoner er universelle, det vil si at de omfatter alle borgere og disse har i utgangspunktet like rettigheter. For å sikre alle borgere en viss minsteinntekt i pensjonsalderen, er alle borgere over pensjonsalder garantert et visst minstenivå av pensjon (i Norge kalt minstepensjon).
- *Prestasjonsmodellen* (kan også kalles forsikringsmodellen) sikrer pensjon til yrkesaktive som omfattes av en forsikringsordning, samt evt. medforsikrede familiemedlemmer.

Uansett om den offentlige pensjonsordningen er karakterisert ved en velferdsmodell eller en forsikringsmodell, har de ulike OECD-land i varierende grad utbygd systemer for offentlig finansiert sosialhjelp som et siste sikkerhetsnett, der alle andre støttesystemer, herunder familien, kirken osv. svikter.

Nesten halvparten av OECD-landene har valgt en velferdsmodell for sine offentlige pensjonsordninger: Det gjelder de fire EU-landene Danmark, Luxemburg, Nederland og Storbritannia og dessuten syv OECD-land utenfor EU, nemlig Australia, Finland, Island, Canada, New Zealand, Norge og Sverige. Innen Europa er det således de nordiske land og dessuten de nevnte fire EU-landene som har valgt velferdsmodellen. Belgia, Frankrike og Spania har også innført minstepensjoner for hele befolkningen, men disse er behovsprøvde.

Drøyt halvparten av OECD-landene har således offentlige pensjonsordninger basert på prestasjonsmodellen. Dette gjelder åtte av de tolv EU-landene: Belgia, Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Portugal, Spania og Tyskland og dessuten fem OECD-land utenfor EU, nemlig Japan, Sveits, Tyrkia, USA og Østerrike. *Innen EU-området dominerer således prestasjonsmodellen.* Tyskland vurderer imidlertid å innføre alderspensjon for alle borgere. Dersom denne endringen gjennomføres, vil det være i strid med den tidligere oppfatningen om at prestasjonsmodellen ville vinne større utbredelse innenfor EU på grunn av Tysklands sterke stilling.

Gjennom 1980-årene er det *Storbritannia* som har foretatt de største omlegginger i sine pensjonssystemer. Her ble opptjeningsgrunnlaget for offentlige tilleggspensjoner endret i 1986 fra gjennomsnittet av de 20 beste år i yrkeslivet til gjennomsnittet av inntekten gjennom hele yrkeskarrieren. Omleggingen gir således et lavere beregningsgrunnlag. Videre er arbeidstakere gitt anledning til flytte over («contract out») fra den tidligere obligatoriske, offentlige ordningen til en privat alternativ ordning der nivået på pensjonsutbetalingene avhenger av avkastningen på akkumulert pensjonsfond, slik at det ikke gis minstegaranti med hensyn til pensjonsutbetalinger – i motsetning til i den offentlige ordningen.

6.3.2 Tjenestepensjoner

Utformingen av tjenestepensjonsordninger er som regel mer kompliserte og mindre standardiserte enn de offentlige ordningene. I alle OECD-land pålegger myndighetene private pensjonsordninger lover og regler, blant annet for å sikre soliditeten av ordningene, men de viktigste reglene her knytter seg til skattlegging som omtales i "[Skatteregler](#)" i avsnitt 6.6..

I fire OECD-land er deltakelse i tjenestepensjonsordninger *obligatorisk* for alle arbeidstakere. Det gjelder Danmark, Finland, Sveits og Sverige.

I andre OECD-land er det i prinsippet *frivillig* for arbeidstakere om de vil tilknyttes slike ordninger. Ofte er det slik at noen arbeidsplasser har velutbygde ordninger som de fleste arbeidstakere slutter seg til frivillig. Det kan også være slik at arbeidstaker automatisk blir medlem i arbeidsplassens tjenestepensjonsordning ved ansettelse. Kollektive tjenestepensjonsordninger er ofte best utbygd for offentlig ansatte, personer i lederstillinger, ansatte i store bedrifter og for personer ansatt i yrker som tradisjonelt er mannsdominerte.

Det er stor forskjell på hvor stor andel av arbeidsstyrken som er dekket av tjenestepensjonsordninger i land der tilknytning til slike ordninger er frivillig; deknningen er lavest i Belgia, Italia og Spania, mens den er høyest i Australia, Storbritannia, Tyskland og USA.

Tjenestepensjonsordninger kan være *ytelsesbaserte* eller *innskuddsbaserte*. Ytelsesbaserte ordninger garanterer et visst nivå på pensjonsutbetalingene i framtiden, i motsetning til innskuddsbaserte ordninger, der ytelsene kan variere med innskudd og avkastning på forvaltningen av innskuddsmidlene. Ytelsesbaserte ordninger er mest vanlig, men innskuddsbaserte ordninger er dominerende for tjenestepensjoner i Australia og også ganske vanlig i USA.

Videre er det mulig i mange land å delta i tjenestepensjonsordninger og individuelle pensjonsordninger som er basert på *unit linked*-prinsippet: De forsikrede velger selv avkastningsrisikoen på sin pensjonssparing ved å sette sammen sin spareportefølje bestående av ulike verdipapirfond. Utbredelsen av denne formen for pensjonsforsikring har økt i mange land. I Sverige, for eksempel, hvor salget av individuell unit linked-forsikring ble introdusert i 1990, har salget av slike produkter hatt en betydelig vekst.

6.4 FINANSIERING

6.4.1 Offentlige pensjonsordninger

Pensjonsutgifter er den største posten på offentlige utgifter i de fleste industrialiserte land. Uansett om de offentlige pensjonsordningene er basert på velferdsmodellen eller prestasjonsmodellen, skjer finansieringen i alle OECD-land ved *løpende finansiering*: Pensjoner til dagens pensjonister finansieres av skatter og avgifter betalt av dagens yrkesaktive. Dersom bidrag fra den betalende delen av befolkningen ikke er nok til å dekke pensjonsrettighetene til den mottakende delen av befolkningen, kan eventuelt statsbudsjettet belastes med et underskudd. Dette underskuddet må betales av de yrkesaktive i framtiden dersom ikke staten finner alternative inntektskilder.

6.4.2 Tjenestepensjonsordninger

Tjenestepensjonsordninger kan finansieres på flere måter. Det varierer fra land til land hvilke finansieringsmetoder som er tillatt og hvilke regler som gjelder for de

ulike metodene. De mest vanlige finansieringsformene er forskuddsfinansiering ved fondsoppbygging og løpende finansiering.

Ved *forskuddsfinansiering ved fondsoppbygging* avsetter arbeidsgiver midler i egen pensjonsordning med fond som er adskilt fra arbeidsgiveren. Dette kan gjøres ved å inngå kontrakt med et forsikringsselskap eller ved å opprette egen pensjonskasse. Sistnevnte er en selvstendig juridisk person med egen regnskapsføring, forvaltning osv. Finansiering av tjenstepensjonsordninger ved egen pensjonskasse er tillatt i alle europeiske land, bortsett fra Frankrike. I de fleste land der denne finansieringsformen er tillatt, er pensjonskassen pålagt investeringsrestriksjoner, jf. *"Bestemmelser angående bevegelig arbeidskraft og forslag til pensjonskassedirektiv"* i avsnitt 7.1 om forslag til EF-direktiv angående forvaltnings- og investeringsfrihet for pensjonskasser.

Ved *løpende finansiering* av tjenstepensjoner tas pensjonsutbetalinger over arbeidsgivers drift etter hvert som pensjonene forfaller. Her er det ikke avsatt særskilte fond, øremerket for pensjonsformål. Det kan tegnes kredittforsikring som sikrer pensjonsansvaret hvis arbeidsgiver ikke er i stand til å dekke pensjonsutbetalingene, for eksempel ved konkurs. Slik forsikring er obligatorisk i Sverige og Tyskland. Hvis arbeidsgiver regnskapsfører kostnadene vedrørende sin bedriftspensjon på en systematisk måte, vil det i balansen bli postert som en pensjonsforpliktelse. Man bruker da ofte betegnelsen «book reserves».

Den mest vanlige finansieringsformen for tjenstepensjoner er forskuddsfinansiering ved fondsoppbygging. Dette er den dominerende formen i halvparten av EU-landene; Danmark, Irland, Nederland, Portugal, Spania, Storbritannia og dessuten i ni OECD-land utenfor EU; Australia, Island, Kanada, New Zealand (i hovedsak), Norge, Storbritannia, Sverige, Sveits og USA.

I Hellas, Luxemburg og Tyskland er tjenstepensjoner hovedsakelig finansiert ved løpende finansiering. I Luxemburg og Tyskland er det vanlig at tjenstepensjoner finansiert på denne måten avspeiles i arbeidsgivers regnskap som «book reserves». Dette er heller ikke uvanlig i Sverige.

I Finland, Frankrike, Irland og Italia er de ulike tjenstepensjonsordningene finansiert på ulike måter, noen ved løpende finansiering, andre ved fonds.

6.5 PENSJONSUTBETALINGENES INNTEKTSAVHENGIGHET

Det er store forskjeller fra land til land med hensyn til inntektsavhengighet for pensjonsutbetalinger både fra offentlige pensjonsordninger og fra tjenstepensjonsordninger.

6.5.1 Hvilke land har inntektsuavhengige pensjoner?

Pensjonsutbetalingene kan være inntektsavhengige eller uavhengige av inntekt.

- Ved *inntektsuavhengige* pensjonsutbetalinger betales et fast beløp, enten som en engangssum eller som et fast beløp hver måned eller år i en viss periode, for eksempel livet ut.
- *Inntektsavhengige* pensjonsutbetalinger er som regel både avhengige av inntektsnivå gjennom yrkeskarrieren og opptjeningstid. Inntektsnivået beregnes ut fra
 - et gjennomsnitt av hele yrkeslivet,
 - noen av de beste årene eller
 - sluttlønn.

Som regel et det krav om et visst antall år for å oppnå full pensjon. De som ikke har full opptjeningsstid kan få avkortet pensjon avhengig av antall opptjeningsår. Det er som regel et krav til et visst minimum av opptjeningsår for å omfattes av ordningen (OECD 1988).

6.5.1.1 Offentlige pensjonsordninger

Det varierer mye fra land til land i hvilken grad pensjonsutbetalinger fra offentlige pensjonsordninger er inntektsavhengige.

Utbetalingene er uavhengige av inntekt i yrkeskarrieren i Australia, Danmark, Irland, Island, Nederland og New Zealand.

Derimot er offentlig pensjon inntektsavhengig i syv av EU-landene, nemlig Belgia, Frankrike, Hellas, Italia, Portugal, Spania, Tyskland og dessuten i USA.

Flere OECD-land har valgt en mellomløsning, ved at de offentlige pensjonsordningene omfatter et inntektsuavhengig grunnbeløp og i tillegg et inntektsavhengig beløp. Dette gjelder Finland, Japan, Canada, Luxembourg, Norge, Storbritannia, Sveits og Sverige.

Skillet mellom velferds- og prestasjonsmodell for offentlige pensjonsordninger skissert foran, gikk på hvem som omfattes av ordningene: hele befolkningen (velferdsmodellen) eller bare en viss gruppe av landets innbyggere som tilfredsstiller visse krav til yrkesaktivitet (prestasjonsmodellen). Det ble ikke gjort noe skille med hensyn til om pensjonene til dem som omfattes av ordningene, er avhengig av inntekt eller ikke. Av de tretten OECD-land som har valgt prestasjonsmodellen, er det tre land som har valgt en mer «velferdsorientert» versjon: Pensjonsutbetalingene til dem som omfattes av ordningen er helt eller delvis inntektsuavhengige. Dette gjelder Irland, Japan og Sveits.

6.5.1.2 Tjenstepensjonsordninger

Utbetalinger fra tjenstepensjonsordninger er vanligvis inntektsavhengige i OECD-land. Det er bare to land der slike pensjonsutbetalinger er inntektsuavhengige, nemlig Australia og Danmark.

I fire OECD-land kan imidlertid tjenstepensjonsordninger omfatte både inntektsavhengige og inntektsuavhengige utbetalinger, slik som i Kanada, New Zealand, Spania og Tyskland.

6.5.2 Pensjonsnivå i forhold til inntektsnivå

Det er store forskjeller fra land til land med hensyn til hvor stor andel pensjonsutbetalingene utgjør av lønnsinntekten.

Et gjennomgående trekk er at de enkelte individers pensjonsdekning fra offentlige og andre obligatoriske ordninger synker med stigende inntekt. Dette ser ut til å gjelde både vanlige pensjoner, «overlevelsespensjoner» og enkepensjoner. Portugal ser imidlertid ut til å avvike fra dette bildet: De enkelte individers pensjonsdekning ser her ut til å være ganske konstant ved ulike inntektsnivåer.

Pensjonsdekning kan defineres som den andel brutto pensjonsutbetalinger utgjør av brutto gjennomsnittlig lønnsinntekt gjennom yrkeskarrieren (OECD 1992). For hvert OECD-land er det beregnet én pensjonsdekning for offentlige ordninger og dessuten én dekning for både offentlige pensjoner og tjenstepensjoner sett under ett. Anslagene for dekningsprosentene er basert på et gjennomsnitt for alle som omfattes av ordningene. Disse anslagene for pensjonsdekning må betraktes som meget omtrentlige. Pensjonsdekningen for tjenstepensjoner innen hvert land

kan variere med sektor, inntektskategori o.a. og er dessuten under omlegging i mange land og ulike overgangsordninger gjelder.

6.5.2.1 *Offentlige pensjonsordninger*

Det er store forskjeller fra land til land i gjennomsnittlig pensjonsdekning for de offentlige ordningene: Dekningen er lavest i Danmark og Irland (25 prosent). I Australia, Frankrike, Japan, Kanada, New Zealand, Storbritannia, Tyskland og USA er dekingen litt høyere (35-50 prosent). I Belgia, Finland, Hellas, Luxembourg, Nederland, Norge og Sveits er dekingen ganske høy (60-70 prosent), mens den er 80 prosent i Italia, Portugal og Sverige og 100 prosent i Spania.

6.5.2.2 *Tjenestepensjonsordninger*

Forskjellene fra land til land er ikke så store med hensyn til pensjonsdekningen for offentlige pensjonsordninger og tjenestepensjonsordninger samlet. Denne samlede dekingen ligger for de fleste land mellom 65-77 prosent, med unntak av Belgia, Finland, Irland, Italia og Nederland der dekingen er ca. 60 prosent og Australia som ligger lavest med ca. 53 prosent.

6.6 SKATTEREGLER

6.6.1 Offentlige pensjonsordninger

Skattereglene for offentlige pensjonsordninger er ganske like i de ulike OECD-land. Hovedregelen er at innbetalte medlemsavgifter både fra arbeidsgiver og arbeidstaker er fradragsberettiget, mens pensjonsutbetalingen vanligvis beskattes på mottakers hånd som annen lønnsinntekt. Mange land har imidlertid litt mildere skattlegging av pensjonister enn av yrkesaktive.

6.6.2 Private pensjonsordninger

6.6.2.1 *Skissering av visse hovedregimer*

Når det gjelder skatteregler for private pensjonsordninger, er det større forskjeller mellom de ulike landene. Det henger blant annet sammen med at private pensjoner er mer kompliserte og mindre standardiserte enn offentlige pensjoner. Dessuten finansieres de private ordningene som regel ved fonds (der avkastningen kan beskattes på ulike måter), i motsetning til de offentlige ordningene som i hovedsak er basert på løpende finansiering ut fra skatter og avgifter.

Forenklet framstilt består private pensjonsordninger av følgende tre transaksjoner som hver kan skattlegges eller fritas for beskatning:

- innbetalte bidrag (medlemsavgifter/premier) til ordningen fra forsikringstaker, arbeidstaker og/eller arbeidsgiver,
- avkastning på pensjonsfond og
- pensjonsutbetalinger.

De ulike OECD-lands ordninger for private pensjoner har en spennvidde som omfatter nesten enhver mulig kombinasjon av skattlegging/ skattefritak av disse tre transaksjonene. Visse kombinasjoner er imidlertid mer vanlige enn andre. De fire mest aktuelle skatteregimene er:

1. Fritak for bidrag, fritak for fondsavkastning og skatt på pensjonsutbetalinger (kan forkortet kalles FFS for fritak, fritak, skatt).

2. Skatt på bidrag, fritak for fondsavkastning og fritak for pensjonsutbetalinger (SFF).
3. Skatt på bidrag, skatt på fondsavkastning og fritak for pensjonsutbetalinger (SSF – tilsvarende vanlig banksparing).
4. Fritak for bidrag, skatt på fondsavkastning og skatt på pensjonsutbetalinger (FSS).

Skattereglene i de ulike land er naturligvis mye mer kompliserte enn i disse fire forenklede eksemplene. Det finnes et stort variasjonsområde med hensyn til på hvilken måte og i hvilken grad hver av de tre nevnte transaksjonene skattlegges eller fritas for skattlegging, jf. tabell 5.13a for en mer detaljert framstilling av det norske regelverket.

6.6.2.2 Et regneeksempel

Formålet med å skissere mulige forenklede skatteregimer er å gi en basis for å sammenligne de faktiske skatteregimer som finnes i ulike OECD-land. I tabell 6.6.2a gis et regneeksempel for å illustrere effekten på netto pensjonsutbetaling av de fire nevnte skatteregimene under visse forutsetninger:

- 5 år før pensjonsalder betales en inntekt lik 100 i bidrag til en pensjonsordning.
- Skattesats på all inntekt er 25 prosent.
- Pensjonsordningen er finansiert ved fondsoppbygging.
- Avkastning på pensjonsfondet er 10 prosent.
- Det ses bort fra eventuelle problemer ved å identifisere avkastning på investeringer (Dette kan være vanskelig ved urealiserte verdipapirgevinster og ved fordeling av avkastning til individer med ulike marginalsattesatser).
- Vi ser i første omgang bort fra inflasjon, men løser opp denne forutsetningen senere.

Tabell 6.6.2a: Et regneeksempel for alternative skatteregimer

	FFS	SFF	SSF	FSS
Bidrag	100	100	100	100
Skatt	-	25	25	-
Avsatt i fond	100	75	75	100
Netto fondsavkastning over 5 år	61,05	45,79	32,67	43,56
Fond ved pensjonering	161,05	120,79	107,67	143,56
Skatt ved pensjonsutbetaling	40,26	-	-	35,89
Netto pensjonsutbetaling	120,79	120,79	107,67	107,67

Under skatteregime nummer 1 (FFS) kan et individ som tjener 100, velge mellom konsum i dag, det vil si betale 25 i skatt og konsumere goder verdt 75, eller spare nå og konsumere goder verdt 120,79 om 5 år ($120,79 = 75 \cdot 1,1^5$). Dette regimet innebærer en mulighet til å utsette lønnsutbetaling til pensjonsalder og samtidig utsette skattebetalingen til pensjonsalder.

Regime nummer 2 (SFF) gir samme netto utbetaling av pensjon som i regimet foran. Begge skatteregimene gir rente etter skatt lik rente før skatt.

Regime nummer 3 (SSF) er vanlig med hensyn til kortsiktig rentebærende sparing (vanligvis i bank) i de fleste OECD land. Dersom et individ vil spare en inntekt

på 100 i 5 år og velger rentebærende bankinnskudd som spareform, må vedkommende først betale 25 i skatt, og deretter sette 75 i banken. Årlige renteinntekter av dette sparebeløpet beskattes fullt ut (med 25 prosent skattesats som lønnsinntekt) og bankinnskuddet kan tas ut uten beskatning. Dette skatteregimet gir lavere rente etter skatt enn før skatt. I vårt regneeksempel blir renten etter skatt lik 7,5 prosent ($107,67 = (75 \cdot 1,075 \cdot 5)$). Utbetalingen etter 5 år blir derfor lavere under dette regimet enn under regimene foran ($107,67$ mot $120,79$).

Regime nummer 4 (FSS) gir den samme rentesats etter skatt som regimet foran og samme netto pensjonsutbetaling etter 5 år.

Regneeksemplet i tabell 6.6.2a viser at de to førstnevnte skatteregimene FFS og SFF gir høyest netto pensjonsutbetaling (samme resultat for de to regimene), mens to sistnevnte regimene SSF og FSS gir lavest utbetaling (samme resultat for disse to regimene). Under de to førstnevnte regimene er rente etter skatt lik rente før skatt, mens i de to sistnevnte regimene er renten lavere etter skatt enn før skatt.

Som nevnt finnes det innen OECD-området flere andre skatteregimer enn de fire som er skissert her. Det finnes flere eksempler på ordninger som gir høyere nettoutbetalinger enn de to «beste» regimene som er angitt her (FFS og SFF). Det er ingen OECD-land som domineres av ordninger som gir lavere netto pensjonsutbetaling enn de «dårligste» regimene skissert her (SSF og FSS), men det finnes eksempler på at visse grupper av medlemmer i pensjonsordninger kan komme dårligere ut enn i regimene SSF og FSS.

I regneeksemplet foran ble det som nevnt sett bort fra inflasjon. Hvis inntekter fra investering skattlegges som i regime nummer 3 og 4 (henholdsvis SSF og FSS), uten å ta hensyn til inflasjon, så vil realrentesatsen etter skatt falle ytterligere i forhold til rentesatsen før skatt. Ved en inflasjonsrate på 7,5 prosent vil realrenten etter skatt bli lik null ($107,67 = 75 \cdot 1,075 \cdot 5$). Under regime nummer 1 og 2 (FFS og SFF) er realrenten før skatt lik realrente etter skatt uansett nivået på inflasjon, realrente og nominell rente. Med en inflasjonsrate på 7,5 prosent, blir realrentesatsen i disse regimene lik 2,32 prosent ($1,075 \cdot 1,0232 = 1,10$).

6.6.2.3 Sammenlikning av utvalgte land

Som nevnt består private pensjonsordninger sterkt forenklet av tre transaksjoner som hver kan skattlegges eller fritas for beskatning:

- innbetalte bidrag,
- avkastning på pensjonssparing og
- pensjonsutbetalinger.

Hovedreglene i OECD-området med hensyn til beskatning av disse tre transaksjonene er som følger:

Innbetalte bidrag:

Private pensjonsordninger med skattelette er ofte underlagt tak med hensyn til størrelsen på bidrag og/eller pensjon, noen favoriserer bidrag fra arbeidsgiver, andre favoriserer bidrag fra arbeidstaker:

- Arbeidsgivers bidrag er i de aller fleste land fradragsberettiget når de ikke overskrider et visst beløp, eller når det er en øvre grense for størrelsen på pensjonsutbetalingene.
- Fradragsretten for arbeidstakers bidrag begrenses vanligvis enten til et bestemt beløp angitt i skatteloven eller til en prosent av lønnen.

Tyskland og USA gir ikke skattelette ved arbeidstakeres innbetaling av bidrag til pensjonsordninger med den konsekvens at omfanget av slike innbetalinger er lite i disse landene.

Avkastning på pensjonssparing:

Det er en generell utvikling innen OECD-området mot ikke å beskatte avkastning av pensjonsfond (OECD 1992). Det er imidlertid flere land som beskatter slik avkastning; spesielt New Zealand men også Australia, Danmark, Japan og Sverige, jf. tabell 6.6.2b.

Pensjonsutbetalinger:

I alle OECD-land, med unntak av New Zealand, er hovedregelen at pensjonsutbetalinger både fra offentlige og private ordninger pålegges inntektsskatt på mottakers hånd – men skattereglene for pensjonister er ofte mildere enn for yrkesaktive.

Tabell 6.6.2b gir en sterkt forenklet framstilling av skatteregler for private pensjoner i utvalgte OECD-land, basert på skattemessig behandling av innbetalte bidrag til pensjonsordningen, avkastning på pensjonssparingen og pensjonsutbetalinger.

Tabell 6.6.2b: Grov skisse over hovedtrekk ved skatteregler for private pensjoner i utvalgte OECD land

	Bidrag	Fondsavkastning	Pensjonsutbetalinger	Regime
Australia	Fradragsberettiget for arbeidsgiver. Dels skattlagt for arbeidstaker.	Skattlagt	Dels fradragsberettiget.	?
Danmark	Fradragsberettiget	Skattlagt	Skattlagt	FSS?
Frankrike	Fradragsberettiget	Fritatt?	Skattlagt	FFS?
Irland	Fradragsberettiget	Fritatt	Skattlagt	FFS
Japan	Fradragsberettiget	Skattlagt (med lav sats)	Skattlagt	FSS?
Canada	Fradragsberettiget	Fritatt	Skattlagt	FFS
New Zealand	Skattlagt	Skattlagt	Fritatt	SSF
Norge	Fradragsberettiget	Fritatt	Skattlagt	FFS
Storbritannia	Fradragsberettiget	Fritatt	Skattlagt	FFS
Sverige	Fradragsberettiget	Skattlagt	Skattlagt	FSS?
Tyskland	Fradragsberettiget for arbeidsgiver. Skattlagt for arbeidstaker som i liten grad betaler avdrag.	Fritatt	Skattlagt	FFS?
USA	Fradragsberettiget for arbeidsgiver. Skattlagt for arbeidstaker som i liten grad betaler avdrag.	Fritatt	Skattlagt	FFS?

Spørsmålstegn (?) indikerer at skattebehandlingen avviker noe fra den spesifiserte kategori, eller avviker betydelig fra alle de fire skisserte kategoriene i tabell 6.6.2a.

Som tabellen viser, kan reglene i de fleste OECD-land som er studert, inklusive Norge, klassifiseres som regime nummer 1 (FFS; fritak for bidrag, fritak for fonds-

avkastning og skatt på pensjonsutbetalinger), jf. "*Skissering av visse hovedregimer*" i punkt 6.6.2.1. De fleste landene med dette regimet har hatt dette ganske lenge. Dette regimet gir som nevnt en utsatt skattebetaling og gir høyere netto pensjonsutbetalinger enn ved vanlig banksparing som i de fleste land karakteriseres ved skatteregime nummer 3 (SSF; Skatt på innskudd, skatt på renteinntekter og ikke skatt ved uttak fra bankkonto).

Danmark og Sverige ser ut til å skille seg litt ut fra regime nummer 1 (FFS), i og med at disse to landene som hovedregel beskatter avkastningen på pensjonssparing. Danmark og Sverige ser således ut til å kunne karakteriseres ved regime nummer 4 (FSS; fritak for bidrag, skatt på fondsavkastning og skatt på pensjonsutbetalinger), som gir en lavere pensjonsutbetaling enn regime 1 der avkastningen på pensjonssparingen ikke beskattes.

Det land innen OECD-området som skiller seg mest ut med hensyn til skattebehandling av pensjoner, er *New Zealand*, som 1. april 1990 endret sin beskatning av pensjoner ved å gjøre gjøre innbetaling av alle bidrag skattbare, skattlegge alle inntekter av pensjonsfondsinvesteringer og så la alle pensjonsutbetalinger være skattefrie, det vil si regime nummer 3 (SSF) som er vanlig ved sparing på rentebærende bankkonto.

Denne omleggingen av skattereglene i New Zealand innebar en skjerpet beskatning av private pensjonsordninger. Begrunnelsen var å øke statsinntektene og også å bedre effektiviteten og likebehandlingen innen skattesystemet som helhet.

Australia har også nylig hatt en skatteomlegging som har gått i samme retning som den i New Zealand. Regelendringene i Australia har imidlertid resultert i et langt mer komplisert system.

I det følgende vil vi gå litt nærmere inn på de spesielle reglene i Tyskland og Frankrike der tjenestepensjoner i stor grad er løpende finansiert. Deretter vil det gis en nærmere beskrivelse av skattereglene for pensjonssparing i bank og forsikringselskaper i henholdsvis Sverige og Danmark.

I *Tyskland* finansieres tjenestepensjonsordninger vanligvis gjennom løpende finansiering, med bokføring av pensjonsforpliktelsene som «book reserves». Det bygges ikke opp noe øremerket fond. Pensjonsforpliktelsene belastes hvert år bedriftenes resultatregnskaper og balanser. Slike utgifter, beregnet i samsvar med avtaler med skattemyndighetene, kan trekkes fra ved fastsettingen av bedriftens skatteforpliktelser. Pensjonsordningens medlemmer har samme rettigheter som andre kreditorer ved insolvens i bedrifter. Lovgivningen krever derfor at opptjente pensjonsrettigheter skal forsikres. Premier for slik forsikring er fradragsberettiget. Arbeidstakerne som omfattes av pensjonsordningen betaler ingen avgifter/skatter før pensjonene kommer til utbetaling; disse utbetalingene er da skattbare som annen inntekt. Hvis arbeidsgivere i Tyskland skulle velge å bygge opp et fond øremerket for pensjonsformål, er arbeidstakernes bidrag ikke fradragsberettiget. Som et resultat av denne regelen er det få slik fonds i Tyskland.

I *Frankrike* finansieres tjenestepensjoner ved løpende finansiering for den andel av pensjonen som er under et visst obligatorisk minimumsnivå, mens den andelen som er over dette nivået forskuddsfinansieres ved fondsoppbygging. Arbeidsgiveres bidrag til en kollektiv pensjonsplan gir et visst antall opptjeningspoeng for den arbeidstaker som bidraget gjelder. Antallet slike poeng som en arbeidstaker har akkumulert ved pensjonering, bestemmer vedkommendes pensjonsrettigheter. Verdien av et pensjonspoeng revideres årlig i tråd med lønnsutviklingen. Bidrag innbetalt av arbeidsgiverne i denne ordningen er fradragsberettigede fra bedriftsbeskatning, og arbeidstakernes bidrag kan trekkes fra ved beregning av skattbar inntekt. Pensjonsutbetalingene beskattes som vanlig inntekt, men gis visse lettelser.

I Sverige trådte det i kraft en ny lov 1. januar 1994 («Lag om individuelt pensjonssparande») som innebærer at også individuell sparing, for eksempel i bank, kan komme inn under de skatteregler som hittil har vært gjeldende for sparing tilknyttet pensjonsforsikringsordninger i forsikringsselskaper. Formålet med denne nye loven er å stimulere flere til å spare til pensjonsalderen og øke konkurransen på markedet for pensjonssparing (Regeringens prop. 1992/93:187 og Ds 1992:45).

De nye reglene i Sverige innebærer at sparing i pensjonsordning og individuell sparing gis en skattemessig lik behandling, forutsatt at utbetalingene av de oppsparte midler tidligst skjer ved fylte 55 år, og at innbetalingene av sparebeløp/premier skal ha skjedd over en periode på minst 5 år. Sparebeløp inntil 34 400 svenske kroner pr. år blir fradragsberettiget. Avkastningen på pensjonsforsikringskapital i forsikringsselskaper og pensjonskasser beskattes med en sats på 10 prosent, mens skattesatsen for fondsavkastning knyttet til individuelle pensjonsforsikringer er på 15 prosent. Pensjonsordninger finansiert ved «book reserves» pålegges en skattesats lik 1,1 prosent av samlet reserve. Pensjonsutbetalinger pålegges som hovedregel inntektsskatt på mottakers hånd.

Den individuelle sparingen som omfattes av den nye svenske loven, kan skje gjennom sparing på bankkonto, investering i andeler av verdipapirfond (inklusive utenlandske verdipapirfond) og/eller i enkelte verdipapirer (notert på børs eller annen autorisert markedsplass). For å delta i slik individuell pensjonssparing inngår spareren en avtale med et pensjonssparingsinstitutt (bank eller fondsmeglerforetak) med konsesjon fra Finansinspeksjonen. Det er stor fleksibilitet med hensyn til valg og sammensetning av de ulike spareformene. Spareren kan fritt velge spareform og kan omplassere midler under sparetiden, både innen hver spareform og mellom dem. Spareren kan også flytte sin pensjonsspareavtale til et annet pensjonsspareinstitutt. Gjennom disse reglene er det tatt sikte på å skape stor valgfrihet for den enkelte og samtidig fremme effektiviteten på kapitalmarkedene ved at de enkeltes sparebeløp ikke låses innen bestemte avgrensede spareformer.

Danmark har i lang tid hatt regler som likner på de reglene som ble innført i Sverige ved årskiftet 1993/1994. Fra 1957 har sparing i form av såkalt kapitalpensjon i danske banker vært lovregulert, med samme skattemessige behandling som tilsvarende pensjonssparing i forsikringsselskaper; med fradragsrett for innbetalinger under en viss grense (30 900 danske kroner i 1994) og beskatning av pensjonsutbetaling (med en skattesats på 40 prosent). Kapitalpensjon må opprettes før fylte 60 år og utbetales som et engangsbetrag når kontohaveren er mellom 60 og 70 år (Finanstilsynet 1991). Fra 1984 har renteavkastningen på pensjonssparingen vært beskattet med en såkalt realrenteavgift. Årlig opptjente renter på pensjonssparing beskattes slik at anslått realrente (gjennomsnittlig nominell rente minus anslått inflasjon) blir 3,5 prosent etter skatt. Realrenteavgiften for 1994 er ut fra dette fastsatt til 53,5 prosent av årets opptjente nominelle realinntekter på pensjonssparing.

Reglene ble endret i 1987. Det ble da åpnet for at også sparing i form av såkalt ratepensjon kunne tilbys av banker under samme skatteregler som tilsvarende sparing i forsikringsselskaper. Ratepensjon må opprettes før fylte 55 år og utbetales i rater over minst 10 år når kontohaveren er mellom 60 og 80 år. Adgang for banker til å tilby slik ratepensjon ble innført i forbindelse med skattereformen i 1987 som hadde som målsetting å øke sparingen generelt. Noen forsikringsselskaper tilbød på denne tiden ratepensjoner som var tilnærmet rene spareordninger med et meget lite innslag av forsikring. Det ble ansett for urimelig at slike spareordninger med skattekreditt var forbeholdt forsikringsselskaper. Banker ble derfor gitt tilsvarende mulighet.

I motsetning til reglene for kapitalpensjon, er det i bestemmelsene for ratepensjon ingen øvre grense på hvor store innbetalinger som er fradragsberettiget hvert

år. Mens kapitalpensjon beskattes med en gitt sats (40 prosent) på hele beløpet, blir ratepensjon beskattet på samme måte som lønnsinntekt. Felles for både kapital- og ratepensjon er at avkastningen på pensjonssparingen pålegges realrenteavgift.

Kapitalpensjon og ratepensjon er underlagt de samme plasseringsreglene: Pensjonssparingen kan plasseres i bankkonto eller i ulike typer verdipapirer, der forsikringsspareren bærer markedsrisikoen etter unit linked-prinsippet, omtalt under "*Tjenestepensjoner*" i punkt 6.3.2.

Mange land har i de senere årene revurdert sitt rammeverk for beskatning av private pensjoner, som nevnt innledningsvis i dette kapitlet. Et hensyn har vært å heve statsinntektene ved å eliminere subsidier i form av skattefavorisering av visse aktiviteter. Et vel så viktig hensyn har vært å oppnå skattemessig nøytralitet mellom ulike former for økonomisk aktivitet, det vil si unngå diskriminering av ulike typer aktivitet. For å oppnå slik nøytralitet med hensyn til private pensjoner har det vært framholdt at det er spesielt relevant å vurdere om skattesystemet er nøytralt

- med hensyn til konsum i dag og sparing,
- med hensyn til konsum i dag og konsum i framtiden, og
- med hensyn til ulike spareformer, der privat pensjonssparing er en av mange spareformer.

Nøytralitet mellom konsum i dag og sparing kan oppnås ved inntektsskatt på realinntekt av alle typer; uansett om inntekten kommer fra arbeid eller sparing og uansett om inntekten konsumeres eller spares, skal den beskattes på samme måte og til samme sats. Dette synspunkt er begrunnelsen for reformene i New Zealand, og i mindre grad reformene i Australia (beskrevet foran).

Det kan imidlertid innvendes at sparing ikke kan betraktes som et gode i seg selv. Folk sparer ikke for sparingens egen skyld, men for å kunne oppnå større konsum i framtiden. Det er derfor mer relevant å vurdere skattemessig *nøytralitet mellom konsum i dag og konsum i framtiden*, framfor å se på nøytralitet mellom konsum og sparing. Det er denne nøytralitet mellom konsum i dag og konsum i framtiden som oppnås ved den typen skattesystem som er mest vanlig i OECD-land (FFS; fritak for bidrag, fritak for fondsavkastning og skatt på pensjonsutbetalinger). Et slikt skatteregime gir folk valget mellom å konsumere et gitt beløp av sin inntekt i dag med betaling av skatt i dag, eller i stedet konsumere denne inntekten i framtiden med utsatt betaling av skatt dersom sparingen skjer gjennom en pensjonsordning.

Derimot vil det skatteregimet som er mest vanlig for banksparing innen OECD-området (SSF; skatt på bidrag, skatt på fondsavkastning og fritak for pensjonsutbetalinger) favorisere konsum idag framfor konsum i framtiden i og med at dette regimet skattlegger all inntekt inklusive nominelle inntekter fra finansinvesteringer uten justering for inflasjon. Som beskrevet foran gir dette skatteregimet lavere rente etter skatt enn før skatt, mens disse to skattesatsene er like under det regimet som er mest vanlig for pensjonsordninger (FFS).

En annen viktig betingelse for skattemessig nøytralitet med hensyn til private pensjoner er at ingen former for sparing skal favoriseres skattemessig framfor andre. Det er imidlertid *vanlig innen OECD-området at ulike spareformer beskattes på ganske forskjellige måter*. Det er vanskelig å gi et bilde av hva som er mest vanlig i de ulike OECD-land på dette området. I mange OECD-land er det imidlertid vanlig skattemessig å favorisere to former for sparing; nemlig det å lånefinansiere kjøp av eget hus og det å delta i en privat pensjonsordning.

Skattemessig nøytralitet mellom spareformer har vært diskutert i mange OECD-land gjennom 1980-årene, men det har vært gjennomført få endringer i denne retning. Dette kan blant annet ha sammenheng med en skepsis til å inflasjonsjustere kapitalinntekter. Dessuten er det en utbredt oppfatning at det er viktig å sti-

mulere private pensjonsordninger. En grunn til dette er at økt omfang av slike private ordninger kan bidra til å redusere offentlige utgifter til alderspensjoner, som nevnt innledningsvis i dette kapitlet. Videre er det i store deler av OECD-området en bekymring over at samlet sparing er for lav. Dette gjelder for eksempel Australia, Storbritannia og USA (i motsetning til Japan og Tyskland). Det er imidlertid omdiskutert om skattelette for pensjonssparing eller visse andre former for sparing øker samlet sparing i et land, eller om det bare bidrar til en annen sammensetning av sparereformer vridd mot dem med størst skattelette, jf. "*Forsikring og skatteplanlegging*" i avsnitt 4.6.

6.7 FORDELINGSEFFEKTER

De ulike offentlige pensjonsordningene innen OECD-området er alle utformet slik at de påvirker inntektsfordelingen innen hvert land – også de som er basert på forsikringsmodellen, men her omfordeles inntekt bare mellom de grupper av befolkningen som omfattes av ordningen. Også de private ordningene påvirker inntektsfordelingen – om enn i mindre grad.

Et lands målsetting om inntektsfordeling kan knytte seg både til omfordeling av inntekt mellom generasjoner, inntektsfordelingen mellom individer innen en aldersgruppe og også inntektsfordelingen mellom de som har standard tilknytning til arbeidslivet og de som ikke har det (det vil si de som arbeider deltid og/eller har opphold fra lønnet arbeid). Det varierer fra land til land hvilken vekt som legges på disse målsettingene.

6.7.1 Mellom generasjoner

Inntektsutjevning mellom generasjoner kan blant annet oppnås på følgende måter:

- Dersom pensjonene i en offentlig eller privat pensjonsordning indekseres med generell lønnsvekst i samfunnet, gis pensjonistene andel av den økonomiske vekst som skapes av de yrkesaktive – men som pensjonistene har vært med på å danne grunnlaget for.
- Offentlige pensjonsordninger finansiert ved løpende finansiering utjevner inntekt mellom dagens yrkesaktive og dagens pensjonister. Utviklingen innen OECD-området med en aldring av befolkningene og synkende andel av yrkesaktive i forhold til pensjonister, vil måtte påføre økte kostnader på framtidig arbeidsstyrke – uansett hvilke løsninger som velges for å finansiere de økte pensjonsforpliktelsene. Hvor «tyngende» den økte skattebyrden vil bli avhenger av størrelsen på eventuell økonomisk vekst.

Fondsfinansierte pensjonsordninger omfordeler ikke inntekt mellom generasjoner. Her sparer hver generasjon til sin alderdom.

6.7.2 Innen hver generasjon

De aller fleste former for pensjonsordninger, både offentlige og private, kollektive og individuelle, innebærer en viss inntektsutjevning *innen hver generasjon*.

- Retten til fradrag for bidrag kommer bare dem til gode som omfattes av pensjonsordninger. Videre er fordelene ved en slik fradragsrett relativt større for de med høyere inntekt enn for lavinntektsmottakere dersom inntektsskatten er progressiv. Tak for fradragsberettiget bidrag begrenser disse effektene.
- Inntektsutjevningen blir større jo flere som omfattes av pensjonsordningene.
- Tak med hensyn til pensjonsgivende inntekt virker også i retning av større inntektsutjevning.

- Flere land gir inntektsoverføringer til de eldre i form av mildere beskatning, rimelige boliger, lavere priser på offentlig kommunikasjon osv.

Det er gjort en empirisk studie av inntektsforskjeller mellom eldre innen ulike OECD-land (OECD 1992). Inntektsforskjellene mellom eldre er størst i USA, Tyskland og Sveits, mens den er lavest i Sverige og «middels» i Norge og Storbritannia.

Utformingen og omfanget av offentlige alderspensjoner er en viktig forklaring på disse forskjellene. I Sverige kommer 75 prosent av inntekten fra offentlige overføringer, mens denne andelen bare er 47 prosent i USA. Vel så betydningsfullt er valget av ideologi bak offentlige ordninger, det vil si om de omfatter alle (velferdsmodell) eller bare de yrkesaktive (prestasjonsmodell), og i hvilken grad pensjonene er inntektsavhengige. For eksempel har Tyskland generelt et høyt nivå på pensjonene, men ulikhetene mellom de eldste er store – noe som i stor grad forklares av utformingen på offentlige pensjonsordninger: Disse omfatter bare arbeidere og er inntektsavhengige (tilnærmet proporsjonal med gjennomsnittlig lønn gjennom yrkeskarrieren). I Sverige derimot omfatter de offentlige pensjoner alle innbyggere og er i stor grad preget av inntektsuavhengige pensjoner.

Ulikhetene mellom de eldste innen hvert land kan kanskje også forklares til en viss grad ved ulik betydning av inntekt fra fast eiendom. Slike inntekter er for eksempel lavere for de eldste i Tyskland enn i Storbritannia.

En studie av utvalgte OECD-land (Australia, Canada, Nederland, Storbritannia, Sveits, Tyskland og USA) viser at den andel offentlige pensjoner utgjør av pensjonistenes inntekter synker når inntekten øker. Det ser ut til å være en negativ relasjon mellom på den ene siden inntekt fra fast eiendom og private pensjoner og på den andre siden inntekt fra offentlige pensjoner. Dersom utformingen av regelverket for offentlige og private pensjoner er uendret og private ordninger gradvis blir mer utbredt, vil dette kunne øke inntektsforskjellen mellom eldre.

6.7.3 Litt nærmere om dem uten standard tilknytning til arbeidslivet

Personer uten standard tilknytning til arbeidslivet, det vil si personer som arbeider deltid og/eller er uten lønnet arbeid hele eller deler av sitt voksne liv (jf. "*Pensjonsrettigheter for personer uten standard tilknytning til arbeidslivet. Spesielt om pensjonsrettigheter ved skilsmisseoppgjør*" i avsnitt 5.15), faller utenfor offentlige pensjonsordninger basert på prestasjonsmodellen. Dessuten har personer med deltid og/eller permisjoner ofte for lite opptjente pensjonspoeng til å omfattes av tjenestepensjonsordninger.

Personer uten standard tilknytning til arbeidslivet er primært kvinner. I EU deltar omtrent halvparten av kvinnene i lønnet arbeid, mot om lag to tredjedeler i Norge. Rundt halvparten av kvinnene i EU-land er således heltidshusmødre (Gulli 1992).

Heltidshusmødre har rett til en viss minstepensjon i de land med offentlig pensjonsordning basert på velferdsmodellen. I alle land har husmødre rett til pensjonsytelser dersom de er medforsikret av familiens hovedforsørger. Hvis slike ytelser er meget lave, mottas sosialhjelp. I land der det sosiale sikkerhetsnettet er dårlig utbygd (Hellas, Portugal og Spania), er kvinnene i slike tilfelle avhengig av støtte fra familie, kirke e.l.

I gjennomsnitt har drøyt en fjerdedel av alle lønnsarbeidende kvinner i EU deltidsjobber. Danmark, Nederland og Storbritannia har mange deltidsjobber. I mange medlemsland har deltidsansatte ikke adgang til verken statlige eller private kollektive pensjonsordninger. En må ha arbeidet et visst antall timer pr. uke, for å ha plikt/

adgang til for eksempel å tegne alderspensjonssforsikring. Den nedre grense varierer svært mye, fra 0 timer i Spania til 18 timer i Tyskland (jf. de norske reglene om minst 14 timers uke for å omfattes av offentlige pensjonsordninger og minst halvtids stilling for å omfattes av tjenstepensjonsforsikring etter skatteloven (TPES)). Noen EU-land har endret lovgivningen i retning av et «pro rata-prinsipp» (Belgia, Frankrike og Spania).

Både private og offentlige ordninger som baseres på opptjente rettigheter knyttet til lønnsarbeid, har som regel krav om en ganske lang opptjeningsstid, som regel mellom 20 og 40 år for å opptjene rettigheter til full pensjon. Kvinner som er hjemme med barn i perioder av livet, vil ofte ikke ha full opptjeningsperiode. Ifølge likestillingsbestemmelsene som gjelder i EU, er det imidlertid inntil videre lov å operere med fordeler i den lovbestemte/offentlige alderstrygden for personer som har oppdratt barn, eller rett til ytelser etter avbrekk i yrkeslivet på grunn av omsorg for barn – for eksempel på linje med «omsorgspoeng» i den norske folketrygden innført 1.1.1992, jf. "*Ulønnet omsorgsarbeid i hjemmet og deltids lønnet arbeid*" i punkt 5.15.1. Bare tre EU-land har ordninger som krediterer arbeid med omsorg for barn (Frankrike, Tyskland og Storbritannia).

Pensjonsnivået for kvinner vil antagelig kunne øke noe i framtiden i og med at kvinners yrkesdeltakelse er stigende i mange industrialiserte land.

KAPITTEL 7

Pensjonsforsikring i EU/EØS

Dette kapitlet gir en kort beskrivelse av hovedpunktene i de tre Livdirektivene¹⁶, som er de viktigste EF-direktivene¹⁷ for privat pensjonsforsikring. Deretter gis en oversikt over de viktigste endringene i norske regler som kreves i forbindelse med implementering av disse direktivene. Til slutt pekes det på mulige effekter for markedet for pensjonsforsikring. Aller først vil det imidlertid kort pekes på noen regler i EU utover de tre livdirektivene.

7.1 BESTEMMELSER ANGÅENDE BEVEGELIG ARBEIDSKRAFT OG FORSLAG TIL PENSJONSKASSEDIREKTIV

I EU gjelder visse overnasjonale forordninger (regulations) angående koordinering av minimumsregler for felles rettigheter, blant annet opptjente pensjonsrettigheter, for arbeidstakere i EU, jf. EF-forordning 1408/71 og 1390/81. Disse forordningene inngår i EØS-avtalen. Ut fra formålet å fremme fri bevegelse av arbeidskraften på det indre marked, skal rettigheter, inklusive pensjonsrettigheter, opptjent ved lønnsarbeid fra ulike land legges sammen og utbetales den bevegelige arbeidskraften i det landet den trygdede er i når behovet for trygd oppstår.

Et forslag til direktiv (COM(93)237) angående pensjonskassers forvaltnings- og investeringsfrihet, vil gjøre det lettere for internasjonale selskaper med ansatte i mange land, å ha en samlet forvaltning av sine pensjonskassers midler.

Direktivforslaget gjelder ikke lovfestede pensjonskasser. For Norges vedkommende betyr det at Statens Pensjonskasse og Pensjonskassen for sjømenn ikke omfattes av direktivforslaget, mens alle kommunale og private pensjonskasser og -fond omfattes.

Dersom det foreliggende direktivforslaget blir vedtatt og vil inngå i EØS-avtalen, vil dette kreve visse endringer av norske regler;

- kapitalforvalter og depotmottaker godkjent i et annet EØS-land må også godkjennes i Norge,
- bestemmelsen om at pensjonskasser skal holde en viss mengde stats- og ihen-
dehaverobligasjoner må fjernes,
- reglene om kapitalforvaltning må endres slik at det ikke lenger skilles mellom
garanti gitt av den norske stat og garanti gitt av stater i EØS-området og
- det må utformes visse minimumskrav med hensyn til valutaeksponering for
pensjonskasser.

7.2 LIVDIREKTIVENE

Pensjonsforsikring i de enkelte EU-/EØS-land har hittil i stor grad vært skjermet for internasjonal konkurranse. *Målsettingen* er å legge rammeverket til rette for at det innen EU-området kan skapes et indre/fritt marked også for pensjonsforsikring, i likhet med andre tjenester. Det viktigste rammeverket for pensjons- og annen livs-
forsikring i denne sammenheng er *Første, Annet og Tredje Livdirektiv*. De tre direktivene representerer hvert sitt stadium i arbeidet mot å nå målet om et fritt/indre marked for slike tjenester. (For skadeforsikring finnes det tilsvarende *Første, Annet og Tredje Skadedirektiv*). Første Livdirektiv omhandler samordning av regler for

16. Jf. litteraturliste bakerst i utredningen.

17. Jf. fotnote 2 i "[Pensjonsalder](#)" i avsnitt 6.2.

etablering og utøvelse av virksomhet innen EU, Annet Livdirektiv omhandler samordning av regler for å lette tjenesteyting over landegrensene, mens formålet med Tredje Livdirektiv er å ta de siste skritt for å realisere målsettingen om et indre marked.

Første og Annet Livdirektiv er trådt i kraft i EU og inngår i EØS-avtalen som trådte i kraft ved årsskiftet 1993/94. Tredje Livdirektiv vil tre i kraft i EU 1. juli 1994 og inngår i tilleggspakken (som omfatter direktiver vedtatt etter 31. juli 1991).

Det generelle rammeverket for gjennomføringen av det indre marked for pensjons- og annen forsikring er basert på koordinerte minimumsregler for tilsyn av forsikringsselskapene. Ut fra disse standardene skal de enkelte medlemsland gjensidig anerkjenne tilsynssystemene hos hverandre. Konsesjon gitt til et forsikringsselskap i et medlemsland, skal være gyldig i hele det indre marked og tilsynet av selskapet skal utføres av hjemlandets tilsynsmyndigheter («hjemlandskontroll»). Tilsvarende regime er allerede gjennomført for bank- og investeringstjenester.

Livdirektivene omfatter selvstendig næringsvirksomhet innen direkte livsforsikring utført av foretak etablert i EU. Livdirektivene omfatter i hovedsak alle *private pensjonsordninger som er forskuddsfinansiert* ved fondsoppbygging (i og med at de tre Livdirektivene inneholder minimumskrav til solvenskapital for å dekke framtidige forsikringsforpliktelser og risiko ved kapitalforvaltningen). Tjenestepensjoner som er finansiert over arbeidsgivers løpende drift, vil således falle utenfor direktivene. Forskuddsfinansiering av tjenestepensjoner kan skje enten ved kontrakt med forsikringsselskap eller ved opprettelse av egen pensjonskasse. Direktivene omfatter således også pensjonskasser, men ifølge de innledende betraktninger til Annet Livdirektiv bør kollektive pensjonskasser utelukkes fra bestemmelsene som spesielt gjelder adgangen til tjenesteyting over landegrensene innen EU, jf. forslaget til nytt direktiv for pensjonskasser nevnt foran.

Første Livdirektiv

Første Livdirektiv (79/267/EØF) trådte i kraft høsten 1980 og var basert på Første Skadedirektiv (73/239/EØF). Direktivet angir prosedyrer for *nyetableringer* i andre medlemsland. Hvert land der forsikringsselskapet har en etablering (hovedkontor, datterselskap eller filial), gir konsesjon til selskapet med hensyn til denne etableringen og har tilsyn med tekniske reserver og aktiva for å dekke disse. Utenlandsetableringene må oppfylle vertslandets nasjonale regler – men *konsesjonsvilkårene kan ikke diskriminere utlendinger*.

Annet Livdirektiv

Annet Livdirektiv (90/619/EØF) trådte i kraft 20. mai 1993, omtrent tre år etter Annet Skadedirektiv (88/357/EØF). Direktivet omhandler *tjenesteyting over landegrensene*. I tråd med en viktig dom i EF-domstolen 4. desember 1986, ble det i Annet Livdirektiv gjort et skille mellom tilfeller der det er påkrevet med *forbrukerbeskyttelse* og tilfeller der dette ikke anses for nødvendig.

- Forbrukerbeskyttelse er ikke påkrevet i de tilfeller der forsikringstaker på *eget initiativ* velger å kjøpe livsforsikringstjenester fra et selskap som er etablert i et annet medlemsland. For selskaper som tilbyr tjenester over landegrensene på denne måten, er det ikke krav om konsesjon i de land der risiki og/eller forsikringstakerne er hjemmehørende. Myndighetene i det land der hovedkontoret ligger, har et overordnet tilsynsansvar som inkluderer tekniske reserver («hjemlandskontroll»).
- Forbrukerbeskyttelse kreves i de tilfeller der et selskap *aktivt markedsfører* sine

livsforsikringstjenester over landegrensene. Selskaper som tilbyr tjenester på denne måten er underlagt tilsyn av myndighetene i det land der tjenestene tilbys («vertslandskontroll»). De land der de forsikrede risiki og/eller de forsikrede er hjemmehørende, kan således kreve at forsikringsselskapet har konsesjon i dette landet og oppfyller dette landets krav til tekniske reserver. Dette forutsetter et nært samarbeid mellom nasjonale tilsynsmyndigheter.

Annet Livdirektiv gir innbyggerne i hvert medlemsland frihet til – på eget initiativ – å tegne enhver form for livsforsikringskontrakt i et annet medlemsland – selv om denne typen kontrakt er forbudt i hjemlandet – med mindre den strider mot allmenne hensyn («general good»). Denne friheten samsvarer med åpningen for frie kapitalbevegelser som trådte i kraft sommeren 1990 (med noen få unntak).

Direktivet gir imidlertid flere indikasjoner på *en forsiktig og skeptisk holdning* hos mange medlemsland. Forsikringstakere som ønsker å tegne en livsforsikring utenlands på eget initiativ, kan i prisippet gjøre dette gjennom en uavhengig *megler* i sitt hjemland. Medlemslandene har imidlertid mulighet til å utsette iverksettelsen av denne bestemmelsen til mai 1996. Videre gjelder en overgangsordning for *kollektiv forsikring knyttet til arbeidsforhold* – inkludert pensjonsforsikringer og andre forsikringsordninger for arbeidstakere. For denne typen pensjoner er medlemslandene ikke forpliktet til å anvende bestemmelsene angående tegning på eget initiativ før 31. desember 1994.

Tredje Livdirektiv

Tredje Livdirektiv (92/96/EØF) vil tre i kraft i EU 1. juli 1994, samtidig som Tredje Skadedirektiv (92/49/EØF). Hovedformålet med Tredje Livdirektiv er å ta de *siste skritt mot målet om å gjennomføre ett indre marked* for livsforsikring og pensjonsforsikring – med én konsesjon og hjemlandskontroll beskrevet foran. Etter Tredje Livdirektiv vil et forsikringsselskap som har sitt hovedkontor i ett medlemsland, bare behøve én konsesjon i dette landet (hjemlandet) for å kunne tilby sine tjenester i hele det indre marked. Selskapet vil kunne etablere datterselskap eller filialer eller yte tjenester over landegrensene, og bruke enhver kombinasjon av disse virksomhetene, uten å trenge ytterligere konsesjon fra de andre involverte landene.

Tredje Livdirektiv fjerner dermed skillet i Annet Livdirektiv mellom kjøp av tjenester på eget initiativ og kjøp som resultat av selskapets aktive markedsføring. Et forsikringsselskap med én konsesjon gyldig i hele det indre marked, har dermed lov til å bruke alle normale midler til å reklamere for sine tjenester innen fellesskapet.

Myndighetene i hjemlandet (der et selskap har hovedkontor) har eneansvar for finansielt tilsyn av selskapet. Hjemlandets myndigheter vil ha rett til å utføre tilsyn på stedet av finansielle forhold i filialer/datterselskaper i andre medlemsland. Et forsikringsselskap som ønsker å etablere filial/datterselskap i et annet medlemsland, må informere tilsynsmyndighetene i hjemlandet, som igjen formidler denne informasjonen til det mulige framtidige vertslandet.

Tredje Livdirektiv innebærer således vesentlige endringer av de gjeldende bestemmelsene om fordeling av tilsynsansvar i Første og Annet Direktiv. For å oppnå nødvendig gjensidig anerkjennelse av minimumskrav, har Tredje Livdirektiv en større grad av koordinering av regler på dette området enn Første og Annet Livdirektiv. Tredje Livdirektiv omhandler spesielt felles minimumskrav til forsikrings-tekniske forpliktelser og spredning, lokalisering og sikring av valutarisiko med hensyn til de aktiva som dekker disse forpliktelsene.

Tilsynsformen vil være mer basert på solvenskontroll enn produktkontroll. Solvenskontroll praktiseres i Storbritannia, mens produktkontroll hittil har vært fore-

trukket i mange medlemsland, blant annet Tyskland. Ved tilsyn basert på produktkontroll kan myndighetene kreve forhåndsgodkjenning av premier og vilkår for hvert enkelt produkt som lanseres, blant annet for å sikre at selskapene ikke inngår for store forpliktelser. Under en tilsynsform basert på solvenskontroll som er valgt i livdirektivene, har livselskapene anledning til å markedsføre de produkter de ønsker, under forutsetning av at de har god nok solvens til å bære den tilhørende risiko, og at markedsføringen av produktet ikke strider mot allmenne hensyn.

Tredje Livdirektiv tar også noen skritt videre i favør av *forbrukerbeskyttelse*. Harmonisering av de enkelte medlemslands *forsikringsavtalerett* anses ikke å være en forutsetning for å kunne oppnå gjennomføring av det indre marked innen forsikring. Ut fra konsumenthensyn kan medlemslandene kreve at forsikringsavtaler som dekker forpliktelser innen deres landegrenser, skal oppfylle dette landets avtalerettslige bestemmelser. Målet er at en konsument som inngår kontrakt med et forsikringsselskap i et annet medlemsland, ikke skal omfattes av avtalerettslige bestemmelser som ikke er hensiktsmessige/relevante for konsumenten i vedkommendes hjemland. Videre skal forsikringstakerne gis en viss spesifisert *informasjon* som setter dem i stand til å forstå kontraktens innhold før kontrakten slutes. Dessuten skal forsikringstakerne i alle tilfelle gis en *angreperiode*, på mellom 14 og 30 dager regnet fra tidspunktet for kontraktsinngåelse. I løpet av denne perioden skal de kunne trekke seg fra avtalen.

7.3 NORGES TILPASNING TIL LIVDIREKTIVENE

Norges tilpasning til livdirektivene omtalt foran, vil skje i to trinn:

- Først tilpasning til Første og Annet Livdirektiv som inngår i EØS-avtalen som trådte i kraft ved årsskiftet 1993/94.
- Deretter tilpasning til Tredje Livdirektiv som trer i kraft i EU 1. juli 1994 og inngår i EØS-tilleggpakken.

Når EØS-avtalen trer i kraft, skal de direktiver som avtalen omfatter (blant annet Første og Annet Livdirektiv), være implementert i lovreglene i de enkelte land i EØS-området (EU-landene pluss de EFTA-land som er part i EØS-avtalen). Nødvendige norske lovendringer i denne forbindelse ble vedtatt av Stortinget våren 1992 (jf. Ot.prp. nr. 85 (1991-92)), med derpå følgende utarbeiding av nødvendige endrede og nye forskrifter.

Etter at EØS-avtalen er trådt i kraft, skal tilleggspakken (med blant annet Tredje Livdirektiv) vedtas av EØS-komiteén, noe som antagelig kommer til å skje på nyåret 1994. Tilleggspakken skal gjennomføres i Norge innen seks måneder etter at et slikt vedtak er funnet sted. Implementering av Tredje Livdirektiv, som inngår i tilleggspakken, krever ytterligere tilpasninger i det norske regelverket.

I det følgende vil det gis et overblikk over hovedendringer i det norske regelverk for livsforsikring inklusive pensjonsforsikring, som er nødvendige som tilpasning til de tre livdirektivene.

A. Opphevelse av regler som diskriminerer utlendinger ved etablering og utøvelse av virksomhet (Første Livdirektiv)

Inntil Tredje Livdirektiv blir en del av EØS-avtalen, er det adgang til å kreve *konsesjon* av et selskap etablert i et annet EØS-land, men uten å diskriminere utlendinger. Dette krever fjerning av regelen om at utenlandske filialer i Norge skal ha *kapital deponert i norsk bank* og egen *aktuar*. Det omfattende kravet til *informasjon* ved konsesjonssøknader for utenlandske filialer må mykes opp. Dessuten må den øvre

grensen på 33 1/3 prosent for samlet *utenlandsk eierskap* i forsikringsselskaper (og andre finansinstitusjoner) fjernes. EØS-avtalen gir her Norge en overgangsordning fram til 1. januar 1995. Videre må reglene om *kapitalforvaltning* endres slik at det ikke lenger skilles mellom garanti gitt av den norske stat og garanti gitt av stater i EØS-området. Heller ikke er det tillatt å skille mellom norske finansinstitusjoner og utenlandske finansinstitusjoner som har konsesjon i EØS-området. Etter at EØS-avtalen trådte i kraft, er det denne avtalens bestemmelser som regulerer EØS-selskapers adgang til det norske markedet, og ikke eventuelle *resiprositetskrav* som Norge tidligere kunne sette (det vil si at konsesjon tidligere kunne nektes dersom norske selskaper ikke hadde tilsvarende adgang til å drive virksomhet i søkerselskapers hjemland).

B. Tilpasning til friere tjenesteyting over landegrensene under Annet Livdirektiv

Tilpasning til Annet Livdirektiv krever at forbudet i valutaforskriftene mot at nordmenn skal kunne *tegne livsforsikring i utlandet fjernes*, slik at det blir adgang til å tegne livsforsikring i utlandet på eget initiativ.

C. Tilpasning til felles minimumsstandarder under Første og Annet Livdirektiv

De fleste krav angående harmonisering av standarder er *minimumskrav* som tillater det enkelte land å pålegge strengere og/eller mer detaljerte krav for selskaper innen sine landegrenser – men bare på selskaper med hovedkontor i dette landet. I St.prp. nr. 100 (1991-1992) om EØS-avtalen legges det til grunn at *solvenskravene* i EF-direktivene er oppfylt ved de norske reglene som er fastsatt for ansvarlig kapital og tekniske reserver for norske forsikringsselskaper. De norske solvensreglene er imidlertid bygd opp anderledes enn reglene i EF-direktivene. Norge kan opprettholde sine regler for selskaper med hovedkontor i Norge, men disse selskapene må også oppfylle solvenskravene i EF-direktivene.

Dagens regler om at det ikke er tillatt å drive *livs-, skade- og kredittforsikring i samme selskap*, gjelder i dag også for filialer av utenlandske selskaper. Ved ikrafttredelse av EØS-avtalen må det gjøres unntak fra denne regelen for selskaper i EØS-området som driver med både skade- og kredittforsikring på tidspunktet for undertegning av EØS-avtalen. Tilsvarende unntak må gjøres for selskaper som driver med både livs- og visse typer skadeforsikring (ulykke og sykdom), på betingelse av adskilt ledelse.

Stortinget har våren 1992 vedtatt en ny lov om *lovvalg* i forsikringsavtaler (jf. Ot.prp. nr. 72 (1991-92)) i tråd med reglene om lovvalg i Annet Livdirektiv. Denne nye loven vil gå foran den tidligere hovedregelen om at alle rettsforhold for utenlandske filialer etablert i Norge skal reguleres av norsk rett.

D. Ytterligere tilpasninger ved en implementering av Tredje Livdirektiv (i tilleggssavtalen)

Mange av de reglene som må endres i forbindelse med ikrafttredelsen av EØS-avtalen 1.1.1994, må endres på nytt innen seks måneder etter vedtak av tilleggspakken. Dette gjelder bestemmelsene for å lette konsesjonsvilkårene for EØS-selskaper, som må endres ut fra at Norge ikke lenger vil kunne kreve konsesjon av slike selskaper, jf. punkt A foran. Videre må skillet mellom kjøp av livsforsikring på eget initiativ og som resultat av markedsføring fjernes, jf. punkt B foran. Under Tredje Livdirektiv vil det bli tillatt å etablere nye selskaper som driver med både livs- og visse typer skadeforsikringsvirksomhet (ulykke og sykdom), forutsatt adskilt

ledelse – i motsetning til bestemmelsene i Første Livdirektiv som ikke tillater nyetablering av slike selskaper, men at eksisterende selskaper av denne typen kan forsette. Som tilpasning til Tredje Livdirektiv, må Norge gjøre unntak fra regelen om separasjon av livs- og visse typer skadeforsikring (ulykke og sykdom), ikke bare for eksisterende selskaper, men også for nyetablerte EØS-selskaper, jf. punkt C foran.

I tillegg vil tilpasning til Tredje Livdirektiv kreve ytterligere endringer i norske regler: Som nevnt vil tilsynet med forsikring i det indre marked baseres på solvenskontroll framfor produktkontroll. Medlemslandene kan ifølge Tredje Livdirektiv ikke ha bestemmelser som krever *forhåndsgodkjennelse* eller løpende anmeldelse av forsikringsvilkår, tariffer o.l. De norske reglene angående dette må derfor endres. Tilpasning til Tredje Livdirektiv innebærer også at livsforsikringsselskaper i Norge må underlegges visse minimumskrav med hensyn til *valutaeksposering*. Videre skal forsikringstakerne ifølge Tredje Livdirektiv fritt kunne benytte seg av *meglere* i tilknytning til kjøp av alle typer forsikringstjenester innen EU. Tilpasning til dette krever endring av de norske reglene som bare tillater megling til utlandet av skadeforsikring i tilknytning til næringsvirksomhet. Desuten må Norge fjerne kravet om at representanten i Norge for et forsikringsselskap fra et annet EØS-land må ha permanent *bopel* i Norge. Tredje Livdirektiv kan tolkes dithen at de norske reglene om minst null avkastning på unit linked-kontrakter kan opprettholdes for selskaper med hovedkontor i Norge – men ikke for andre forsikringsselskaper som vil tilby tjenester i Norge. Her vises det til rapport av 14. januar 1994 fra arbeidsgruppe nedsatt av Finansdepartementet. Denne arbeidsgruppen foreslår blant annet å fjerne det nevnte kravet om minst null avkastning.

Utover det som følger av de tre livdirektivene, kan det i framtiden komme krav om ytterligere tilpasninger av norske regler til EU/EØS, for eksempel som følge av norsk EU-medlemsskap, nye direktiver og domsavsigelser i EF-domstolen.

7.4 FRAMTIDSUTSIKTER

Intensjonen med dette avsnittet er å diskutere mulige virkninger av de tre livdirektivene på markedet for pensjonsforsikring.

7.4.1 Hvor fritt er det frie marked?

Det kan stilles spørsmålstegn ved i hvilken grad og hvor raskt det vil lykkes å realisere målet om et indre/fritt marked for pensjonsforsikring i EU-/EØS-området. I det følgende vil det pekes på noen problemer som ser ut til å begrense graden av frihet.

De fleste krav angående harmonisering av standarder er som nevnt *minimumskrav* som åpner for at de nasjonale markedene innen det indre marked kan ha ulike regler utover disse minimumskrav. Dette kan hemme konkurransen over landegrensene.

Henvisninger til *allmenne hensyn* («*general good*») finnes i direktiver for alle typer finansielle tjenester. For pensjons- og annen livsforsikring, er det imidlertid særlig sannsynlig at de ulike landene i EØS-området også i framtiden vil kunne ha ulik tolkning og praktisering av hvordan allmenne hensyn skal ivaretas, blant annet fordi Livdirektivene ikke harmoniserer konseptet livsforsikring og fordi pensjons- og annen livsforsikring er innvevd i de ulike lands offentlige pensjonsordninger og tjenstepensjonsordninger, som kan variere mye fra land til land, jf. "[Pensjonssystemer i OECD-land](#)" i kapittel 6.

