

Folketrygdens pensjonssystem: Tillit, tilfredshet og politiske holdninger

*Et notat utarbeidet på oppdrag av
Pensjonskommisjonen*

Ann-Helén Bay
Axel West Pedersen

NOVA
Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring

30.august 2002

INNHold:

I Innledning	5
II Tillit, tilfredshet og politisk oppslutning	5
III Resultater fra internasjonal forskning	7
IV Norske undersøkelser	9
IV.1 Tillit til folketrygden.....	10
IV.2 Tifredshet med folketrygden.....	11
IV.3 Tifredshet over tid.....	12
IV.4. Hvem er utilfredse?.....	14
V Politiske holdninger til folketrygden	16
VI Oppsummering og konklusjoner	18
Litteratur:	20
Vedlegg	22

I INNLEDNING

Det har i de siste årene vært en rekke medieoppslag om sviktende tillit til folketrygden, ofte basert på data hentet fra opinionsundersøkelser. Ett eksempel er en artikkel i Dagbladet 25. februar 2002 med overskriften "Stoler ikke på folketrygden". Avisen omtalte en undersøkelse Opinion AS hadde gjennomført etter oppdrag fra LO. I det politiske ordsiftet om folketrygden er man også svært opptatt av tillit. Det er bred enighet i det politiske miljøet om at tillit til folketrygden er en viktig forutsetning for systemets legitimitet. Tillit er imidlertid langt fra et selvforklarende begrep og blir ofte blandet sammen med andre beslektede, men likevel ikke sammenfallende begreper. Denne sammenblandingen gjør det vanskelig å etablere en saklig debatt om politiske implikasjoner av, og virkemidler for å oppnå, tillit til folketrygden.

Det er heller ikke enkelt å måle folks tillit til folketrygden. Selv om det ligger en avklart definisjon av tillit til grunn, er det vanskelig å operasjonalisere begrepet i meningsmålinger på en måte som utelukkende setter respondentene på sporet av tillit. Spørsmålene kan lett fange opp meninger om og holdninger til folketrygden som ikke knytter seg til tillitsaspektet.

To spørsmål søkes besvart i dette notatet: 1) Er det utbredt mistillit til folketrygdens pensjonssystem innenfor den norske opinionen, og har mistilliten tiltatt over tid? 2) Er det en sammenheng mellom tillit og folks politiske holdninger til folketrygdens pensjonssystem? Innebærer mistillit et ønske om å bygge ned folketrygdens pensjonssystem? Vi skal besvare disse spørsmålene gjennom å referere og dels reanalysere foreliggende undersøkelser om trygd og tillit.

II TILLIT, TILFREDSHET OG POLITISK OPPSLUTNING

Det foregår innenfor samfunnsvitenskapene stor debatt om innholdet i begrepet tillit og betydningen av tillit for det sosiale livet og individuell atferd (se for eksempel Luhmann 1979 og 1988; Gambetta 1988, Giddens 1990 og 1991). Noen hovedelementer er det likevel bred enighet om. Disse blir oppsummert av Gulbrandsen (2001:300): "Tillit er en holdning eller innstilling hos en person til en annen person (eller til et bestemt sosialt system), som rommer en forventning om at den andre en gang i nær eller fjern framtid vil utføre eller avstå fra bestemte handlinger. Den situasjonen som denne holdningen oppstår i, er for det første karakterisert av at den som gir tillit vil lide et følbart tap dersom hans/hennes forventninger om den andres atferd ikke blir innfridd. Et annet kjennetegn ved denne situasjonen er at tillitsgiveren ikke har kontroll over den andres framtidige atferd. Det er med andre ord en viss risiko for at tillitsgiverens forventninger ikke blir innfridd." En person kan ut fra denne definisjonen ha tillit til en person eller til et system.

Vi legger i det følgende til grunn denne definisjonen av tillit når vi omhandler tillit til folketrygden. "Tillit til folketrygden"¹ er å forstå som en oppfatning av at folketrygden vil innfri de forpliktelser den har tatt på seg i forhold til tillitsgiver. Enkelt personer har visse forestillinger

¹ Vi oppholder oss her ved tillit til folketrygdens pensjonssystem. Som en språklig forenkling benytter vi først og fremst betegnelsen tillit til folketrygden.

(riktige eller uriktige) om sine rettigheter i folketrygden, og stoler på at disse blir innfridd. Mistillit til folketrygden innebærer at den enkelte ikke tror at folketrygden kommer til å innfri sine forpliktelser overfor vedkommende. Det kan innvendes mot denne definisjonen at den ser bort fra en eventuell mistillit til at systemet innfrir sine forpliktelser generelt eller overfor andre grupper enn den man selv tilhører. Fordelen med å gjøre den så snever er imidlertid at den lar seg isolere fra andre holdninger man måtte ha om folketrygden og/eller folketrygdens mottakere. Dette er viktig, særlig når man setter seg fore å empirisk undersøke folks tillit.

”Tillit til folketrygden” kan på det begrepsmessige planet skilles fra ”tilfredshet med folketrygdens ytelser”. En person kan ha tillit til at han eller hun vil få utbetalt den pensjonen systemet har stilt i utsikt, men likevel være misfornøyd med nivået på ytelsene. Man ønsker simpelthen mer å rutte med som alderspensjonist enn det folketrygden har gitt en i utsikt. En person som nærer mistillit til folketrygden vil sannsynligvis også være utilfreds med folketrygden. Utilfredshet forutsetter imidlertid ikke mistillit. I den norske debatten om tillit til folketrygden blir mistillit og utilfredshet ofte blandet sammen. Det skyldes sannsynligvis at de atferdsmessige konsekvensene langt på vei er de samme. En person som nærer mistillit til folketrygden vil, hvis han eller hun har anledning, sikre seg på andre måter mot risikoen som følger av å gå ut av inntektsgivende arbeid. En person som er utilfreds med ytelsesnivået innenfor folketrygden vil kunne gjøre det samme. På den andre siden er det viktige forskjeller mellom de to situasjonene: Det vil opplagt være bekymringsfullt - både fra et individuelt velferdssynspunkt og fra et samfunnsmessig synspunkt -, hvis det i befolkningen hersker en utbredt usikkerhet om de fremtidige ytelsene fra folketrygden og frykt for et egentlig system-sammenbrudd. Det er derimot ikke like opplagt at man skal være overrasket over og bekymret for at mange mennesker i dag faktisk ønsker et høyere inntektsnivå i alderdommen enn det de blir forespeilet gjennom folketrygden.

Det er videre viktig å gjøre et begrepsmessig skille mellom folks personlige forventninger til folketrygden og de tilpasninger de måtte foreta privat – for eksempel i form av privat pensjonssparing – og deres politiske syn på folketrygden som samfunnsinstitusjon. Den politiske oppslutning om folketrygden har igjen flere aspekter. Både i nasjonal og internasjonal forskning har den såkalte betalingsvilje ofte blitt brukt som mål på oppslutning og legitimitet. Hvor populære er utgiftene til pensjoner sammenlignet med utgiftene til andre formål på statsbudsjettet og sammenlignet med muligheten for å redusere skattenivået i takt med eventuelle utgiftskutt? Derimot har det vært mindre forskning på befolkningens syn på selve innretningen av det eksisterende pensjonssystemet og deres holdninger til mer eller mindre radikale systemendringer. I hvilken grad slutter folk opp om de prinsippene som det eksisterende pensjonssystemet bygger på? Det er for eksempel mulig å tenke seg at folk ønsker det totale utgiftsnivået til offentlige pensjoner opprettholdt samtidig som de ville foretrekke en annen fordeling.

