

Privata och offentliga pensionsreformer i Norden – slut på folkpensionsmodellen?

REDAKTÖR: JOAKIM PALME

Privata och offentliga
pensionsreformer i Norden
– slut på folkpensionsmodellen?

REDAKTÖR: JOAKIM PALME

INNEHÅLL

Redaktörens förord	3
Niels Ploug: Det danska ålderspensionssystemet – ful ankunge eller vacker svan?	10
Stefán Ólafsson: Det isländska pensionssystemet – utseende och utsikter	33
Einar Øverbye: Norge: Mitt emellan den svenska och den danska pensionsmodellen	61
Olli Kangas: Offentligt och privat i finsk pensionspolitik	87
Författarna	103

REDAKTÖRENS FÖRORD

Pensionsforum har sedan det bildades tagit olika initiativ till att granska och belysa den svenska pensionsreformen. Ett sätt har varit att ge ett internationellt perspektiv på pensionsreformer. Forskare från olika länder har inbjudits att skriva om pensionsreformer i sina egna och andra länder. Det handlar om reformer av såväl lagstadgade som privata system och av förändringar som flyttat gränserna mellan privat och offentligt. Föreliggande skrift är den första av två antologier som Pensionsforum ger ut under hösten 2001. I nästa skrift – som har titeln *Pensionsreformer World Wide – Europa och Amerika möter åldrande befolkningar*, vidgar vi det geografiska perspektivet. Syftet med båda skrifterna är att ge perspektiv på den svenska reformen och visa att det finns olika handlingsalternativ till de utmaningarna som i flera viktiga avseenden är gemensamma för länderna.

Hur kommer då Norden in i det här perspektivet? Det finns hos många en föreställning om en gemensam nordisk välfärdsstatsmodell. Den inbegriper i allmänhet att länderna på de centrala socialpolitiska områdena är väldigt lika. Den stämmer på många områden. Ett sådant område är folkpensionstanken, dvs att alla över normal pensionsålder oavsett inkomst skall ha rätt till någon slags grundpension. På pensionsområdet har dock skillnaderna blivit större än på andra trygghetsområden och när det gäller de privata pensionerna är skillnaderna större än likheterna. Ett intressant

fenomen är att även när vi jämför de länder som haft närmast identiska pensioner, när det gäller de lagstadgade systemen, så är skillnaderna på det privata området stora. Det verkar alltså inte finnas något mekaniskt förhållande mellan offentlig och privat försäkring. Systemen fungerat inte som kommunicerande kärl. Låga offentliga förmåner kompenseras inte automatiskt av privata försäkringar, varken avtalade eller individuella. Förhållandevis generösa offentliga pensioner utesluter inte utbyggda privata alternativ vare sig på avtalsområdet eller på den individuella sidan.

Den här bilden av de nordiska ländernas likheter och skillnader väcker alltså intressanta frågor om förhållandet mellan offentliga och privata lösningar. Hur påverkar de offentliga systemens utformning de privata pensionernas omfattning och inriktning? Hur påverkar de privata systemen vad som händer på det lagstadgade området? Vilka faktorer påverkar avtalspensioner och andra pensioners omfattning vid sidan av vad som händer med de allmänna systemen? Hur ser en bra mix ut mellan privat och offentligt? Behöver vi mer offentliga eller mer privata pensioner i framtiden?

Den här skriften innehåller fyra fallstudier om pensionsreformer och den offentligt-privata mixen i våra nordiska grannländer. Den innehåller inte svaren på alla de frågor som ställdes ovan. De olika fallen ger dock vissa idéer om hur man skulle kunna besvara dem men jag skulle vilja hävda att svaren inte bara är beroende av tekniska lösningar utan också är beroende av våra värderingar. Där är var och en sin egen expert.

Den första studien behandlar det danska fallet och är skrivet av forskningsledare Niels Ploug. Han är verksam vid det danska

Socialforskningsinstitutet (SFI) och har lett flera stora forskningsprojekt kring välfärdsstat och välfärdsstatsreformer i ett jämförande europeiskt perspektiv. Danmark är en av de verkliga pionjärerna i den pensionspolitiska världshistorien. Bara två år efter Bismarcks legendariska pensionslag i Tyskland 1889 så stiftade Danmark en pensionslag som kom att ge stora grupper ekonomiskt stöd under ålderdomen. Här finns nog embryot till folkpensionsmodellen. Istället för att som i Tyskland följa försäkringsprincipen och relatera förmåner till inbetalda avgifter byggde den danska modellen på inslag av inkomstprövning men som till skillnad från den gamla fattigvården inte var så strikt att bara de helt utblottade fick del av det offentliga stödet. Danmark följde under efterkrigstiden det svenska exemplet och avskaffade inkomstprövningen. Det danska ATP-systemet följde dock inte som i Sverige inkomstbortfallsprincipen utan blev bara relaterat till antalet tjänsteår. Vid sidan växte olika former av privata pensioner i betydelse men med blygsam täckning av den förvärvsarbetande befolkningen. Det system som sent omsider kom till för att sörja för inkomsttryggheten är avtalsbaserat och fonderat, och i linje med rekommendationer från bl a Världsbanken. Det är det som Ploug alluderar på när han frågar om det danska systemet gått från att vara en ful ankunge till att bli en vacker svan. Har han rätt? Läsaren får döma själv.

Stefán Ólafsson, sociolog på universitetet i Reykjavik men utbildad i Oxford, skriver om Island där väldigt många jobbar långt längre än vad vi vant oss vid i Sverige. Pensionsforum kommer i en annan skrift att uppmärksamma den isländska utvecklingen just i detta avseendet just därför att den avviker på ett så intressant sätt

från de andra västländerna. Òlafssons studie har emellertid huvudfokus riktat mot utformningen av pensionerna och de andra trygghetssystemen. Det danska arvet har satt sina tydliga spår i det isländska pensionssystemet. Fast inslagen av inkomstprövning är mycket tydligare. Samtidigt var islänningarna mer framgångsrika när det gäller att förhandla fram omfattande avtalslösningar. Det gör att man på det här området ligger före danskarna. Det bidrar å andra sidan att trycket mot att fullt ut inkomstpröva folkpensionerna är hårt. När jag var på Island på en konferens om välfärdsstatens framtid, lanserade Stefán Òlafsson den intressanta idén att islänningarna borde fondera de medel som man skulle få vid utförsäljningen av statliga företag och använda avkastningen för att rädda folkpensionstanken. En idé som borde kunna exporteras.

Det tredje bidraget tar upp Norge, som har det offentliga system som mest påminner om det gamla svenska systemet. Fast det är en billigare kopia om vi skall tro författaren till kapitlet, Einar Øverbye. Det finns all anledning att tro på Øverbye i det här fallet. Han är inte bara välrenommerad seniorforskare från NOVA, det största samhällsvetenskapliga forskningsinstitutet i Norge, han har också skrivit om såväl de offentliga systemen som privata försäkringar (f f a på avtalsområdet) i de nordiska länderna. Han är dessutom en spindel i nätet för ett internationellt nätverk av forskare som sysslar med avtalspensionsfrågor. Norge var en verklig senkomling när det gäller att lagstifta om pensioner och följde den danska modellen med inslag av inkomstprövning men hade också stor kommunal variation. På slutet av 50-talet avskaffade man inkomstprövningen. Det norska fallet visar att den politiska bakgrunden för

det norska systemet är olikt den svenska trots den stora likheten med både folkpension och ATP. Det visar sig också att de privata pensionerna ser mycket annorlunda ut i Norge. Dessutom har de förändringar man gjort för att kontrollera utgiftsutvecklingen i framtiden gjort att ATP-delen i systemet försvagats och att man rör sig mot en starkare betoning av folkpensionerna och grundtryggheten. Därför menar Øverbye att Norge idag pensionspolitiskt befinner sig mellan Danmark och Sverige.

Det finska fallet skildras av professor Olli Kangas från Socialpolitiska institutionen vid Åbo universitet som inte bara forskar kring den offentligt privata mixen i ett komparativt perspektiv utan också har bott och arbetat i Sverige under långa perioder. Kangas har skrivit om mixen mellan privata och offentliga trygghetssystem, bl a på pensionsområdet. Han har också skrivit om attityder till olika socialpolitiska program i ett jämförande perspektiv. Kangas visar att det finns uppenbara paralleller mellan Finland och Sverige när det gäller pensionerna. Visserligen var Finland en riktig senkomling med att lagstifta, men man försökte på 1930-talet att införa en fullt fonderad lösning, något som också ingått i den svenska folkpensionslagen från 1913. Systemet var dock otillräckligt och på mitten av 1950-talet slog Finland i på folkpensionslinjen. Det finska tilläggspensionerna blev dock annorlunda. Visserligen är de lagstadgade och obligatoriska men administrationen och fonderingen är privat. Man har heller inget tak på vare sig avgifts- eller förmåns- sidan. Rent privata pensioner har en blygsam omfattning. När det gäller samordningen mellan grundtrygghet och inkomstbortfall följer den svenska pensionsreformen det finska exemplet.

Det är måhända för tidigt att räkna ut de nordiska länderna som framgångsrika välfärdsstater, även om professor Kangas kanske hade rätt när han för några år sedan vid en nordisk socialpolitisk konferens hävdade att ”de nordiska välfärdsstaterna redan hade sin mest lysande framtid bakom sig”. Det väckte stor irritation i vissa delar av församlingen den gången. Det verkar dock inte vara förhastat att påstå att folkpensionsmodellen har sett sina bästa dagar. På slutet av 50-talet var det de enhetliga pensionerna utan behovsprövning som var normen. Idag har de inkomstrelaterade pensionerna blivit helt dominerande inte bara i Finland och Sverige, utan än så länge också i Norge. I Danmark och på Island hotas folkpensionerna inte av de lagstadgade inkomstrelaterade pensionerna utan av inkomstprövning i olika former och här utgör de växande avtalspensioner ett potentiellt hot. I Finland och Sverige har man också diskuterat om garantipensionen skall prövas mot andra inkomster än de lagstadgade pensionerna. I Sverige väckte blotta tanken en stor folkstorm i mitten på 1990-talet. Men är detta en garanti för att ingen skall komma med förslag i den riktningen i framtiden?

Det är måhända fortfarande så att de nordiska länderna bildar en egen klunga i ett vidare europeiskt och internationellt perspektiv. Grundtryggheten är bättre än på andra håll, och inkomstfattigdomen bland de äldre är lägre än i länder som inte följt folkpensionsmodellen. Det faktum att förändringarna på senare tid i såväl de offentliga som de privata systemen ökat snarare än minskat skillnaderna mellan de nordiska länderna talar för ökade skillnader i framtiden, och möjligen för att den nordiska modellen på det här området blir en historisk parentes. Men det får alltså framtiden utvisa.