Et forsikringsselskap som mener at et medlemsland har nasjonale regler som hindrer effektiv fungering av det indre marked og som ikke kan begrunnes ut fra all-

menne hensyn, vil kunne bringe saken inn for EF-domstolen. Det anklagede landet vil da måtte rettferdiggjøre overfor domstolen at dets lovregler faktisk ivaretar allmenne hensyn og praktiseres uten diskriminering av noen selskaper som opererer i dette landet, at de ikke er overdrevne/urimelige sett i forhold til formålet, at de er objektivt sett nødvendige, at de ikke kan erstattes av regler som er mindre restriktive og at de ikke pålegger forsikringsselskapet krav som det også må oppfylle i sitt hjemland (Pool 1992).

«General good»-testen må betraktes som et siste sikkerhetsnett som kommer i tillegg til direktivene siden disse ikke kan dekke enhver eventualitet. Det kan imidlertid bli nødvendig å gjøre «general good»-testen mer spesifisert gjennom nye domsavsigelser fra EF-domstolen eller ved et nytt direktiv.

Ifølge domsavsigelsen fra EF-domstolen av 4. desember 1986 kunne medlemslandene kreve at selskaper med base i et annet medlemsland skulle oppfylle vertslandets regler for spesielle og generelle *forsikringsvilkår* (som bestemmer arten av forsikringsproduktene) som kunne variere fra medlemsland til medlemsland. Tredje Livdirektiv koordinerer ikke de forskjellige lands regler med hensyn til forsikringsvilkår og tillater også de enkelte land å ha sine egne *avtalerettslige bestemmelser* innen livsforsikring.

Et forsikringsselskap med gyldig konsesjon for hele det indre marked skal etter Tredje Livdirektiv kunne bruke alle normale typer markedsføring av sine tjenester i hele markedet, men de forskjellige landene kan kreve samsvar med sine nasjonale retningslinjer for *form og innhold i markedsføringen* for å ivareta allmenne hensyn.

Videre foreskriver Tredje Livdirektiv ingen harmonisering av *skatteregler*. Det er vanlig i Europa at innehavere av pensjonsforsikringskontrakter gis en form for skattekreditt i sitt hjemland. Som hovedregel er premier betalt til en pensjonsforsikring fradragsberettiget (helt eller delvis), og løpende avkastning på pensjonssparing beskattes ikke, mens pensjonsforsikring blir betraktet som skattbar inntekt ved utbetaling.

Hvis en forsikringstaker mister denne fradragsmuligheten ved å tegne pensjonsforsikring i utlandet, må dette regnes som en åpenbar diskriminering av utenlandske selskap og vil vanskeliggjøre handel over grensene av slike livsforsikringstjenester. To domsavsigelser fra EF-domstolen 28. januar 1992 (en av dem kalles *Bachmann-dommen*) har imidlertid fastsatt at slike diskriminerende regler kan opprettholdes der hvor det ikke finnes noen annen måte å opprettholde helheten i det nasjonale skattesystem (Dassesse 1992). Et synspunkt her synes å være at det land som gir fradragsrett ved innbetaling av premier, også bør være det land som får skatteinntekten ved pensjonsutbetaling. Her er kontrollmuligheten for skattemyndighetene viktig.

Bachmann-dommen kan tolkes dithen at Norge under EØS-avtalen gis anledning til å nekte å gi nordmenn fradragsrett for premieinnbetalinger til pensjonsforsikring tegnet i selskap som ikke er etablert i Norge med enten datterselskap eller filial. En slik praksis vil sannsynligvis føre til at tjenesteyting over landegrensene med hensyn til pensjonsforsikring vil bli svært begrenset. Den generelle konklusjon man kan dra av denne saken er imidlertid ikke klar ennå, og dette er under diskusjon i Kommisjonen.

Det er en uttalt målsetting for det indre marked at forskjeller i skattelegging, avtalerett, markedsføringsregler, tiltak for å beskytte forbrukerne osv. ikke må få hindre markedet i å fungere effektivt. For å nå målet om et velfungerende indre marked for pensjons- og annen livsforsikring, kan det vise seg nødvendig med et nytt direktiv og evt. flere domsavsigelser fra EF-domstolen.

7.4.2 I hvilken grad vil en formell frihet bli brukt?

Selv om det skulle vise seg mulig å løse problemene nevnt foran, kan det gjenstå andre barrierer som kan hemme forsikringstakernes og selskapenes bruk av en formell frihet i et indre marked for pensjonsforsikring innen EU- og EØS-området.

Det kan pekes på flere forhold som kan bidra til å hemme *tjenesteyting av pensjonsforsikring over landegrensene*, i alle fall på kort sikt. Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet, har pensjonsforsikring i de enkelte EU-/EØS-land hittil i stor grad vært skjermet for internasjonal konkurranse. Konkurransen innen de nasjonale markedene har også i mange tilfelle vært begrenset. Det at pensjonsforsikring ofte er en langsiktig kontrakt for å bidra til å trygge inntektsnivået i alderdommen, kan tilsi at konsumenten vil legge særlig vekt på *trygghet og forbrukerbeskyttelse*. For konsumenten er det derfor særlig viktig med tiltro til både forsikringsselskapet og tilsynsmyndighetene som selskapet er underlagt. Dessuten er det viktig for konsumenten å ha oversikt over og forstå forsikringsvilkårene og relevante kontraktsrettslige bestemmelser. Slik forståelse og tiltro kan vanskelig gjøres ved språkforskjeller og kulturell og geografisk avstand.

Konsumentenes tillit til utenlandske selskaper kan imidlertid gradvis bli større etter hvert som det indre marked utvikles, og konsumentene får mer informasjon om og erfaring med utenlandske selskap. *Meglere* plassert i hjemmemarkedet kan her spille en viktig rolle, men jf. her overgangsordning for Annet Livdirektiv med hensyn til meglere fram til mai 1996. *Prisforskjeller mellom nasjonale markeder* vil også stimulere handel over landegrensene. Det er imidlertid vanskelig å sammenligne priser på pensjonsforsikringstjenester hovedsakelig på grunn av store forskjeller i vilkår. Det kan imidlertid være indikasjoner på at det norske prisnivået ligger ganske høyt.

Parallelt med utviklingen av livdirektivene har forsikringsselskapene i Europa søkt å forberede seg på deltakelse i det indre marked og forventet økt internasjonal konkurranse. Et viktig trekk ved tilpasningen for de største europeiske livselskaper ser ut til å være at de har søkt å etablere seg spredt rundt i hele EU-området. Disse etableringene er i liten grad blitt gjort i form av nyetableringer – som livdirektivene omhandler. Selskaper som har etablert seg utenlands, har i stor grad gjort dette i form av *oppkjøp og fusjoner over landegrensene* – som i liten grad berøres av livdirektivene, (men kommer inn under andre direktiver som blant annet 88/627/EØF om «flagging»). Det kan se ut til at den letteste metoden for å vinne markedsandeler innen pensjons- og annen livsforsikring i andre land, er å overta et etablert nasjonalt selskap som har bygd opp tillit i dette nasjonale markedet. Et annet viktig utviklingstrekk er at mange land, inklusive Norge, har åpnet for at finanskonserner kan inneholde både bank(er) og forsikringsselskap(er). I Norge er det nå fire slike konserner. Dessuten er det i flere europeiske land (blant annet Danmark og Sverige) åpnet for at banker kan tilby visse former for pensjonssparing som omfattes av samme regler for skattekreditt som tilsvarende pensjonssparing i forsikringsselskaper.

I mange europeiske land, også i Norge, har det også vært en økning av *oppkjøp og fusjoner innenfor landets grenser*, med den hensikt å skape større og sterkere selskap med en større kapasitet til å delta i forventet sterkere internasjonal konkurranse.

Det er i dag ingen norske livsforsikringsselskaper som har utenlandsetableringer. I løpet av de siste årene er det blitt *to utenlandskeide livselskaper i Norge* (Vesta liv eid av svenske Skandia og David eid av Irish Life) – med et par prosent av premieinntekten i det norske livsforsikringsmarkedet i 1992. De to utenlandske selskapenes samlede andel av nytegninger er imidlertid noe større, anslagsvis 5 prosent i 1992.

Norges tilslutning til EØS-avtalen åpner for en økt internasjonal konkurranse på det norske markedet for pensjonsforsikring i framtiden. Dersom norske konsumenter vil kunne oppnå lavere priser og bedre vilkår på sin pensjonsforsikring eller pensjonssparing hos utenlandske tilbydere (livselskaper, pensjonskasser eller banker) enn hos norske, vil dette kunne føre til at flere norske konsumenter enn i dag foretrekker pensjonsforsikring hos utenlandsk tilbyder. I en slik situasjon vil utenlandske tilbydere øyne muligheter til profitt i det norske markedet via oppkjøp, etableringer eller tjenesteyting over landegrensene. I hvilken grad de norske tilbyderne av pensjonsforsikring vil vise seg konkurransedyktige i en økt internasjonal konkurranse vil kunne avhenge av mange forhold, blant annet hvor dyktige norske tilbydere er i forhold til de utenlandske med hensyn til konkurranseparametre som evne til å vinne og beholde kundens tillit, porteføljeforvaltning og produktutvikling. Dessuten vil utformingen av norske regler utover EF-direktivenes minimumskrav være viktig.

KAPITTEL 8

Sparing, kapitaldannelse og inntektsutvikling**8.1 INNLEDNING**

I dette kapitlet drøfter vi de makroøkonomiske virkningene av folketrygdsystemet sett i forhold til et fondsbasert pensjonssystem. Videre vurderer vi inntekts- og formuesutviklingen for ulike generasjoner.

"Teorier for privat sparing og arv" i Avsnitt 8.2 og *"Realøkonomiske virkninger av et folketrygdsystem"* i 8.3 drøfter privat spareatferd og virkningene av et folketrygdsystem på teoretisk grunnlag. Makromodellen OVERMOD som er utviklet ved Stiftelsen for Samfunns- og Næringslivsforskning (SNF) ved Norges Handelshøyskole, benyttes til å illustrere disse drøftingene. Modellen presenteres i *"Presentasjon av den overlappende generasjonsmodellen OVERMOD"* i avsnitt 8.4, mens ulike beregningseksempler med modellen er vist i *"Beregninger med den overlappende generasjonsmodellen OVERMOD"* i avsnitt 8.5. Beregningene er utført av SNF i Bergen, som også har skrevet et vedlegg til denne rapporten.

I *"Utviklingen av inntektsfordeling mellom alderspensjonister innen en generasjon"* i avsnitt 8.6 drøfter vi kort fordelingsvirkninger innen en generasjon som ikke fanges opp av OVERMOD-modellen, mens omfanget av pensjonsforpliktelser drøftes i *"Pensjonsforpliktelser i kollektive og individuelle ordninger"* i avsnitt 8.7.

8.2 TEORIER FOR PRIVAT SPARING OG ARV**8.2.1 Innledning**

I dette avsnittet presenteres hovedtrekkene ved noen sentrale teorier for privat spareatferd. I den forbindelse vil vi også drøfte ulike begrunnelser for hvorfor individer kan ønske å etterlate arv til sine etterkommere.

Økonomisk teori om privat sparing tar på vanlig måte utgangspunkt i individer som maksimerer sin nytte over livsløpet. I sin enkleste form innebærer teorien at individene velger en optimal forbruksprofil, gitt en initial formue i form av finansformue og realkapital, og inntekter som lønn og pensjonsutbetalinger. Individene antas å kunne frikoble forbruket fra den løpende kontantstrømmen ved å låne og spare i kredittmarkedet til en gitt rente. Vi forutsetter dermed i utgangspunktet at kredittmarkedet fungerer perfekt.

Innenfor en slik modell, vil renteendringer ha to ulike virkninger for individenes tilpasning. For det første vil en økning i renten medføre at økt forbruk i inneværende periode vil fortrenge mer forbruk i senere perioder. Dette er det samme som at prisen på forbruk i inneværende periode øker i forhold til senere perioder. Denne *substitusjonseffekten* vil normalt trekke i retning av økt sparing i inneværende periode. Økt rente vil imidlertid også føre til økt inntekt for individer med positiv finansformue. En slik *inntektseffekt* vil trekke i retning av redusert sparing dersom individet ønsker å forbruke mer i inneværende periode når inntekten øker. Dersom et individ har negativ finansformue, vil denne inntektseffekten være negativ.

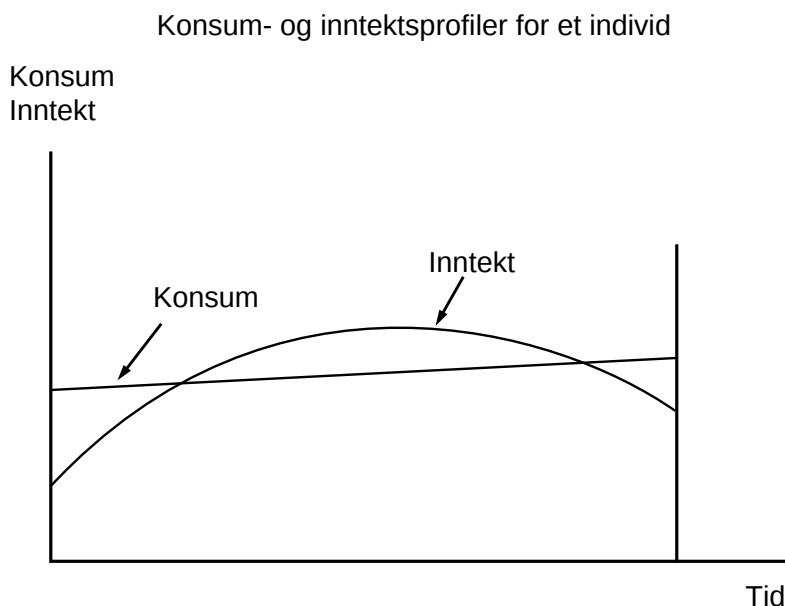
De to mest kjente teoriene om privat sparing er *livssyklushypotesen* (LSH) og *permanentinntekthypotesen* (PIH). Teoriene bygger på at individene foretar rasjonelle sparebeslutninger og ser framover når de skal vurdere sitt forbruk i dag. Begge

teoriene er dermed utledet fra nyttemaksimerende atferd. Forskjellen mellom teoriene er i hovedsak knyttet til ulike forutsetninger om horisonten for individenes planlegging. I den opprinnelige formen av LSH planlegger individene å forbruke alle sine oppsparte midler innenfor eget livsløp, mens PIH innebærer at individene har en planleggingshorisont som strekker seg utover livsløpet.

Forskjellen mellom LSH og PIH kan tolkes som ulike forutsetninger om privat arveatferd. Arveatferd drøftes i "*Arveatferd*" i punkt 8.2.4, mens LSH og PIH presenteres i henholdsvis "*Livssyklushypotesen (LSH)*" i punkt 8.2.2 og "*Permanent-inntektshypotesen (PIH)*" i 8.2.3.

8.2.2 Livssyklushypotesen (LSH)

Privat pensjonssparing står sentralt i denne teorien. Preferansene antas gjerne å være i favør av en relativt jevn konsumfordeling over livsløpet, og individene realiserer en slik fordeling ved å spare og låne i finansmarkedet. En typisk tidsprofil vil dermed innebære at individene bygger opp formue ved å spare i den yrkesaktive perioden, for så å forbruke denne formuen i løpet av pensjonsalderen. Dette er illustrert i figur 8.2.2a.



Figur 8.2.2a Livssyklushypotesen

I den enkle livssyklushypotesen, der alle individer har adgang til å låne og spare i velfungerende finansmarkeder, er det *nåverdien* av framtidige inntekter som legger restriksjoner på individenes tilpasning. Selve tidsprofilen for inntektene vil imidlertid ikke ha direkte betydning for konsumtilpasningen i en slik enkel modell, siden individene fritt kan spare og låne i kredittmarkedet. I realiteten vil imidlertid både forskjeller mellom innlånsrente og utlånsrente, krav om sikkerhet for lån og innslag av kredittrasjonering, innebære at individenes tilpasning vil bli mer komplisert. Det vises for øvrig til omtale av disse forholdene i "*Forsikring og skatteplanlegging*" i avsnitt 4.6 i tilknytning til privat pensjonssparing.

LSH innebærer at forventet levealder og aldersstrukturen i befolkningen er viktig for størrelsen på den private sparingen. Med store yrkesaktive generasjoner og forholdsvis små generasjoner med pensjonerte individer, vil den private sparingen gjerne være høy. Med relativt store pensjonistgenerasjoner vil situasjonen være motsatt. Disse generasjonene vil forbruke tidligere oppstarte midler i resten av sitt livsløp, slik at den samlede private sparingen reduseres. Betydningen av aldersstrukturen i befolkningen for privat sparing følger av den begrensede tidshorisonten LSH legger til grunn. Som omtalt innebærer PIH at individene har en tidshorisont utover eget livsløp, slik at aldersstruktur ikke vil ha samme betydning etter denne teorien.

8.2.3 Permanentinntekthypotesen (PIH)

Det sentrale begrepet i denne hypotesen er *permanent inntekt*. Den permanente inntekten i en periode er definert som det som kan forbrukes i perioden uten at realverdien av formuen reduseres. Formuen vil kunne omfatte både finanskapital, realkapital og menneskelig kapital («human capital»). Permanentinntekthypotesen går i korthet ut på at det for gitte preferanser er den permanente inntekten som bestemmer et individs forbruk.

Antakelsen om at forbruket bestemmes av den permanente inntekten, står i motsetning til den såkalte Keynesianske konsumfunksjonen som antar at forbruket avhenger av disponibel inntekt. Ifølge Keynes vil en marginal økning i disponibel inntekt føre til at en viss andel blir spart. Denne spareandelen er også forutsatt å øke når den disponible inntekten øker. I henhold til PIH vil en slik økning i disponibel inntekt bare påvirke forbruket i den grad økningen endrer den permanente inntekten. På samme måte vil forbruket bare endres i LSH dersom nåverdien av inntekten over livsløpet endres. Forutsetningene om den såkalte *marginale konsumtilbøyeligheten*, som viser forholdet mellom forbruksøkningen og inntektsøkningen når vi øker inntekten litt, vil dermed være forskjellig i de ulike teoriene. PIH og LSH gir heller ingen implikasjoner om at spareandelen øker med økende inntekt slik Keynes la til grunn.

Med usikker inntekt vil spareandelen av en inntektsøkning under PIH være avhengig av om inntektsøkningen oppfattes som permanent eller midlertidig (transitorisk). Ved en inntektsøkning som oppfattes som permanent, vil forventet inntekt øke på varig basis, og inntektsøkningen i perioden vil i sin helhet kunne forbrukes uten at senere perioders forventede konsum blir lavere enn konsumet i inneværende periode. Hvorvidt hele inntektsøkningen faktisk forbrukes, vil avhenge av forholdet mellom markedsrenten og individenes verdsetting av framtidig forbruk, samt om individene ønsker å utsette forbruk på grunn av usikkerheten ved framtidige inntekter.

Dersom inntektsøkningen oppfattes som midlertidig, vil imidlertid inntektsøkningen i perioden typisk bli fordelt til konsum over flere perioder. Dette betyr at spareandelen blir høy for inntektsøkninger som oppfattes som midlertidige. Slike resultater om at spareandelen avhenger av om inntekten oppfattes som permanent eller transitorisk, vil en også få ved å innføre usikkerhet i LSH.

LSH og PIH har klare likheter ved at det er de samlede forbruksmulighetene over planleggingshorisonten som bestemmer konsumprofilen, og ikke tidsprofilen for inntekter. Vurdert på denne måten vil nåverdi ha samme betydning under LSH som permanent inntekt under PIH, i den forstand at permanent inntekt kan oppfattes som en annuitetsfordeling av nåverdien av individets inntekter. Som omtalt over, er den sentrale forskjellen mellom LSH og PIH dermed knyttet til tidshorisont. Dette leder til en diskusjon av arveatferd.

8.2.4 Arveatferd

Det kan være flere mulige årsaker til at individer etterlater seg arv. En slik årsak kan være usikkerhet om egen livslengde. Som omtalt i "*Etterspørselen etter forsikring*" i avsnitt 4.2, vil risikoaverse individer ønske å forsikre seg mot et langt liv. Dersom det ikke eksisterer velfungerende markeder for livrenter, vil alternativet være å sikre seg mot et langt liv ved ordinær finanssparing. Dette vil kunne føre til at individene etterlater seg arv som *ikke er planlagt*, i den forstand at det kun er usikkerhet om egen livslengde som medfører et positivt arvebeløp.

Arv kan imidlertid også være planlagt ved at individer tar hensyn til velferden for senere generasjoner når de vurderer hvilken formue de ønsker å etterlate seg. I økonomisk terminologi betyr dette at individene lar nytten til sine etterkommere inngå i sin egen nyttefunksjon. På samme måte kan man også tenke seg at overføringer av formue skjer fra senere til tidligere generasjoner ved at eldre understøttes av sine barn.

Slike former for *altruisme* mellom generasjoner i oppad- eller nedadstigende linje, vil ha stor betydning for hvilken planleggingshorisont individene faktisk legger til grunn for sine spare- og forbruksbeslutninger. Selv om hvert enkelt individ har et livsløp med endelig lengde, vil den reelle planleggingshorisonten bli uendelig lang dersom den optimale planen for forbruk og sparing omfatter overføring av arv med en altruistisk begrunnelse. Dette gjør at individene i prinsippet vil kunne nøytralisere effekten på inntektsfordelingen mellom generasjonene av en endring i finanspolitikken.

Det klassiske eksemplet på hvordan altruisme nøytraliserer offentlig finanspolitikk er det såkalte *ricardianske ekvivalensresultatet* (*gjeldsnøytralitetsresultatet*). Anta for eksempel at staten i en periode gjennomfører en midlertidig skattelettelse som øker det offentlige budsjettunderskuddet. Staten finansierer det økte budsjettunderskuddet fullt ut med rentebærende gjeld, og tar deretter sikte på å holde gjelden konstant. Da må skattene øke noe i senere perioder for å betjene den økte gjelden. Virkningene av denne skattepolitikken er i utgangspunktet økt velferd for den generasjonen som mottar skattelettelse, og redusert velferd for de generasjonene som må betjene den økte offentlige gjelden gjennom økt skatt. Dersom det altruistiske arvemotivet er operativt, vil imidlertid den generasjonen som mottar skattelettelsen øke sin sparing og overføre denne økte sparingen til senere generasjoner i form av arv slik at velferdsfordelingen mellom generasjonene blir uendret. Dette må bety at privat sparing øker like mye som den offentlige sparingen går ned i perioden med skattelettelse, slik at den samlede sparingen i økonomien ikke påvirkes.¹⁸ Vurdert i forhold til PIH, er dette gjeldsnøytralitetsresultatet ekvivalent med at forbruket ikke påvirkes fordi den permanente inntekten ikke øker.

Et alternativ til altruisme mellom generasjoner er at arvebeløpet går direkte inn i nyttefunksjonen til giveren som et ordinært gode. Dette arvemotivet kan betegnes *giverglede* («*Joy of giving*»). Forskjellen i forhold til altruistisk arveatferd kan synes uklar, men de to ulike motivene for arveatferd har ulike empiriske implikasjoner når det gjelder virkningene av offentlig finanspolitikk. Som omtalt over, vil innslag av altruisme trekke i retning av fullt ut å nøytralisere slike virkninger. Under «*Joy of giving*»-hypotesen vil imidlertid den andelen av en midlertidig skattelettelse som eventuelt benyttes til å gi økt arv, være uavhengig av hvordan velferden til senere generasjoner påvirkes. Dette gjør at gjeldsnøytralitetsresultatet ikke holder fullt ut dersom giverglede er det dominerende arvemotivet.

18. Dette forutsetter bl.a. såkalt lump-sum beskatning, dvs. at beskatningen ikke medfører noe netto velferdstap som i tilfelle må fordeles mellom generasjonene.

Et siste arvemotiv som bør omtales kort er såkalt *strategisk arveatferd*. Dette innebærer i korthet at arvegiveren søker å påvirke mottakernes atferd med arv som virkemiddel. En slik atferd kan alternativt oppfattes som en implisitt betaling for oppmerksomhet eller omsorg. I likhet med hva som er tilfelle for giverglede-motivet, vil strategisk arveatferd ikke fullt ut nøytralisere virkningene av offentlig finanspolitikk.

8.2.5 Kort om empiri

En vesentlig del av tilgjengelige undersøkelser av sparing og arv har funnet sted i USA og England. Den langvarige reguleringen av det norske kredittmarkedet har gjort det vanskelig å iverksette tilsvarende studier i Norge.

De undersøkelsene som er gjort i USA og England, gir ikke entydige svar på alle spørsmål vedrørende privat spareatferd. Enkelte tentative konklusjoner kan likevel trekkes.

Ut fra LSH i sin opprinnelige form skulle en forvente at pensjonister har negativ sparing. Ifølge Boskin (1988)¹⁹ tyder de fleste studiene på at pensjonister sparer mer enn LSH skulle tilsi, slik at de etterlater seg arv. Studier på mikrodata (Hurd 1987, Hurd 1989) antyder at den vesentligste grunnen til dette er usikkerhet om egen livslengde, mens det er vanskeligere å finne belegg for andre arvemotiver. Disse studiene kan trekke i retning av å utvide LSH til å omfatte ikke-planlagt arv.

LSH impliserer at alderssammensetningen og inntekts- og formuesfordeling over aldersgrupper, har betydning for samlet privat sparing. Som omtalt over, gir PIH ikke denne implikasjonen. Studier av Boskin og Kotlikoff (1985) og Boskin og Lau (1988) synes å bekrefte at slike forhold har betydning for privat sparing, noe som isolert sett styrker LSH.

De fleste studier viser at gjeldsnøytralitetsresultatet ikke synes å holde fullt ut, jf. også de ovennevnte studiene vedrørende arveatferd og betydningen av alderssammensetningen for privat sparing. Det virker derfor ikke rimelig å anta at individer i realiteten opererer med en uendelig tidshorisont slik PIH forutsetter. Her vises det for øvrig til "[Realøkonomiske virkninger av et folketrygdsystem](#)" i avsnitt 8.3 vedrørende virkninger av folketrygdsystemet. Dette betyr imidlertid ikke at individene ikke tilpasser seg til framtidige inntekter når de skal velge konsum i dag. Som omtalt i "[Forsikring og skatteplanlegging](#)" i avsnitt 4.6, synes det bare å være en begrenset del av befolkningen som opererer under en så kortsiktig tidshorisont som rasjonering i kredittmarkedet skulle tilsi.

Renteendringer skal gi substitusjons- og inntektsvirkninger både i henhold til LSH og PIH, jf. "[Innledning](#)" i punkt 8.2.1 der disse begrepene er forklart. Resultatene her er ikke entydige. En tidlig studie av Wright (1969) viser en signifikant negativ substitusjonsvirkning. Blinder (1975) finner imidlertid en ikke-signifikant negativ substitusjonsvirkning av betydelig mindre størrelsesorden enn Wright. Oppsummeringer av empiriske studier på aggregerte tidsrekke-data av Boskin (1978) og Summers (1984) konkluderer at den samlede renteeffekten på privat sparing er signifikant positiv. Den ovennevnte studien av Boskin og Lau (1988) finner imidlertid at den samlede renteeffekten i gjennomsnitt er liten, basert på en kombinasjon av mikrodata og aggregerte tidsrekke-data.

En nyere studie av Hall (1988) på aggregerte tidsrekke-data antyder at substitusjonseffekten er liten, og ikke signifikant forskjellig fra null. Studier på engelske paneldata kan imidlertid tyde på at substitusjonsvirkningen undervurderes med Halls tilnærming (Blundell, Browning og Meghir (1989)), og at den prosent-

19. Jf. litteraturlisten bakerst i rapporten.

vise substitusjonsvirkningen (substitusjonselastisiteten) ligger rundt -1. I en studie av Attanasio og Weber (1988) anslås substitusjonselastisiteten til å ligge rundt -2.

En norsk studie på aggregerte tidsrekke-data av Steffensen (1989) antyder en substitusjonselastisitet på om lag -0,3. Som omtalt over, vanskeliggjøres imidlertid en slik studie av perioden med kredittrasjonering, slik at resultatene må oppfattes som usikre. Siden en rekke husholdninger har betydelig negativ netto finansformue i Norge, vil for øvrig de samlede virkningene av en renteendring kunne være betydelige selv om substitusjonsvirkningen skulle være begrenset.

8.3 REALØKONOMISKE VIRKNINGER AV ET FOLKETRYGDSYSTEM

8.3.1 Innledning

I dette avsnittet drøftes realøkonomiske virkninger av et offentlig pensjonssystem. Det legges vekt på å forklare hvordan et pensjonssystem som finansieres med løpende inntekt («pay-as-you-go»), påvirker kapitaldannelsen via virkninger på samlet sparing. Avsnittet er konsentrert om en prinsipiell drøfting av slike spørsmål, og spørsmål knyttet til det spesifikke regelverket for det norske folketrygdsystemet, blir i mindre grad omtalt.

I "*Virkninger av offentlige finansierte pensjonssystemer på privat sparing*" i punkt 8.3.2 drøftes virkninger på privat sparing av henholdsvis et fondsoppbygget offentlig pensjonssystem og et pensjonssystem finansiert med løpende inntekt. Det tas utgangspunkt i en enkel form av en såkalt *overlappende generasjonsmodell*. I denne modellen antas medlemmene av en generasjon å leve i to perioder. Alle medlemmene i hver generasjon er like. I den første perioden av livet arbeider alle aktørene, mens de lever av oppspart kapital og eventuelle offentlige pensjoner i den andre perioden. Aktørene maksimerer nytte over livsløpet, har et gitt arbeidstilbud i den første perioden, kan plassere sine sparemidler til en gitt rente i finansmarkedet og *etterlater seg ikke arv*. Videre forutsettes det at befolkningen vokser med en vekstrate på n prosent og at også arbeidsmarkedet fungerer som et frikonkurransemarked.

Den private spareatferden i modellen kan ses på som en enkel utgave av den livsløpshypotesen som ble omtalt i "*Teorier for privat sparing og arv*" i avsnitt 8.2. Med forutsetningene i modellen vil det til en hver tid være to generasjoner i live, en «ung generasjon» som arbeider og en «gammel generasjon» som lever av oppsparte midler og eventuell pensjon. Generasjonene vil dermed overlappe hverandre.

De fleste av forutsetningene ovenfor er foretatt for å gjøre drøftingen av modellen enkel og oversiktlig uten at hovedresultatene endres vesentlig i forhold til i en mer komplisert modell. Modellen kan imidlertid utvides på flere områder, blant annet til å omfatte flere perioder, variabelt arbeidstilbud eller ulike former for arveatferd. Det vises i den forbindelse til omtalen av simuleringsmodellen OVERMOD i "*Presentasjon av den overlappende generasjonsmodellen OVERMOD*" i avsnitt 8.4, samt drøftingen i "*Pensjonssystemer finansiert med løpende inntekt – mer generelt om virkninger på sparing*." i punkt 8.3.4.

Virkningene på kapitaldannelsen omtales i "*Virkninger av et offentlig finansierte pensjonssystem på kapitaldannelse og velferd*" i punkt 8.3.3. Det forutsettes at den private sparingen kanaliseres til profittmaksimerende bedrifter i et marked med perfekt konkurranse. Drøftingen konsentreres om virkningene av et offentlig pensjonssystem som er finansiert med løpende inntekt, og hvilken virkning et slikt system har på kapitaldannelse, rente og lønn. En slik drøfting er dermed et eksempel på en

såkalt generell likevektsanalyse, der vi ikke forutsetter konstante priser som i de partielle analysene i *"Teorier for privat sparing og arv"* i avsnitt 8.2 og *"Virkninger av offentlige finansierte pensjonssystemer på privat sparing"* i punkt 8.3.2. Det gis også en kort omtale av velferdsvirkningene av et pensjonssystem finansiert med løpende inntekt.

Empiriske undersøkelser antyder at virkningene på privat sparing av et system finansiert med løpende inntekt, ikke er så klare som resultatene fra en enkel overlappende generasjonsmodell skulle tilsi. Mulige årsaker til dette omtales i *"Pensjonssystemer finansiert med løpende inntekt – mer generelt om virkninger på sparing."* i punkt 8.3.4, mens det i *"Kort om empiri"* i punkt 8.3.5 gis en kort redegjørelse for slike empiriske undersøkelser. Som omtalt i *"Teorier for privat sparing og arv"* i avsnitt 8.2, vil individenes arveatferd være et viktig element som har betydning for hvordan et pensjonssystem påvirker privat sparing.

8.3.2 Virkninger av offentlige finansierte pensjonssystemer på privat sparing

Som omtalt over, drøftes virkningene av offentlig finansierte pensjonssystemer innenfor rammen av en enkel overlappende generasjonsmodell med individer som ikke etterlater seg arv.

Vi betrakter først et offentlig og obligatorisk pensjonssystem som er fullt ut fondsbasert, og der fondsmidlene plasseres til samme rente som individenes sparemidler. Systemet er aktuarielt oppbygget på den måten at hvert individ betaler inn et gitt beløp som er felles for alle individer, og deretter mottar dette beløpet med tillegg av avkastning som pensjon.

Dersom alle individer kan tilpasse seg kostnadsfritt i kredittmarkedet, vil et slikt fondsbasert system ikke påvirke samlet sparing i den enkle modellen. Individene vil vurdere den sparingen som skjer via det offentlige pensjonssystemet som ekvivalent med privat sparing, og vil derfor redusere den private sparingen med et beløp som nøyaktig svarer til innbetalingen til pensjonssystemet. Siden det offentlige sparer de private innbetalingene til pensjonssystemet, vil vi dermed ikke ha virkninger på samlet sparing.

Så lenge systemet er aktuarisk rettferdig og avkastningen er den samme som ved privat sparing, vil konklusjonene ovenfor gjelde uavhengig av individenes arveatferd så lenge vi holder oss til en enkel modell med full sikkerhet. Dette følger direkte av at den budsjettrestriksjonen individene står overfor ikke endres. En eventuell virkning på samlet sparing i et slikt system, måtte i tilfelle vært forklart ved at individene kun tilpasser seg kortsiktig (myopisk atferd) eller utviser andre former for atferd som bryter med forutsetningen om rasjonelle, nyttemaksimerende individer.

Betrakt så et offentlig pensjonssystem som finansieres fullt ut med løpende inntekt, og der alle individer betaler samme bidrag og mottar samme ytelser. I et slikt system vil bidragene fra den unge generasjonen bli betalt direkte ut til den pensjonerte generasjonen. Det finner dermed ikke sted noen sparing på statens hånd i denne modellen.

For deltakerne i pensjonssystemet vil avkastningen på det bidraget som betales, nå være lik befolkningsveksten. Siden den unge generasjonen er n prosent større enn den gamle generasjonen, vil 1 krone i bidrag kunne dekke $1+n$ kroner i pensjon. Dersom vi også forutsetter at arbeidskraften blir mer produktiv over tid, og bidraget er en fast andel av inntekten, vil denne produktivitsveksten komme som et tillegg til avkastningen. Dette kan sammenliknes med det fondsbaserte systemet, der avkastningen vil være lik markedsrenten r .

Med de enkle forutsetningene vi legger til grunn, vil offentlige pensjonsytelser redusere privat sparing i denne modellen. Omfanget av denne reduksjonen vil avhenge av forholdet mellom befolkningens vekstrate (med eventuelt tillegg av produktivitetsvekst) og kapitalavkastningsraten i økonomien. I en enkel modell uten beskatning av kapitalinntekt vil denne kapitalavkastningsraten være lik markedsrenten (realrenten). Med en vekstrate for befolkningen som er lik markedsrenten, vil situasjonen for det enkelte individ være som ved et fondsbasert system, og samlet sparing vil bli redusert med bidragsbeløpet siden vi ikke har noen offentlig sparing. Som omtalt i *"Pensjonssystemer finansiert med løpende inntekt – mer generelt om virkninger på sparing."* i punkt 8.3.4, vil imidlertid en slik konklusjon blant annet være avhengig av at individenes tidshorisont er begrenset av eget livsløp, slik at det ikke foreligger noe arvemotiv. I *"Pensjonssystemer finansiert med løpende inntekt – mer generelt om virkninger på sparing."* i punkt 8.3.4 drøftes også andre forhold som kan gjøre at de faktiske virkningene av et system finansiert med løpende inntekt er mer kompliserte enn det som framkommer med de enkle forutsetningene vi har benyttet.

Dersom renten er større enn vekstraten for befolkningen, vil systemet gi en negativ inntektseffekt for alle generasjoner som betaler bidrag. Dette vil normalt innebære at forbruket over hele livsløpet går ned, slik at sparingen ikke reduseres så mye som i tilfellet uten noen inntektseffekt. På samme måte vil en positiv inntektseffekt som følge av en høy befolkningsvekst relativt til markedsrenten, føre til at samlet sparing svekkes ytterligere. Velferdsvirkningene av et fall i samlet sparing drøftes i *"Virkninger av et offentlig finansiert pensjonssystem på kapitaldannelse og velferd"* i punkt 8.3.3.

8.3.3 Virkninger av et offentlig finansiert pensjonssystem på kapitaldannelse og velferd

I dette punktet skal vi drøfte hvordan et offentlig finansiert pensjonssystem påvirker lønn, rente og kapitaldannelse i den enkle modellen vi betrakter. Vi betrakter først en lukket økonomi der det ikke er mulig å ta opp lån eller spare i utlandet. Deretter ser vi kort på tilsvarende virkninger i en liten, åpen økonomi der kapitalen beveger seg fritt over landegrensene. Videre skal vi drøfte hvordan velferden til ulike generasjoner påvirkes.

Utgangspunktet for virkningene på kapitaldannelse og priser er de virkningene på sparing som ble omtalt under *"Virkninger av offentlige finansierte pensjonssystemer på privat sparing"* i punkt 8.3.2. Vi begrenser derfor omtalen til et pensjonssystem finansiert med løpende inntekt, siden et fondsbasert system med aktuarielt fastsatte ytelser ikke vil påvirke sparing i denne modellen.

Som omtalt i *"Virkninger av offentlige finansierte pensjonssystemer på privat sparing"* i punkt 8.3.2, vil et pensjonssystem finansiert med løpende inntekt i første omgang føre til redusert sparing. Siden det ikke er mulig å importere kapital i den lukkede økonomien vi først betrakter, vil dette i første omgang føre til en tilsvarende reduksjon i kapitaldannelsen. Dette gjør at hver arbeidstaker får mindre kapital å arbeide med, slik at produktiviteten normalt vil synke. Når produktiviteten synker, vil også lønnen måtte gå ned, og dette vil ytterligere svekke sparingen. På den annen side fører økt knapphet på kapital til at renten går opp, noe som har en usikker effekt på sparingen siden inntekts- og substitusjonsvirkninger trekker i motsatt retning, jf. omtale i *"Teorier for privat sparing og arv"* i avsnitt 8.2.

De forholdene som er omtalt ovenfor gjør at den samlede virkningen på kapitaldannelse i modellen vil være negativ under meget generelle forutsetninger om preferansestruktur. I utgangspunktet er det derfor grunn til å anta at et pensjonssys-

tem finansiert med løpende inntekt bidrar til å svekke kapitaldannelsen i forhold til et fondsbasert system.

I en liten, åpen økonomi med perfekt kapitalmobilitet, vil virkningene av et system finansiert med løpende inntekt være noe forskjellige fra det som er tilfelle i en lukket økonomi. Med perfekt kapitalmobilitet må renten i økonomien til en hver tid være lik renten i utlandet dersom vi holder oss til en enkel realmodell uten usikkerhet og endringer i valutakurs. Dette gjør at beholdningen av realkapital ikke påvirkes av endringer i samlet sparing. Reduksjonen i sparing som følge av et slikt pensjonssystem vil i stedet øke netto utenlandsgjeld dersom vi for øvrig holder oss til de enkle forutsetningene som er omtalt ovenfor.

Velferdsvirkningene av et offentlig pensjonssystem finansiert med løpende inntekt vil være avhengige av om markedrenten (realrenten) er høyere enn summen av befolkningsvekst og produktivitetsvekst. Som det framgår av drøftingen i "[Virkningene av offentlige finansierte pensjonssystemer på privat sparing](#)" i punkt 8.3.2, vil avkastningen for alle generasjoner som betaler bidrag, være lavere enn i et fondsbasert system dersom dette er tilfelle. Velferdsvirkningene vil imidlertid også være avhengige av at lønn og markedrente endres over tid som omtalt ovenfor. Den første generasjonen som mottar ytelser (og som ikke betaler bidrag) tjener på innføringen av et pensjonssystem finansiert med løpende inntekt. De generasjonene som er i live når virkningene av pensjonssystemet er fullt ut reflektert i kapitalmengder eller utenlandsgjeld, vil imidlertid oppleve et velferdstap.

I OECD-land med lav befolkningsvekst, vil markedrenten som oftest være høyere enn summen av befolkningsvekst og produktivitetsvekst. Dersom summen av befolkningsvekst og produktivitetsvekst er vedvarende høyere enn markedrenten, vil imidlertid avkastningen for alle generasjoner være høyere enn ved et fondsbasert system. Det er mulig å vise at et offentlig pensjonssystem finansiert med løpende inntekt, i dette tilfellet kan innrettes slik at alle generasjoner opplever en velferdsforbedring. Grunnen til dette er at økonomien i utgangspunktet har for mye realkapital, slik at det går med for mye ressurser til å opprettholde det høye kapitalnivået pr. innbygger. En slik mulighet synes imidlertid lite relevant for norske forhold.

8.3.4 Pensjonssystemer finansiert med løpende inntekt – mer generelt om virkninger på sparing.

I det følgende foretar vi en noe bredere omtale av hvordan et pensjonssystem finansiert med løpende inntekt virker på privat sparing. Omtalen viser at effekten på privat sparing av et pensjonssystem finansiert med løpende inntekt kan være mer komplisert enn vi får fram med de enkle forutsetningene som er benyttet i "[Virkninger av offentlige finansierte pensjonssystemer på privat sparing](#)" i punkt 8.3.2.

Et offentlig pensjonssystem kan være omfordelende mellom individer i samme generasjon ved at premieinnbetalingene og pensjonsytelsene er inntektsavhengige. Anta for eksempel at premieinnbetalingen er gitt, uavhengig av inntektsnivå og inntektsart. For høyinntektstakere antas pensjonsutbetalingen å være lavere enn den aktuariske verdi av premieinnbetalingen. For lavinntektstakere er forholdet omvendt. Innføring av et pensjonssystem vil dermed medføre en lavere livsløpsinntekt for høyinntektstakere, og en høyere livsløpsinntekt for lavinntektstakere. Denne inntektsfordelingseffekten vil kunne ha betydning for den totale effekten på privat sparing ved at ulike inntektsgrupper har ulik sparerate.

I praksis vil offentlige pensjoner ofte være finansiert ved vridende skatter på lønns- og kapitalinntekter. Fordeling av beskatningen mellom arbeidskraft og kapi-

tal vil generelt påvirke nivået på sparing og kapitaldannelse, i tillegg til å føre til effektivitetstap i arbeids- og kapitalmarkedet.

Under "*Virkninger av offentlige finansierte pensjonssystemer på privat sparing*" i punkt 8.3.2 har vi sett bort fra at individer etterlater seg arv. Hvilken betydning pensjonssystemet har for privat sparing vil imidlertid avhenge av husholdningenes arveatferd. Som omtalt i "*Teorier for privat sparing og arv*" i avsnitt 8.2, vil et altruistisk begrunnet arvemotiv innebære at individene tar hensyn til at en reduksjon i privat sparing, som følge av innføringen av pensjonssystemet, vil føre til lavere kapitalakkumulasjon og reduserte konsummuligheter for senere generasjoner. Dersom den optimale spareplanen faktisk medfører at det overføres arv, vil virkningene på sparing og kapitaldannelse av pensjonssystemet bli fullstendig nøytralisert. Dette er en variant av det ricardianske ekvivalensresultatet som ble omtalt i "*Teorier for privat sparing og arv*" i avsnitt 8.2. Som omtalt i "*Kort om empiri*" i punkt 8.3.5 synes det å foreligge liten empirisk støtte for dette resultatet.

Innføringen av et pensjonssystem vil kunne føre til at noen individer vil velge å slutte i arbeid tidligere enn de ellers ville ha gjort. Som omtalt i "*Pensjoner og arbeidsmarked – pensjonsopptjening og eiendomsrett til oppsatte ytelser*" i avsnitt 4.7, vil en slik effekt kunne være særlig framtrædende når pensjonssystemet ikke er aktuarielt oppbygd. I tillegg vil behovsprøving av pensjonsinntekt kunne gjøre det lite lønnsomt å arbeide deltid etter pensjoneringsstidspunktet, jf. omtale i "*Redegjørelse for inntektsprøving av trygdeytelser*" i avsnitt 2.3. De individene som går av tidligere med pensjon og eventuelt heller ikke jobber deltid etter pensjoneringsstidspunktet, vil kunne øke sin sparing siden den planlagte pensjoneringsperioden har økt. Denne effekten vil dermed isolert sett kunne dempe pensjonssystemets negative virkning på privat sparing. Som omtalt i "*Pensjoner og arbeidsmarked – pensjonsopptjening og eiendomsrett til oppsatte ytelser*" i avsnitt 4.7, vil imidlertid hovedvirkningen av slike forhold være at arbeidstilbudet reduseres i forhold til det som er samfunnsøkonomisk ønskelig.

Eventuelle innslag av kredittrasjonering vil også kunne ha betydning for virkningene på privat sparing. Dersom ytelsene fra pensjonssystemet er så høye at den optimale konsumplanen innebærer låneopptak, og det ikke eksisterer kredittmarkeder hvor individer kan ta opp slike lån mot sikkerhet i framtidig pensjonsformue, vil fallet i privat sparing isolert sett bli redusert. Tilsvarende virkninger kan oppstå dersom det er forskjeller på innlånsrente og utlånsrente, jf. også drøftingen av individenes tilpasning til skattemessig gunstige pensjonsordninger i "*Forsikring og skatteplanlegging*" i avsnitt 4.6.

Private markeder for livrente kan i enkelte tilfeller være lite utbygd. Et offentlig pensjonssystem vil kunne fungere som en erstatning for slike private livrentemarkeder. Den isolerte effekten på privat sparing vil være avhengig av hvorfor markedene for livrenter ikke fungerer. Dersom for eksempel årsaken er asymmetrisk informasjon med hensyn til dødelighetsrisiko, vil den isolerte virkningen på sparing trolig være negativ.²⁰

Utbetalingene fra et offentlig pensjonssystem finansiert med løpende inntekt, kan oppfattes som usikre på grunn av mulighetene for politiske vedtak om endret ytelsesnivå. Dette vil isolert sett redusere fallet i privat sparing. Velferdsvirkningene av slik usikkerhet vil imidlertid isolert sett være negative.

20. Velferdsvirkningen av et offentlig pensjonssystem kan likevel være positiv i et slikt tilfelle.

8.3.5 Kort om empiri

Internasjonalt er det gjort en rekke undersøkelser av sammenhengen mellom pensjonssystemet og husholdningenes sparing. Studiene synes samlet sett å trekke i retning av hypotesen om pensjonssystemets negative effekt på privat sparing, selv om ikke alle studiene kan rapportere signifikante virkninger. En slik negativ virkning på privat sparing gjør at det ricardianske ekvivalensresultatet ikke holder. Ut fra omfang og ytelsesnivå for det norske folketrykksystemet, kan det i utgangspunktet være grunn til å anta at utslagene på privat sparing ikke vil være mindre enn i andre OECD-land.

Feldstein (1974) har anvendt nord-amerikanske årsdata for perioden 1929-1971. Han finner at pensjonssystemet har redusert den private sparingen med i underkant av 40 prosent i perioden. Dette estimatet har Feldstein senere redusert til 34 prosent etter en ny gjennomgang av beregningene, jf. Leimer og Lesnoy (1982) og Feldstein (1982).

Videre har Feldstein (1977) anvendt tverrsnittsdata fra 15 ulike land. Også her finner han en negativ sammenheng mellom pensjonssystemet og privat sparing. Den negative korrelasjonen motvirkes imidlertid noe ved at pensjonsalderen senkes samtidig som bidragene til pensjonssystemet øker, jf. drøftingen i "*Pensjonssystemer finansiert med løpende inntekt – mer generelt om virkninger på sparing.*" i punkt 8.3.4.

Kurz (1981) finner ingen virkning av offentlige pensjonssystemer på privat sparing i en studie basert på amerikanske tverrsnittsdata.

Barro og McDonald (1981) anvender både tverrsnitts- og tidsseriedata fra 16 vestlige land i perioden 1951-60. Studien gir ingen klare konklusjoner om virkningen på privat sparing. Her kan det imidlertid være grunn til å peke på at en rekke pensjonssystemer ikke var fullt utbygd i denne perioden. Mer generelt er det grunn til å anta at tidsseriestudier for å vurdere sammenhengen mellom pensjonssystemet og husholdningenes sparing bør ta utgangspunkt i så lange tidsserier som mulig.

Dicks-Mireaux og King (1984) har anvendt tverrsnittsdata for kanadiske husholdninger. De finner en liten men signifikant, negativ effekt på privat sparing.

Bernheim (1987) prøver å korrigere for at livrentemarkeder ikke er perfekte, slik at husholdninger vanskelig kan tilpasse sine livrentebeholdninger på marginen. Bernheim finner en signifikant negativ effekt på privat sparing på hele 77 prosent.

I en oversiktsstudie av Boskin (1988) konkluderes det blant annet med at en marginal økning i offentlige pensjonssystemer reduserer annen oppspart formue med fra 25 til 50 prosent av denne økningen. Dersom denne konklusjonen er riktig, vil vi dermed ha negative virkninger på kapitaldannelsen av et offentlig pensjonssystem finansiert med løpende inntekt. Effekten vil imidlertid være mindre enn i den enkle modellen vi har presentert i "*Virkninger av offentlige finansierte pensjonssystemer på privat sparing*" i punkt 8.3.2.

Neset (1986) har foretatt en analyse av norske forhold. Han finner at alderspensjonssystemet har redusert privat sparing med mellom 20 og 40 prosent. Neset peker imidlertid på at en bør være forsiktig med å trekke konklusjoner på grunnlag av denne analysen, blant annet fordi datamaterialet ikke er tilstrekkelig omfattende og modellen kan være feilspesifisert.

I tillegg til Feldstein (1977) foreligger det en rekke studier som undersøker sammenhengen mellom offentlige pensjonssystemer og gjennomsnittlig pensjonsalder. I en oversiktsartikkel av Atkinson (1987) konkluderes det med at resultatene varierer vesentlig. Flere studier konkluderer med at pensjonssystemer har signifikant betydning for pensjonsalderen. Dette gjelder blant annet Boskin og Hurd (1978 og 1984) og Diamond og Hausman (1984). På den annen side foreligger det en rekke studier som finner ikke-signifikante eller økonomisk ubetydelige virkninger. Slike

resultater finnes blant annet hos Kotlikoff (1979), Gordon og Blinder (1980) og Burtless og Moffitt (1980). Atkinson legger vekt på at dette er et område der det kan være særlig vanskelig å påvise kausale sammenhenger ved hjelp av økonometriske undersøkelser på det datamaterialet som er tilgjengelig.

8.4 PRESENTASJON AV DEN OVERLAPPENDE GENERASJONSMODELLEN OVERMOD

8.4.1 Innledning

I dette avsnittet gis en kort presentasjon av en numerisk overlappende generasjonsmodell for norsk økonomi som er utviklet ved Stiftelsen for Samfunns- og Næringslivsforskning ved Norges Handelshøyskole. Modellen er egnet til å belyse langsiktige, makroøkonomiske virkninger av finanspolitikk, spesielt trygdepolitikk og statens gjeldspolitik, når det tas hensyn til endringene i befolkningens forventede størrelse og struktur. I "[Beregninger med den overlappende generasjonsmodellen OVERMOD](#)" i avsnitt 8.5 gis det eksempler på simuleringer med denne modellen.

OVERMOD er en makroøkonomisk likevektsmodell der penger og nominelle størrelser ikke har realøkonomisk betydning. Atferden til husholdninger og bedrifter bygger på et eksplisitt mikrogrunnlag. Dette gjør at modellen gir prediksjoner som er konsistente med nyttemaksimerende atferd selv om den økonomiske politikken endres.

Parametrene i modellen er for en stor del fastsatt ved såkalt kalibrering til nasjonalregnskapsdata. Dette betyr at parametrene er bestemt slik at modellen er konsistent med nasjonalregnskapsdata i et valgt basisår. I tillegg er enkelte parametre fastsatt på grunnlag av empiriske arbeider utenfor modellen. I motsetning til hva som er tilfelle for de makroøkonomiske modellene MODAG og MSG, er det dermed ikke foretatt økonometrisk estimeringsarbeid på grunnlag av de relasjonene modellen spesifiserer.

Strukturen i modellen er svært forskjellig fra den langsiktige makromodellen MSG som ble utviklet av Leif Johansen (1960), og som benyttes blant annet i arbeidet med regjeringens langtidsprogram. MSG-modellen bygger ikke på framoverseende atferd, og er i realiteten en sekvensiell modell der sparing og investering ikke bestemmes i modellen som et resultat av atferden til nyttemaksimerende individer og profittmaksimerende bedrifter. På den annen side er MSG-modellen betydelig mer detaljert enn OVERMOD som er en meget aggregert modelltype.

OVERMOD er i likhet med MSG en deterministisk modell uten noen form for usikkerhet innarbeidet i modellen. Husholdningene og bedriftene i OVERMOD legger sine planer på grunnlag av forhold som faktisk inntreffer i modellsimuleringene. Modellen kan dermed for eksempel ikke analysere en eventuell svikt i den alminnelige tiltro til at trygdeordninger vil bestå i framtiden, uten at disse trygdeordningene faktisk endres i modellen. I økonomisk terminologi sier vi at husholdningenes og bedriftenes forventninger er modellkonsistente.

Under "[Oversikt over modellen](#)" i punkt 8.4.2 gis det en oversikt over OVERMOD-modellen. Videre gis en kort omtale av husholdningenes tilpasning under "[Kort om husholdningenes tilpasning](#)" i punkt 8.4.3. Modellen er også kort omtalt i et vedlegg til denne rapporten. En mer detaljert beskrivelse av modellen er gitt i Steigum (1993).

8.4.2 Oversikt over modellen

I modellen er hver generasjons livsløp inndelt i 20 perioder av 5 års lengde. På ethvert tidspunkt lever det 12 voksne generasjoner mellom 20 og 80 år. I tillegg lever det fire generasjoner av eldre over 80 år og 4 generasjoner av yngre under 20 år. Ved inngangen til hver ny periode fødes en ny generasjon samtidig som den eldste generasjonen dør ut. De øvrige generasjonene forskyves til neste periode av livsløpet. Generasjonene vil dermed overlappe hverandre.

Arbeidstilbudet i modellen er styrt av den demografiske utviklingen samt eksogene yrkesfrekvenser. Utviklingen av realkapital bestemmes gjennom betingelsene om likhet mellom marginal avkastning av kapital etter skatt og realrente som i modellen er eksogent gitt på verdensmarkedet. Tilsvarende bestemmes lønnen av arbeidskraftens grenseproduktivitet. Modellen beskriver dermed en liten, åpen økonomi med full internasjonal vare- og kapitalmobilitet. Modellen skiller ikke mellom ulike former for finanskapital.

Produksjonsteknologien i den private sektoren utenom boligsektoren utviser konstant skalautbytte (pari-passu), slik at en lik prosentvis økning i produksjonsfaktorene gir samme prosentvise økning i produksjonen. Det forutsettes eksogen teknisk framgang ved at arbeidskraftens produktivitet utviser en fast prosentvis vekst fra periode til periode. I modellen er det benyttet en såkalt Cobb-Douglas produktfunksjon for å beskrive denne teknologien.

Husholdningene i modellen etterspør «boligkonsum» og «annet konsum». Husholdningenes inntekter består av lønnsinntekt og trygder fratrukket skatt, kapitalinntekter og mottatt arv.

Utenom den private produksjonssektoren er det en offentlig sektor. Den produserer et offentlig gode som husholdningene kan konsumere gratis. Videre har den offentlige sektoren en petroleumsformue som utvikler seg eksogent over tid og gir en permanent inntekt til det offentlige. Nåverdien av framtidig kontantstrøm fra petroleumssektoren behandles dermed som en sikker størrelse. Nasjonalformuesbegrepet i OVERMOD omfatter petroleumsformuen.

I tillegg til inntekter fra petroleumssektoren, gir skatt på lønnsinntekter og pensjon offentlige inntekter i modellen. Aggregeringsnivået i modellen gjør at beskrivelsen av skattesystemet er noe summarisk. Videre betaler det offentlige ut barne-trygd, alderstrygd, uføretrygd, syketrygd og utgifter til offentlig konsum.

I modellen betraktes all arv som planlagt. Det er antatt at arveløpet går direkte inn i nyttefunksjonen til giveren på lik linje med eget konsum. En slik antakelse innebærer at arvelater har glede av å gi arv. Som omtalt i *"Teorier for privat sparing og arv"* i avsnitt 8.2 og *"Realøkonomiske virkninger av et folketrygdsystem"* i 8.3, medfører arv motivert ut fra giverglede at endringer i offentlig finanspolitikk gir virkninger på kapitaldannelsen i økonomien og velferdsfordelingen mellom generasjoner.

De fleste skatteformer vil føre til effektivitetstap (skattekiller). For eksempel vil beskatning av arbeidskraft føre til en situasjon der den marginale verdien av det arbeidskraften produserer er høyere enn den marginale verdien av fritid, men der skatten på arbeidskraft gjør at det likevel ikke er privatøkonomisk lønnsomt å øke sysselsettingen. Slike effektivitetstap øker overproporsjonalt med skattesatsene, og gjør at det kan være samfunnsøkonomisk ønskelig med en forholdsvis jevn skattebane over tid. Effektivitetstapene ved beskatning fanges ikke opp i OVERMOD-modellen, slik at mulighetene for å minimere samlet effektivitetstap over tid ikke framkommer direkte av de simuleringene som gjøres med modellen. Heller ikke MSG-modellen fanger opp effektivitetsvirkningene av skattesystemet.

8.4.3 Kort om husholdningenes tilpasning

Horisonten for individenes egne økonomiske beslutninger (livsløpstilpasningen) er fra og med periode 5 til og med periode 16. Ved slutten av periode 16 overlates restformuen i arv til barna, og de som lever videre antas å bli forsørget av den offentlige sektoren. Alderstrygden for disse blir ført tilbake til det offentlige budsjettet. De fire yngste generasjonene antas på ethvert tidspunkt å bli forsørget av foreldrene.

I det følgende skal vi se nærmere på livsløpstilpasningen til den generasjonen som står ved starten av periode 5 av livsløpet. Vi betrakter et representativt individ som optimerer konsumet i alle perioder, samt utgående arv gitt en budsjettbetingelse. Det «representative individ» er selvsagt en abstraksjon og er ment å fange opp den aggregerte atferden til den gitte generasjonen, forutsatt perfekt forutseenhet.

I modellen anvendes en nyttefunksjon med vektorer for konsumet i hver periode og planlagt arv ved horisontens utløp. Vektene avspeiler forventet dødelighet over tid, forsørgelsesbyrde knyttet til barn og den subjektive diskonteringen av framtidig konsum (marginal tidspreferanserate). Nyttefunksjonen inneholder også en konstant som uttrykker hvor villig individene er til å substituere konsum mellom periodene. Offentlig konsum inngår ikke i nyttefunksjonen.

Individenes budsjettbetingelse kan uttrykkes ved at nåverdien av totalt konsum og arvelating skal være lik nåverdien av framtidige lønnsinntekter etter skatt, senere trygdeutbetalinger og mottatt arv ved inngangen til periode 5. Individenes nyttefunksjon og budsjettbetingelse er nærmere beskrevet i boks 8.4.3a.

Boks 8.4.3a Nyttefunksjon og budsjettbetingelse i OVERMOD

I modellen anvendes nyttefunksjonen:

$$U_t = \frac{1}{1-\gamma} [v_t \cdot C_t^{1-\gamma} + v_{t+1} \cdot C_{t+1}^{1-\gamma} + \dots + v_{t+11} \cdot C_{t+11}^{1-\gamma} + v_{t+12} \cdot B_{t+12}^{1-\gamma}]^{\frac{1}{1-\gamma}}$$

der v_{t+j} er vektor, C_{t+j} er planlagt privat konsum i periode $t+j$, B_{t+j} er planlagt arv ved horisontens utløp og γ er en konstant som uttrykker hvor villig individet er til å substituere konsum mellom periodene. Vektene avspeiler dødelighet over tid, forsørgelsesbyrde knyttet til barn og den subjektive diskonteringen av framtidig konsum.

Individets budsjettbetingelse kan uttrykkes ved ligningen:

$$p_t C_t + (1+r)^{-1} \cdot p_{t+1} \cdot C_{t+1} + \dots + (1+r)^{-11} \cdot p_{t+11} \cdot C_{t+11} + (1+r)^{-12} \cdot p_{t+12} \cdot B_{t+12} = PV_t$$

der diskonteringsrenten r , er antatt konstant i perioden. p_{t+j} er pris i periode $t+j$.

Ligningens venstreside uttrykker nåverdien av totalt konsum og arvelating. PV_t uttrykker nåverdien av alle framtidige lønnsinntekter etter skatt, samt trygdeutbetalinger og utbetalinger av arv for et individ ved inngangen til periode 5.

Ved å spesifisere tilsvarende optimeringsproblemer for alle generasjoner som lever på et gitt tidspunkt, kan en ved hjelp av modellen beregne optimalt konsum og sparing i alle perioder, samt utgående arv. Gjennom spesifikasjonen av husholdningenes nyttefunksjon og budsjettbetingelse tar modellen også hensyn til at endringer i offentlig finanspolitikk påvirker husholdningenes konsummuligheter og

velferd. Dette drøftes nærmere i "*Beregninger med den overlappende generasjonsmodellen OVERMOD*" i avsnitt 8.5.

8.5 BEREKNINGER MED DEN OVERLAPPENDE GENERASJONSMODELLEN OVERMOD

8.5.1 Innledning

For å illustrere de makroøkonomiske konsekvensene av at folketrygden finansieres av løpende inntekt, har SNF i Bergen utført langsiktige beregninger av norsk økonomi ved hjelp av den overlappende generasjonsmodellen OVERMOD, jf. presentasjon av denne modellen i "*Presentasjon av den overlappende generasjonsmodellen OVERMOD*" i avsnitt 8.4. Beregningene kan også gi et bilde av hvordan inntekter, formue og konsummuligheter utvikler seg over tid for pensjonister og andre. I et vedlegg til denne rapporten er beregningene beskrevet mer omfattende.

8.5.2 Basisalternativet

Det er utarbeidet ett basisalternativ og tre andre beregningsalternativer. De tre andre beregningsalternativene er omtalt i punktene nedenfor, mens basisalternativet omtales under dette punktet. Under dette punktet omtales også enkelte forutsetninger som er felles for alle alternativer.

I alle alternativer er det benyttet resultater fra makromodellen MSG for å bestemme produktivitetsveksten og enkelte andre forhold, jf. kort omtale av MSG-modellen i "*Presentasjon av den overlappende generasjonsmodellen OVERMOD*" i avsnitt 8.4. Den langsiktige veksten i økonomien blir med disse forutsetningene om lag 1,4 prosent pr. år.

I basisalternativet er skattebanen tilpasset til de makroøkonomiske MSG-beregningene i Langtidsprogrammet 1994-97. Skattebanen er uendret fra 1988 til 2008. Etter 2008 opprettholdes samlet offentlig finansformue (inkludert petroleumsformue) som andel av BNP.

På grunn av forskjellene mellom MSG og OVERMOD, er det ikke overensstemmelse mellom MSG-beregningene i Langtidsprogrammet 1994-97 og basisalternativet i OVERMOD-beregningene på alle punkter. Dette gjelder særlig kapitalintensiteten i produksjonssektoren, der den enkle produksjonsteknologien i OVERMOD ikke tillater samme kapitalintensitet som i MSG. Dette er løst ved at offentlig sektor opparbeider seg mer realkapital og en større finansiell formue i OVERMOD-beregningene.

I basisalternativet kommer det klart fram at innfasingen av alderspensjonssystemet med økende rettigheter pr. pensjonist vil være viktig for utgiftsutviklingen i offentlig sektor. Et økende antall pensjonister mot slutten av denne innfasingen vil også bidra til økende kostnader. Etter år 2008 må derfor skatteratene økes dersom statens finansielle posisjon skal opprettholdes. Innfasingen er slutt omkring år 2040, og skattesatsene synker noe etter dette for så å stabilisere seg på et nivå om lag 10 prosentpoeng over nåværende satser.

Den yrkesaktive delen av befolkningen vil stå overfor en stigende skattebane over tid, og vil derfor øke sin sparing for å kunne jevne ut konsumet over livsløpet. Dette medfører økende formue i privat sektor fram til noe etter år 2008. De etterfølgende generasjonene vil motta stadig større løpende overføringer som pensjonister, og vil dermed få redusert sitt behov for sparing. Samtidig vil de nye eldrekullene etter år 2030 være mindre enn de foregående. Samlet sett gjør dette at aggregert privat formue avtar og faller til et lavere nivå.

Offentlig sektors andel av nasjonalformuen er stor over hele framskrivningshorisonten, jf. også omtalen ovenfor av forholdet mellom OVERMOD og MSG. Andelen av privat formue holdt av pensjonister øker kraftig etter 2008, for så å stabiliseres omkring 2038. Dette skyldes i hovedsak økningen i antall pensjonister i denne perioden.

8.5.3 Beregningsalternativ 1 – lavere trygdeytelser

På grunn av den betydningen alderspensjoner har for framtidig skatteutvikling, er det regnet på et stilistisk eksempel med lavere trygdeytelser. Eksemplet innebærer at pensjonspoeng opptjent etter 1993 tillegges 3/4 av vekten til pensjonspoeng opptjent før 1993. Eksemplet er ment å illustrere hvordan redusert omfang av et pensjonssystem finansiert med løpende inntekt påvirker økonomien, og er ikke ment som noen realistisk prediksjon av utviklingen i folketrygden.

Dagens pensjonister berøres bare i mindre grad av den stiliserte endringen, siden opptjente rettigheter ikke berøres. På samme måte vil generasjoner som har mye av sin opptjening før 1993, bare berøres i mindre grad. Endringen i folketrygdsystemet har dermed liten virkning på samlede pensjoner på kort sikt.

Skattebanen følger den opprinnelige skattebanen fram til år 2008, jf. omtale av forutsetninger i "*Basisalternativet*" i punkt 8.5.2, for deretter å stige noe mindre enn i basisalternativet. Skattebanen flater også ut på et lavere nivå enn i basisalternativet. Reduserte skattesatser fører til at den effektive reduksjonen i pensjoner etter skatt blir noe mindre enn reduksjonen i opptjening skulle tilsi.

En flatere skattebane vil isolert sett redusere privat sparing. På den annen side vil lavere trygdeytelser øke behovet for privat sparing, og beregningene viser at denne effekten dominerer. Samlet sett øker privat formue relativt betydelig i forhold til i basisalternativet. I tillegg til økt kapitaldannelse gjennom økt oppbygging av privat formue, vil alternativet med lavere trygdeytelser også føre til en omfordeling til fordel for yngre generasjoner som ellers ville fått en sterkere netto skattebelastning over livsløpet. De generasjonene som kommer inn i arbeidsstyrken etter århundreskiftet, vil tjene på lavere trygdeytelser. Taperne er generasjoner som er unge før århundreskiftet. Disse generasjonene vil få vesentlig reduserte trygdeytelser, mens de selv vil være med å betale pensjoner i perioden da de fleste har tilnærmet samme opptjening som i basisalternativet.

8.5.4 Beregningsalternativ 2 – økte skatter på yrkesaktive og pensjonister

I dette eksemplet økes skattene slik at statens samlede formue som andel av BNP holdes konstant etter 1993. Dette fører til økt offentlig sparing og oppbygging av et fond for å møte framtidige forpliktelser i folketrygden. Skattebanen blir flatere enn i basisalternativet.

En flatere skattebane fører til at privat sparing reduseres i forhold til i basisalternativet. På den annen side vil økt offentlig sparing bidra til en økning av samlet formue. Lavere skatter vil på lang sikt også øke den private sparingen i forhold til basisalternativet.