Som nevnt innledningsvis er man på politisk hold bekymret for at mistillit til folketrygden vil undergrave oppslutningen om folketrygden spesielt eller offentlig inntektssikring mer generelt. Dette resonnementet bygger ofte på antakelser om at det er en enkel sammenheng mellom tillit og tilfredshet på det personlige planet og de politiske holdninger til folketrygden. Hvis en stor del av befolkningen ikke føler at deres egne behov blir godt nok ivaretatt og hvis de nærer mistillit til at de vil få sine rettigheter innfridd, vil systemet stå i fare for å miste

legitimitet. Det kan i sin tur føre til oppslutning om private løsninger og politiske partier som vil bygge ned eller avvikle folketrygden. Befolkningen vil motsette seg å betale skatt til et system de ikke stoler på. Det er imidlertid en forenkling å forutsette at det er et en-til-en-forhold mellom tillit og politisk støtte til folketrygden på individnivå. Selv om vi forutsetter at de politiske holdningene til folketrygden er betinget av enkeltpersoners egeninteresse, er det ikke opplagt at det mest rasjonelle svar på mistillit er å gå inn for en politisk løsning som innebærer mindre ressurser til folketrygden. Svaret kan like gjerne være motsatt: personer, som frykter at folketrygden ikke vil være i stand til å innfri sine forpliktelser, ønsker å binde nåværende og framtidige politikere til å sette av mer ressurser til dette formålet.

Resonnementet ser også bort fra at andre hensyn enn kalkyler over egen vinning og tap påvirker holdninger til folketrygden. Egennyttetesens er innenfor politisk teori utfordret av teorier som framhever betydningen av ideologiske eller andre ikke-materielle hensyn (Lewin 1988, Mansbridge 1990, Bay og Listhaug 1999). Ut fra dette perspektivet er ikke tillit til at folketrygden vil innfri sine forpliktelser overfor den enkelte en garanti for politisk oppslutning. Vel så viktig kan det være at folketrygdsystemet fremstår som rettferdig, og at folk sympatiserer med de mål og prinsipper som systemet er tuftet på. Folketrygden kan for eksempel utfordres av et ideologisk skifte innenfor befolkningen. Hvis store deler av befolkningen inntar en ideologisk posisjon som innebærer at statens rolle bør begrenses til et minimum, kan det rede grunnen for en folkelig tilslutning til nedbygging av folketrygden uavhengig av om den nyter tillit.

III RESULTATER FRA INTERNASJONAL FORSKNING

Det foreligger etter hvert mange empiriske studier av legitimiteten til velferdsstaten generelt og det offentlige inntektssikringssystemet spesielt. Noen studier er basert på komparative datasett, andre er begrenset til ett land. Et viktig spørsmål i denne forskningen har vært hvilke inntektsordninger som nyter størst oppslutning. Et gjennomgående funn i den internasjonale litteraturen er at universelle ytelser har større tilslutning enn selektive ytelser (Taylor-Gooby 1995, Pettersen 1995). Et annet spørsmål handler om stabilitet og endring i oppslutning om velferdsstaten over tid og mellom land. I tillegg står spørsmålet om motivene bak folks holdninger til velferdsstaten sentralt; om holdningene er preget av egeninteresse eller mer generelle orienteringer og verdier, og betydningen av individets plassering i den sosiale strukturen (Feldman og Zaller 1992, Goul Andersen 1993).

Interessen for *tillit* i studiet av den velferdspolitiske opinion er av nyere dato. Selv om det foreligger enkeltundersøkelser om tillit som går langt tilbake i tid, har det ikke blitt nedlagt samme innsats innenfor den internasjonale forskningen med hensyn til å utvikle valide og felles måleinstrumenter. Vi skal i det følgende omhandle noen studier fra de senere år om angår befolkningens tillit til pensjonssystemet.

Public support for retirement income reform (Hicks 2001)

Hicks (2001) analyserer holdninger til pensjonsreformer i ulike land basert på data fra International Social Survey Programme og Eurobarometer. Han finner at flertallet av befolkningen i alle de landene som inngår i undersøkelsen ønsker å bevare det eksisterende

pensjonssystemet. Motstanden mot reformer er stor overalt, selv om systemene er forskjellige. Derimot har andelen som gir uttrykk for at de tror folk i framtiden vil få mindre igjen for sine pensjonsinnbetalinger økt mellom 1992 og 1999.² Tillit til pensjonssystemets evne til å innfri sine forpliktelser er lav og den varierer heller ikke med pensjonssystem. Det er generelt stor oppslutning om å opprettholde eller øke bevilgningene til alderspensjon. Samtidig viser undersøkelsen at en stor del av befolkningen i en rekke land forventer privatisering av pensjonssystemet. Privatisering forventes, men er ikke et foretrukket alternativ.

Myths and Misunderstandings About Public Opinion Toward Social Security: Knowledge, Support and Reformism (Jacobs og Shapiro 1998)

Jacobs og Shapiro (1998) har undersøkt holdninger til pensjonssystemet innenfor den amerikanske befolkningen. De viser at tilliten til systemet har blitt betydelig mindre over tid. På spørsmålet "How confident are you, yourself, in the future of the Social Security system" ga 65 prosent i 1975 uttrykk for tillit. Andelen falt gradvis til 32 prosent i 1982, og har forblitt på et lavt nivå siden. De påpeker samtidig at målinger av folks tillit til trygdesystemet er sensitivt for hvordan spørsmålene formuleres. En annen undersøkelse fra 1997 fant at 58 prosent av befolkningen trodde de ville få noe alderspensjon fra det offentlige i framtiden.

Selv om tilliten til pensjonssystemet har blitt svekket, har oppslutningen om det amerikanske pensjonssystemet holdt seg på et stabilt høyt nivå. Store flertall motsetter seg kutt i utgifter til alderspensjonen gjennom 1980- og 1990-tallet.

Welfare state reform (Boeri, Börsch-Supan og Tabellini 2001)

Boeri, Börsch-Supan og Tabellini (2001) stilte i en større opinionssurvey gjennomført i Frankrike, Tyskland, Italia og Spania spørsmål om man forventer en krise innenfor pensjonssystemet i løpet av 10/15 år³. Over 70 prosent av befolkningene i Frankrike, Tyskland og Italia forventer en krise i pensjonssystemet. Andelen er lavere i Spania; 47 prosent. Denne kriseforståelsen kan, ifølge forfatterne, muliggjøre støtte for framtidige pensjonsreformer. I denne undersøkelsen stilte man også spørsmål om man ville ta i mot et tilbud om reduserte pensjonsinnbetalinger mot å få dette beløpet utbetalt som lønn. Tilbøyeligheten til å ville melde seg ut av systemet øker hvis man oppfatter at pensjonssystemet går mot krise.

På tross av utbredt skepsis til systemets overlevelsessevne og en positiv holdning til private pensjoner, finner man også sterk oppslutning om å opprettholde det offentlige inntektssikringssystemet. Få ønsker å bygge ned de offentlige ordningene. Forfatterne omtaler denne tilsynelatende inkonsistensen i holdninger som et "puzzle". Moene (2001) hevder på sin side i en kommentar til dette funnet at folks holdninger til velferdsstaten må holdes atskilt fra deres ønske om private tilpasninger. Holdninger til velferdsstaten aktiviserer folks sosiale preferenser "including possible preferences for fairness and equality" (s. 45).