Den svenska pensionsreformen liksom förändringarna i de övriga nordiska länderna aktualiserar frågorna kring förhållandet mellan offentliga och privata pensioner. Blir behoven större av privata pensioner? Vilken roll skall avtalen spela? Kan individuell försäkring lösa trygghetsproblemen? Vad händer med min allmänna pension om jag pensionssparar? Vem skall kontrollera pensionskapitalet? Vad är en bra mix mellan privat och offentligt? Om den här skriften kan stimulera en diskussion kring dessa frågor har den lyckats med sitt syfte.

Vällingby, september 2001

Joakim Palme

DET DANSKA ÅLDERSPENSIONSSYSTEMET – FUL ANKUNGE ELLER VACKER SVAN?

Av Niels Ploug

Introduktion

Det danska ålderspensionssystemet av idag har – och har alltid haft – en annan konstruktion än pensionssystemen i övriga nordiska länder. I detta kapitel genomgås utvecklingen i det danska ålderspensionssystemet. Det redogörs också för hur den senaste utbyggnaden av systemet med arbetsmarknadspensionsordningar för den privata arbetsmarknaden bara varit möjlig genom att delar av fackföreningsrörelsen har brutit med de pensionssystemsprinciper, som de tidigare kämpade för att uppnå. Dessutom görs en genomgång av existerande danska ålderspensionssystem, som visar att ett fondbaserat sparande är ett mycket framträdande i det danska pensionssystemet. Därför har den pensionspolitiska debatten i dagens Danmark en annorlunda karaktär än i andra länder. I Danmark finns inget behov av en omfattande reformering av folkpensionen – däremot görs ansträngningar för att möta pressen som en ökande andel äldre i befolkningen utgör för de offentliga finanserna, genom att reducera tillgången på andra offentligt finansierade ordningar.

De enskilda delarna i det danska respektive svenska pensionssystemet ser likadana ut. Men det finns skillnader i hur de används. I

Danmark är den statliga folkpensionen det viktigaste elementet i pensionssystemet, medan den danska ATP-ordningens betydelse är långt mer begränsad än den är i Sverige. Både i Danmark och Sverige är avtalsbaserade så kallade arbetsmarknadspensionsordningar relativt utbredda. Men också på detta område finns en skillnad i hur de används. Arbetsmarknadspensionerna spelar en långt större roll för framtidens pensionärer i Danmark än de gör för svenska pensionärer. Det danska systemet är således ett exempel på en pensionsmodell som innehåller samma element som den svenska modellen, men där man lägger olika vikt vid dessa element. Dessa val har betydelse för pensionssystemets täckningsgrad i befolkningen och för samspelet mellan systemets olika delar. På så sätt kan man både från svenskt och danskt håll använda varandra som exempel på pensionspolitiska resultat och möjligheter som hade varit möjliga om man hade gjort ett annat val.

Det danska ålderspensionens utveckling

Grunden i det danska ålderspensionssystemet lades genom att två lagar – *ålderdomsförsörjningslagen* och *revisionen av fattiglagen* antogs år 1891. Med dessa lagar urskiljdes personer över 69 år som en särskilt grupp ”värdigt behövande”, med möjligheten att få ett offentligt behovsprövat ålderdomsbidrag. Denna ordning var till en början en blandning av ett behovsprövat bidrag och en socialförsäkring. Den hade således det subjektiva bedömningskriteriet gemensamt med det behovsprövade bidraget, men skulle istället visa sig vara en socialförsäkringsordning i sin linda.

Lagen från 1891 vilade på en rad principer av vilka många fortfarande har betydelse i dansk pensionslagstiftning. Möjligheten att få

pension var vid denna tid betingat av medborgarskapet – vilket på sätt och vis fortfarande är tillfället – men i och med Danmarks inträdelse i EU 1973 ändrades principen till ett boendekriterium. Pensionen finansierades genom generella skatter och vilade på en ”pay-as-you-go” princip, vilket gäller även idag. Ordningen byggde dessutom på en decentraliserad, kommunal administration med ett statligt finansieringsbidrag, något som också gäller idag. Kort sagt skapades grundstrukturen i det som senare kom att bli den danska välfärdsstaten med 1891 års ålderdomsförsörjningslag.

Principerna i lagen från 1891 innebar att man skapade ett pensionssystem med en rad frihetsgrader i förhållande till de pensionspolitiska problemen. Det gällde både de problem som fanns vid systemets etablering och de problem som är aktuella idag. Den generella skattefinansieringen och förmånernas storleksordning utan hänsyn till tidigare inkomst, betydde att pensionssystemets inkomst- och utgiftssida fungerade oberoende av arbetsmarknadens förhållanden. Systemet finansierades av en generell skatt, inte en öronmärkt skatt för löntagarna, och pensionen fastställdes oberoende av förmånsmottagarens tidigare inkomstförhållanden. Med en avgränsning av målgruppen till att endast gälla danska medborgare undgick man besvärliga avgränsningar mellan olika grupper i samhället – och på arbetsmarknaden – däribland svårigheter som följd av social rörlighet – och samtidigt säkrades kvinnorna en självständig rätt till pension, oberoende av deras arbetsmarknadsförankring och oberoende av deras make/maka. Ett förhållande som inte bara har en historisk betydelse. Samtidigt blev kommunernas centrala roll i dansk pensionspolitik och i dansk socialpolitik fastlagd – en roll som i hög grad gör sig gällande även idag.

Med dessa principer för utformandet av ett ålderspensionssystem blev Danmark föregångare för en pensionsmodell som kan ses som ett alternativ till den tyska arbetsmarknadsbaserade pensionsmodellen, införd i Tyskland på 1880-talet. Pensionssystem som byggde på de ”danska” principerna infördes på Nya Zeeland 1898, i New South Wales i Australien 1900 och i England 1908.

Den innehållsmässigt viktigaste förändringen av ålderspensionsslagstiftningen under tiden före andra världskriget genomfördes i 1922 års lagändring, där det behovsprövade ålderdomsbidraget ändrades till en rättsligt reglerad åldersränta, med en lagligt reglerad förmånsstorlek. Den i danska sammanhang berömda socialreformen av 1993 – Steinckes socialreform, uppkallad efter dåvarande statsminister – ändrade inte principerna som låg bakom lagen från 1922, men lättade på en rad moträkningsregler, vilka gjorde det möjligt för fler att få åldersränta.

Den pensionspolitiska utvecklingen under efterkrigstiden har gått i ett snabbt tempo och kännetecknas av långt fler varianter av pensionssystemet än som tidigare varit fallet.

Utvecklingen av det grundläggande pensionssystem som behandlats ovan föregicks av ett långvarigt utskottsarbete – mellan 1948 till 1955. Resultatet blev folkpensionens lagliga införande år 1956. Förmånen ändrade således namn från åldersränta till folkpension. I realiteten betydde ”folkpension till alla” att ett särskilt fastsatt minsta belopp, av blygsam storlek, skulle utbetalas till alla från fyllda 67 år – undantaget tjänstemän. Nästa stora förändring inföll 1964 då man beslutade att fram till 1970 gradvis införa en enhetlig, allmän folkpension till alla. Och därigenom hade man i stora drag nått målet för utvecklingen av ett grundläggande, skattefinansierat –

och fortfarande mycket viktigt – element i det danska pensionssystemet. Men samtidigt påbörjades utvecklingen av nya, supplerande pensionssystem.

1964 infördes genom lagstifning den danska versionen av Arbetsmarknadens tilläggspension – ATP. Det är en ordning som på många sätt skiljer sig från det svenska systemet med samma namn, dels genom att bestå av ett fondbaserat sparande, dels genom att vara ekonomiskt långt mindre omfattande. ATP-systemet finansieras genom löpande, månatliga inbetalningar, vars storlek är beroende av inbetalarens arbetstid. Fastän den danska ATP-pensionen på inga villkor spelar den roll i det danska pensionssystemet som ATP-ordningen i Sverige, ska man inte underskatta dess betydelse i danska sammanhang, dels som ett icke obetydligt supplement till folkpensionen för de grupper som har varit med ”hela vägen”, och dels som ett system som på senare tid har kommit att spela en roll som supplerande pensionssystem för danskar med offentlig försörjning (se nedan).

Inspirerade bl a av utvecklingen i övriga nordiska länder arbetade man från mitten av 1960-talet med en idé om införandet av en ”inkomstrelaterad tilläggspension” – ITP. Det var tal om ett förslag till pensionssystem som skulle ha kommit att likna det svenska ATP-systemet, anpassat till danska förhållanden. Av politiska grunder framlades emellertid aldrig något förslag om införandet av ett ITP-system i Danmark – i och med detta dog idén om att utveckla ett universellt danskt supplerande pensionssystem som täckte alla på arbetsmarknaden. En av grunderna till att denna supplerande pensionsfråga var mindre brännande i Danmark än i övriga nordiska länder var att den danska folkpensionen var högre än övriga länder.

Det är emellertid intressant att notera att samtidigt som idén om ett generellt, inkomstbaserat, supplerande pensionssystem avvisades av det politiska systemet infördes via ämbetsverkens roll som förhandlare på arbetsmarknaden, i deras funktion som arbetsgivare för de offentligt anställda, ett supplerande pensionssystem, vars utformning och principer 20 år senare skulle visa sig ge riktlinjer för utvecklingen av det samlade danska pensionssystemet.

Genom den offentliga sektorns kraftiga tillväxt under 1960-talet uppstod en önskan att inte fortsätta att anställa stora grupper på den offentliga arbetsmarknaden – t ex lärare, sjuksköterskor och, vad man i Danmark kallar, allmänna ämbetsmän utan chefsbefogenheter som tjänstemän. En tjänstemannadominerad offentlig arbetsmarknad av den storlek det var tal om skulle ha varit mycket oflexibel, bl a på grund av det anställningsskydd danska tjänstemän omfattas av. Något av priset för att få dessa grupper på den offentliga arbetsmarknaden med på denna förändring var att tillförsäkra dem ett annat av tjänstemansanställningens egenskaper – nämligen en inkomstrelaterad pensionsordning. Resultatet blev en rad fackföreningsstyrda pensionsfonder baserade på ”pay-as-you-go” principen.

Härigenom skulle det visa sig att grunderna för det differentierade, supplerande pensionssystemet, byggt på ett fondbaserat sparande och styrt av arbetsmarknades parter, var lagt – med tiden utvecklade sig detta, vid sidan av folkpensionen och ATP-pensionen, till en tredje viktig grundsten i det danska pensionssystemet. Till detta tillkommer naturligtvis också i Danmark som i andra länder ett inslag av individuella pensionsordningar, byggda på privat sparande med skattefördelar.