De generasjonene som kommer inn i arbeidslivet etter år 2000, vil tjene på den skisserte skatteøkningen. Disse generasjonene vil få lavere skatter over livsløpet, siden store deler av fondet er betalt inn i foregående perioder. Dagens arbeidsstyrke og dagens pensjonister vil tape på skatteøkningen i dag, og dette vil ikke fullt ut motsvares av senere skattereduksjoner i forhold til basisalternativet.

8.5.5 Beregningsalternativ 3 – lavere vekst i offentlig konsum

I dette alternativet reduseres offentlig konsum gradvis fram til år 2008, slik at den samlede reduksjonen på lang sikt blir på om lag 5 prosent i forhold til basisalternativet. Med samme skattebane fram til år 2008 som i basisalternativet, vil dette føre til oppbygging av offentlig finansiell formue. Permanentinntekten av denne formuen vil redusere behovet for en økning av skattene når utgiftene til alderspensjoner øker. Totalt etableres en skattebane som er lavere enn i basisalternativet, men som likevel utviser en stigning fra år 2008 til år 2040.

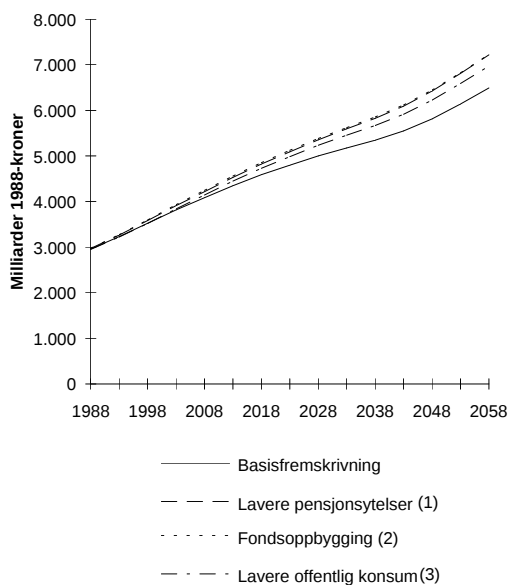
Effekten på privat sparing er ulik på kort og lang sikt. På kort sikt reduseres privat sparing, siden en flatere skattebane gir mindre behov for å spare til år med høy skattebelastning. På lang sikt vil lavere skatter gi økt livsinntekt og dermed økt privat sparing. Offentlig sparing vil øke på samme måte som i alternativet med lavere skatter.

I modellberegningene vil alle generasjoner tjene på reduksjonen i offentlig konsum. Dette må imidlertid i stor grad tilskrives at offentlig konsum ikke inngår i individenes nyttefunksjon i modellen, jf. omtale i *"Presentasjon av den overlappende generasjonsmodellen OVERMOD"* i avsnitt 8.4.

8.5.6 Realøkonomiske virkninger av folketrygdsystemet

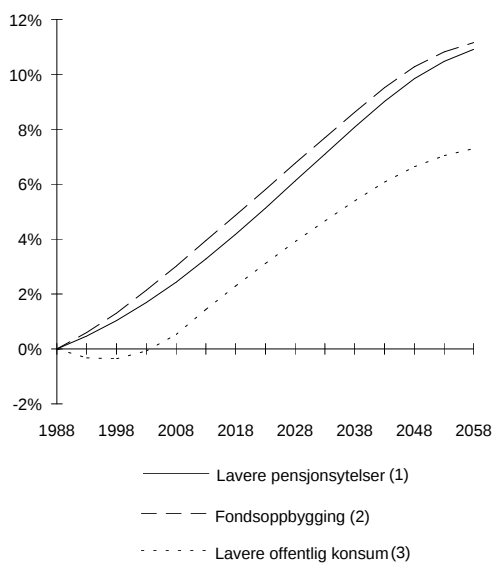
Beregningene ovenfor viser at staten kan påvirke samlet sparing og velferdsfordelingen mellom ulike generasjoner ved å endre offentlig sparing over tid. Ved å øke den offentlige sparingen vil et trygdesystem som formelt sett er finansiert med løpende inntekt, reelt sett fungere som et fondsoppbygget system dersom vi ser bort fra omfordeling mellom ulike inntektsgrupper *innen* en generasjon. På samme måte vil et trygdesystem som formelt sett er fondsfinansiert, reelt sett fungere som et løpende finansiert system dersom den formelle fondsoppbyggingen motsvares av en reduksjon av annen offentlig finansformue. *Beregningene illustrerer dermed at det er samlet offentlig sparing som er relevant for å vurdere om et offentlig pensjonssystem er fondsbasert eller finansiert med løpende inntekt, og ikke den formelle betegnelsen på systemet.*

Beregningene viser at økt offentlig sparing gir en økning i nasjonalformue i forhold til basisalternativet, enten den økte offentlige sparingen finner sted ved lavere trygdeytelser, redusert offentlig konsum eller høyere skatter på kort sikt. Når det gjelder utviklingen i privat formue, er endringene i forhold til basisalternativet avhengig av hvordan den offentlige sparingen endres. Lavere trygdeytelser gir økt privat formue både på kort og lang sikt. Høyere skatter på kort sikt eller lavere offentlig konsum gir først et fall i privat formue, mens privat formue på lang sikt øker i forhold til basisalternativet, jf. omtale i *"Beregningsalternativ 3 – lavere vekst i offentlig konsum"* i punkt 8.5.5. Endringer i nasjonalformue og samlet privat formue absolutt og relativt til basisalternativet er vist i figurene 8.5.6a-8.5.6d.

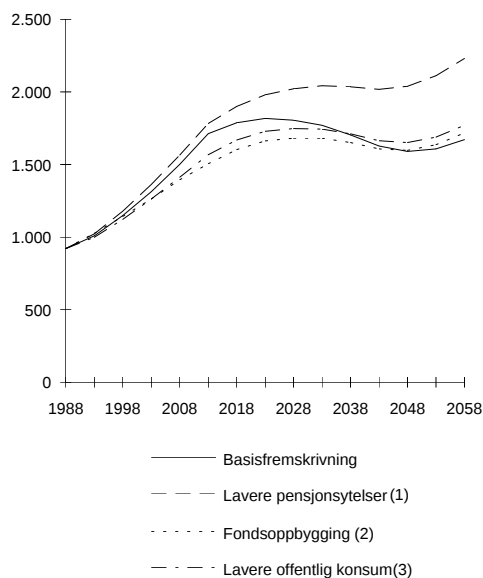


Figur 8.5.6a Nasjonalformue¹⁾

1. Summen av realkapital, petroleumsformue og nettofordringer på utlandet. Som kalkulasjonsrente er brukt 4 prosent p.a.

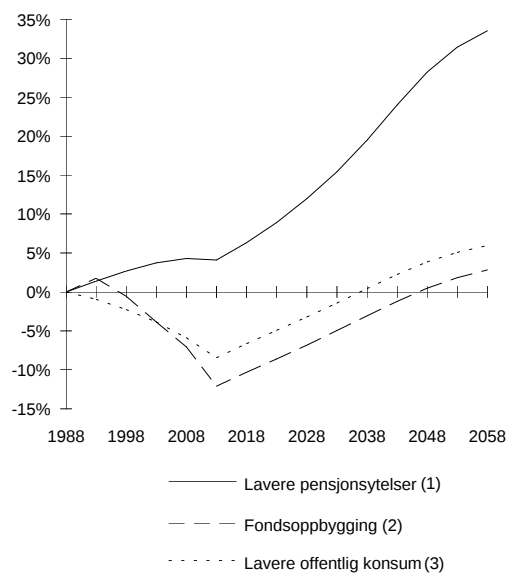


Figur 8.5.6b Nasjonalformue (prosentvis avvik fra basisfremskrivning)



Figur 8.5.6c Privat formue¹⁾

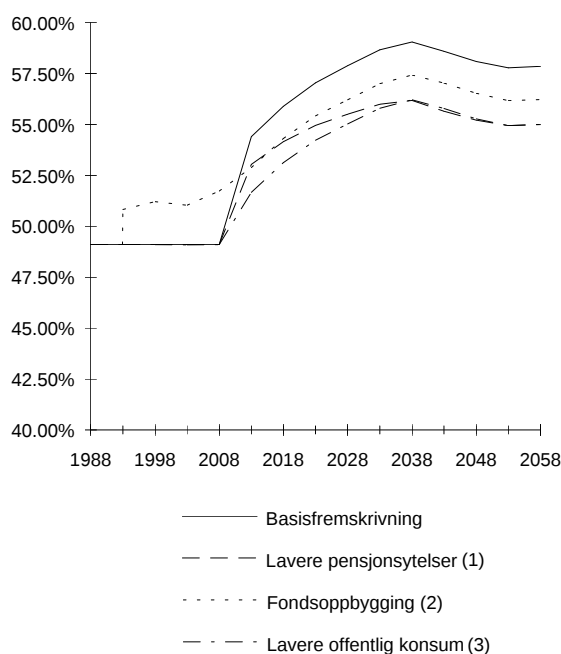
1. I privat formue inkluderes ikke verdien av framtidige folketrygdrettigheter.



Figur 8.5.6d Privat formue (prosentvis avvik fra basisfremskrivning)

Som omtalt i "[Presentasjon av den overlappende generasjonsmodellen OVERMOD](#)" i avsnitt 8.4, fanger ikke OVERMOD-modellen opp effektivitetstap som følge av beskatning. Figur 8.5.6e viser likevel hvordan alternativene med lavere trygdeytelser, redusert offentlig konsum eller økt skatt på kort sikt gir en flatere

skattebane over tid enn basisalternativet. Som omtalt i "*Presentasjon av den overlappende generasjonsmodellen OVERMOD*" i avsnitt 8.4, kan dette redusere samlet effektivitetstap over tid. Det er likevel grunn til å peke på at skattesatsene i en liten åpen økonomi som den norske ikke kan fastsettes uavhengig av skattesatsene i utlandet, i det minste når det gjelder beskatningen av mobile innsatsfaktorer. Dette kan gjøre det vanskelig å foreta vesentlige skatteøkninger på kort sikt slik det er forutsatt i det ene beregningsalternativet.



Figur 8.5.6e Brutto skatterater for lønnsinntekter¹⁾

1. Omfatter både direkte og indirekte skatter. Satsene gjelder for hele femårsperioden.

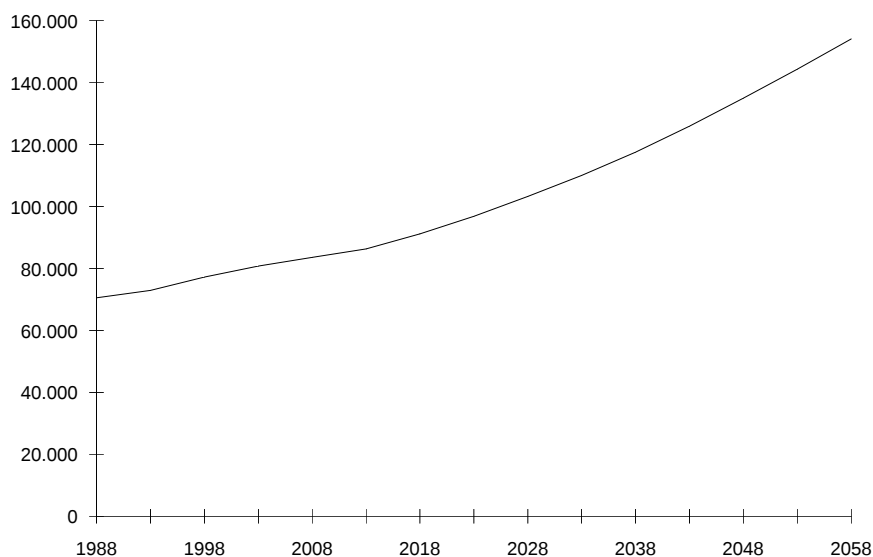
I "*Realøkonomiske virkninger av et folketrygdsystem*" i avsnitt 8.3 drøftet vi hvordan et pensjonssystem finansiert med løpende inntekt kan svekke kapitaldannelsen på lengre sikt. Hvorvidt det er ønskelig å motvirke en slik svekkelse av kapitaldannelsen er blant annet avhengig av myndighetenes oppfatning av velferdsfordelingen mellom ulike generasjoner. Beregningene ovenfor illustrerer imidlertid at økt offentlig sparing er et direkte tiltak dersom myndighetene ønsker å øke langsiktig sparing og kapitaldannelse.

Et alternativ til å benytte direkte endringer i offentlig sparing dersom myndighetene ønsker å styrke den langsiktige kapitaldannelsen, er en endring i *sammensetningen* av skattene i hver periode. En slik endring kan for eksempel omfatte relative endringer mellom beskatning av kapitalinntekt og lønnsinntekt. Hvorvidt slike indirekte virkemidler vil være å foretrekke framfor direkte endringer i nivået på offentlig sparing, vil kunne avhenge både av hvilke *effektivitetstap* skattene medfører i hver periode og av *fordelingspolitiske vurderinger* innen hver generasjon.

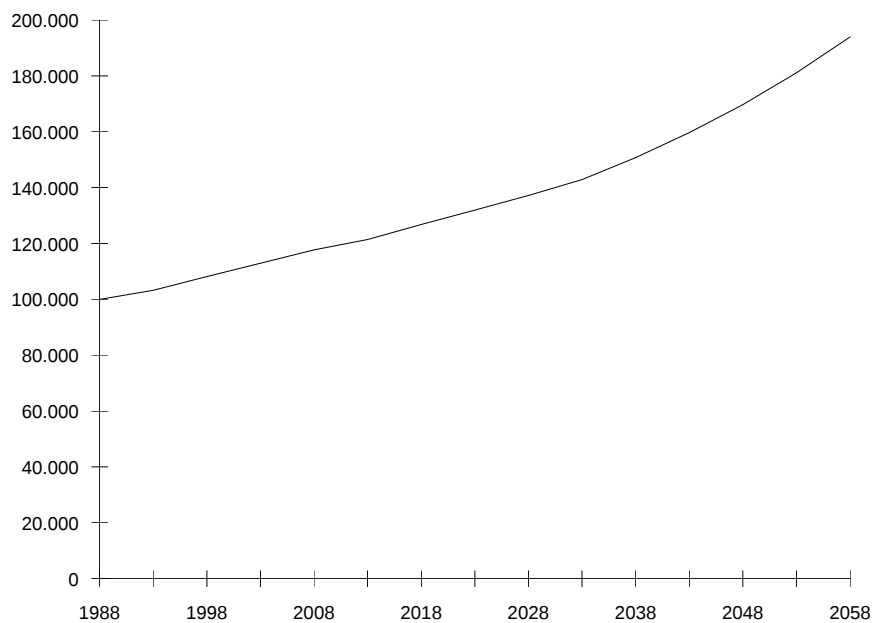
8.5.7 Fordeling mellom ulike generasjoner

OVERMOD-modellen bygger på at alle individer fordeler konsum og sparing optimalt over livsløpet. Dette gjør blant annet at formuen på et bestemt tidspunkt ikke nødvendigvis vil være en velegnet velferdsindikator. For eksempel vil forventninger om økt skatt i slutten av livsløpet, noe som isolert sett vil redusere privat velferd, føre til oppbygging av privat formue tidlig i livsløpet. Løpende inntekt kan også være en lite velegnet velferdsindikator dersom høy inntekt etter skatt tidlig i livsløpet motsvares av lav inntekt etter skatt sent i livsløpet, jf. også diskusjonen av livssyklushypotesen og permanentinntektshypotesen i forhold til den Keynesianske konsumfunksjonen i *"Teorier for privat sparing og arv"* i avsnitt 8.2. For å vurdere velferdsutviklingen for ulike generasjoner har vi derfor valgt å se på privat konsum, som i henhold til livssyklushypotesen og spesifiseringene i OVERMOD avhenger av nåverdien av inntekten over livsløpet.

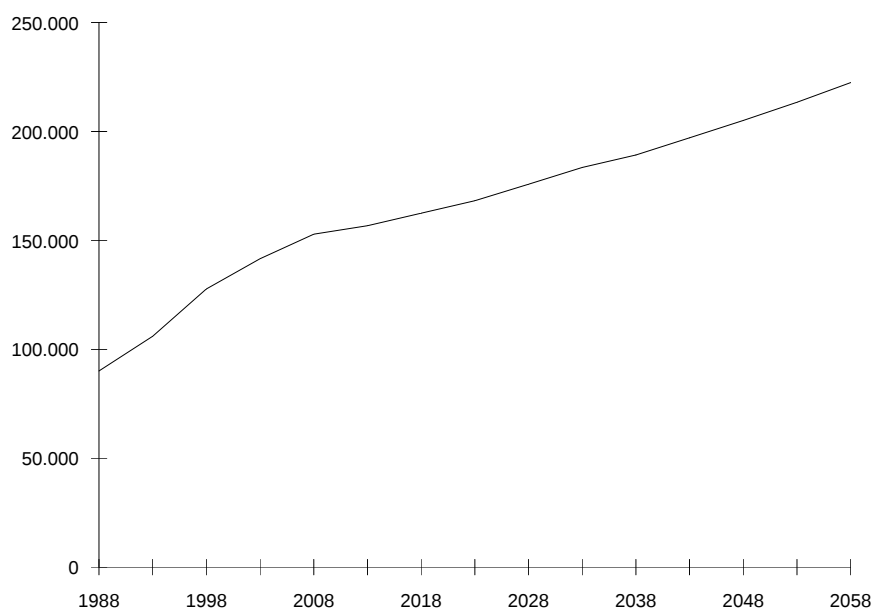
I figurene 8.5.7a-8.5.7f er velferdsfordelingen mellom ulike generasjoner vist ved utviklingen i privat konsum i basisalternativet og endringer i privat konsum i forhold til basisalternativet for aldersgruppene 20-24 år, 40-44 år og 70-74 år. Figurene er knyttet sammen på den måten at den generasjonen som er 20-24 år i 1998 vil være 40-44 år i 2018 osv.



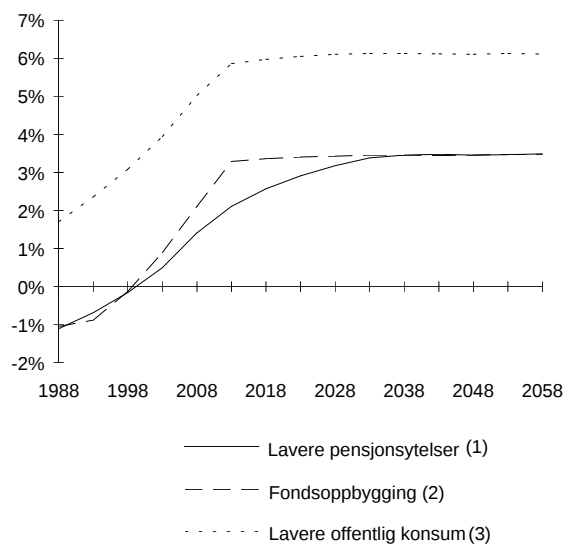
Figur 8.5.7a Privat konsum i basisframskrivningen, gjennomsnitt i aldersgruppe 20-24 (1988-kroner)



Figur 8.5.7b Privat konsum i basisframskrivningen, gjennomsnitt i aldersgruppe 40–44 (1988-kroner)

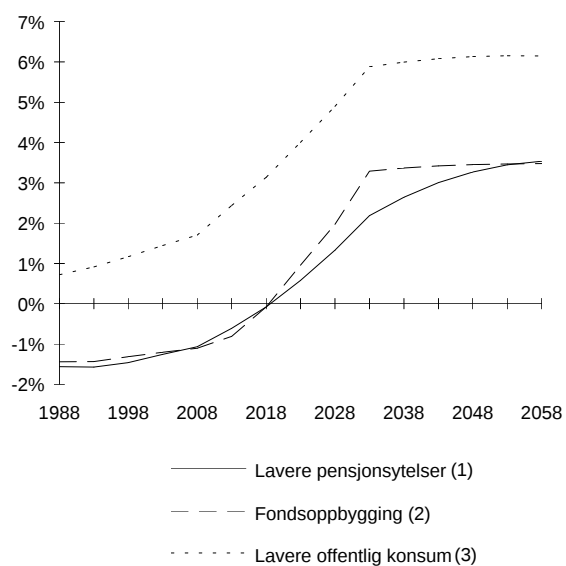


Figur 8.5.7c Privat konsum i basisframskrivningen, gjennomsnitt i aldersgruppe 65–69 (1988-kroner)



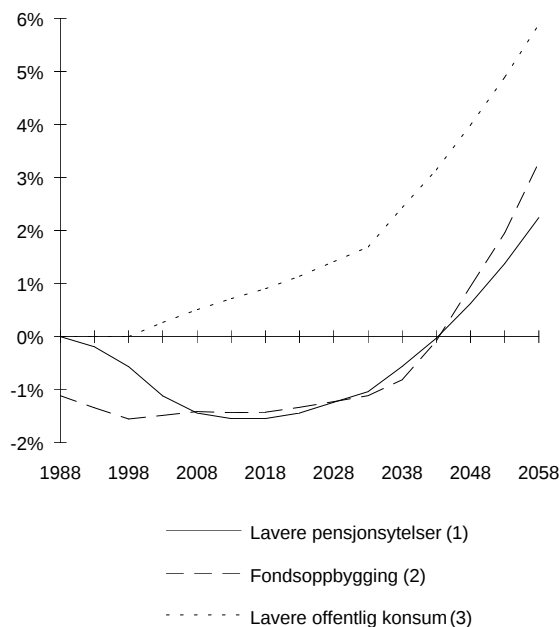
Figur 8.5.7d Privat konsum i aldersgruppe 20–24 (prosentvis avvik fra basisframskrivning)¹⁾

1. Beregningene tillater at det private konsumet endres allerede i første femårsperiode, dvs. i perioden 1988–1992



Figur 8.5.7e Privat konsum i aldersgruppe 40–44 (prosentvis avvik fra basisframskrivning)¹⁾

1. Se note til figur 8.5.7d



Figur 8.5.7f Privat konsum i aldersgruppe 65–69 (prosentvis avvik fra basisframskrivning)¹⁾

1. Se note til figur 8.5.7d

Figurene viser at yngre generasjoner gjennomgående vil ha høyere konsum enn det eldre generasjoner har på samme alderstrinn. En slik forbedring av konsummuligheter over tid til tross for økt beskatning på lang sikt, kan tilskrives den tekniske framgangen som er lagt til grunn i modellen.

De tre beregningsalternativene med reduserte trygdeytelser, redusert offentlig konsum eller økte skatter på kort sikt, vil i hovedsak medføre en omfordeling fra eldre generasjoner til yngre generasjoner. De generasjonene som taper mest, vil være de som betaler skatt, tjener opp pensjonspoeng eller mottar offentlig konsumytelser i den perioden offentlig sparing økes i forhold til i basisalternativet (alternativet med redusert offentlig konsum vil i *modellberegningene* ikke medføre tap for noen generasjon siden offentlig konsum ikke inngår i nyttefunksjonen, jf. ovenfor). Disse resultatene reflekterer at minst en generasjon må komme dårligere ut dersom vi endrer et pensjonssystem finansiert med løpende inntekt i retning av et fondsbasert system, jf. Breyer (1989) og Verbon (1989). (Dersom vi tar hensyn til effektivitetstap ved beskatningen, er det likevel mulig at alle generasjoner kan oppnå en velferdsforbedring, jf. Homburg (1990), Breyer og Straub (1993) og Raffelhuschen (1993)).

8.6 UTVIKLINGEN AV INNTEKTSFORDELING MELLOM ALDERS-PENSJONISTER INNEN EN GENERASJON

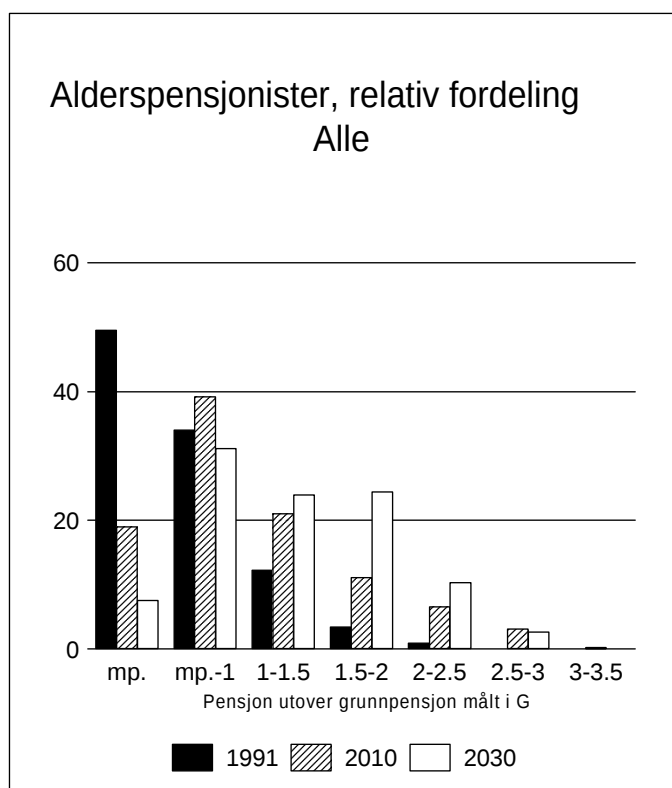
I "*Beregninger med den overlappende generasjonsmodellen OVERMOD*" i avsnitt 8.5 har vi drøftet velferdsutviklingen for ulike generasjoner ved hjelp av OVERMOD-modellen. Siden modellen bygger på et representativt individ i hver generasjon, kan den ikke si noe om velferd og inntektsfordeling *innen* en generasjon. Fordeling innen en generasjon drøftes i dette avsnittet. Beregningene er ikke samordnet

med de beregningene som er utført under "*Beregninger med den overlappende generasjonsmodellen OVERMOD*" i avsnitt 8.5.

Foruten at folketrygden fordeler inntekt over den enkeltes livsløp, bidrar også folketrygden isolert sett til at de faktiske inntektsforskjeller som skapes mellom grupper i arbeidsmarkedet, reduseres ved overgang til trygd. Pensjonsytelsene søkes utjevnet, på den ene siden ved et tak for opptjening av pensjenspoeng, og på den andre siden ved at alle trygdede har rett til en minstepensjon. Pensjonstaket bidrar til en utjevning mellom individer med høy opptjening, mens minstepensjonen i første rekke gir en utjevning ved at personer uten opptjente rettigheter og personer med lav opptjening alle blir minstepensjonister.

I det følgende presenteres en omtale²¹ av framskrivning av alderspensjonisters pensjonsytelser fra folketrygden. Omtalen gir et bilde av inntektsfordelingen *innen* ulike generasjoner når vi kun vurderer inntekter fra folketrygden.

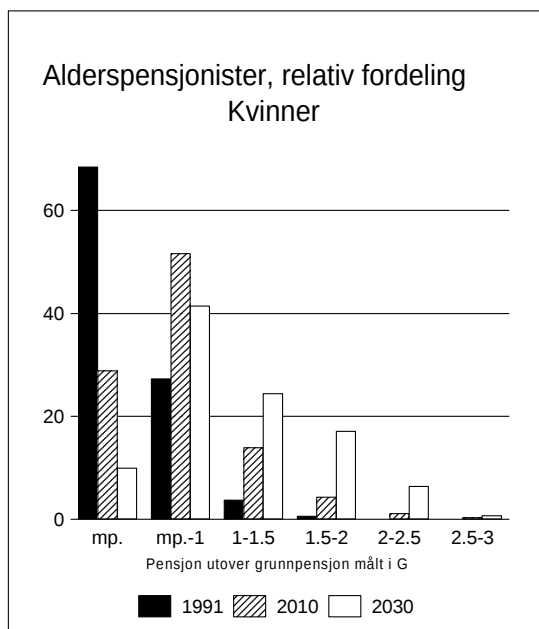
Som et utgangspunkt for drøfting har vi valgt tidspunktene 1991, 2010 og 2030. Fordelingene for alle pensjonister og for menn og kvinner er vist i figurene 8.6a-8.6c.



Figur 8.6a Alderspensjonister, relativ fordeling. Alle

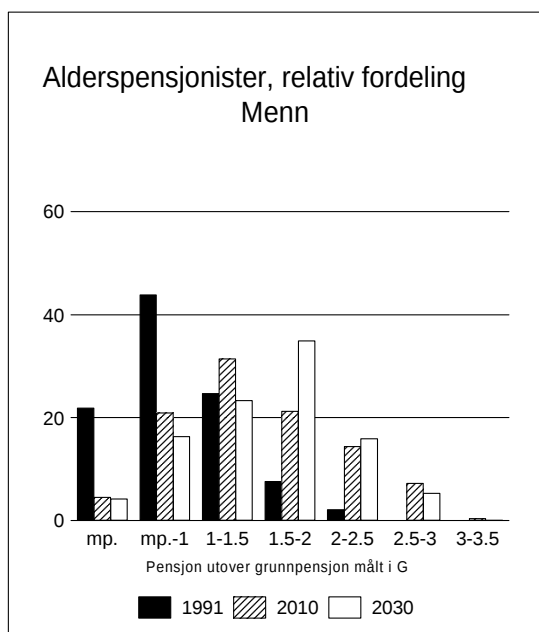
Kilde: Statistisk sentralbyrå

21. Omtalen er basert på framskrivninger av alders- og uføretrygd v.h.j.a. mikrosimuleringsmodellen Mosart. Statistisk sentralbyrå.



Figur 8.6b Alderspensjonister, relativ fordeling. Kvinner

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 8.6c Alderspensjonister, relativ fordeling. Menn

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Pensjonistbestanden er inndelt i 7 inntektsgrupper. Gruppe 1 er minstepensjonister (mp.). Minstepensjonister er personer som ikke har opptjent rett til tilleggspensjon større enn særtillegget. Gruppene 2-7 er tilleggspensjonister fordelt etter

pensjon utover grunnpensjon, målt i grunnbeløp. Gruppe 2 har høyere pensjon enn minstepensjon, men lavere pensjon enn grunnpensjon + 1 G. Gruppe 3 mottar pensjon i intervallet 1-1,5 G utover grunnpensjon, gruppe 4 i intervallet 1,5-2 G osv., opp til gruppe 7 som mottar pensjon i intervallet 3-3,5 G utover grunnpensjon.

Ved framskriving av pensjonistbestanden og den relative fordeling av alderspensjonister etter ytelsesnivå, er det lagt til grunn følgende forutsetninger:

- utviklingen i grunnbeløpet følger lønnsveksten
- yrkesprosenter som i 1991
- tilgang av uføre som i 1986
- forventet levealder øker med 1-2 år i perioden
- nettoinnvandring på 5 000 personer pr. år
- samlet fruktbarhetstall, som angir antall levendefødte pr. kvinne, er satt lik 1,89 (1989)

Fordelingen av alle alderspensjonister etter inntekt er vist i figur 8.6a.

Det framgår av figuren at tyngden i fordelingen over tid forskyves mot høyere inntekter. Videre blir fordelingen jevnere ved at hovedkonsentrasjonen av pensjonister mottar ytelser som ligger nærmere opptil en gjennomsnittspensjon. I perioden 1991-2030 øker andelen alderspensjonister i gruppe 2-4 fra 49,6 prosent til 89,7 prosent.

Særlig tydelig er den dramatiske reduksjonen i andelen minstepensjonister fra 49,5 prosent i 1991 til 7,5 prosent i 2030. Over 80 prosent av reduksjonen i andelen minstepensjonister kan forklares ved reduksjon i antall kvinnelige minstepensjonister.

Den endrede fordelingsstrukturen kan tilskrives flere ulike forhold. Størst utslag gir likevel økning i gjennomsnittlig antall opptjeningsår etter hvert som tilleggspensjonssystemet i folketrygden blir fullt utbygget. Også sluttpoengtallet vil øke over tid, siden flere opptjeningsår gir et større antall poengår å plukke fra. Et annet moment er at yngre generasjoner av kvinner har relativt høyere yrkesdeltaelse enn sine eldre medsøstre. Etterhvert som eldre generasjoner av kvinnelige pensjonister erstattes av yngre generasjoner med relativt høyere yrkesfrekvens, trekker dette isolert sett i retning av en mindre andel minstepensjonister.

Fordelingene for kvinner (figur 8.6b) og for menn (figur 8.6c) viser den samme tendens som fordelingen for alle pensjonister samlet. Men mens hovedkonsentrasjonen av kvinnelige pensjonister forflyttes fra gruppe 1 til gruppene 2 og 3, viser fordelingen for menn en forflytning mellom relativt høyere inntektsgrupper.

8.7 PENSJONSFORPLIKTELSE I KOLLEKTIVE OG INDIVIDUELLE ORDNINGER

8.7.1 Innledning

I dette avsnittet drøfter vi kort hvor mye av husholdningenes formue som består av nåverdien av framtidige pensjonsytelser utenom folketrygden. Tallene vil eventuelt kunne kombineres med anslagene for utviklingen i privat formue fra "[Beregninger med den overlappende generasjonsmodellen OVERMOD](#)" i avsnitt 8.5 for å si noe om hvordan samlet pensjonsformue vil utvikle seg over tid.

I hovedsak er balansetall pr. 31.12.92 benyttet for å kartlegge omfanget av pensjonsforpliktelser. Viktige unntak fra dette prinsippet er Statens Pensjonskasse og Avtalefestet pensjon i privat og offentlig sektor.

Under "[Kort om tallmateriale for pensjonsforpliktelser](#)" i punkt 8.7.2 gis en oversikt over pensjonsforpliktelser i forsikringsselskap, pensjonskasser m.v. Volu-

met av forpliktelser er reflektert i enhetenes fonderte midler eller i verdianslag for opptjente rettigheter.

Beregningene er statiske og må derfor ikke feiltolkes som et representativt bilde av de ytelser som vil forfalle ved forutsatt framtidig opptjening.

Videre er beregningene svært rentefølsomme. Desto lavere grunnlagsrenten er, desto høyere må avsetningene til pensjonsformål være for å nå en bestemt kontraktfestet ytelse.

Når det gjelder de fondsbaserte ordningene under "*Kort om tallmateriale for pensjonsforpliktelser*" i punkt 8.7.2 er disse oppgavepliktige i henhold til Lov om tilsyn for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel av 7. desember 1956. Oppgavene sendes til Statistisk sentralbyrå og Kredittilsynet. Forsikringstakernes tilgodehavender hos disse enhetene er oppgitt i enhetenes balanseregnskaper.

I Statens Pensjonskasse (SPK) finansieres pensjonene løpende ved årlige inntekter. Dette innebærer at det for SPK ikke vil være til stede fondsmidler som reflekterer størrelsen på framtidige pensjonsforpliktelser.

AFP-ordningen i staten finansieres over statsbudsjettet, og AFP-ordningen i privat sektor delfinansieres ved statlige tilskudd. Heller ikke for disse ordningene vil det foreligge fond som fullt ut reflekterer opparbeidede rettigheter.

En oppstilling for forpliktelsene i ordningene omtalt under "*Kort om tallmateriale for pensjonsforpliktelser*" i punkt 8.7.2, er gitt under "*Andre enheter*" i punkt 8.7.3. Siden opptjeningsstid for arbeidstakere som omfattes av AFP-ordningene ikke er *kontraktfestede forpliktelser* (jf. "*AFP stat*" i punktene 8.7.3.2 og "*AFP i privat sektor*" i 8.7.3.3), har en valgt å holde AFP-ordningene utenfor den samlede oppstilling.

For en nærmere beskrivelse av regelverk for de ulike kollektive og individuelle ordningene vises det til omtale i "*Beskrivelse av regelverk for opparbeiding og tildeling av pensjonsrettigheter*" i kapittel 5.

8.7.2 Kort om tallmateriale for pensjonsforpliktelser

8.7.2.1 Individuelle og kollektive rente- og pensjonsforpliktelser i livsforsikringsselskaper

Enheter med pensjonsforsikring i livsforsikringsselskaper er individer, bedrifter og de fleste norske kommuner. I hovedsak forvaltes slike kommunale pensjonsordninger av Kommunal Landspensjonskasse (KLP) som er et gjensidig eid forsikringsselskap, det vil si eid av medlemskommunene.

Alle livsforsikringsselskaper har plikt til å sende inn årlige balanseoppgaver til Kredittilsynet.

Passivaposten forsikringsforpliktelser er i henhold til Kredittilsynets gruppering oppdelt i premiereserve, premiefond og pensjonsreguleringsfond.

Som omtalt under "*Premiereserve og sparepremie/risikopremie*" i punkt 4.3.3, er premiereserven de nødvendige avsetninger som forsikringsselskapet må gjøre for å oppfylle sine forpliktelser ifølge inngåtte kontrakter. Avsetningene er foretatt under antagelse om 4 prosent garantert rente (grunnlagsrenten).

Det hefter ingen spesifikke pensjonsforsikringsforpliktelser ved midlene i premie- og pensjonsreguleringsfondene. Forsikringsteknisk vil derfor premiereserven alene reflektere forsikringstakernes fordringer i selskapene.

Pr. utgangen av 1992 utgjorde den samlede premiereserve i livsselskapene (kollektive og individuelle ordninger) i underkant av 130 milliarder kroner.

8.7.2.2 *Passiva i private pensjonskasser*

Pr. 31.12.92 var det registrert 126 pensjonskasser under Kredittilsynets kontroll. På samme tidspunkt utgjorde pensjonskassenes samlede passiva 24 166 millioner kroner.

Pensjonsforpliktelser i kassene er som for livselskap representert ved premiereserven. Samlet premiereserve i kassene utgjorde pr. 31.12.92 15 217 millioner kroner. I hovedsak er premiereserven kalkulert med en grunnlagsrente på 4 prosent.

Opplysningene for private pensjonskasser omfatter kun organisasjoner og foretak som følger forskrifter gitt i henhold til skatteloven. Det finnes noen få pensjonskasser som er opprettet av skattefrie institusjoner og bedrifter.

Videre vil skattepliktige enheter som ikke følger reglene for private tjenstepensjonsordninger gitt i medhold av skatteloven (jf. ["Tjenstepensjonsforsikring etter skatteloven"](#) i avsnitt 5.7), falle utenfor.

I tillegg vil organisasjoner og foretak hvor pensjonene betales over det løpende driftsbudsjettet, falle utenfor.

Isolert sett vil derfor anslaget for samlet premiereserve være noe underestimert.

8.7.2.3 *Passiva i kommunale og fylkeskommunale pensjonskasser*

Kommunale og fylkeskommunale pensjonskasser omfatter kommunale arbeidsmarkedspensjoner, som ikke administreres av KLP eller annet livsforsikringsselskap.

Samlet premiereserve er av Statistisk sentralbyrå beregnet til 7 236 millioner kroner pr. 31.12.92.

Premiereserven i selvstendige, kommunale pensjonskasser kalkuleres i hovedsak med en grunnlagsrente på 4 prosent.

8.7.3 Andre enheter

8.7.3.1 *Statens Pensjonskasse*

I motsetning til annen pensjonsforsikring i Norge, er Statens Pensjonskasse ikke fondsfinansiert. De eksisterende fond har stått urørt siden 1948 da man forlot kapitaldekningssystemet og gikk over til utlikningssystemet. Dette innebærer at det ikke vil være tilstede fondsmidler som reflekterer størrelsen på framtidige pensjonsforpliktelser.

De siste offisielle anslag for forsikringsforpliktelser er publisert i St.meld. nr. 55 (1989-1990):

«Under de nåværende forutsetninger for fondsdekning av offentlige pensjonsordninger vil nødvendige fonds for å kunne dekke opp Pensjonskassens samlede forpliktelser anslås til å utgjøre:

- 120 milliarder kroner under forutsetning av en grunnlagsrente (realrente) på 4 prosent,
- 80 milliarder kroner under forutsetning av en grunnlagsrente på 6 prosent.»

Anslagene inkluderer kun opptjente rettigheter. En har altså ikke tatt hensyn til (forventet) framtidig opptjening. Videre er verdien av de samlede opptjente rettighetene ikke beregnet eksakt siden denne størrelsen – på grunn av bruttogarantien – vil avhenge av folketrygdens og dermed samordningsfradragenes utvikling. Spørsmålet om hvilken virkning endringen i folketrygdens regler vil kunne få for Statens Pensjonskasse, er berørt i St.meld. nr. 12 (1988-89) (Trygdemeldingen).

8.7.3.2 AFP stat

AFP-ordningen i staten er regulert i hovedtariffavtalen og i lovverket (jf. "[Avtalefestet pensjon i offentlig sektor](#)" i avsnitt 5.5). Staten kan imidlertid si opp avtalen i forbindelse med de årlige tariffoppgjør mellom staten og de ansatte i statsforvaltningen. Personer som er i arbeid på oppsigelsestidspunktet, vil da miste retten til å ta ut AFP på et senere tidspunkt. Hypotetisk ville en oppsigelse våren 1993 innebære at ordningen kunne blitt avvirket over en toårs periode, etterhvert som årskullene av 65- og 66-åringer ville nå den ordinære pensjonsalder på 67 år.

Pr. 31.12.92 utgjorde AFP-bestanden i statsforvaltningen 1 273 personer. De samlede pensjonsutgiftene utgjorde ca. 163 millioner kroner. Under antagelse av uendret bestand, uendret kostnadsnivå og lik fordeling av 65- og 66-åringer, ville de framtidige forpliktelser ved en oppsigelse våren 1993 ha utgjort 245 millioner kroner (163 mill. kr. + 0,5*163 mill.).

8.7.3.3 AFP i privat sektor

Som omtalt i "[Avtalefestet pensjon i privat sektor](#)" i avsnitt 5.6, er AFP-ordningen i privat sektor delvis fondsfinansiert. Videre skal fondet til enhver tid kunne dekke utestående forpliktelser dersom ordningen skulle opphøre. Avtalen kan sies opp i forbindelse med de årlige tariffoppgjør mellom avtalepartene. En oppsigelse av avtalen våren 1993 ville medført at fondet ble tømt over en toårs periode.

Det første året utbetales AFP-pensjon til de to årsklasser av 65- og 66-åringer som har tatt ut AFP. De resterende fondsmidler ved tariffoppgjøret 1994 skulle da i henhold til vedtektene være tilstrekkelig til utbetaling av AFP-pensjon til 66 åringer, som vil være den siste årsklassen med rett til AFP.

Ved utgangen av 1992 utgjorde antall AFP-pensjonister i privat sektor om lag 1 500. Dersom en antar uendret uttak i 1993, ville fondet, med tillegg av sluttvederlaget og arbeidsgiverandelen, være tilstrekkelig til å dekke utbetalte AFP-pensjoner til disse.

Pr. 31.12.92 utgjør fondet ca. 224 millioner kroner.

På samme måte som for AFP-stat, vil dermed den samlede «premiereserven» være begrenset i forhold til omfanget av ordningen.

8.7.3.4 Fellesordningen for Tariffestet Pensjon (FTP)

FTP er en pensjonsordning som ble opprettet ved avtaler mellom LO og NHO (daværende NAF). Ordningen trådte i kraft 1.1.62. Ordningen gjelder i hovedsak for arbeidstakere som omfattes av tariffavtalen mellom LO og NHO, og som ikke går inn under en lovfestet tjenstepensjonsordning. Formålet med ordningen er å yte alderspensjon til medlemmer av ordningen, og enkepensjon og engangsstønad til deres etterlatte. FTP-pensjon blir automatisk utbetalt som et engangsbeløp når rettighetshaver fyller 70 år. Rettighetshavere er kun de som har opparbeidet disse rettighetene før innføringen av folketrygden 1.1.67. FTP er derfor under avvikling og opphører helt når alle rettighetshaverne har fått sine ytelser (ca. 2015).

Videre er FTP en forsikringsmessig oppbygd ordning hvor forsikringsfondet skal dekke framtidige forpliktelser.

Forsikringsfondet utgjorde pr. 1992 484 millioner kroner.

8.7.4 Anslag for pensjonsforsikringsforpliktelser pr. 1992

	Mill. kr.
<i>I Livselskapene</i>	
Premiereserve for individuelle rente- og pensjonsforsikring	36 396
Premieserve for kollektive rente- og pensjonsforsikring	92 991
<i>II Private kasser</i>	
Sum premiereserve:	15 217
<i>III Kommunale og fylkeskommunale kasser</i>	
Sum premiereserve:	7 236
<i>IV Statens Pensjonskasse</i>	
Sum passiva (4 prosent rente)	120 000
<i>V FTP</i>	
Sum gjeld og fonds	484

I oppstillingen over utgjør volumet av pensjonsforpliktelser om lag 270 milliarder kroner. I tillegg kommer forpliktelsene i avtalefestet pensjon i privat og offentlig sektor. Som nevnt innledningsvis er imidlertid forpliktelsene i AFP-ordningene av en annen karakter enn de øvrige. En har derfor unntatt AFP fra den samlede oppstilling.

8.7.5 Samlet pensjonsformue sammenliknet med annen type finansformue

Som det framgår av "[Anslag for pensjonsforsikringsforpliktelser pr. 1992](#)" i punkt 8.7.4 vil summen av pensjonsforsikringsforpliktelser være fordringer som arbeidstakere og pensjonister har på forsikringsselskaper, private pensjonskasser og på statlige og kommunale ordninger. Med unntak av AFP er de samlede forpliktelser anslått til om lag 270 milliarder kroner.

En indikasjon på størrelsesorden av dette anslag får en ved å sammenlikne med andre type finansobjekter på husholdningenes aktivaside. Ved utgangen av 1992 hadde husholdningene 280 milliarder kroner i bankinnskudd. Tilsvarende tall for aksjer og obligasjoner var henholdsvis 42 milliarder og 11 milliarder.

Husholdningenes fordringer i kollektive og individuelle pensjonsordninger (pr. 31.12.92) var altså i samme størrelsesorden som husholdningenes innskudd i bank.

KAPITTEL 9

Prinsipielle betraktninger om private pensjonsordninger**9.1 INNLEDNING**

Skattereglene er et effektivt virkemiddel dersom myndighetene ønsker å påvirke eksistensen, omfanget og utformingen av private pensjonsordninger. Det fins i prinsippet også andre virkemidler, men i praksis er det neppe aktuelt å bruke dem, jf. *"Ingen direkte reguleringer"* i punkt 9.2.4. Som forklart i *"Skattemessig behandling av sparing"* i punkt 9.3.2 blir visse former for pensjonssparing i dag skattemessig behandlet annerledes enn finansiell sparing generelt. Det er naturlig å oppfatte forskjellen som favorisering av pensjonssparing.

Bør favoriseringen opprettholdes? Hvilke krav bør eventuelt stilles til en pensjonsordning for at den skal omfattes av de gunstige skattereglene? Sagt på en annen måte: Bør myndighetene bruke skattesystemet som virkemiddel på dette området, og i tilfelle hvordan? Disse spørsmålene har stått sentralt i utvalgets drøftinger.

Dette kapitlet inneholder prinsipielle betraktninger omkring private pensjonsordninger. Formålet er å gi grunnlag for å svare på spørsmålene om skattemessig favorisering, men på veien er vi innom en del temaer som ikke direkte har med skattereglene å gjøre. Drøftingen er forsøkt lagt opp bredt og forutsetningsfritt.

Kapitlet er organisert slik: I *"Forutsetninger"* i avsnitt 9.2 gjør vi greie for noen av de forutsetningene som ligger til grunn for drøftingen videre. *"Sparing og skatt"* i Avsnitt 9.3 handler om den skattemessige behandlingen av finansiell sparing generelt og pensjonssparing spesielt. I *"Pensjon og skatt – oversikt over argumentene"* i avsnitt 9.4–*"Individuelle valg, fordeling og rettferdighet"* i 9.6 drøfter vi argumentene for og mot skattemessig favorisering av pensjonssparing og sier litt om hvordan en eventuell gruppe av favoriserte ordninger bør avgrenses. *"Pensjon og skatt – oversikt over argumentene"* i Avsnitt 9.4 gir en oversikt over argumentene, og i *"Sparing og kapitaldannelse"* i avsnitt 9.5 og *"Individuelle valg, fordeling og rettferdighet"* i 9.6 er henholdsvis makro- og mikroorienterte argumenter behandlet. Forholdet til folketrygden er diskutert i *"Forholdet til folketrygden"* i avsnitt 9.7, og visse spørsmål som gjelder lik behandling av grupper og personer er tatt opp i *"Likebehandling"* i avsnitt 9.8. I *"Utformingen av eventuell skattemessig favorisering"* i avsnitt 9.9 drøfter vi hvordan en ordning med skattemessig favorisering eventuelt bør utformes. Vi oppsummerer og trekker konklusjoner i *"Oppsummering og konklusjon"* i avsnitt 9.10

9.2 FORUTSETNINGER**9.2.1 Pensjonssystemet som helhet**

Pensjonssystemet i Norge er beskrevet i detalj i *"Folketrygden"* i kapittel 2 og *"Beskrivelse av regelverk for opparbeiding og tildeling av pensjonsrettigheter"* i 5. Systemet kan deles i tre nivåer etter i hvilken grad de forskjellige ordningene er obligatoriske og altomfattende:

- a) Folketrygden. Denne er obligatorisk og omfatter i prinsippet alle.
- b) Tjenestepensjonsordninger, offentlige og private. Disse omfatter ikke alle, men dersom man er ansatt hos en arbeidsgiver som har en slik ordning og stillingen er omfattet av ordningen, kan man ikke individuelt velge ikke å delta.

- c) Egne pensjonsordninger. Disse er frivillige for den enkelte. Utvalget skal utrede spørsmål om *private* pensjonsordninger. Mandatet omfatter altså deler av (b) og hele (c).

Vi skal legge til grunn at folketrygden blir opprettholdt i hovedsak slik den er i dag. Likevel er det enkelte steder naturlig å trekke folketrygden inn i diskusjonen, se f.eks. "[Forholdet til folketrygden](#)" i avsnitt 9.7.

De offentlige tjenstepensjonsordningene er ikke omfattet av mandatet. Det er imidlertid ikke alltid mulig å diskutere offentlige og private ordninger separat. Visse forslag som det kan være aktuelt for utvalget å fremme og som direkte bare angår private pensjoner, kan vanskelig tenkes gjennomført uten at man vurderer endringer også for de offentlige ordningene. Drøftingen i "[Private og offentlige ordninger](#)" i punkt 9.8.1 gir et eksempel på dette.

9.2.2 Uendret samlet skattenivå

Utvalget har ikke til oppgave å vurdere hvor høyt det alminnelige skattenivået i Norge bør være. Alle tanker, ideer og forslag vi presenterer, skal i prinsippet vurderes under forutsetning av *provenynøytralitet*, dvs. at de samlede skatteinntektene til det offentlige skal være uendret. Dersom gruppen av skattemessig favoriserte pensjonsordninger blir utvidet, vil ordningene formodentlig bli utnyttet i større grad enn før. Dette fører umiddelbart til reduserte skatteinntekter, som skal tenkes kompensert ved økning i de alminnelige skattesatsene. Hvis favoriseringen blir avskaffet eller kriteriene skjerpet, innebærer provenynøytralitet på tilsvarende måte at skattesatsene skal reduseres. Sluttresultatet kan bli omfordeling av skattebyrden mellom ulike befolkningsgrupper, men ikke endring i samlet skattebyrde.

På kort sikt er forutsetningen om provenynøytralitet ikke helt realistisk. Endring i skattereglene for pensjonssparing vil ikke nødvendigvis bli fulgt opp av umiddelbar endring i skattesatsene. I mange tilfeller vil den aktuelle justeringen av satsene under enhver omstendighet være ubetydelig.

På noe lengre sikt må man likevel regne med at vesentlige endringer i de reglene vi diskuterer, vil bli kompensert, slik at sluttresultatet blir tilnærmet provenynøytralt. Det er ingen grunn til at endringer i reglene for pensjonsordninger skal føre til betydelige endringer i befolkningens preferanser angående størrelsen på offentlig sektor, slik disse kommer til uttrykk gjennom politiske vedtak. Behovet for offentlige inntekter for å oppfylle disse preferansene blir heller ikke endret.

Det kan reises innvendinger mot dette resonnementet. For det første kan oppslutningen om folketrygden påvirkes av hvordan private pensjonsordninger blir behandlet, og det kan få betydning for befolkningens prioritering av offentlig sektor. Som nevnt i "[Pensjonssystemet som helhet](#)" i punkt 9.2.1 sier mandatet at vi skal legge til grunn at folketrygden blir opprettholdt i hovedsak uendret. Det innebærer at denne effekten ikke får betydning. For det andre kan enhver endring i skattereglene påvirke størrelsen av effektivitetstapet forbundet med innkreving av skatter (jf. drøfting i "[Skattesystemets hovedoppgaver](#)" i avsnitt 3.1). Dette kan i prinsippet medføre endring i hvor mye man må gi avkall på av privat forbruk for å opprettholde et visst offentlig forbruk, noe som igjen kan endre befolkningens holdninger til hvor stort det offentlige forbruket bør være. Utvalget regner det som utelukket at denne effekten vil ha merkbar betydning.

Vi holder derfor fast ved at alle forslag vi fremmer skal vurderes på grunnlag av at samlet skattenivå blir opprettholdt uendret, i hvert fall på litt lengre sikt. Utvalget går altså ikke inn for skattelettelse eller -skjerpelse, selv der dette vil være den umiddelbare virkningen av våre forslag. Vi håper alle som skal ta standpunkt til for-

slagene, vil vurdere dem under denne forutsetningen, selv om vi innser at det rent tankemessig ikke alltid er lett å holde fast ved antakelsen om at enhver reduksjon eller økning i skatteinntektene vil bli kompensert.

9.2.3 Faktisk endring i skatteinntektene

Resonnementet i "*Uendret samlet skattenivå*" i punkt 9.2.2 kan i og for seg forenes med forslag om store endringer i skattereglene for pensjonsordninger, dersom det er kombinert med forslag til endringer i de alminnelige skattesatsene. F.eks. kunne vi gå inn for så gunstige skatteregler for pensjonssparing at det isolert sett ville bety skattelette i milliard-klassen, og så foreslå provenytapet dekket ved at skatten på alminnelig inntekt ble økt med noen prosentpoeng fra nåværende 28 pst.

Slike forslag er ikke aktuelle. De ville ikke ha sjanse til å overleve en videre politisk behandling. Dette er ikke i seg selv avgjørende; vår oppgave er ikke å foregripe den politiske behandlingen, og vi har heller ingen spesiell kompetanse til å forutsi hvordan den vil arte seg. Dessuten er det etter vår mening prinsipielt uheldig om et utvalg av vår type lar være å fremme et forslag man finner saklig riktig, fordi man av mer eller mindre gode grunner antar at det er politisk sjanseløst. For det første innskrenker man på den måten politikernes valgfrihet; for det andre kan man vurdere feil og dermed holde tilbake gode forslag som kunne ha blitt vedtatt om de var fremmet og begrunnet skikkelig.

Imidlertid oppfatter vi det som i strid med vårt mandat å fremme forslag som forutsetter vesentlige endringer i skattesatsene. Vi skal ifølge mandatet legge til grunn at prinsippene i skattereformen av 1992 ligger fast. De nøyaktige satsene, så som 28 pst. skatt på alminnelig inntekt, kan vanskelig sies å være en del av «prinsippene» for reformen, selv om man noen ganger kan få inntrykk av at denne satsen har fått en nærmest hellig status. Det har kanskje sammenheng med at 28 er et *full-komment tall*. Begrepet ble innført og studert av greske tallmystikere i antikken, og definisjonen er at tallet er lik summen av sine ekte divisorer, $28 = 1 + 2 + 4 + 7 + 14$. De øvrige fullkomne tallene under 1000 er 6 og 496, som knapt kommer på tale som skattesatser.

Om vi forlater de esoteriske sfærer og vender tilbake til utvalgets jordnære mandat, kan vi konstatere at et av prinsippene i skattereformen var at marginalsatten skulle reduseres vesentlig. Derfor vil det bryte med prinsippene å foreslå betydelig økte satser.

Konklusjonen er at vi ikke kan fremme forslag som alt i alt representerer store provenytap. Situasjonen er ikke helt symmetrisk. Forslag som i første omgang øker skatteinntektene, og som derfor skal kompenseres med reduserte satser, er lettere å akseptere fra det synspunktet vi nå diskuterer.

For å kunne ta konsekvensen av det som nettopp er sagt, må vi estimere provenyvirkningene av våre forslag. Dette er ikke lett. En vesentlig enklere oppgave, nemlig å beregne provenytapet ved de spesielle ordningene for pensjonssparing som gjelder i dag, har også vist seg vanskelig. Når man skal vurdere virkningene av forslag, må man dessuten trekke inn muligheten for endret atferd hos private aktører. Innen tidsrammen for utvalgets arbeid har det ikke vært mulig å gjøre grundige studier av provenyvirkningene av forslagene. Selv om man gjennomfører omfattende studier, kan man ikke på forhånd garantere sikre og pålitelige resultater, bl.a. fordi datagrunnlaget kan vise seg å være for dårlig.

I praksis kan vi ikke gjøre stort mer enn å gjette på hvilke virkninger våre forslag vil få for de samlede skatteinntektene, men forhåpentligvis vil det dreie seg om informert gjetning. Vi kommer tilbake til saken i "*Økonomiske og administrative konsekvenser*" i kapittel 13.

9.2.4 Ingen direkte reguleringer

I "*Innledning*" i avsnitt 9.1 hevdet vi at skattereglene er det viktigste virkemiddelet myndighetene har for å påvirke private pensjonsordninger. Dette er ikke opplagt. Teoretisk kan staten gripe direkte inn med påbud eller forbud.

Påbud må her bety obligatoriske pensjonsordninger. Det fins en slik ordning i Norge, nemlig folketrygden. Utvalget har ikke som mandat å foreslå endringer i denne, og vi anser det som uaktuelt å etablere obligatoriske ordninger utenfor folketrygden.

Forbud mot alle eller visse typer private pensjonsordninger bør heller ikke komme på tale. Det fins ingen gode argumenter for slikt forbud, og det er vanskelig å se hvordan det kan gjennomføres i praksis. Myndighetene kan gi regler som sikrer forbrukerne informasjon og gjør det mulig for dem å treffe veloverveide valg, f.eks. ved å pålegge tilbydere opplysningsplikt og ved forbud mot villedende reklame (inkludert forbud mot å gi sine produkter misvisende navn). Derimot er det ingen grunn til å gripe inn i den alminnelige avtalefriheten. Så lenge man ikke krever skattemessig særbehandling og ikke driver villedende markedsføring, bør ethvert produkt være tillatt. Pensjonssparing er normalt svært langsiktig. Derfor bør myndighetene stille *soliditetskrav*, dvs. krav som skal sikre at en tilbyder faktisk vil være i stand til å oppfylle sine forpliktelser. Det er utenfor utvalgets mandat å gå nærmere inn på dette.

Konklusjonen er at påbud og forbud, utover forbrukerbeskyttelse og soliditetskrav, ikke bør komme på tale. Dersom myndighetene ønsker å påvirke markedet for privat pensjonssparing, må det skje indirekte. Skattesystemet peker seg ut som det naturlige redskapet for slik indirekte påvirkning. Det er mulig det fins andre virkemidler, men ingen som etter utvalgets vurdering er aktuelle i praksis.

9.2.5 Individuell rasjonalitet

I økonomisk teori er det vanlig å forutsette at alle vet sitt eget beste og opptrer rasjonelt, dvs. handler slik at deres preferanser blir best mulig tilfredsstilt innen rammen av budsjettbetingelser m.m.

Det er åpenbart ikke sant at alle alltid er rasjonelle i denne forstand. Forutsetningen er en *regulativ idé*. Normalt viser det seg nyttig å legge den til grunn, men man må være oppmerksom på muligheten for unntak. Vi gjør f.eks. et unntak når vi i "*Kortsynte individer*" i punkt 9.6.1 gir en paternalistisk begrunnelse for at samfunnet bør oppfordre til privat pensjonssparing. Dersom alle visste sitt eget beste, ville det ikke være grunnlag for slik argumentasjon.

Det kan framføres nær sagt en uendelighet av argumenter for at folk ikke opptrer rasjonelt i den ene eller den andre sammenhengen, og slike argumenter kan brukes til å begrunne de forskjelligste konklusjoner. Når det gjelder pensjon, er mangel på informasjon en mulig årsak til avvik fra rasjonell atferd. Det fins imidlertid en rekke andre fenomener som ikke samsvarer med økonomisk rasjonalitet, men som meget vel kan forekomme. Et eksempel kan være at ulike formuesgoder av eieren blir oppfattet som prinsipielt forskjellige, selv om de reelt sett har samme verdi, er like likvide, og heller ikke skiller seg fra hverandre på andre relevante måter. Mange oppfatter det f.eks. som lettere å bruke penger de får tilsendt i posten hver måned enn å tære på bankinnskudd. Det kan gis rasjonelle grunner for dette, men usystematisk observasjon tyder på at det ikke er uvanlig å gjøre et langt skarpere skille enn det som følger av streng økonomisk rasjonalitet.

Som utgangspunkt er utvalget skeptisk til å basere offentlige ordninger på antakelser om at individuell atferd ikke er rasjonell, selv der det fins empirisk belegg for dette. Dersom årsaken er mangel på informasjon, bør man først og fremst søke å

bedre denne. I andre tilfeller vil man lett kunne låse fast en uheldig situasjon dersom man baserer regler og ordninger på en forutsetning om avvik fra individuell rasjonalitet. Det kan tenkes unntak fra dette utgangspunktet, men da må det finnes en helt spesiell og sterk begrunnelse.

9.3 SPARING OG SKATT

9.3.1 Pensjon som individuell sparing

Oppbygging av pensjonsrettigheter er fra individets synspunkt alltid en form for sparing. Forbruksmulighetene i dag blir redusert, men man får økt mulighet for forbruk som pensjonist.

Slik pensjonsordninger vanligvis er utformet, er det usikkert hvor mye som faktisk vil bli utbetalt. Det avhenger av hvor lenge den pensjonsberettigede lever. Beløpet blir null for den som dør før pensjonsalderen, med mindre ordningen inneholder etterlattepensjon og det fins noen som har rett til den. Selv om pensjonsrettigheten har en usikker verdi, er den selvsagt ikke verdiløs. Det fins en rekke andre usikre investeringer som utvilsomt er å betrakte som formue.

En pensjonsordning kan være fondsbasert eller basert på løpende finansiering. Derfor representerer oppbyggingen av pensjonsrettigheter i varierende grad sparing i makroøkonomisk forstand. Denne forskjellen er viktig for samfunnet, men så lenge ordningen oppfyller sine forpliktelser og alle stoler på at det vil skje, er den uten betydning for individet.

Den som etablerer en egen pensjonsordning, jf. nivå (c) i "[Pensjonssystemet som helhet](#)" i punkt 9.2.1, aksepterer redusert forbruk i dag for å kunne øke forbruket som pensjonist. Når det gjelder folketrygden, kan man ikke tale om individuell aksept. I et system uten folketrygd ville det imidlertid være grunnlag for lavere skatter og dermed høyere disponibel inntekt for yrkesaktive. For den enkelte yrkesaktive er derfor folketrygden sparing slik vi bruker begrepet, i og med at forbruksmulighetene blir redusert nå og økt siden, men sparingen er tvungen. Det er verdien av de opparbeidede rettighetene som bestemmer omfanget av sparingen. Dette er normalt ikke lik trygdeavgiften, som skal dekke mye annet enn pensjon og dessuten inneholder et element av skattlegging med sikte på omfordeling mellom inntektsgrupper.

Tjenestepensjonsordninger er heller ikke frivillige. Dersom det skjer innbetaling fra den pensjonsberettigede selv, blir forbruksmulighetene i dag redusert direkte. I prinsippet gjelder det samme om pensjonen helt eller delvis er finansiert av arbeidsgiver. I siste tilfelle er arbeidsgivers bidrag en del av kostnadene ved kjøp av arbeidskraft. Fra arbeidstakers synspunkt er bidraget en del av samlet kompensasjon for å utføre arbeidet, men denne delen blir spart og ikke brukt til umiddelbart forbruk.

Under ellers like forhold skulle man i et perfekt marked forvente negativ sammenheng mellom tjenestepensjonsordning betalt av arbeidsgiver og ordinær lønn: Dess bedre pensjon et firma tilbyr, dess lavere lønn kan det betale og likevel trekke til seg den ønskede arbeidskraften. Mye tyder på at sammenhengen i praksis er motsatt. Pensjonsordningene er trolig i gjennomsnitt bedre i bransjer og bedrifter der ordinær lønn er høy. Dette er *ikke* en sammenlikning under ellers like forhold. De stedene der lønningene er høye, er forholdene vanligvis bedre på alle måter, også når det gjelder pensjon. Dersom arbeidstakerne opptrer rasjonelt og kan bestemme, skulle vi vente nettopp dette. Dess mer man i alt blir kompensert for sin innsats, dess mer vil man ønske å bruke til å opparbeide pensjonsrettigheter. Så vidt utvalget har

kunnet finne ut, har ikke empiriske undersøkelser gitt noe klart svar på om det under ellers like forhold er en slik negativ sammenheng som økonomisk teori predikerer. Fra et realøkonomisk synspunkt mener utvalget at det under enhver omstendighet må være riktig å betrakte arbeidsgivers bidrag til en tjenstepensjonsordning som en del av de ansattes lønn, selv om den enkelte ikke kan velge å stå utenfor ordningen og disponere beløpet fritt.

9.3.2 Skattemessig behandling av sparing

Det norske skattesystemet forutsetter i utgangspunktet at sparing skjer av beskattede midler. Vi illustrerer dette ved å omtale bankinnskudd, men tilsvarende gjelder for annen finansiell sparing. Først betaler man skatt av inntekten, deretter sparer man ved å sette penger i banken. Avkastningen blir beskattet løpende (med en lavere sats enn lønnsinntekt), men det at man tar ut penger av banken for forbruk, utløser ikke skatteplikt. Det må betales formuesskatt av sparekapitalen.

Pensjonsordninger som faller innenfor skattelovens regler om tjenstepensjon (TPES, *"Tjenstepensjonsforsikring etter skatteloven"* i avsnitt 5.7) eller egen pensjon (EPES, *"Egen pensjonsforsikring etter skatteloven"* i avsnitt 5.10), blir behandlet annerledes. Innskudd til ordningen er som hovedregel fradragsberettiget ved skattelikningen, og avkastningen blir ikke beskattet løpende. Derimot er uttaket, dvs. pensjonen, skattbar inntekt. Dermed blir skatteinnbetalingen utsatt, og det er en fordel for skatteyderen. Dessuten er skattesatsen lavere for pensjonsinntekt enn for lønnsinntekt fordi trygdeavgiften er lavere. Den progressive toppskatten gjør også at det er en fordel å få skatteplikten utsatt, siden man normalt har lavere inntekt som pensjonist enn som yrkesaktiv. En ytterligere favorisering av pensjonssparing i forhold til banksparing m.m. ligger i at det ikke er formuesskatt på opparbeidede rettigheter til pensjon. I motsatt retning trekker at en del av pensjonen i realiteten er kapitalavkastning. Denne delen blir også skattlagt som pensjonsinntekt, og skattesatsen er derfor noe høyere enn for f.eks. renter på bankinnskudd. For EPES kommer i tillegg at fradrag blir gitt med en lavere sats enn skattesatsen for pensjonsinntekt. Reglene om dette er beskrevet i *"Skatteregler"* i punkt 5.10.7 og illustrert med beregninger i *"Avkastning etter skatt ved sparing i egen pensjonsforsikring etter skatteloven"* i punkt 4.8.2. Til tross for effektene i motsatt retning, er det ikke tvil om at det endelige resultatet er gunstigere skattemessig behandling av pensjonssparing enn av annen finansiell sparing, unntatt for EPES-innskudd som blir gjort kort tid før man går av med pensjon.

I *"Pensjon som individuell sparing"* i punkt 9.3.1 har vi konstatert at oppbygging av pensjonsrettigheter er sparing for individet. Ovenfor har vi påvist en forskjell i den skattemessige behandlingen av pensjonssparing og annen finansiell sparing, i hovedsak slik at pensjonssparing blir behandlet gunstigst. Skattereformen av 1992 tok sikte på å gjennomføre et system med *skattemessig nøytralitet* (se *"Hovedhensyn som ligger bak reformen – Aarbakkegruppens tilråding"* i avsnitt 3.3). Det innebærer at alle former for sparing bør behandles likt. Forskjellen er derfor i strid med prinsippene bak skattereformen. Etter å ha konstatert dette, kan man velge mellom tre konklusjoner:

1. All finansiell sparing bør behandles slik pensjonssparing nå blir behandlet.
2. Både pensjonssparing og annen finansiell sparing bør behandles slik ordinær banksparing nå blir behandlet.
3. Forskjellsbehandlingen av pensjonssparing og annen finansiell sparing bør opprettholdes.