² Respondentene tok stilling til to påstander: "In the future people will get less pension for their contributions" og "In the future the welfare state will continue to grow and retired people will be better off than they now are."

³ Some people speak of a possible crisis in public pension systems, which would mean that in 10/15 years' time we would not be able to enjoy public pensions at their actual level. Do you agree with this opinion?

Kan man lita på välfärdsstaten? – Risk, tiltro och betalingsvilja i den svenska välfärdsopinionen (Svallfors 2001)

Svallfors (2001) har studert tillit til det svenske pensjonssystemet; om befolkningen har tillit til at systemet gir dem det de har behov for og er forespeilet. Han finner at godt over halvparten av den svenske befolkningen opplever det som usannsynlig at den statlige pensjonen vil gi dem en akseptabel levestandard. Dataene som ligger til grunn for studien er samlet inn ved to tidspunkt, 1997 og 2000, og fordelingene er svært like på de to tidspunktene. Tillitsproblemet framstår som betydelig større for pensjonssystemet enn for andre offentlige ytelser. Svallfors undersøker også vurderinger av behovet for privat forsikring som supplement til den offentlige pensjonen. 45 prosent uttrykker behov for supplerende pensjon i 1997, 47 prosent i 2000.⁴ Svallfors undersøker på bred basis om tillit til velferdsstatens ytelser har betydning for viljen til å betale skatt for å finansiere velferdsstaten. Han finner ingen sammenheng.

Oppsummering

Et hovedinntrykk av de refererte arbeidene er at opinionen i en rekke vestlige land gir uttrykk for tvil og skepsis med hensyn til om det offentlige pensjonssystemet vil innfri sine forpliktelser i framtiden. Samtidig er det overalt bred oppslutning om pensjonssystemet totalt sett. På individnivå er det heller ingen sammenheng mellom tillit og oppslutning. Mistillit til systemets framtidige evne til å gi befolkningen de pensjonene de er forespeilet synes med andre ord ikke å undergrave oppslutningen om at det bør finnes et offentlig pensjonssystem. Boeri, Börsch-Supan og Tabellini antyder endog at befolkningens mistillit kan være et godt utgangspunkt for å få gjennomslag for nødvendige reformer innenfor pensjonssystemet. Hicks påvisning av at mange forventer privatisering kan tolkes i samme retning.

Hicks finner også at uavhengig av pensjonssystem foretrekker opinionen det etablerte. Samme tendens er påvist i opinionens syn på organiseringen av andre velferdsoppgaver. Bay et. al. (1999) fant for eksempel at i land hvor man tradisjonelt har hatt et stort innslag av privat sykehusdrift, er opinionen mer positiv til privat drift enn i land hvor man tradisjonelt har hatt et lite innslag av privat drift. Eksisterende ordninger utgjør en viktig referanseramme for folks holdninger og forventninger til det offentlige. I dette ligger også et påvirkningspotensiale for den politiske eliten. Sannsynligheten er stor for at befolkningen etter en tid vil venne seg til og ta for gitt de ordninger som blir etablert.

IV NORSKE UNDERSØKELSER

Det foreligger heller ikke i Norge mange undersøkelser som tar for seg tillit til folketrygden. I likhet med den internasjonale forskningen, har man først og fremst studert politisk støtte til og politiske prioriteringer av trygden i forhold til andre formål. Vi baserer oss her på tidligere undersøkelser gjennomført ved FAFO og NOVA og Norsk Monitor, MMI's løpende holdnings- og verdiundersøkelse.

⁴ Spørsmålene lød: "Hur stor tror Du sannolikheten är för att du ...får en statlig pension som inte ger Dig en acceptabel levnadsstandard som pensionär?" "Känner Du själv ett behov av att komplettera

Vi skilte over mellom tillit til og tilfredshet med folketrygden. Tillitsbegrepet knytter folks vurdering av folketrygden til de rettigheter og forventninger systemet har gitt dem. Tilfredshet er videre og mer omtrentlig. Folk kan være utilfredse med folketrygden fordi de oppfatter at den ikke innfrir sine forpliktelser og de kan være utilfredse fordi de gjerne ville hatt mer å leve av i alderdommen enn det folketrygden vil gi dem. Vi gjenfinner denne dobbeltheten i ordlyden til spørsmål i flere av de undersøkelsene som er foretatt om folks vurderinger av folketrygden. Det gjør det vanskelig å fastlå om vi har å gjøre med tillit, tilfredshet eller en blanding av begge deler. Vi har valgt å benytte begrepet tilfredshet om data fra disse spørsmålene.

Undersøkelser fra NOVA inneholder et spørsmål som mer entydig dekker tillitsaspektet. Vi reserverer betegnelsen tillit for omtalen av data fra dette spørsmålet.

IV.1 Tillit til folketrygden

NOVA har i tre undersøkelser stilt spørsmålet: "Noen hevder at folketrygden ikke vil bli i stand til å innfri sine pensjonsløfter i fremtiden. Andre sier at folketrygden vil bli opprettholdt selv om pensjonsutgiftene skulle øke sterkt i årene som kommer. Hvor sannsynlig tror du det er at folketrygden vil gi deg den pensjon du har krav på i fremtiden?"

Tabell 1. Svarfordeling på spørsmål om folketrygden vil innfri sine pensjonsløfter. Prosent. Kilde: Bay og Øverbye 1998, s. 399

	1988	1994	1997
Svært sannsynlig	17	15	20
Ganske sannsynlig	42	38	51
Ganske usannsynlig	23	23	7
Svært usannsynlig	12	9	5
Vet ikke	7	16	7
Totalt	100	100	100
N	990	1031	1011

Bare et mindretall av befolkningen gir uttrykk for at de frykter et egentlig systemsammenbrudd – det vil si at de anser det for sannsynlig at trygden ikke vil "innfri sine løfter" når de en gang i fremtiden skal ta ut alderspensjon. Svarfordelingen tyder heller ikke på at frykten for et systemsammenbrudd har økt i perioden fra 1988 til 1997 – tvert imot. Andelen som fant det sannsynlig at folketrygden vil innfri sine løfter var faktisk markert høyere i 1997 (71 prosent) enn både i 1988 (59 prosent) og i 1994 (53 prosent) (Bay og Øverbye 1998). Det er, som påpekt av forfatterne, nærliggende å tro at forbedringene i de økonomiske konjunkturerne og ikke minst i statsfinansene som fant sted i siste del av perioden har bidratt til å dempe bekymringen for den fremtidige finansiering av folketrygden. Men selv om frykt for et egentlig

det offentliga välfärdssystemet med egna privata försäkringar på något av följande områden?" En av påstandene man skulle ta stilling til var få högre pension."

systemsammenbrudd ser ut til å ha hatt en relativt begrenset utbredelse i den norske befolkningen på slutten av 1990-tallet, kan vi ikke utelukke at det hersker en betydelig *usikkerhet* om hva man personlig skal forvente seg av folketrygdens pensjonssystem.