När ålderdomsförmånen infördes 1891 omfattades cirka 30 procent av målgruppen. Idag är så gott som alla äldre i Danmark berättigade till folkpension. Sett över perioden 1906 till 1998 har den genomsnittligt utbetalda pensionen vuxit mer än dubbelt så snabbt som årslönen för en utbildad arbetare (Regeringen 2000:30).

Ändringar i pensionspolitiska hållningar i Danmark – och i pensionssystemet

Under många år fanns i Danmark en stor uppslutning kring idén om ett enkelt och gemensamt pensionssystem för hela befolkningen. 1890 sade en framträdande politiker från partiet Venstre, i en diskussion som föregick antagandet av ålderdomsförsörjningslagen 1891, som en kommentar till det tyska ålderspensionssystemet – etablerat under 1800-talet:

*”Hur många nya ämbetsmän kommer inte att behövas, om vi skulle införa detta tungt arbetande maskineri, med särskilda försäkringskon-
ton för varenda arbetare och människa här i landet, med kontroll,
belåning och lönegrader... Bara tyska professorers och byråkraters hjär-
nor skulle kunna tänka ut något liknande.”* (här citerat från Petersen,
1985:64)

Utöver byråkratin fanns vid denna tid också en oro för det inflytande ett fondbaserat pensionssystem skulle få på kapitalmarknaden.

Tiden efter andra världskriget fruktade bl a de borgerliga partierna den makt som en, helt eller delvis, politiskt styrd pensionsfond skulle kunna få på kapitalmarknaden och över investeringarna i näringslivet; denna fruktan bromsade den pensionspolitiska utvecklingen i Danmark. En socialdemokratisk motvilja att bidra till utvecklingen av ett pensionssystem vars grundprincip bl a är att

inkomstskillnaderna på arbetsmarknaden avspeglas i ålderspensionärernas inkomster hade också en hämmande effekt. Dessa förbehåll var avgörande för att det inte gick att införa ett universellt, inkomstrelaterat, supplerande pensionssystem – ITP-systemet – i slutet av 1960-talet.

Det är därför intressant att undersöka orsaken till att man i Danmark på senare tid, såväl med borgerligt som socialdemokratiskt stöd, har utvecklat ett av de mest omfattande fondbaserade pensionssystemen – med principer som säkrar att pensionerna i hög grad kommer att spegla inte bara arbetsmarknadens inkomstskillnader, men också de skillnader i arbetsmarknadsanknytningens omfattning. Det kan dessutom komma att spela stor roll för den samlade pensionen i ett system, som inte tillnärmelsevis säkrar supplerande pensionsinbetalningar för folk med sin försörjning från offentliga bidrag, jämfört med nivån för människor med arbete. Ett system som också bryter med den universella princip som tidigare har haft en så stor betydelse i dansk pensionspolitik.

Två avgörande olikheter i villkor ingick i den danska utvecklingen under 1980-talet – dessa förde fram till det nuvarande pensionssystemet:

1. Den första handlar om skillnaden mellan dem som omfattades av en inkomstrelaterad, supplerande pensionsordning och de som inte omfattades av denna ordning. För breda grupper på arbetsmarknaden fanns i stor utsträckning en skillnad mellan offentligt anställda som, mot bakgrund av ovan skisserade utveckling, omfattades av en ordning, och privatanställda som i regel *inte* omfattades av en ordning.

2. Den andra skillnaden var de inkomstklyftor som skulle ha uppstått bland framtidens pensionärer om man hade valt att satsa på ett inkomstrelaterat pensionssystem.

Till bakgrunden hör också det underskott i betalningsbalansen som hade blivit ett av dansk ekonomis tydligaste kännetecken och som kunde fira sitt 25-årsjubileum 1989. Dessutom ingick två förhållanden i arbetsmarknadens utveckling som bakomliggande förutsättningar för ändringarna i pensionssystemet.

1. Slutsatsen av debatten om införandet av ett inkomstrelaterat pensionssystem i slutet av 1960-talet – ITP-systemet – var att de problem som hade kunnat förutses skulle kunna lösas inom existerande pensionssystem. Det man inte hade förutsett var den våldsam stigrande yrkesfrekvensen hos kvinnor. Med denna försvann en av de grundläggande förutsättningarna bakom folkpensionssystemet, nämligen förutsättningen att danska hushåll bara hade en förvärvsinkomst. Om detta hade varit fallet skulle folkpensionen till båda parter i hushållet ha utgjort en rimlig inkomstnivå för pensionärshushållet. Men under 1970-talet utvecklades de danska hushållen till att bli hushåll med två inkomster.
2. Till mitten av 1980-talet hade avtalsförhandlingarna på den danska arbetsmarknaden varit centraliserade. Förhandlingarna fördes mellan huvudorganisationerna på arbetsmarknaden – *Dansk Arbejdsgiverforening (DA)* och *Landsorganisationen (LO)*. Det innebar att de fackföreningar vars medlemmar hade störst problem i förhållande till folkpensionen, d v s fackföreningar för

arbetare med högre lön, inte kunde satsa på en pensionslösning enbart för deras medlemmar. Fackföreningsrörelsen satsade på en samlad lösning för hela arbetsmarknaden med en central pensionsfond. 1987 blev avtalsförhandlingarna decentraliserade och vägen var därmed lagd för avtal som endast täckte delar av arbetsmarknaden.

1985 lade danska LO fram ett förslag till pensionsreform. Förslaget gick ut på att introducera en central, fondbaserad arbetsmarknads-pensionsordning för alla på arbetsmarknaden. Medel som sattes av till pension skulle samlas i en central fond, styrd av löntagarna. Målet med detta förslag var att få gjort något åt den första ”olikheten” – den mellan dem som hade en ordning och dem som ingen ordning hade. Förslaget möttes dock av ett stort motstånd från politisk sida och från danska arbetsgivarföreningen, som bl a hade stora invändningar mot en central fond.

Samtidigt kallade en rad centrala personer inom socialdemokratien till kamp mot arbetsmarknadspensionerna. Motståndet byggde på den andra ”olikheten” – alltså de förhållanden som skulle uppstå bland pensionärer i framtiden. Som ett alternativ föreslogs istället att man företog en utbyggnad av folkpensionen. Det skulle också betyda, sades som extra argument, att de grupper som hade bidragit till välfärdssamhällets utformning och som inte skulle få glädje av en pensionsordning byggd på ett fondbaserat sparande under uppbyggnadsfasen, direkt skulle kunna ha glädje av en förhöjning av folkpensionen.

1988 påbörjade regeringen ett större utredningsarbete om möjligheter och modeller för ett införande av en arbetsmarknadspen-

sionsordning byggd på ett fondbaserat sparande. Det framgår relativt klart av detta mycket omfattande arbete att underskottet i betalningsbalansen spelade en viktig roll i de överväganden man gjorde av vad som ansågs vara en önskvärd lösning på pensionsproblemet.

Detta utredningsarbete visade emellertid också att det var medelinkomstgrupper utan en supplerande pensionsordning som skulle få störst problem om de enbart hade att klara sig med folkpension och ATP. Grupper med en lägre inkomst var däremot ganska väl säkrade av den relativt höga nivån på den danska folkpensionen.

Detta utredningsarbete visade således mycket klart vilka grupper i samhället – och då särskilt på den privata arbetsmarknaden – som sackade efter på pensionsområdet. Avgörande för vidare utveckling var att man innan detta omfattande utredningsarbete, genom ett trepartsavtal, mellan regeringen, arbetsgivare och arbetstagarer, nådde konsensus om en strävan efter en decentraliserad modell på pensionsområdet. Detta var ett klart avsteg från de hållningar som några år tidigare varit framlagda i LO:s pensionsförslag.

Första genombrottet för de nya pensionsordningarna kom vid avtalsförhandlingarna 1989, där man säkrade en pensionsordning till lågutbildad offentligt anställd personal. På den privata arbetsmarknaden var förhandlingarna så kallade ”halva-vägen-förhandlingar”, där möjligheten att förhandla om införandet av en ny pensionsordning saknades. Detta skedde därför först vid avtalsförhandlingarna 1991.

Det är därför inte överraskande att genombrottet på det privata området kom i förbindelse med en avtalsrörelse – avtalsrörelsen 1991 – från en mycket centralt placerad medelinkomstgrupp, näm-

ligen metallarbetarna, som traditionellt står mycket starkt i dansk fackföreningsrörelse och är de som ofta slår an tonen genom att avsluta sina förhandlingar först, varefter andra områden i stor utsträckning kopierar deras avtal.

Avtalet kunde inte skrivas under utan hårda diskussioner mellan metallarbetarnas förhandlare och LO:s ledning om den mera precisa utformningen av ordningen, men det avgörande är att detta avtal blev ett genombrott för avtal inom andra delar av den privata arbetsmarknaden. Efter avtalet på metallområdet ingick en stor del av de andra förbunden under LO motsvarande avtal – därmed var grunden lagd för det decentrala och fackföreningsrelaterade ålderspensionssystemet av idag.

När man jämför de pensionspolitiska hållningarna i debatten under 1960-talet och 1980-talet blir det tydligt att det särskilt är delar av fackföreningsrörelsen som ändrat pensionspolitisk hållning och därmed banat väg för ett genombrott i uppgörelsen om det supplerande pensionssystemet. Och det var bara genom att man hade avvisat det pensionsreformförslag som LO hade lagt fram 1985 som det blev ett avtal. Under mellanliggande period hade det blivit klart att en central pensionsordning byggd på ett fondbaserat sparande för alla på arbetsmarknaden inte hade kunnat genomföras. Det tog metallarbetarna konsekvensen av genom sin hållning i avtalsförhandlingarna 1991.

Utän att det i efterhand på allvar har framgått, varken av den socialpolitiska debatten i Danmark eller i den internationella beskrivningen av den danska välfärdsstaten, så var det tal om ett markant brott med två principer som har hävdats som väsentliga i pensionsdiskussionen i Danmark i mer än 100 år. För det första

bröt man med principen om lika pension för alla. För det andra bröt man med principen om universalism. De danska arbetsmarknadspensionerna omfattar per definition inte alla på den danska arbetsmarknaden. De omfattar – efter närmare bestämda regler om anciennitet – endast den del av danska löntagare som omfattas av kollektivavtal.

Det danska ålderspensionssystemets utformning och utbredning¹

Efter att i stora drag ha redogjort för utvecklingen av det danska ålderspensionssystemet och bakgrunden för denna utveckling följer härmed en beskrivning av det nuvarande systemets olika element. Folkpensionen, ATP och arbetsmarknadspensionerna har nämnts – men det ingår en rad andra viktiga element i systemet. En översikt av elementen i det danska ålderspensionssystemet finns i *Tabell 1*.