I "*Utgiftsskatt*" i punkt 9.3.3 drøfter utvalget alternativ (1) og konstaterer at det ikke er aktuelt. Valget mellom (2) og (3) krever mer omfattende vurderinger. Disse vurderingene er hovedtemaet i kapitlet; se "*Pensjon og skatt – oversikt over argumentene*" i avsnitt 9.4- "*Individuelle valg, fordeling og rettferdighet*" i 9.6.

9.3.3 Utgiftsskatt

I prinsippet kan all finansiell sparing skattemessig behandles på den måten pensjonssparing nå blir behandlet. Det betyr at den delen av inntekten som blir spart, ikke blir skattlagt. På den andre siden må man betale skatt når man tar ut pengene og bruker dem. Det å ta opp lån er negativ sparing som skal beskattes, men man betaler lånet tilbake av ubeskattede inntekter. Det er ikke skatt på kapitalavkastning og ikke fradragsrett for renteutgifter.

Dette betyr at man betaler skatt av sine utgifter og ikke av sine inntekter. Systemet blir derfor kalt *utgiftsskatt*, mens dagens skattesystem i Norge og i de fleste andre land er basert på inntektsskatt. Utgiftsskatt er en *direkte* skatt. Det er individet eller husholdningen som blir pålagt skatten, og man skal levere selvangivelse e.l. som grunnlag for skattelikningen. Det er mulig å gjøre utgiftsskatten progressiv, slik at man betaler en større andel av sine utgifter i skatt dess høyere de samlede utgiftene er. Utgiftsskatt er noe annet enn *indirekte* skatter, som f.eks. omsetnings-skatt og merverdiavgift. Der er skatten lagt på varen eller omsetningen av denne. En indirekte skatt kan ikke være progressiv i egentlig forstand, men samme effekt kan delvis oppnås ved å ha ulike satser for ulike varer.

Tanken om å erstatte inntektsskatten med utgiftsskatt er viet betydelig oppmerksomhet i økonomisk teori. Ordningen har klare fordeler, først og fremst ved at det blir mer lønnsomt å spare. Skattekommisjonen av 1981 omtalte utgiftsskatt meget positivt, se NOU 1984: 22 "*Tjenestepensjon – Statens Pensjonskasse*" i avsnitt 5.2 (side 109-116). Likevel konkluderte ikke kommisjonen med å foreslå en slik reform, bl.a. fordi det ville kreve utredninger langt utenfor dens mandat og kapasitet. Forslag om å innføre utgiftsskatt ble ikke tatt opp i det videre arbeidet med skattereformen. I *St.meld. nr. 35 (1986-87)*, som fulgte opp utredningen fra skattekommisjonen, heter det at Finansdepartementet «antar at spørsmålet om innføring av utgiftsskatt bør stilles i bero inntil videre, bl.a. fordi en bør konsentrere arbeidet om reformer som synes å ha større praktisk interesse i de nærmeste årene».

Noe av bakgrunnen for denne uttalelsen var at det hadde foregått en internasjonal debatt om utgiftsskatt, og saken hadde vært utredet i flere land. En omfattende svensk utredning, SOU 1986:40, konkluderte med ikke å anbefale utgiftsskatt, først og fremst på grunn av administrative problemer og overgangsproblemer. Videre mente man at en del av de svakhetene ved gjeldende skattesystem som utgiftsskatten tok sikte på å rette opp, kunne rettes minst like godt på annen måte. Hansson (1987) gjør greie for hovedpunktene i utredningen, som trolig også har hatt betydning for utviklingen i Norge.

Vi konstaterer at man i det omfattende utredningsarbeidet som ledet fram til skattereformen, konkluderte med fortsatt å basere skattesystemet på inntektsskatt. Det er helt uaktuelt for dette utvalget å foreslå en så omfattende reform som å gå over til utgiftsskatt. For øvrig antar vi at et slikt forslag ville ligge utenfor mandatet, der det heter at vi skal legge prinsippene i skattereformen av 1992 til grunn for arbeidet.

9.3.4 Særbehandling av pensjonssparing

Det er altså ikke aktuelt med en total omlegging av den skattemessige behandlingen av sparing ved overgang fra inntektsskatt til utgiftsskatt. Dersom prinsippet om skattemessig nøytralitet skal gjennomføres konsekvent, blir konklusjonen at ordningen med skattefradrag for pensjonsinnskudd bør oppheves. Det man skyter inn i en pensjonsordning, eller det arbeidsgiveren skyter inn på ens vegne, må først beskattes, nøyaktig som bankinnskudd må gjøres av beskattede midler. Avkastningen skal beskattes løpende, og det skal betales formuesskatt av verdien av de opparbeidede rettighetene. Til gjengjeld er utbetalt pensjon skattefri, på samme måte som uttak fra bank ikke er skattbar inntekt.

Resonnementet gjelder ikke bare for *private* pensjonsordninger. Som forklart i "[Pensjon som individuell sparing](#)" i punkt 9.3.1 er all oppbygging av pensjonsrettigheter sparing.

Siden folketrygden er obligatorisk og omfatter alle, er det ingen grunn til å inkludere den i diskusjonen. Alt man måtte ønske å oppnå ved endret skattemessig behandling av forhold som har med folketrygden å gjøre, kan i stedet oppnås ved endringer i folketrygdsystemet. For å illustrere dette kan vi f.eks. anta at noen foreslår innført formuesskatt på opparbeidede rettigheter i folketrygden. (Disse rettighetene er reelt sett formue, uansett deres juridiske status.) Etter prinsippet om provenynøytralitet ("[Uendret samlet skattenivå](#)" i punkt 9.2.2) skal de alminnelige skattesatsene da senkes. Man kan ikke tilpasse seg den nye formuesskatten ved å velge å opparbeide mindre rettigheter i folketrygden. Den eneste virkningen av endringen er omfordeling, men man kan oppnå det samme enklere ved å forandre reglene for folketrygden.

Offentlige tjenstepensjonsordninger kan derimot ikke uten videre holdes utenfor diskusjonen om den skattemessige behandlingen av private pensjoner, jf. "[Private og offentlige ordninger](#)" i punkt 9.8.1.

Det systemet for skattlegging av pensjonssparing som er beskrevet ovenfor, bryter sterkt med gjeldende regler i Norge. De aller fleste OECD-land har i hovedsak samme skatteordning som oss både for private pensjonsordninger og for finansiell sparing generelt (se "[Pensjonssystemer i OECD-land](#)" i kapittel 6). Det eneste unntaket later til å være New Zealand, der man konsekvent har gjennomført skattemessig nøytralitet på dette området.

At en ordning gjelder i Norge i dag, taler i seg selv for å holde på den, særlig når det er store problemer og kostnader ved å endre system. Dette gjelder uansett hvordan og hvorfor ordningen i sin tid ble innført. Dersom sterke grunner taler for endring, må likevel hensynet til stabilitet vike. Det er heller ikke avgjørende at de fleste land vi ser det naturlig å sammenlikne oss med, har samme ordning som oss. Vi må gå inn i de substansielle argumentene for å opprettholde eller endre nåværende ordning.

Hvis man foreslår systemet endret, oppstår nye spørsmål man må ta standpunkt til. Vi går ikke inn på dette i detalj, men nevner et eksempel. Endringen ville innebære at den som er med i en tjenstepensjonsordning finansiert av arbeidsgiver, må betale skatt av inntekt som ikke kan disponeres fritt. Dette er i strid med hovedregelen i gjeldende skatterett, som sier at inntekt er skattbar på det tidspunktet den kan disponeres, men det fins allerede i dag visse unntak. Et utredningsutvalg er naturligvis ikke bundet av gjeldende rett; en viktig del av arbeidet er å vurdere om lover bør endres. Vi ser ingen avgjørende prinsipielle eller realøkonomiske argumenter mot å skattlegge inntekt selv om den ikke kan disponeres straks, men det vil oppstå behov for endring av regler på en del andre områder, bl.a. bør lønnsoppgaver og annen informasjon til lønnstakere utformes slik at de ikke får et urealistisk inntrykk av hva de har i disponibel lønn.

9.4 PENSJON OG SKATT – OVERSIKT OVER ARGUMENTENE

I dette avsnittet og i "*Sparing og kapitaldannelse*" i avsnitt 9.5 og "*Individuelle valg, fordeling og rettferdighet*" i 9.6 skal vi gå nærmere inn på argumentene for og mot å opprettholde den spesielle skattemessige behandlingen av pensjonssparing omtalt i "*Skattemessig behandling av sparing*" i punkt 9.3.2. Dersom det skal være en slik ordning, må den avgrenses på en eller annen måte, dvs. man må ta standpunkt til hva som skal regnes som pensjonssparing i forhold til skattereglene. Noen spørsmål om grensene for særbehandlingen blir drøftet i "*Avgrensning av favoriseringen*" i punkt 9.4.2 og i "*Sparing og kapitaldannelse*" i avsnitt 9.5 og "*Individuelle valg, fordeling og rettferdighet*" i 9.6, men vi kommer tilbake til saken i større detalj i "*Utforming av ordninger som gis en gunstig skattemessig behandling*" i kapittel 10.

9.4.1 Forholdet mellom argumentene

Alt henger sammen, og man kan ikke ta standpunkt til et spørsmål uten å se alle relevante argumenter i sammenheng. Likevel skal vi forsøke å ta for oss argumentene ett for ett. Dette gjør framstillingen enklere og mer oversiktlig, noe vi ser som en fordel, særlig fordi vi i alle fall er nødt til å gå inn i ganske kompliserte resonnementer. Separat drøfting av hvert argument er antakelig *nødvendig*; det er ikke mulig å holde oversikten på annen måte. Vi er klar over problemene ved å strukturere diskusjonen på denne måten, og vi vet at det kan lede til misforståelser. Det må understrekes at en konklusjon trukket i samband med drøftingen av ett argument, ikke nødvendigvis er den konklusjonen vi vil trekke alt tatt i betraktning.

Argumentene er delt i to grupper. I "*Sparing og kapitaldannelse*" i avsnitt 9.5 drøfter vi spørsmål som har å gjøre med samlet sparing i økonomien, kapitaldannelse, investering og eierskap. Litt unøyaktig kan dette kalles makroorienterte problemer. Tema for "*Individuelle valg, fordeling og rettferdighet*" i avsnitt 9.6 er mikroorienterte problemer. Der ser vi saken fra individets synspunkt og diskuterer spørsmål som gjelder individuelle beslutninger, fordeling og rettferdighet. Imidlertid er det ingen klar grense mellom de to typene argumenter. Det kan sikkert påvises at vår inndeling ikke er helt konsekvent på alle punkter, uten at det spiller noen rolle.

9.4.2 Avgrensning av favoriseringen

Hvis pensjonssparing skal favoriseres skattemessig, kan det være aktuelt med mange typer regler som avgrenser favoriseringen. Som nevnt drøfter vi dette i detalj i "*Utforming av ordninger som gis en gunstig skattemessig behandling*" i kapittel 10, men det er fire former for avgrensning som er trukket inn i diskusjonen i "*Sparing og kapitaldannelse*" i avsnitt 9.5 og "*Individuelle valg, fordeling og rettferdighet*" i 9.6, og som vi derfor nevner allerede her:

- | | |
|-----|--------------------|
| (a) | Langsiktighet |
| (b) | Forsikringselement |
| (c) | Beløpsgrenser e.l. |
| (d) | Risiko |

Nedenfor er først (a), (c) og (d) diskutert ganske kort. Vi har litt mer å si om (b).

Det er opplagt at pensjonssparing må være langsiktig, selv om kravene til langsiktighet kan utformes på forskjellige måter. Dersom pensjonssparing er skattemes-

sig favorisert uten at det er noe krav om langsiktighet, vil ordningen reelt sett omfatte all finansiell sparing, og da er det bedre å si at det skal være slik. Mens man er i yrkesaktiv alder, må hovedregelen være at penger spart til pensjon innen skattemessig favoriserte ordninger ikke kan disponeres. Eventuelle unntak må være få og nøye spesifisert. Det kan være mer tvil om hvor strenge krav til langsiktig binding som bør gjelde etter at man har gått av med pensjon, jf. "*Forsikringsselement og bindingstid*" i avsnitt 10.3.

Beløpsgrenser innebærer at man ikke kan spare så mye man vil til pensjon innenfor skattemessig favoriserte ordninger. Også her kan de nærmere reglene utformes på mange måter, noe vi kommer tilbake til i "*Begrensning på pensjonssparingen*" i avsnitt 10.6.

Bør spareren stå fritt til å avgjøre hvordan pensjonssparingen skal plasseres og hvilken grad av sikkerhet som skal kreves, eller bør myndighetene stille krav på dette punktet? Temaet er behandlet i "*Finansiell risiko*" i avsnitt 10.5.

I drøftingen av forsikringsselementet skiller vi mellom tidsrommet før og etter man går av med pensjon.

Betrakt først en yrkesaktiv som sparer til pensjon i en finansinstitusjon, og som får valget mellom to kontrakter som er strukturelt forskjellige på ett punkt: Hva skjer med kapitalen dersom spareren dør før pensjonsalderen? Vi kan tenke på denne kapitalen som en form for arv. For enkelhets skyld ser vi bort fra etterlattepensjon. Det er da to muligheter:

- (1) Kapitalen tilfaller dødsboet
- (2) Kapitalen tilfaller finansinstitusjonen

Alternativ (2) inneholder et forsikringsselement. Dersom ekvivalensprinsippet gjelder (se "*Ulike typer forsikringskontrakter*" i punkt 4.3.2), blir pensjonen under ellers like vilkår høyere ved (2) enn ved (1) for den som overlever til pensjonsalderen. Det som skjer ved (2), er at «arven» etter den som dør før pensjonsalderen, som formelt og umiddelbart tilfaller finansinstitusjonen, reelt og i siste instans blir fordelt på de øvrige medlemmene av forsikringsordningen.

Etter at man er gått av med pensjon, er livsvarig livrente den ordningen som inneholder størst forsikringsselement. I motsatt ende av skalaen finner vi utbetalinger begrenset i tid og med garanti, dvs. at gjenværende kapital tilfaller boet dersom den forsikrede dør før alt er betalt.

Spørsmålet for oss er om myndighetene bør preferere visse typer kontrakter framfor andre, slik at det f.eks. blir krevd forsikringsselement for at pensjonssparing skal være skattemessig favorisert.

9.5 SPARING OG KAPITALDANNELSE

Følgende resonnement virker umiddelbart plausibelt:

Det er en fordel for samfunnet at sparingen øker, for da kan vi bygge opp mer kapital og styrke vekstkraften i økonomien. Dersom pensjonssparing er skattemessig gunstig behandlet, vil folk drive slik sparing i større grad enn de ellers ville ha gjort, og landets samlede sparing øker. Pensjonssparing er spesiell fordi den er langsiktig og gir grunnlag for langsiktige investeringer, som i særlig sterk grad bidrar til økonomisk vekst. Konklusjonen er at den skattemessige favoriseringen av pensjonssparing bør opprettholdes.

Det kan hende dette er riktig, men argumentet bygger på en rekke kompliserte sammenhenger, og noen av dem er ganske usikre. I dette avsnittet skal vi diskutere disse sammenhengene nærmere.

9.5.1 Sparing, investeringer og fordringer

Den som *sparer*, endrer dermed sin *formue*. Sparingen kan være positiv eller negativ, så formuen kan gå opp eller ned. For enkelhets skyld ser vi foreløpig bort fra konsumkapital og tilhørende sparing. (Dette kommer vi tilbake til i "[Selektiv stimulering](#)" i punkt 9.5.4.) Landets formue består under denne forutsetningen av realkapital og fordringer på utlandet. Innenlandske fordringer utlikner hverandre og har ikke betydning. De netto fordringene på utlandet kan være positive eller negative; landet kan alt i alt ha penger til gode eller ha netto gjeld. Dersom et fenomen eller et tiltak fører til at sparingen blir større enn den ellers ville ha vært, blir formuen etter hvert høyere enn den ellers ville ha vært, og dermed må enten realinvesteringene eller de netto fordringene på utlandet øke. Tilsvarende gjelder dersom noe fører til at sparingen går ned.

De beregningene som er utført for utvalget ved hjelp av modellen OVERMOD (se "[Presentasjon av den overlappende generasjonsmodellen OVERMOD](#)" i avsnitt 8.4), er basert på en forutsetning om at realinvesteringene i Norge ikke avhenger av sparingen her i landet, slik at endret sparing i sin helhet vil slå ut i endrede fordringer på utlandet. Dersom økonomien er fullstendig åpen og man ser bort fra endringer i valutakursen, tilsier økonomisk teori at det vil være slik. Ifølge teorien blir da realinvesteringene og dermed realkapitalen bestemt av investeringsmulighetene i Norge og av markedets avkastningskrav. Det siste er igjen bestemt av det internasjonale rentenivået, som ikke blir merkbart påvirket av hvor mye som blir spart i et lite land som Norge.

I praksis er ikke økonomien helt åpen i den forstand uttrykket her er brukt, selv om ingen lover og reguleringer hindrer fri flyt av kapital over landegrensene. Under ellers like forhold er det lettere for en investor å vurdere et investeringsprosjekt i eget land enn i utlandet. Avstanden til utlandet er større ikke bare fysisk, men også kulturelt og på andre måter. De fleste vil bare investere i utlandet dersom de der kan få en avkastning som *med en viss margin* overstiger avkastningen på innenlandske investeringer. Full åpenhet innebærer derimot at selv den minste forskjell i avkastning får kapitalen til å bevege seg. Derfor er det grunn til å tro at økt sparing i Norge til en viss grad vil slå ut i økt realkapital her i landet, men dess mer åpen og internasjonalisert økonomien blir, dess svakere er denne effekten.

Enkelte investorer, særlig de største, kan ønske å fordele sine investeringer mellom flere land for å spre risikoen. I så fall kan de tenkes å gjøre noen investeringer i utlandet selv om avkastningen der er *lavere* enn hjemme. Dette rokker likevel ikke ved konklusjonen om at det er en viss, men trolig svak, sammenheng mellom innenlandsk sparing og innenlandske realinvesteringer.

Vi betrakter den norske økonomien som tilnærmet åpen. Derfor regner vi med at endret sparing i hovedsak vil slå ut i fordringene på utlandet og bare i liten grad påvirke innenlandske realinvesteringer.

Formuen på et visst framtidig tidspunkt avhenger av formuen i dag og sparingen fra i dag til det aktuelle tidspunktet. Dess lengre denne perioden er, dess mindre relativ betydning får dagens formue og dess viktigere blir nivået på sparingen. Vi er først og fremst opptatt av langsiktige effekter. Derfor er det sparingen på lang sikt som er viktig, mens formuen i dag spiller mindre rolle.

Det er mulig bevisst å bruke opp- og nedbygging av fordringer på utlandet som et middel for overføring mellom generasjonene. Derfor er det ikke nødvendigvis

noe galt i at fordringene går ned i visse perioder, og man kan leve med at de er negative, altså at landet har netto utenlandsgjeld. Dersom sparingen systematisk og over lang tid er for lav, vil det derimot oppstå problemer. I en tilnærmet åpen økonomi vil problemene komme til uttrykk i en stadig økende utenlandsgjeld. Det er ikke nødvendig for utvalget å gå inn på de negative konsekvensene dette i sin tur kan få. Vi nøyer oss med å konstatere at for lav sparing i lengden vil føre til store økonomiske problemer.

Vi har konsentrert oppmerksomheten om *samlet* sparing og formue. I mange sammenhenger har det også betydning hvordan sparing og formue er fordelt mellom offentlig og privat sektor og mellom ulike grupper innen privat sektor, men det som er sagt ovenfor holder uavhengig av slike fordelingsspørsmål.

9.5.2 Omfanget av sparingen

Er den offentlige og private sparingen i Norge til sammen for lav? Man kan ikke svare på dette spørsmålet uten å ha en mening om hva «for lav» sparing er, altså hvor høy sparingen *bør* være. Det avhenger av en rekke forhold, deriblant befolkningens tidspreferanser, dvs. hvordan folk avveier forbruk nå mot forbruk siden.

Dersom man helt og fullt tror på forutsetningene om individuell rasjonalitet og perfekt fungerende markeder, og dersom staten ikke griper inn i markedet på andre måter, vil svaret definitivt være nei. Folk sparer det de vil spare, og det er ingen grunn til at staten skal forsøke å påvirke disse beslutningene. Dersom sparingen er lav, betyr det at mange prioriterer forbruk i dag høyt i forhold til forbruk lenger fram i tid, og det må respekteres.

Det kan reises tungtveiende innvendinger mot et slikt resonnement, bl.a. fordi det kommer i konflikt med hensynet til miljøet og til framtidige generasjoner. Dette temaet lar vi ligge, siden det har liten relevans for vårt mandat.

Derimot griper det offentlige inn i markedet på en måte som kan ha betydning. Den obligatoriske folketrygden er ikke fondsbasert. De yrkesaktive betrakter sin oppbygging av rettigheter i folketrygden som sparing til alderdommen, og individuelt sett er dette en helt korrekt oppfatning (jf. "*Pensjon som individuell sparing*" i punkt 9.3.1). Folk vil derfor spare mindre på annen måte enn de hadde gjort hvis folketrygden ikke hadde funnes. Sett fra samfunnets synspunkt skjer det imidlertid ikke sparing når det blir opparbeidet rettigheter i folketrygden, eller sparingen er i hvert fall ikke tilstrekkelig til å motsvare oppbyggingen av rettigheter. Altså blir den samlede offentlige og private sparingen i samfunnet lavere enn den ville ha vært om det ikke hadde funnes noe folketrygdsystem, og derfor sannsynligvis lavere enn befolkningens preferanser skulle tilsi.

Når vi sier at det ikke, eller bare i liten grad, skjer sparing som motsvarer oppbyggingen av rettigheter i folketrygden, er ikke poenget først og fremst at det som heter *Folketrygdfondet* er mindre enn forpliktelsene. Dette betyr ikke så mye dersom det offentlige på andre måter sparer nok til å dekke sine forpliktelser, inkludert folketrygdens forpliktelser overfor de pensjonsberettigede. Det viktige er forholdet mellom samlet offentlig sparing og offentlige forpliktelser.

For øvrig viser vi til diskusjonen i "*Teorier for privat sparing og arv*" i avsnitt 8.2 om privat sparing og arv og i "*Realøkonomiske virkninger av et folketrygdsystem*" i avsnitt 8.3 om realøkonomiske virkninger av folketrygdsystemet; se særlig "*Virkninger av offentlige finansierte pensjonssystemer på privat sparing*" i punkt 8.3.2 og "*Pensjonssystemer finansiert med løpende inntekt – mer generelt om virkninger på sparing.*" i 8.3.4 om virkningene på privat sparing av at folketrygden eksisterer. Sammenhengene er ganske kompliserte. Likevel må man kunne konkludere med at eksistensen av et pensjonssystem finansiert med løpende inntekter med-

fører redusert privat sparing, men styrken i sammenhengen er usikker. Noen anslag fra forskjellige land er referert i "*Kort om empiri*" i punkt 8.3.5.

I den videre drøftingen legger utvalget til grunn at eksistensen av et folketrygd-system som ikke er fondsbasert, fører til redusert privat sparing. Vi tar det også for gitt at det er en overordnet målsetting å sikre tilstrekkelig sparing totalt sett. Den mest direkte og naturlige løsningen på dette problemet ville være å kompensere for den reduserte private sparingen ved å øke offentlig sparing. Dersom man skulle løse problemet fullt ut på denne måten, ville det kreve betydelig skatteøkning eller tilsvarende reduksjon i offentlig forbruk, og det ville medføre omfordeling både innen og mellom generasjonene. Av disse og andre grunner kommer denne løsningen neppe på tale. En nest beste løsning kunne kanskje være overgang til utgiftsskatt (jf. "*Utgiftsskatt*" i punkt 9.3.3), som generelt vil stimulere til mer privat sparing, men det er heller ikke et aktuelt forslag. Vi må lete etter andre virkemidler.

Å favorisere pensjonssparing kan være et slikt virkemiddel. Et alternativ kan være å stimulere all privat sparing ved å gjøre endringer innenfor gjeldende system med inntektsskatt. Det kan skje på flere måter. Disse er omtalt i "*Oppsummering*" i punkt 9.5.5.

9.5.3 Langsiktige og kortsiktige investeringer

I resonnementet som innledet "*Sparing og kapitaldannelse*" i avsnitt 9.5, er det lagt vekt på at pensjonssparing er langsiktig og derfor gir grunnlag for langsiktige investeringer. For at dette skal være relevant, må for det første langsiktige investeringer være spesielt viktige, og for det andre må det være sammenheng mellom langsiktighet i sparing og i investering. *Langsiktige realinvesteringer* betyr anskaffelse av kapitalutstyr som varer lenge. Kraftverk er et typisk eksempel på dette. Når verket er bygd, står det der og produserer strøm i 50 år eller mer.

Det er ikke alle deler av næringslivet som har behov for langsiktige investeringer for å være produktive. En bonde som må låne for å finansiere såkornet, trenger ikke et langsiktig lån. Avlingen kan høstes ca. et halvt år etter at kornet er sådd, og da kan lånet betales tilbake. Det er mulig bonden vil ønske langsiktig finansiering til gjentatte innkjøp av såkorn, men teknologien krever ikke dette.

Noen virksomheter er nærmest av «kraftverk»-typen, mens andre ligger nærmere «såkorn»-typen. Samfunnet har behov for langsiktige realinvesteringer, men det er feil å konsentrere oppmerksomheten ensidig om dette.

Når det gjelder sammenhengen mellom langsiktig sparing og langsiktige realinvesteringer, minner vi først om de generelle merknadene i "*Sparing, investeringer og fordringer*" i punkt 9.5.1 om sammenhengen mellom innenlandsk sparing og realinvestering. Under visse idealiserte forutsetninger er det ingen slik sammenheng, og i praksis antar vi at sammenhengen er relativt svak.

Selv om man regner med at samlet realinvestering i landet avhenger av samlet sparing, er det ingen direkte sammenheng mellom langsiktighet hos de personene som sparer og langsiktighet i de investeringene som blir gjort mulige av sparingen. Dersom investeringen blir gjort av et børsnotert selskap som skaffer seg kapital fra aksjemarkedet, skulle ikke sparernes tidshorisont spille noen rolle. Denne har betydning for aksjens omløpshastighet, men ikke for selskapets mulighet for å investere langsiktig. Det kan tenkes at kortsiktighet hos aksjonærene smitter over på ledelsen og hindrer den i å legge langsiktige planer. Dersom aksjen er likvid og lett omsettelig, er det ingen grunn til å vente en slik sammenheng. En utålmodig aksjonær kan når som helst selge sine aksjer, og kursen blir bestemt av markedets tro på selskapets muligheter på lang sikt.

Når vi ser bort fra direkte investering i aksjer, vil det mellom sparing og investering vanligvis stå en formidler, dvs. en bank, et forsikringsselskap, et aksjefond e.l., som kan transformere kortsiktig sparing til langsiktig investering eller omvendt. På den ene siden kan en bank gi *noen* langsiktige lån selv om *alle* dens innskudd er kortsiktige. På den andre siden kan formidleren gjøre kortsiktige plasseringer selv om den har skaffet seg kapital fra personer som sparer langsiktig.

Det er likevel grunn til å tro at det er en viss sammenheng mellom langsiktigheten av sparing og investering. Hvis den langsiktige sparingen øker med en krone, vil de langsiktige investeringene øke, men ikke med så mye som en krone. For det første er de formidlende institusjonene av ulike type, og det er en tendens i retning av at de som spesialiserer seg på å motta langsiktige innskudd, også gjør langsiktige utlån. For det andre er det grunn til å tro at hver institusjon ønsker et visst samsvar mellom løpetidene på sine aktiva og passiva. Styrken av sistnevnte effekt avhenger av en rekke økonomiske, juridiske og institusjonelle forhold. F.eks. medfører flytterett for pensjonssparing at det som for spareren er langsiktig, ikke nødvendigvis er en langsiktig og stabil passivapost for institusjonen som forvalter midlene, men i denne sammenhengen må vi huske at flytterett ikke automatisk fører til mye flytting.

9.5.4 Selektiv stimulering

Argumentene i "*Omfanget av sparingen*" i punkt 9.5.2 og "*Langsiktige og kortsiktige investeringer*" i 9.5.3 forutsetter at man ønsker å øke sparingen generelt eller den langsiktige sparingen spesielt. I dette punktet skal vi diskutere et litt annet argument for å stimulere pensjonssparing. Dette argumentet er i prinsippet uavhengig av hva man måtte mene om nivået på den samlede sparingen i økonomien.

Individer og husholdninger står overfor valget mellom å investere i finanskapital (bankinnskudd, aksjer, pensjonsrettigheter m.m.) eller konsumkapital (hus, bil, hytte osv.). I praksis er det mindre skatt på konsumkapital og avkastningen på denne. Man kan bruke penger på å pusse opp boligen og dermed øke dens verdi, uten at det umiddelbart vil slå ut i likningsverdien og beskatningen. Det kan gi en vridning bort fra finanssparing. Sammenliknet med situasjonen med et virkelig nøytralt skattesystem, blir finanssparingen redusert og sparingen i konsumkapital økt. En slik vridning leder til et samfunnsøkonomisk tap.

Dersom man regner dette som et problem, bør man primært søke å løse det direkte ved å sørge for korrekt verdsetting av konsumkapital og reell skattlegging av avkastningen. På dette punktet kan vårt nåværende skattesystemet sikkert forbedres, men det er langt fra mulig å fjerne enhver vridning.

Man kan korrigere for vridningen ved å gi individer og husholdninger en stimulans til finansiell sparing. Dette kan man tenke seg gjort ved å innføre et formelt skille i skattesystemet mellom finansiell sparing og sparing i konsumkapital, med lavere skattesatser for finanssparing og avkastningen på den, men det er vanskelig å gjennomføre dette i praksis. Derfor kan det være aktuelt å se seg om etter muligheter for selektiv stimulering av visse former for finansiell sparing.

Problemet med selektiv stimulering er mulighetene for *arbitrasje*. Man risikerer at individene ikke øker sin samlede finansielle sparing på grunn av den selektive stimulansen, men flytter penger fra en form for sparing til en annen for å nyte godt av skattefordelen. En annen mulighet er at de formelt sett sparer, men tar opp tilsvarende lån med (formell eller uformell) sikkerhet i sparekapitalen. Dermed skjer det reelt sett ingen sparing, men skattefordelen blir innkassert. Ulike former for arbitrasje er drøftet nærmere i "*Forsikring og skatteplanlegging*" i avsnitt 4.6. Der er det også forklart under hvilke omstendigheter mulighetene for arbitrasje fører til at

selektiv stimulering ikke har noen virkning på samlet sparing, og når stimuleringen har en viss effekt.

Fins det spareformer som kan favoriseres uten at det oppstår store muligheter for arbitrasje? Her er det mulig pensjonssparing peker seg ut. Krav om langsiktighet gjør det mindre attraktivt å flytte midler fra en ubundet spareform til pensjonssparing. Beløpsgrensene for pensjonssparing vil for de flestes vedkommende formodentlig overstige sparingen, og dermed vil favoriseringen av denne spareformen ha betydning for samlet sparing. Det må ikke være mulig å stille pensjonsrettigheter som formell sikkerhet for lån. Likevel kan en långiver ta hensyn til slike rettigheter i vurderingen av en kundes kredittverdighet. Når pensjonssparingen er bundet på svært lang sikt, er det vanskelig å tro at dette vil bety mye for långiveren. Den som gir boliglån til en 30-åring, krever garanti for punktlig betaling av renter og avdrag og kan ikke vente til debitor når aldersgrensen og mottar pensjon.

9.5.5 Oppsummering

I "*Omfanget av sparingen*" i punkt 9.5.2 – 9.5.4 har utvalget trukket fram argumenter som kan tale for at man av hensyn til den samlede sparingen i landet eller sammensetningen av denne bør opprettholde den skattemessige favoriseringen av pensjonssparing. Hvor overbevisende er disse argumentene? Hvilke konsekvenser får de eventuelt for avgrensningen av de spareformene som skal være favorisert?

Det er vanskelig å se hensynet til langsiktig sparing og kapitaldannelse som et særlig sterkt argument for skattemessig favorisering av pensjonssparing. Som forklart i "*Forsikring og skatteplanlegging*" i avsnitt 4.6 er det ikke en gang sikkert at samlet sparing i økonomien øker når en bestemt spareform blir favorisert. Det eksempelet som er brukt for å vise at det motsatte kan skje, er imidlertid basert på at favoriseringen medfører reduserte inntekter for det offentlige. Når utvalget vurderer ulike ordninger, skal de sammenliknes under forutsetning av provenynøytralitet (se "*Uendret samlet skattenivå*" i punkt 9.2.2). Det er ikke klart at gunstig behandling av pensjonssparing fører til større sparing enn tilsvarende reduksjon i andre skatter. Utvalget mener at resonnementene i "*Omfanget av sparingen*" i punkt 9.5.2 og "*Langsiktige og kortsiktige investeringer*" i 9.5.3 har relevans, men er i tvil om de utgjør sterke argumenter for skattemessig favorisering av pensjonssparing.

Det er mulig resonnementet i "*Selektiv stimulering*" i punkt 9.5.4 i denne sammenhengen har større vekt. Dette avhenger imidlertid av en rekke usikre faktorer, bl.a. hvordan konsumkapital *de facto* blir behandlet i skattesystemet.

Vi minner igjen om at alle forslag skal vurderes under forutsetning av provenynøytralitet. I stedet for å favorisere pensjonssparing, kan man gjøre endringer i skattesystemet som stimulerer all sparing, eller all finansiell sparing. Dette kan skje på flere måter. Det er mulig å fjerne eller redusere formuesskatten, men det har etter manges mening uheldige fordelingsmessige virkninger. Man kan redusere skatten på kapitalinntekt, men da øker forskjellen mellom skattesatsene for kapital- og lønnsinntekt, og det har sine uheldige sider. Ytterligere en mulighet er å redusere skatten på all inntekt. Det kan virke som et svært lite treffsikkert virkemiddel, men det vil trolig medføre økt privat sparing.

Den som vil opprettholde den skattemessig gunstige behandlingen av pensjonsordninger fordi det leder til økt sparing, må gjøre det sannsynlig at dette virkemiddelet er bedre enn *alle* andre som er tilgjengelige, inkludert de som nå er nevnt.

Dersom argumentet diskutert i "*Langsiktige og kortsiktige investeringer*" i punkt 9.5.3 overhodet taler for å opprettholde en skattemessig gunstig behandling av pensjonssparing, er det fordi denne sparingen er langsiktig. Altså må langsiktig binding være et krav for å nyte godt av favorisering. Diskusjonen gir ikke grunnlag

for å stille andre krav. Argumentet fra "*Selektiv stimulering*" i punkt 9.5.4 taler for å stille krav som reduserer mulighetene for arbitrasje. Langsiktig binding er ett slikt krav.

9.5.6 Langsiktig eierskap

Utvalget skal ifølge mandatet uttale seg om virkningen av privat pensjonssparing på langsiktig eierskap i norsk næringsliv.

Vi viser igjen til diskusjonen i "*Sparing, investeringer og fordringer*" i punkt 9.5.1. Dersom økonomien er fullstendig åpen, vil lav innenlandsk sparing slå ut i reduserte netto fordringer på utlandet, men ikke påvirke realinvesteringene i Norge. Mer realistiske forutsetninger om graden av åpenhet i økonomien fører ikke til vesentlige endringer i resonnementet nedenfor. Hvis sparingen i Norge er lav over lang tid, vil konsekvensen nødvendigvis bli at en stor del av realkapitalen blir overtatt av utlendinger. Dette kan skje direkte ved at kapitalutstyr blir kjøpt opp eller ved at utlendinger investerer i Norge, eller indirekte ved at bedrifter som formelt er norske, eier realkapitalen, men disse bedriftene er eid av utlendinger. Forskjellen kan ha en viss betydning for norske myndigheters mulighet for å styre og regulere virksomhetene, men er ikke realøkonomisk viktig. I og for seg er utenlandsk eierskap til norsk realkapital forenelig med de fleste allment aksepterte målsettinger for økonomisk politikk, så som full sysselsetting, økonomisk vekst, miljøvennlig utnyttning av naturen, opprettholdelse av sosiale velferdsordninger og rettferdig fordeling. Likevel er det ikke tvil om at norske myndigheter vil se det som uheldig om utenlandske eierinteresser blir svært dominerende. Vi sier egentlig ikke her noe annet enn det vi allerede har sagt i "*Sparing, investeringer og fordringer*" i punkt 9.5.1, nemlig at lav samlet sparing har uheldige virkninger. Der la vi vekt på at konsekvensen blir økt utenlandsgjeld, men det og utenlandsk overtakelse av norsk realkapital er to sider av samme sak.

Det blir ofte gjort gjeldende at det er viktig for næringslivet med bedriftseiere som har et langsiktig perspektiv, og er villige til å sitte lenge med eierinteressene. Det kan gjøre bedriften bedre i stand til å foreta langsiktige, produktive investeringer, uten nødvendigvis å være forpliktet til å skaffe eierne høy avkastning på kort sikt. I denne sammenhengen spiller det prinsipielt ingen rolle om eierne er norske eller utenlandske, men det kan kanskje hevdes at norske eiere i gjennomsnitt vil vise større langsiktighet og tålmodighet overfor norsk næringsliv enn utlendinger.

Som påpekt i "*Langsiktige og kortsiktige investeringer*" i punkt 9.5.3 spiller eiernes tidshorisont liten rolle for børsnoterte selskaper med lett omsettelige aksjer. Derimot har den samlede tilgangen av kapital til aksjemarkedet betydning for hvor lett omsettelige aksjene faktisk er. Omfanget av privat pensjonssparing og reglene om plassering av kapitalen kan påvirke likviditeten i aksjemarkedet. Et større, mer likvid og generelt bedre fungerende aksjemarked gjør det lettere for bedriftene å reise egenkapital som grunnlag for langsiktige investeringer. Det formelle eierskapet vil derimot bli *mer kortsiktig* når aksjemarkedet blir mer likvid. Det er en fordel for selskapet at aksjonærene lett kan få solgt sine aksjer. Vi viser igjen til resonnementene i "*Langsiktige og kortsiktige investeringer*" i punkt 9.5.3. En utålmodig aksjonær behøver ikke kreve at bedriftsledelsen opptre kortsiktig, men kan selge sine aksjer til en kurs bestemt av markedets tro på selskapets langsiktige muligheter.

Økt mulighet for pensjonssparing i aksjer vil øke innslaget av institusjonelle investorer i det norske aksjemarkedet, i og med at slik sparing normalt vil gå via en formidler, f.eks. et aksjefond. (Det er mulig man bør stille krav om at skattemessig favorisert pensjonssparing i aksjer går via en formidler, men selv uten et slikt krav, vil dette sannsynligvis være det vanlige.) Sammenliknet med private småaksjonæ-

rer har institusjonelle investorer større mulighet til og sterkere motiv for å følge med i selskapenes virksomhet og utgjøre et kritisk korrektiv til ledelsen. Dette kan være en fordel for næringslivet. Likevel vil det ha sine uheldige sider om en enkelt institusjonell investor får en dominerende posisjon i et børsnotert aksjeselskap. Det bør være regler som begrenser dette, og slike regler fins i dag. Selv om en investor holder seg innenfor grensene for eierskap i hvert enkelt børsnotert selskap, kan den bli en svært stor aktør i aksjemarkedet som helhet, og det kan også være uheldig. Reglene om hvem som kan tilby pensjonssparing, altså opptre som formidlere slik dette ordet er brukt i "*Langsiktige og kortsiktige investeringer*" i punkt 9.5.3, vil påvirke antallet institusjonelle investorer. Utvalget foreslår en utvidelse av gruppen av tilbydere i forhold til dagens regler, jf. "*Hvem bør kunne tilby pensjonssparing*" i avsnitt 10.4.

Sparekapital fra pensjonsordninger vil neppe i særlig grad bli plassert som egenkapital i ikke-børsnoterte selskaper. Dette er en type investeringer som ofte vil ha høy risiko, eller som i hvert fall blir oppfattet som risikofylte, og sikkerhet er viktig ved pensjonssparing. Det kan være aktuelt å kreve at en pensjonsordning, for å bli skattemessig gunstig behandlet, ikke utsetter seg for stor finansiell risiko, jf. moment (d) i "*Avgrensning av favoriseringen*" i punkt 9.4.2 og nærmere drøfting i "*Finansiell risiko*" i avsnitt 10.5.

Alt i alt ser ikke utvalget hensynet til langsiktig eierskap i norsk næringsliv som noe selvstendig moment av betydning i diskusjonen av private pensjonsordninger. Faren for at lav samlet sparing vil føre til utstrakt utenlandsk overtakelse av norsk realkapital, supplerer argumentasjonen fra "*Sparing, investeringer og fordringer*" i punkt 9.5.1 uten å tilføre noe nytt. Reglene for pensjonssparing kan påvirke likviditeten i aksjemarkedet og innslaget av institusjonelle investorer. Dette kan ha betydning for egenkapitaldannelsen og for hvordan aksjemarkedet fungerer, men man kan vanskelig si at det har noe å gjøre med spørsmålet om langsiktig eierskap.

9.6 INDIVIDUELLE VALG, FORDELING OG RETTFERDIGHET

Utvalget skal i dette avsnittet drøfte forskjellige momenter som tar utgangspunkt i individets situasjon og individuelle beslutninger. Bortsett fra dette er det ikke noen direkte sammenheng mellom punktene nedenfor. Derfor har vi ikke gitt noen samlet oppsummering. Konsekvensene for reglene om avgrensning av skattemessig favoriserte pensjonsordninger, jf. "*Avgrensning av favoriseringen*" i punkt 9.4.2, er drøftet på slutten av hvert punkt.

9.6.1 Kortsynte individer

Bør staten ha en *pensjonspolitik*k? Bør det være en oppgave for det offentlige å sørge for at *behovet* for pensjonssparing blir dekket? I offentlig debatt hører man ofte uttalelser som innebærer et bekreftende svar på disse spørsmålene, men det er ikke alltid klart hva som nøyaktig er ment.

Under de forutsetningene som er gjort i "*Individuell rasjonalitet*" i punkt 9.2.5, er svaret nei. Borgerne bør selv bestemme om de vil gi avkall på forbruk i dag for å øke mulighetene for forbruk i pensjonsalderen. Dersom det er behov for pensjonssparing, vil dette slå ut i etterspørsel, og i et fritt marked vil det oppstå tilbud som dekker etterspørselen.

Her har vi likestilt behov med observert etterspørsel. Det sier ikke alt om saken. Den som i dag legger liten vekt på pensjonssparing, kan siden komme til å angre.

I utgangspunktet forutsetter økonomisk rasjonalitet at individuelle preferanser er stabile og konsistente. Dersom preferansene virkelig er stabile og det ikke har

kommet ny informasjon, gir det ikke mening å tale om at man angrep på det man har gjort. I pensjonsalderen vil man fortsatt mene at den beslutningen man tok i yngre år, var den riktige. Likevel kan man selvsagt som pensjonist *ønske* at man ikke hadde brukt alle pengene som ung og i stedet spart til alderdommen, men det står prinsipielt ikke i noen annen stilling enn at noen og hver kan ønske seg høyere inntekt enn man faktisk har.

Imidlertid er det en realitet at preferanser kan forandre seg. Dette gjør begrepet rasjonalitet problematisk. Hvilke preferanser skal legges til grunn når man spør om en handling er rasjonell? Kanskje man bør betrakte en og samme person, som på ulike tidspunkter har forskjellige preferanser, som flere individer med til dels motstridende interesser. Det kan være mye å si om dette temaet, men vi går ikke inn på det i detalj. En innsiktsfull og underholdende framstilling av dette og andre problemer med begrepet rasjonalitet er gitt i Elster (1979).

Det er altså grunn til å tro at mange, i hvert fall i unge år, ikke er opptatt av alderdommens problemer og derfor legger liten vekt på pensjonssparing eller oppbygging av rettigheter til pensjon. Det er fullt forståelig om unge mennesker tenker mer på forhold som ligge nærmere i tid. De holder seg til Bergprekenens ord (Matt 6,34): «Så vær ikke bekymret for morgendagen; morgendagen skal bekymre seg for seg selv. Hver dag har nok med sin egen plage.»

Situasjonen er at deler av den yrkesaktive befolkningen har en individuell tidshorisont som er kortere enn det samfunnet mener er riktig og fornuftig. Derfor ønsker samfunnet å tvinge eller anspore til mer langsiktig planlegging og større sparing til pensjonsalderen enn det folk på egen hånd ville ha valgt. Dette er paternalisme i ren forstand: Samfunnet setter seg til dommer over den enkeltes private beslutninger.

På grunnlag av det som er sagt ovenfor, mener utvalget at denne formen for paternalisme er berettiget. Dersom vi følger opp tanken om å betrakte en person med skiftende preferanser som flere forskjellige individer, er det for øvrig ikke nødvendig å påberope seg ren paternalisme for å begrunne konklusjonen. Dersom pensjonssparing er frivillig og ikke stimulert spesielt, har «personen som yrkesaktiv» nær sagt all makt i konflikten med «personen som pensjonist». Det staten gjør, er å gripe inn i denne konflikten for å beskytte den svakeste parten. Det er en tradisjonell og allment akseptert oppgave for staten å gripe regulerende inn i konflikter mellom individer, bl.a. for å hindre at de sterke utbytter de svake.

Enkelte lesere vil muligens oppfatte denne diskusjonen som helt unødvendig og nærmest anstaltmakeri. Det må da være en selvfølge, vil noen kanskje hevde, at staten bør anspore til ansvarlighet og langsiktig sparing hos individene. Utvalget er ikke enig i at man kan ta så lett på saken. Utgangspunktet bør være at samfunnet respekterer individuelle preferanser og regner med at folk vet sitt eget beste. Avvik fra dette krever en spesifikk begrunnelse, som vi mener å ha gitt i diskusjonen ovenfor.

Den obligatoriske folketrygden er i stor grad begrunnet på denne måten. Er disse hensynene «brukt opp» i og med at vi har folketrygden? Det kan ikke gis noe entydig svar på dette. Det er i hvert fall mulig å hevde at argumentene rekker videre og kan begrunne ordninger som stimulerer til privat pensjonssparing ut over det obligatoriske.

Dersom man legger vekt på det paternalistiske argumentet for skattemessig favorisering av pensjonssparing, er det klart at man bør kreve at sparingen er bundet på lang sikt. Det kan også være grunn til å legge begrensninger på den enkeltes rett til å plassere pensjonssparing i finansobjekter med stor risiko.

9.6.2 Forsikringsselement

Diskusjonen i "*Kortsynte individer*" i punkt 9.6.1 gjaldt bare en side av individenes preferanser, nemlig tidshorisonten. Kan det finnes grunner til at samfunnet bør overprøve også andre aspekter ved preferansene?

En mulig kandidat er holdningen til risiko. Er det så at folk ikke tar inn over seg at risiko eksisterer eller har en ansvarsløs holdning til risiko, slik at de forsikrer seg mindre enn det som *ut ifra hensynet til dem selv* er ønskelig? På visse områder av samfunnslivet er det kanskje grunn til å svare bekreftende på dette, men neppe når det gjelder pensjonssparing.

Vi illustrerer saken med et par eksempler. I utgangspunktet kan en yrkesaktiv som sparer til pensjon, velge en kontrakt som inneholder eller ikke inneholder forsikringsselement, jf. framstillingen i "*Avgrensning av favoriseringen*" i punkt 9.4.2, der det er alternativ (2) som har forsikringsselementet. Det er vanskelig å se legitime grunner til at samfunnet av hensyn til personen selv skal gripe inn i valget mellom disse alternativene. Betrakt deretter en person som er i ferd med å gå av med pensjon og som har en sparekapital. Denne blir brukt til å kjøpe en kontrakt som gir utbetalinger i ti år hvis pensjonisten lever så lenge, men det er to alternativer når det gjelder hva som skjer med gjenværende kapital hvis vedkommende dør tidligere. (Det er viktig at de alternative kontraktene har samme varighet, slik at spørsmålet om tidshorisont ikke kommer inn i bildet.) Kapitalen kan tilfalle dødsboet eller forsikrings-selskapet. I siste tilfelle fins det et forsikringsselement, kapitalen vil til slutt tilfalle de øvrige deltakerne i forsikringsordningen, og under ellers like forhold blir de årlige utbetalingene høyere enn ved første alternativ. Her er det heller ingen grunn til at samfunnet skal gripe inn i det individuelle valget av kontraktsform.

Det må understrekes at utgangspunktet er at samfunnet *ikke* bør opptre paternalistisk. Det er ikke nødvendig å begrunne dette særskilt i det konkrete tilfellet. Den som går inn for paternalisme, må derimot ha en spesifikk argumentasjon.

9.6.3 Ugunstig tilpasning

Den allmenne moralen i vårt samfunn tilsier at vi ikke lar noen borger lide ren nød. Den som ikke selv har spart til alderdommen, vil likevel få en viss støtte, avhengig av hvor dårlig det står til. Det kan dreie seg om ren veldedighet, men offentlige ordninger som f.eks. sosialhjelp kan også komme inn. Vi kan kalle dette et *ikke rettighetsbasert sikkerhetsnett*. Dersom mange har unnlatt å sørge for sin egen alderdom, blir dette sikkerhetsnettet svært dyrt. Det er dessuten mulig å spekulere i at man blir tatt vare på. Det faktum at sikkerhetsnettet eksisterer, kan altså føre til at noen sparer mindre enn de ville ha gjort om de var overlatt til seg selv. Det behøver ikke ligge en bevisst beslutning bak dette. Folk kan bli påvirket av de økonomiske rammene de treffer sine beslutninger innenfor, uten å være klar over dette, eller i hvert fall uten at det er helt framme i bevisstheten. Resultatet blir i alle fall at noen sparer mindre enn de hadde gjort om økonomien konsekvent og i streng forstand hadde vært organisert som et fritt marked.

Det fenomenet som nå er beskrevet, er analogt med det som i "*Forsikring med asymmetrisk informasjon – moralsk hasard og ugunstig utvalg*" i avsnitt 4.5 er kalt *moralisk hasard*, og som vi også kunne kalle *atferdsrisiko*. Vi kan se sikkerhetsnettet som en forsikringsordning. Eksistensen av forsikringen påvirker atferden slik at flere forsikringstilfeller inntreffer.

Vårt samfunn tilbyr pensjonistene en rekke goder som er behovsprøvd, eller der det er en egenbetaling som avhenger av den enkeltes inntekt og formue. Det økonomisk viktigste eksemplet er plasser på syke- og aldershjem. Det er gode sosiale grunner til å tilby slike tjenester til dem som trenger det mest, uavhengig av om de

er i stand til å betale for seg. Hensynet til offentlige finanser taler for at de som kan betale for tjenestene, blir avkrevd en viss egenandel. Det kan også hevdes at dette er rettferdig og har fordelingsmessig gunstige virkninger. En slik betalingsordning svekker imidlertid motivet for å spare til pensjonsalderen. Dessuten blir det fordelaktig for en pensjonist å overføre formue til arvingene. Slike transaksjoner innebærer ofte ingen økonomisk realitet, men fører til at pensjonisten betaler vesentlig mindre for de offentlige tjenestene. Utvalget er ikke i tvil om at denne typen overføringer forekommer, men vi har ingen oversikt over omfanget. Transaksjonene er fullt lovlige, men de gjør sosiale ordninger dyrere for samfunnet. Siden det offentlige har en budsjettskranke, fører dette til redusert tilbud, og forholdene for de dårligst stilte blir forverret. Det kan også hevdes at det oppstår en urettferdig forskjellsbehandling mellom reelt sett like tilfeller, ved at noen pensjonister gjennomfører overføringen, mens andre som i utgangspunktet er i tilsvarende situasjon, ikke kan gjøre det, eller velger å la det være, slik at de må betale høy egenandel.

Teoretisk kan problemet løses ved å fjerne sikkerhetsnettet og bestemme at ingen skal motta noen tjeneste uten å betale de fulle kostnadene. Dette er en helt uaktuell løsning i praksis, og den er etter utvalgets mening også sosialt og moralsk uakseptabel.

Dersom de fleste har spart til pensjonsalderen på egen hånd, blir sikkerhetsnettet billigere for de offentlige og private instansene som har ansvaret for å finansiere det, og samfunnet blir bedre i stand til å opprettholde et sikkerhetsnett. Det spesielle problemet med egenandeler og overføring av formue til arvingene, kan bare løses ved å sørge for at sparingen skjer i en form som gjør slike transaksjoner vanskelige. Visse typer pensjonsrettigheter vil oppfylle den siste betingelsen, se nedenfor.

Resonnementet i dette punktet har nok vært inne i bildet da den obligatoriske folketrygden ble etablert. På samme måte som i "*Kortsynte individer*" i punkt 9.6.1 kan man spørre om argumentene dermed er brukt opp. Det er fullt mulig å svare nei på dette og hevde at man her har ytterligere et argument for skattemessig favorisering av privat pensjonssparing.

Det er en viss likhet mellom argumentasjonene i "*Kortsynte individer*" i punkt 9.6.1 og dette punktet, men det er også en prinsipiell forskjell. Der var poenget at samfunnet skulle gripe inn for å beskytte individet mot egen kortsynthet; her er utgangspunktet at *samfunnsmessige* interesser skal beskyttes.

Konsekvensene av argumentasjonen er at man bør kreve langsiktighet i sparingen og begrense retten til risikofylte investeringer. Det bør både kreves at det man sparer som yrkesaktiv er bundet fram til pensjonsalderen, og at utbetalingene etter at man har gått av med pensjon er fordelt over et visst minste tidsrom, f.eks. 10 eller 15 år. Formålet med det siste kravet er å begrense mulighetene til å overføre formuen til arvingene og dermed trekke den ut av grunnlaget for behovsprøving og beregning av egenandeler. (Uansett hvilke regler man fastsetter, vil det formodentlig finnes mulighet for omgåelser. Dette avhenger i stor grad av de spesifikke bestemmelsene om egenandeler, som det ikke er vår sak å gå inn på.) Det mest vidtgående alternativet er å si at pensjonen *skal* betales ut i form av en livsvarig livrente. Dermed har man også krevd at pensjonsordningen inneholder et forsikringselement, jf. omtalen av dette i "*Avgrensning av favoriseringen*" i punkt 9.4.2.

9.6.4 Fordelingshensyn

Det vil alltid være slik at de som har mye, i gjennomsnitt sparer mer enn de som har lite. Enhver ordning som har til hensikt å stimulere sparing, vil bli utnyttet i større grad av de rike enn av de fattige. Skattemessig favorisering av sparing generelt eller visse former for sparing har derfor umiddelbart en ugunstig fordelingsmessig effekt,

og det kan betraktes som et argument mot alle slike ordninger, inkludert ordningen med skattemessig favorisert pensjonssparing. Igjen minner vi om forutsetningen om provenynøytralitet ("*Uendret samlet skattenivå*" i punkt 9.2.2); ordninger som innebærer skattelette for noen, medfører nødvendigvis skatteskjerpelse for andre.

Dersom stimulering til økt sparing leder til betydelig effektivitetsgevinst, kan sluttresultatet bli at alle tjener på ordningen. Gevinsten skal være svært stor før man med rimelig sikkerhet kan påstå at dette gjelder, og vi vil ikke basere vår argumentasjon på det.

Myndighetene bruker skattesystemet til å foreta omfordeling mellom inntektsgrupper. Det er en viss formell progressivitet i gjeldende skattesystem, i og med at det er et *klassefradrag* i skattelikningen og det er en *toppskatt*, med en høy og en lav sats, som bare er pålagt den delen av inntekten som overstiger relativt høye grenser. Dessuten er det indirekte et sterkt utjevnelement i folketrygdsystemet. Trygdeavgiften er proporsjonal med inntekt, men alderspensjon som andel av inntekt er en fallende funksjon av inntekten, jf. framstillingen i "*Folketrygden*" i kapittel 2 med figur 2.2a.

Anta at man i og for seg ønsket å favorisere pensjonssparing skattemessig, men at man av fordelingshensyn lot det være. En mulig løsning er da å innføre favoriseringen, men skjerpe progressiviteten i skattesystemet for øvrig. Skjerpet progressivitet innebærer økt overføring fra høytlønte til lavtlønte, og dette motvirker den overføringen i motsatt retning som følger av den gunstige behandlingen av pensjonssparing.

Konklusjonen er at fordelingshensyn ikke er et viktig argument mot skattemessig favorisering av pensjonssparing. Derimot kan forhold som har med fordeling å gjøre, få betydning for den nærmere utformingen av en eventuell slik ordning.

Man bør neppe kunne spare så mye man vil innenfor skattemessig favoriserte ordninger, jf. moment (c) i "*Avgrensning av favoriseringen*" i punkt 9.4.2. Til tross for det som er sagt ovenfor om muligheten for å omfordele via andre sider ved skattesystemet, vil skattemessig favorisering av svært høye pensjoner bryte med grunnleggende målsettinger om fordeling og rettferdighet. Vi diskuterer reglene om beløpsgrenser m.m. nærmere i "*Begrensning på pensjonssparingen*" i avsnitt 10.6.

Dette reiser også et spørsmål som gjelder fordeling ikke mellom individer, men mellom generasjoner. I løpet av de neste tiårene vil pensjonistene under enhver omstendighet disponere en stadig større del av samlet lønns- og pensjonsinntekt. Oppbyggingen av tilleggspensjoner i folketrygden fører til at det blir færre minstepensjonister, og en stadig større andel av pensjonistene vil ha høyere disponibel inntekt enn det absolutte minimum. Dette er ubetinget en positiv utvikling. Andre grupper vil imidlertid også ha sine behov, så samfunnet kan ikke i *ubegrenset grad* stimulere til oppbygging av pensjonsrettigheter.

Dersom det skal finnes ordninger med skattemessig favorisering av pensjonssparing, er det ønskelig at ordningene så langt som mulig er tilgjengelige for alle. Som nevnt må vi regne med at høytlønte vil utnytte ordningene i større grad enn lavtlønte, men i den grad det er mulig å påvirke tilgjengeligheten ved regler om administrative og organisatoriske forhold, bør disse reglene utformes slik at flest mulig får reell mulighet til å nyte godt av ordningene.

9.7 FORHOLDET TIL FOLKETRYGDEN

Selv om utvalget skal legge til grunn at folketrygden vil bli opprettholdt i hovedsak slik den er i dag, kan vi ikke se bort fra at det er sammenheng mellom folketrygden og private pensjonsordninger. Sett fra den enkeltes synspunkt dekker alle pensjonsordninger i stor grad samme formål.

Det blir stadig uttalt fra politisk hold at folketrygden fortsatt skal være grunnlaget for vårt pensjonssystem, og at det ikke kommer på tale med nedbygging av gjeldende ordning. Har folk fullt og helt tillit til dette? Det er ikke opplagt at svaret er et utvetydig ja. Med virkning fra 1992 ble mulighetene for å tjene opp tilleggspensjon redusert. Det er konstitusjonelt umulig for Stortinget å binde seg til ikke å gjøre ytterligere endringer i samme retning. Tilsvarende effekt kan også oppnås uten eksplisitt endring i reglene om tilleggspensjon. Reguleringen av grunnbeløpet, G, har betydning her. Forutsetningsvis skal G utvikle seg i takt med det alminnelige lønnsnivået, men dersom man over lang tid lar G vokse langsommere enn dette og opprettholder eller forbedrer reglene om sært tillegg for dem med lavest pensjon, vil tilleggspensjonene etter hvert spille mindre og mindre rolle.

Hvilke konsekvenser vil det få om mange forventer, eller i hvert fall ikke utelukker muligheten av, en annen utvikling enn den som følger av de offisielle planene? Formodentlig vil interessen for private pensjonsordninger øke dersom folk ikke har full tillit til at folketrygden blir opprettholdt; det vil da være større grunn til å skaffe seg pensjon i tillegg til den obligatoriske. Behovet for å stimulere pensjonssparing på andre måter, f.eks. ved skattemessig favorisering, skulle dermed bli mindre. Forutsetningen for det som nettopp er sagt, er at det dreier seg om en *ubegrunnet*, men relativt utbredt, mangel på tillit til at folketrygden fortsetter etter uendrede regler. Dersom det virkelig er grunn til å tro at folketrygden vil bli svekket, blir det større grunn til å stimulere privat pensjonssparing; i hvert fall får de argumentene som er drøftet i "*Kortsynte individer*" i punkt 9.6.1 og "*Ugunstig tilpasning*" i 9.6.3 større vekt.

Motsatt kan man spørre hvilken virkning det vil ha på folketrygden at det eksisterer omfattende private pensjonsrettigheter. Det er mulig å tenke seg en utvikling der den politiske oppslutningen om folketrygden blir svekket fordi mange, særlig innen samfunnsmessig innflytelsesrike grupper, har ordnet seg privat. Noen vil kanskje se dette som en fordel, siden det vil gjøre det lettere å få vedtatt reduksjoner i folketrygdens ytelser og dermed øke statens finanspolitiske handlefrihet. Andre ser det som en ulempe, fordi svake grupper vil kunne tape ytterligere på en slik utvikling. I verste fall kan man komme i en situasjon der flertallet har omfattende private pensjonsordninger og betrakter folketrygden som lite viktig, og det vil være politisk mulig å få vedtatt endringer som går ut over de svake gruppene. Det kan hevdes at man ikke bør stimulere private pensjonsordninger i alt for sterk grad, nettopp for å hindre en slik politisk utvikling.

Det kommer ikke på tale for dette utvalget å trekke konsekvenser av disse betraktningene. For det første pålegger mandatet oss å legge til grunn at folketrygden blir opprettholdt i hovedsak uendret. For det andre dreier det seg bare om usikre antydninger om hva som kanskje kommer til å skje.

Av hensyn til pensjonssystemet som helhet er det viktig at forutsetningen om i hovedsak uendret folketrygd blir oppfylt. Selv om de ulike formene for pensjon til dels tjener samme formål, er det en del målsettinger som bare kan realiseres av den obligatoriske og offentlige folketrygden. Bare staten har mulighet for å etablere et fullt og helt verdisikret system, slik at pensjonene blir justert ved fall i pengeverdien. Omfordeling og beskyttelse av svake grupper kan også bare skje innenfor en offentlig ordning.

9.8 LIKEBEHANDLING

Uansett om skattesystemet skal favorisere pensjonssparing eller ikke, oppstår en del spørsmål som gjelder lik behandling av grupper og individer.

Utgangspunktet er selvsagt at landets lover og regler, inkludert skattesystemet, ikke må innebære usaklig og ubegrunnet forskjellsbehandling. Det er ikke umiddelbart klart hva dette betyr. For det første kan det være uenighet om hvilke tilfeller av forskjellsbehandling som er begrunnet og ubegrunnet. For det andre kan det som fra ett synspunkt framstår som likebehandling, fra et annet synspunkt virke som forskjellsbehandling. Et eksempel på det siste er diskutert i "[Likestillingsaspektet](#)" i punkt 10.2.2.

I dette avsnittet tar vi opp noen spørsmål som gjelder lik behandling av grupper og personer. Diskusjonen får visse konsekvenser for vurderingene i "[Utformingen av eventuell skattemessig favorisering](#)" i avsnitt 9.9 og "[Oppsummering og konklusjon](#)" i 9.10. Andre spørsmål som gjelder likhet er drøftet i "[Forholdet mellom TPES og EPES](#)" i punkt 9.9.5 og flere steder i "[Utforming av ordninger som gis en gunstig skattemessig behandling](#)" i kapittel 10.

9.8.1 Private og offentlige ordninger

Det er naturlig å sammenlikne private pensjonsordninger med offentlig tjenestepensjon. Følgende argumentasjon blir ofte framført:

Når staten tilbyr sine egne ansatte en god pensjonsordning, må det være tillatt for private bedrifter å tilby noe tilsvarende. Dessuten må selvstendig næringsdrivende og ansatte i bedrifter uten tjenestepensjonsordning også ha mulighet for å sikre sin alderdom.

Her har vi bevisst valgt en tendensiøs formulering, men det er ikke vårt påfunn, vi har hørt nettopp slike utsagn i offentlig debatt. Selvsagt er det *tillatt* for private bedrifter å tilby gode pensjonsordninger, og det er tillatt for enhver å tegne en privat pensjonsforsikring. Forbud er overhodet ikke aktuelt, jf. "[Ingen direkte reguleringer](#)" i punkt 9.2.4. Spørsmålet er om slike ordninger skal være subsidiert i form av gunstig skattemessig behandling.

Likevel reiser utsagnet viktige prinsipielle spørsmål. Det er visse former for forskjellsbehandling som vanskelig kan begrunnes og forsvares. Anta f.eks. at utvalget hadde foreslått innført formuesskatt på verdien av opptjente rettigheter i TPES- og EPES-ordninger. (Disse er beskrevet i "[Tjenestepensjonsforsikring etter skatteloven](#)" i avsnitt 5.7 og "[Egen pensjonsforsikring etter skatteloven](#)" i 5.10.) Det fins gode argumenter for dette; realøkonomisk er det ingen tvil om at rettighetene er formue (se "[Pensjon som individuell sparing](#)" i punkt 9.3.1). Opparbeidede rettigheter i offentlige tjenestepensjonsordninger, bl.a. i Statens Pensjonskasse, er imidlertid formue i nøyaktig samme forstand. Derfor burde et eventuelt slikt forslag følges opp med forslag om formuesskatt på opparbeidede rettigheter i Statens Pensjonskasse og andre offentlige tjenestepensjonsordninger.

Vi kan tenke oss to argumenter mot å insistere på at offentlige tjenestepensjonsordninger på dette punktet skal behandles likt med TPES og EPES.

For det første kan det innvendes at de gunstige pensjonsordningene i det offentlige kompenserer for lavere lønnsnivå enn i privat virksomhet, og at man derfor tvert imot vil *skape* forskjellsbehandling dersom man behandler offentlige og private pensjoner likt i denne forstand. Vårt svar er at det nok i noen grad er historisk korrekt at pensjonsordningene i det offentlige har kompensert for et lavere lønnsnivå. Imidlertid fins det også private bedrifter som gjør som det offentlige og tilbyr gode pensjoner og relativt lav lønn. Det kan ikke være grunnlag for å behandle offentlig ansatte annerledes enn ansatte i slike bedrifter.

For det andre kan det hevdes at det å legge formuesskatt på offentlige pensjonsrettigheter er en unødvendig komplikasjon. Dersom man mener at offentlige ansatte

får for mye, kan man redusere deres lønn eller gjøre pensjonene mindre gunstige, i stedet for å endre skattesystemet. Dersom offentlig ansatte i dag, når man ser ordinær lønn og pensjonsrettigheter i sammenheng, alt i alt mottar en passelig kompensasjon for sin innsats, bør den nye formuesskatten kompenseres ved høyere lønn eller bedre pensjon. Det dreier seg i alle fall bare om en overføring mellom det offentlige og dets ansatte, det er «statens hest og statens havre».

Dette resonnementet er galt, bl.a. fordi det betrakter hele offentlig sektor som en enhet, mens staten og de forskjellige kommunene er selvstendige enheter med atskilt økonomi. Den som betaler lønn og pensjon for en offentlig ansatt, mottar ikke hele skatteinntekten fra vedkommende. Et viktigere moment er likevel at det er ønskelig å få de virkelige kostnadene ved offentlig virksomhet fram i regnskaper o.l., slik at man kan foreta realistiske sammenlikninger både mellom ulike offentlige virksomheter og mellom det offentlige og det private. Derfor bør ikke det som er en skatt i privat sektor, gjøres til lønnsreduksjon eller unnlatt lønnsøkning i det offentlige. Saken ville ha stilt seg annerledes dersom det hadde vært tale om å endre den skattemessige behandlingen av ytelser og rettigheter i *folketrygden*, siden den er obligatorisk og omfatter alle, jf. diskusjon i "[Særbehandling av pensjonssparing](#)" i punkt 9.3.4.

Utvalget kan ikke se at det fins tungtveiende grunner til å behandle offentlige og private tjenstepensjonsordninger skattemessig ulikt. De blir behandlet likt i dag. Dersom det blir gjennomført endringer på den private siden, må man også vurdere endringer for de offentlige ordningene. Det gjelder ikke bare for formuesskatt, som er brukt som eksempel ovenfor, men også for inntektsskatt. Alternativ (2) i "[Skattemessig behandling av sparing](#)" i punkt 9.3.2 innebærer at oppbygging av rettigheter i en pensjonsordning skal betraktes som lønn og skattlegges på det tidspunktet arbeidet utføres og oppbyggingen finner sted. Dersom dette blir gjennomført for private ordninger, kan man vanskelig komme utenom å gjøre det samme for de offentlige.