IV.2 Tilfredshet med folketrygden

NOVA-undersøkelsen fra 1997 (gjennomført av MMI) inneholder et annet spørsmål, som i mindre grad skiller mellom tillit og tilfredshet: "Hvor enig eller uenig er du i følgende? Jeg er bekymret for om alderspensjonen vil gi meg nok å leve av når jeg blir pensjonist/nå når jeg er pensjonist". Spørsmålet fokuserer ikke spesifikt på forventninger til om folketrygden vil innfri det den lover. Spørsmålet åpner både opp for en slik fortolkning og en mer privat bekymring mer allment for hvordan økonomien blir som pensjonist. Et liknende spørsmål, med en noe annen ordlyd, ble stilt i en undersøkelse gjennomført av AS Opinion på oppdrag fra FAFO i 1998. "Tror du, fra det du vet i dag, at den alderspensjonen du vil motta fra folketrygden vil være tilstrekkelig for å dekke dine økonomiske behov i alderdommen". Norsk Monitors spørsmål, som er stilt seks ganger siden 1993 lyder: "Tror du at folketrygdens utbetalinger vil være tilstrekkelige til å dekke dine behov når du en gang går av med pensjon, eller tror du at du vil komme til å trenge mer?"

Tabell 2. Svarfordeling på spørsmål om de forventede ytelsene fra folketrygden regnes for tilstrekkelige i forhold til egne økonomiske behov i alderdommen. Diverse undersøkelser basert på representative utvalg av befolkningen i yrkesaktiv alder. Prosent

Er folketrygden tilstrekkelig?	Norsk Monitor 1997	NOVA/MMI 1997 (Bay og Øverbye 1998)	Fafo/Opinion 1998 (Flaa og Pedersen 1999)
Ja	16	30	34
Nei	54	66	56
Vet ikke	30	5	10
N	2974	753	741

Det er visse variasjoner i svarfordelingen, som formodentlig har sammenheng med at spørsmålsstillingene varierer noe. Dette skal vi komme tilbake til. Et gjennomgående funn i alle undersøkelsene er imidlertid at godt over halvparten av den norske befolkningen opplever folketrygdens ytelser som utilstrekkelige. Det er altså atskillig flere som uttrykker utilfredshet med nivået på ytelsene enn som gir uttrykk for at de tror systemet vil bryte sammen. Med den dobbeltheten som ligger i spørsmålsstillingen, kan det fortolkes på ulike måter. Gitt resultatene fra NOVA-undersøkelsene referert over, er det liten grunn til å tolke svarene som uttrykk for ren mistillit til systemets evne til å overleve. Én fortolkning er at det uttrykker misnøye frikoplet en vurdering av hvordan folketrygden fungerer. De som oppgir at folketrygden vil være utilstrekkelig ønsker simpelthen mer å leve av. En alternativ og etter vår mening vel så plausibel forklaring er at det ligger en viss vurdering av folketrygden innbakt i en oppfatning om at folketrygden ikke vil være tilstrekkelig; at dette svaralternativet fanger opp om ikke mistillit så i hvert fall en frustrasjon over folketrygden.

En slik frustrasjon kan ha sammenheng med de løfter den politiske eliten ga ved etableringen av folketrygden på 1960-tallet. Den gang ble folketrygden langt på vei markedsført som en ordning som ville tilfredsstillende befolkningens etterspørsel etter inntekt i alderdommen. Mens den universelle grunnpensjonen sikret et absolutt minstenivå for alle, var det nye tilleggspensjonssystemet ment å skjerme den yrkesaktive befolkningen mot et stort relativt inntektsfall ved overgangen til pensjon. En pensjon på om lag 2/3 av den tidligere lønnsinntekten ble i den offentlige debatten og i sentrale offentlige dokumenter fremholdt som mål på en tilfredsstillende grad av standardsikring. I realiteten har pensjonsdekningen blitt vesentlig lavere enn målet om 2/3 dekning, som sto sentralt i debatten på 1960-tallet (Pedersen 2002).

Tabellen viser størst variasjon mellom undersøkelsene i andelen som ikke gir klart uttrykk for verken tilfredshet og utilfredshet. Den høye andelen vet ikke i Norsk Monitor skyldes nok at de i tillegg til svaralternativene "Vil være tilstrekkelige" og "Vil trenge mer", opererer med en tredje svarmulighet – "Umulig å si". Den ser ut til å ha virket mer appellerende på usikre respondenter enn kategoriene vet ikke eller "ikke sikker", som blir benyttet i de øvrige undersøkelsene.

IV.3 Tilfredshet over tid

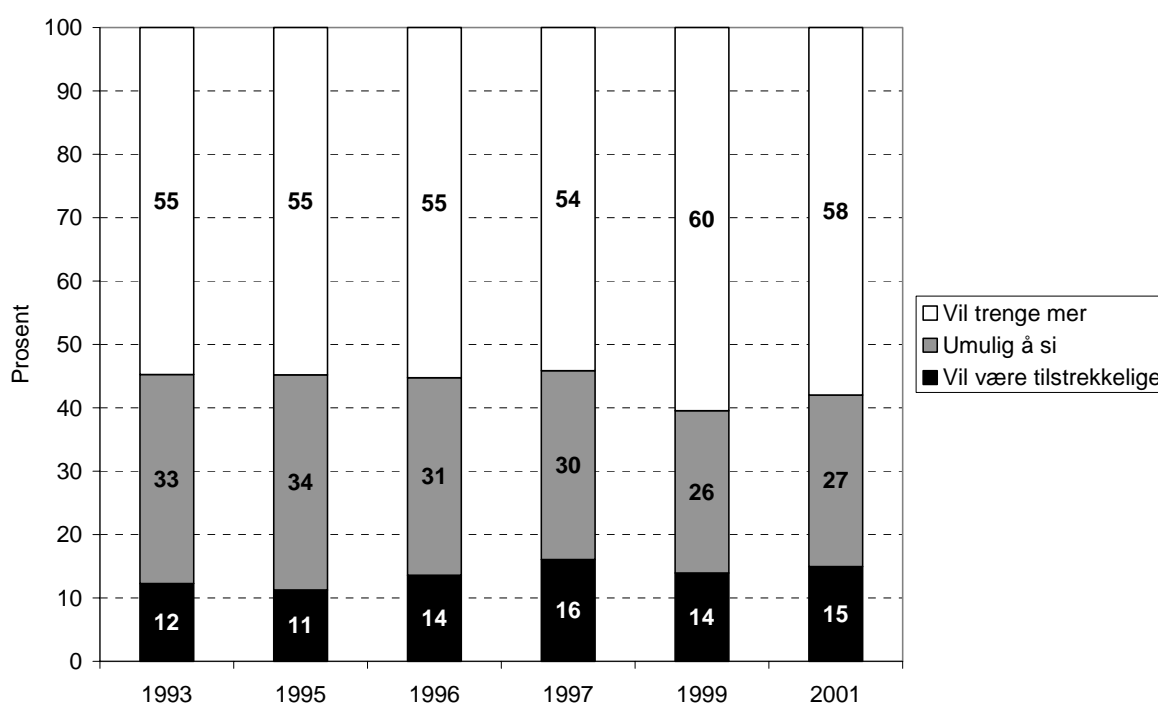
Er det stadig flere som forventer at folketrygden ikke vil være tilstrekkelig til å dekke deres behov i alderdommen? Det er flere grunner til å anta at andelen som oppgir at folketrygden ikke vil være tilstrekkelig har økt i senere år. Den svekkelsen av standardsikringen i folketrygden som har funnet sted siden 1967, blant annet som følge av underreguleringen av grunnbeløpet og innstramminger i tilleggspensjonssystemet fra 1992, kan ha ført til at flere opplever de aktuelle regler for opptjening og utmåling av pensjon som utilstrekkelige i forhold til egne ønsker og behov. Svekkelsen av standardsikringen kan også ha påvirket tilliten til folketrygden i mer snever forstand. Det kan tenkes at den historiske tendensen til underregulering av grunnbeløpet og innstramminger i reglene for opptjening av tilleggspensjon fra 1992 har skapt forventninger om ytterligere svekkelse av standardsikringen i framtiden. Det har i senere år også vært rettet sterk oppmerksomhet mot underreguleringen av grunnbeløpet, blant annet i forbindelse med debatten omkring innføring av skattefavorisering for innskuddsbaserte pensjonsordninger og (i det aller seneste) om tariffesting av tjenestepensjonsordninger i privat sektor.