Folkpensionen är fortfarande det viktigaste elementet i det danska ålderspensionssystemet. Fastän det under en rad år har byggts upp supplerande pensionsordningar byggda på sparandes, så utgör folkpensionen idag – och under kommande tio år – den mest väsentliga delen av inkomsten för huvudelen av folkpensionärerna. Folkpensionen finansieras av löpande skatteinbetalningar och utbetalas med ett grundbelopp på 49 560 danska kronor (dkr) och ett pensionstillägg på 49 140 dkr². Grundbeloppet utbetalas till alla som inte har en arbetsinkomst. Om ens arbetsinkomst överstiger

¹ Pensionsbolaget "PensionSelskaberne" tackas för att de bidragit med en del av de data, som ingår i detta avsnitt.

² För gifta/samlevande är pensionstillägget 22 536 dkr.

Tabell 1. Element i det danska ålderspensionssystemet

Ordning	Finansiering	Omfördelning	Utbetalning
Folkpension	Via skatt	-	Livslång förmån
ATP	Sparande	Ja	Livslång förmån ränta/engångsbelopp
Arbetsmarknads- pension	Sparande	Nej	
Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD)	Sparande	Nej	Engångsbelopp
Midlertidig pensions- Opsparing (DMP)	Sparande	Nej	Engångsbelopp
Särskilt Pensions- sparande	Sparande	Ja	Löpande i 10 steg

Källa: Utarbetad efter Regeringen 2000:70.

210 600 dkr nedtrappas grundbeloppet med 30 procent. Grundbeloppet bortfaller om ens arbetsinkomst överstiger 375 700 dkr. Pensionstillägget är inkomstberoende och nedtrappas med 30 procent om ens inkomst överstiger 46 400 dkr. Det bortfaller vid en inkomst på 210 100³. Folkpensionen är skattepliktig. Så gott som alla äldre danskar får folkpension. En mycket liten del av de äldre har dock antingen så höga inkomster vid sidan av pensionen, eller har inte varit bosatta tillräckligt länge i Danmark, så att de därför får en mycket liten folkpension, eller ingen alls.

³ Dessa siffror gäller för ensamstående, för gifta/samlevande är schablonavdraget 93 200 dkr medan bortfallsgränsen är 168 300 dkr.

Inkomstgränserna för nedtrappningen av folkpensionsnivån är på en så förhållandevis hög nivå att det inte har givit anledning till några diskussioner. När folkpensionen diskuteras beror det ofta på att politiska organisationer, och då särskilt politiska ungdomsorganisationer – från tid till annan reser frågan om det också i framtiden kommer att finnas pengar till, och behov av, folkpension åt alla.

Arbetsmarknadens Tilläggspension (ATP) är en obligatorisk, lagstadgad pensionsordning för alla löntagare. Bidraget hänger samman med inbetalarens arbetstid per vecka. Sedan 1996 betalar också löntagare med arbetslöshetsersättning, sjukpenning, socialbidrag och yrkesinriktad rehabilitering mm. ATP-pensionen utgör 19 000 dkr per år om man har betalat ”full pott” sedan ordningens början 1964. ATP-fondens samlade tillgångar var vid utgången av 1999 229 miljarder danska kronor, motsvarande 19 procent av bruttonationalprodukten.

Arbetsmarknadspensionsordningarna består av en rad pensionskassor, som är organiserade som livförsäkringsbolag, upprättade och ägda av arbetsmarknadens parter. De omfattar i regel en eller flera avtalsområden, vilka är knutna till en fackförening. En rad av kassorna är sk gamla kassor som upprättades i och med genombrottet för arbetsmarknadspensioner i den offentliga sektorn i slutet av 1960-talet – eller tidigare. Medan de övriga har tillkommit i förbindelse med genombrottet på den privata arbetsmarknaden i början av 1990-talet.

I de gamla ordningarna utgör bidraget antingen 12 eller 15 procent av lönen⁴. De nya ordningarna startade 1993 med en bidragsprocent på 0,9. Vid de senaste avtalsförhandlingarna har man

ingått ett avtal som höjer bidraget till nio procent år 2003. En tredjedel av bidraget betalas av löntagaren, medan resterande två tredjedelar betalas av arbetsgivaren. Pensionskassornas tillgångar var vid utgången av 1999 353 miljarder dkr, svarande till 29 procent av bruttonationalprodukten. Det är inte möjligt att ge en samlad bild av hur stor del av danska löntagare som omfattas av arbetsmarknads-pensionsordningar. Pensionsmarknadsrådet har undersökt hur stor andel av de 41–50 åriga som under 1997 gjorde inbetalningar till någon supplerande pensionsordning utöver ATP:n. Denna undersökning visade att detta gällde 77 procent (Pensionsmarknadsrådet, 1999:23). Siffror från Ekonomiministeriet visar att 14 procent av de 18–66-åriga inte betalade in till supplerande pensionsordningar under 1997, 30 procent betalade mindre belopp svarande till den normala avgiften till ATP-ordningen, medan 56 procent betalade större belopp. Det föreligger en klar övervikt bland personer under 30 år och över 60 år som inte, eller bara i begränsad omfattning, betalar in pengar till supplerande pensionsordningar (Regeringen, 2000:102).

Vid sidan av ATP och arbetsmarknadspensioner finns tre andra sparordningar i det danska ålderspensionssystemet.

Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) förvaltar medel som inbetalades av staten i slutet av 1970-talet som ett led i inkomstpolitiska åtstramningar, där en sk ”dyrtidspott” inte utbetalades till dåvarande löntagare, utan istället placerades i en fond. Till de personer som hade heltidssysselsättning under ifrågavarande period på 1970-talet

⁴ I samband med sänkningen av pensionsåldern från 67 till 65 år 1999 för personer födda efter den 1 juli 1939 har bidragen genomgått en marginell höjning.

utbetalades år 2000 ett engångsbelopp, efter avdrag från staten, på ca: 32 000 dkr. Beloppet utbetalas vid fyllda 67 år. Fonden, som är under avveckling, hade vid utgången av 1999 tillgångar på 53 miljarder dkr svarande till fyra procent av bruttonationalprodukten.

Den Midlertidige Pensionopsparing (DMP) var en ordning som bara gällde under 1998. Den innebar att alla löntagare och privata näringsidkare avkrävdes ett tillfälligt pensionssparande på en procent av deras bruttointäkt. Sparandet organiserades så att det är en direkt koppling – liksom i arbetsmarknadspensionsordningarna – mellan inbetalt belopp och den förmån man i framtiden kommer att ha rätt till. Ordningen förvaltas av ATP.

Denna ordning avlöstes 1999 av *Den særlige Pensionsopsparing (SP)*. Också här är det frågan om en inbetalning på en procent av bruttoinkomsten, men det är inte som i DMP tal om en direkt koppling mellan inbetalt belopp och den förmån man i framtiden kommer att ha rätt till. Konkret administreras ordningen så att löntagare med samma sysselsättningsgrad kommer att få insatt ett lika stort belopp på sina konton, även om de inte har betalt en lika stor avgift i SP-bidrag. Mottagare av arbetslöshetsunderstöd, sjuk- och föräldrapenning och socialbidrag m m omfattas också av SP – man drar en procent av deras offentliga förmån, som sedan inbetalas till SP.

Vid sidan av de lagstadgade eller avtalsbestämda sparbaserade ordningarna finns det i Danmark – som i andra länder – också en rad privata, individuella pensionssparandeordningar. Det handlar om ordningar som på individuella grunder upprättas i livförsäkringsbolagen eller andra finansiella institutioner. Avgifterna till dessa ordningar är avdragsgilla i inbetalarens inkomstdeklaration. Vid slutet av 1999 var de samlade tillgångarna placerade i individu-

ella pensionsordningar, 214 miljarder kronor⁵, svarande till 18 procent av bruttonationalprodukten.

De fondbaserade pensionstillgångar som det har varit möjligt att hämta upplysningar om utgör sammanlagt 70 procent av bruttonationalprodukten. Det samlade sparandet till obligatoriska, avtalsbaserade och individuella pensionsordningar i Danmark bedöms idag vara av samma storleksordning som den samlade bruttonationalprodukten – vilket är en fördubbling sedan 1980 (Det Økonomiske Råd 1998:120).

Dessutom finns sedan länge en särskild arbetsmarknadspension för tjänstemän inom den offentliga sektorn – tjänstmannapensionen. Denna finansieras liksom folkpensionen kontinuerligt genom skatter.

Den danska ålderspensionen och framtidens försörjningsbörda

Den danska utgångspunkten i pågående diskussion om anpassningen av pensionssystemet till framtidens demografiska utveckling är, som framgått av tidigare genomgång, lite annorlunda än i övriga nordiska länder. Anledningen är att det aldrig lyckades att utforma ett omfattande inkomstrelaterat pensionssystem i Danmark efter ”defined benefit”-modellen. Den enda pensionsordning i det danska ålderspensionssystemet som innehåller element av ”defined

⁵ Det har inte varit möjligt att hämta upplysningar om tillgångarna i två av de 23 existerande individuella fondbaserade pensionsordningarna. Det faktiska talet för det individuella pensionssparandet är således större än nämnda 214 miljarder kronor – hur mycket större är inte möjligt att säga.

benefit” är tjänstemannapensionen i den offentliga sektorn. I alla andra ordningar har befolkningen inte blivit lovade en direkt koppling mellan pensionsförmåner och arbetsmarknadsinkomst.

En omfattande reform av folkpensionen har därför inte stått på den politiska dagordningen i Danmark. Den enda anpassning som har varit nödvändig är ett fastläggande av nedtrappningsgränserna. Och dessa är medvetet lagda så högt som tidigare beskrivits för att också personer med en mycket stor supplerande pensionsinkomst kommer att få en viss del av folkpensionens grundbelopp.

Samtidigt har de många sparbaserade delarna i det danska pensionssystemet som har infunnit sig efter hand, betytt att frågan om introduktion av ytterligare ett sparande till pensionen som diskuteras i många andra länder, inte är aktuell i Danmark.

Det betyder emellertid inte att det danska välfärdssystemet undgår den utmaning som den förutsedda stigningen av antalet äldre utgör.

Å ena sidan betyder det omfattande pensionssparandet att den offentliga sektorn i framtiden kommer att få ökade skatteintäkter, eftersom pensionstillgångarna först beskattas när de betalas ut. Samtidigt betyder pensionssparandets koppling till inkomstgränsen för folkpensionens pensionstillägg att relativt sett färre av framtidens pensionärer kommer att vara berättigade till ett fullt pensionstillägg.