9.8.2 Like begrensningsregler

Både for TPES og EPES er det i dag regler som begrenser hvor stor pensjon man kan bygge opp innenfor den skattemessige favoriseringen. Reglene er utformet etter fundamentalt forskjellige prinsipper, og de blir ikke sett i sammenheng.

Saken blir satt på spissen om vi sammenlikner en ansatt i en bedrift som har en god TPES-ordning, med en ansatt i en bedrift uten slik ordning. Disse er i dag underlagt samme regler når det gjelder retten til å utnytte EPES-systemet. Den førstnevnte har derfor mulighet for å bygge opp pensjonsrettigheter innenfor de skattemessig favoriserte ordningene i langt større omfang enn den sistnevnte.

Dersom man tillater skattefavorisert privat pensjonssparing, fins det to viktige argumenter for å innføre begrensningsregler, nemlig ønske om å begrense proveny-tapet, og fordelings- og rettferdighetshensyn. Det siste er drøftet i "[Fordelingshensyn](#)" i punkt 9.6.4. Dagens ordning er uheldig sett fra dette synspunktet. Etter utvalgets mening bør begrensningen være knyttet til *den enkelte persons* samlede rett til pensjonssparing innenfor de skattebegunstigede ordningene, uten å gjøre forskjell på innskudd gjort av den pensjonsberettigede selv og av arbeidsgiver.

Dette er utvalgets prinsipielle standpunkt. Det kan være praktiske problemer knyttet til konsekvent å gjennomføre denne tanken. Det kommer vi tilbake til i "[Begrensning på pensjonssparingen](#)" i avsnitt 10.6.

9.8.3 Likhet innen TPES-ordninger

Dagens regler om tjenstepensjon etter skatteloven (TPES, jf. nærmere omtale i "[Tjenstepensjonsforsikring etter skatteloven](#)" i avsnitt 5.7) stiller krav om likebehandling av alle ansatte i en bedrift. Hovedregelen er at beregnet samlet pensjon fra folketrygden og TPES-ordningen, som andel av pensjonsgivende lønn, ikke skal øke med økende lønn. I de fleste tilfeller er andelen konstant, men det er ikke noe i veien for at den avtar med økende lønn. Gitt at en ordning tilsvarende TPES skal opprettholdes, må man vurdere om det skal finnes regler av denne typen.

Det kan oppfattes som paradoksalt at myndighetene krever stor grad av likebehandling for de ansatte i samme bedrift, samtidig som man ikke har innvendinger mot at ordningene i forskjellige bedrifter er svært ulike, inkludert at mange bedrifter ikke har noen TPES-ordning. Dersom likebehandling innen pensjonssystemet er et overordnet mål, burde hele systemet være obligatorisk. Dersom dette ikke er så viktig, burde man la den enkelte bedrift stå fritt. Myndighetene gjør ikke noe forsøk på å regulere lønnsforskjellene i private bedrifter. Pensjoner blir altså i denne sammenhengen behandlet fundamentalt annerledes enn lønn.

Kravet om likebehandling fungerer i dag indirekte som en begrensningsregel. Det er i praksis umulig for en bedrift å tilby sine høytlønte ansatte veldig gode pensjoner innenfor de skattefaviserte ordningene, fordi det ville bli ekstremt dyrt å gi tilsvarende tilbud til alle ansatte. Dersom man fjerner regelen om likebehandling uten å gjøre andre endringer, ville veldig høye pensjoner kunne falle innenfor en skattefavisert TPES-ordning. Riktignok er det ikke adgang til å regne lønn ut over tolv ganger folketrygdens grunnbeløp som pensjonsgivende, men det er i prinsippet ingen grense for hvor stor pensjonen kan være i forhold til pensjonsgivende lønn. (Se nærmere drøfting i "[Ytelser](#)" i punkt 5.7.3.) F.eks. kan pensjonen settes til 150 pst. av pensjonsgivende lønn. Da ville toppledere med lønn på 12G eller mer få pensjon på 18G, finansiert med skattefavisering. Eksemplet er ekstremt, men det viser at det vil få fordelingsmessig uakseptable konsekvenser å fjerne regelen om likebehandling uten å gjøre andre endringer. Utvalgets forslag til utforming av begrensningsregelen, jf. "[Begrensning på pensjonssparingen](#)" i avsnitt 10.6, vil løse dette problemet.

Selv om myndighetene sluttet å kreve likebehandling innen TPES-ordningen, er det ikke gitt at en arbeidsgiver vil stå fritt til å forskjellsbehandle etter eget for-godtbefinnende. En fagforening vil kunne kreve pensjonsspørsmål gjort til forhandlingstema og gå inn for at bedriften ved avtale forplikter seg til likebehandling. Dette er logisk og konsekvent. Mange fagforeninger legger vekt på å begrense ulikheter i lønn og må kunne ha samme holdning til pensjonsrettigheter. Imidlertid fins det ikke fagforeninger i alle bedrifter.

Det kan synes urimelig at en arbeidsgiver skal kunne opprette en skattefavisert TPES-ordning som på helt usaklig grunnlag gjør forskjell på de ansatte. De rigide reglene om likebehandling som gjelder i dag, bør derimot oppheves.

9.9 UTFORMINGEN AV EVENTUELL SKATTEMESSIG FAVORISERING

I "[Oppsummering og konklusjon](#)" i avsnitt 9.10 nedenfor finner man utvalgets sammenfattende vurderinger og endelige standpunkt i det grunnleggende spørsmålet om pensjonssparing bør favoriseres skattemessig. I dette avsnittet drøfter vi hvordan en eventuell slik favorisering kan og bør utformes. Hele diskusjonen forutsetter altså at en form for favorisering skal beholdes, uten at dette forbeholdet er gjentatt i alle sammenhenger.

9.9.1 Antall nivåer

Vi har forutsatt at det skal være en begrensning på omfanget av den pensjonssparingen som blir gitt skattemessig favorisert behandling. Dette temaet er tidligere omtalt i litt forskjellige sammenhenger i *"Avgrensning av favoriseringen"* i punkt 9.4.2, 9.6.4 og 9.8.2.

Det er i prinsippet mulig å ha flere nivåer. Det ville bety at det innenfor strengt avgrensede rammer ble gitt en betydelig skattemessig favorisering, innenfor noe videre rammer en mer begrenset favorisering, osv. Dess flere nivåer det er, dess mer komplisert blir systemet. Utvalget har kommet til at det alt i alt ikke er så mye å vinne på å ha flere nivåer at dette oppveier de praktiske og administrative ulempene.

Vi går altså inn for at det skal være maksimalt to former for skattemessig behandling av finansiell sparing, den ordinære, som omfatter vanlig banksparing m.m. og eventuelt den favoriserte, som omfatter pensjonssparing. Innen hver av disse gruppene skal man, så langt det er mulig, søke å behandle all sparing likt. Det er en slik tanke som ligger bak diskusjonen av livrenter i *"Skattemessig behandling av livrenter"* i kapittel 12. Gitt at en livrente faller utenfor rammen for det som skal være skattemessige begunstiget, bør den ikke få noen særbehandling i forhold til finansiell sparing i sin alminnelighet. Tilsvarende gjelder diskusjonen av forholdet mellom TPES og EPES i *"Forholdet mellom TPES og EPES"* i punkt 9.9.5, men her dreier det seg om sammenlikning mellom to spareformer innenfor det som eventuelt skal favoriseres.

Det er ikke alltid mulig å behandle fenomener som reelt sett er forskjellige, på en måte som fra ethvert synspunkt framstår som likebehandling. Selv der dette i prinsippet kunne være mulig, kan det være praktisk og administrativt problematisk. Dette må man akseptere og ta hensyn til. Det kan altså likevel bli visse forskjeller mellom ordninger som prinsipielt burde ha vært behandlet likt. Vi kommer tilbake til dette bl.a. i *"Forholdet mellom TPES og EPES"* i punkt 9.9.5.

9.9.2 Behov for registrering

Visse forslag som utvalget på grunnlag av prinsipielle betraktninger kunne tenke seg å fremme, vil kreve mer omfattende beregninger og dataregistrering enn det som blir gjennomført i dag.

Dersom man skal fjerne enhver særbehandling av pensjonssparing, må man hvert år registrere størrelsen på den innbetalingen som på en arbeidstakers vegne blir gjort til de pensjonsordningene vedkommende er med i (unntatt folketrygden). Denne innbetalingen skal nemlig regnes som inntekt. Et kompliserende moment er at det egentlig ikke er innbetalingen som skal registreres og regnes som lønn, men verdien av oppbyggingen av rettigheter. Dessuten må man ved hvert årsskifte registrere samlet verdi av de opparbeidede rettighetene, siden dette er formue som det skal betales formuesskatt av.

For dagens EPES-ordning eksisterer allerede denne informasjonen. Innbetalingen blir foretatt direkte av den pensjonsberettigede, og formuen blir beregnet av forsikringsselskapet. For TPES-ordninger fins i prinsippet alle data som er nødvendige for å gjennomføre beregningene, men det er ikke sikkert informasjonen i dag er organisert slik at man uten videre har tilgjengelig de relevante opplysningene for hvert enkelt medlem av ordningen.

De offentlige tjenstepensjonsordningene utgjør i denne sammenhengen et større problem. Utifra prinsippet om likebehandling kan man ikke la være å trekke også disse inn i en eventuell endring av reglene, jf. *"Private og offentlige ordninger"* i punkt 9.8.1. Det vil kreve et omfattende arbeid å lage systemer for å gjennomføre den nødvendige registreringen for samtlige medlemmer av disse ordningene.

Uavhengig av spørsmål som gjelder skattlegging, er det grunner som taler for å gjennomføre den registreringen som er omtalt her. Når det gjelder TPES-ordningene, vil det gi det enkelte medlem bedre grunnlag for å holde oversikt over sine pensjonsforhold. Dette er kanskje ikke så viktig for de offentlige ordningene, siden disse er utformet som bruttopensjoner. Det viktigste for en offentlig ansatt er hvor mye vedkommende alt i alt kommer til å få i pensjon, ikke hvordan dette er fordelt mellom folketrygden og tjenestepensjonsordningen.

Imidlertid er det andre argumenter som taler for bedre registrering for offentlige tjenestepensjonsordninger, deriblant Statens Pensjonskasse. Av hensyn til den langsiktige planleggingen er det en fordel at staten har oversikt over verdien av sine samlede pensjonsforpliktelser. De reelle kostnadene ved offentlig virksomhet vil lettere la seg beregne når man vet hva arbeidsgiveren virkelig bidrar med til de ansattes pensjonsrettigheter.

Det er vanskelig på kort sikt å tenke seg gjennomført slik registrering som omtalt her, i hvert fall for de offentlige ordningene. Dette vil utgjøre et viktig argument mot visse forslag som utvalget ellers ville ha betraktet som interessante, jf. f.eks. "*Svakere favorisering*" i punkt 9.9.3. Det dreier seg om et *situasjonsbestemt* argument. Dersom tilstrekkelig registrering av andre grunner blir gjennomført, kan det være aktuelt å ta opp til ny vurdering forslag som dette utvalget ikke finner å kunne fremme i dag.

9.9.3 Svakere favorisering

En mulig konklusjon er at pensjonssparing bør være skattemessig gunstig behandlet, men at favoriseringen bør være svakere enn i dag. Begrunnelsen for et slikt forslag må være at man ser visse argumenter for skattemessig gunstig behandling av denne formen for sparing, men en svakere favorisering enn i dag er tilstrekkelig til å nå de ønskede målene. Av proveny- og fordelingsmessige grunner bør man ikke gå lenger i å gi pensjonssparing særbehandling enn argumentene tilsier.

Nedenfor diskuterer vi ordninger tilsvarende den nåværende TPES. Det er visse forskjeller mellom TPES og EPES. Disse kommer vi tilbake til i "*Forholdet mellom TPES og EPES*" i punkt 9.9.5, men de er ikke viktige for resonnementet i dette punktet.

Elementene av favorisering i gjeldende regler er nevnt i "*Skattemessig behandling av sparing*" i punkt 9.3.2. Det er en skattekreditt, skatteyteren oppnår en fordel siden man vanligvis har lavere marginalsatt som pensjonist enn som yrkesaktiv, og det er ikke formuesskatt på verdien av opparbeidede rettigheter.

Favoriseringen kan svekkes ved å innføre formuesskatt på opparbeidede pensjonsrettigheter. I "*Private og offentlige ordninger*" i punkt 9.8.1 har utvalget argumentert for at det i så fall bør betales formuesskatt også av de tilsvarende rettighetene i offentlige tjenestepensjonsordninger. Det ville kreve slik registrering som omtalt i "*Behov for registrering*" i punkt 9.9.2. Derfor er forslaget for tiden ikke aktuelt, men det kan bli det dersom registreringen blir gjennomført.

En annen mulighet er å betrakte arbeidsgivers bidrag til en TPES-ordning som lønn (personinntekt) for arbeidstakeren, og så gi fradrag i skatten med en fast andel av pensjonsinnskuddet. Satsen for fradrag i skatten skal være lavere enn dagens skattesats for alminnelig inntekt; vi kan f.eks. antyde 15 pst. som en mulig sats. Dersom uttak fra ordningen beskattes med samme sats som det opprinnelige fradraget i skatten, blir skattekreditten redusert i forhold til dagens ordning. Alternativt kan uttaket beskattes med en høyere sats. Da oppstår en effekt som *motvirker* skattekreditten, og ordningen blir først gunstig dersom kreditten er relativt langvarig. (Et slikt fenomen inntreffer i dag ved EPES.)

Vi har ikke utformet noe forslag etter disse linjene i detalj. Det støter nemlig på nøyaktig samme problemer som forslaget om formuesskatt. Dersom privat pensjonssparing blir gjort mindre gunstig etter disse linjene, kan det vanskelig forsvares ikke å foreslå en tilsvarende endring for offentlige tjenstepensjoner. På grunn av problemer med registreringen kan sistnevnte forslag ikke gjennomføres i dag.

Utvalget fremmer derfor ikke noe forslag av den typen som er diskutert i dette punktet. En del av begrunnelsen er som nevnt tids- og situasjonsbestemt, i og med at den er knyttet til problemene med å registrere de nødvendige data innen offentlige ordninger.

9.9.4 Individuelle og kollektive ordninger

Når en bedrift i dag oppretter en TPES-ordning, er den obligatorisk for alle ansatte som faller innenfor ordningen, vanligvis alle ansatte i bedriften.

Det går an å argumentere for at sparing til pensjonsalderen utover folketrygden bør være en frivillig sak for den enkelte. Myndighetene ønsker kanskje å stimulere slik sparing ved å gi skattemessige fordeler. Gitt disse fordelene må hvert individ, på grunnlag av sine personlige preferanser, selv kunne avveie behov for forbruk nå mot ønske om forbruk siden og bestemme omfanget av sparingen. Etter denne tankegangen er det ingen plass for obligatoriske tjenstepensjonsordninger. Arbeidsgiveren bør betale den fulle kompensasjonen til de ansatte som ordinær lønn. Hver enkelt ansatt kan velge å sette en del av sin lønn inn i en EPES-ordning. Innen et slikt system er det ikke noe i veien for at arbeidsgiveren *legger forholdene til rette* for at de ansatte kan drive pensjonssparing, f.eks. ved å opprette pensjonskasse eller inngå avtale med et forsikringsselskap. Poenget er at det må være mulig for den enkelte ansatte å velge å stå utenfor slike ordninger og motta tilsvarende høyere ordinær lønn. I Storbritannia er det innført regler som skal sikre dette.

Etter gjeldende regler har en arbeidsgiver ikke adgang til å opprette en skattefavorisert TPES-ordning der den enkelte ansatte kan reservere seg. Dette bør endres. Dersom en arbeidsgiver ønsker en tjenstepensjonsordning med reservasjonsrett, eller dersom dette blir resultatet av forhandlinger med en fagforening (jf. "[Likhet innen TPES-ordninger](#)" i punkt 9.8.3), er det ingen grunn til at myndighetene skal behandle denne ordningen *dårligere* enn obligatoriske ordninger.

Spørsmålet er om man skal gå et skritt videre og *kreve* at skattefaviserte tjenstepensjonsordninger inneholder reservasjonsrett for den enkelte ansatte. Utvalget fremmer ikke forslag om dette. Hensynet til individuell frihet er i denne sammenhengen ikke et veldig sterkt argument. Det er neppe mange arbeidstakere som føler eksistensen av en obligatorisk tjenstepensjonsordning som et inngrep i deres frihet. Dersom det ble gjort klart for alle at alternativet er høyere lønn, ville kanskje noen flere tenke slik, men fortsatt antar vi at det store flertallet ikke ville ha innvendinger mot obligatorisk tjenstepensjon. Det er mulig reservasjonsrett vil medføre administrative problemer og kostnader. Da kan man komme i en situasjon der noen få som krever å stå utenfor, påfører ordningen og dermed sine kolleger betydelige utgifter. Dette er et argument for at det bør være adgang til å etablere obligatoriske TPES-ordninger.

I sin ytterste konsekvens tilsier argumentasjonen at også offentlig ansatte må ha rett til å reservere seg mot å delta i arbeidsgivers tjenstepensjonsordning og i stedet få tilsvarende høyere lønn. Dersom man ved hjelp av skattereglene sørger for at obligatoriske private tjenstepensjonsordninger blir avvirket, men likevel aksepterer at de offentlige ordningene fortsatt er obligatoriske, vil det skje forskjellsbehandling *i favør av ansatte i privat sektor*. De står fritt til å disponere etter eget ønske en del av sin lønn som en offentlig ansatt er tvunget til å spare. I praksis er

det ikke sikkert alle vil oppfatte at man betaler for tjenstepensjonen ved lavere lønn, og det vil lett virke som om det er *de offentlig ansatte* som er favorisert, siden de i tillegg til lønn får «gratis» pensjon. Den forskjellsbehandlingen vi her har påpekt, må kunne aksepteres. Den er vesentlig svakere og derfor mindre problematisk enn ulik skattlegging av private og offentlige tjenstepensjoner, jf. diskusjon i "[Private og offentlige ordninger](#)" i punkt 9.8.1. Siden utvalget ikke går inn for å utelukke obligatoriske private tjenstepensjonsordninger fra skattefavoriseringen, er problemstillingen ikke aktuell.

Konklusjonen er at dersom pensjonssparing skal favoriseres skattemessig, er det rom både for ordninger tilsvarende nåværende TPES og nåværende EPES. En annen sak er at man bør skape bedre sammenheng enn i dag mellom reglene for de to systemene, jf. bl.a. diskusjonen i punkt av begrensningsreglene og i "[Forholdet mellom TPES og EPES](#)" i punkt 9.9.5 av graden av skattefavorisering.

9.9.5 Forholdet mellom TPES og EPES

Etter dagens regler er skattefavoriseringen forskjellig for TPES og EPES. Det er TPES som blir behandlet gunstigst. Utvalget mener at en slik forskjell er uheldig og så vidt mulig bør fjernes.

Vi beskriver først gjeldende ordning. Tallene er basert på skattesatsene i 1993 og forutsetter at man ikke betaler toppskatt og heller ikke blir berørt av de spesielle reglene om begrensninger i skatten for pensjonister. Framstillingen ville bli svært komplisert om alle muligheter skulle tas i betraktning, og resonnementene er de samme i alle tilfeller. Formuesskatten utgjør ikke noe problem i denne sammenheng og blir ikke omtalt. I første omgang ser vi også bort fra TPES-ordninger der arbeidstakerne betaler en del av premien.

Arbeidsgivers innskudd til TPES blir etter gjeldende skatteregler ikke betraktet som lønn. Det økonomiske resultatet ville ha blitt det samme både for arbeidsgiver og arbeidstaker dersom beløpet ble regnet som lønn og kunne føres til fradrag ved alle deler av skattelikningen, slik at både *personinntekt* og *alminnelig inntekt* ble redusert. (Begrepene personinntekt og alminnelig inntekt er forklart i "[Inntektsbegreper og formuesbeskatning](#)" i avsnitt 3.4.) Reduksjonen i skatten blir dermed 35,8 pst. av innskuddet. Innskudd til EPES kan derimot bare føres til fradrag i alminnelig inntekt, og skatten blir redusert med 28 pst. av innskuddet, dvs. 7,8 prosentpoeng mindre enn for TPES. Forskjellsbehandlingen er likevel ikke fullt så sterk, siden EPES-innskudd, men ikke arbeidsgivers TPES-innskudd, er med i grunnlaget for opptjening av tilleggspensjon i folketrygden.

Skattesatsen for pensjonsinntekt er 31 pst. både for TPES og EPES. I begge tilfeller er en del av pensjonen reelt sett kapitalavkastning, som altså blir skattlagt med 31 pst., mot 28 pst. for kapitalavkastning i sin alminnelighet. Vi understreker at selv om visse effekter trekker i motsatt retning, er det ikke tvil om at pensjonssparing totalt sett blir behandlet gunstigere skattemessig enn annen finansiell sparing, med unntak for EPES-innskudd som blir gjort kort tid før man går av med pensjon, jf. også drøfting i "[Skattemessig behandling av sparing](#)" i punkt 9.3.2. Poenget i denne sammenheng er imidlertid forskjellsbehandlingen av TPES og EPES.

Utvalget har festet seg ved tre alternative løsninger som alle vil føre til at TPES og EPES blir behandlet likt eller tilnærmet likt:

- a) Någjeldende regler for TPES blir innført for EPES: Det blir gitt fradrag også i personinntekt for EPES-innskudd.
- b) Någjeldende regler for EPES blir innført for TPES. Arbeidsgivers bidrag skal betraktes som lønn og tas med i personinntekten, men det blir gitt et tilsvarende fradrag i alminnelig inntekt.

- c) Pensjon fra en EPES-ordning blir beskattet som alminnelig inntekt, dvs. med samme sats som det er gitt fradrag for.

Vi anbefaler alternativ (c).

Alternativ (a) må sies å være i strid med de prinsippene som ligger til grunn for skattereformen av 1992. Et viktig element i reformen er at det ikke skal gis fradrag i det som blir registrert som personinntekt. Et problem med det tidligere skattesystemet var at det fantes en rekke fradrag i inntekt som ble beskattet med en høy marginal sats. Hver for seg kunne disse fradragene sies å ha en begrunnelse, i mange tilfeller til og med en *god* begrunnelse, men til sammen gjorde de systemet uoversiktlig, ineffektivt og urettferdig. Dersom man nå innfører et fradrag i personinntekt, har man åpnet et «hull i diket», og det vil være mye vanskeligere å motsette seg ytterligere forslag om slike fradrag. Det er noe paradoksalt i å argumentere på denne måten, siden vi realøkonomisk betrakter dagens regler om TPES som et fradrag i personinntekt. Likevel er det forskjell på å innføre et *eksplisitt* fradrag og å ha en ordning som kan hevdes reelt å fungere slik, men som ikke *framstår* som et fradrag.

Alternativ (b) innebærer at den skattemessige favoriseringen av TPES blir svakere enn den er i dag. Det dreier seg dermed om et forslag av den typen som er drøftet i "*Svakere favorisering*" i punkt 9.9.3. Det følger av resonnementet i "*Private og offentlige ordninger*" i punkt 9.8.1 at en slik endring for TPES bør følges opp av en tilsvarende endring for offentlige tjenestepensjonsordninger. Også for disse bør arbeidsgivers bidrag i tilfelle regnes med i personinntekt, men komme til fradrag i alminnelig inntekt. Dette krever slik registrering som omtalt i "*Behov for registrering*" i punkt 9.9.2 og er derfor for tiden ikke aktuelt. Alternativ (b) vil for øvrig i alle fall kreve registrering av arbeidsgivers bidrag til TPES for hver ansatt, men som nevnt i "*Behov for registrering*" i punkt 9.9.2 er det mindre problematisk enn den tilsvarende registreringen for de offentlige ordningene.

Dermed står vi igjen med alternativ (c). Det representerer ikke full likebehandling av TPES og EPES. Skattecreditten vil være størst ved TPES, og der vil man også ha fordelene av lavere marginalsatt som pensjonist enn som yrkesaktiv (pga. lavere trygdeavgift og eventuelt også pga. toppskatten). På den andre siden vil man ved EPES tjene opp rettigheter i folketrygden for innskuddet. Dessuten blir skattesatsen lavere ved EPES for den delen av pensjonen som er kapitalavkastning. Som nevnt bl.a. i "*Antall nivåer*" i punkt 9.9.1, er det ikke alltid mulig å behandle fenomener som reelt sett er forskjellige, på en måte som fra ethvert synspunkt framstår som likebehandling. Alternativ (c) representerer tilnærmet lik behandling av TPES og EPES, og man må kunne leve med de forskjellene som gjenstår.

Tabell 9.9.5: Internrente etter skatt for forskjellige pensjonsspareordninger med ulik bindingstid ved 5 pst. nominell rente¹⁾

Bindingstid	EPES 28 pst. innt.fradrag 31 pst. skatt på utbet.	Forslag til ny EPES 28 pst. innt.fradrag 28 pst. skatt på utbet.	TPES 35,8 pst. innt.fradrag 31 pst. skatt på utbet.
5 år	4,11 pst.	5,00 pst.	6,53 pst.
10 år	4,55 pst.	5,00 pst.	5,76 pst.
15 år	4,70 pst.	5,00 pst.	5,51 pst.
20 år	4,78 pst.	5,00 pst.	5,38 pst.
25 år	4,82 pst.	5,00 pst.	5,30 pst.

1) Tabellen illustrerer virkningen av ulike måter å inntektsbeskatte pensjonsspareordninger. Ren-

ten etter skatt kan sammenliknes med sparing i bank, som gir en internrente etter skatt på 3,6 pst. uavhengig av bindingstid. Det er forutsatt at det ikke betales formuesskatt eller toppskatt. Med EPES er innbetalt beløp fradragsberettiget i alminnelig inntekt (28 pst.), og utbetaling beskattes som personinntekt med lav trygdeavgift (31 pst.). I forslag til ny EPES gis innbetalt beløp fradrag i alminnelig inntekt og utbetalt beløp beskattes som alminnelig inntekt. Innbetalt beløp i en TPES er ikke skattepliktig for arbeidstaker, og kan derfor betraktes som fradragsberettiget i personinntekt (35,8 pst.). Utbetalt beløp beskattes som personinntekt med lav trygdeavgift (31 pst.).

I tabell 9.9.5 er det gjort visse beregninger for gjeldende regler for TPES, gjeldende regler for EPES og utvalgets forslag til nye regler for EPES. Det er tatt utgangspunkt i en nominell rentesats på 5 pst., som i dag (februar 1994) er ganske realistisk. Utvalget har også fått utført tilsvarende beregninger med 10 pst. nominell rente, uten at de kvalitative resultatene blir endret. Det som er oppgitt i tabellen, er internrente etter skatt ved investering i henhold til de ulike alternativene. Prinsipielt bør man bruke nåverdi og ikke internrente til å rangere prosjekter, men tallene i tabellen gir likevel et godt inntrykk av forholdet mellom de tre ordningene. Det er ikke dramatiske forskjeller. På den ene siden kan det oppfattes som et argument for utvalgets forslag; gjenværende ulikhet er liten og må kunne aksepteres. På den andre siden kan det hevdes at forskjellsbehandlingen etter dagens regler er så svak at det er rent anstaltmakeri å forslå endringer. Siden vårt forslag ikke er mer komplisert enn dagens ordning, legger vi en viss vekt på den prinsipielle verdien av likebehandling. Det eneste vektige argumentet mot endringen er at det reduserer skatteinntektene, men tallene i tabellen indikerer at provenytapet heller ikke kan bli svært stort, jf. "*Økonomiske og administrative konsekvenser*" i kapittel 13.

I noen TPES-ordninger betaler arbeidstakeren en egenandel, dvs. en del av premien. Denne blir behandlet som et EPES-innskudd, med fradrag bare i alminnelig inntekt. Systematisk sett skulle da den tilsvarende delen av pensjonen skattlegges som alminnelig inntekt. Det er administrativt komplisert å skille utbetalingen fra en TPES-ordning i to deler på denne måten. Utvalget foreslår derfor ingen endringer i behandlingen av TPES. Det innebærer at det blir skattemessig mindre gunstig for en arbeidstaker å betale egenandel til en TPES-ordning enn å ha en individuell EPES. (Sammenliknet med i dag vil reglene for egenandel til TPES være uendret, men behandlingen av EPES blir gunstigere.) Vi ser ikke noe galt i dette. Det kan ikke finnes noe reelt behov for den mellomformen mellom TPES og EPES som består i at arbeidstakeren betaler egenandel til en TPES-ordning. Det logiske og naturlige er at det bidraget arbeidsgiveren yter til sine ansattes pensjon, blir organisert som en TPES-ordning. Eventuell ytterligere pensjonssparing bør være en frivillig sak og bør være organisert som EPES. Det kan være en fordel for arbeidstakeren å ha sine pensjonsordninger samlet i en institusjon. Derfor bør bedriftspensjonskasser få adgang til å tilby EPES til bedriftens ansatte. Det er ikke tillatt i dag.

Vi foreslår ikke noe forbud mot at arbeidstakerne betaler egenandel i en skattefavorisert TPES-ordning, men forslaget ovenfor innebærer at dette blir lite gunstig. Det bør lages overgangsregler som gjør det mulig å endre ordninger som har egenandel, ved å gå over til det vi ovenfor karakteriserte som det logiske og naturlige.

9.10 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Konklusjonen er at utvalget ikke foreslår fundamentale endringer i det systemet som i dag gjelder for skattemessig behandling av pensjonssparing. Vi velger altså alternativ (3) i "*Skattemessig behandling av sparing*" i punkt 9.3.2 og foreslår opprettholdt forskjellsbehandlingen mellom slik sparing og annen finanssparing.

Avsnittet begynner med en diskusjon av konsekvens og stabilitet i systemer og regelverk ("*Stabilitet*" i punkt 9.10.1). I "*En forutsetningsfri vurdering*" i punkt 9.10.2 stiller vi et hypotetisk spørsmål: Dersom det ikke hadde funnes spesielle administrative problemer og overgangsproblemer, ville vi ha ønsket et system med skattemessig favorisering av pensjonssparing? Så trekker vi inn de administrative problemene og overgangsproblemene og når fram til den endelige konklusjonen ("*Utvalgets endelige konklusjon*" i punkt 9.10.3). "*Konsekvensen av å være i tvil*" i Punkt 9.10.4 inneholder en drøfting av konsekvensene av at det kan være tvil om konklusjonen.

9.10.1 Stabilitet

Det er viktig at reglene for pensjonssparing er stabile over lang tid. Selve sparingen er langsiktig, og private aktører bør kunne planlegge på grunnlag av kjente regler og rammer.

Et av de mulige argumentene for skattemessig favorisering av pensjonssparing er at man ønsker å stimulere til økt samlet sparing i økonomien, jf. "*Sparing og kapitaldannelse*" i avsnitt 9.5. Behovet for slik stimulering kan skifte med konjunkturene. Likevel må det ikke komme på tale å bruke reglene om pensjonssparing som et virkemiddel i konjunkturpolitikken.

For dette utvalget kommer hensynet til stabilitet inn på to måter. På den ene siden bør vi ikke foreslå endringer i gjeldende regler uten at det er *klare* fordeler ved dette. Små fordeler kan fort oppveies av ulempene ved at det skjer endringer, jf. resonnementet i "*Særbehandling av pensjonssparing*" i punkt 9.3.4. På den andre siden bør vi søke å legge opp til et system som vil vare lenge når det først er vedtatt.

Det strider ikke mot argumentasjonen ovenfor å gjennomføre *planlagte og kunngjorte* endringer over lengre tid. Når det blir vedtatt en vesentlig endring, blir det ofte også fastsatt overgangsregler. Det betyr at endringen først trer i kraft om en stund, eventuelt at den trer i kraft gradvis. Dette skaper ikke problemer i forhold til ønsket om stabilitet; tvert imot kan et slikt ønske være begrunnelsen for å ha overgangsregler. Våre betraktninger i "*Behov for registrering*" i punkt 9.9.2 og "*Svakere favorisering*" i 9.9.3 kan illustrere et tilsvarende poeng. Man kan bestemme seg for å gjennomføre beregninger og registrering som omtalt i "*Behov for registrering*" i punkt 9.9.2. så snart det er praktisk mulig, for deretter å sette i verk forslag av den typen som er antydnet i "*Svakere favorisering*" i punkt 9.9.3. Å legge en plan av denne typen er fullt forenelig med hensynet til stabilitet og langsiktighet i regelverket.

Problemene oppstår når myndighetene ombestemmer seg og vedtar andre regler i dag enn man vedtok i går. Det er verken mulig eller ønskelig å binde seg til aldri å endre politikk, men stabilitet forutsetter sterk selvdisiplin og evne til i mange tilfeller å avstå fra å gjøre det som i øyeblikket synes best.

Betingelsene for private pensjonsordninger blir ikke bare bestemt av de uttrykkelige reglene om disse ordningene, men i minst like høy grad av folketrygdens regelverk. Det er derfor svært viktig at også dette er stabilt.

9.10.2 En forutsetningsfri vurdering

I dette punktet skal vi stille et hypotetisk spørsmål: Anta at skattesystemet er ferdig utformet, i samsvar med prinsippene i skattereformen av 1992, men det er ennå ikke tatt standpunkt til den skattemessige behandlingen av pensjonssparing. Det er ingen historie vi behøver å ta hensyn til, så uansett hvilket standpunkt vi tar, vil det ikke oppstå spesielle overgangsproblemer. Vi ser også bort fra administrative problemer.

Problemstillingen er abstrakt og urealistisk, men likevel tror vi at et forsøk på å svare på spørsmålet kan kaste lys over saken og bidra til å gjøre resonnementene klarere og skjerpe argumentasjonen.

Dersom man velger å behandle pensjonssparing på samme måte som annen finansiell sparing, vil formodentlig bedriftene tilby pensjon over driften uten garanti i større grad enn om det fins en skattefavorisert TPES-ordning, siden et slikt tilbud vanskelig kan beskattes som sparing for den pensjonsberettigede. Det er mulig dette vil føre til mindre privat sparing i økonomien, men det er ikke sikkert.

De pensjonsberettigede er utvilsomt bedre sikret når det er opprettet egne pensjonsordninger enn når bedriftene tilbyr pensjon over driften. Konkursforsikring kan kanskje redusere omfanget av dette problemet, men det er fare for at et marked for slik forsikring ikke vil fungere på grunn av problemer med atferdsrisiko (moralsk hasard) og antiseleksjon.

De viktigste argumentene for skattemessig favorisering av pensjonssparing er gjengitt og drøftet i "[Sparing og kapitaldannelse](#)" i avsnitt 9.5 og "[Individuelle valg, fordeling og rettferdighet](#)" i 9.6.

Utvalget er i tvil om hvilken vekt man bør legge på det som er sagt i "[Sparing og kapitaldannelse](#)" i avsnitt 9.5. Mesteparten av argumentasjonen i avsnittet bygger på en forutsetning om at det vil bli for lite sparing i økonomien, særlig for lite langsiktig sparing, dersom pensjonssparing ikke blir favorisert skattemessig. Det er på ingen måte opplagt. Dessuten er det gjort en rekke usikre antakelser om økonomiske sammenhenger. Resonnementet i "[Selektiv stimulering](#)" i punkt 9.5.4 forutsetter riktignok ikke at sparingen vil bli for liten, men bygger også på usikre sammenhenger.

Argumentene i "[Individuelle valg, fordeling og rettferdighet](#)" i avsnitt 9.6 står på tryggere grunn, se særlig "[Kortsynte individer](#)" i punkt 9.6.1 og "[Ugunstig tilpasning](#)" i 9.6.3. De faktiske sammenhengene som er forutsatt, må kunne betraktes som rimelig sikre. Den som tar avstand fra enhver form for paternalisme, vil ikke godta argumentet i "[Kortsynte individer](#)" i punkt 9.6.1, men for øvrig kan vi ikke se innvendinger av betydning mot resonnementene.

I motsatt retning taler først og fremst at skattemessig favorisering av pensjonssparing umiddelbart medfører tap av skatteinntekter, som etter prinsippet om provenynøytralitet skal tenkes kompensert med høyere skatter. Sagt på en annen måte: Sett i forhold til en situasjon der favoriseringen er gjennomført, kan man ved å avskaffe den gi generell skattelette eller redusere skattene på spesielle områder der dette blir regnet som særlig viktig. Det kan kanskje også hevdes at fordelingshensyn utgjør et motargument, men det har neppe stor vekt (jf. "[Fordelingshensyn](#)" i punkt 9.6.4).

Det er slett ikke opplagt hvilken vei summen av argumentene vipper. Utvalget er i sterk tvil på dette punktet, både i den forstand at hvert enkelt medlem er i tvil, og på den måten at medlemmene muligens ville ha kommet til forskjellige konklusjoner dersom de hver for seg ble presset til å ta standpunkt.

Formålet med diskusjonen er å avklare argumentene. På bakgrunn av det som er sagt i "[Utvalgets endelige konklusjon](#)" i punkt 9.10.3 nedenfor, trenger vi ikke trekke noen konklusjon her.

9.10.3 Utvalgets endelige konklusjon

Når vi tar i betraktning de momentene som bevisst ble holdt utenfor i "[En forutsetningsfri vurdering](#)" i punkt 9.10.2, er det ingen tvil om konklusjonen.

Utvalget foreslår den skattemessige favoriseringen av pensjonssparing opprettholdt, i hovedsak på samme måte som i dag.

Det er store ulemper og kostnader ved å endre et system som har funnes i lang tid, og som mange har lagt til grunn for sin planlegging. I og med at de prinsipielle argumentene diskutert i "[En forutsetningsfri vurdering](#)" i punkt 9.10.2 trekker omtrent like sterkt i hver retning, er dette tilstrekkelig til å begrunne konklusjonen. Det måtte ha vært en *klar overvekt* av argumenter i favør av endring, før det kunne ha blitt vår konklusjon.

I tillegg kommer at det er store *praktiske problemer* forbundet med å avskaffe favoriseringen. Det ville kreve registrering av arbeidsgivers bidrag til pensjonssparingen for hver ansatt og beregning av verdien av de opparbeidede rettighetene, jf. "[Behov for registrering](#)" i punkt 9.9.2. Dette er kanskje overkommelig for de private pensjonsordningene. Derimot er det vanskelig å forsvare at offentlige og private tjenstepensjonsordninger skal behandles fundamentalt forskjellig skattemessig, jf. "[Private og offentlige ordninger](#)" i punkt 9.8.1. Altså måtte det også gjennomføres registrering og beregning for alle medlemmer av de offentlige ordningene. Det er ikke praktisk mulig, i hvert fall ikke på kort sikt.

9.10.4 Konsekvensen av å være i tvil

Vi er ikke i tvil om den endelige konklusjonen i "[Utvalgets endelige konklusjon](#)" i punkt 9.10.3, men vi er i tvil om hvordan de argumentene som er drøftet i "[En forutsetningsfri vurdering](#)" i punkt 9.10.2, skal veies mot hverandre. Får denne tvilen noen konsekvenser?

En mulig konsekvens kunne være å *svekke* den skattemessige favoriseringen av pensjonssparing uten å fjerne den helt. Man ville i så fall si at argumentene rekker til en viss favorisering, men ikke så langt som den går nå. Utvalget har drøftet forslag av denne typen i "[Svakere favorisering](#)" i punkt 9.9.3 og kommet til at de er interessante, men ikke praktisk gjennomførbare i dag. Vi sier ikke definitivt at en endring etter disse linjene bør gjennomføres hvis og når dette blir praktisk mulig, men tanken vil i så fall fortjene nærmere vurdering.

Man kunne tenke seg å trekke en annen konklusjon av tvilen: Den skattemessige favoriseringen bør omfatte så få spareordninger som mulig og være begrenset på flest mulig måter. Tanken er at siden ordningen bare så vidt lar seg begrunne, bør den omfatte så lite som mulig.

Denne konklusjonen kan begrunnes med at provenytapet bør begrenses, men det er viktigere argumenter som trekker i andre retninger. Dersom det fins en ordning med skattemessig favorisering av pensjonssparing, bør den være utformet på en logisk måte, og rettferdighets- og fordelingshensyn må tas i betraktning i rimelig grad. Det skal finnes regler som avgrenser ordningen og bestemmer under hvilke betingelser pensjonssparing skal oppnå den gunstige skattemessige behandlingen. Disse reglene må imidlertid begrunnes selvstendig og ikke innføres *bare* for å redusere omfanget av den skattemessige favoriseringen.

KAPITTEL 10

Utforming av ordninger som gis en gunstig skattemessig behandling**10.1 INNLEDNING**

Som det framgår av drøftingen i "*Prinsipielle betraktninger om private pensjonsordninger*" i kapittel 9, vil en skattefavorisering av sparing til pensjon ut fra de motivene som er angitt der, sette visse krav til utforming av sparekontraktene. Etter utvalgets mening er de viktigste kravene at *innbetalinger skal være bundet til en nærmere angitt pensjonsalder*, og at når pengene tas ut, skal dette skje i form av *periodiske utbetalinger over en viss tid*. Det skal altså ikke være mulig å konsumere hele beløpet ved oppnådd pensjonsalder. Imidlertid er dette forholdsvis generelle krav, og utvalget finner det nødvendig å gå nærmere inn i ulike aspekter ved utformingen av ordningene.

De generelle kravene åpner etter utvalgets mening for muligheten til å skille beslutninger vedrørende *oppbyggingen* av en pensjonsformue fra *disponeringen* av midlene etter at pensjonsalder er nådd. Dette forutsetter at kravene om binding og minste utbetalingstid overholdes. Utvalget ser ingen grunn til at det ikke kan åpnes både for større grad av *finansiell risiko* forbundet med oppbygging av pensjonsformuen og større valgfrihet med hensyn til grad av *forsikringselement*. Dette innebærer at markedet for pensjonssparing bør åpnes for banker, verdipapirfond og andre mulige tilbydere av forvaltningstjenester. Utvalget er av den oppfatning at *begrensninger* i de skattefavoriserte ordningenes omfang må gjelde EPES og TPES under ett. En vil åpne for noe større *fleksibilitet* når det gjelder periodiseringen av innbetalingen, noe som blant annet vil være en fordel for personer uten standard tilknytning til arbeidslivet. Det bør være adgang til å sette en noe lavere *pensjonsalder* enn 67 år i private pensjonsordninger. Dette foreslås under forutsetning av at folketrygdens pensjonsalder på 67 år holdes uendret.

Utvalget tar også opp problemer knyttet til deling av rettighetene i private pensjonsordninger ved *samlivsbrudd*. Disse problemene er uavhengige av om rettighetene er spart opp i skattebegunstigede pensjonsordninger eller ikke.

10.2 YTelsesBASERTE OG INNSKUDDSBASERTE TJENESTEPENSJONSORDNINGER

De nåværende reglene for tjenestepensjoner er utformet med sikte på ytelsesbaserte ordninger. Egen pensjonsforsikring er aktuarisk oppbygd, og i praksis innskuddsbasert. I praksis er det allerede et element av innskuddsordning også i private tjenestepensjoner i og med at pensjonsretten i en del tilfeller knytter seg til en eksplisitt definert pensjon *pluss* rettigheter som springer ut fra hvor store midler som finnes i pensjonsordningen.

10.2.1 Risikoaspektet

Et mulig argument for å beholde kravet om ytelsesbaserte ordninger i TPES, er at den finansielle risiko tas av arbeidsgiver sammen med forsikringsselskapet. Forsikringsselskapet bidrar i form av en grunnlagsrentegaranti. Dette gir et incitament til arbeidsgiver om å forvalte midlene i pensjonsordningen på best mulig måte.

I utgangspunktet vil det i en *innskuddsbasert* ordning være mulig for den som forvalter ordningen å holde en høyere risikoprofil og dermed mulighet for en høyere avkastning. Samtidig flyttes altså den finansielle risikoen over på arbeidstakeren. Prinsipielt bør det være slik at den som tar risikoen også har innflytelse over forvaltningen av midlene. Derfor kan man tenke seg at arbeidstakerne i en innskuddsbasert tjenstepensjonsordning i større grad enn i dag vil være aktive i fondsforvaltningen, f.eks. gjennom fagforeningene.

10.2.2 Likestillingsaspektet

Et annet aspekt ved ytelsesbaserte ordninger er at premiesummen beregnes for arbeidsstokken under ett, og den enkelte er sikret en ytelse som står i forhold til tidligere inntekt og tjenestetid uavhengig av kjennetegn for øvrig. Dette favoriserer bl.a. kvinner som gruppe på grunn av den statistisk sett lengre levetiden. Forskjellen i levetid mellom kjønnene inngår i de aktuariske beregningene bak premiebeløpet, men utformingen av ordningen tilslører at det foregår en omfordeling. I en innskuddsbasert tjenstepensjonsordning vil slike forskjeller bli synliggjort. Man kan tenke seg at arbeidsgiver betaler inn like høy premie for kvinner og menn. En kvinne vil da ved pensjonsalderen ha en like stor pensjonsformue som en mann med samme inntektsprofil, men den gir grunnlag for en lavere pensjon. Skulle arbeidsgiver ha plikt til å sikre lik pensjon, ville premien bli høyere for kvinnen. Dette vil kunne virke negativt inn på kvinners yrkesmuligheter.

Dette illustrerer at begrepene likebehandling og forskjellsbehandling er problematiske. Anta at en kvinnelig og en mannlig ansatt i en bedrift er like når det gjelder alle andre relevante kjennetegn enn kjønn. De har vært ansatt like lenge, har hatt samme lønn på ethvert tidspunkt i karrieren, osv. Arbeidsgiveren kan opptre på to måter, enten sikre dem like stor pensjon, eller bidra like mye til å sikre dem pensjon. (Vi antar for enkelthets skyld at pensjonen i alle fall tar form av en livsvarig livrente). Hvilket av disse alternativene er likebehandling og hvilket er forskjellsbehandling? Det kan ikke på logisk eller begrepsmessig grunnlag gis noe svar på dette. Fra ett synspunkt er lik pensjon likebehandling mens likt bidrag, som gir ulik pensjon, er forskjellsbehandling; fra et annet synspunkt er likt bidrag likebehandling mens lik pensjon, som krever ulikt bidrag, er forskjellsbehandling. Man kan selvsagt mene at den ene ordningen er å foretrekke, men da må det argumenteres for dette direkte. Det at man eventuelt velger å kalle den ene ordningen likebehandling, beviser ingen ting.

Det synes for oss best i samsvar med den allmenne etikken i vårt samfunn å konsentrere oppmerksomheten om pensjonistens situasjon, og da blir konklusjonen at ordningen med lik pensjon er å foretrekke. Som nevnt vil dette gjøre kvinnelig arbeidskraft dyrere, og det vil virke uheldig inn på kvinners yrkesmuligheter. Dette er en høyst relevant motforestilling, men den rokker neppe ved konklusjonen vi nettopp trakk.

Vi understreker at også ved ytelsesbaserte tjenstepensjonsordninger fører lik pensjon for kvinner og menn til at kvinnelig arbeidskraft blir dyrere, selv om det ikke er like synlig. Dersom arbeidsstokken skifter fra å være i hovedsak mannlig til i hovedsak kvinnelig, vil premien til en ytelsesbasert ordning øke under ellers like forhold. I den grad arbeidsgiveren er klar over dette, kan det dempe interessen for å rekruttere kvinnelig arbeidskraft.

Det at lik pensjon synes best i samsvar med den allmenne etikken i vårt samfunn, impliserer ikke at staten skal bruke skattereglene til å påvirke valget mellom de to alternativene. Utvalget mener at man ikke bør opprettholde de rigide reglene om likebehandling innen TPES-ordninger som gjelder i dag, jf. *"Likhhet innen*

TPES-ordninger" i punkt 9.8.3. Dersom innskuddsbaserte ordninger med likt bidrag og ulik pensjon for kvinner og menn skal falle utenfor skattefavoriseringen, må det være fordi man oppfatter dette alternativet som urimelig og usaklig forskjellsbehandling. Utvalget finner ikke at det er dekning for en slik karakteristikk. Det må være opp til arbeidsgiveren å velge mellom de systemene vi her har diskutert. Det kan meget vel tenkes at en fagforening ønsker et ord med i laget når denne beslutningen blir tatt, og som nevnt i *"Likhet innen TPES-ordninger"* i punkt 9.8.3 er det ingen ting i veien for at fagforeningen søker å gjøre pensjonsspørsmål til forhandlingstema.

10.2.3 Oversiktighet

Det kan hevdes at den pensjonsberettigede lettere holder rede på sine pensjonsrettigheter i en ytelsesbasert enn i en innskuddsbasert ordning. Dette er for så vidt forståelig når det gjelder *sluttpensjonen* siden den som regel er definert som en viss andel av sluttlønnen. Forholdet er gjerne motsatt når det gjelder oversikten over hva man til *enhver tid* har tjent opp.

Imidlertid er det heller ikke entydig hvor stor samlet pensjon som kommer til utbetaling ved pensjonsalder. De fleste ytelsesbaserte ordninger er bygd opp på følgende måte: Pensjonen *sammen* med ytelsene fra folketrygden skal i prinsippet utgjøre en viss andel av sluttlønn. I en privat tjenstepensjonsordning vil det bli beregnet et framtidig nivå på folketrygden for den enkelte. Den avtalefestede pensjonen defineres så som differansen mellom den gitte andel av sluttlønnen og den beregnede folketrygden. Ved utbetalingstidspunktet kan dette beregnede bidraget fra folketrygden avvike fra det faktiske. For personer med *stabile* inntekter vil forskjellen ikke bli så stor, men store svingninger i inntektene vil kunne gi store avvik.

I Statens Pensjonskasse og de kommunale ordningene samordnes pensjonen og folketrygden ved utbetaling, slik at ytelsens andel av sluttlønnen blir som lovbestemt. Denne ordningen kalles en *bruttoordning*.

10.2.4 Konklusjon

Til tross for de argumenter som taler for ytelsesbaserte ordninger, mener utvalget at det bør åpnes for innskuddsbaserte ordninger innenfor TPES. Imidlertid bør man stille visse krav til at den finansielle risikoen for arbeidstakeren begrenses. Forslaget må også ses i sammenheng med de andre forslagene til revisjoner av TPES som presenteres i dette kapitlet.

Innskuddsbaserte ordninger vil f.eks. gjøre det enklere å knytte de opparbeidede rettighetene til den enkelte. Det vil også forenkle det tekniske rundt oppbyggingen av fond. I *"Finansiering av pensjonsordninger."* i kapittel 11 drøftes prosedyrer for behandling av premiefond. I tråd med konklusjonene som trekkes der vedrørende nåværende EPES, vil det heller ikke i en innskuddsbasert TPES være plass for premiefond slik begrepet er definert i gjeldende regelverk.

Utvalget ser at det kan oppstå problemer ved overgang mellom ytelsesbaserte og innskuddsbaserte ordninger. En type problemer vil oppstå ved overgang fra en ytelsesbasert ordning med en ikke-lineær opptjeningsprofil til en innskuddsbasert ordning. Ved en slik overgang vil særlig eldre arbeidstakere kunne komme dårlig ut. På grunn av opptjeningsprofilen vil arbeidstakere med kort tid igjen til pensjonsalder ha en premiereserve som ikke står i forhold til opptjeningstiden. Uten svært høye innskudd de siste arbeidsårene, vil de få en uforholdsmessig lav pensjon. Imidlertid kan man også tenke seg en rekke andre problemer. Disse problemene må det tas hensyn til ved utforming av reglene.

Utvalget understreker at ytelsesbaserte og innskuddsbaserte ordninger er prinsipielt forskjellige måter å tjene opp pensjonsrettigheter på. Det er viktig at dette kommer klart fram i regelverket. Ordningene må være definert slik at det er utvetydig hvorvidt en ordning er ytelsesbasert eller innskuddsbasert, og det bør fastsettes forskjellige sett av regler.

10.3 FORSIKRINGSELEMENT OG BINDINGSTID

Et viktig trekk ved de nåværende ordningene har vært kravet om et forsikringselement. Det har hatt den konsekvens at bare forsikringsselskapene og spesielt godkjente pensjonskasser har kunnet tilby produkter som faller innenfor skatteloven.

I "*Prinsipielle betraktninger om private pensjonsordninger*" i kapittel 9, "*Forsikringselement*" i punkt 9.6.2, diskuterer utvalget det prinsipielle vedrørende *forsikringselementet* i skattefaviserte pensjonsordninger. Her gir utvalget et eksempel der man separerer spørsmålet om kontraktens varighet fra spørsmålet om forsikringselement ved å sammenlikne to kontrakter med like lang løpetid, hvorav den ene har dødelighetsarv og den andre ikke. Utvalget konkluderer her med at skatte-reglene bør stille seg nøytrale til hvorvidt kontrakten innebærer dødelighetsarv eller ikke. Et slikt krav om forsikringselement bør derfor etter utvalgets mening ikke lenger stilles for å komme innenfor reglene om skattefavisering.

Et annet spørsmål er hvorvidt en kontrakt skal innebære en *livsvarig* utbetaling eller ikke. En livsvarig kontrakt må i praksis innebære dødelighetsarv og er følgelig et forsikringsprodukt.

I "*Sparing og kapitaldannelse*" i avsnittene 9.5 og "*Individuelle valg, fordeling og rettferdighet*" i 9.6 foretar utvalget en drøfting av argumenter for og imot favorisering av pensjonssparing. En av konklusjonene er at dersom slik sparing skal favoriseres, må det være fordi den er bundet fram til pensjonsalderen og har en utbetalingstid av *en viss lengde* deretter.

Utvalgets syn på binding før pensjonsalder er omtalt til slutt i avsnittet 10.3. Når det gjelder bindingstid etter pensjonsalder, taler argumentene i "*Kortsynte individer*" i punkt 9.6.1 for en viss binding. Imidlertid regner mange med at det vil være i de første årene etter pensjonsalderen at man er best i stand til å nyte tilværelsen som pensjonist, og derfor har størst nytte av inntekt. Derfor er det helt rasjonelt å ønske å få sin private pensjonskapital utbetalt over et begrenset antall år. (Utbetalingen fra folketrygden varer i alle fall hele livet.) Dette behøver ikke vitne om kortsynthet slik at det er berettiget for samfunnet å gripe inn på paternalistisk grunnlag. Derfor kan argumentene i "*Kortsynte individer*" i punkt 9.6.1 ikke brukes til å begrunne krav om svært lang bindingstid, og slett ikke krav om at utbetalingen skjer som livsvarig livrente. I "*Ugunstig tilpasning*" i punkt 9.6.3 er argumentasjonen av mer samfunnsmessig karakter, og der blir konklusjonen når det gjelder bindingstid en annen. For lettere å kunne opprettholde standarden på samfunnets sikkerhetsnett bør bindingstiden være i *overkant* av forventet levetid ved pensjonstidspunktet, dvs. til en alder der mange pensjonister forventningsmessig blir mer avhengig av omsorgstjenester. Ifølge opplysninger fra Statistisk sentralbyrå var forventet gjestående levetid ved 67 år i 1991 beregnet til 13,50 år for menn og 17,22 år for kvinner. Utvalget er enig om at den nedre grensen for bindingstiden må være felles for EPES og TPES. For TPES er det i dag ingen eksplisitte regler, men de fleste ordningene praktiserer livsvarig utbetaling av pensjon. For EPES er regelen at utbetalingen minst må vare til fylte 77 år.

Utvalget mener at det er å gå for langt å kreve at utbetalingen skal være livsvarig. Dette vil være å legge all vekt på argumentasjonen i 9.6.3 og trekke den ut i sin

ytterste konsekvens. Imidlertid er utvalget delt i to fraksjoner i spørsmålet om hvor den nedre grensen for utbetalingstid skal gå.

Hylland og Lillevold legger størst vekt på de argumentene som er framført i "[Kortsynte individer](#)" i punkt 9.6.1. Det tilsier en ikke alt for lang minste bindings-tid, og vi finner ti år passende. Det er i de fleste tilfeller realiteten i dagens regel for EPES. Regelen bør formuleres direkte som et krav om minste bindingstid.

Bragstad og Vale legger størst vekt på argumentene i "[Ugunstig tilpasning](#)" i punkt 9.6.3 og foreslår at man skal legge til grunn en minste bindingstid i området 15-20 år. Imidlertid er det best i samsvar med argumentasjonen om regelen er utfor-met som et krav om minste alder ved avslutningen av utbetalingsperioden. Om man tar utgangspunkt i 67 år som normal pensjonsalder, blir grensen i området 82-87 år.

Utvalget har også drøftet krav til binding *før* pensjonsalder. I utgangspunktet skal, etter utvalgets mening, innbetalte beløp til en pensjonsordning med skattefa- vorisering ikke kunne tilbakeføres. Det bør heller ikke være mulig å få ut innbetalt beløp mot tilbakebetaling av hele skattefordelen. Det må være snakk om en *absolutt binding*.

Imidlertid kan det tenkes *enkelte* unntak. Utvalget finner at dersom ordningen ikke inneholder noen uføreforsikring, og vedkommende blir *varig sterkt ufør*, bør ikke skattereglene være til hinder for at bindingen oppheves. Det kan også tenkes at det oppstår behov for tilbakeføring som følge av begrensningsreglene, jf. "[Begrensning på pensjonssparingen](#)" i avsnitt 10.6, "[Eventuell overskridelse av begrensning](#)" i punkt 10.6.4, for en nærmere diskusjon. I tillegg bør det være mulig å tilba- keføre sparingen i avsluttede kontrakter der kapitalen tilsammen er *mindre enn et visst, lite beløp*. Skattefordelen må i det siste tilfellet tilbakeføres.

10.4 HVEM BØR KUNNE TILBY PENSJONSSPARING

Utvalget har etter drøftingene i tidligere avsnitt kommet til at det ikke nødvendigvis må være et forsikringsselement i en pensjonsspareordning for at den skal kunne være skattebegunstig (jf. "[Forsikringsselement](#)" i punkt 9.6.2 og "[Forsikringsselement og bindingstid](#)" i avsnitt 10.3). I "[Forsikringsselement og bindingstid](#)" i avsnitt 10.3 sier utvalget dessuten at en heller ikke bør kreve livsvarig utbetaling for at pensjonsspa- ring skal være skattebegunstig.

Den logiske konsekvensen av disse synspunktene er at skattefavisert pen- sjonssparing uten forsikringsselement bør kunne foretas gjennom andre finansielle tilbydere enn livsforsikringsselskaper. Dette gjelder bare innskuddsbaserte pen- sjonsordninger ettersom ytelsesbaserte ordninger i praksis inneholder et forsi- kringselement. Slik forsikring kan bare ytes av livsforsikringsselskaper og pen- sjonskasser.

Til tross for resonnementet ovenfor kan selvsagt andre forhold som hittil ikke er vurdert, tilsa at pensjonssparing med skattefordel reserveres for livselskaper og pensjonskasser. Utvalget vil derfor først drøfte en del argumenter for og mot skat- tefavisert pensjonssparing gjennom andre finansielle tilbydere enn forsikringssel- skaper. Deretter presenterer utvalget sin vurdering og sier noe mer om utformingen av eventuell pensjonssparing med skattefordel utenom livselskaper og pensjonskas- ser.

10.4.1 Konkurransehensyn

Flere tilbydere av skattefaviserte pensjonsspareordninger vil medføre økt valgfri- het for den enkelte kjøper av pensjonsordninger og slik sett bidra til større sam- funnsøkonomisk effektivitet. Økt konkurranse mellom tilbydere av pensjonspro-

dukter vil også bidra til at et eventuelt effektiviseringspotensial i livsforsikringsselskapene vil bli tatt ut til fordel for kundene.

10.4.2 Ulike institusjonelle ordninger

Innskudd i banker er i dag garantert gjennom en formell sikringsordning. Noe liknende finnes ikke for livselskaper eller verdipapirfond. Videre stilles det til dels ulike krav til egenkapitaldekning i banker og livselskap. Verdipapirfond omfattes ikke av tilsvarende kapitaldekningsregler. Dessuten er banker, livselskap og verdipapirfond underlagt ulike plasseringsregler.

Det kan hevdes at den formelle innskuddsikringen i bankene allerede innebærer en favorisering i statlig regi av sparing gjennom bank, ved at bankenes sikringsfondsavgift er lavere enn en aktuarisk riktig avgift. Dessuten har innskyterne, hvertfall i en stor bank, god grunn til å regne med at staten uansett vil holde dem skadesløse dersom banken kommer i problemer. Det argumenteres derfor med at staten allerede har gitt en gunstig behandling av banksparing, slik at det ytterligere vil forsterke bankenes konkurransefortrinn dersom de også skal kunne tilby skattefavorisert pensjonssparing.

Det er mulig at bankenes sikringsfondsavgift er lavere enn den skulle være ut fra sannsynlige banktap i fremtiden. Utvalget finner det imidlertid vanskelig å ta stilling til dette spørsmålet. Utvalget ser imidlertid ikke bort fra at bankenes spesielle rolle, blant annet i betalingsformidlingen, betyr at publikum forventer en noe sterkere implisitt statlig garanti for innskudd i store banker enn for krav på livselskaper.

At det for tiden gjelder ulike regler om kapitaldekning i livselskaper og banker, og at verdipapirfond ikke har tilsvarende kapitaldekningskrav, kan neppe sies å være et relevant argument.

Det er likeledes vanskelig å se at ulike plasseringsregler er et selvstendig argument i den ene eller andre retning. Skulle disse forskjellene virke urimelige, kan jo reglene eventuelt endres.

10.4.3 Vurdering

Utvalget vil legge stor vekt på at det skapes mer konkurranse mellom tilbydere av pensjonsprodukter. Utvalget vil legge mindre vekt på at publikum muligens oppfatter det slik at bankinnskudd har en noe sterkere implisitt statlig garanti enn oppsparte midler i et livselskap, og at sikringsfondene kanskje mottar noe mindre avgift enn det aktuarisk riktige. Når vi heller ikke finner det påkrevet at en skattemessig gunstig pensjonsordning må inneholde et forsikringselement eller gi en livsvarig utbetaling, mener utvalget at ren pensjonssparing med skattefordel også bør kunne tillates gjennom andre finansielle tilbydere enn forsikringsselskaper.

10.4.4 Utformingen av pensjonssparing utenom livselskaper

Skattebegunstig pensjonssparing utenom livselskaper må selvsagt være underlagt de samme regler m.h.t. begrensninger, bindingstid o.l. som pensjonssparing i forsikringsselskaper. Det eneste unntaket er at en ikke krever et forsikringselement. Derfor er det bare innskuddsbaserte ordninger det kan være aktuelt å la tilbys utenom forsikringsselskaper og pensjonskasser.

I utgangspunktet bør pensjonssparing med skattefordel også kunne skje i banker og i godkjente verdipapirfond. Det kan imidlertid være enkelte administrative problemer i forbindelse med oppgaver til ligningskontorene og kontroll med at vilkå-

rene for skattefordel oppfylles, som utvalget ikke har oversikt over. Disse problemene må utredes nærmere før kretsen av tilbydere av pensjonssparing utvides.

I "*Forholdet mellom TPES og EPES*" i punkt 9.9.5 kommer utvalget til at bedriftspensjonskasser bør ha adgang til å tilby EPES til bedriftens ansatte. Utvalget tror ikke dette vil by på administrative problemer som nevnt ovenfor. Bedriftspensjonskasser skal imidlertid ikke kunne tilby EPES i det åpne marked. Slike pensjonskasser er utelukkende bygd opp med tanke på bedriftens egne ansatte. For den enkelte bør det være adgang til å fordele pensjonssparingen på ulike typer finansobjekter som bankinnskudd, obligasjoner og aksjer. Dette reiser imidlertid spørsmål om den finansielle risikoen ved pensjonssparing, noe utvalget kommer tilbake til i "*Finansiell risiko*" i avsnitt 10.5. Av hensyn til en effektiv konkurranse må det være adgang til å flytte sparingen mellom ulike finansinstitusjoner. Det må også være en viss adgang til å flytte mellom ulike kontraktsformer. For å unngå problemer av typen uheldig utvalg (antiseleksjon), må det imidlertid være adgang for forsikrings-selskap til å nekte utflytting av enkelte typer pensjonsforsikringer.

En følge av denne flytteadgangen må være at en EPES eller TPES i bank eller verdipapirfond, for eksempel ved pensjonsalder, må kunne gjøres om til en livrente som er livsvarig eller varer i det minste tillatte antall år.

Pensjonssparing med skattefordel bør i prinsippet kunne tillates også i utenlandske finansinstitusjoner og verdipapirfond, så sant disse oppfyller oppgaveplikten overfor norske skattemyndigheter og det lar seg gjøre å kontrollere at vilkårene for skattefavorisering faktisk oppfylles. I praksis vil imidlertid det siste kunne være vanskelig. Det tilsier i så fall at pensjonssparing med skattefordel bare tillates i norske finansinstitusjoner og fond. Utvalget antar at en slik begrensning mot utenlandske tilbydere ikke kommer i strid med EØS-regelverket, på grunnlag av den såkalte Bachmann-dommen (se "*Hvor fritt er det frie marked?*" i punkt 7.4.1).

10.5 FINANSIELL RISIKO

Dersom det bare hadde vært argumentene i "*Sparing og kapitaldannelse*" i avsnitt 9.5, nemlig hensynet til finansiell sparing, som var grunnen til å skattefavorisere pensjonssparing, hadde det ikke vært behov for regler som begrenser den finansielle risikoen som kan tas i en pensjonsspareordning. Argumentene i "*Individuelle valg, fordeling og rettferdighet*" i avsnitt 9.6 om paternalisme og uheldig adferd eller moralsk hasard tilsier derimot at det bør være regler som klart begrenser den finansielle risikoen ved pensjonssparing. I "*En forutsetningsfri vurdering*" i punkt 9.10.2 konkluderer utvalget med at det nettopp er paternalisme og moralsk hasard som i første rekke taler for en skattemessig favorisering av pensjonssparing. Derfor mener også utvalget at det må stilles krav som begrenser den finansielle risiko ved skattefavorisert pensjonssparing.

Fordi alle pensjonister vil ha folketrygden som en sikker pensjon, er det mindre betenkelig å akseptere noe risiko i pensjonsinntektene. En viss risiko knyttet til pensjonsinntekter utover folketrygden vil da ikke komme i konflikt med de hensynene utvalget har lagt vekt på i "*Individuelle valg, fordeling og rettferdighet*" i avsnitt 9.6. Ut fra hensynet til fordelingen mellom generasjonene virker det heller ikke rimelig å holde pensjonsinntekter helt utenfor utviklingen i landets totale økonomi. Alt i alt tilsier begge disse momenter at hvertfall en del systematisk risiko må tillates i pensjonssparing.

10.5.1 Risikofordeling i ulike pensjonsprodukter

Etter utvalgets forslag i "*Ytelsesbaserte og innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger*" i avsnitt 10.2 kan vi grovt skille mellom tre typer av pensjonssparing:

1. Ytelsesbasert TPES
2. Innskuddsbasert TPES
3. EPES, som er innskuddsbasert.

I tilfelle 1 har arbeidstakeren ingen risiko med mindre det går så galt at pensjonsordningen eller den som står ansvarlig for den, ikke er i stand til å oppfylle sine forpliktelser. Med de reglene som foreslås for fondsoppbygging i "*Finansiering av pensjonsordninger*." i kapittel 11, vil arbeidsgiver kunne få all fordel av avkastningen hvis det går godt med pensjonsordningens investeringer. I tilfelle 2 og 3 med innskuddsbaserte ordninger er det imidlertid annerledes. Her vil arbeidstaker (forsikringstaker ved EPES) enten ha hele risikoen eller hvertfall store deler av den.

10.5.2 Begrensning av finansiell risiko i ytelsesbaserte ordninger

Ved TPES-ordninger er det livsselskapene, eventuelt pensjonskassene, som står for forvaltningen av pensjonsordningens midler. Den asymmetriske fordelingen av finansiell risiko som ligger i en ytelsesbasert TPES-ordning, tilsier at det bør være regler som klart begrenser den risikoen forvalteren av en slik pensjonsordning kan ta. En nærmere vurdering av plasseringsreglene for livsselskaper og pensjonskasser ligger etter utvalgets mening utenfor dets mandat.

10.5.3 Begrensning av finansiell risiko i innskuddsbaserte ordninger

Arbeidstakerne (forsikringstakerne) som tar hele eller store deler av risikoen ved de innskuddsbaserte ordningene, vil i praksis ha små muligheter for å kontrollere og eventuelt vurdere den risikoeksponeringen forvalterens plassering av pensjonsmidlene innebærer. Sett fra samfunnets side vil det være ønskelig å beskytte den svake part i dette forholdet. Det tilsier at det også må være regler som klart begrenser den risikoen en forvalter av innskuddsbaserte pensjonsordninger kan ta.