For å belyse slike spørsmål burde vi ideelt sett hatt sammenlignbare data fra 1980-tallet eller helst enda tidligere og fram til i dag. Det foreligger dessverre ikke. Følsomheten for variasjoner i spørsmålsformuleringen som vi har påvist ovenfor, betyr at man er nødt til å benytte undersøkelser med en tilnærmet identisk spørsmålsformulering for å få et noenlunde pålitelig bilde av utviklingen over tid. Den lengste og mest konsistente tidsserien vi har tilgang på stammer fra Norsk Monitor. Spørsmålet vi refererte i tabell 2 har vært gjentatt av MMI seks ganger siden 1993. Det gjør det mulig å presentere en noenlunde konsistent tidsserie for perioden mellom 1993 og 2001.

Som man kan se av figur 1 fremstår det ikke noen helt entydig tendens verken mot større utilfredshet eller større tilfredshet med de forventede ytelsene fra folketrygden. Når man

sammenligner de to endepunktene i serien, er den viktigste endringen at andelen som bruker svaralternativet "Umulig å si" har blitt redusert med 6 prosentpoeng fra 33 til 27 prosent, mens både andelen som sier at folketrygden vil være tilstrekkelig og andelen som sier at de vil trenge mer enn det de forventer å motta fra folketrygden har økt med om lag 3 prosentpoeng. Vi kan altså, muligens, for perioden som helhet snakke om en tendens til at flere har gjort seg opp en klar mening og at svarene slik sett har blitt mer polarisert, men denne tendensen er svak og langt fra konsistent mellom de enkelte observasjonsårene.

Figur 1. Svarfordelingen på spørsmålet: Tror du at folketrygdens utbetalinger vil være tilstrekkelige til å dekke dine behov når du en gang går av med pensjon, eller tror du at du vil komme til å trenge mer? Representativt utvalg av den yrkesaktive befolkning. Diverse år mellom 1993 og 2001. Prosent. Kilde: Norsk Monitor, MMI⁵



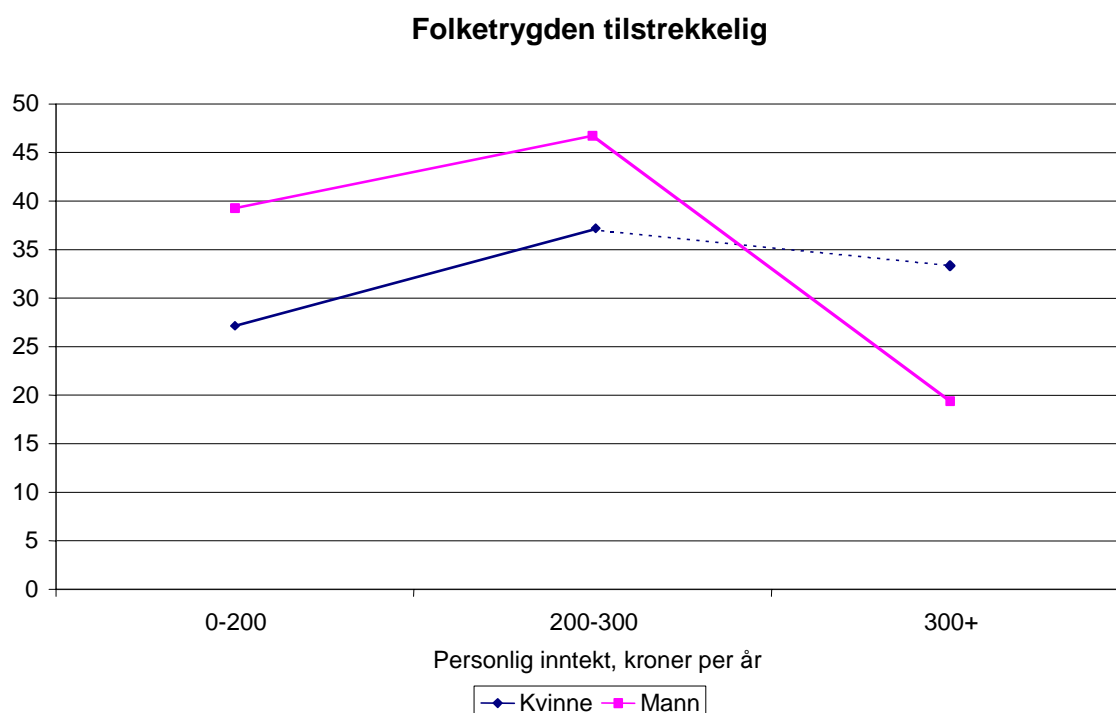
Den generelle stabiliteten for befolkningen i yrkesaktiv alder som helhet kan skjule variasjoner over tid for enkelte grupper. Vi har undersøkt om mønsteret varierer mellom kvinner og menn og mellom ulike aldersgrupper (se vedlegg). Det viser seg ikke å være tilfelle. Selv om grad av tilfredshet varierer etter kjønn og alder er det ingen klar tendens til økende eller minkende forskjeller over tid. Det er for eksempel ikke slik at økende misnøye blant kvinner veies opp av en motsatt tendens blant menn.

⁵ Grense for yrkesaktiv alder er her satt til 60 år. Utvalgsantall varierer mellom 1.700 og 2.900 personer.

IV.4. Hvem er utilfredse?

Hvilke segmenter av befolkningen opplever folketrygden som utilstrekkelig for å få dekket sine økonomiske behov i alderdommen? Vi søker å besvare dette spørsmålet ved hjelp av FAFO's undersøkelse fra 1998. Figur 2 viser andelen som oppgir at ytelsene fra folketrygden vil være tilstrekkelige etter kjønn og inntekt.

Figur 2: Andelen som oppgir at ytelsene fra folketrygden vil være tilstrekkelig for å dekke egne økonomiske behov i alderdommen. Utvalget oppdelt etter kjønn og brutto inntekt per år. N=783. Kilde: FAFO/Opinion 1998



Kvinner gir i mindre grad enn menn uttrykk for at folketrygdens ytelser vil være tilstrekkelig. Denne forskjellen mellom kjønnene gjør seg gjeldende både blant de som tjener opp til 200.000 kroner og blant de som tjener mellom 200.000 og 300.000 kroner. Kvinner som tjener mer enn 300.000 kroner tenderer til å være mer tilfredse med folketrygden enn menn, men denne tendensen er usikker på grunn av små tall. (Det er svært få kvinner i denne inntektskategorien.)