Å andra sidan antas att ökade skatteintäkter och besparingar på pensionstillägget endast delvis motsvarar ökade social- och hälso-mässiga utgifter pga den stigande äldre befolkningen (Det økonomiske Råd 1998:77).

Det danska välfärdssystemet har därför två väsentliga utmaningar. Den första utmaningen rör produktiviteten inom äldreomsorg och sjukvård. Den andra utmaningen som kommer att beröras mer

grundligt, handlar om vid vilken ålder man drar sig tillbaka från arbetsmarknaden.

Medan det i Danmark inte finns ett åldersspensionssystem som behöver reformeras som följd av den demografiska utvecklingen, är detta inte fallet, när det handlar om möjligheten att tidigt dra sig tillbaka från arbetsmarknaden, dvs före den officiella pensionsåldern på 65 år⁶. I detta sammanhang är det särskilt två ordningar som är i fokus.

I samband med den mycket höga arbetslöshet som uppstod i Danmark under 1970-talet infördes 1979 en ordning – den så kallade efterlönsordningen – som möjliggjorde för medlemmar av en arbetslöshetskassa att dra sig tillbaka från arbetsmarknaden vid 60 års ålder. Ur ekonomisk synvinkel var det en mycket fördelaktig ordning, eftersom det inte fanns andra finansiella krav till deltagandet i ordningen, än inbetalningen av en avgift till en arbetslöshetskassa. Ordningen blev redan från starten mycket populär. En popularitet som har fortsatt genom åren. 1998 fick 152 000 personer över 60 år efterlön, svarande till fem procent av arbetsstyrkan. Som en konsekvens av efterlönsordningen är förvärvsfrekvensen för danskar över 60 år strax under 30 procent – och den genomsnittliga åldern för pension från arbetsmarknaden är cirka 61 år.

1999 genomfördes därför en reform av efterlönsordningen, som dels introducerade en egenavgift för att delvis finansiera ordningen, dels introducerade ett ekonomiskt incitament att uppskjuta övergången till efterlön från fyllda 60 år till fyllda 62 år. Det är ännu för tidigt att avgöra vilken effekt reformen kommer att ha på mönstret

⁶ Pensionsåldern sänktes 1999 från 67 till 65 år för alla födda efter den 1 juli 1939.

för när man drar sig tillbaka från arbetsmarknaden. Däremot står det helt klart att den folkliga reaktionen mot denna förhållandevis måttliga reform var så markant att det är svårt att föreställa sig ytterligare reformer av ordningen under kommande år.

Det andra systemet i fokus är förtidspensionen. Idag mottar 266 000 förtidspension, svarande till nio procent av arbetsstyrkan. Det har länge varit ett politiskt mål att reducera möjligheten till förtidspension och i december 2000 ingicks en politisk kompromiss om en reform av förtidspensionssystemet, som ska göra det svårare att erhålla förtidspension och lättare för personer med nedsatt arbetsförmåga att placeras på arbetsmarknaden.

Den politiska målsättningen är således att rusta sig mot den framtida press på de offentliga finanserna som den stigande äldre befolkningen kommer att utgöra, genom att minska tillgången på annan offentligt finansierad inkomst än folkpensionen. Arbetslösheten har fallit betydligt i Danmark, från cirka 11 procent i början av 90-talet till omkring sex procent idag. Och som tidigare nämnts görs nu ansträngningar för att minska tillgången på efterlönsordningen och förtidspension. Samtidigt ingår också i regeringens planer att försöka skapa utrymme i den offentliga budgeten genom att över en rad år reducera statsskulden.

Ful ankunge eller vacker svan?

Det danska ålderspensionssystemet har, som tidigare nämnts, alltid varit konstruerat på ett annat sätt än motsvarande system i övriga nordiska länder. Detta gällde under 60-talet då det inte lyckades att utforma ett omfattande inkomstrelaterat supplerande pensionssystem vid sidan av folkpensionen, och det gäller även idag, där fond-

baserade ordningar spelar en relativt sett större roll i det danska pensionssystemet än vad som är tillfället i övriga nordiska länder.

Om det danska ålderspensionssystemet är en ful ankunge eller en vacker svan är alltså beroende av betraktarens blick.

Om den pensionspolitiska målsättningen är att säkra ett pensionssystem som omfattar hela befolkningen och ger en pensionsinkomst som står i ett rimligt förhållande till yrkesinkomsten, så finns element av ”ful ankunge” i det danska pensionssystemet. Den stora betydelse som decentraliserade arbetsmarknadspensioner spelar betyder att det i det danska systemet inte finns några garantier för att hela befolkningen omfattas. En rad beräkningar tyder på att detta problem näppeligen är särskilt omfattande, men det finns ingen samlad bild av problemets omfattning och storlek – och kanske kommer man först att förstå det på en tidpunkt när det kan vara för sent att lösa detta problem.

Om den pensionspolitiska målsättningen däremot är att säkra ett system som bygger på flera pensionsordningar med olika mål – och som samtidigt har en hög grad av sparande, så finns det något av en ”vacker svan” i det danska systemet.

I Danmark har man av en händelse – då det aldrig har varit ett led i en samlad överordnad pensionsstrategi – lyckats skapa ett pensionssystem som i många delar lever upp till de rekommendationer om en blandning av olika pensionspolitiska målsättningar, som idag rekommenderas av internationella organisationer, t ex Världsbanken och OECD. Det finns en grundläggande trygghet mot fattigdom – i Danmark i form av en folkpension på en förhållandevis hög nivå – och det finns element av en fondbaserad inkomstgaran-

ti – i Danmark i form av avtalade arbetsmarknadspensioner, styrda av arbetsmarknadens parter.

Från svensk sida skulle man således kunna fundera på i vilken utsträckning det danska pensionssystemet har ett innehåll och en utformning som skulle kunna bidra till att lösa några av de pensionspolitiska problem som finns i det svenska pensionssystemet. Man kan också studera den fortsatta utvecklingen av det danska supplerande pensionssystemet som en diskussion – och maktkamp – om det danska ATP-systemets framtid. Arbetsmarknadens parter har således kommit överens om att diskutera ATP:ns framtid och dessutom överväga om inte ATP-ordningen ska sortera under de decentraliserade arbetsmarknadspensionsordningarna.

Översättning: Elizabeth Martinell Barfoed

Litteratur

Det økonomiske Råd 1998. *Dansk økonomi – efterår 1998*, København.

Petersen, J. H. 1985. *Den danske aldersforsørgelseslovgivnings udvikling I. Oprindelsen*, Odense, Odense Universitetsforlag.

Pensionsmarkedsrådet 1999. *Rapport fra Pensionsmarkedsrådet 1999*, København.

Regeringen 2000. *Et bæredygtigt pensionssystem*, København.

DET ISLÄNDSKA PENSIONSSYSTEMET – UTSEENDE OCH UTSIKTER

Av Stefán Ólafsson

Syftet med detta bidrag är att beskriva det isländska socialförsäkrings- och pensionssystemets tillkomst och utseende. Det isländska pensionssystemet är liksom de andra nordiska i grunden treskiktat, men med markanta avvikelser.¹

Det första skiktet är en *allmän grundpension*, finansierad enligt fördelningsprincipen. Den är enhetlig med två delar, en grundpension (*grunnlífeyrir*) och en tilläggspension (*tekjutrygging*). Tilläggspensionen är hårt inkomstprövad men även grundpensionen, som i allmänhet motsvarar cirka en tredjedel av det kombinerade maximibeloppet, har varit delvis inkomstprövad sedan 1992. Till dessa båda delar kommer ett inkomstprövat bostadsbidrag. På det hela taget är det offentliga socialförsäkringssystemets förstaskiktspension ("Beveridgepensionen") rätt blygsam men generell. Pensionsåldern är 67 år. Därmed är de offentliga pensionskostnaderna mycket låga vid en internationell jämförelse.² Det offentliga socialförsäkringssystemets struktur påminner i hög grad om det nyazeeländska från 1938.

¹ Se Ólafsson 1999 och Herbertsson m fl 2000.

² Ólafsson 1999, s. 139–153.

Det andra skiktet är ett obligatoriskt och i princip premiebaserat *tjänstepensionssystem*, utformat 1969 genom ett avtal mellan arbetsmarknadens parter, den fackliga motsvarigheten till svenska LO (ASÍ) och arbetsgivarorganisationerna (VSÍ). Vissa pensionsfonder fanns redan tidigare, till exempel de handelsanställdas (*Lífeyrissjóður verslunarmanna*) som idag är den största privata fonden. Systemet blev enligt lag obligatoriskt för alla löntagare 1974. Pensionsfonden för offentliganställda är dock bara partiellt premiefinansierad, bygger delvis på fördelningsprincipen med medel ur statskassan och avviker däri från tjänstepensionssystemet i övrigt. De offentliganställdas pensionsförmåner har under hela efterkrigstiden varit generösare än andra löntagares och är så ännu. Detta är en kvarleva från det gamla ”etatistiska” privilegietänkandet, som delvis har bevarats för att hålla den offentliga sektorns löneökningar under privatsektorns.

Tjänstepensionsfonderna baseras i princip på yrkeskategorier och förvaltas av representanter för berörda arbetsgivarföreningar och fackförbund. Ålderspensionerna från dessa fonder närmar sig nu totalsumman för det allmänna socialförsäkringssystemets pensioner och växer betydligt snabbare, i takt med att pensionsrätterna ökar. När dessa blivit fullmogna kommer fonderna i allmänhet att garantera medlemmarna 60–80 procent av den tidigare lönen. Enligt en ny lag från 1997 ska minimipremien uppgå till 10 procent av lönen (nu 6 procent från arbetsgivarna och 4 procent från löntagarna), och den garanterade minimiförmånen är 56 procent av tidigare inkomst efter 40 års premiebetalning.

Det tredje skiktet är ett privat system med *frivilliga individuella pensionskonton*. Denna del av pensionssystemet administreras av

tjänstepensionsfonder, banker och andra privata finansinstitutioner. Staten har under senare år gett skattelättnader åt dem som förbundit sig att betala till individuella pensionskonton, vilket har gett det tredje skiktet en stark stimulans. Alla individuella pensionsutgifter till sådana fonder är befriade från löpande beskattning, liksom motsvarande avgifter till de obligatoriska fonderna. Arbetsgivarna skjuter ytterligare 10 procent till avgifter om upp till 4 procent av den aktuella lönen. Närmare en fjärdedel av befolkningen har nu sådana individuella lönekonton. Liksom i andra västländer är de mest spridda bland medel- och höginkomsttagare.