I "*Hvem bør kunne tilby pensjonssparing*" i avsnitt 10.4 går utvalget inn for å tillate skattefavourisert pensjonssparing også i bank og verdipapirfond for innskuddsbaserte ordninger. I utgangspunktet bør det være adgang for forsikringstakeren i en innskuddsbasert ordning til å velge hvor mye av pensjonssparingen som skal plasseres i bank, obligasjoner og aksjer.

Ønsket om å la pensjonistene også ta del i landets økonomiske utvikling, tilsier at det bør være adgang til å plassere alle midlene i en innskuddsbasert ordning i aksjefond. Denne adgangen bør imidlertid begrenses til EPES. Det er grunn til å ha noe større begrensninger for en innskuddsbasert TPES-ordning. Det kan nemlig godt tenkes tilfelle hvor arbeidsgiver kun vil tilby innskuddsbasert TPES, og hvor det heller ikke er adgang for den enkelte arbeidstaker til å reservere seg (jf. "*Individuelle og kollektive ordninger*" i punkt 9.9.4). Det vil da virke urimelig at arbeidstakerne i et slikt tilfelle faktisk kan påtvinges en såpass stor risiko som det tross alt er å plassere hele pensjonssparingen i aksjer selv om aksjene er vel diversifisert.

I den utstrekning hele premiereserven i en EPES-ordning plasseres i aksjefond, mener utvalget at dette fondet bør være vel diversifisert. Det kan her være naturlig å ta utgangspunkt i de reglene som gjelder verdipapirfond. For at et aksjefond skal ha en viss diversifisering, må det plassere i et visst minste antall aksjer. Det er imidlertid ingen regler som hindrer et slikt fond i å konsentrere seg om bare én næring eller én type aksjer. Etter utvalgets oppfatning ville tilsvarende regler for pensjons-

sparing gi for stor adgang til å ta finansiell risiko. Det bør derfor også stilles krav til diversifisering over næringer i et aksjefond for at alle de oppsparte midlene i en EPES-kontrakt skal kunne plasseres i fondet. Administrativ enkelhet kan tale for at også i de tilfellene hvor bare en del av midlene i en innskuddsbasert ordning plasseres i aksjefond, bør det stilles de samme krav til fondets diversifisering.

En slik utvidet adgang til å plassere midlene i innskuddsbaserte pensjonsspareordninger, må etter utvalgets oppfatning også følges opp med krav til informasjon overfor kundene fra dem som tilbyr denne typen pensjonssparing.

10.6 BEGRENSNING PÅ PENSJONSSPARINGEN

Adgangen til å spare til pensjon med skattefordel kan ikke være ubegrenset.

Pensjonssparing for det enkelte individ kan skje gjennom EPES eller TPES. Vi har i "*Pensjon som individuell sparing*" i punkt 9.3.1 drøftet det økonomiske innholdet i pensjonssparingen. Det er her redegjort for at arbeidsgivers bidrag til TPES bør anses som en del av den ansattes lønn. Det er den ansatte selv som reelt sett står for sparingen også ved TPES.

Det synes derfor rimelig at man ved utforming av begrensningsregler som prinsipp legger til grunn at EPES og TPES bør ses under ett. Vi har i våre vurderinger tatt utgangspunkt i at begrensningen bør knytte seg til den samlede sparing for EPES og TPES.

For å bestemme hvor mye som da kan spares i EPES, må man ta hensyn til hvor mye som eventuelt spares i TPES som en arbeidstaker er med i. Den som ikke er med i en TPES-ordning, vil selv kunne spare mer i EPES enn en som er ansatt i en bedrift med TPES-ordning.

For en ansatt som er med i en TPES-ordning, vil begrensningsregelen virke slik at TPES-ordningen i seg selv ikke kan gå utover de fastsatte begrensningsregler. Dernest er det et spørsmål om hvor mye man som privatperson kan spare i EPES i tillegg. I denne forstand utgjør TPES det første nivå og EPES det annet nivå i den private pensjonssparingen.

I "*Likhet innen TPES-ordninger*" i punkt 9.8.3 har vi foreslått at et eventuelt krav til likhet innenfor en TPES-ordning bør være mindre rigid enn i dag. Man kan derfor være ansatt i en bedrift hvor det er opprettet en TPES-ordning, uten selv å være medlem i denne ordningen. Det må naturligvis være de pensjonsrettigheter som tilstår hver enkelt ansatt i en TPES-ordning, som er avgjørende for hvordan begrensningsreglene skal praktiseres.

I "*Individuelle og kollektive ordninger*" i punkt 9.9.4 drøfter vi muligheten for at den enkelte ansatte selv kan velge å stå utenfor en TPES-ordning. Dette kan begrunnes med at den ansatte selv på grunnlag av sine personlige preferanser vil kunne ønske å anvende fordelene som ligger i TPES-ordningen på en annen måte. Dette kan bli en svært aktuell problemstilling, når medlemskap i TPES helt eller delvis avskjærer muligheten til å spare i EPES. TPES-ordninger vil som hovedregel være utformet etter en felles pensjonsplan, uten at den enkelte ansatte har noen direkte innflytelse på hvilken pensjonsdekning som skal gjelde for ham. Den ansatte vil ut fra sin spesifikke situasjon kunne ønske at pensjonssparingen innrettes på en annen måte enn det som ligger i den felles pensjonsplan, noe han bare kan oppnå gjennom sparing i EPES.

10.6.1 Prinsipp for begrensningen

Med utgangspunkt i at en pensjonsordning kan være enten ytelsesbasert eller innskuddsbasert, er det to ulike måter å uttrykke begrensningen på. Det kan settes en

grense enten for hvor store pensjonsrettigheter som kan tjenes opp, eller hvor stort innskudd man kan foreta.

Utvalget har framholdt paternalisme som en begrunnelse for å opprettholde en ordning hvor pensjonssparing blir gunstig skattemessig behandlet, jf. drøftingen i "[Kortsynte individer](#)" i punkt 9.6.1. I svært kortfattet form kan dette uttrykkes som at det er ønskelig at den enkelte sikrer seg større pensjonsytelser enn man ville ha valgt uten skattemessig gunstig behandling.

Med denne begrunnelsen er det selve pensjonsytelsen som bør være det sentrale i pensjonssparingen. Det kan da synes naturlig at begrensningen prinsipielt knyttes til de pensjonsrettigheter som tjenes opp.

Man må ta stilling til hvor store ytelsene totalt sett tillates å bli og for det andre hvordan oppsparingen skal kunne fordeles over tid. Spørsmålet om ytelsenes totale størrelse er drøftet i "[Nivå for begrensningen](#)" i punkt 10.6.2. I det følgende vil vi drøfte periodiseringsspørsmålet.

Man kunne argumentere for at det ikke er behov for noen periodiseringsregel i det hele tatt. Myndighetene behøver ikke regulere tidspunktet for pensjonssparingen, så lenge sparingen samlet over tid ligger innenfor de fastsatte rammer. Som en ytterlighet ville det da være mulig at sparingen skjedde i form av et stort engangsbeløp en gang for alle.

Utvalget mener det er grunner som taler for at man har en periodiseringsregel, og at denne gir rom for en viss fleksibilitet. Det vil være helt normalt at inntekter og sparemuligheter svinger over tid. Reglene bør i noen grad være tilpasset dette. Imidlertid vil det være for vidtgående å tillate muligheten med sparing i form av et engangsbeløp en gang for alle. Dette ville gi for stor skattekreditt. Dersom ett stort sparebeløp i ett enkelt år er det som virkelig passer best for en bestemt person, er det intet forbud mot å spare på denne måten. Begrensningsreglene sier bare at man ikke kan oppnå skattefradrag for hele denne sparingen på ett år. Eksempelvis kan man plassere det store engangsbeløpet som innskudd på en bankkonto. I senere år kan det med skattefradrag overføres sparebeløp fra bankkontoen til en EPES-ordning.

En person som kommer sent i gang med pensjonssparing, vil ha behov for høyere sparing i framtiden enn en person som allerede har spart til pensjon i noen år. Som et prinsipp mener vi at det ikke vil være urimelig at reglene da gir mulighet til å ta igjen det tapte.

På bakgrunn av drøftelsen i det foregående, er utvalget kommet fram til en periodiseringsregel som knytter seg til hvor stor andel av den maksimalt tillatte pensjon som kan være opptjent på ethvert tidspunkt. Det bør imidlertid ikke stilles spesielle krav til hvordan sparingen skal fordeles over tid for å komme opp i den tillatte opp-tjeningsandelen.

En slik periodiseringsregel vil i praksis virke slik at man setter grenser for hvor tidlig pensjonssparing kan foretas. Samtidig vil det være fleksibilitet med hensyn til å utsette pensjonssparing.

En konkretisering av periodiseringsregelen kan være følgende eksempel: Pensjonen tillates å være fullt oppspart når man når opp i en alder av 60 år. Før man fyller 30 år, tillates inntil 25 pst. av pensjon å være oppspart. Mellom 30 og 60 år er den maksimalt tillatte oppsparte pensjon 25 pst. tillegg 2,5 prosentpoeng for hvert år man er eldre enn 30 år.

10.6.2 Nivå for begrensningen

Det kan ikke på objektivt grunnlag gis et kriterium for hvordan maksimal tillatt pensjonsytelse skal fastsettes.

For diskusjonen av dette spørsmålet mener vi det er nyttig å ta utgangspunkt i Statens Pensjonskasses ytelser, og tilsvarende ytelser i de kommunale og fylkeskommunale tjenstepensjonsordninger. Statens ansatte og de aller fleste ansatte innenfor offentlig sektor for øvrig er sikret pensjon etter denne pensjonsplanen. Det synes da rimelig at også alle personer som ikke er dekket av disse ordningene, skal ha mulighet til å sikre seg tilsvarende pensjonsytelser innenfor EPES og TPES.

Ytelsesnivået i Statens Pensjonskasse må kunne anses som en nedre grense for hvor man skal sette begrensningsregelen. Det er gode grunner som taler for at begrensningen settes høyere, noe vi vil begrunne i det følgende.

For det første vil vi presisere at det å fastsette en øvre grense nødvendigvis må innebære en god del skjønn. Det kan hevdes at det ikke er rettferdig at det som er obligatorisk og altomfattende for en gruppe – nemlig de ansatte i offentlig sektor – samtidig skal være en øvre grense for en annen gruppe – nemlig de som ikke er ansatt i offentlig sektor.

Statens Pensjonskasse og de private pensjonsordninger er svært ulikt oppbygget. Dette gjør det vanskelig å sammenlikne verdien av de ytelsene man oppnår rett til gjennom medlemskap i Statens Pensjonskasse på den ene side og ved privat EPES eller TPES på den annen side. Dette er et svært omfattende problemområde som vi ikke har mulighet til å behandle i sin fulle bredde. I det følgende vil vi imidlertid peke på noen punkter som har betydning ved sammenligning av verdien av de ulike ordningene.

Statens Pensjonskasse er utformet som en bruttoordning med statsgaranti. Bruttogarantien innebærer at man som pensjonist har rett til den stipulerte bruttopensjon, uavhengig av hvor mye som utbetales fra folketrygden. I de ytelsesbaserte TPES-ordningene er det ikke slik bruttogaranti. For innskuddsbaserte EPES- og TPES-ordninger bestemmes ytelsene av den akkumulerte sparing, og spørsmålet om bruttogaranti er ikke relevant for disse ordningene.

Et annet sentralt punkt der det er forskjell mellom Statens Pensjonskasse og de private pensjonsordningene, er bestemmelser og praktisering for regulering av løpende pensjon. I Statens Pensjonskasse blir løpende pensjoner G-regulert. Dette skjer ved at Stortinget fatter vedtak om slik regulering i forbindelse med godkjenning av lønnsoppgjøret for de statsansatte. Det er altså ikke lovbestemt at det skal foretas slik pensjonsregulering, men det er rimelig å anta at reguleringen oppfattes som en del av de alminnelige pensjonsrettigheter i Statens Pensjonskasse. For private TPES-ordninger, er det i forsikringsavtaleloven fastsatt at spørsmålet om pensjonsregulering for kollektive pensjonsforsikringer avtales mellom forsikringsselskap og den enkelte forsikringstaker (arbeidsgiver), eventuelt nedfelles i vedtektene der pensjonsordningen er organisert som en egen pensjonskasse. Det er imidlertid ingen krav til pensjonsreguleringen, slik at reguleringsbestemmelsen kan utformes under avtalefrihet. I innskuddsbaserte ordninger vil det være den avkastning som oppnås løpende, som avgjør hvilken pensjonsregulering som kan gis. Det er formodentlig dekning for å si at de fleste private pensjonsordninger normalt har regulert løpende pensjoner. Det er vanskelig å si noe generelt om hyppighet og omfang av slike reguleringer. Dette varierer fra bedrift til bedrift.

Realiteten er at pensjonsreguleringen har en sterkere stilling i Statens Pensjonskasse enn i de private pensjonsordningene. Slik blir det oppfattet av de aller fleste, og dette samsvarer også med utvalgets forslag under "[Verdiregulering av løpende pensjoner](#)." i avsnitt 10.8.

En pensjonsplan beskriver hvordan pensjonsytelsene skal beregnes ved et sett med formelle regler. Ulike pensjonsordninger som inneholder de samme formelle pensjonberegningsregler, men som bygger på grunnleggende ulike prinsipper, vil kunne gi ytelser som reelt sett avviker betydelig.

Som beskrevet foran, er Statens Pensjonskasse og private pensjonsordninger eksempler på pensjonsordninger som bygger på grunnleggende ulike prinsipper. Dette innebærer at hvis man tar utgangspunkt i noen av de formelle pensjonsbestemmelser i Statens Pensjonskasse og anvender disse på en privat pensjonsordning, vil verdien av ytelsene fra den private ordningen reelt sett være forskjellig fra Statens Pensjonskasses ytelser.

De beskrevne ulikheter er i hovedsak slik at den reelle verdien av Statens Pensjonskasses ytelser er høyere enn de ytelser som framkommer når vi anvender et utvalg av Pensjonskassens formelle pensjonsberegningsregler på en privat pensjonsordning.

I det følgende skal vi drøfte den konkrete fastsettelse av begrensningen, for så vidt gjelder alderspensjon.

Det høyeste pensjonsgrunnlag i Statens Pensjonskasse er bestemt ved at lønn inntil 8 G er pensjonsgivende fullt ut, mens lønnen mellom 8 G og 12 G medregnes med 1/3. Maksimalgrunnlaget blir da 9 1/3 G. Bruttopensjonen på det høyeste lønnsnivå i Statens Pensjonskasse er 66 pst. av dette, dvs. 6,16 G.

Det største tenkelige samordningsfradrag for folketrygd som kunne vært gjort, hvis reglene om opptjening av rettigheter i folketrygden ikke var blitt endret pr. 1.1.92, er 4,5 G. I virkeligheten vil det aldri bli gjort så stort samordningsfradrag, så vi kan med sikkerhet si at den høyeste pensjonen fra Statens Pensjonskasse vil være større enn 6,16 G fratrasket 4,5 G, dvs. 1,66 G. Det er helt uaktuelt å sette begrensningen for privat pensjonssparing så lavt.

Det største tenkelige samordningsfradrag etter de nye opptjeningsreglene fra 1992, er 3,69 G. Hvis vi legger et slikt tenkt samordningsfradrag til grunn, vil den høyeste pensjon fra Statens Pensjonskasse bli 6,16 G fratrasket 3,69 G, dvs. 2,47 G. Man kan innvende at det er en teoretisk konstruksjon å benytte dette som en illustrasjon på maksimal pensjon, siden beregningen bygger på at folketrygdytelsen er beregnet fullt ut med opptjeningsreglene som gjelder fra 1.1.92. I praksis vil det være opptjening både før og etter 1.1.92 som bestemmer folketrygdytelsen, og dette kan gi en høyere folketrygd. Det trekker i motsatt retning at det i folketrygdberegningen også er forutsatt 20 års opptjening med pensjonsgivende inntekt 12 G, mens det faktisk kan være færre år at inntekten har ligget på dette nivået.

Utvalget mener det er rimelig at man for sammenlikningen regner som om den høyeste alderspensjon fra Statens Pensjonskasse utgjør minst 2,5 G.

Spørsmålet er så hvor mye høyere en skal sette begrensningen for de private ordningene. Som et grunnlag for denne vurderingen har vi foretatt noen illustrerende beregninger av hva høyeste pensjon i Statens Pensjonskasse ville blitt, hvis man tenkte seg forskjellige forbedringer i pensjonsplanen. Alle illustrasjonene som er vist, representerer pensjonsvilkår i TPES som ikke er uvanlige i praksis.

Framgangsmåten i beregningene er som beskrevet foran, og vi gjengir dem nedenfor uten noen nærmere beskrivelse. Som samordningsfradrag for folketrygd er benyttet 3,69 G.

Bruttopensjon 70 pst., lønn mellom 8 G og 12 G teller med 1/3 i pensjonsgrunnlaget
– 70 pst. av 9 1/3 G fratrasket 3,69 G, dvs. 2.84 G

Bruttopensjon 66 pst., lønn mellom 8 G og 12 G teller fullt i pensjonsgrunnlaget
– 66 pst. av 12 G fratrasket 3,69 G, dvs. 4.23 G

Bruttopensjon 70 pst., lønn mellom 8G og 12G teller fullt i pensjonsgrunnlaget
– 70 pst. av 12 G fratrasket 3,69 G, dvs. 4.71 G

Etter gjeldende regler er det bare for EPES det er direkte begrensning på hvor stor pensjon som kan tilstås i pensjonsordning med skattefordel. Når man ser EPES og TPES under ett, vil derfor enhver slik begrensningsregel for noen personer kunne innebære en innskjerping i forhold til dagens regler. Dette gjelder uansett hvilket nivå begrensningen legges på, følgelig også for alle de illustrasjonene som er vist foran.

For de høyeste pensjonsbeløpene som inngår i illustrasjonen, er det tale om svært gunstige pensjonsvilkår, uten at de kan sies å være ekstreme. I tillegg må det tas i betraktning at en ansatt som har rett til pensjonsbeløp som beregnet i en TPES, etter dagens regler har rett til å sikre seg ytterligere pensjon gjennom EPES.

Ut fra en samlet vurdering er utvalget kommet fram til at en begrensning i årlig alderspensjon i området 3,5 G–4,5 G synes å være rimelig. Hylland, Bragstad og Vale anser at en begrensning i den nedre del av dette området vil være mest formålstjenlig, mens Lillevold mener det er berettiget med en begrensning i den øvre del.

10.6.3 Teknisk utforming

Det er ikke ukomplisert å utforme en operasjonell regel for begrensning av det som samlet kan spares opp i EPES og TPES. Vi skal i det følgende omtale noen av de problemstillinger som reiser seg i denne forbindelse, og komme med forslag til en operasjonell regel.

Forhold man må ta i betraktning er om pensjonsordningen er ytelsesbasert eller innskuddsbasert og om pensjonssparingen har forsikringselement eller ikke. Utvalget har i "*Ytelsesbaserte og innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger*" i avsnitt 10.2 foreslått at TPES skal kunne utformes som en innskuddsbasert ordning. EPES er i realiteten en innskuddsbasert ordning, jf. drøftingen i "*Konklusjon*" i punkt 10.2.4. Utvalget har i "*Forsikringselement og bindingstid*" i avsnitt 10.3 foreslått at det ikke skal være obligatorisk å ha forsikringselement i pensjonsordningen. Det økonomiske innholdet i pensjonssparingen i disse ulike ordningene kan ikke sammenlignes direkte.

I "*Nivå for begrensningen*" i punkt 10.6.2 har vi som prinsipp basert oss på at det er den årlige pensjonsytelse som skal være gjenstand for begrensning. Dette er ikke ensbetydende med at den operasjonelle begrensningsregelen må *formuleres* på denne måten. Vi mener at det vil være mest hensiktsmessig at begrensningen formuleres ved den *verdi* som samlet pensjonssparing kan tillates å komme opp i på ethvert tidspunkt.

For en innskuddsbasert ordning er verdien de akkumulerte sparebeløp.

Det reelle sparemomentet i en ytelsesbasert TPES kommer til uttrykk ved de pensjonsytelser som tjenes opp. Et representativt uttrykk for sparingens verdi er nåverdien av de forventede framtidige pensjonsutbetalinger som er tjent opp, der en ved nåverdiregningen benytter mest mulig realistiske forutsetninger. Vi vil i det følgende bruke uttrykket *opptjente ytelsers nåverdi* for denne verdien.

Den operasjonelle begrensningsregel som utvalget vil foreslå, setter en begrensning på summen av akkumulert sparing i innskuddsbaserte ordninger og opptjente ytelsers nåverdi i ytelsesbaserte ordninger. Første trinn ved fastsettelse av grensen består i å beregne den forventede nåverdi av en livsvarig alderspensjon på nivå som drøftet i "*Nivå for begrensningen*" i punkt 10.6.2. På ethvert tidspunkt utgjør grensen en så stor andel av denne nåverdien som drøftet i "*Prinsipp for begrensningen*" i punkt 10.6.1.

En pensjonsordning kan være utformet slik at utbetalingstiden ikke er fastsatt før man når pensjonsalderen. I en ytelsesbasert ordning vil denne utbetalingstiden normalt være en del av pensjonsplanen, men dette behøver ikke være tilfellet i en

innskuddsbasert ordning. Spørsmålet om hvilke utbetalingsperioder som skal tillates, er drøftet i "*Forsikringselement og bindingstid*" i avsnitt 10.3. Når utbetalingen starter, vil det bli fastsatt en årlig alderspensjon som med den valgte utbetalingstid har en nåverdi lik akkumulert sparing i den innskuddsbaserte ordningen. Hvis utbetalingstiden ikke er livsvarig, vil dette kunne gi høyere årlig alderspensjon enn den øvre grensen som er drøftet i "*Nivå for begrensningen*" i punkt 10.6.2. Resultatet må nødvendigvis bli slik, når en utbetalingsstrøm som ellers skulle ha vært livsvarig, blir fordelt over færre år.

Håndhevingen av den operasjonelle regel aktualiserer spørsmål om beregning og registrering som er beslektet med det som er beskrevet i "*Behov for registrering*" i punkt 9.9.2. Hovedproblemet er beregning av opptjente ytelsers nåverdi for hver enkelt ansatt. I de private forsikringsselskaper og pensjonskasser foretas det slik beregning i forbindelse med fastsettelse av premiereserven. Denne beregningen har sikkerhet som formål, og inneholder derfor sikkerhetsmarginer. Den er derfor i utgangspunktet ikke representativ for den reelle verdi som vi ønsker å fastsette her.

Vi viser også til drøftingen i "*Nærmere om TPES*" i avsnitt 11.3. Finansierings-systemet for ytelsesbaserte TPES-ordninger som vi der foreslår, tar utgangspunkt i de ytelser som er opptjent for alle medlemmer sett under ett. De private forsikringsselskapene og pensjonskassene vil da ikke lenger måtte beregne premie og premiereserve for den enkelte ansatte.

De offentlige tjenstepensjonsordningene representerer et særskilt problem. I Statens Pensjonskasse beregnes ikke premie og premiereserve. De kommunale pensjonsordningene foretar heller ikke eksplisitt beregning av premie og premiereserve for det enkelte medlem. Dette kan tilsi at en operasjonell regel for begrensningen som foreslått foran, kanskje ikke er velegnet for medlemmer av de offentlige tjenstepensjonsordningene. For disse kunne man for eksempel tenke seg at begrensningen i stedet regulerte direkte hvor mye som i tillegg kunne utbetales i årlig pensjon i en EPES-ordning. Hvis man skal ha ulike operasjonelle regler for ansatte i offentlig sektor på den ene side og alle andre på den annen side, er det avgjørende at reglene skal *virke* så likt som mulig.

Utvalget har ikke hatt mulighet til å vurdere i detalj de praktiske komplikasjonene ved håndhevelse av den foreslåtte begrensningsregelen. Man kan ikke se bort fra muligheten for at disse kan være så omfattende, at man må basere seg på mer sjablonmessige regler enn man ideelt sett mener er riktig. En mulighet kunne være å fastsette to nivåer for tillatt sparing i EPES; ett nivå for dem som er omfattet av TPES og et annet – høyere – nivå for dem som ikke er omfattet av TPES. I praksis er det stor variasjon i pensjonsplanens innhold for ulike TPES-ordninger. Etter utvalgets mening bør det legges vekt på at begrensningsreglene tar hensyn til disse ulikhetene på en mer nyansert måte enn det som kan oppnås ved to slike nivåer for tillatt sparing i EPES.

10.6.4 Eventuell overskridelse av begrensningen

Det kan tenkes situasjoner der begrensningen i samlet akkumulert sparing blir overskredet. Utvalget har ikke prøvd å skaffe seg full oversikt over denne problemstillingen, men vi beskriver to mulige situasjoner nedenfor.

I en innskuddsbasert ordning vil gunstig avkastning kunne føre til at samlet akkumulert sparing går over grensen. *Da kan det ikke være adgang til ytterligere sparing.* Man kunne også tenke seg å gå lenger, ved å pålegge at en del av akkumulert sparing skulle føres tilbake slik at man kom under grensen.

Vi mener det ikke er grunn til å kreve tilbakeføring i et slikt tilfelle. Når det åpnes for innskuddsbaserte pensjonsspareordninger med skattefordel, er det logisk

å ta den fulle konsekvens av dette. Det at avkastningen kan resultere i at akkumulert oppsparing vokser raskt, er nettopp en egenskap i en innskuddsbasert ordning som man bør akseptere at gir seg utslag i praksis.

Den andre situasjonen vi har tenkt på, tar utgangspunkt i en person som har spart i EPES-ordning. Vedkommende blir ansatt i en bedrift som har TPES-ordning. Da må personen for det første tilpasse sin framtidige EPES-sparing slik at han i sum ikke overstiger grensen. Men selv uten fortsatt EPES-sparing, vil TPES-sparingen sammen med det som er akkumulert i EPES-ordningen, i sum kunne føre til at samlet sparing vokser utover grensen.

Dersom det ikke hadde vært obligatorisk medlemskap i en TPES-ordning, ville det være uproblematisk å tilpasse seg dette. Den ansatte kunne benytte sin rett til å reservere seg. Vi viser for øvrig til "*Individuelle og kollektive ordninger*" i punkt 9.9.4 for en drøfting av mulighetene for å stå utenfor en TPES-ordning.

Den eneste mulighet for å forhindre at sparingen vokser utover grensen, er da å pålegge den ansatte å føre deler av akkumulert EPES-opsparing tilbake. Realøkonomisk vil dette også tilsvare at den ansatte hadde valgt å gi avkall på TPES-sparingen, siden man må anta at dette ville ha blitt kompensert gjennom høyere lønn.

10.7 OPPTJENING AV OPPSATTE RETTIGHETER I YTELSESBASERTE ORDNINGER

10.7.1 Lineær eller ikke-lineær opptjening

De premieinnbetalingene som i dag normalt benyttes i private tjenestepensjonsordninger, gir en konstant premieprofil når det ikke er nominell lønnsøkning. Dersom det derimot er nominell lønnsøkning, vil premien stige mer over tid desto høyere lønnsøkningen er. Dette øker arbeidsgivernes totale kostnader ved å sysselsette eldre arbeidstakere, og kan bidra til begrenset mobilitet av eldre arbeidskraft og gi sterkere incentiver til førtidspensjonering. For en nærmere beskrivelse av pensjoner og arbeidsmarked vises det til "*Pensjoner og arbeidsmarked – pensjonsopptjening og eiendomsrett til oppsatte ytelser*" i avsnitt 4.7.

Både fra arbeidsgivers og arbeidstakers synspunkt er innbetaling av premie til en tjenestepensjonsordning et alternativ til direkte utbetaling av lønn. For arbeidsgiver er premien en kostnad på samme måte som direkte lønnsutbetalinger, mens de opparbeidede pensjonsytelsene for arbeidstakeren er en motytelse for arbeid på samme måte som lønn. I utgangspunktet ville det derfor være grunn til å anta at lønn og premier til tjenestepensjonsordninger vil fastsettes ut fra en samlet vurdering i lønnsforhandlinger mellom partene. Dette ville i tilfelle tilsi at det ikke skulle være noen større grunn for staten til å pålegge bestemte opptjeningsprofiler i en tjenestepensjonsordning enn til å foreta tilsvarende inngrep i den ordinære lønnsdannelsen. Utvalget vil i den forbindelse peke på at det ikke er et tilstrekkelig argument for statlig inngrep at spørsmål om opptjeningsprofil ikke inngår direkte ved lønnsforhandlingene i privat sektor, siden det likevel vil være mulig for partene å ta hensyn til en bestemt opptjeningsprofil ved fastsettelse av lønn.

I "*Pensjoner og arbeidsmarked – pensjonsopptjening og eiendomsrett til oppsatte ytelser*" i avsnitt 4.7 er det drøftet enkelte årsaker til at opptjeningsprofilen i private tjenestepensjonsordninger vanskelig vil kunne håndteres gjennom ordinære lønnsforhandlinger. Det ene forholdet er knyttet til skattesystemet ved at manglende beskatning av midler i premiefond kan gi bedriftene incentiver til å føre midler til premiefond i stedet for å betale inn premier, jf. omtale i "*Muligheten for markedsløsninger*" i punkt 4.7.5. Utvalget antar at et eventuelt slikt problem i stor grad vil

bli løst ved de endringene i systemet for fondsoppbygging som utvalget foreslår i "[Finansiering av pensjonsordninger](#)." i kapittel 11 i denne utredningen.

Det andre forholdet som kan vanskeliggjøre markeds- eller forhandlingsløsninger av spørsmålet om opptjeningsprofil, er knyttet til den spillsituasjonen som er beskrevet i boks 4.7.5a. En endring av opptjeningsprofil for en bedrift i retning av høyere opptjening tidlig i karrieren, vil innebære at arbeidskraftmobiliteten for egne ansatte øker, samtidig som bedriften vil ha høye kostnader ved å ansette arbeidstakere fra andre bedrifter som ikke har endret sin opptjeningsprofil. Dersom dette er en korrekt beskrivelse av den situasjonen bedriftene står overfor, må man regne med at ingen bedrifter frivillig vil endre opptjeningsprofil. Vi ender dermed opp med en løsning som innebærer at bedriftene kommer dårligere ut enn de ville gjort dersom de i fellesskap hadde foretatt en slik endring. En slik mangel på samordning av private beslutninger kan være et argument for offentlige inngrep.

Som påpekt i "[Muligheten for markedsløsninger](#)" i punkt 4.7.5, er det imidlertid ikke sikkert at en slik beskrivelse faktisk er dekkende for bedriftenes situasjon. For eksempel vil innføring av et mindre progressivt opptjeningssystem trolig bedre bedriftens evne til å rekruttere yngre arbeidstakere som vil være interessert i å kunne være mobile i arbeidsmarkedet også utover i karrieren. Det er derfor ikke opplagt at ensidige endringer i opptjeningsprofil totalt sett vil endre en bedrifts konkurranseposisjon i arbeidsmarkedet i negativ retning.

Dagens praksis for bruk av opptjeningsprofiler tyder på at spørsmålet om utforming av profiler som ivaretar hensynet til arbeidskraftmobilitet, ikke er løst gjennom lønnsforhandlinger eller andre mekanismer i arbeidsmarkedet. Dette er ikke ensbetydende med at slike spørsmål ikke *kan* løses i arbeidsmarkedet uten offentlige inngrep. Etter en samlet vurdering vil utvalget likevel tilrå at det stilles krav om en lineær opptjeningsprofil i private tjenestepensjonsordninger. En slik metode er karakterisert ved at opptjent pensjon er proporsjonal med ansettelsestiden.

Et alternativ til å stille krav om en lineær opptjeningsprofil vil være å gjøre et slikt opptjeningssystem til hovedregel, men med adgang til å benytte andre opptjeningsprofiler. En slik mulighet kan for eksempel utformes som en dispensasjonsadgang i forskriftene om tjenestepensjonsordninger. Problemet med en slik ordning vil være å finne klare kriterier for når en søknad om dispensasjon kan innvilges. I mangel av slike kriterier vil ordningen kunne medføre vesentlig administrativt merarbeid og gi grunnlag for vilkårlig forskjellsbehandling av ulike bedrifter. Utvalget vil derfor tilrå at en lineær opptjeningsprofil gjøres obligatorisk.

Innføring av en obligatorisk, lineær opptjeningsprofil vil kreve overgangsordninger i forhold til dagens system. Utvalget har ikke foretatt en detaljert vurdering av slike overgangsordninger. Under enhver omstendighet antar imidlertid utvalget at det ikke kan stilles krav om at bedriftene skal tilpasse seg til et lineært opptjeningssystem ved en engangsinnbetaling som utlikner forskjellen mellom et lineært system og det tidligere systemet.

10.7.2 Regler om oppsatt pensjon

Som hovedregel får den forsikrede rett til den delen av forsikringsytelsene som er opptjent. Denne delen kalles ofte for fripolise fordi den er fullt betalt. Dersom enten fripolisens kapitalverdi er mindre enn 25 prosent av folketrygdens grunnbeløp, eller medlemstiden er mindre enn 1/10 av den tiden som kreves for å oppnå fulle ytelser, kan imidlertid ordningen beholde hele kapitalverdien dersom arbeidsgiveren har betalt premien, jf. omtale i "[Regler om oppsatt pensjon](#)" i punkt 5.7.6.

Disse reglene kan føre til at en arbeidstaker vil kunne sitte igjen med lite eller ingen oppsatt pensjon selv etter en lang yrkeskarriere, dersom hun har byttet

arbeidsgiver ofte. I utgangspunktet vil imidlertid ikke dette gi arbeidstakeren en dårligere pensjon enn dersom hun hadde arbeidet i en bedrift som ikke hadde noen tjenstepensjonsordning overhodet. Dersom vi også tar hensyn til de forslagene som utvalget fremmer vedrørende begrensning av samlet opptjening av skattebegunstigede pensjonsrettigheter, jf. "[Begrensning på pensjonssparing](#)" i avsnitt 10.6, vil imidlertid situasjonen være annerledes. En arbeidstaker som er medlem av en tjenstepensjonsordning, vil bare kunne benytte EPES i den grad hun ikke støter mot taket for samlet pensjonsopptjening. Dersom arbeidstakeren slutter uten å få med seg noen fripolise fra tjenstepensjonsordningen, vil hun dermed ikke kunne ha kompensert dette ved tilsvarende EPES-opptjening. På denne måten vil en arbeidstaker som skifter arbeidsgiver ofte, kunne nå pensjonsalder uten opparbeidede pensjonsrettigheter, og uten å ha hatt anledning til å benytte EPES-ordningen.

Utvalget foreslår på grunnlag av dette at en arbeidstaker bør ha eiendomsrett til opptjente forsikringsytelser uavhengig av arbeidsperiodens varighet. Eventuelle unntak fra denne regelen må være knyttet til helt korte arbeidsforhold der det av administrative grunner synes lite hensiktsmessig å beregne en fripoliseverdi.

Det kan anføres som et argument mot utvalgets forslag at begrensninger i retten til å motta en fripolise kan fungere som et virkemiddel for å unngå for korte ansettelsesperioder. Dette kan for eksempel være aktuelt dersom arbeidet medfører en betydelig grad av opplæringsutgifter for bedriften, og kostnadene ved dette ikke er tilstrekkelig reflektert i lønnen. Utvalget er oppmerksom på dette argumentet, men har ikke funnet å kunne tillegge det like stor vekt som de forholdene som er omtalt ovenfor. Utvalget vil imidlertid peke på at et eventuelt slikt problem i noen grad vil kunne avhjelpes ved å gjøre den tidsperioden en arbeidstaker kan holdes utenfor en tjenstepensjonsordning mer fleksibel. I dag er denne perioden 5 år hvis arbeidstakeren er yngre enn 25 år, og 1 år ellers, jf. omtale i "[Regler for medlemskap, opptjeningstid og opptjeningssystem](#)" i punkt 5.7.5. Dette vil bevare mye av bedriftens fleksibilitet samtidig som de ansatte vil ha mulighet til å benytte en EPES-ordning før de blir tatt opp i bedriftens tjenstepensjonsordning.

10.8 VERDIREGULERING AV LØPENDE PENSJONER.

Pensjoner fra folketrygden er i prinsippet verdisikret i og med at de skal reguleres i forhold til inntektsutviklingen i resten av samfunnet. Regjeringens forslag til Stortinget vedrørende reguleringen drøftes av staten og representanter for pensjonistene i det såkalte *trygdeoppgjøret*. Stortinget vedtar deretter folketrygdens grunnbeløp, G, som danner basis for utregningen av alle pensjonsytelser. Dersom særtillegget holdes konstant som andel av G, vil alle pensjonene vokse i takt med G.

I praksis har det siden folketrygden ble innført skjedd en underregulering av G i forhold til lønnsveksten. Samtidig er særtillegget justert slik at minstepensjonistene har hatt en reell vekst i sin pensjon. Dette har ført til at pensjonister med tilleggspensjon har kommet relativt dårligere ut. Denne tendensen til underregulering var sterkest i de første tiårene etter 1967. Imidlertid kan man tenke seg at verdien av tilleggspensjonene reduseres også i framtiden ved en slik underkompensasjon. Beregninger fra Statistisk sentralbyrå viser at en underregulering på 2 prosent årlig samtidig som minstepensjonen justeres i takt med lønnsutviklingen, vil føre til at tilleggspensjonene forsvinner helt innen 2030.²²

Det er i prinsippet *Stortinget* som regulerer pensjonene i Statens Pensjonskasse. I alle de offentlige tjenstepensjonsordningene reguleres pensjonene nå parallelt

22. Dennis Fredriksen og Gina Spurkland: «Framskrivning av alders- og uføretrygd ved hjelp av mikrosimuleringsmodellen MOSART.» Rapporter 93/7, Statistisk sentralbyrå 1993.

med G. Dette gjelder også oppsatte pensjonsrettigheter. Tidligere ble pensjonene justert i takt med utviklingen i det lønnstrinnet pensjonisten befant seg på ved avgang. Den økte tendensen til å gi lønnsoppgjør i form av opprykk på lønnsstigen, førte til at pensjonene i offentlig sektor begynte å synke merkbart i verdi over tid. Dette førte til et sterkt press som altså resulterte i innføring av G-regulering.

For private tjenstepensjonsordninger i *livsforsikringsselskaper* hadde selskapene inntil 1989 en ordning med en felles bonusplan for pensjonsregulering. Utbetalingene ble bestemt av bedriftenes samlede innskudd, og det skjedde i praksis en utjevning mellom bedriftene. Ordningen var utilfredsstillende fra et effektivitetshensyn; for den enkelte bedrift var det lite samsvar mellom innbetalingen og utbyttet. I de nye forsikringslovene fra 1988/89 er ansvaret for verdiregulering i sin helhet lagt til den enkelte arbeidsgiver. Utvalget antar at arbeidsgiverne etter lovendringen stort sett har opprettholdt den reguleringen livselskapene sto for.

Også før lovendringen var det anledning for arbeidsgivere til å sette av midler i et eget pensjonsreguleringsfond. Reglene for tjenstepensjonsordninger sier at når dette fondet har nådd en viss størrelse, må det legges en justeringsplan for pensjoner. Det er imidlertid opp til den enkelte arbeidsgiver å bestemme hvorvidt det skal avsettes penger i et slikt fond. Løpende pensjoner kan også reguleres med midler fra premiefond.

For innskuddsbaserte ordninger gir det ingen mening å drøfte om arbeidsgiver skal ha plikt til å bidra til verdisikring. Her vil det være de avsatte midlene inkludert avkastningen som bestemmer de samlede utbetalingene. Den videre diskusjonen gjelder ytelsesbaserte ordninger.

Utvalget regner spørsmålet om verdisikring av pensjoner i prinsippet som et spørsmål om å kunne forsikre seg mot inflasjon. En garanti for full verdisikring er det i praksis bare staten som kan gi; markedet kan vanskelig tilby et slikt produkt selv om det kunne være ønskelig. Dette gjør at medlemmer i Statens Pensjonskasse er i en mer gunstig stilling enn medlemmer i de private ordningene. Også kommunale ordninger kan oppfattes som å gi en bedre verdisikringsgaranti enn de private. I dag blir muligheten for verdisikring i Statens Pensjonskasse utnyttet. Beslutningen om reguleringen av pensjonene tas imidlertid årlig og er ikke avtalefestet.

Etter utvalgets mening kan man ikke *pålegge* arbeidsgiver å regulere løpende pensjoner. Imidlertid bør forhold vedrørende verdiregulering i større grad enn nå kunne inngå i utformingen av kontrakten. Dette vil gjøre avveilingen mellom nivået på ytelsen ved pensjonsalder og verdiutviklingen over tid klarere. Nærmere detaljer har ikke utvalget funnet tid til å gå inn på.

10.9 UFØREFORSIKRING

Det er nå *frivillig* hvorvidt man sammen med en alderspensjon innenfor EPES og TPES også skal inkludere forsikring mot bortfall av inntekt ved uførhet og frafall av forsørger. Denne forsikringspremien er dermed også implisitt fradragsberettiget. Utvalget har i sine diskusjoner ikke vært særlig opptatt av slike elementer fordi de ikke var av prinsipiell betydning i forhold til hovedsaken. Nedenfor diskuterer vi uførhet nærmere, mens etterlattepensjon er berørt i "*Betydningen for ektefellers formuesforhold*" i avsnitt 10.11.

Prinsipielt er det ut fra argumentasjonen i "*Individuelle valg, fordeling og rettferdighet*" i avsnitt 9.6 ingen forskjell mellom tap av arbeidsevne ved høy alder og ved uførhet. Utvalget ser derfor i utgangspunktet ingen grunn til å endre på muligheten til å knytte en uføreforsikring til en TPES eller EPES.

I Statens Pensjonskasse ytes det uførepensjon dersom medlemmet må fratre sin stilling på grunn av sykdom eller skade. I private tjenstepensjonsordninger *med*

uføredel kan uførepensjon ytes når arbeidstakeren er minst 25 prosent ufør. I ordninger *uten* uførepensjon kan et medlem som er tilstått uførepensjon i folketrygden og er minst 75 prosent ufør, starte å motta alderspensjon inntil 5 år før pensjonsalderen.

Utvalget har i "*Forsikringselement og bindingstid*" i avsnitt 10.3 foreslått at ved *sterk* uførhet skal det kunne avtales at bindingen på kapitalen i en pensjonsspareordning oppheves dersom kontrakten ikke inneholder en uførepensjon. Dette skal kunne skje uavhengig av hvor lang tid det er igjen til pensjonsalder.

Ved tegning av en uføreforsikring i forbindelse med en TPES eller EPES, ser utvalget et mulig problem ved at det innenfor ordningen med skattefavorisering kan utformes produkter med et minimalt spareinnhold. Dette vil muligens ikke bli noe stort problem i praksis.

Uansett mener utvalget at en konsistent behandling av dette spørsmålet impliserer at begrensningsregelen også må omfatte uførepensjonen. En naturlig øvre skranke på årlig utbetaling vil da være det ytelsesnivået som ligger til grunn for beregningen av øvre skranke på premiereserven for alderspensjon. Se "*Begrensning på pensjonssparing*" i avsnitt 10.6 for nærmere detaljer.

Vi lager her et *regneeksempel* der vi forutsetter at dette nivået er 4 G og at minste uføregrad er 25 pst.. Begrensningen på uførepensjonen kan da uttrykkes slik:

La a være et uttrykk for uføregraden. For a større eller lik 0,25 vil en uføregrad på $a \cdot 100$ pst. gi en maksimal utbetaling fra ordningen på $a \cdot 4 \cdot G$. Dette innebærer at det ikke kan tegnes forsikringer som gir utbetaling ved en uføregrad under 25 pst.. Er uføregraden 100 pst., er den maksimale ytelsen 4 G. Mellom disse nivåene er ytelsen proporsjonal med uføregraden.

Utvalget har ikke tatt stilling til detaljene i ordningen.

10.10 IKKE-STANDARD TILKNYTNING TIL ARBEIDSMARKEDET

I de foregående avsnittene har vi drøftet utformingen av pensjonsordninger med skattefradrag under en implisitt forutsetning av at den fremtidige pensjonisten har hatt en standard tilknytning til arbeidslivet. Nedenfor vil vi drøfte konsekvenser både av en *annen tilpasning* enn fulltids arbeid i 40 år og *ufrivillig* utestengning fra lønnet arbeid.

10.10.1 Ulønnet omsorgsarbeid

Omfanget av ulønnet omsorgsarbeid i hjemmet er av størrelsesorden ti prosent av bruttonasjonalproduktet (Brathaug (1990)). Dette arbeidet omfatter både omsorg av barn, funksjonshemmede og eldre. Til en viss grad er det mulig for den enkelte å benytte seg av private og offentlige omsorgstjenester. Imidlertid er det, særlig for de siste kategoriene, langt fra et tilfredsstillende tilbud. I tillegg er det mange som *velger* å utføre omsorgen overfor sine nærmeste selv. I den videre drøftingen vil omsorg for barn bli brukt som eksempel, og vi antar at en beslutning om å få barn tas av et ektepar der begge i utgangspunktet arbeider full tid.

Beslutningen om å få barn vil innebære en økt arbeidsbyrde, og foreldrene må derfor ta stilling til hvordan denne byrden skal fordeles mellom dem. La oss anta at de for en periode bestemmer seg for at omsorgen skal utføres i hjemmet ved at en eller begge reduserer sin innsats i lønnet arbeid. Omsorgen krever at minst en av ektefellene alltid er til stede. Et relevant spørsmål blir da hvilken løsning som gir den laveste kostnaden. Dersom den marginale kostnaden ved å oppgi en time lønnet arbeid er lavere for den ene av ektefellene uansett hvor mange timer lønnet arbeid vedkommende utfører, vil det være lønnsomt med en fullstendig spesialisering.

Alternativt kan man tenke seg at ektefellene begge reduserer sin innsats i lønnet arbeid. Hvilke faktorer er det så som bestemmer denne kostnadsstrukturen?

Det relative lønnsnivået vil sannsynligvis være den viktigste faktoren. Siden det i en stor del av ekteskapene er slik at kvinnen har lavere lønn enn mannen, vil dette isolert sett føre til at flere kvinner enn menn utfører omsorgsarbeid.

Utformingen av ektefellebeskatningen gir imidlertid et incitament til at en gitt inntekt tjenes opp på to hender i stedet for én. På grunn av toppskatten blir dette viktigere jo høyere begges lønnsnivå er.

Hvilken rolle vil så systemet for opptjening av inntektsrelaterte pensjoner spille i denne sammenhengen? Generelt er det slik i *folketrygden* at for en gitt inntekt under et visst nivå (8-9 G), vil samlet pensjon bli større dersom denne inntekten er tjent opp på én hånd i stedet for to. En grunn til dette er særtillegget, men det er også slik at ved beregning av pensjonspoeng er det i det første tilfellet bare trukket fra 1 G. Har man to inntektstakere, er det trukket fra 2 G ved beregning av pensjonspoeng. Inntil 1/4-1984 fikk ektepar der *begge* ektefellene hadde rett til tilleggspensjon, et *ekstra* pensjonspoeng pluss på sitt samlede sluttpoengtal ved utregning av pensjonen for å kompensere for dette. Det ekstra pensjonspoenget ble gitt til den som hadde *færrest* opptjeningsår. Ved likt antall opptjeningsår ble poenget delt. Slik kunne også regelen føre til en viss utjevning av pensjon mellom ektefellene. Da dette ekstra poenget ble fjernet, ble avstanden mellom én- og toinntektsfamilier større.

Utformingen av reglene for opptjening av tilleggspensjon i folketrygden gir dermed et incitament til spesialisering. I motsatt retning trekker det faktum at lav eller ingen lønn i et år førte til tap av *poengår*. Imidlertid ble det fra og med 1992 innført pensjonspoeng for omsorgsarbeid. Denne ordningen er nærmere beskrevet i "*Ulønnet omsorgsarbeid i hjemmet og deltids lønnet arbeid*" i punkt 5.15.1. Dette løser problemet med tap av poengår for personer som avbryter sin innsats i lønnet arbeid for å utføre ulønnet omsorgsarbeid på heltid i en avgrenset periode. I tillegg gir denne ordningen et sterkt incitament til spesialisering i og med at opptjente pensjonspoeng avkortes direkte mot omsorgspoengene.

Dersom den ene av eller begge ektefellene er medlem av en *tjenestepensjonsordning*, vil kostnaden ved å endre arbeidsmarkedstilpasning være avhengig av hvilke regler som gjelder for opptjening av pensjonsrettigheter ved henholdsvis permisjoner og nedsatt arbeidstid. På disse områdene er de offentlige tjenestepensjonsordningene mer generøse enn de private. Mens det i de private ordningene er *adgang* men ikke plikt til å beholde arbeidstakeren som medlem under en *permisjon*, har en arbeidstaker i offentlig sektor *rett* til permisjon fra lønnet arbeid i inntil 3 år for første barn og deretter 1 år for hvert av de neste uten å miste opptjeningstid. En *reduksjon i arbeidstid* vil imidlertid også være enklere å få til i offentlig sektor der grensen for medlemsskap ligger på 14 timer (37 prosent av full stilling), mot vanligvis 50 prosent i privat sektor.

For personer uten et ansettelsesforhold som tilbyr en tjenestepensjonsordning, er en individuell pensjonsordning med skattefradrag et alternativ. Dersom man ikke har lønnet arbeid en periode, og dermed ikke betaler skatt, vil eventuelle innbetalinger til en slik kontrakt kunne skje med fradrag i ektefellens inntekt. Dette forutsetter imidlertid at ektefellen ikke har utnyttet sin fradragsrett fullt ut. Innbetalinger for ektefelle utover dette må skje av fullt beskattede midler fra den som er forsørger. Dette øker kostnaden ved fravær fra lønnet arbeid.

I den grad pensjonsopptjening tillegges vekt, er det klart at utformingen av systemet for opptjening av rettigheter kan ha betydning for valg av arbeidsdeling ved omsorgsoppgaver gitt at man påtar seg oppgaven. Utvalget er av den oppfatning at utformingen av ordningene i utgangspunktet bør være mest mulig nøytrale med

hensyn til spørsmålet om *hvem* av foreldrene som f.eks. tar ut permisjon. Når det er sagt, så er det av ulike grunner fremdeles slik at kvinner gjør mer ulønnet arbeid i forhold til lønnet arbeid enn menn. Det er i hovedsak kvinner som justerer sin tid i lønnet arbeid i forhold til omfanget av omsorgsbyrden i hjemmet. Et utstrakt innslag av deltid og permisjoner karakteriserer kvinners yrkeskarrierer. Grunnen til at det først og fremst er kvinner som tilpasser seg på denne måten kan være mange, men det er ingen grunn til å tro at det skal skje noen drastisk endring i dette i nærmeste framtid. Dette innebærer at kvinner fremdeles vil ha dårligere mulighet enn menn til å utnytte gunstige pensjonsordninger *utenfor* folketrygden. Samtidig vil mange kvinner oppleve at ektefellen bygger opp rettigheter som hun etter nåværende lovverk bare kan få del i dersom ekteskapet ikke oppløses. Sannsynligheten for samlivsbrudd er imidlertid økende. Forhold rundt skilsmisse og deling av formue er tatt opp i "[Betydningen for ektefellers formuesforhold](#)" i avsnitt 10.11.

En revisjon av de private tjenestepensjonsordningene som vil ivareta hensynet til det private omsorgsarbeidet, vil være å kreve at ordningene skal tillate permisjon for omsorgsoppgaver av et visst omfang uten at opptjeningstid går tapt og ytelsen reduseres. De private ordningene kan f.eks. justeres i retning av de offentlige på dette punktet. Dersom det i hovedsak er kvinner som benytter seg av slike pensjonsordninger, kan man hevde at dette vil gjøre kvinnelig arbeidskraft dyrere. På den andre siden vil en slik endring kunne gjøre det mer attraktivt for menn å ta slik permisjon.

Utvalget har i "[Prinsipielle betraktninger om private pensjonsordninger](#)" i kapittel 9 foreslått at de rigide likebehandlingsreglene oppmykes. Det bør derfor være mulig å utforme permisjonsreglene slik at det skilles mellom *ulike årsaker* til permisjon. Omsorgspermisjoner kan f.eks. behandles mer gunstig enn andre typer permisjoner.

Utvalget vil også foreslå at det gis adgang for ektefeller til å betale innskudd for hverandre med fradrag i egen inntekt. En hjemmeværende ektefelle vil da kunne bygge opp egne pensjonsrettigheter innenfor ordningen med skattefavorisering ved at ektefellen krever fradrag i *sin* inntekt. Det må imidlertid *ikke* gis adgang til å utnytte den *andres* fradragrett i oppbygging av *egne* rettigheter, slik at den individuelle begrensningsregelen omgås. Dette er en *endring* i forhold til i dag: Dersom to ektefeller begge har inntekt, er det i dag i prinsippet mulig at den ene av ektefellene betaler inn til en pensjonsordning for seg selv basert på den *samlede* fradragsmuligheten.

10.10.2 Arbeidsledighet

Fordelingen av lønnet innsats over livsløpet er ikke nødvendigvis et resultat av frivillig tilpasning. Siden slutten av 1970-tallet har arbeidsledighet av betydning blitt en realitet også i Norge.

Arbeidstakere som har hatt en viss inntekt de siste årene før oppsigelse, har *rett til dagpenger*. I takt med den økte ledigheten er den maksimale utbetalingstiden for dagpenger fra folketrygden blitt utvidet flere ganger.

Unge arbeidsledige uten arbeidserfaring har imidlertid ingen rett til dagpenger ved ledighet. Personer som har hatt omsorgsarbeid i lange perioder, vil heller ikke ha opparbeidet noen rett til dagpenger dersom de ikke får lønnet arbeid når de melder seg på arbeidsmarkedet igjen. Det samme gjelder studenter. De vil derfor være henvist til sosialhjelp eller privat forsørgelse.

Hvordan påvirker så ledighetsperioder av ulik lengde muligheten for den enkelte til å bygge opp pensjonsrettigheter?

Dagpenger regnes som pensjonsgivende inntekt i folketrygden. Selv om inntektsgrunnlaget er lavere enn da vedkommende var i fullt arbeid, vil det for mange være nok å få registrert poengår slik at de oppnår de foreskrevne 40 år, jf. beskrivelsen av folketrygden i "*Folketrygden*" i kapittel 2. Sosialhjelp er derimot ikke pensjonsgivende inntekt.

Var arbeidstakeren medlem i en TPES-ordning ved oppsigelsen, vil medlemskapet opphøre. Arbeidstakeren har da som regel rett til en fripolise dersom arbeidsforholdet har vart over en viss lengde. Størrelsen på fripolisen vil avhenge av ordningens opptjeningsprofil.

Utvalget vil her henlede oppmerksomheten på de forslagene som fremmes i "*Opptjening av oppsatte rettigheter i ytelsesbaserte ordninger*" i avsnitt 10.7 vedrørende opptjening av oppsatte rettigheter i ytelsesbaserte ordninger. Både kravet om en lineær opptjeningsprofil og forslaget om å fjerne muligheten for å sette en nedre grense for medlems tid før det tilstås oppsatte rettigheter, vil etter utvalgets mening bedre forholdene for dem som blir arbeidsledige.

Muligheten for å utnytte skattefordelen ved dagens EPES er avhengig av at man selv eller eventuell ektefelle har skattbar inntekt *hvert år*. Etter utvalgets forslag til begrensningsregler i "*Begrensning på pensjonssparingen*" i avsnitt 10.6, vil det bli mulig å kompensere for manglende innbetaling på et senere tidspunkt. Innbetaling til en EPES-kontrakt kan også skje med fradrag i ektefellens inntekt slik som utvalget foreslår i "*Ulønnet omsorgsarbeid*" i punkt 10.10.1. Dette vil øke fleksibiliteten for den enkelte.

10.10.3 Oppsummering

Generelt ser utvalget for seg at det vil bli mer vanlig med yrkeskarrierer som i større grad enn før preges av avbrudd. Avbruddene vil være av både frivillig og ufrivillig karakter. Noen av de forslagene utvalget kommer med, vil gjøre forholdet til pensjonsopptjening mer oversiktlig og forutsigbart for disse gruppene. Dette er en fordel siden det er viktig å kunne planlegge for pensjonsalderen.

10.11 BETYDNINGEN FOR EKTEFELLERS FORMUESFORHOLD

I "*Prinsipielle betraktninger om private pensjonsordninger*" i kapittel 9 har vi diskutert pensjonsspørsmålet bl.a. ut fra et individuelt inntektssikrings- og formuesoppbyggingssynspunkt. Imidlertid lever de fleste store deler av sitt liv i ekteskap eller lignende forhold hvor de inngår i et inntekts- og formuesfellesskap med en annen person. Som beskrevet i "*Pensjonsrettigheter ved skilsmisseoppgjør*" i punkt 5.15.3, har pensjonsrettigheter fått en spesiell status i forbindelse med skifte mellom ektefeller ved skilsmisse. Ekteskapsloven gir ifølge *forlodsretten* hver av ektefellene rett til å holde følgende rettigheter utenfor delingen:²³

«Rettigheter i offentlige trygdeordninger, offentlige eller private pensjonsordninger, og krav etter en livrente eller livsforsikring, som ikke har gjenkjøpsverdi som ektefellen eller ektefellene i fellesskap kan realisere.»

Utvalget ønsker ikke å gå inn på vurderingen av prinsippet om formuesfellesskap mellom ektefeller utover å henvise til den implisitte verdsettingen av ulønnet arbeid dette innebærer. Et slikt fellesskap gjør at man kan se valg av arbeidsdeling og oppbygging av formue innen familien uavhengig av hverandre. Med en økende skils-

23. Ekteskapsloven av 4. juli 1991, § 61 bokstav b.

missehyppighet gir det en trygghet for den som i størst utstrekning påtar seg ulønnet arbeid.

10.11.1 Generelle betraktninger

I "*Prinsipielle betraktninger om private pensjonsordninger*" i kapittel 9 har vi argumentert for at arbeidsgivers premie til en tjenstepensjonsordning må betraktes som en del av lønnen. Innskudd i en individuell pensjonsordning må tilsvarende betraktes som ordinær sparing. I begge tilfeller bygges det opp en rettighet som kan betraktes som et formuesobjekt. Utvalget ser ingen grunn til at pensjonssparing skal behandles annerledes enn annen formuesoppbygging i en familie.

Tvert imot vil en slik forskjellsbehandling kunne føre til *strategiske* plasseringer av familiens felles midler i pensjonsordninger som favoriserer den ene av ektefellene. Slik loven nå er formulert, vil følgende være mulig: Den ene av ektefellene kjøper en pensjonsforsikring, mens den andre setter sine sparepenger i banken. Ved skilsmisse vil eieren av pensjonsforsikringen ta denne ubeskåret ut av boet, og får i tillegg halvparten av den andres bankinnskudd. Utvalget ser det som meget uheldig dersom økt tilgjengelighet til pensjonssparing skulle føre til økt ulikhet mellom kvinner og menn.

10.11.2 Sammenlikning med andre land

Pensjonsrettigheter behandles forskjellig i forbindelse med skilsmisse i ulike land. I Danmark og Sverige er situasjonen i prinsippet lik den vi har i Norge. I Tyskland gjennomføres derimot nesten konsekvent deling av alle inntektsrelaterte pensjonsrettigheter ved skilsmisse. Tilsvarende praksis finner vi i hovedsak også i USA og Canada. Ifølge Nielsen (1993) er formålet i Canada «først og fremmest at opveje den forskel i løn og jobstruktur samt barnepasning, som der er mellom kvinner og mænd med den virkning, at kvinderne opnår mindre pensionsrettigheter end mændene.»

Ser vi på to europeiske motpoler som Sverige og Tyskland, kan det se ut som om forskjellen i praksis skyldes eksistensen av en universell minstepensjon, jf. "*Pensjonssystemer i OECD-land*" i kapittel 6. Imidlertid finnes det et slikt system i Canada. Det ser derfor ikke ut til å være noe sterkt grunnlag for en slik sammenheng. Snarere henger forskjellene sammen med lovgivernes vilje til å ta opp problemstillingen i sin fulle bredde. Lovgivningen som ligger til grunn for den tyske ordningen er fra 1976.

Da den norske ekteskapsloven ble revidert i 1991, skjedde det ingen endring i forhold til spørsmålet om deling av pensjonsrettigheter. Tvert imot ble rettspraksis stadfestet eksplisitt i den nye loven. I lovens forarbeider er spørsmålet nesten ikke nevnt. Dette innebærer at lovens innhold i hovedsak er basert på vurderinger som ligger langt tilbake i tid. Etter utvalgets mening er det på tide å ta opp dette spørsmålet i sin fulle bredde. Vi har allerede sett en rekke uheldige utslag av denne rettspraksis ved at kvinner som har utført ulønnet arbeid i husholdninger med god økonomi, det meste av sitt liv ender opp som minstepensjonister etter en skilsmisse. Som nevnt i "*Ulønnet omsorgsarbeid*" i punkt 10.10.1, er det imidlertid etter utvalgets mening en rekke *prinsipielle* sider ved rettspraksis som må avklares.

10.11.3 Praktiske løsninger

Forslag om deling av pensjonsrettigheter kan møtes med innvendinger om at det er vanskelig å få til i praksis, og at det vil føre til store administrative kostnader. Utval-

get vil derfor ta opp noen av de aktuelle administrative problemene som kan ligge i en slik ordning. Gjennomgangen er ikke ment å være uttømmende. Uansett vil spørsmålet måtte utredes grundigere med bl.a. juridisk assistanse.

Utgangspunktet er at pensjonsrettigheter er formue på lik linje med annen finansiell formue, og at innbetaling til pensjonsordningene er foretatt av ektefelle-nes felles midler. Ved deling av boet ved skilsmisse vil det, dersom det ikke foreligger andre bindinger, være slik at hver av ektefellene trekker fra det de hefter for av gjeld, og så deles summen. Bidraget til delingen fra en ektefelle kan aldri bli *mindre* enn null. Etter dagens regler holdes pensjonsrettigheter etter § 61 bokstav b utenfor ved delingen. Dersom vi tenker oss at disse inkluderes, kan dette gjøres på to måter:

1. Det kan fastsettes en verdi på rettigheten, og denne verdien kan inngå i delingen på lik linje med annen formue.
2. Alle pensjonsrettigheter deles mellom ektefellene, slik at begge får rett til pensjon. Resten av formuen deles etter nåværende prinsipp.

Dersom det skal fastsettes en verdi på pensjonsrettigheten, må dette gjøres etter et prinsipp som ivaretar det reelle nivået på rettigheten. Det å summere innbetalte premier vil gi et for lavt anslag. Avhengig av grad av forsikringselement vil verdien bli usikker, men i slike tilfeller er det kanskje mulig å legge aktuariske betraktninger om forventet levetid til grunn.

Deling av selve pensjonsrettigheten vil også være mulig. En individuell kontrakt kan f.eks. splittes i to selvstendige kontrakter. På grunn av ulik forventet levetid mellom menn og kvinner, må man her ta stilling til kriterier for deling. Skal man legge lik ytelse til grunn eller lik andel av verdien?

Det er også mulig å foreta en *opsatt* deling. Det kan avtales at når pensjonen begynner å løpe, skal en nærmere bestemt andel betales til fraskilt ektefelle. Dette kan gjøres ved at den pensjonsberettigede sender en del av sin pensjon videre. Alternativt kan den som administrerer ordningen pålegges å betale en andel til den fraskilte ektefellen. I mange tilfeller vil dette være en pensjonskasse eller et livsforsikringsselskap. Hvorvidt utbetalingen skal opphøre ved ektefellens død, er et spørsmål man må ta stilling til. Ordningen med etterlattepensjon vil kunne sees i sammenheng med dette.

Den mest konsekvente gjennomføring av det individuelle selvstendighetsprinsipp er at man foretar en fullstendig og ugjenkallelig deling hvor ektefellene får hver sin uavhengige frittstående polise. Løpetiden vil da være uavhengig av ektefellens levetid.

I utgangspunktet vil det være snakk om å dele pensjonsrettigheter som er opp-
tjent i løpet av ekteskapet. Gitt at deling medfører kostnader som er uavhengige av rettighetens størrelse, vil det være naturlig å sette en nedre grense for hvor lenge ekteskapet skal ha vart før det foretas en *deling*. I slike tilfeller bør det beregnes en verdi som medregnes i boet.

Når det gjelder administrative kostnader, er til sammenligning utgiftene i Tyskland anslått til knapt 1 prosent av de totale administrative utgifter i forbindelse med pensjonsordninger.²⁴ Ulike institusjonelle forhold kan selvfølgelig påvirke denne andelen, men eksemplet gir en antydning om størrelsesorden. Dersom kostnaden forbundet med deling ikke er ubetydelig og den belastes boet, kan en slik ordning føre til at man allerede i utgangspunktet tegner individuelle kontrakter for *begge* ektefellene. Som det framgår av "*Ulønnet omsorgsarbeid*" i punkt 10.10.1 foreslår

24. Nielsen (1993) side 302.

utvalget at dette gjøres mer attraktivt også for familier med skjev arbeidsdeling ved at systemet for skattefavorsisering for ektefeller foreslås endret.

Kvinnens behov for pensjon er tidligere dekket ved etterlattepensjonen. Fremdeles er det slik at en fraskilt kvinne med hjemmel i ekteskapsloven har krav på etterlattepensjon ved fraskilte ektefelles død, jf. "[Fraskilte ektefellers rett til etterlattepensjon](#)" i punkt 5.15.4. Dette er også behandlet i ekteskapslovens forarbeider hvor det foretas en avgrensning i forhold til tidligere praksis. Begrunnelsen ligger i forarbeidene og henviser til formuesfellesskapet i den tiden ekteskapet varte. Dette viser tydelig at lovgivningen på dette punktet ikke er tilpasset endrede familiemønstre.

10.11.4 Betydningen av hvorvidt ordningen er skattefavorsisert

Etter utvalgets mening må betraktningene i dette avsnittet gjelde pensjonsordninger uansett om de er omfattet av regler for skattefavorsisering. Det dreier seg jo om en interessekonflikt mellom to personer, de tidligere ektefeller. Ved å fastsette regler om deling, tar lovgiveren standpunkt til hvilken interesse som bør tillegges mest vekt. Denne avveiningen er *uavhengig* av om sparingen er foretatt innenfor eller utenfor skattefavorsiserte ordninger.

10.12 PENSJONSALDER

Dagens regler for TPES og EPES sier at pensjonsalderen ikke kan være lavere enn 67 år. Det er tillatt å ha høyere pensjonsalder.

I yrker der spesielle forhold tilsier det, kan myndighetene godkjenne en lavere pensjonsalder enn 67 år. Det er åpenbart behov for å kunne gjøre unntak fra den generelle regelen. Vi sier ikke mer om dette. Emnet for avsnittet er *den alminnelige pensjonsalderen* i private pensjonsordninger.

I desember 1992 vedtok Stortinget å be regjeringen senke grensen til 65 år. Det innebærer at det ville bli *adgang* til å senke pensjonsalderen i en TPES- eller EPES-ordning ned til dette nye minimum. I en TPES-ordning vil det i praksis være arbeidsgiver som treffer beslutningen om man skal utnytte denne muligheten. Vi skal drøfte om reglene bør endres på denne måten, eventuelt om en ny grense bør være enda lavere enn 65 år. Det er ikke foreslått, og det bør ikke komme på tale, at myndighetene *krever* at pensjonsalderen blir redusert i private skattefavorsiserte pensjonsordninger.

Argumentene for og mot å senke grensen er drøftet i "[Argumenter for lavere grense](#)" i punkt 10.12.2-"[Motargument: Kostnader](#)" i 10.12.4. Vi konkluderer i "[Utvalgets standpunkt](#)" i punkt 10.12.5.

I "[Pensjon som oppsigelsesgrunn](#)" i punkt 10.12.6 og "[Fleksibilitet](#)" i 10.12.7 drøfter vi et litt annet spørsmål, nemlig den enkelte arbeidstakers rett til å bestemme sin egen pensjoneringsalder innen gitte rammer.

10.12.1 Langsiktighet og pensjonsalder

Før man diskuterer *hvor høy* en nedre grense for pensjonsalderen i skattefavorsiserte pensjonsordninger bør være, må man spørre om det skal være noen slik grense overhodet.