Sammenhengen med inntekt er kurvelineær. De med midlere inntekt har størst tilbøyelighet til å uttrykke at folketrygden vil være tilstrekkelig. Menn med inntekter over 300.000 kroner er minst tilfreds med folketrygden. Som vi har vært inne på tidligere måler ikke dette spørsmålet nødvendigvis oppfatninger av om folketrygden vil innfri sine forpliktelser. Det kan like gjerne fange opp en frustrasjon over det ytelsesnivået man er stilt i utsikt. Denne frustrasjonen kan være generell og frikoplet folketrygden som system, eller den kan knyttes til forventninger skapt av systemet. Sammenhengen med inntekt kan imidlertid tolkes i retning av at det er en viss forbindelse mellom systemets utforming og folks oppfatninger. Ut fra hvordan

folketrygden er bygd opp, er det ikke urimelig at de som tjener under 200.000 kroner gir uttrykk for tvil om folketrygdens ytelser vil være tilstrekkelig. De vil få minst fra folketrygden som pensjonister, fordi de har opparbeidet færre pensjonspoeng. De med inntekter over 300.000 kroner er på den andre siden i mindre grad standardsikret enn gruppen som tjener mellom 200.000 kroner og 3000.000 kroner. På grunn av taket for opptjening av pensjonspoeng får de både mindre igjen for sine pensjonsinnbetalinger og de vil oppleve et sterkere fall i inntekt som pensjonister. Kvinner med inntekter over 300.000 kroner bryter med denne fortolkningen, men her er tallene også svært usikre.

For å få et bredere bilde har vi foretatt en multivariat analyse, hvor vi i tillegg til kjønn og inntekt inkluderer alder, utdanning, yrkesstatus, sektor og om en er fagorganisert.

Tabell 3. Logistisk regressionsanalyse. Avhengig variabel: Folketrygdens ytelser tilstrekkelige. Kilde: FAFO/Opinion 1998.

Variabel (referansekategori)		
Kjønn (Mann)	Kvinne	-0,47**
Alder (45-59 år)	<30 år	-0,52*
	30-44 år	-0,63**
Utdanning (>6 år)	<3 år	-0,26
	3-6 år	-0,20
Yrkesstatus (Aktiv)	Passiv	0,79**
Sektor (Privat)	Offentlig	0,07
Personlig inntekt (200-300)	0-200	-0,46*
	>300	-1,07***
Fagorg. (Uorg).	LO	0,75**
	Andre	0,33
Konstantledd		0,02
Pseudo R² (Cox&Snell)		0,068
N		771

Resultatene er vist i tabell 3. For hver variabel er det valgt en referansekategori som angitt i parentes. Tallene i høyre kolonne viser de logistiske regresjonskoeffisientene. De angir effekten av å bytte ut referansekategorien (for eksempel mann) med den eller de øvrige kategorier på variabelen (for eksempel kvinne). Negative koeffisienter betyr at tilbøyeligheten til å si seg tilfreds med ytelsene fra folketrygden synker når man bytter referansekategorien ut med alternative verdier på den uavhengige variabelen, mens positive verdier betyr at tilbøyeligheten til å si seg tilfreds øker. Jo mer koeffisienten avviker fra 0, jo sterkere er effekten og jo større sjans er det for at effekten er signifikant.

Den negative koeffisienten for kjønn er klart signifikant. Kvinner er mindre tilbøyelige til å si seg tilfreds, selv om det er kontrollert for de øvrige variablene i modellen. Den kurvelineære sammenhengen med inntekt som vi så i figur 2, viser seg også å være klart signifikant i den multivariate analysen. Både lavinntektsgruppen og (i enda sterkere grad) høyinntektsgruppen er mindre tilfreds enn den midterste inntektsgruppen. Det er videre en signifikant sammenheng med alder, slik at tilfredsheten er størst i den eldste aldersgruppen. LO-organiserte har større tilbøyelighet til å si seg tilfreds med folketrygden enn uorganiserte lønnstakere, og yrkespassive er mer tilfredse med folketrygdens ytelser enn yrkesaktive – også når det er kontrollert for de øvrige variablene. Derimot har verken utdanning eller sektor noen selvstendig effekt.

V POLITISKE HOLDNINGER TIL FOLKETRYGDEN

Da folketrygden ble innført forutsatte man at den ville gjøre andre former for inntektssikring i alderdommen unødvendig. Grunnpensjonen sikret hele befolkningen en minimumsinntekt i alderdommen og tilleggspensjonen ivaretok hensynet til standardsikring. I litteraturen blir en slik konstruksjon framhevet som viktig for oppslutningen i befolkningen om det offentlige pensjonssystemet (Esping-Andersen og Korpi 1987, Korpi og Palme 1998). Det at alle får sine interesser ivare tatt gir alle et incentiv til å slutte opp om den. Folketrygden har imidlertid ikke fjernet markedet for private pensjoner (Langeland et. al. (1999), og som vi har sett gir en stor del av befolkningen uttrykk for at alderspensjonen fra folketrygden ikke vil være tilstrekkelig til å dekke deres økonomiske behov i alderdommen. Spørsmålet er om denne manglende tilfredshet med folketrygdens ytelser undergraver folketrygdens legitimitet. Er de som oppfatter folketrygdens ytelser som utilstrekkelige tilbøyelige til å gå inn for nedbygging av folketrygden? Ønsker de et sterkere privat ansvar og mindre overføringer gjennom det offentlige inntektssikringssystemet?

I FAFO's undersøkelse fra 1998 stilte man spørsmål om forholdet mellom offentlig og privat ansvar for inntektssikring: "Bør hovedtyngden av folks pensjonsinntekt også i fremtiden komme fra Folketrygden, eller mener du at det er riktig å la folk selv få ta et større ansvar for å sikre seg økonomisk i alderdommen?"

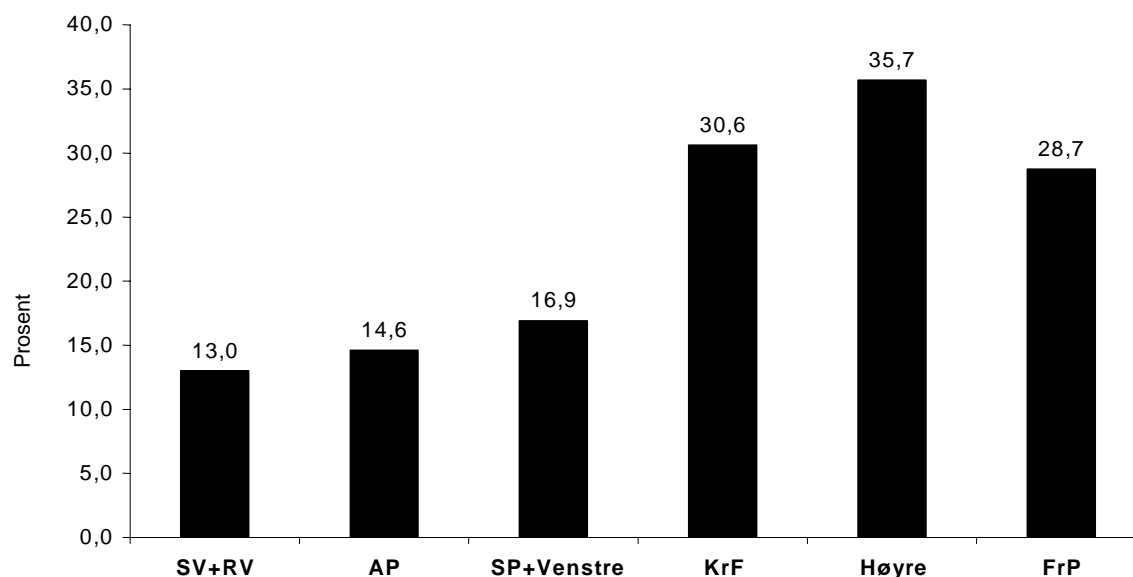
Tabell 4. Syn på privatisering av inntektssikring etter vurdering av om folketrygdens ytelser vil være tilstrekkelig. Prosent. Kilde: Kilde:FAFO/Opinion 1998.