Det isländska pensionssystemets största avvikelse från de andra nordiska systemen är alltså den privata sektorns större betydelse, en större roll för premiebaserade förmåner gentemot fördelningsbaserade, mer inkomstprövning i de offentliga socialförsäkringarna och starkare betoning av preciserade avgifter än av preciserade förmåner. Det senare är emellertid något som det isländska systemet har gemensamt med det danska.³

Yrkesverksamheten är mycket högre bland islänningarna än hos de andra nordiska folken, både i åldersgruppen 50–67 år och efter pensionsåldern (67–74 år).

Man kan allmänt säga att inslaget av självhjälp är större i det isländska välfärdssystemet än i andra nordiska länders system. Dess omfördelande effekter är också svagare än i övriga Norden, vilket leder till något högre fattigdomsnivå bland både pensionärerna och befolkningen som helhet.⁴

³ Herbertsson m fl 2000, s. 150.

⁴ Ölafsson 1999, s. 256–280.

Nedan presenteras ytterligare uppgifter om det isländska sociala rättighetssystemets utseende, såsom täckningsgrad och ersättningsnivåer, kostnadsutveckling, finansiering och organisation. Därtill försöker vi beskriva den isländska modellens viktigaste kännetecken och politiska bas. Slutligen begrundas några nyare förändringar i det isländska pensionssystemet.

Socialförsäkringssystemets ursprung

Man brukar hävda att det isländska samhällets modernisering inleddes under 1800-talets sista fjärdedel, i och med det kommersiella fiskets uppkomst och fiskeflottans successiva utbyggnad och mekanisering. Detta var Islands motsvarighet till den industriella revolutionen i övriga Europa. Fiskevärdens utveckling tog fart när trålarna kom under den första fjärdedelen av 1900-talet. Vid det seklets början var dock Island ännu ett av Europas fattigaste länder att döma av spädbarnsdödlighet, medellivslängd och ekonomiska indikatorer på levnadsstandard. Industrins och tjänstesektorns andel av arbetskraften var mindre än i övriga nordiska länder, fast låg inte så långt från Finland. Andra indikatorer stöder den allmänna slutsatsen att moderniseringen inleddes rätt sent i Island jämfört med grannländerna.⁵

Från 1960-talet har Island åtnjutit en långt förnämligare position och tillhört de 10–15 rikaste länderna inom OECD. Det är därför tydligt att den isländska utvecklingstakten har varit särskilt snabb under 1900-talet.

Ser vi till det kulturella arvet har Island beskrivits som ett nybyg-

⁵ Ólafsson 1990 och 1993b.

garsamhälle, i den bemärkelsen att landet befolkades av nordiska vikingar som kom till ett obebott land, stiftade sina egna lagar (dock delvis hämtade från Norge) och etablerade en unik samhällsorganisation mellan 800- och 1200-talet.⁶ Nybyggartesen antyder att landet har många kulturella drag gemensamt med andra nybyggarsamhällen som Förenta staterna, Kanada, Australien och Nya Zeeland. Till sådana egenskaper brukar räknas en utpräglad individualism, en stark självhjälpsetik, reservationer inför den centrala staten och opolerade maner i kombination med en stark jämlikhetssträvan. Det isländska samhällets småskalighet bör också ses som en formande kraft bakom samhällsstrukturen, däri att det har uppammat en känsla för gemenskap och personliga relationer som är typisk för mindre samhällen. I den mån som kulturen är en formande kraft bakom lagstiftning och samhällsutveckling borde man kunna finna spår av självhjälpsideologins inflytande, inom ramen för starka familjeband, i både den isländska politiken och det isländska välfärdssystemets konturer.⁷

Ålderspensioner

Jämför man tidpunkten för socialförsäkringslagarnas tillkomst i Island och andra västländer, framgår det att Island låg något efter de ledande nationerna på den europeiska kontinenten och i Skandinavien. Lagstiftningens försening var dock inte så stor om man beaktar ekonomins och statens allmänt sena modernisering.

En isländsk lag om "åldringsbidrag" antogs 1890. Den kunde

⁶ Tomason 1980.

⁷ Jónsson & Ólafsson 1991 och Ólafsson 1996.

dock på inget vis jämföras med Bismarcks lag från 1889. Den karakteriseras bättre som en modernisering av den gamla fattigvårdslagens bestämmelser om gamla, även om den innebar nominella avgifter till fonderna från drängar och arbetare i åldern 20–66 år. År 1909 fick ålderspensionerna en viktigare start genom en lag om ”understödkassor för åldringar” som skulle inrättas i varje kommun. Alla mellan 20 och 60 år skulle obligatoriskt bidra med ett enhetligt årligt belopp (1,50 för män och 75 öre för kvinnor, motsvarande fem timmars lön för en kroppsarbetare). Också staten bidrog till kassorna. Dessa utdelade sedan årligen bidrag på en elementär nivå, behovsprövade och specifikt avsedda för fattiga och sjuka eller handikappade gamla. Enligt lag måste kassorna ta hänsyn till om mottagaren var förtjänt, det vill säga i moraliskt avseende. Understödet låg någonstans mellan 20 och 200 kronor om året. Denna ålderspension var alltså en säregen blandning av universell försäkring (på avgiftssidan) och vad som på förmånssidan nog bäst kan beskrivas som en modifierad form av fattighjälp. Den var förvisso universell i och med att den gav rätt till hjälp åt alla fattiga och handikappade pensionärer, och genom att alla medborgare var skyldiga att bidra. Förmånerna var emellertid mycket små.

Cirka 18 procent av befolkningen över 60 år erhöll 1911 ett åldersunderstöd, som emellertid bara uppgick till mindre än en procent av årsmedellönen för en arbetare vid denna tid.⁸ För jämförelses skull kan påpekas av cirka 18 procent av USA:s befolkning 1910 lyfte en pension ur ”veteranfonderna” som i genomsnitt motsvarade cirka 30 procent av en arbetarlön, och att pensionen var

⁸ Ölafsson 1999, kap. 3.

betydligt mer generös även i Danmark, Storbritannien och Tyskland.⁹

År 1930 hade beloppet fördubblats i relativt värde, men det var klart lägre än i andra länder för vilka jämförbara siffror finns tillgängliga.¹⁰ De tyska pionjärerna var då mest generösa med Österrike, Italien och Irland närmast efter. Australien, Danmark, Nya Zeeland och Kanada kom därefter. Den isländska förmånsnivån var alltså mycket låg internationellt sett.

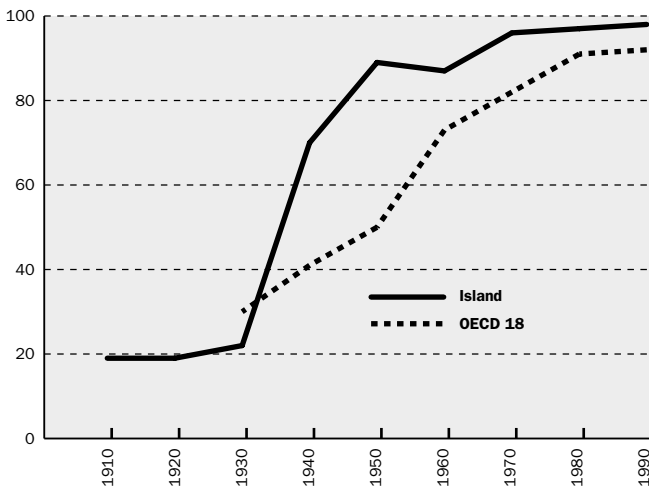
Denna pensionslag gällde med några modifikationer och vissa höjningar av beloppen till 1936. Då antogs i alltinget en övergripande lag om arbetsförsäkring som syftade till att bygga ett integrerat socialförsäkringssystem. Detta var det första av två stora landmärken i lagstiftningen om isländsk socialförsäkring och lade grunden för dagens system. Det andra landmärket var den allmänna socialförsäkringslagen från 1947 som vi återkommer till.

Vi har alltså pekat ut det första viktiga kännetecknet för de isländska pensionerna fram till 1939, det vill säga de låga förmånerna. Figur 1 visar det andra viktiga drag som vi vill lyfta fram, nämligen systemets universella karaktär. Figuren jämför pensionernas täckningsgrad i Island från 1911 till 1990 med genomsnittet för de 18 OECD-länderna i Palmes (1990) studie. Före 1936 släpade Island efter relativt sett men 1936 års lag lyfte det långt över OECD:s genomsnitt (genom att cirka 70 procent fick någon form av pension). Graden närmade sig 90 procent i och med 1957 års viktiga lag. Under 1960-talet blev sedan täckningen närmast universell.

⁹ Skocpol 1992, s. 131–135.

¹⁰ De jämförande siffrorna är från Palmes (1990) imponerande studie, kap. 3.

**Figur 1. Täckningsgrad för ålders- och förtidspensioner:
Island jämfört med 18 OECD-länder (procentandel pensionärer
som erhåller pension).**



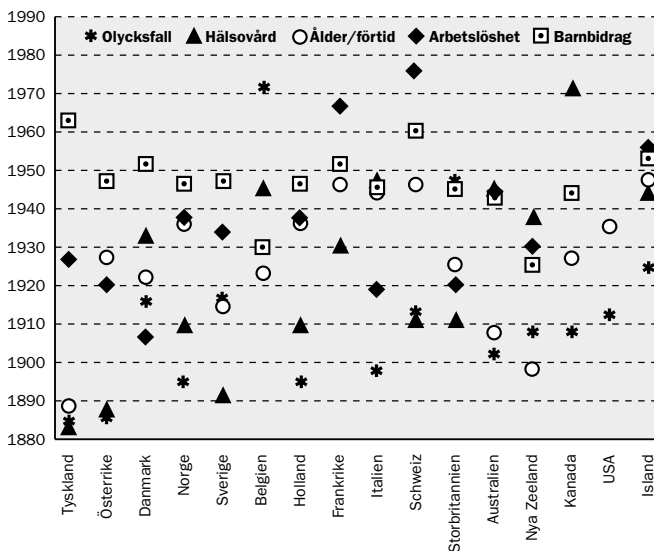
Man kan alltså på det hela taget säga att den tidiga isländska pensionslagstiftningen var starkt universalistiskt präglad, men att förmånerna var behovsprövade och i allmänhet vägde mycket lätt i mottagarens hand.

Figur 2 anger tidpunkten för konsolideringen av viktiga socialförsäkringsprogram i Island och andra västländer, alltså när programmet ifråga hade blivit heltäckande, obligatoriskt och funktionellt finansierat.¹¹

Det framgår att Island i princip var sent ute med att konsolidera

¹¹ Data från Hicks, Misra & Ng 1995 och vår egen uppskattning för Islands del.