Etter utvalgets mening er svaret åpenbart ja. Alle de argumentene som er framført i "[Prinsipielle betraktninger om private pensjonsordninger](#)" i kapittel 9, og som kan begrunne skattefavorsisering av pensjonssparing, medfører at sparingen bør være bundet på lang sikt, dvs. til pensjonsalderen og en del lenger. (Se også "[For-](#)

sikringselement og bindingstid" i avsnitt 10.3.) Dersom de private ordningene sto fritt i spørsmålet om pensjonsalder, ville det være meget lett å omgå kravet om langsiktighet i sparingen.

10.12.2 Argumenter for lavere grense

Relativt store grupper arbeidstakere har i dag mulighet for å gå av med pensjon 65 år gamle eller tidligere, nemlig de som er omfattet av de offentlige og private AFP-ordningene (se "*Avtalefestet pensjon i offentlig sektor*" i avsnitt 5.5 og "*Avtalefestet pensjon i privat sektor*" i 5.6). Hensynet til likebehandling skulle da tilsi at det burde være *mulig* å ha tilsvarende lav pensjonsalder i TPES og EPES.

Valgfrihet og fleksibilitet er generelt ønskelig, om enn ikke for enhver pris. Det er et gode selv å kunne bestemme når man vil gå av med pensjon. Reduksjon i den laveste tillatte pensjonsalderen *kan* gi økt fleksibilitet, forutsatt at endringen ikke fører til ufrivillig pensjonering i større grad enn tidligere. Forslaget i "*Pensjon som oppsigelsesgrunn*" i punkt 10.12.6 nedenfor tar sikte på å hindre dette.

10.12.3 Motargument: Færre yrkesaktive

I mange sammenhenger er det uttrykt bekymring for at det på lang sikt blir færre yrkesaktive i forhold til antall pensjonister. En slik utvikling kan svekke samfunnets økonomiske bæreevne, inkludert evnen til å opprettholde sosiale velferdsordninger som folketrygden.

Alt som leder til at folk i gjennomsnitt går av med pensjon tidligere, vil forsterke denne tendensen. Derfor er det en politisk målsetting å sørge for at gjennomsnittlig pensjoneringsalder ikke blir for lav.

En tenkelig innvending er at i en økonomi med betydelig arbeidsløshet, særlig blant ungdom, er det *ønskelig* at de eldre går av med pensjon tidligere, for å gi ungdommen plass på arbeidsmarkedet. Økonomien fungerer ikke slik at for hver eldre som mer eller mindre frivillig går av med pensjon, får en ungdom arbeid. Sammenhengen mellom pensjonering av de eldre og arbeidsmuligheter for ungdom er i beste fall svak. Vi legger derfor liten vekt på den innvendingen som er referert her. Utvalget er enig i at gjennomsnittlig pensjoneringsalder ikke bør bli for lav. Den bør i hvert fall ikke synke i forhold til i dag, kanskje helst øke. I den grad redusert nedre grense for pensjonsalderen i TPES og EPES vil føre til at folk går tidligere av med pensjon, har vi et argument mot endringen. Her som ellers er ikke saken avgjort ved at man har identifisert ett argument i en bestemt retning.

10.12.4 Motargument: Kostnader

Et annet argument er at det vil bli svært dyrt, for bedriften (TPES) eller pensjonsspareren selv (EPES), å senke pensjonsalderen.

Noen beregninger av disse kostnadene er gjort i Revidert nasjonalbudsjett 1993, *St.meld. nr. 2 (1992-93)* side 147. Som eksempel kan vi se på en 55-åring som har lønnsinntekt lik fem ganger grunnbeløpet i folketrygden, og er med i en tjenstepensjonsordning der samlet pensjon (folketrygd + TPES) skal utgjøre 66 pst. av lønn. Med pensjonsalder 67 år blir årlig premie vel 17 000 kr. Anta så at pensjonsalderen blir redusert til 65 år, med full pensjon fra dette tidspunktet. De to første årene må TPES-ordningen betale *hele* pensjonen. Årlig premie øker til 38 000 kr. Noen av de andre regneeksempelene i Revidert nasjonalbudsjett er enda mer dramatiske. Tallene gjelder imidlertid egentlig et overgangsfenomen, nemlig hvordan man for eldre arbeidstakere skal bringe pensjonsordningens premiereserve opp på et tilstrekkelig

nivå til å gi dem lavere pensjonsalder. På permanent basis er merutgiftene pr. arbeidstaker og år ved senket pensjonsalder vesentlig lavere.

Uansett hva kostnadene ved senket pensjonsalder måtte være, vil ikke den regelendringen vi nå diskuterer, *pålegge* noen noen økt kostnad. Kostnadene kommer først dersom man velger å redusere pensjonsalderen i sin TPES- eller EPES-ordning.

10.12.5 Utvalgets standpunkt

Reduksjon i laveste tillatte pensjonsalder fra 67 til 65 eller 64 år, kan vanskelig sies å komme i konflikt med begrunnelsen for skattemessig favorisering av pensjonssparing gitt i "*Prinsipielle betraktninger om private pensjonsordninger*" i kapittel 9, særlig "*Individuelle valg, fordeling og rettferdighet*" i avsnitt 9.6. Sparingen vil fortsatt være langsiktig selv om pensjonsalderen i noen TPES- og EPES-ordninger vil bli redusert til det nye minimum. Som utgangspunkt mener utvalget at man ikke bør legge andre begrensninger på utformingen av skattefavorisert pensjonssparing enn det som følger av begrunnelsen for favoriseringen. Det skulle tilsi at grensen bør senkes, f.eks. til 65 år. Utvalget har heller ikke sterke motforestillinger mot en enda lavere grense, f.eks. 60 år. Går man lavere enn det, kan prinsippet om langsiktighet i sparingen komme i fare.

Hensynet til kostnadene er prinsipielt sett ikke et relevant argument i denne sammenhengen. Vi understreker enda en gang at det ikke er tale om å pålegge noen å redusere pensjonsalderen, men bare spørsmål om å åpne en adgang. Den som mener det er for dyrt, kan la være å utnytte muligheten.

Mot dette kan innvendes at dersom grensen blir senket, kan det oppstå et sterkt press på bedrifter med TPES-ordning for at de skal følge opp regelendringen ved å redusere pensjonsalderen i sine egne pensjonsordninger. Det er mulig bedriftene ikke klarer å stå imot dette presset. Dermed kan de bli påført større kostnader enn de har evne til å bære, med store skadevirkninger for norsk økonomi. Dette forutsetter at bedriftene lar seg presse til å handle uforsvarlig. Vi finner ikke å kunne basere våre anbefalinger på en slik forutsetning.

Siden pensjonssparing er skattefavorisert, betaler ikke bedriften de fulle kostnadene ved sin TPES-ordning, og derfor heller ikke de fulle kostnadene ved å redusere pensjonsalderen. Dette fører trolig til at de lettere vil gå med på slik reduksjon enn de ville ha gjort om det ikke hadde vært skattefavorisering. I den grad vi mener favoriseringen er godt begrunnet, er heller ikke dette noe relevant moment. Bedriftene betaler «riktig» pris, gitt begrunnelsen for favoriseringen.

10.12.6 Pensjon som oppsigelsesgrunn

Ifølge arbeidsmiljølovens § 60 nr. 4 vil en oppsigelse med fratreden før fylte 70 år som utelukkende er begrunnet med at arbeidstakeren har nådd folketrygdens pensjonsalder, ikke betraktes som saklig begrunnet. Det at arbeidstakeren har rett til alderspensjon etter folketrygden og derfor ikke blir stående på bar bakke etter en oppsigelse, er altså ikke tilstrekkelig til å gi arbeidsgiver rett til å avslutte ansettelsesforholdet. Først ved 70 år er alder alene saklig grunn til oppsigelse.

Ifølge rettspraksis kan en arbeidsgiver bringe arbeidsforholdet til opphør når arbeidstakeren har rett til tjenstepensjon, uten at det behøver å foreligge noen saklig oppsigelsesgrunn; i hvert fall gjelder dette når tjenstepensjonen er av normal og rimelig størrelse, f.eks. 66 pst. av lønn. Her er altså realiteten at når arbeidstakeren er sikret økonomisk, kan arbeidsgiveren fritt avslutte ansettelsesforholdet. Redusert pensjonsalder i tjenstepensjonsordningene vil føre til at arbeidsgiveren vil kunne

utnytte denne muligheten i større grad enn før. Dersom det ikke blir gjort andre endringer, kan resultatet bli større grad av ufrivillig pensjonering.

Etter utvalgets oppfatning er det dårlig samsvar mellom arbeidsmiljølovens § 60 og denne utvidede retten for arbeidsgiver til å avslutte et arbeidsforhold. Riktignok vil den som må slutte, få en relativt god pensjon, mens den som blir beskyttet av § 60, kan tenkes bare å ha folketrygden. Etter vår mening bør lovbestemmelsen oppfattes som en *beskyttelse av retten til å arbeide* fram til fylte 70 år, og denne retten faller ikke bort selv om man er sikret økonomisk som pensjonist.

Vi foreslår en lovendring som gjør slutt på den refererte rettspraksis. Hovedregelen skal være at fram til fylte 70 år skal det faktum at arbeidstakeren har rett til pensjon, enten det er fra folketrygden, fra en offentlig eller privat tjenstepensjonsordning eller fra en hvilken som helst annen kilde, aldri *i seg selv* være saklig grunn til oppsigelse eller til på annen måte å bringe arbeidsforholdet til opphør uten arbeidstakerens samtykke. Som i dag må det være adgang til å fastsette lavere aldersgrenser i yrker der dette er begrunnet i arbeidets art. Dessuten kan arbeidsgiveren avskjedige eller si opp arbeidstakere i de tilfellene der dette for øvrig blir regnet som saklig begrunnet etter reglene i arbeidsmiljøloven.

10.12.7 Fleksibilitet

Forslaget i "*Pensjon som oppsigelsesgrunn*" i punkt 10.12.6 styrker en arbeidstakers rett til å fortsette i arbeid til fylte 70 år. I den grad forslaget i "*Utvalgets standpunkt*" i punkt 10.12.5 fører til at private pensjonsordninger reduserer pensjonsalderen, vil en del arbeidstakere få økt reell mulighet for å gå av tidligere. Fleksibiliteten øker altså i begge retninger. Det ser vi ubetinget som en fordel. Om gjennomsnittlig pensjoneringsalder alt i alt vil gå opp eller ned som følge av forslagene, er vanskelig å si. Vi kan ikke utelukke at den blir redusert. Dette er isolert sett uheldig, men særlig tatt i betraktning usikkerheten om faktum, ser vi ikke det som noe viktig argument.

Det dreier seg her om fleksibilitet *for arbeidstakere*. Motsatt kan man si at i hvert fall forslaget i "*Pensjon som oppsigelsesgrunn*" i punkt 10.12.6 gir redusert fleksibilitet for arbeidsgivere. Hensynet til dem må her komme i annen rekke. Innen rimelige rammer bør beslutningen om når man skal avslutte sin yrkeskarriere og gå av med pensjon, være et personlig valg for arbeidstakeren. Uten å ha studert spørsmålet grundig, har vi inntrykk av at utviklingen i Norge de siste årene har gått i retning av økt fleksibilitet på dette punktet, men fortsatt har vi mer uniforme regler om pensjoneringsalder enn mange andre OECD-land.

Den som utnytter fleksibiliteten ved å gå tidlig av med pensjon, betaler ikke selv de fulle kostnadene ved dette. En del av kostnadene blir i realiteten dekket av den pensjonsordningen vedkommende er medlem av, dvs. indirekte av de andre medlemmene av ordningen, eller av samfunnet for øvrig. Så lenge det er den enkelte arbeidsgiver som bestemmer om fleksibiliteten nedover skal økes, kan imidlertid ikke kostnadsoverveltningen tale imot å åpne muligheten for større fleksibilitet nedover i pensjoneringsalder. Siden det er ønskelig at gjennomsnittlig pensjoneringsalder i hvert fall ikke synker, bør pensjonssystemet likevel være utformet slik at denne overveltningen av kostnader ikke er alt for sterk. Det bør være et visst incitament i retning av å fortsette lenge i arbeid. Det er i hvert fall uheldig med ordninger som gjør det direkte ulønnsomt å fortsette å arbeide etter at man kunne ha gått av med pensjon. AFP-ordningen er trolig lite heldig fra dette synspunktet. Dersom innskuddsbaserte TPES-ordninger blir vanlige, vil de ønskelige incitamentene trolig bli styrket. I en slik ordning er det klart at man fortsetter å tjene opp pensjonsrettigheter så lenge man er i arbeid, og pensjonen blir større dess lenger man utsetter pen-

sjoneringen. Utstrakt bruk av innskuddsbaserte pensjonsordninger kan altså bidra til å heve gjennomsnittlig pensjoneringsalder.

KAPITTEL 11

Finansiering av pensjonsordninger.

I "*Begrensning på pensjonssparingen*" i avsnitt 10.6 har vi drøftet begrensninger for pensjonssparing med skattefordel. Begrensningene er i prinsippet knyttet til hvor store pensjonsytelser som tillates å være opptjent til enhver tid. Begrensningene vil være en ramme for hvordan finansieringen av ytelsene kan legges opp. I dette kapitlet vil vi gå nærmere inn på finansieringsspørsmålet.

11.1 GJELDENE REGLER

Gjeldende premie- og finansieringssystem er drøftet i "*Pensjoner og arbeidsmarked – pensjonsoptjening og eiendomsrett til oppsatte ytelser*" i avsnitt 4.7. I stikkordsform kan systemet sies å bygge på konstant årlig premie. Vi har ikke analysert den historiske bakgrunn for hvorfor et slikt finansieringssystem er lagt til grunn, men det synes rimelig å anta at blant annet følgende begrunnelser kan ha vært anført:

- Pensjonssparing med skattefordel har vært forbeholdt ordninger i forsikrings-selskaper. Den formelle oppbygging av en pensjonsforsikringskontrakt tar utgangspunkt i at det utformes en avtale om spesifiserte ytelser som skal være omfattet. Det er vanlig forsikringsteknikk at forsikringstakerens motytelse for å være «forsikret» for disse ytelsene utformes som en forpliktelse til å betale konstante årlige premier.
- Da regelverket ble til, var markedet og produktutformingen for pensjonsforsikringskontrakter slik at andre finansieringsformer enn konstant årlig premie var lite aktuelle i praksis.

Gjeldende regler inneholder også bestemmelser om avsetning til og anvendelse av premiefond. Slike avsetninger gir mulighet til – med skattefradrag – i enkelte år å innbetale mer enn selve premien. I andre år kan man belaste premiefondet for den premien som da forfaller, i stedet for å foreta en direkte innbetaling.

Oppbygningen av midler i premiefond skjer på ulike måter:

- for det første ved direkte innbetalinger
- for det andre ved forrentning av premiefondet
- for det tredje ved 'overskudd' på premiereserven – dvs. avkastning utover garantert minimumsforrentning og andre driftsmarginer i forhold til kalkylegrunnlaget:
 - i TPES er det praktisk talt enerådende at overskuddet tilføres premiefondet
 - i EPES forekommer tilførsel av overskuddet både til premiefondet og til premiereserven, avhengig av hva som er avtalt mellom forsikringsselskapet og den enkelte forsikringstaker

For en nærmere beskrivelse av reglene om premiefond viser vi til "*Tjenestepensjonsforsikring etter skatteloven*" i avsnitt 5.7.

Forsikringstakeren har ikke adgang til å ta midler tilbake fra et premiefond. Premiefondet er følgelig ugjenkallelig avsatt for pensjonsformål.

Spesifikke pensjonsrettigheter sikres ved premiefondsmidler når disse overføres fra premiefondet til premiereserven. For TPES er det ikke angitt noe krav om når premiefondsmidlene må anvendes spesifikt på denne måten. For EPES må premiefondet benyttes til sikring av spesifikke pensjonsrettigheter senest når pensjonsutbetalingen starter ved alderspensjonering eller ved dødsfall før nådd pensjonsalder.

Det synes rimelig å anta at hovedmotivet for å gi adgang til å avsette til premiefond i tillegg til selve premien, henger sammen med forutsetningen om konstant årlig premie. Ved bruk av premiefond gis forsikringstakerne en mulighet til å tilpasse innbetalingsprofilen i forhold til utviklingen i økonomi og likviditet på en måte som kan passe bedre enn årlig konstant premie.

Markedsutviklingen generelt og utviklingen av finansieringssystemer for pensjonsordninger spesielt, er forhold som må tas i betraktning når det gjelder vurderingen av hvor formålstjenlig ordningen med konstant årlig premie i kombinasjon med premiefond virker i dagens marked og i forhold til den skisse av et pensjonssystem for øvrig som utvalget legger opp til.

11.2 NÆRMERE OM EPES

Produktet egen pensjonsforsikring er utformet slik at det i praksis kan betraktes som en innskuddsbasert pensjonsordning. Avtalene spesifiserer vanligvis størrelsen på de ytelsene som er omfattet. Ytelsene som er spesifisert har en formell funksjon ved at de bestemmer størrelsen på de årlige premiene. De er imidlertid ikke reelle i betydning at det er de angitte ytelsene som faktisk kommer til å bli utbetalt.

Forsikringsselskapene er pålagt å føre en konto for premiereserven til den enkelte pensjonsforsikringskontrakt. Kontoen tilføres den faktiske avkastning som premiereserven tjener opp. En del av avkastningen går til premiefond, eller avkastningen kan i sin helhet bli tilført premiereserven fortløpende. I begge tilfelle er tilført avkastning til fordel for forsikringstakeren, og den er med på å bygge opp kapital som i sin tur gir grunnlag for sikring av pensjonsrettigheter.

Det som avgjør hvor stor pensjon som kommer til utbetaling, er følgelig hvor store innbetalinger som er foretatt over tid og hvor stor avkastning som er opptjent. Dette er nettopp kjennetegnet på en innskuddsbasert ordning.

I denne forbindelse vil det i utgangspunktet ikke ha betydning å skille mellom innbetalinger til premiefond på den ene side og premiebetaling på den annen side. Det er de samlede innbetalinger og den samlede opptjente avkastning som er avgjørende.

En modifikasjon av beskrivelsen i det foregående ligger i behandlingen av oppsamlede midler når en forsikringstaker dør. Hvis det da er midler i premiefondet, bestemmer skattereglene at disse skal anvendes etter nærmere bestemmelser til sikring av pensjon for de etterlatte. For midler som befinner seg i premiereserven, er det utformingen av den konkrete pensjonsforsikringsavtalen som bestemmer hvordan midlene skal anvendes. Eksempelvis innebærer dette at hvis pensjonsforsikringskontrakten bare omfatter alderspensjon, vil de etterlatte ikke ha noen fordel av premiereserven.

Litt forenklet kan dette uttrykkes ved at det er en forskjell i arvemethodikken; arvingene til premiefondet er i prinsippet de etterlatte, mens arvingene til premiereserven er forsikringsfellesskapet slik dette er definert indirekte gjennom pensjonsforsikringsavtalen.

En modifikasjon av oppfatningen av egen pensjonsforsikring som en innskuddsbasert pensjonsordning, er den måten som uførepensjon og pensjon til etterlatt ektefelle og barn bestemmes på. Her er det de spesifiserte ytelsene som er angitt i avtalen, som faktisk kommer til utbetaling.

Forsikringsselskapene har i de senere år utviklet produkter hvor premieinnbetalingen ikke lenger er fastsatt som årlige faste beløp. Forsikringstakeren kan selv velge størrelsen på den årlige innbetalingen, eventuelt med visse minimumskrav.

Dette innebærer at tidsprofilen for selve premieinnbetalingen kan tilpasses forsikringstakerens økonomi og likviditet. Sammen med det forhold at størrelsen på

ytelsene er bestemt av de samlede innskudd, tilsier dette at det ikke lenger er behov for en ordning hvor det opereres med premiefond som et selvstendig begrep.

Den prinsipielle forskjellen mellom om midler befinner seg i premiefond eller i premiereserve, er om midlene er allokert spesifikt til pensjonsformålet eller ikke. For midler i premiereserven har slik allokering funnet sted i henhold til pensjonsforsikringsavtalen, mens allokeringen vil finne sted på et senere tidspunkt for midler i premiefondet.

Utvalget vil framholde som et selvstendig moment at det vil være best i overensstemmelse med innholdet i pensjonsforsikringsavtalen at man så vidt mulig allokere midler til det spesifikke pensjonsformålet på løpende basis.

Utvalgets forslag i *"Ytelsesbaserte og innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger"* i avsnittene 10.2 og *"Forsikringselement og bindingstid"* i 10.3 innebærer at pensjonssparing med skattefordel bør kunne tilbys av andre finansinstitusjoner enn forsikringsselskaper, og da uten forsikringselement. I slike pensjonsordninger vil et selvstendig premiefondsbegrep ikke ha noen plass.

Vi vil presisere at forslaget om å fjerne premiefondet i seg selv ikke representerer en innskjerping i forhold til gjeldende regelverk. Realiteten i at premiefondet fjernes er isolert sett at innbetalingene i sin helhet må allokere til det spesifikke pensjonsformålet samtidig med at innbetalingen foretas. Grenser for samlet innbetaling og fleksibilitet i innbetalingene over tid vil bli styrt av eksplisitte begrensingsregler vedrørende pensjonsinnskudd og opptjening av pensjonsrettigheter, jf. *"Begrensning på pensjonssparingen"* i avsnitt 10.6.

Som nevnt er det en egenskap ved premiefondet at det i realiteten tilfaller arvingene ved den forsikredes død. En slik egenskap vil kunne beholdes innenfor rammen av de forslag som utvalget legger fram. Dette kan oppnås i en pensjonsspareordning uten forsikringselement i bank eller verdipapirfond.

Ved opphevelse av premiefondet må man ta stilling til hvordan det opparbeidede premiefondet skal behandles. I utgangspunktet vil utvalget se det som naturlig at det innføres overgangsregler. Slike overgangsregler bør ha som formål at premiefondene skal bygges ned over tid. Et alternativ kan være å pålegge øyeblikkelig oppløsning av premiefondene ved at disse skal anvendes til det spesifikke formålet.

11.3 NÆRMERE OM TPES

11.3.1 Innskuddsbaserte ordninger

Utvalget har i *"Ytelsesbaserte og innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger"* i avsnitt 10.2 gått inn for at TPES skal kunne utformes også som en innskuddsbasert ordning. Finansieringen av slike ordninger skjer ved at arbeidsgiver tilfører hvert medlems pensjonskonto innskudd av nærmere angitt størrelse. Arbeidsgivers pensjonsforpliktelse oppfylles gjennom betaling av innskuddet.

Utvalget kan ikke se grunner som taler for at man i slike pensjonsordninger skal kunne operere med avsetninger til premiefond utover de fastsatte pensjonstilskudd.

11.3.2 Ytelsesbaserte ordninger

Det overordnede formål med finansieringen i en ytelsesbasert ordning er at tilskuddene skal være tilstrekkelige til å finansiere de fastsatte pensjoner. Samtidig er det naturlig at det stilles krav og begrensninger til periodisering av tilskudd og opparbeiding av fond over tid.

I ytelsesbaserte pensjonsordninger er ikke bare de ytelser som skal komme til utbetaling eksplisitt definert. I definisjonen av ytelsene inngår også hvor store pen-

sjonsytelser som er opptjent til enhver tid. I norske tjenstepensjonsordninger har man som hovedregel fastsatt opptjent pensjon ut fra hvor store premier som har vært tilført hvert enkelt medlem. Utvalget har i "*Opptjening av oppsatte rettigheter i ytelsesbaserte ordninger*" i avsnitt 10.7 foreslått at en såkalt lineær opptjeningsmetode bør være obligatorisk. Metoden er karakterisert ved at opptjent pensjon er proporsjonal med den tiden man har vært ansatt.

For periodisering av tilskudd og opparbeiding av midler i ytelsesbaserte tjenstepensjonsordninger, har utvalget lagt til grunn at de oppsamlede fondsmidlene i prinsippet bør tilsvare verdien av de påløpte forpliktelser. De påløpte forpliktelsene utgjør opptjent pensjon som beskrevet over for de yrkesaktive medlemmer, og den pensjon som utbetales for pensjonistene.

Det kan være ulike måter å betrakte den påløpte forpliktelse på. Ett utgangspunkt er den pensjonsrett som medlemmene har ervervet i juridisk betydning. Denne pensjonsretten vil være bestemt av nominell lønn, G og andre pensjonsbestemmende faktorer til enhver tid. En slik betraktning kan betegnes som statisk.

Et annet utgangspunkt kan være en lineært fastsatt andel av den pensjon en faktisk forventer vil komme til utbetaling i framtiden. Med det siste utgangspunktet må en også ta i betraktning hvordan framtidige begivenheter som oppjustering av nominelle lønninger, G og andre pensjonbestemmende faktorer vil påvirke pensjonens størrelse. Den forventede oppjustering av nominell lønn som en må legge til grunn for en slik betraktning, vil inneholde oppjustering både på grunn av inflasjon og en forventet reallønnsutvikling. En slik måte å betrakte opptjent pensjon på kan betegnes som dynamisk.

I tillegg må en også ta hensyn til at det er usikkerhet knyttet til omfanget av pensjonsforpliktelsen. Slik usikkerhet er knyttet både til størrelsen av pensjonsbeløpene og hvor lenge pensjonene skal utbetales. Størrelsen av pensjonsbeløpene vil være bestemt av en rekke økonomiske faktorer som ikke er kjent på forhånd, slik som framtidig utvikling i lønninger, G og arbeidsgivers beslutninger vedrørende regulering av løpende pensjon. Varigheten av pensjonsutbetalingene vil være bestemt av en på forhånd ukjent dødelighet, giftemålshyppighet, uførhet og andre demografiske forhold hos medlemmer og pensjonister. Verdien av påløpt forpliktelse er endelig avhengig av hvilken diskonteringsrente en velger å benytte for å omregne kontantstrømmen av de framtidige pensjonsutbetalinger til en nåverdi.

I den konkrete utformingen av det finansieringskrav som utvalget mener bør legges til grunn, bør en ta hensyn til disse forhold. Dette tilsier at det ikke kan angis presist hvor store midler som kan og skal være opparbeidet til enhver tid. I stedet kan det være naturlig at finansieringskravet utformes som en nedre og en øvre grense for opparbeidet fond. Opparbeidet fond skal være tilstrekkelig, men heller ikke for stort. Det skal ligge innenfor det man med rimelighet kan anse som mulige yttergrenser for omfanget av påløpt forpliktelse, hensyn tatt til usikkerheten.

Konkretiseringen av et slikt finansieringskrav må nødvendigvis bygge også på en del skjønnsmessige vurderinger. Det er imidlertid vesentlig at fondet i sin helhet oppfattes som å tjene til dekning av pensjonsforpliktelser som allerede er påløpt. Det er ikke gjort avsetninger som skal dekke pensjonsforpliktelser som påløper i framtiden. Innenfor en slik ramme har premiefondsbegrepet slik vi kjenner det i dagens TPES ingen plass.

11.3.3 Detaljer i finansieringssystemet for ytelsesbaserte TPES-ordninger

Finansieringens overordnede formål er å skape et finansielt grunnlag for de framtidige pensjonsutbetalinger. Det må herunder være rimelig å ha en oppbygging av fond over tid som i store trekk reflekterer verdien av de forpliktelser som foretaket

påtar seg gjennom medlemmenes opptjening av pensjon. Oppsamling av fond som går langt utover dekning av det som er nødvendig for å dekke opptjent pensjon, vil ha preg av vanlig finansiell sparing. Det kan hevdes å ligge utenfor skattesystemets incentivordning for pensjonssparing å gi spesielle fordeler for slik finansiell sparing.

Et rasjonelt finansieringssystem må videre ta utgangspunkt i at man balanserer hensynene mellom partene som har en interesse i pensjonsordningene:

- medlemmene: krav til sikkerhet for ytelsene
- bedriftene: viss grad av fleksibilitet, fordi påløpt forpliktelse kan betraktes på ulike måter, fordi det er stor usikkerhet med hensyn til hva forpliktelsenes virkelige verdi utgjør og fordi en viss utjevning over tid for tilpasning til svingende økonomiske resultater kan være rimelig
- myndighetene: årlige tilskudd og fondsoppbygging innenfor rimelige rammer

Med utgangspunkt i at pensjonsplanen har gitte *eksplisitte opptjeningsregler*, og at ovennevnte hensyn for de berørte parter skal ivaretas, kan en skisse av et system se slik ut:

1. Man måler fortløpende omfanget av påløpt pensjonsforpliktelse, basert på en lineær opptjeningsmetode.
For det første vil påløpt pensjonsforpliktelse kunne anses å bestå av den pensjonsrett som medlemmene har ervervet i juridisk betydning (juridisk minimumsforpliktelse – tilsvarende medlemmenes «avbruddsrettigheter»/«fripolise»). Denne pensjonsretten vil være bestemt av nominell lønn, G og andre pensjonsbestemmende faktorer til enhver tid. Denne størrelsen kan betegnes påløpt pensjonsforpliktelse målt statisk.
For det andre vil det være påløpt pensjonsforpliktelse ut fra en dynamisk vurdering («fortsatt drift»-antagelse). Her tar man utgangspunkt i de ytelser man forventer faktisk vil komme til utbetaling, og tar herunder hensyn til virkningen av framtidig regulering av lønn, G og andre pensjonsbestemmende faktorer. Denne størrelsen kan betegnes påløpt pensjonsforpliktelse målt dynamisk.
2. Man må tilstrebe absolutt sikkerhet for den juridiske minimumsforpliktelse. Fondsdekningen må minst utgjøre diskontert verdi av denne minimumsforpliktelsen, beregnet med forutsetninger som inneholder sikkerhetsmarginer.
3. For å gi mulighet for en rasjonell, langsiktig planlegging bør reglene også gi adgang til fondsoppbygging for å dekke påløpt pensjonsforpliktelse målt dynamisk. Fondsoppbyggingen bør derfor tillates å nå opp i diskontert verdi av påløpt pensjonsforpliktelse målt på denne måten, beregnet med realistiske forutsetninger.
4. For å ta høyde for en viss fleksibilitet, kan det i tillegg være rom for et skjønnsmessig tillegg til verdien av forpliktelsen beregnet i 3. For ikke å få overdreven fondsoppbygging, bør et eventuelt slikt tillegg ikke være for stort.
5. Årlige tilskudd som resulterer i en fondsdekning som ligger mellom 2. som nedre grense og 4. som øvre grense, gir rett til skattefradrag.
6. Hvis fondsdekningen blir for stor, bør man ha tilbakeføringsmekanismer, for eksempel:
 - a) Tilbakeføringsadgang, når fondsdekningen overstiger maksimumsgrensen 4. med et visst beløp.
 - b) Tilbakeføringsplikt, når fondsdekningen overstiger maksimumsgrensen 4. med et visst beløp, som nødvendigvis må være høyere enn tilsvarende grense i a).

Tilbakeførte beløp blir å behandle som skattepliktig inntekt, samtidig som man også må ha en mekanisme for at arbeidsgiveravgift som har vært betalt på tilskudd føres tilbake til bedriften.

En oppsummering av hvordan systemet vil virke, er at det vil finnes fem ulike nivåer som karakteriserer pensjonsordningens finansielle status og mulighetene for å yte tilskudd og for å føre midler tilbake. Disse nivåene er beskrevet stikkordsmessig nedenfor i stigende rekkefølge med hensyn til fondsdekningen:

- Det *må* ytes tilskudd og midler *kan ikke* føres tilbake.
- Det *kan* (men *må ikke*) ytes tilskudd og midler *kan ikke* føres tilbake.
- Det *kan ikke* ytes tilskudd og midler *kan ikke* føres tilbake.
- Det *kan ikke* ytes tilskudd og midler *kan* (men *må ikke*) føres tilbake.
- Det *kan ikke* ytes tilskudd og midler *må* føres tilbake.

Man må ta stilling til behandlingen av eventuell overfinansiering ved innføring av et slikt system. Det kan tenkes at tilbakeføringsreglene skal gi øyeblikkelig virkning eller det kan gis overgangsregler.

Den situasjon at en privat pensjonsordnings fondsmidler ved innføring av nytt finansieringssystem ikke når opp i det påkrevde minimum, skal ikke kunne forekomme. Også gjeldende regler inneholder krav om fondsdekning på et slikt nivå. Riktig nok vil det ikke alltid være dekning for en lineært opptjent pensjon, siden opptjeningen følger et annet mønster. Vi anser imidlertid at de overgangsspørsmål som dette reiser, har å gjøre med endring i opptjeningsprofil, ikke endring i finansieringssystem.

11.3.4 Illustrasjon av finansieringssystemet for ytelsesbaserte TPES-ordninger

I dette avsnittet vil vi med et forenklet eksempel illustrere hvordan finansieringssystemet som er beskrevet i "[Detaljer i finansieringssystemet for ytelsesbaserte TPES-ordninger](#)" i punkt 11.3.3, kan tenkes å virke i praksis. Illustrasjonen inneholder spesifikke angivelser av tallstørrelser for de satser som inngår i systemet. Den eneste grunnen til at vi har tallfestet satsene, er at illustrasjonen skal bli mest mulig konkret. Vi vil presisere at satsene ikke er ment å være – og ikke må oppfattes som – forslag.

Satsene i eksemplet er:

- Tillatt øvre grense for fortsatt tilskudds adgang: 110 pst. av påløpt pensjonsforpliktelse målt dynamisk
- Nedre grense for adgang til reversering: 125 pst. av påløpt pensjonsforpliktelse målt dynamisk
- Nedre grense for plikt til reversering: 150 pst. av påløpt pensjonsforpliktelse målt dynamisk

Status for pensjonsordningens påløpte forpliktelser på måletidspunktet:

- Påløpt pensjonsforpliktelse målt statisk (SPP): 100
- Påløpt pensjonsforpliktelse målt dynamisk (DPP): 140

Grensene for mulige tilskudd/tilbakeføring blir da:

- Pensjonsordningen må minst ha fondsmidler på 100 (= SPP).
- Det kan ytes tilskudd så lenge fondsmidlene ikke overstiger 154 (=DPP tillagt 10 pst.).
- Hvis fondsmidlene overstiger 175 (= DPP tillagt 25 pst.), kan det overskytende føres tilbake til bedriften.

- Hvis fondsmidlene overstiger 210 (= DPP tillagt 50 pst.), må det overskytende føres tilbake til bedriften.

Konkret for noen tenkte størrelser på fondet (før tilskudd/tilbakeføring), betyr dette at grensene for tilskudd og reversering blir som vist i tabell 11.3.4a.

Tabell 11.3.4a: Fondsstørrelse

Fondsstørrelse	Tilskudd		Reversering	
	Min.	Maks.	Min.	Maks.
90	10	64	0	0
120	0	34	0	0
160	0	0	0	0
200	0	0	0	25
240	0	0	30	65

11.4 BESKATNING AV PREMIEFOND

Finansdepartementet har i brev av 8. oktober 1993 bedt utvalget om å vurdere spørsmålet om inntektsbeskatning av avkastning av premiefond. Utvalget anser at med det foreslåtte finansieringssystem vil dette ikke lenger være en aktuell problemstilling.

KAPITTEL 12

Skattemessig behandling av livrenter

I dette kapitlet omtales de typer av pensjonsforsikring som utvalget ikke finner grunn til å gi skattemessig favorisering. Mange av disse har imidlertid i dag en innebygget skattefordel. Først presenteres den skattemessige særbehandlingen av disse livrenteproduktene. Derneft gis en prinsipiell drøfting av denne særbehandlingen. Til slutt presenteres en skisse til en tilnærmet nøytral skattemessig behandling av livrenteprodukter utenom EPES og TPES.

12.1 DEN SKATTEMESSIGE SÆRBEHANDLINGEN AV LIVRENTER

Livrenter som ikke tilfredsstiller de krav som stilles i skatteloven for EPES eller TPES, er omfattet av egne regler om skattemessig behandling. I "[Kollektiv livrente i arbeidsforhold](#)" i avsnitt 5.8 og "[Individuell livrenteforsikring](#)" i 5.11 er reglene beskrevet for hhv. kollektiv livrente i arbeidsforhold og individuell livrente.

Ved *kollektiv livrente i arbeidsforhold* er ikke arbeidsgivers premieinnbetaling fradragsberettiget for arbeidsgiver. Derimot svares det arbeidsgiveravgift av premien. Arbeidsgivers premie regnes heller ikke som skattbar inntekt for arbeidstakeren. All utbetaling av livrenter til arbeidstaker er skattepliktig som pensjon med hele det utbetalte beløp. Det er ikke formuesskatt på en kollektiv livrente. For arbeidsgiver, som er i skatteposisjon, og arbeidstaker sett under ett betyr dette at det er fradrag i inntekt før skatt med en sats tilsvarende arbeidstakers brutto skattesats (maksimalt 21,5 pst.). Derimot beskattes utbetalingene når de kommer, med en skattesats som for pensjonsinntekter (maksimalt 44,7 pst.), m.a.o. klart høyere enn skattesatsen som gjelder ved fradrag. På tilsvarende måte som for EPES kan altså skattekreditten ved en kollektiv livrente mer enn motvirkes av at det gjelder en høyere skattesats ved utbetaling enn den som anvendes ved fradrag for innbetaling (jf. "[Avkastning etter skatt ved sparing i egen pensjonsforsikring etter skatteloven](#)" i punkt 4.8.2 og "[Skatteregler](#)" i 5.10.7).

Kollektive livrenter er mer fleksible enn TPES med hensyn til pensjonsalder og pensjonenes størrelse. Til gjengjeld er de mindre gunstige for arbeidsgiver sett fra et skattemessig synspunkt. De blir derfor benyttet av skattefrie institusjoner, for disse er jo den skattemessige behandlingen av livrenter irrelevant. Dessuten blir kollektive livrenter brukt for arbeidstakere som har lavere pensjonsalder enn 67 år, normalt laveste pensjonsalder i TPES, og/eller for arbeidstakere med pensjon utover det som er forenlig med TPES.

For en *individuell livrente* er det intet fradrag for innbetalte premier. Av utbetalingene beskattes bare det som regnes som avkastningsdelen. Beskatningen skjer ved utbetalingstidspunktet. For en individuell livrente er det heller ingen formuesskatt. Livrenter inngår i beregningsgrunnlaget for minstefradrag. Skattefordelen her består altså dels i en skattekreditt og dels i fritak fra formuesskatt.

Det stilles visse produktkrav til nye livrentekontrakter for at de skal være gjenstand for denne skattemessige særbehandlingen. Det gjelder krav til langsiktighet og krav til et visst forsikringselement. Det må gå minimum 12 år fra livrenten tegnes til siste utbetaling, utbetalingstiden må være minst 6 år, og dersom det er garantert tilbakebetaling må det minst være en ugarantert betalingsperiode på 5 år. For livrenter som benyttes til førtidspensjonering, er det imidlertid adgang til kortere forsikringstid.

12.2 PRINSIPIELT OM SÆRBEHANDLING AV LIVRENTER

Utgangspunktet er også her at all sparing bør behandles skattemessig likt. Dagens skattemessige behandling av livrenter gir, i hvert fall for de individuelle livrentenes vedkommende, en skattemessig favorisering av denne typen finanssparing. Spørsmålet er så om det er spesielle samfunnsøkonomiske forhold som tilsier en særbehandling av livrenter.

At en livrente inneholder et forsikringsselement i en eller annen forstand, kan ikke uten videre sies å være et argument for spesielt gunstig behandling av denne typen sparing. Som drøftet i "[Forsikringsselement](#)" i punkt 9.6.2 er det generelt liten grunn til å gå ut fra at enkeltaktørene i økonomien har et for lite ønske om å forsikre seg, sett i forhold til hvor mye samfunnet måtte mene at den enkelte burde forsikre seg. Med andre ord ser utvalget ingen grunn til overprøve enkeltaktørenes preferanser på dette området.

I "[Ugunstig tilpasning](#)" i punkt 9.6.3 har imidlertid utvalget konkludert med at utbetaling av pensjonen over lang tid eller så lenge pensjonisten lever, kan redusere visse moralsk hasard problemer knyttet til gratis eller sterkt subsidierte goder for eldre med lav formue eller pensjon. Utvalget ser ikke bort fra at dette kunne tale for en skattemessig favorisering av livrenter som utbetales over meget lang tid eller så lenge en person lever. En slik livsvarig livrente har klart et forsikringsselement i seg. Ut fra prinsippet om at en bare bør ha ett nivå for skattebegunstigede pensjonsordninger, jf. "[Antall nivåer](#)" i punkt 9.9.1, bør det ikke lages særregler som gir skattefordel for enkelte typer livrenter utenom EPES og TPES.

Som nevnt i "[Hovedbeskrivelse og omfang](#)" i punkt 5.8.1, vil nok problemet med ugunstig utvalg (antiseleksjon) være større for individuelle enn for kollektive livrenter. Dette er en type markedsimperfeksjon som i prinsippet skal kunne motvirkes ved ulike offentlige tiltak, f.eks. gjennom ulik skattemessig behandling av de to typene livrenter. Problemene med ugunstig utvalg i markedet for livrenter vil nok først og fremst være knyttet til mulighetene for gjenkjøp av livrenter uten rett til tilbakebetaling, og neppe i særlig grad ved tegning av kontrakter. Ugunstig utvalg for selskapet ved kontraktsinngåelse måtte eventuelt skje ved at særlig de som hadde privat informasjon om at de kom til å leve lengre enn gjennomsnittet, ønsket å tegne livrenter. Det virker lite sannsynlig at det skulle være tilfelle. Utvalget kan derfor vanskelig se at den teoretiske muligheten for denne typen markedsimperfeksjon er av stor nok samfunnsøkonomisk betydning til at den rettferdiggjør brudd på nøytralitetsprinsippene i skattesystemet.

Som nevnt i forrige avsnitt, stilles det nå et krav til en viss langsiktighet i sparedelen av en livrentekontrakt for at den skal få noen gunstig skattemessig behandling. I "[Sparing og kapitaldannelse](#)" i avsnitt 9.5 drøfter utvalget om det er grunn til å favorisere skattemessig finanssparing som for den enkelte forbruker innebærer en binding av de oppsparte midlene, i den hensikt å stimulere til mer langsiktige realinvesteringer. Utvalget konkluderer drøftingen med at det er tvil om dette er et relevant moment i drøftingen av skattereglene for private pensjonsordninger. At en livrentekontrakt innebærer sparing over lengre tid for individet, kan således ikke sies å være noe avgjørende argument for å favorisere sparing i livrenter gjennom skattesystemet.

For øvrig er det vanskelig å se andre prinsipielle forskjeller mellom kollektiv livrente i arbeidsforhold og individuell livrente som kan tilsi ulik skattemessig behandling. Utvalget mener derfor at disse to livrentetyperne bør behandles likt i skattesystemet. Det vil dessuten være administrativt enklere ved at skattemyndigheter og eventuelt domstoler ikke trenger ta stilling til om en livrentekontrakt er en individuell eller en kollektiv kontrakt.

12.3 LIVRENTE SOM FØRTIDSPENSJON

Livrenter betalt av arbeidsgiver kan benyttes som ledd i førtidspensjonering av arbeidstakere. I den grad det her benyttes livrenter som innebærer en skattefordel, reises spørsmålet om det er en offentlig oppgave å subsidiere private ordninger for førtidspensjonering. I privat sektor gjøres det allerede i dag gjennom statens bidrag til avtalefestet pensjon (AFP). Deltakelse i denne ordningen avhenger av tilknytning til arbeidslivets organisasjoner. Ut fra et prinsipp om likebehandling kunne det derfor være ønskelig å opprettholde en skattesubsidiering av livrenter som benyttes til førtidspensjonering for arbeidstakere som ikke er omfattet av AFP.

Anses imidlertid tendensen til bruk av førtidspensjonering som et problem ved at det blir færre yrkesaktive, bør heller ikke livrenter som benyttes i forbindelse med pensjonering gis noen subsidiering via skattesystemet.

12.4 EN SKISSE TIL SKATTEMODELL FOR LIVRENTER

Det prinsipielle utgangspunktet for utvalget er at livrenter skattemessig bør behandles som annen finanssparing. Utvalget kan ikke se tungtveiende grunner til at slik sparing og forsikring generelt bør subsidieres via skattesystemet. Avkastningen på livrenter bør beskattes løpende og de oppsatte rettighetene i en livrentekontrakt bør være gjenstand for formuesbeskatning.

12.4.1 Behandlingen av usikkerhet (forsikringselementet)

For en forbruker som i sin tilpasning tar hensyn til sine arvingers nytte, vil en livrente som ikke fullt ut kan overføres til arvingene uansett når i kontraksperioden forbrukeren dør, være en spareform med usikker avkastning. Dør vedkommende før livrenten kan overføres til arvingene, representerer dette et tap for arvelater og arvinger sett under ett. Lever derimot arvelateren langt utover forventet levetid, vil den samlede utbetalingen som kommer fra en livrente, som har utbetaling så lenge den forsikrede lever, ligge godt over normal avkastning. Det virker rimelig å gå ut fra at en forbruker i sin atferd tar hensyn til arvingene.

I det norske skattesystemet behandles normalt kapitalavkastning symmetrisk også for personer, dvs. at all avkastning større enn null beskattes med skattesats som alminnelig inntekt (28 pst.), mens realisert verditap på finansielle fordringer kommer til fradrag i alminnelig inntekt. På den måten er staten med på å avlaste den enkelte for selve risikoen ved finansielle plasseringer. En bør gjøre den skattemessige behandlingen av livrenter mest mulig parallell til behandlingen av andre spareformer med usikker avkastning. Det tilsier at det tap arvingene lider ved at forsikringstakeren dør tidligere enn forventet levealder etter livrentekontrakten, skulle kunne føres til fradrag i arvingenes alminnelige inntekt. Tilsvarende skulle utbetaling av livrenter utover de oppsatte rettighetene beskattes som alminnelig inntekt på forsikringstakers hånd.

En slik skattemodell kan bli noe komplisert i praksis. I så fall kan et alternativ være å beskatte avkastningen løpende på livselskapets hånd. Siden tilfellene av for tidlig død og overlevelse utover forventet levealder forventningsmessig noenlunde opphever hverandre innenfor et selskap, skulle en slik skattemåte ivareta de symmetriegenskapene i skattesystemet som ble drøftet ovenfor, når det gjelder skatteprovenyet fra livrenteavkastningen. En legger til grunn at livselskapene vil overvelte beskatningen på kundene. I så fall vil skattleggingen av avkastningen på en livrentekontrakt for den enkelte forsikringstaker forventningsmessig være lik skattleggingen av andre usikre finansinvesteringer. Men ved en livrente vil imidlertid

ikke det offentlige via beskatningen ta del i selve risikoen for den enkelte, slik staten gjør gjennom beskatningen av gevinst og tap ved andre usikre finansinvesteringer.

Når livselskapene overvelter beskatningen på kundene, vil den avkastningen kundene får på en livrentekontrakt bli redusert i forhold til i dag. Derfor må selskapene ha adgang til å justere ned grunnlagsrenten for livrentekontrakter som blir gjenstand for beskatning på selskapets hånd.

Det kan innvendes mot løpende beskatning av avkastningen på livrenter at dette ikke er inntekt skatteyteren kan disponere. Et prinsipp i norsk skatterett synes å være at kun inntekt skatteyteren kan disponere fritt, blir beskattet. Til dette vil utvalget si:

- For det første er dette ikke et absolutt prinsipp. I ordningen med Boligsparing for ungdom (beskrevet i "*Beskatning av sparekapital*" i punkt 3.5.2) blir renteinntektene på sparekontiene løpende beskattet selv om disse renteinntektene ikke fritt kan disponeres av skatteyteren.
- For det andre må en se på den realøkonomiske begrunnelsen for et slikt prinsipp. En begrunnelse kan være at beskatning av inntekt en skatteyter ikke disponerer, kan gi skatteyteren likviditetsproblemer. Ved beskatning av avkastningen på livselskapets hånd er imidlertid likviditetsproblemer for kunden ikke relevant. Utvalget kan derfor ikke se at denne skissen til løpende beskatning av avkastningen på livrenter bryter med det nevnte prinsipp.

12.4.2 Individuell livrente

Utvalget mener at innbetaling av premier til livrenter som nå ikke skal være fradragsberettiget i inntekt før skatt. Livselskapene bør bli pålagt en beskatning av løpende avkastning på livrentekontraktene. De oppsatte rettighetene ved en livrentekontrakt bør bli gjenstand for løpende formuesbeskatning på forsikringstakers hånd.

En livrente som ikke fullt ut kan overføres til arvinger ved forsikringstakers død, kan betraktes som en investering med en viss usikkerhet. Ved formuesbeskatning av finansielle fordringer tas det i en viss utstrekning hensyn til usikkerhet ved finansobjekter. For eksempel settes ligningsverdien av aksjer notert på børs til 75 prosent av aksjenes markedsverdi. Tilsvarende regler bør også gjelde for formuesbeskatningen av livrenter med forsikringselement.

Rent administrativt kunne det være enklere å la formuesbeskatningen i likhet med beskatningen av avkastningen skje på livselskapets hånd. Formuesskatten er imidlertid progressiv og varierer mellom skatteytere fra 0 til 1,3 prosent. Utvalget ser derfor formuesbeskatning på livselskapets hånd som uheldig. Det ville blant annet innebære at skatteytere som ikke har skattbar formue, likevel måtte betale formuesskatt indirekte i form av lavere livrenter eller høyere premier.

Utbetalingene fra en livrentekontrakt skal ikke være gjenstand for beskatning. Livrenter bør i likhet med andre kapitalinntekter ikke lenger inngå i beregningsgrunnlaget for minstefradraget.

12.4.3 Kollektiv livrente i arbeidsforhold

Arbeidsgivers bidrag til premien må skattemessig bli behandlet som lønn. Dvs. at den gjøres fradragsberettiget for arbeidsgiver, og at arbeidsgiver fortsatt må svare arbeidsgiveravgift av bidraget. På arbeidstakers hånd går en over til å regne arbeidsgivers bidrag som skattbar personinntekt. Også for kollektive livrenter bør livselskapene beskattes av løpende avkastning.

Ved å behandle arbeidsgivers bidrag til en kollektiv livrente som skattbar lønnsinntekt for arbeidstaker, blir arbeidstaker i prinsippet beskattet for en inntekt han

ikke kan disponere her og nå. Som utvalget har påpekt i "*Behandlingen av usikkerhet (forsikringselementet)*" i punkt 12.4.1, må det reelle argumentet mot å beskatte inntekt skatteyteren ikke fritt kan disponere, være at det kan skape likviditetsproblemer for enkelte. Det må imidlertid være opp til arbeidsgiver og arbeidstaker seg i mellom å løse eventuelle likviditetsproblemer en slik beskatning kunne skape for arbeidstakeren. For eksempel må den enkelte arbeidstaker opplagt ha muligheten til å velge å stå utenfor en kollektiv livrenteordning.

Det er utvalgets oppfatning at arbeidstakers oppsatte rettigheter i en kollektiv livrente bør gjøres til gjenstand for formuesbeskatning på arbeidstakers hånd. I dag er det imidlertid arbeidsgiver som er forsikringsselskapets kontraktspart. Det kunne tilsi at rettighetene formuesbeskattes på arbeidsgivers hånd. Er arbeidsgiver organisert som aksjeselskap, svarer imidlertid ikke arbeidsgiver formuesskatt. Formuesskatten kommer da på aksjonærenes hender. Et aksjeselskap som har tegnet en kollektiv livrente for arbeidstakere, vil imidlertid neppe få sin nettoformue, dvs. den reelle verdien av aksjekapitalen, påvirket av dette. Selskapets eiendomsrett til de oppsatte rettighetene og selskapets forpliktelse til å utbetale livrenter til arbeidstakerne, vil jo i prinsippet motvirke hverandre, slik at nettoverdien av selskapet ikke påvirkes. For eierne av aksjeselskapet og de arbeidstakere som er begunstiget ved den kollektive livrenten, sett under ett, vil de oppsatte rettighetene dermed i realiteten være fritatt for formuesskatt.

Utvalget mener derfor at eiendomsretten til de oppsatte rettighetene i en kollektiv livrente i arbeidsforhold skattemessig bør tilhøre arbeidstakeren. Det er også realøkonomisk korrekt, siden det er arbeidstaker som er begunstiget i kontrakten. Det vil si at arbeidstakers oppsatte rettigheter i en kollektiv livrente gjøres til gjenstand for formuesbeskatning på arbeidstakers hånd på samme måte som ved en individuell livrente. Dermed får livselskapene en informasjonsplikt overfor den begunstigede ved en kollektiv livrente i arbeidsforhold, nemlig å gi årlig opplysning om verdien av de oppsatte rettighetene den enkelte har ved livrenten.

Utbetalinger fra en kollektiv livrente gjøres skattefrie.

12.4.4 Livrenter i utenlandske livselskaper

For livrenter som norske skatteyttere har i utenlandske livselskaper, vil opplegget med løpende beskatning på selskapets hånd kreve at det inngås skatteavtaler med vedkommende land om kildebeskatning.

I de tilfellene hvor slik avtale ikke er aktuell, vil nødvendigvis den løpende beskatningen av avkastningen bli mer komplisert. Det vil da være naturlig å følge det opplegget for beskatning på forsikringstakers hånd som ble nevnt i "*Behandlingen av usikkerhet (forsikringselementet)*" i punkt 12.4.1. Det vil si at den løpende avkastningen skattlegges som alminnelig inntekt på forsikringstakers hånd, mens det tap arvingene lider ved død tidligere enn forventet levealder etter livrentekontrakten, kan føres til fradrag i alminnelig inntekt for arvingene. Selv om et slikt skatteopplegg nødvendigvis blir noe komplisert, bør det etter utvalgets mening være uaktuelt å unnta avkastningen på livrenter i utenlandske livselskaper fra beskatning. Et slikt unntak ville innebære en klar konkurransemessig vridning i disfavør av norske livselskaper.

Nå kan det riktig nok innvendes at ved slik skattlegging av avkastningen på forsikringstakers hånd som skissert her, vil staten være med å dele den rene risikoen for den enkelte i livrentekontrakter med utenlandske selskaper, men ikke ved livrentekontrakter i norske selskaper. Utvalget tror imidlertid ikke at dette konkurransefortrinnet for utenlandske selskaper vil være av stor betydning i praksis. Det kan vel

så gjerne sies at den økte skattemessige kompleksiteten snarere vil virke hemmende for de utenlandske selskapene.

Livrenter i utenlandske selskaper må være gjenstand for formuesskatt på samme måte som livrenter i norske livselskaper.

12.4.5 Andre forhold

Ved innføring av skattemessig likebehandling mellom livrenter og annen finanssparring, som utvalget tilrår, vil det ikke lenger være aktuelt å stille produktkrav til livrenter.

Det eksisterer egne regler for *barnerenter* og *uførerenter*. Barnerente er en overlevelsesrente, dvs. en rente som kommer til utbetaling ved den forsikredes død og som løper fram til barnet er 25 år. Uførerente er en ren risikoforsikring. Utvalget ser ingen grunn til at disse forsikringsproduktene skal gis noen annen skattemessig behandling enn øvrige livrenter som er behandlet ovenfor.

Utvalget går utfra at nye skatteregler for livrenter innebærer at det må lages overgangsregler. For eksempel bør skattefrie institusjoner som har valgt kollektiv livrente fremfor TPES, få mulighet til å gjøre disse om til TPES. Likeledes må livselskapene gis tilstrekkelig tid til å tilpasse seg de nye reglene. En spesiell problemstilling oppstår i forbindelse med behovet for nedjustering av grunnlagsrenten i de livrentekontraktene som ikke inneholder muligheter for en slik justering. Utvalget har imidlertid ikke hatt tid eller muligheter til å gå nærmere inn på utformingen av overgangsregler.

KAPITTEL 13

Økonomiske og administrative konsekvenser**13.1 ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER**

Som omtalt i "*Oppnevning, mandat og sammendrag*" i kapittel 1, har det ikke vært mulig å utrede alle konsekvenser av de forslagene utvalget fremmer innenfor den tidsrammen utvalget har hatt til disposisjon. Dette gjør dermed at det vil være nødvendig å foreta ytterligere utredninger av de fleste av utvalgets forslag. Slike utredninger vil bl.a. omfatte følgende forhold:

- Utredning av praktisk gjennomførbarhet
- Utarbeiding av et operativt regelverk
- Provenyberegninger

Utvalget har ikke foretatt noen nærmere vurdering av hvilke ytterligere utredninger det er nødvendig å utføre. Vi vil likevel bemerke at et bedre system for å registrere og formidle informasjon om opparbeidede pensjonsrettigheter ville være ønskelig. Dette vil spesielt gjelde for offentlige pensjonsordninger, der manglende registrering av opparbeidede rettigheter legger begrensninger på hvordan det samlede systemet for beskatning av pensjonsprodukter kan utformes.

Når det gjelder provenyberegninger, vil utvalget vise til at enkelte beregninger kan synes problematiske pga. mangelfullt datagrunnlag. Dette kan gjøre det vanskelig med en presis tallfesting av utvalgets forslag.

13.2 ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Utvalget har ikke foretatt presise provenyberegninger av de forslagene utvalget fremmer. Det har likevel vært utvalgets forutsetning at forslagene ikke skal påvirke samlede skatteinntekter. I den grad det kan foreligge avvik fra slik provenynøytralitet, har utvalget lagt vekt på at forslagene samlet sett ikke bør trekke i retning av reduserte skatteinntekter.

- Forslaget om å beskatte utbetalingene i EPES som alminnelig inntekt vil gi et provenytap. Størrelsen på dette provenytapet vil avhenge av de marginale skattesatsene på alminnelig inntekt og pensjon for de pensjonistene som mottar utbetalinger fra EPES. Dersom en stor andel av disse pensjonistene ikke betaler toppskatt, vil dette isolert sett begrense provenytapet.
- Forslaget om å la andre finansinstitusjoner enn forsikringsselskaper tilby skattebegunstiget pensjonssparing, vil kunne øke omfanget av ordningene og dermed isolert sett bidra til et provenytap. Utvalget antar at det vil være problematisk å gi en noenlunde presis tallfesting av denne provenyeffekten.
- Forslaget om ikke å stille krav om forsikringselement, vil kunne øke omfanget av ordningene og dermed bidra til et provenytap. Strengere krav om utbetalingstid vil trekke i motsatt retning. Utvalget antar at det vil være problematisk å gi en tallfesting av disse provenyeffektene.
- Forslaget om å begrense samlet skattemessig begunstiget pensjonssparing for et individ vil øke skatteprovenyet. Provenyvirkningen vil avhenge av hvor mange individer som har skattebegunstiget pensjonssparing utover de grensene utvalget har foreslått.
- Forslaget om å endre beskatningen av livrenter vil etter all sannsynlighet øke skatteprovenyet.

- Forslaget om å endre adgangen til bruk av premiefond vil øke skatteprovenyet. Deler av det økte skatteprovenyet vil være en engangsvirkning som følge av at store premiefond tilbakeføres.
- Forslaget om å åpne adgang for ektefeller til å betale innskudd for hverandre med fradrag i egen inntekt, vil bidra til et provenytab.

Utvalget vil understreke at de ulike forslagene må ses i en samlet provenymessig sammenheng. Dette innebærer spesielt at forslag som innebærer gunstigere vilkår for privat pensjonssparing, må ses i sammenheng med forslagene til innstramninger. Utvalget finner således ikke å kunne tilrå forslag som samlet sett bidrar til svekkelser av skattegrunnlaget.

Drøftingen ovenfor er begrenset til statsfinansielle vurderinger. Når det gjelder effektivitets- og fordelingsmessige argumenter, vises det til omtale i tilknytning til de enkelte forslag. Utvalget vil likevel peke på at en kombinasjon av økt individuell valgfrihet og økt konkurranse i samsvar med utvalgets forslag, vil kunne gi samfunnsøkonomiske gevinster. Dette vil f.eks. gjelde forslaget om også å la andre finansinstitusjoner enn forsikringsselskaper tilby skattebegunstiget pensjonssparing. Selv om dette isolert sett kan bidra til et provenytab for staten, mener utvalget at dette vil kunne oppveies av økt konkurranse som sikrer kostnadseffektiv formidling av pensjonssparing.

Referanser

- Arbeidsgruppe nedsatt av Finansdepartementet (1994)*: Unit linked-livsforsikring – en vurdering av utvidet bruk av livsforsikring med investeringsvalg. Rapport avgitt 14. januar 1994.
- Atkinson, A. B. (1980)*: Income maintenance and social insurance. I A. J. Auerbach og M. Feldstein (red.) *Handbook of Public Economics*, North Holland, 1987.
- Attanasio, O. P. og G. Weber (1988)*: Intertemporal substitution, risk aversion and the Euler equation for consumption. *The Economic Journal*, no. 395.
- Barro, R. J. og G. M. McDonald (1981)*: Social security and consumer spending in an international cross section. *Journal of Public Economics*, 11.
- Bernheim, B. D. (1987)*: The economic effects of social security. Toward a reconciliation of theory and measurement. *Journal of Public Economics*.
- Blinder, A.S. (1975)*: Distribution effects and the aggregate consumption function. *Journal of Political Economy*, 83.
- Blundell, R., M. Browning og C. Meghir (1989)*: A microeconomic model of intertemporal substitution and consumer demand. Upublisert notat, Department of Economics, University College London.
- Boskin, M. J. (1978)*: Taxation, saving and the rate of interest. *Journal of Political Economy*, 86.
- Boskin, M.J. (1988)*: What do we know about consumption and saving, and what are the implications for fiscal policy. *American Economic Review*, 78.
- Boskin, M. J. og M. D. Hurd (1978)*: The effects of social security on early retirement. *Journal of Public Economics*, 10.
- Boskin, M. J. og M. D. Hurd (1984)*: The effect of social security on retirement in the early 1970s. *Quarterly Journal of Economics*, 99.
- Boskin, M. J. og L. Kotlikoff (1985)*: Public debt and U.S. saving. I K. Brunner og A. H. Meltzer (red.), *Carnegie Rochester conference series on public policy: The monetary economics, fiscal issues and unemployment*, 23.
- Boskin, M. J. og L. J. Lau (1988)*: An analysis of U.S. postwar consumption and saving: Part II Empirical results. Working paper no. 2606, NBER
- Brathaug, A.L. (1990)*: Verdiskapning i husholdningene. Økonomiske analyser, nr. 3.
- Burtless, G. og R. A. Moffitt (1980)*: The joint choice of retirement age and post retirement hours of work. *Journal of Labor Economics*, 3.
- Breyer, F. (1989)*: On the intergenerational Pareto efficiency of pay-as-you-go financed pensions systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 145.
- Breyer, F. og M. Straub (1993)*: Welfare effects of unfunded pension schemes when labor supply is endogenous. *Journal of Public Economics*, 50.
- Dassesse, M. et. al. (1992)*: The Bachmann case: A major setback for the single market in financial services? *Butterworths Journal of International Banking and Financial Law/June 1992*: 257-262.
- Departementsserien (1992)*: Individuelt pensjonssparande. Stockholm, Finansdepartementet, 45.
- Diamond, P. A. og J. A. Hausman (1984)*: The retirement and unemployment behaviour of older men. I H. J. Aaron og G. Burtless (red.), *Retirement and economic behavior*, Brookings Institution, Washington DC.
- Dicks-Mireaux L. og M. A. King (1984)*: Pension wealth and household savings: Tests of robustness. *Journal of Political Economy*, 23.
- Elster, J. (1979)*: *Ulysses and the Sirens*. Cambridge University Press, Cambridge.

- Europautredningen, delrapport, (1992)*: Norsk velferd og europeisk samarbeid. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av statssekretærutvalget for Europautredningen.
- Feldstein, M. S. (1974)*: Social security, induced retirement and aggregate capital accumulation, *Journal of Political Economy*, 82.
- Feldstein, M. S. (1977)*: Social security and private savings: International evidence in an extended life-cycle model. In M. S. Feldstein og R. P. Inman (red.). *The economics of public services*, Macmillan, London.
- Feldstein, M. S. (1982)*: Social security and private saving: Reply. *Journal of Political Economy*.
- Finanstilsynet (1991)*: Rapport fra arbeidsgruppen vedr. pengeinstitutters puljeordninger. København: Finanstilsynet.
- Gordon, M.S. (1988)*: *Social Security Policies in Industrial Countries. A comparative analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Gordon, R. H. og A. S. Blinder (1980)*: Market wages, reservation wages and retirement decisions. *Journal of Public Economics*, 14.
- Gulli, B.M. (1992)*: Kvinner og EF. Om husmødres rettigheter. Oslo: NORAS
- Hall, R. E. (1988)*: Intertemporal substitution in consumption. *Journal of Political Economy*, 86.
- Hall, R. E. og F. S. Mishkin (1982)*: The sensitivity of consumption to transitory income: Estimates from panel data on households. *Econometrica*, 50.
- Hansson, I (1987)*: Reformalternativ for inkomstskatten i Sverige. *Sosialøkonomen* 41, nr.1
- Homburg, S. (1990)*: The efficiency of unfunded pension schemes. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 146.
- Hurd, M. D. (1987)*: Savings of the elderly and desired bequests. *American Economic Review*, 77.
- Hurd, M. D. (1989)*: Mortality risks and desired bequests. *Econometrica*, 57.
- International Labour Office (1989)*: From pyramid to pillar. Population change and social security in Europe. Geneva: International Labour Organisation.
- Kommisjonen for De Europeiske Fellesskap/Oslo-Delegasjonen (1994)*: Nytt fra EF. Nummer 1, 1994. Oslo: Europa-kommisjonens delegasjon i Oslo.
- Kotlikoff, L. J. (1979)*: Testing the theory of social security and life cycle accumulation. *American Economic Review*, 69.
- Kotlikoff, L. J. og D. A. Wise (1987)*: The incentive effects of private pension plans. I Bodie, Shoven og Wise (red.), *Issues in Pension Economics*.
- Kreps, D. M. (1990)*: *A course in microeconomic theory*. Harvester Wheatsheaf.
- Kurz, M. (1981)*: The life cycle hypothesis and the effects of social security and private pensions on family saving. Technical report no. 335, Institute for Mathematical Studies in the Social Sciences, Stanford University.
- Leimer, D.R. og S. D. Lesnoy (1982)*: Social security and private saving: New time series evidence. *Journal of Political Economy*, 1982.
- Nesset, E. (1986)*: En analyse av folketrygd og sparing. Hovedfagsoppgave i sosialøkonomi, Institutt for sosialøkonomi, Universitetet i Bergen.
- Neumann J. von og O. Morgenstern (1944)*: *Theory of games and economic behavior*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Nielsen, L. (1993)*: *Familieformueretten. Skilsmisse og skifte*. G.E.C. Gads Forlag, København.
- NOU (1987: 30)*: Innstilling til ny ekteskapslov del II. Oslo: Forvaltningstjenestene, Statens Trykningskontor.
- OECD (1988)*: *Reforming public pensions*. Social Policy Studies No. 5. Paris: OECD.