	Folketrygdens ytelser vil være tilstrekkelige	
	Ja	Nei
Hovedtyngden bør komme fra folketrygden	72	73
Folk bør selv ta et større ansvar	22	19
Ikke sikker	6	8
Sum	100	100
N	249	508

Det er som vi ser ingen forskjell i holdning til folketrygden mellom de som opplever folketrygden som tilstrekkelig og de som opplever den som utilstrekkelig. I begge gruppene er det stor tilslutning til at hovedtyngden av folks pensjonsinntekt også i framtiden bør komme fra folketrygden. Vi har undersøkt om bildet endrer seg når vi kontrollerer for inntekt og alder. Det er ikke tilfelle.

Vi introduserte innledningsvis ideologiske hensyn som alternativ til egeninteresse for politiske holdninger til folketrygden. Forskning har vist at folks holdninger til offentlig velferdsytelser henger nært sammen med politisk orientering. Personer til venstre på den klassiske venstre/høyre-dimensjonen er mer positiv til velferdsstaten enn personer på høyresiden (Bay 1998, Aardal et. al. 1999). Mens venstre/høyre-dimensjonen sprang ut av konflikten mellom arbeid og kapital, blir det innenfor valgforskningen hevdet at synet på offentlig sektors rolle og omfang utgjør en stor del av innholdet i denne dimensjonen i dag. Vi skal forfølge denne hypotesen gjennom å undersøke sammenhengen mellom holdning til folketrygden og partistandpunkt. Forventningen er at motstanden mot privatisering er sterkest blant velgere som stemmer på sosialistiske partier.

Figur 3. Andel som mener at folk bør selv ta et større ansvar for sin egen økonomi i alderdommen. Fordelt etter partipreferanse. N=673



Figuren gir sterk støtte til denne hypotesen. Ytterpunktene utgjøres av velgere som stemmer på henholdsvis SV/RV og Høyre. 13 prosent av SV/RV-velgerne sier seg enig i at folk selv bør få et større ansvar for å sikre seg økonomisk i alderdommen, 36 prosent av Høyre-velgerne. Fremskrittspartiets velgere er mindre privatiseringsorienterte enn Høyre-velgerne. 29 prosent av disse er tilhengere av sterkere privatisering. Også i andre undersøkelser framstår Fremskrittsparti-velgere som sterkere forsvareere av dagens velferdsordninger enn Høyre-velgere (Bjørklund og Saglie 2000). En relativt stor andel av Kristelig Folkepartis velgere, 31 prosent, stiller seg positiv til sterkere privat ansvar. Det er imidlertid viktig å

påpeke at de innbyrdes forskjellene mellom velgerne til Høyre, FRP og KrF ikke er sterke nok (og utvalget ikke stort nok) til at de blir statistisk signifikante. Multivariate analyser, som ikke rapporteres nærmere her, viser at forskjellene mellom partiene til venstre og til høyre i det politiske spektrum er klart signifikante - også når det kontrolleres for strukturelle variabler som inntekt. De observerte forskjellene i utvalget mellom velgerne til Høyre og FrP blir ikke svekket ved kontroll for inntekt - men de er heller ikke i den multivariate analysen store nok til å være statistisk signifikante etter vanlige kriterier.

VI OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

To hovedspørsmål har ligget til grunn for diskusjon og analyser i dette notatet: 1) Er det en utbredt mistillit til folketrygdens pensjonssystem innenfor den norske opinionen, og har mistilliten tiltatt over tid? 2) Er det en sammenheng mellom tillit og folks politiske holdninger til folketrygdens pensjonssystem?

Tillit er mye framme i debatten om folketrygden, og blir ofte framholdt som en viktig forutsetning for den folkelige tilslutningen til det offentlige pensjonssystemet. Etter vår mening skjer det imidlertid ofte en sammenblanding av begrepet tillit med andre, riktignok innholdsmessig beslektede men likevel forskjellige, begreper. Vi har gjort et skille mellom tillit, tilfredshet og politisk oppslutning om folketrygden.

Selv om en legger en presis definisjon av tillit til grunn, er det ikke ukomplisert å operasjonalisere begrepet for å måle folks tillit til folketrygden. Det er vanskelig å stille spørsmål som entydig tapper forventninger til systemets evne til å innfri sine forpliktelser overfor den enkelte. De fleste spørsmålene som har vært stilt om dette temaet er formulert på en måte som gjør det vanskelig å skille mellom tillit til systemet og tilfredshet med nivået på de framtidige ytelsene fra folketrygden. Dette er det viktig å være oppmerksom på i fortolkningen av svarene.

Norske undersøkelser tyder på at flertallet av befolkningen fester lit til at folketrygden vil bestå; at den ikke vil bryte sammen. Andelen som fester lit til at folketrygden "vil innfri sine pensjonsløfter" har snarere økt enn avtatt over tid. På den andre siden er det en utbredt oppfatning i befolkningen at folketrygden ikke vil være tilstrekkelig til å dekke deres økonomiske behov i alderdommen. Folk flest bekymrer seg for inntektsnivået som alderspensjonist. Vi kan ikke lese ut av dataene hva som ligger bak denne bekymringen. Det kan være et generelt ønske om mer å rutte med enn det man er stilt i utsikt eller det kan avdekke en frustrasjon over at folketrygden, på tross av de intensjoner som lå til grunn da den ble etablert, ikke lenger har som ambisjon å sikre at folk flest opprettholder sitt tilvante inntektsnivå når de går av med alderspensjon. Den samlede bekymringen har i liten grad tiltatt over tid. I henhold til spørsmål stilt i Norsk Monitor er den viktigste endringen at andelen som er usikker i dette spørsmålet har avtatt over tid. Analysene viser at kvinner er mer bekymret for at folketrygden

vil være utilstrekkelig for å dekke deres økonomiske behov enn menn. De med midlere inntekter er mindre bekymret enn de med lave inntekter og de med høye inntekter.

Avslutningsvis har vi undersøkt om det er en sammenheng mellom folks tilfredshet med folketrygden og deres syn på om inntektssikringen i større grad bør gjøres til et privat ansvar. Bare et mindretall av befolkningen mener at folk selv i større grad bør ta et ansvar. Holdning til privatisering varierer ikke med grad av tilfredshet. Derimot henger det sammen med partipreferanse. Velgere som stemmer på sosialistiske partier er minst positive til privatisering av inntektssikringen.

Resultatene fra de norske undersøkelsene faller i hovedsak sammen med funn fra internasjonal forskning. I en rekke land er store deler av befolkningen bekymret for sine framtidige pensjonsinntekter. Samtidig er det i alle land stor oppslutning om offentlig inntektssikring.

Den sterke interessen for tillit i norsk pensjonsdebatt tilsier etter vår mening at den politiske eliten og andre sentrale opinionsledere etablerer en konsensus om forståelsen av begrepet tillit. En felles begrepsforståelse vil gjøre det lettere å føre en saklig debatt om politiske implikasjoner av og virkemidler for å oppnå tillit til folketrygden. Forskningen bør på sin side settes i stand til å utvikle valide og internasjonalt sammenlignbare mål på tillit, slik at man blir i stand til å overvåke utviklingen innenfor opinionen på dette viktige området.