Figur 2. Tidpunkt för konsolideringen av viktigare socialförsäkringsprogram (det vill säga när programmen har blivit heltäckande, obligatoriska och funktionellt finansierade).



sina viktigare socialförsäkringsprogram. Lagen om arbetsförsäkring från 1936 hade visat sig rätt bristfällig med avseende på pensions-, sjuk- och arbetslöshetsskydd, trots den dåvarande regeringens goda syften. Lagens mål var i själva verket mer ambitiösa än vad staten visade sig i stånd att ekonomiskt klara av. Ett exempel är lagens föreskrifter om arbetslöshetsförsäkring som var en symbolisk rättighet fram till 1955, då den blev tillräckligt finansierad för att vara funktionell.

Det var alltså först 1947 års lag som lade en fast grund för Islands moderna socialförsäkrings- och välfärdssystem genom att konsoli-

dera ålderspensionerna (1947) och sjukförsäkringen (1943–47), tätt följt av att barnbidrag infördes. Den rättsliga struktur som etablerades genom 1947 års socialförsäkringslag var mycket fullständig och ambitiös. Det som i första hand saknades var ekonomiska resurser för att helt förverkliga vissa inslag, såsom rätten till arbetslöshetsersättning och barnbidrag. Detta förbättrades successivt under efterkrigstiden.

Det politiska sammanhanget

De två allmänna lagar som skulle komma att bli landmärken i uppbygget av de isländska socialförsäkringarna, från 1936 respektive 1947, infördes båda under avsevärt inflytande från vänsterpartier. Den förra framlades av en röd-grön koalition av socialdemokrater, socialister och agrarer (de progressiva) som regerade 1934–1938 och som eftersträfvade att utvidga den sociala planeringen inom ekonomi och samhälle. Islands socialdemokratiska parti var mycket verksamt i påtryckningarna för en sociallagstiftning.

I det senare fallet, 1947, infördes socialförsäkringslagen av en annan koalition, denna gång ledd av det högerliberala självständighetspartiet och med deltagande av socialdemokrater och socialister. Detta var den första parlamentariska regering som bildades sedan Island hade vunnit självständighet från Danmark 1944. Regeringsbildningen hade visat sig mycket besvärlig på grund av splittring inom vänstern och andra komplikationer. Socialdemokraterna var inte särskilt angelägna att gå in i regeringen tillsammans med socialistpartiet, som hade brutit sig ur socialdemokraterna 1939. De ställde därför mycket hårda krav i förhandlingarna och krävde socialförsäkringslagar som skulle vara lika bra som några andra i världen vid denna tid. Kravet

ställdes i tron att det skulle avvisas.¹² Men omständigheternas spel ledde till att det accepterades av det ledande självständighetspartiet, och till följd av en ganska osannolik politisk roulett kunde alltså islänningarna rycka fram till socialförsäkringarnas frontlinje.

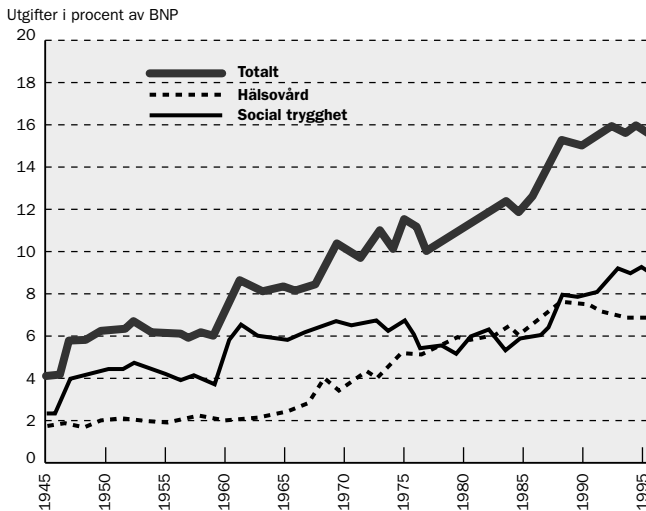
På det socialdemokratiska partiets uppdrag hade ett visst förberedande arbete utförts i socialdepartementet redan under krigsåren, och det fortsatte med full kraft efter regeringsförhandlingarna 1944. Detta var ju vid tiden för Beveridgerapportens stora framgångar och för ett ökat internationellt intresse för socialförsäkringsfrågor. Islänningarna undgick inte denna våg av intresse och debatt.

Utredningen om det lagförslag som regeringen skulle förelägga alltinget studerade olika lagar från grannländer, främst Danmark, Sverige, USA och andra nationer. Dessutom granskade utredningen 1938 års nyazeeländska lag. Den slutliga proposition som presenterades byggde på Beveridgemodellen, men den lag som antogs var mer formad efter Nya Zeelands, för att begränsa kostnaderna.

Den nyazeeländska lagen var i princip mycket lik den Beveridgeplan som många länder i hög grad kopierade, men ett utmärkande inslag som saknades i Beveridgeplanen var inkomstprövningen av förmåner, och detta upptog det isländska systemet i hög grad. Ålders- och förtidspensioner var sålunda inkomstprövade fram till 1960, och partiell inkomstprövning smögs åter in i systemet i början av 1970-talet och återinfördes helt 1993. Barnbidrag gavs inledningsvis bara till familjer med minst fyra barn. Det var först 1960 som alla barn fick rätt därtill. Vid ingången till det 21:a århundradet var barnbidragen inkomstprövade.

¹² Johannesen 1981, s. 419–420.

Figur 3. Offentliga utgifter för hälsovård och social trygghet 1945–1996 (privata pensionsutgifter utelämnade)



Det är viktigt att här betona att Islands moderna socialförsäkringssystem i hög grad formades efter den nyzeeländska modellen. Detta skulle få viktiga bestående effekter.

Utveckling under efterkrigstiden

Figur 3 visar kostnadsutvecklingen från 1945 till 1995. Socialförsäkringskostnadernas mest avgörande ökning kom i två steg, först efter 1947 års lag och sedan i början av 1960-talet, då de allmänna förmånsnivåerna höjdes och barnbidrag äntligen utbetalades till alla barn med rätt ålder.

År 1975 överfördes barnbidragen från socialförsäkringssystemet till skattesystemet (utbetalade som avdrag på inkomstskatten), och

Tabell 1. Kostnader för social trygghet och hälsovård i nordiska länder 1950–1995 (i procent av BNP)

	Island	Danmark	Finland	Norge	Sverige
1950	6,2	8,0	7,3	6,3	8,5
1960	7,7	9,8	8,3	9,8	10,9
1970	10,1	17,9	13,6	14,7	17,9
1980	16,4	27,8	21,1	21,1	32,6
1990	17,1	29,8	25,5	26,4	34,6
1995	19,0	33,7	32,8	27,4	35,8

Källa: Nososko 1997 och Nordic Statistical Yearbook (olika år).

detta förklarar kostnadsminskningen under 1970-talets senare del. Mot periodens slut steg åter kostnaderna för den sociala tryggheten, främst på grund av fler pensionärer och förlängd föräldraledighet. Utgifterna för sjukförsäkringen ökade för sin del stadigt från slutet av 1960-talet till omkring 1990, när regeringen började skära ner både kostnaderna för medicin och sjukvårdens driftkostnader – med viss framgång, som figuren visar.

Ser vi välfärdskostnaderna just ur ett nordiskt jämförande perspektiv, kan vi karaktärisera den isländska situationen närmare (tabell 1). År 1950 hade Island den lägsta utgiftsprocenten för både socialförsäkringar och hälsovård, tillsammans med Norge. Skillnaden mellan länderna var dock inte så stor som den skulle komma att bli i slutet av perioden. Detta tyder på att islänningarna, trots en betydande urvattning av rättigheterna i 1947 års lag, inte låg så hopplöst efter under de första åren sedan systemet hade införts.

När en mycket snabb kostnadsökning inleddes i de skandinaviska länderna, i och med den starkare betoningen av generella förmåner för att tillfredsställa de växande skarorna av medelklassväljare,¹³ slog Island inte in på den nya vägen. Det försökte i stället hålla fast vid Beveridge/Nya Zeelandmodellen med låga förmånsnivåer och omfattande tillämpning av behovsprövning i det offentliga systemet. Till skillnad mot i antipoderna syftade inte denna isländska strategi specifikt till att uppnå jämlikhetsmål, vilket Francis Castles har understrukt för Australiens och Nya Zeelands del.¹⁴ I det isländska sammanhanget var strategin primärt att begränsa de offentliga utgifterna och stärka självhjälpsetiken i en ekonomi med mycket goda möjligheter till sysselsättning.

År 1969 inrättade som nämnts fackföreningar och arbetsgivarorganisationer tjänstepensionsfonder för löntagare som började fungera 1970. Medlemskap i sådana fonder blev obligatoriskt för alla löntagare från 1974 och för alla med något slags inkomst av tjänst från 1980. Dessa fonder (totalt sextio) administreras som om de ägdes av de berörda organisationerna. Arbetsgivarna betalar 6 procent av lönesumman till fonderna och löntagarna 4 procent, och full pensionsrätt ger vid pensioneringen 60–80 procent av den tidigare lönen. Rätten varierar alltså med yrkesgrupp och med inkomstnivå under arbetskarriären. Från 1992 inkomstprövas dessa pensioner liksom den offentliga grundpensionen, och lär komma att göra det i allt högre grad när större delar av pensionärspopulationen blir fullt berättigade till förmåner från fonderna. Omkring

¹³ Se Korpi & Esping-Andersen 1987.

¹⁴ Se Castles 1985 och 1997.

2020 kommer alla nya pensionärer att ha samlat full poäng. Avgifter till de ”privata” fonderna är nu befriade från inkomstskatt. För närvarande uppmantras medborgarna att köpa sig ytterligare pensionsrätter från privata försäkringsbolag, och även dessa behandlas gynnsamt av skattesystemet.

Det nuvarande systemet: några kännetecken

De kostnadsiffror som presenteras i tabell 1 visar först och främst att det nuvarande systemet fortfarande inte är särskilt generöst, vilket ju är en isländsk tradition. De låga kostnaderna kan dock delvis förklaras med den isländska befolkningens speciella ålderssammansättning, det vill säga det faktum att islänningarna på det hela taget är yngre än grannländernas befolkning. Andelen pensionärer är signifikant mindre och dessutom har arbetslösheten hela tiden varit lägre än i andra västländer. Däremot är de isländska familjerna större samtidigt som kvinnornas yrkesverksamhet är mycket hög. Tar man dessutom hänsyn till att männen i genomsnitt har tämligen lång arbetstid, är det uppenbart att unga isländska familjer är utsatta för ett mycket hårt tryck. För att se närmare på socialförsäkrings-systemets generositet ska vi ytterligare bryta ner kostnaderna efter program och den relevanta mottagarpopulationens storlek (tabell 2).