- OECD (1992): Private pensions and public policy. Social Policy Studies No. 9. Paris: OECD.
- Ot.prp. nr. 72 (1991-92): Om lov om lovvalg i forsikring, lov om gjennomføring i norsk rett av EØS-avtalens vedlegg V punkt 2 om fri bevegelighet for arbeidstakere m.v. innenfor EØS og lov om endringer i enkelte lover som følge av EØS-avtalen. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 85 (1991-92): Om lov om endringer i visse lover på Finansdepartementets område (EØS-tilpasning). Oslo: Finans- og tolldepartementet.
- Pool, W.E. (1992): Insurance and the European Community. The Geneva Papers on Risk and Insurance, 17 (No. 63, April 1992): 178-199.
- Raffelhuschen, B. (1993): Funding social security through Pareto-optimal conversion policies. I B. Felderer (red.), Public Pension Economics, Springer-Verlag.
- Regeringens proposition (1992/93:187): Individuellt pensjonssparande. Stockholm: Riksdagen.
- SOU (1986:40): Utgiftsskatt – Teknik och effekter
- Steffensen, E. (1989): Konsumetterspørselen i Norge estimert ved hjelp av Eulerlikninger på årsdata 1962-1987. Arbeidsnotat nr. 20/89, SAF-NHH.
- Steigum, E. (1993): Accounting for long-run effects of fiscal policy by means of computable overlapping generation models. I S. Honkapohja og M. Ingberg (red.). Elsevier Science Publishers B.V.
- Stiglitz, J. (1977): Monopoly, nonlinear pricing and imperfect information: The insurance market. Review of Economic Studies 44.
- St. meld. nr. 12 (1988-89): Folketrygdens økonomi og pensjonssystem. Oslo: Sosialdepartementet.
- St.prp. nr. 100 (1991-92): Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992, med vedlegg. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Summers, L. H. (1984): The after tax return does affect private savings. American Economic Review, 74.
- Sverdrup, T. (1993): Pensjonsrettigheter ved skilsmisseoppgjøret. – En vurdering av dagens regler. Betenkning til pensjonsforsikringsutvalget. Oslo: Institutt for privatrett, Universitetet i Oslo.
- The European Communities (1990): Council Directive of 8 November 1990 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to direct life assurance, laying down provisions to facilitate the effective exercise of freedom to provide services and amending Directive 79/267/EEC (90/619/EEC). Official Journal of the European Communities No L 330:50-61. Oversatt til norsk i St.prp. nr. 100 (1991-1992) om EØS-avtalen, Særskilt vedlegg nr. 2, Bind 10, vedlegg IX: 93-103.
- The European Communities (1993): Amended proposal for a Council Directive relating to the freedom of management and investment of funds held by institutions for retirement provision. COM (93) – 237 final. Brussels: Commission of the European Communities.
- The European Communities (1992): Council Directive 92/96/EEC of 10 November 1992 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to direct life assurance and amending Directives 79/267/EEC and 90/619/EEC (third life assurance Directive). Official Journal of the European Communities No L 360:1-27.
- The European Communities (1979): First Council Directive of 5 March 1979 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of direct life assurance (79/267/EEC). Official Journal of the European Communities No L 63:1-18. Oversatt til norsk

- i St.prp. nr. 100 (1991-1992) om EØS-avtalen, Særskilt vedlegg nr. 2, Bind 10, vedlegg IX: 78-92.
- Verbon, H. A. (1989):* Conversion policies for public pension plans in a small open economy. I B. A. Gustafson og N. A. Klevmarken (red.) The political economy of social security, Amsterdam.
- Wright, C. (1969):* Saving and the rate of interest: In A.C. Harberger og M. J. Bailey (red.) The taxation of income from capital, Brookings Institution, Washington DC.
- Wyatt (1992):* Statutory Benefits in Japan. The Wyatt Company Consulting Support Services.
- Wyatt (1993):* Benefits Report, Europe, U.S.A. Wyatt Data Services – Europe. Brussels: The Wyatt Company S.A.
- Øverbye E. (1990):* God tjenestepensjon eller høy lønn? Inas-rapport.

Vedlegg 1

Finanspolitikk og generasjonsfordeling. Noen modellsimuleringer

Carl E. Gjersem og Erling Steigum jr.

1 INNLEDNING

I dette arbeidet presenteres resultatene fra noen modellsimuleringer med en overlappende generasjonsmodell (OVERMOD) utviklet ved Stiftelsen for Samfunns- og Næringslivsforskning ved Norges Handelshøyskole. Beregningene har som formål å illustrere de langsiktige virkningene av ulike gradvise innstramminger i finanspolitikken med sikte på å trygge finansieringen av folketrygden etter år 2000. Slike gradvise innstramminger vil ikke ha de samme uheldige konjunkturutslagene som store og brå endringer i finanspolitikken.

Modellen er en langsiktig makroøkonomisk likevektsmodell. Den belyser flere sider ved kapitalmarkedet som Statistisk Sentralbyrås MSG-modell ikke fanger opp, for eksempel sparemotivene til husholdningene og den gjennomsnittlige økonomiske stillingen til ulike generasjoner over resterende livsløp. På den annen side er modellen i flere henseende langt mindre detaljert enn MSG-modellen. OVERMOD har et mer avgrenset formål enn MSG-modellen, og bygger i mindre grad på historiske data. Strukturen i OVERMOD fanger opp at individene sparer for å trygge alderdommen. Dessuten tar den hensyn til arvlating. Ingen av disse modellene er imidlertid prognosemodeller for langsiktig økonomisk vekst. Den økonomiske veksten som modellene beskriver, er i stor grad en direkte følge av de forutsetninger om produktivitetsutvikling som modellbrukeren selv har lagt inn i modellene. Usikkerheten knyttet til slike forutsetninger er i praksis svært stor, og den øker med tidsavstanden fra i dag.

Generasjonsregnskapet for skatter, avgifter og trygder for Norge (Auerbach et al., 1993), gir klare signaler om at fordelingen av skattebyrde mellom nålevende og ufødte generasjoner kan bli svært skjev, hvis ikke de nålevende generasjonene betaler mer for den offentlige sektoren enn det som ligger i skatte- og trygdepolitikken i 1992. Simuleringsmodellen OVERMOD kan anvendes til å belyse hvordan skattebyrder kan omfordes mellom generasjonene, men bygger ikke på like detaljerte data som generasjonsregnskapet. I modellen er blant annet tiden inndelt i fem-årsperioder, og skattesystemet er representert svært summarisk. Resultatene fra generasjonsregnskapet bygger dessuten på helt andre politikkforutsetninger og må derfor ikke forveksles med simuleringsresultatene basert på OVERMOD.

Vi ser både på de langsiktige virkningene av en forhåndsannonisert reduksjon i fremtidige alderspensjoner, og på hvordan økt offentlig sparing gjennom en strammere finanspolitikk frem til 2010, påvirker utviklingen i nasjonalformuen og ulike generasjoners økonomiske situasjon. De to sistnevnte endringene i finanspolitikken vil øke den offentlige formuen og offentliges kapitalinntekter på lengre sikt. Nasjonalformuen og nasjonalinntekten øker enda mer enn dette. Denne politikken vil gjøre det mulig å begrense skatteskjerpelsene og øke konsumet for de fremtidige yrkesaktive som skal finansiere alderspensjonene til de store etterkrigskohortene.

I neste avsnitt drøfter vi kort på prinsipielt grunnlag de makroøkonomiske virkningene av henholdsvis utliknings- og fondsbaserte systemer for alderspensjoner. Deretter beskriver vi i avsnitt 3 simuleringsmodellen OVERMOD, og forklarer på hvilke områder den særlig avviker fra strukturen i MSG-modellen.

Avsnitt 4 presenterer beregningsresultatene. Først lager vi en basisfremskrivning som ligger nært opp til den langsiktige fremskrivningen i Langtidsprogrammet 1994-1997. Et særtrekk ved denne fremskrivningen er at brutto skattesats holdes konstant frem til 2010, hvorefter den stiger. Videre har vi laget tre ulike beregningsalternativer som viser virkningene av ulike innstramminger i finanspolitikken som forbedrer den økonomiske situasjonen til unge og ufødte generasjoner i forhold til basisfremskrivningen. Alternativ 1 ser på virkningene av en trygdereform uten tilbakevirkende kraft. Reformen fører til at pensjonistene på lang sikt får 25 prosent lavere pensjoner enn det som ligger i dagens regelverk og retningslinjer for regulering av grunnbeløpet i folketrygden. Vi antar at fremtidige skatter etter 2010 reduseres tilsvarende. Beregningsalternativ 2 innebærer økt offentlig sparing gjennom oppbygging av folketrygdfond. Dette oppnås ved å øke beskatningen av lønns- og pensjonsinntekter. Alternativ 3 illustrerer de langsiktige virkningene av økt offentlig sparing gjennom en innstramming i det offentlige konsumet på 5 prosent frem til 2010.

Det siste avsnittet oppsummerer konklusjonene.

2 PRINSIPIELT OM DE LANGSIKTIGE MAKROØKONOMISKE VIRKNINGENE AV OFFENTLIG GJELD OG TRYGDEFORPLIKTELSER

2.1 Generelt

Ifølge grunnleggende bidrag til økonomisk teori av Paul Samuelson (1958) og Peter Diamond (1965), vil offentlig gjeldspolitikk og alderspensjonssystemer påvirke kapitaldannelsen og den intergenerasjonelle fordelingen dersom individene sparer i overensstemmelse med livsløpshypotesen. Denne hypotesen, som har en sterk stilling i økonomisk teori, tar utgangspunkt i at individene primært sparer for alderdommen. Hypotesen utelukker likevel ikke at individer i ung alder kan leve noe på forskudd i forhold til lønnsinntekter i utdannings- og etableringsfasen. Dette fanges opp av den simuleringsmodellen som vi anvender nedenfor. Livsløpshypotesen innebærer at de generasjoner som tilbyr arbeid gjennomgående er noe yngre enn de som tilbyr kapital. Ved hjelp av såkalte overlappende generasjonsmodeller, kan man studere det økonomiske samspillet mellom ulike generasjoner i arbeids- og kapitalmarkedene. Disse modellene tar både i betraktning hvordan tilbudet av arbeidskraft og kapital bestemmer nasjonalproduktet, og hvordan lønns- og kapitalinntekter fordeles på medlemmene av ulike generasjoner over tid, se for eksempel Auerbach og Kotlikoff (1987).

Siden den private sparingen påvirkes av profilen av skatter og trygdeytelser over livsløpet, vil både økt offentlig gjeld (utsettelse av beskatning) og økte trygdeforpliktelser påvirke sparingen, kapitaldannelsen og prisene på arbeid og kapital. Som vist av Diamond (1965) for en lukket økonomi og Persson (1985) for en åpen økonomi, vil økt offentlig gjeld (uten endring i offentlige utgifter) fortrenge kapital i makro. Dette fører til at nasjonalformuen og nasjonalinntekten blir mindre på lengre sikt. De generasjonene av skattebetalere som lever når den offentlige gjelden øker, vil tjene på en slik politikk, mens fremtidige generasjoner nødvendigvis taper. Denne omfordelingen av velferd mellom generasjoner innebærer at dagens generasjoner øker sitt konsum. Dette reduserer den samlede sparingen og svekker grunnlaget for unge og ufødte generasjoners fremtidige konsum.

Det er verd å merke seg at dette resultatet bygger på at kapitalavkastningsraten gjennomgående er høyere enn trendveksten i nasjonalinntekten. Teoretisk kunne det tenkes at kapitalakkumulasjonen ble drevet så langt at avkastningsraten kom

under den langsiktige økonomiske vekstraten. I så fall ville ikke offentlig gjeld som vokste i takt med nasjonalinntekten, representere noen økonomisk byrde for fremtidige skattebetalere. Dette er imidlertid en situasjon hvor både dagens og fremtidens generasjoner ville ha tjent på at kapitalen ble bygget ned, såkalt dynamisk ineffisiens. I anvendte analyser er det rimelig å se bort fra denne muligheten. I det følgende skal vi, om ikke annet sies, gå ut fra at kapitalavkastningsraten er større enn den langsiktige veksttakten i nasjonalinntekten.

En tilsvarende kapitalfortrengning skjer hvis myndighetene øker ytelsene til alderstrygd og beskatningen av de yrkesaktive parallelt. Dette innebærer økt omfang av såkalt pay-as-you-go-system (utlikningssystem) for alderspensjon. Selv om denne politikken ikke påvirker budsjettbalansen i noen periode, vil den likevel overføre inntekt fra yngre til eldre generasjoner og svekke motivene for privat sparing til alderdommen. Også i dette tilfellet vil de eldre nålevende generasjonene få økt konsum på bekostning av yngre og fremtidige generasjoner.

Merk at i et spesialtilfelle gjelder såkalt gjeldsnøytralitet. Dette blir også omtalt som ricardiansk ekvivalens, se Barro (1974). Dette resultatet bygger på at familiedømmer opptrer altruistisk overfor hverandre i den forstand at det skjer interne omfordelinger av inntekt mellom dem over tid, blant annet arveoverføringer. Barro peker på den mulighet at økt offentlig gjeld som øker fremtidige skatter, kan stimulere til privat sparing med den hensikt å kompensere fremtidige etterkommere for det økte skattetrykket. I så fall behøver ikke økt offentlig gjeld nødvendigvis påvirke fremtidig nasjonalformue og velferd selv om skattene går opp på lengre sikt. Dette resultatet hviler imidlertid på flere sterke forutsetninger med svakt empirisk grunnlag, blant annet om sammenhenger mellom finanspolitikk og arveatferd. Vi kommer derfor i det følgende til å se bort fra denne teoretiske muligheten.

Ifølge den overlappende generasjonsteorien, vil det spille en rolle om det offentlige etablerer et fondsbasert pensjonssystem eller et pay-as-you-go-system for alderspensjoner, forutsatt at systemene fører til forskjeller i den samlede offentlige sparingen. Da folketrygden ble etablert i 1967, var det meningen å bygge opp et betydelig folketrygdfond som skulle sørge for stor nok sparing og kapitaldannelse, og gi det offentlige kapitalinntekter som i betydelig grad skulle bidra til finansieringen av alderspensjonene i fremtiden. I løpet av 1970-årene ble imidlertid fondstanken forlatt. Den norske folketrygden fungerer nå mest som et utlikningssystem, der trygdeutgiftene finansieres løpende over sentralmyndighetenes budsjetter. Dagens folketrygdfond er relativt lite og har en betydelig andel plassert i statspapi-rer.

Selv om det ikke vil være realistisk å gå tilbake til et rent fondsbasert system, kan det likevel være klargjørende å drøfte på prinsipielt grunnlag de langsiktige makroøkonomiske virkningene av rene fondsbaserte og rene utlikningssystemer for alderspensjoner.

2.2 Fondsbaserte systemer

Et rent fondsbasert system (kapitaldekningssystem) innebærer at det offentlige i hovedsak sparer til alderdommen på vegne av individene, dvs. en slags tvungen offentlig pensjonsforsikring. Dette kan for eksempel forvaltes av det offentlige som et folketrygdfond, eller forvaltes gjennom private forsikringsselskaper. Systemet innebærer at hver generasjon får samlede pensjonsytelser i samsvar med oppsparing-en i form av tvungne pensjonspremier og kapitalavkastningen av dette. Det kan godt tenkes at systemet fører til systematiske omfordelinger mellom individene innen hver generasjon, men det gir ikke noen systematisk inntektsoverføring fra yngre til eldre, slik som i utlikningssystemet (se ["Redegjørelse for inntektsprøving"](#)).

av trygdeytelser" i avsnitt 2.3 nedenfor). Et offentlig fondsbasert system fører til bortfall av privat sparing til alderdommen, men dette bortfallet kompenseres av økt offentlig sparing. Samlet sparing går derfor ikke ned. Dersom avkastningen på den offentlige formuen som bygges opp blir den samme som i privat sektor (for samme porteføljerisiko), vil hver generasjon komme like godt ut av det som om de skulle ha spart selv. For at et fondsbasert system skal fungere etter hensikten, er det derfor nødvendig at rent forretningsmessige kriterier legges til grunn for forvaltningen. Den bør skje på en slik måte at fondets forventede verdi på lengre sikt blir størst mulig for et gitt nivå på porteføljerisikoen.

Dette krever at fondet gjennom rammebetingelsene gis politisk avlastning som skjermer det mot press fra interesser som ønsker at fondets kapital skal brukes til andre formål enn det som sikrer en høy markedsverdi av fondet på lengre sikt, for eksempel for å hjelpe distrikter eller bidra med risikokapital for å løse akutte kriser i store enkeltbedrifter eller finansinstitusjoner.

En fordel med fondsbaserte systemer er at de er ganske robuste overfor endringer i befolkningsstrukturen. For eksempel vil relativt store alderskull automatisk øke oppsparingen av kapital. Dette vil gi et realøkonomisk grunnlag for tilsvarende større pensjonsutbetalinger når de store kullene trer ut av yrkeslivet. Store kull av yrkesaktive trekker altså med seg større pensjonsfond, uten at det behøver å bli truffet eksplisitte politiske vedtak om dette.

2.3 Utlikningssystemet

Utlikningssystemet, ofte kalt pay-as-you-go systemet, innebærer at folketrygdens utgifter til alderspensjon dekkes løpende over sentralmyndighetenes budsjetter, uten at det bygges opp offentlig formue som ledd i etableringen av pensjonssystemet. Systemet bygger på at det kontinuerlig finner sted en nettoinntektsoverføring fra yngre til eldre årskull gjennom skatte- og trygdesystemet. Den norske folketrygden fungerer nå i hovedtrekk som et utlikningssystem.

Innføring av et utlikningssystem fører til at individene får mindre disponibel inntekt som yrkesaktiv og mer som pensjonist, enn dersom individene skulle spare for alderdommen selv. Systemet reduserer derfor behovet for egen livsløpssparing, og den samlede private sparingen blir lavere enn den ellers ville ha vært. Siden det offentlige ikke sparer mer slik som i fondsbaserte systemer, vil landets samlede sparing og langsiktige nasjonalformue bli lavere som følge av innføringen av et utlikningssystem, jf. *"Omtale av regelverket for opptjening av pensjonsrettigheter i folketrygden"* i avsnitt 2.2. ovenfor. Ytterligere spare- og arbeidstilbudseffekter kan imidlertid tenkes å oppstå som følge av endringer i tilpasningen på arbeidsmarkedet over tid. Her ser vi for oversiktens skyld bort fra slike effekter.

I motsetning til kapitaldekningssystemet, fungerer ikke utlikningssystemet godt dersom befolkningen ikke vokser, eller det skjer store endringer i befolkningen som forrykker størrelsesforholdet mellom generasjonene. Hvis for eksempel fruktbarheten synker betydelig, må de små kohortene som etterfølger de tallrike, betale relativt høye skatter til finansieringen av alderspensjoner. Fordelingen av byrder på ulike generasjoner kan derfor bli skjev, uten at det er innebygget noen mekanismer i utlikningssystemet som automatisk korrigerer dette.

La oss nå stille spørsmålet om hva avkastningen blir for enkeltindividet av å delta i et ferdig utbygget utlikningssystem. Dette vil opplagt variere fra individ til individ, avhengig blant annet av progresjonen i skattesystemet, og av hvordan reglene for opptjening av pensjonspoeng slår ut. Gjennomsnittsindividet i en bestemt generasjon vil i sin yrkesaktive periode måtte betale skatt som går til finansieringen av pensjonsytelser til de eldre. Dette kan vi oppfatte som en slags inves-

tering. Som pensjonist oppnår man i sin tur avkastning i form av folketrygdytelse finansiert av etterfølgende generasjoner.

La oss for et øyeblikk som en forenkling se bort fra svingninger i befolkning og økonomisk aktivitet over tid. Vi betrakter langsiktige utviklingsforløp der befolkningen og økonomien vokser jevnt, og realrenten og den prosentvise reallønnsveksten er konstant over tid. Da kan det vises at avkastningsraten av å delta i utlikningssystemet er lik summen av vekstratene for langsiktig befolknings- og reallønnsutvikling. Dette svarer til vekstraten i skattegrunnlaget for pensjonssystemet. For å forstå intuisjonen bak dette resultatet, kan vi tenke på et stasjonært samfunn med konstant befolkning der alle lever like lenge. Det er ingen produktivitetsvekst, dvs. konstant reallønn over tid. Hvert år betales det skatt av lønnsinntektene som går til dekning av pensjonsytelser. Da vil det ikke være noen realvekst i skattegrunnlaget over tid. Siden befolkningsstrukturen er den samme hele tiden, vil hver generasjon få det samme i totale pensjonsytelser som summen av det generasjonen i sin tid betalte i skatter for å finansiere pensjonsutbetalinger til eldre. Avkastningen av å delta i utlikningssystemet er med andre ord null (dvs. summen av vekstratene for befolkning og reallønn).

Dersom befolkningen vokser på lang sikt, betyr det at på ethvert tidspunkt er yngre aldersgrupper relativt mer tallrike enn eldre. Dermed vil pensjonistene systematisk få mer igjen enn det de i sin tid betalte i skatt, dvs. avkastningsraten blir positiv. Også langvarig reallønnsvekst vil føre til at pensjonistene systematisk får mer igjen enn det de tidligere betalte inn i skatt, fordi skattegrunnlaget øker over tid.

Det vi nå har sett på, er avkastningen for den enkelte av å delta i et utlikningssystem, *etter at* dette pensjonssystemet er fullt utbygget. I selve oppbyggingsfasen av utlikningssystemet er avkastningen til de eldre og voksne generasjonene *større* enn dette. De pensjonistene som ikke i det hele tatt, eller bare i begrenset grad, har vært yrkesaktive etter at folketrygden ble innført, får selvsagt en ekstrasfordel. Det samme gjelder de aldersgrupper som opparbeider seg pensjonspoeng før folketrygdens utgifter, og dermed skattetrykket, er kommet opp på et varig høyt nivå.

På denne bakgrunn er det ikke overraskende at oppslutningen om folketrygden har vært, og fortsatt er stor. Et flertall av dagens velgere har trolig grunn til å vente seg en god individuell avkastning av at folketrygden opprettholdes i sin nåværende form. Men denne avkastningen vil etter all sannsynlighet bli langt mindre for senere generasjoner, som går inn i yrkeslivet når folketrygden er fullt utbygd.

3 SIMULERINGSMODELLEN OVERMOD

3.1 Generelt

OVERMOD er en numerisk overlappende generasjonsmodell for en liten åpen økonomi, tallfestet på grunnlag av norske data, se Steffensen og Steigum (1990). For en nærmere beskrivelse av modellens teorigrunnlag og et eksempel på anvendelse, se Steigum (1993). Modellen er oppdatert og bygget ut i 1992-1993, men den opprinnelige strukturen når det gjelder beskrivelse av teknologi, preferanser og sektorer er beholdt.

Modellen er en makroøkonomisk likevektsmodell der penger og nominelle størrelser ikke har realøkonomisk betydning. Modellen tar ikke hensyn til usikkerhet om fremtiden. I motsetning til simuleringsmodellen til Auerbach and Kotlikoff (1987), som gjelder en lukket økonomi, representerer OVERMOD en liten åpen økonomi med eksogen realrente. Denne forenklingen gjør det mulig å øke graden av realisme når det gjelder beskrivelsen av befolkningsutviklingen og trygdeoverføringer til privat sektor i forhold til modellen til Auerbach og Kotlikoff. Beskrivelsen av skattesystemet er imidlertid svært summarisk. Videre er arbeidstilbudet eks-

ogent i modellen, men arvlasting er endogen og bygger på et såkalt joy-of-giving arvemotiv. Modellen er ikke detaljert med hensyn på næringsstrukturen og utviklingen i enkeltsektorer av økonomien. Imidlertid bygger atferden til husholdningene og bedriftene i modellen på et eksplisitt mikroøkonomisk teorigrunnlag. Fordelen med dette er at man kan analysere virkningene av økonomisk politikk for ulike generasjoners velferd uten at den såkalte Lucas-kritikken (Lucas (1981)) får anvendelse. Dette skyldes at strukturelasjonene i denne modellen ligger fast selv om det skjer endringer i finans- og trygdepolitikken.

Størrelsen på den langsiktige vekstraten i reallønnen bestemmes eksogent av modellbrukeren gjennom anslaget for arbeidsbesparende teknisk fremgang. Det internasjonale realrentenivået får stor betydning for realinvesteringene og faktorprisene i denne type modeller. Høy vare- og kapitalmobilitet over landegrensen fører til at handelsbalansen blir følsom overfor endringer i innenlandsk etterspørsel. Hvis for eksempel noen generasjoner får store skattelettelser som øker deres etterspørsel etter konsum og boliger, vil dette slå ut i underskudd på driftsbalansen som svekker landets fordringsposisjon overfor utlandet.

Modellen er bygget for langsiktige analyser. Den fremskriver utviklingen i nasjonalformuen og dennes fordeling på innenlandske og utenlandske formueskomponenter. Den betydelige petroleumsformuen er tatt i betraktning. Utviklingen i den offentlige formuen bygger på en fastlagt strategi for finanspolitikken. Modellen fanger ikke opp konjunkturelle endringer i produksjon og sysselsetting. Det er innarbeidet en eksogen bane for ledighetsraten som avtar over tid.

Befolkningsutviklingen og størrelsesforholdet mellom gruppen av de yrkesaktive og trygdemottakere, står sentralt i modellen. Tiden er inndelt i femårsperioder, og i hver periode kommer det en ny generasjon til. De voksne generasjonene tilpasser sin sparing, sin boligkapital og sitt konsum ut fra en livsløpstilpasning som påvirkes av tidsprofilen for skatter og trygder over livsløpet. I modellen er det en velferdsindikator for hver generasjon som fanger opp konsummulighetene over hele livsløpet. Disse avhenger av realrenten, reallønnsutviklingen, mottatt arv og nåverdien av nettoskatt over livsløpet.

Husholdningenes og bedriftenes forventninger er modellkonsistente. For eksempel betyr dette at vi ikke kan analysere virkningene av at individenes sparings- og konsumbeslutninger fattes på grunnlag av forhold som ikke senere inntreffer i modellsimuleringene. Modellen kaster derfor ikke lys over fenomener som for eksempel økonomiske kriser av den type Sverige nå opplever, som kan innebære at man går bort fra velferdsordninger som mange har tilpasset seg til, eller virkninger av svikt i den allmenne tiltro til at trygdeordninger vil bestå i fremtiden. Det er tvilsomt om det i det hele tatt vil være faglig grunnlag for modellbaserte analyser når det skjer store uventede endringer i rammebetingelser og nasjonalinntekt, og usikkerheten øker som følge av dette.

3.2 Nærmere om husholdningene

Befolkningsutviklingen i modellen er eksogen og er approksimert til den befolkningsfremskrivningen som ligger til grunn for analysene i Langtidsprogrammet 1994-1997. Denne bygger på et totalt fruktbarhetstall på 1.89 og nettoinnvandring på 5000 personer pr. år. Utviklingen i antall eldre, uføre og antall i arbeidsstyrken følger også i store trekk Langtidsprogrammet. Befolkningsfremskrivningen i Langtidsprogrammet går frem til 2050, mens vi har fremskrevet befolkningen lenger enn dette ut fra de samme forutsetningene. Også utviklingen i samlet sysselsetting (målt i timeverk) er i overensstemmelse med den makroøkonomiske fremskrivningen i

det siste Langtidsprogrammet. OVERMOD-fremskrivningen kan forlenges ut over dette, fordi den bygger på at økonomien går mot en steady state på lang sikt.

I de fire første periodene (tjue årene) av livsløpet antas det at barna forsørges av foreldrene. Fra individene er tjue til de er åtti år, bygger atferden i modellen på at det finner sted en optimal livsløpstilpasning. Formelt innebærer dette maksimering av en intertemporal nyttefunksjon, gitt en intertemporal budsjettsskranke, der nåverdien av konsum og utgående arv begrenses av nåverdien av lønnsinntekter og trygder etter skatt pluss nåverdien av inngående arv. Nyttefunksjonen er additiv over tid, med periodevekter som avspeiler dødsfrekvenser, forsørgelsesbyrde og subjektiv tidspreferanse. Ved utløpet av den siste perioden overføres restformuen til barna i form av arv. De som er over åtti år, antas å forbruke sine alderspensjoner uten å bygge opp ny formue.

Modellen holder rede på den økonomiske tilpasningen til alle generasjonene over tid, fanger opp befolkningsutviklingen, og håndterer overføringer i form av offentlige trygder og arv. De private husholdningene etterspør «boligkonsum» og annet konsum i hver periode av livsløpet. Vi tenker oss at de eier sine egne boliger. Utgående arv betraktes som et normalt gode av giverne. Dersom nåverdien av livsinntekt til en generasjon skifter oppover, vil individene i denne generasjonen etterspørre mer boligkonsum og annet konsum i alle perioder, og de vil desuuten ønske å gi mer i arv til barna.

3.3 Bedriftene og sektorinndelingen

Sektorinndelingen i modellen er med hensikt svært aggregert. Den viktigste produksjonssektoren er en aggregert privat sektor utenom petroleumsvirksomhet, boligsektor, offentlig forvaltning, og utenom en halvoffentlig skjermet sektor som ikke er underlagt vanlige markedsøkonomiske rammebetingelser.

Den aggregerte private produksjonssektoren betraktes som helt konkurranseutsatt. I dette ligger det at bruttoproduktet er et perfekt substitutt til utenlandske varer, og at den intertemporale prisen på denne sektorens produkt bestemmes av den internasjonale realrenten. Teknologien beskrives ved en Cobb-Douglas produktfunksjon med konstant skalautbytte, og med arbeidskraft og realkapital som innsatsfaktorer. Det er teknisk fremgang som fører til reallønnsvekst og kapitalfordypning i steady state. Sektoren leverer både til privat og offentlig konsum, og til private og offentlige realinvesteringer.

Produsentatferden i denne sektoren bygger på nåverdimaksimering under fri konkurranse i vare- og faktormarkedene. Den internasjonale realrenten blir retningsgivende for investeringsbeslutningene som sørger for en utlikning av kapitalavkastningen hjemme og ute. Optimal kapitalintensitet over tid bestemmes derfor uavhengig av innenlands sparing, i motsetning til modeller for lukkede økonomier. Kapitalintensiteten bestemmer igjen den reallønn som er forenlig med kravet om at grenseproduktet av arbeidskraft skal være lik reallønn i likevekt. Tilgangen på arbeidskraft til sektoren (arbeidstilbudet minus krav til bruk av arbeidskraft i den offentlige og halvoffentlige sektoren) bestemmer de realinvesteringer som må til for at den optimale utviklingen i kapitalintensiteten skal realiseres. På denne måten vil offentlig ressursbruk fortrenge privat sysselsetting og realinvesteringer selv om realrenten er eksogen.

Petroleumssektoren modelleres på en svært summarisk måte. En offentlig petroleumsformue inngår som en eksogen størrelse som gir en permanentinntekt. Oppstillingen av nasjonalregnskapet og det offentlige regnskapet i modellen korrigeres tilsvarende.

Offentlig forvaltning produserer et offentlig gode ved hjelp av arbeidskraft og realkapital. Dette godet deles gratis ut til husholdningene, uten at mengden av det påvirker teknologien eller husholdningenes avveininger mellom private goder. Vi skiller (på et noe usikkert grunnlag) mellom offentlige goder som går til spesielle aldergrupper (utdanning og helsetjenester), og offentlige goder som ikke kan knyttes til aldersgrupper. Kravet til offentlige goder over tid er eksogent, men knyttes til befolkningsutviklingen. På grunnlag av kravet til offentlige goder, beregnes behovet for arbeidskraft og realkapital i den offentlige sektoren gitt en Leontief-teknologi.

Den halvoffentlige produksjonssektoren som er skilt ut, består av elektrisitetsforsyning, store deler av samferdselssektoren, samt jordbruket. Rammebetingelsene til disse sektorene er sterkt påvirket av offentlig politikk i form av næringsstøtte o.l., og her vil det ikke være naturlig å ha et internasjonalt krav til kapitalavkastning på linje med bedriftene i den private produksjonssektoren. Vi forutsetter helt enkelt at produksjonen, sysselsettingen og realinvesteringene i denne sektoren er eksogene, at den relative prisen på bruttoproduktet er konstant, og at sektorens størrelse stabiliseres i forhold til BNP på lang sikt.

3.4 Skatte- og trygdesystemet

Beskrivelsen av skatte- og trygdesystemet i OVERMOD er summarisk på grunn av det høye aggregeringsnivået. Det er kun lagt inn proporsjonale skatter på lønnsinntekt og pensjonsinntekt i beregningene. Forskjellen mellom disse brutto skattesatsene målt i prosentpoeng er alltid konstante. For hver periode beregnes den skattesats for lønnsinntekt som må til for å oppfylle det eksogene kravet til størrelsen på den offentlige formuen ved periodens slutt.

I modellen består overføringene fra offentlig sektor av barnetrygd, syketrygd, uføretrygd og alderstrygd, samt restposten annen kontantstøtte. Trygdene antas å bli justert i takt med utviklingen i reallønnsnivået. Alderstrygden er basert på tidligere yrkesdeltakelse og reallønn, men modellen er for aggregert til at folketrygdens regelverk med pensjonspoeng og grunnbeløp kan modelleres eksplisitt. Innfasingen av folketrygdens alderspensjon er ivarettatt ved at det skjer en opptrapping av utbetalt alderstrygd fra 40 prosent av pensjonsgrunnlaget i 1988 til 70 prosent etter 30 år.

Uføretrygden og syketrygden beregnes på samme måte som alderstrygden hva angår opptjeningsgrunnlag. Vi benytter observerte alders- og kjønnsavhengige frekvenser som grunnlag for fremskrivningene av disse trygdene.

3.5 Nasjonalformuen

Nasjonalformuen er summen av privat og offentlig formue. Både privat og offentlig sektor holder realkapital og fordringskapital. Den offentlige petroleumsformuen behandles i modellen på samme måte som fordringskapital på utlandet, ettersom vi ikke får fanget opp den store usikkerheten forbundet med petroleumsvirksomheten. Vi regner ikke nåverdien av pensjonsrettigheter etter skatt med i den private formuen, men det følger av livsløpshypotesen om sparing at husholdningene likevel vil ta hensyn til en slik trygdeformue i sin atferd.

Nasjonalformuen kan også uttrykkes som summen av boligkapital, offentlig konsum- og produksjonskapital, petroleumsformue, privat produksjonskapital og netto fordringer på utlandet. Mens produksjonskapitalen i privat sektor er knyttet sterkt opp til realrenten og tilgangen på arbeidskraft utenom offentlig og halvoffentlig sektor, vil boliginvesteringene påvirkes av nettoskattebyrden til hver generasjon. Generasjoner som kommer heldig ut, vil for eksempel etterspørre mer boligkapital

gjennom livsløpet enn generasjoner som får høy nåverdi av nettoskatt. Imidlertid vil trendveksten i reallønn før skatt bidra til at boligkapitalen i makro vokser over tid.

Datagrunnlaget for å fordele den private formuen på de ulike aldersgruppene i basisåret er svakt. Modellens langsiktige løsning forskyver formuen mot de eldre generasjoner i forhold til for eksempel dagens formuesfordeling på aldersgrupper, slik den kommer til uttrykk i Inntekts- og Formuesundersøkelsen. For å dempe denne effekten, har vi i kalibreringen av modellen forutsatt at den initiale formuen for det representative individ vokser fra null ved 20 års alder til den når en topp ved 60 års alder. Deretter faller den til det kalibrerte nivået for utgående arv ved 80 år.

3.6 En sammenlikning med MSG-modellen

MSG-modellen har i en årrekke vært anvendt til langsiktige makroøkonomiske fremskrivninger, i første rekke som ledd i arbeidet med langtidsprogrammer og andre utredninger i Finansdepartementet. MSG-modellen ble utviklet av Leif Johansen for om lag 30 år siden og representerte i sin tid et banebrytende bidrag til den internasjonale forskningen. MSG-modellen er langt større og mer detaljert enn OVERMOD, særlig når det gjelder beskrivelsen av produksjonsteknologi og næringsstruktur. Det er her nedlagt et stort data-arbeid, blant annet i å tallfeste parametrene i MSG-modellen på grunnlag av historiske data. OVERMOD er langt mer aggregert, og det er bare noen få nøkkelparametre som er estimert ved hjelp av økonometriske metoder. Hverken MSG-modellen eller OVERMOD er laget for å gi prognoser for den økonomiske veksten på lengre sikt. De trendmessige vekstbaner som modellene genererer, følger i stor grad av modellbrukerens egne subjektive anslag for vekst i total faktorproduktivitet, dvs. den del av den økonomiske veksten som ikke direkte kan henføres til veksten i sysselsettingen (målt i antall timeverk) og realkapitalen.

Behandlingen av kapitalmarkedet og internasjonal handel i de to modellene er svært forskjellig. Strukturen i MSG-modellen bærer preg av at den ble laget for over 30 år siden, før moderne økonomisk teori for små, åpne økonomier ble utviklet, og før den internasjonale vare- og kapitalmobiliteten økte sterkt. Den ble dessuten laget som et planleggingsverktøy. Det var underforstått at myndighetene hadde effektive finans- og kredittpolitiske virkemidler til å styre det private konsumet og realinvesteringene. I MSG-modellen er det derfor ikke bygget inn sammenhenger som tar hensyn til motiver for privat sparing, eller atferdsrelasjoner som viser hvordan formuesutviklingen henger sammen med befolkningsstruktur, arveatferd og inntekt-sprofiler over tid. Særlig etter dereguleringen av kredittmarkedet, overgangen til markedsbestemt rente og liberaliseringen av internasjonale kapitalbevegelser, er det blitt viktig å rette søkelyset mot mekanismene bak privat sparing og realinvestering. Som det går frem av beskrivelsen ovenfor, er det nettopp disse aspektene ved formuesdannelsen som OVERMOD legger vekt på. OVERMOD overdriver nok den internasjonale varemobiliteten, men selv om man legger inn en skjermet sektor i modellen, vil det internasjonale realrentenivået få stor innflytelse over faktorpriser og reelle valutakurser.

Begge modellene deler imidlertid visse svakheter som tjener som analytiske forenklinger, men hvor det vil være mulig å utvide modellene i fremtiden. Dette gjelder i første rekke arbeidstilbudet, som betraktes som eksogent og homogent. Videre fanges ikke investeringer i humankapital gjennom utdanning og opplæring opp i noen av modellene. De tar med andre ord ikke i betraktning at endringer i økonomisk politikk kan påvirke arbeidstilbudet, for eksempel som følge av endringer i skattekiller, eller at endringer i individers nåverdi av nettoskatt over livsløpet påvirker etterspørselen etter fritid. Forutsetningen om homogen arbeidskraft er proble-

matisk, både fordi man ikke får fanget opp utdanning og forskjeller i kompetanse, og fordi man lett undervurderer kostnadene forbundet med omstillinger av næringsstrukturen. MSG-forutsetningen om homogen realkapital bidrar også til dette.

Ingen av modellene forklarer mekanismene bak veksten i total faktorproduktivitet. I stedet legges dette inn som eksogene forutsetninger av modellbrukeren, som regel på grunnlag av historiske erfaringer. En fordel med MSG-modellen er at denne tillater at det legges inn forutsetninger om forskjellig teknisk fremgang i ulike næringer. Historisk har veksten i den totale faktorproduktiviteten vært betydelig, men i de fleste OECD-land har bidraget fra denne vekstfaktoren avtatt sterkt fra midten av 1970-årene. Økonomisk forskning har ennå ikke brakt helt på det rene hva som var årsakene til det store fallet i veksttrenden i 1970-årene, herunder betydningen av måletekniske vanskeligheter.

Også i Norge fant det sted en nedgang i produktivitetsveksten. I perioden 1979-1990 var for eksempel den gjennomsnittlige veksten i total faktorproduktivitet for Fastlands-Norge kun 0.5 prosent pr. år., hvilket er meget lavt i forhold til andre vest-europeiske land, men høyere enn i U.S.A.

I nyere faglitteratur om økonomisk vekst har det på det teoretiske planet vært arbeidet en del med å forklare de mekanismene som fører til teknisk fremgang, for eksempel ved å trekke inn i teorien nye elementer som forskning og utvikling, innovasjoner og produksjon av ny kunnskap. Denne forskningen er imidlertid ikke kommet så langt at det vil være forsvarlig å bygge ut de numeriske vekstmodellene på disse områdene ennå.

Det er viktig å være klar over at prognoser for størrelsen på fremtidig produktivitetsvekst er svært usikre, og denne usikkerheten tiltar jo lengre inn i fremtiden fremskrivningene går. I Langtidsprogrammet er det presentert en makroøkonomisk fremskrivning basert på MSG-modellen, der den gjennomsnittlige veksten i total faktorproduktivitet for Fastlands-Norge er 1 prosent i perioden 1990-2010 og 0,9 prosent i perioden 2010-2030. I simuleringene nedenfor har vi for sammenlikningens skyld forutsatt en tilsvarende vekst, men vi vil presisere at slike forutsetninger ikke må oppfattes som prognoser, men kun som en illustrasjon på ett av uendelig mange mulige vekstforløp.

4 BEREGNINGSRESULTATER

Vi har utarbeidet en basisfremskrivning og tre beregningsalternativer. Basisfremskrivningen bygger på dagens regelverk for folketrygden og de makroøkonomiske fremskrivningene til 2030 i Regjeringens siste Langtidsprogram. Disse er som tidligere nevnt utført ved hjelp av MSG-modellen. Samlet faktorproduktivitet vokser med 1 prosent pr. år over hele fremskrivningen. Vekstraten i bruttoproduktet for Fastlands-Norge blir da omtrent 1,4 prosent pr. år på lang sikt. Realrenten i OVERMOD er eksogen og er satt til 4 prosent p.a.

I Langtidsprogrammets fremskrivning øker ikke skattetrykket før 2010. Befolkningsutviklingen vil da bidra til betydelige økninger i pensjonsutbetalinger. I tråd med dette er OVERMODs brutto skattesatser konstante frem til 2008, for deretter å øke betydelig de neste 30 årene.

Trygdeutgiftene følger befolkningsutviklingen og blir i stor grad sammenfallende med beregningene i Langtidsprogrammet. Utviklingen i mengden utført arbeid baseres på eksogene alders- og kjønns spesifikke deltagelsesrater og timeverk. Deltagelsesratene er identiske med MSGs, mens timeverkene bygger på Arbeidskraftsundersøkelsen. Kvinnelig yrkesdeltagelse vokser frem til århundreskiftet. Den eksogene ledigheten følger også MSG-beregningene. Det antas som i Langtidsprogrammet at arbeidstiden reduseres med 9 prosent før 2010. Som det går

frem av figur 1, går mengden utført arbeid sterkt tilbake i forhold til befolkningsutviklingen. Utviklingen i figur I.1 er konsistent med de langsiktige fremskrivningene i Langtidsprogrammet. Men merk at denne figuren ikke fanger opp at pensjonistene gradvis får større rettigheter på folketrygden, hvilket vil forsterke forsørgelsesbyrden på de yrkesaktive.

På grunn av forskjeller i modellstruktur mellom MSG og OVERMOD, har det ikke vært mulig å få nær overenstemmelse mellom de to basisfremskrivningene i alle henseende. Dette gjelder særlig privat konsum og kapitalintensiteten i produksjonssektoren, der vår enkle aggregerte produksjonsteknologi ikke tillater like høy vekst i kapitalintensiteten i privat sektor som i MSG-beregningene. Til gjengjeld er det i OVERMOD lagt inn større bruttorealinvesteringer i offentlig konsumkapital etter 2000. Vi har valgt å la offentlig sektor få større realkapital og holde større finansiell formue etter hvert som petroleumsformuen transformeres til finansielle aktiva, enn hva som forutsettes i Langtidsprogrammets fremskrivning til 2030. Den sistnevnte fremskrivningen innebærer at betydelige deler av statens petroleumsformue transformeres over i privat formue innen 2030.

4.1 Viktige trekk ved basisfremskrivningen

I basisfremskrivningen innrettes finanspolitikken mot å holde bruttoskattesatsene konstante frem til 2008, se figur I.2. Etter dette vokser summen av offentlig finansformue og petroleumsformue i takt med arbeidskraften målt i effektivitetsenheter, se figur I.3. Dette svarer til en stabilisering av offentlig formue som andel av BNP på lengre sikt. De neste 30 årene stiger skattesatsene kraftig. Denne toppen ligger i underkant av 11 prosentpoeng over dagens nivå.

Modellen tar hensyn til at forventninger om denne skatteskjerpelsen skaper behov for privat sparing i forkant. På lengre sikt faller dette sparebehovet bort. Dessuten vil etter hvert innfasingen av folketrygdens alderspensjoner redusere behovet for sparing til alderdommen.

Disse mekanismene medfører at samlet privat formue vokser kraftig frem til 2010 og får en topp før 2020, se figur I.4. Nedgangen i den private formuen fra om lag 2020 skyldes både eldrebølgen og at de generasjonene som går inn i yrkeslivet etter 2010, har mindre behov for å spare enn det deres foreldre og besteforeldre hadde i samme fase av livsløpet. Den langsiktige steady state vekstbanen for samlet privat formue innebærer at den vokser med ca. 1,4 prosent pr. år.

Figur I.5 viser en slående utvikling i pensjonistgruppens andel av den private formuen over tid. Ifølge basisfremskrivningen er denne andelen stabil frem til om lag 2010, for deretter å stige til mer enn det dobbelte de neste 30 årene. Dette henger både sammen med at andelen pensjonister i befolkningen stiger sterkt, og at de yrkesaktive får mindre behov for å spare opp formue til alderdommen på lengre sikt.

Av figur I.6 ser vi at nasjonalformuen i basisfremskrivningen utvikler seg noe jevnere over tid enn den private formuen. Grunnen til dette er offentlig sektors betydelige andel av nasjonalformuen. Dette skyldes først og fremst statens høye andel av petroleumsformuen, som dessuten blir meget høy når vi anvender en kalkulasjonsrente på 4 prosent.

4.2 Alternativ 1: Lavere trygdeytelser

Dette beregningsalternativet illustrerer de intergenerasjonelle fordelingseffektene av en trygdereform som på lang sikt fører til 25 prosent lavere gjennomsnittlige alderspensjoner enn det som ligger i dagens regelverk og retningslinjer for justeringer av G-beløpet over tid. Reformen antas ikke å berøre allerede opptjente pensjons-

rettigheter før 1993, og brutto skattesatsene er de samme som i basisfremskrivningen frem til 2010. Reformen berører derfor ikke direkte de som allerede er pensjonister, og bare i beskjeden grad de eldste lønnstakergruppene i dag. Innfasing av reformen vil redusere pensjonsrettighetene for hver etterfølgende pensjonistkohort frem til 2030 i forhold til i basisfremskrivningen. Etter 2010 stiger skattesatsene mindre enn i basisfremskrivningen og blir på lang sikt 3 prosentpoeng lavere, se figur 2. Offentlig forvaltning vil bygge opp noe større finansformue enn i basisfremskrivningen. Dette illustreres av figur I.3.

Både lavere forventninger om pensjonsytelser og etter hvert noe lavere skatter, fører til at både den private formuen og nasjonalformuen på lengre sikt blir betydelig høyere enn i basisfremskrivningen. Dette går frem av figur I.4 og 6, samt tabell 1. Som både figurene og tabellen viser, får denne politikken varige virkninger på formuesdannelsen. Tabell 1 viser også at effekten av politikken på boligkapitalen blir beskjeden. Dette henger sammen med at det samlede konsumet ikke går så meget opp på lang sikt. Husholdningene etterspør kun boliger ut fra deres ønsker om boligkonsum over tid. Utover dette lønner det seg å plassere sparing i rentebærende formue i kapitalmarkedet, ikke i boligkapital.

Tabell 1.1: Endring i formue ved lavere pensjonsytelser

	Nasjonalformue	Privat formue	Boligformue
2008	3,3%	4,1%	-0,9%
2028	7,1%	15,4%	0,3%
2048	10,5%	31,4%	2,1%
2068	11,6%	36,6%	3,3%
2088	11,7%	36,9%	3,5%

Siden realrenten er betydelig større enn veksttakten i realinntekten, vil lavere trygdeytelser og skatter øke velferden på lang sikt dersom den offentlige formuen er den samme, jf. ["Redegjørelse for inntektsprøving av trygdeytelser"](#) i avsnitt 2.3 ovenfor. I dette beregningsalternativet går dessuten den offentlige formuen noe opp på lang sikt. Fremtidige generasjoner vil derfor opplagt tjene på å spare mer selv fremfor å delta i pay-as-you-go-systemet for folketrygd. Det private konsumet går derfor opp på lang sikt i forhold til basisfremskrivningen. Figurene I.7-I.9 viser hvordan politikken med lavere trygdeytelser omfordeler konsum mellom generasjoner i forhold til basisfremskrivningen. Figur I.7 viser den prosentvise endringen i privat konsum i forhold til basisfremskrivningen for de som er 20-24 år på forskjellige fremtidige tidspunkter. Vi ser at de som er 20-24 år før om lag 2000 taper på reformen, mens alle yngre generasjoner enn dette tjener. De sistnevnte vil alt i alt tjene på at både skattene og pensjonsytelsene settes ned.

4.3 Alternativ 2: Økte skatter for yrkesaktive og pensjonister

Dette beregningsalternativet går ut på å bygge opp offentlige fond med sikte på å øke de offentlige kapitalinntektene når utbetalingene til pensjoner vokser sterkt etter 2010. Denne økte offentlige sparingen kommer i stand ved høyere beskatning av lønns- og pensjonsinntekter før 2010 enn i basisfremskrivningen. Dette gjør det mulig å ha noe lavere skatter på lengre sikt, men fremdeles øker skattetrykket frem til om lag 2040. Brutto skattesatsene vil på sikt bli om lag 2 prosentpoeng lavere enn i basisfremskrivningen.

Også i dette beregningsalternativet vil nasjonalformuen bli høyere enn i basisfremskrivningen, se figur I.6. Men nå er det særlig den offentlige formuen som går opp, og ikke så meget den private. Faktisk vil den private formuen i lang stund bli noe lavere enn i basisfremskrivningen, se figur I.4. Dette skyldes at høyere skatter fra starten av, og mindre vekst i skattesatsene etter 2010, reduserer individenes behov for å spare for å realisere en optimal fordeling av privat konsum over tid. Det at folketrygdens ytelser opprettholdes i forhold til alternativ 1, reduserer også behovet for privat sparing i forhold til sistnevnte alternativet. Som det går frem av tabell 2, øker nasjonalformuen med over 11 prosent på lang sikt. Også i dette alternativet går boligformuen opp relativt mindre enn dette, fordi individene kun holder boligkapital for å konsumere boligtenester.

Tabell 1.2: Endring i formue ved fondsoppbygging

	Nasjonalformue	Privat formue	Boligformue
2008	3,9%	-12,1%	-0,9%
2028	7,7%	5,0%	0,6%
2048	10,8%	1,8%	1,5%
2068	11,5%	3,8%	3,4%
2088	11,5%	3,9%	3,5%

I forhold til en trygdereform uten tilbakevirkende kraft (alternativ 1), har beregningsalternativ 2 den fordel at alle de nålevende generasjonene bidrar til større offentlig sparing, inklusive pensjonistene som får høyere skatt på pensjoner. Siden så mange nålevende generasjoner er med å bære større skattebyrder, kan man oppnå det samme med en mindre økning i netto skattebyrde. Slik alternativ 2 er utformet, slår dette ut i at fremtidige generasjoner får større fordeler enn i alternativ 1, se figurene I.7-9. Dagens pensjonister kommer dårligere ut enn i alternativ 1, mens de generasjoner som runder de 20 mellom år 2000 og 2030 kommer bedre ut. De som er enda yngre kommer selvsagt bedre ut enn i basisfremskrivningen både i alternativ 1 og 2.

4.4 Alternativ 3: Lavere vekst i offentlig konsum

I dette alternativet økes den offentlige sparingen gjennom lavere vekst i det offentlige konsumet før 2010. Reduksjonen blir på noe over 5 pst. på lang sikt i forhold til basisfremskrivningen. Modellen ivaretar at denne politikken frigjør ressurser som kommer til anvendelse i privat sektor.

Som i basisfremskrivningen holdes skattesatsene konstante frem til 2010. Totalt etableres en skattebane som er betraktelig lavere enn i basisfremskrivningen, men som likevel har det samme mønsteret med stigning fra 2010 til 2040. Brutto-skattegradene på lang sikt er omkring 3 prosentpoeng lavere enn i basisfremskrivningen, se figur I.2. Også i dette alternativet øker den offentlige formuen (figur I.3).

Utviklingen i samlet privat formue blir temmelig lik formuesutviklingen i alternativ 2 (fondsoppbygging). Dette skyldes at skattebanen har omtrent samme profil i de to alternativene, jf. figur I.2. Individene har derfor parallelle incentiver til å spare i forkant av skatteøkningen, samt til å spare for alderdommen. Også utviklingen i nasjonalformuen blir parallell i de to alternativene, se figur I.6 og tabell 3. På grunn av en flatere skattebane blir formuen først noe lavere enn i basisfremskrivningen, men på lengre sikt blir nasjonalformuen noe høyere.

Som vi ser av figurene I.7-9, vil alle generasjoner få høyere privat konsum enn i basisfremskrivningen. Også boligkonsumet blir høyere enn i de andre alternativene, se tabell 3. De største fordelene av denne politikken har fremtidige generasjoner som får over 6 prosent høyere privat konsum gjennom livsløpet enn i basisfremskrivningen. Beløpsmessig er dette vesentlig mer enn fallet i offentlig konsum pr. capita fordi nasjonalformuen er blitt varig høyere. Dette gir i seg selv grunnlag for høyere privat konsum. En fullstendig velferdsanalyse av denne politikken må imidlertid ta hensyn til at også det offentlige konsumet påvirker velferden til individene. Modellen fanger ikke opp at endret offentlig konsum kan påvirke private spare- og investeringsincentiver. Et eksempel på dette er redusert tilbud av helsetjenester til eldre som kunne tenkes å gi seg utslag i økt sparing for alderdommen. Et problem er at det er stor usikkerhet knyttet til størrelsen på slike virkninger av den offentlige sektors ressursbruk.

Tabell 1.3: Endring i formue ved redusert offentlig konsum

	Nasjonalformue	Privat formue	Boligformue
2008	1,4%	-8,5%	1,7%
2028	4,7%	-1,4%	3,4%
2048	7,0%	5,1%	5,2%
2068	7,5%	6,8%	6,1%
2088	7,6%	6,9%	6,1%

5 OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

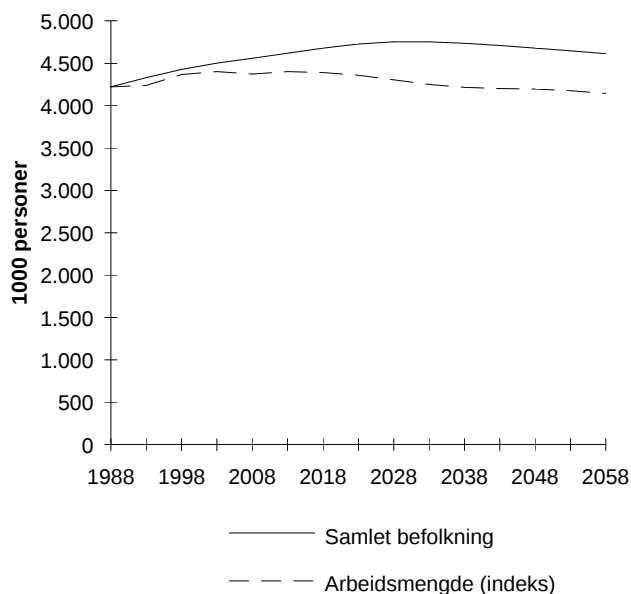
I dette arbeidet har vi drøftet de langsiktige virkningene av finanspolitikk og pensjonssystemer på kapitalakkumulasjon og generasjonsfordeling. Videre har vi presentert resultatene fra noen simuleringer med en numerisk overlappende generasjonsmodell. Disse beregningene illustrerer virkningene av ulike gradvise innstramninger i finans- og trygdepolitikken på den økonomiske situasjonen til nålevende og ufødte generasjoner. Modellen fanger blant annet opp en atferdsmessig sammenheng mellom utviklingen i skatter og trygder over livsløpet og husholdningenes sparing, konsum, boliggetterspørsel og arvdeling. Modellen gir tallanslag for hvordan utviklingen i nasjonalformuen og dens komponenter påvirkes av den økonomiske politikken. Det er uunngåelig at usikkerheten knyttet til slike virkningsberegninger blir betydelig, men de kan likevel være nyttige som en viss indikasjon på hvilke størrelsesforhold det er snakk om.

Basisfremskrivningen fulgte i store trekk den langsiktige makroøkonomiske fremskrivningen i det siste Langtidsprogrammet. Et kjennetegn ved denne er at skattenivået holdes konstant frem til 2010, hvorefter skattetrykket øker når folketrygdens utgifter til alderspensjoner forventes å gå betydelig opp. Både fordelingshensyn og effektivitetshensyn kan tale for en flatere skattebane enn i basisfremskrivningen. Dette vil dessuten kunne øke tilliten til at dagens regler og retningslinjer for folketrygdens ytelser vil bli fulgt opp i fremtiden. Vi så derfor på følgende tre beregningsalternativer:

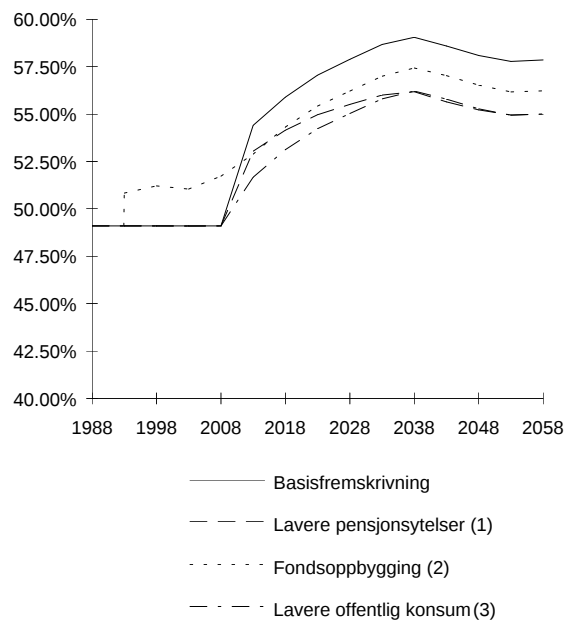
1. Innstramninger i alderspensjonene uten tilbakevirkende kraft
2. Oppbygging av folketrygdfond gjennom økte skatter for lønnstakere og pensjonister
3. Lavere vekst i offentlig konsum frem til 2010.

Alle de tre alternativene innebærer mer offentlig sparing og lavere fremtidige skatter enn i basisfremskrivningen. Den offentlige sparingen er størst i alternativ 2. Størst oppgang i den private formuen skjer i alternativ 1 fordi individene her ønsker å spare mer for alderdommen enn i alternativ 2 og 3. Alle tre alternativene forbedrer den fremtidige økonomiske situasjonen for yngre og ufødte generasjoner. Dette manifesterer seg i høyere nasjonalformue på lengre sikt. En fordel med alternativ 2 og 3 i forhold til alternativ 1 er at alle nålevende generasjoner bidrar til økt offentlig sparing, inklusive pensjonistene som får høyere skatt på pensjoner i alternativ 2. En trygdepolitikk som innebærer en fortsatt underregulering av G-beløpet, vil imidlertid også øke netto skattebyrden til dagens pensjonister i forhold til basisfremskrivningen.

Vi vil til slutt presisere at simuleringsmodellen på langt nær fanger opp alle mekanismer for omfordeling mellom generasjonene ved hjelp av finans- og trygdepolitikken. For eksempel kan omlegginger av skattesystemet i retning av mer eien-
domsskatt gi en omfordeling mellom generasjonene i ønsket retning uten at det behøver å påvirke de offentlige budsjettunderskuddene i noen periode. Modellen fanger heller ikke opp samfunnsøkonomiske effektivitetstap knyttet til skattesystemet. Dette representerer utfordringer for den fremtidige samfunnsøkonomiske forskningen på dette området.

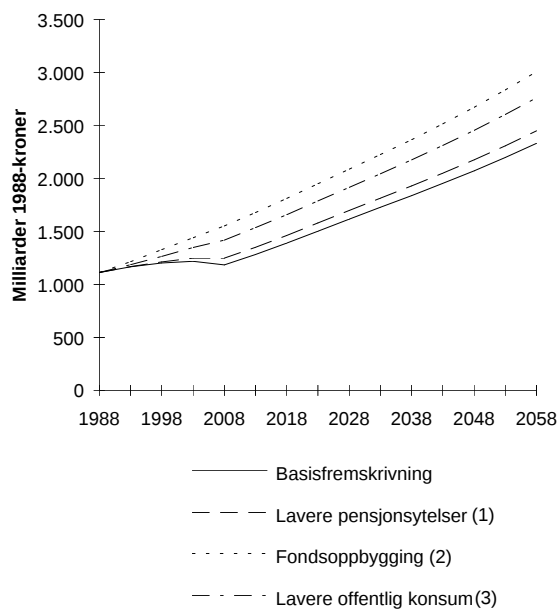


Figur 1.1 Befolkning og utført arbeid

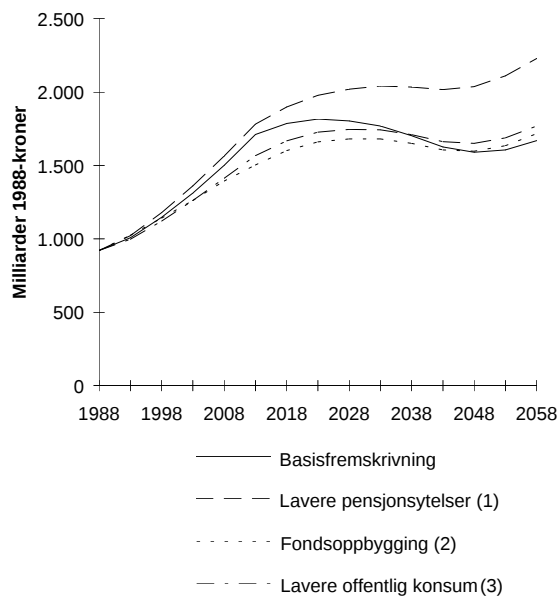


Figur 1.2 Brutto skatterater for lønnsinntekter¹⁾

1. Omfatter både direkte og indirekte skatter

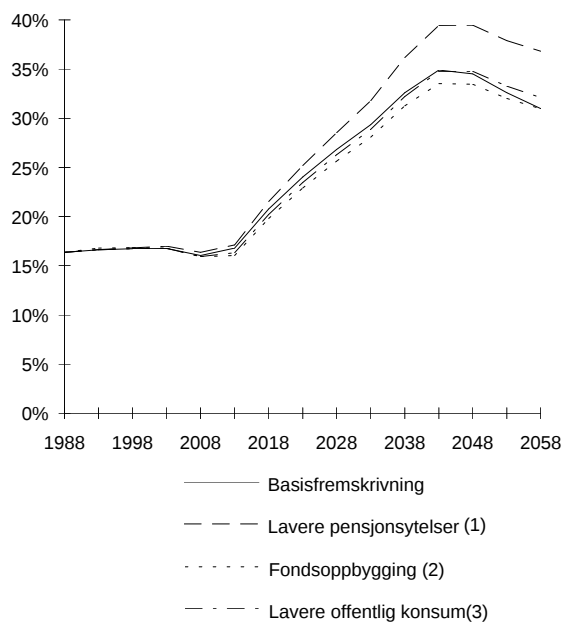


Figur 1.3 Offentlig finans- og petroleumsformue



Figur 1.4 Privat formue¹⁾

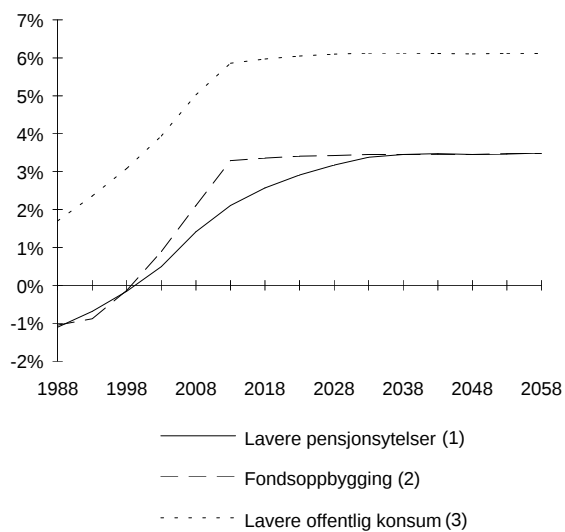
1. I privat formue inkluderes ikke verdien av fremtidige folketrygdrettigheter



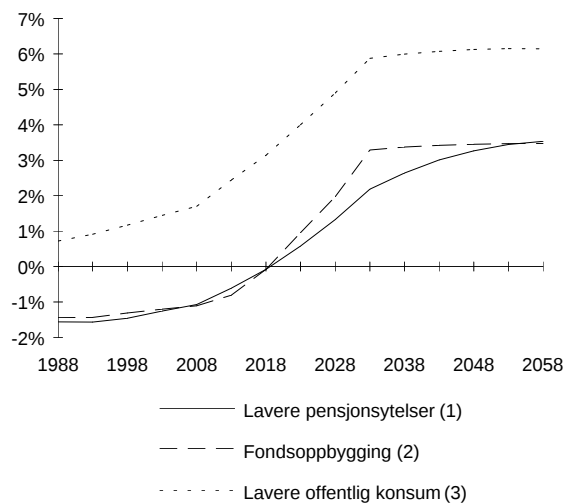
Figur 1.5 Pensjonistenes andel av samlet privat formue

Figur 1.6 Nasjonalformue¹⁾

1. Summen av realkapital, petroleumsformue og nettofordringer på utlandet. Som diskonteringsrente er brukt 4 prosent p.a.

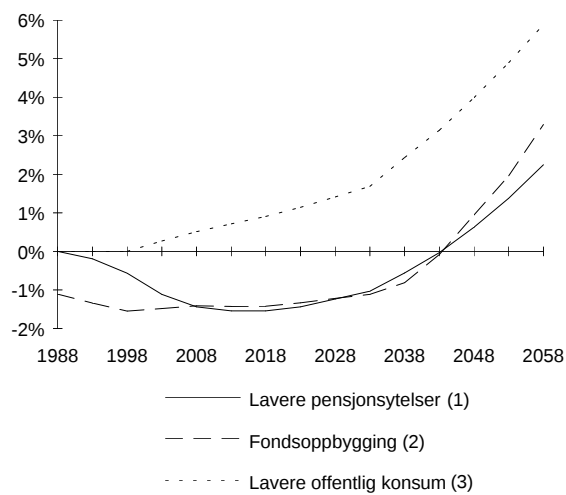
*Figur 1.7 Privat konsum i aldersgruppe 20-24 (prosentvis avvik fra basisfremskrivningen)¹⁾*

1. Beregningene tillater at det private konsumet endres allerede i første femårsperiode, dvs. i perioden 1988-1992



Figur 1.8 Privat konsum i aldersgruppe 40-44 (prosentvis avvik fra basisfremskrivningen)¹⁾

1. Se note til figur I.7



Figur 1.9 Privat konsum i aldersgruppe 65-69 (prosentvis avvik fra basisfremskrivningen)¹⁾

1. Se note til figur I.7

Litteraturliste

- Auerbach, Alan J., og Laurence J. Kotlikoff (1987): *Dynamic Fiscal Policy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Auerbach, Alan J., Jagadeesh Gokhale, Laurence J. Kotlikoff og Erling Steigum jr.: *Generational Accounting in Norway: Is Norway Overconsuming Its Petroleum*

- Wealth? Rapport nr. 75, SNF, Bergen 1993.
- Barro, Robert (1974): Are government bonds net wealth? *Journal of Political Economy* 81 s. 1105-1117.
- Diamond, Peter A. (1965): National Debt in a Neoclassical Growth Model. *American Economic Review* 55, s. 1126-1150.
- Lucas, Robert E. (1981): Econometric Policy Evaluation: A Critique. In *Studies in Business-Cycle Theory*. Cambridge, Mass.: MIT Press, s. 105-130.
- Persson, Torsten (1985): Deficits and Intergenerational Welfare in Open Economies. *Journal of International Economics* 19, s. 67-84.
- Samuelson, Paul A. (1958): An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money,»
- Steffensen, Emil, og Erling Steigum jr. (1990): *Overmod. En numerisk overlappende generasjonsmodell for norsk økonomi. Et dokumentasjonsnotat*. SNF. Arbeidsnotat 57/90.
- Steigum jr., Erling (1993): Accounting for long run effects of fiscal policy by means of computable overlapping generations models. In S. Honkapohja & M. Ingberg (Red.): *Macroeconomic Modelling and Policy Implications*. Amsterdam: Elsevier Science Publisher.

Andre utgaver av dokumentet

Hent opp dokumentet i HTML-format

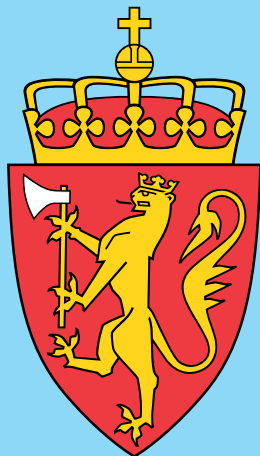
Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en


NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER NOU 1994:4
Kontrollen med «de hemmelige tjenester»
Samstilling fra EOS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993 Avgitt 7. februar 1994
• Overordningsplan • Innholdsfortegnelse
Utgiver: STATENS FORVALTNINGSTJENESTE SENKON STATENS TRYKKNING
Trykt utgave: ISSN: 0333-2306 ISBN: 82-583-0279-5 Trykk: Falch Hæringrykk as, Oslo OSLO 1994
Elektronisk utgave: ISSN: 0806-2633 (NOU Computerfile) = ISBN: 82-583-0279-5 / DOCUMENT NOU 1994: 4 / NO HTML-versjon: Falch Inform as, Oslo

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

Hent opp i tekstformat (RTF)


NOU NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER
TITTEL
INNLEDNING
KAPITLER
VEDLEGG



NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN

HVIS DU
HAR INTERNETT

HJELP BRUKERDOKUMENTASJON