LITTERATUR:

Bay, A-H. og E. Øverbye (1998). "Tillit til folketrygden?" NOU 1998: 10, s. 396 – 412.

Bay, A-H., K. Hagen, C. Riis og R. Sørensen (1999): *Konkurransesutsetting av velferdsstaten? Konsekvenser av anbudskonkurranser og fritt forbrukervalg*. Forskningsrapport Nr.7/1999, Sandvika: Handelshøyskolen BI

Bay, A-H. og O. Listhaug (1999): "Trygd og finansiering. Interessekonflikt mellom ytere og nytere?" *Tidsskrift for Velferdsforskning*. Vol.2, nr. 3, 1999, s. 135 –148.

Boeri, T, A. Börsch-Supan og G. Tabellini (2001). "Welfare state reform. A survey of what Europeans want". *Economic Policy*, April 2001

Dagbladet 25.februar 2002. "Stoler ikke på folketrygden"

Feldman, S. og J. R. Zaller (1992). "The Political Culture of Ambivalence;: Ideological Responses to the Welfare State." *American Journal of Political Science* 36, s. 268 – 307.

Esping – Andersen, G. og W. Korpi (1987). "From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy", i Erikson, R. et. al. (eds.). *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research*. New York:M.E. Sharpe

Flaa, J.E. og A. W. Pedersen (1999). *Sosial trygghet. Holdninger til ulikhet, pensjon og trygd*. Oslo: FAFO 35.

Gambetta, D. (1988): *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. Oxford: Basic Blackwell

Giddens, A. (1990): *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press

Giddens, A. (1991): *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the late Modern Age*. Cambridge: Polity Press

Goul-Andersen, J. (1993): "Sources of Welfare State Support in Denmark: Self-Interest or Way of Life", i Hansen, E. J. m.fl. (red.). *Welfare Trends in Scandinavian Countries*. New York: M.E. Sharpe

Gulbrandsen, T. (2001): "Makt og tillit". *Sosiologisk tidsskrift*. Nr. 4, 2001, årg. 9

Hicks, P. (2001): *Public Support for Retirement Income Reform*. Labour Market and Social Policy – Occasional Papers No 55. Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs. Employment, Labour and Social Affairs Committee

Jacobs, L. R. og R.Y. Shapiro (1998). *Myths and Misunderstandings About Public Opinion Toward Social Security: Knowledge, Support, and Reformism*. Paper prepared for the 10th Annual Conference of the National Academy of Social Insurance, January 29-30, 1998

Korpi, W. og J. Palme (1998): "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries". *American Sociological Review*, 1998, Vol. 63 (October:661-687)

Langeland, O., T. Bjørnskau, H.Lorentzen og A.W. Pedersen (1999). *Mellom frihet og fellesskap*. Det 21. århundrets velferdssamfunn. Oslo: FAFO - Tiden

Lewin, L. (1988): *Det gemensamma bästa. Om egeninteresset och allmänintresset i västerlandsk politik*. Borås: Carlssons Bokforlag

Luhmann, N. (1979): *Trust and Power*. Chichester, Wiley

Luhmann, N.(1988): "Familiarity, Confidence, Trust:Problems and Alternatives", i Gambetta, D. (red.): *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. Oxford, Basic Blackwell

Mansbridge, J.J. (1990): "The Rise and Fall of Self-Interest in the Explanation of Political Life", i Mansbridge, J.J. *Beyond Self-interest*. Chicago: The University of Chicago Press

Moen, K.O. (2001). Kommentar til Boeri, T., A. Börsch-Supran og G. Tabellini:"Welfare state reform. A survey of what Europeans want". *Economic Policy*, April 2001

Pedersen, A.W. (2002). Folketrygden: Hva skjedde med visjonen om 2/3 pensjonsdekning. Kommer i *Trygd og Pensjon* Nr. 4, 2002

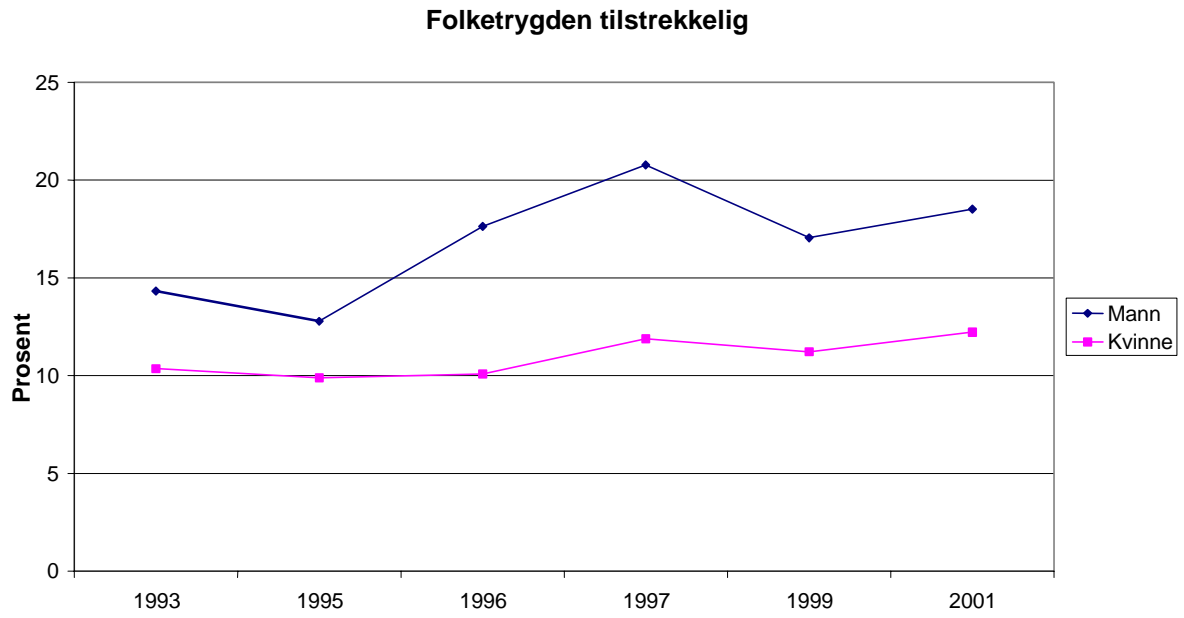
Pettersen, P.A. (1995): "The Welfare State: The Security Dimension", i Borre. O. og E. Scarbrough (red.) *The Scope of Government*. Oxford: Oxford University Press

Svallfors, S. (2001). "Kan man lita på välfärdsstaten? – Risk, tiltro och betalningsvilja i den svenske välfärdsopinionen 1997-2000", i. Fritzell, J. og J. Palme (red.) *Välfärdens finansiering och fördelning*. SOU 2001:57

Taylor-Gooby, P. (1995): "Who wants the Welfare State? Support for State Welfare in European Countries", i Svallfors, S.: *In the Eye of the Beholder. Opinions on Welfare and Justice in Comparative Perspective*. Umeå:Impello Säljstøtt

VEDLEGG

Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som oppgir at folketrygden vil være tilstrekkelig. Utvalget oppdelt etter kjønn. Diverse år mellom 1993 og 2001. Prosent. Kilde: Norsk Monitor, MMI⁶



⁶ Grense for yrkesaktiv alder er satt til 60 år. Utvalgsstørrelsene varierer fra om lag 1700 til 2900 respondenter.