Av tabellen framgår klart att de låga kostnaderna för ålders- och förtidspensioner, arbetslöshetsersättning och barnbidrag inte helt kan förklaras med gruppernas mindre storlek (mindre behov). Indikatorerna stöder i stället slutsatsen att de isländska programmen är mindre generösa än de andra nordiska ländernas. Även indikatorn köpkraft hos genomsnittliga ålderspensionärer (hämtad från skattestatistiken) tyder på mindre isländsk generositet.

Tabell 2. Socialförsäkringssystemens generositet i de nordiska länderna 1995

Transfereringskvot: kostnader/mottagargrupper

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Transfereringskvot:					
Ålders & förtids ¹⁵	0,59	0,54	0,39–0,49	0,48	0,62
Arbetslöshet	1,30	0,54	0,30	0,75	1,03
Barnbidrag	0,23	0,22	0,10	0,20	0,21

Ålderspensioners

köpkraft i medeltal

(Island = 100)	157	117	100	112	135
----------------	-----	-----	-----	-----	-----

Källa: Beräknat från Nososko 1997. Även *Thjódhagsstofnun 1999, s. 45.*

Det är väl känt från nordisk statistik att Island förvisso inte är någon efterslänrare när det gäller hälsovårdskostnader, framför allt inte när det gäller utgifter för sådant som sjukhus. I fråga om sjukersättning är saken något annorlunda (tabell 3).

Det är mycket vanligt i den isländska arbetsmarknadens kollektivavtal att anställda har rätt till sjuklön (med fullt belopp) från arbetsgivaren, beroende på anställningens längd och avtalade villkor i övrigt. Det offentliga socialförsäkringssystemet börjar betala sjukersättning först sedan arbetsgivarperioden blivit fullt utnyttjad (ofta efter en till tre månader). Sjukersättningen från det offentliga

¹⁵ Den högre siffran för Island inkluderar pension från de ”privata” tjänstefonderna.

Vissa privata kostnader borde tilläggas siffrorna för andra länder.

Tabell 3. Sjukförmånernas utseende. Arbetsgivarnas och statens andel av sjukförmånerna (dagsersättning 1995)

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Del av kostnader för sjukersättningen:					
Offentliga förmåner	54	35	7	58	67
Sjuklön (arbetsgivarandel, avtalat)	46	55	89	42	21
Olycksfallsförsäkring	0	8	3	0	2
Sjukersättning totalt	100	100	100	100	100

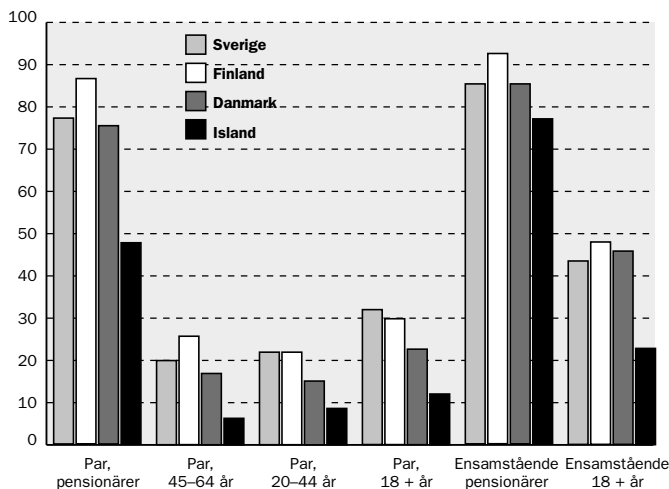
Källa: Beräknat från Nososko 1997, s. 86.

systemet är emellertid mycket låg.¹⁶ Långtidssjuka och exempelvis föräldrar till långvarigt sjuka barn eller personer som vårdar handikappade gamla föräldrar får enbart små bidrag från socialförsäkringen. Tabell 3 visar tydligt hur det isländska systemet avviker från de skandinaviska genom att i långt högre grad använda en marknadsbaserad lösning. Det speglar Islands allmänt starka betoning av privata lösningar och självhjälp.

Ett annat perspektiv på det nuvarande socialförsäkringssystemets generositet får man av figur 4, som utifrån skattedata från de nordiska länderna visar de transfererade inkomsternas (förmånernas) vikt i den beskattningsbara inkomsten för individer ur specificerade grupper 1994.

¹⁶ År 1987 uppgick den till cirka 17 procent av medellönen i landet.

Figur 4. Transfereringarnas (pensioner och förmåner) andel av bruttoinkomsten i de nordiska länderna 1994. (Skattedata, euro, med PPP-korrigeringar.)¹⁷



Isländska par i alla åldersgrupper får mindre förmåner genom offentliga transfereringar (inklusive transfereringar från tjänstepensionsfonder) än par från andra nordiska länder. Pensionärspar får cirka 48 procent av bruttorealinkomsten från transfereringar/pensioner medan motsvarande siffra för de andra länderna ligger mellan 77 och 86 procent. För ensamstående pensionärerna är skillnaden inte så stor, men isländska ensamstående i alla åldersgrupper får bara

¹⁷ Beräknat från Nososko 1997 (statistisk bilaga). PPP-korrigeringar (purchasing power parities) justerar alltså för skillnader i köpkraft för respektive lands valuta.

cirka hälften så mycket av sin inkomst från transfereringar som ensamstående i de övriga länderna.

En delförklaring till det faktum att pensionerna står för en rätt liten del av pensionärernas bruttoinkomst är den tämligen höga pensionsåldern (67 år) och den ovanligt höga yrkesverksamheten bland individer som är 65 år eller mer.¹⁸ Cirka 44 procent av alla män och 32 procent av kvinnorna över 64 år deltar på något sätt i arbetslivet, vilket är långt mer än man känner till från något OECD-land (se tabell 4). Denna höga yrkesverksamhet kan åtminstone delvis förklaras med den nu tillgängliga pensionsinkomstens otillräcklighet, och den möjliggörs av en stark arbetsetik inom befolkningen och även av den stora efterfrågan på arbetskraft som råder i den isländska ekonomin. Den är i sig en indikator på en starka självhjälpssetiken i det isländska samhället.¹⁹

Man kan alltså dra den allmänna slutsatsen, att det isländska socialförsäkringssystemet med sin begränsade generositet inte liknar något av de andra nordiska systemen. Den mer liberalt-marknadsbaserade formen av sjukersättning är också en signifikant avvikelse.

Islands kostnadsbörda från pensionerna är markant mindre än i övriga nordiska länder. Detta gäller oavsett om man betraktar de totala eller bara de offentliga pensionskostnaderna. De andra länderna anslår en minst dubbelt så stor del av sin bruttonationalprodukt till pensioner. Skillnaden förklaras primärt av fyra faktorer. För det första är islänningarna en yngre befolkning, det vill säga med en mindre andel i pensionerade åldersgrupper. För det andra bidrar de

¹⁸ Islands nationalekonomiska institut 1998.

¹⁹ Ölafsson 1996.

Tabell 4. Det isländska pensionssystemet jämfört med de nordiska länderna

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Totala pensionskostnader,					
BNP-% 1996–97	12,6	13,4	5,7	10,0	13,7
Offentliga pensions-					
kostnader, BNP-% 1998	8,8	5,7	3,3	7,8	10,7
Befolkning 65+, %	15,1	14,3	11,3	15,9	17,5
Transfereringskvot pensioner 1996–97					
(kostnader/					
antal pensionärer)	0,83	0,94	0,50	0,57	0,78
Medellivslängd 1997					
– män	73,3	73,4	76,4	75,5	76,7
– kvinnor	78,4	80,5	81,3	81,0	81,8
Medelpensionsålder 1995					
– män	62,7	59,0	69,5	63,8	63,3
– kvinnor	59,4	58,9	66,0	62,0	62,1

Källor: Ólafsson 1999, Herbertsson m fl 2000 och OECD 1998

isländska offentliga pensionernas sämre generositet, och för det tredje minskar statsutgifterna genom det isländska socialförsäkrings-systemets mer påtagliga tillämpning av inkomstprövning.²⁰

Den sista faktorn är den högre yrkesverksamheten bland isländska gamla jämfört med de andra nordiska ländernas, faktiskt högre än i något annat västland. Detta speglas av Islands höga genomsnittliga pensionsålder i tabellen här intill. Denna sista faktor tyder också på

²⁰ Ólafsson 1999, kap. 4.

Tabell 5. Offentliga och privata pensioner i Island 1990–1997
(alla siffror i procent av BNP)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Offentlig sektor:								
Socialförsäkringens								
åldersförmåner	3,05	3,21	3,39	3,54	3,47	3,52	3,38	3,30
Privat sektor:								
Tjänstepensionsförmåner	–	1,26	1,43	1,62	1,71	1,85	1,92	2,34
Avgifter till								
tjänstepensionsfonder	–	3,66	3,84	3,81	3,61	3,78	3,92	4,96
Tjänstepensionsfonder,								
totala intäkter	–	6,42	7,03	7,06	6,88	6,79	8,40	9,90
Tjänstepensionsfonder,								
totala tillgångar	–	39,7	45,6	50,7	53,8	58,2	63,0	66,6
Individuella pensions-								
konton, tillgångar	–	0,9	1,2	1,5	1,7	2,0	2,4	2,9

Källa: *Nationalekonomiska institutet 1999*

att förtidspensionering inte har varit allmänt förekommande.

Å andra sidan kan sägas att de gamlas höga yrkesverksamhet vittnar om den måttliga generositeten hos de pensioner som står till buds för dagens generation av pensionärer. De moderata pensionerna driver människor att arbeta längre. Gentemot dessa kostnadsdämpande inslag i det isländska pensionssystemet har den höga medellivslängden bidragit till högre utgiftskrav.

I tabell 5 visas några indikatorer på blandningen av offentligt och privat i det isländska pensionssystemet.

Det verkar i stort sett som om det offentliga socialförsäkringssystemets kostnader för ålderspensioner har minskat under senare år, särskilt i och med den växande mängden inkomstprövade pensioner. Samtidigt har utgifterna för privata tjänstepensionsfonder stadigt ökat, främst beroende på större ackumulerad rätt hos nya pensionärer. Detta reducerar också i sig den statliga kostnadsbördan för socialförsäkringar genom den partiella inkomstprövningen av grundpensioner. Inkomstprövningen av offentlig pension emot tjänstepension drabbar tilläggs pensionen (som normalt står för två tredjedelar av hela grundpensionen), men det är ändå nog för att lätta statens kostnadsbörda. När arbetsmarknadens parter i slutet av 1960-talet slöt avtal om de nya tjänstepensionsfonderna var emellertid syftet att behandla tjänstepensionerna som en förmån utöver det offentliga socialförsäkringssystemet.

Tendensen under senare år har alltså varit att utvidga tjänstepensionernas roll och reducera rollen för den offentliga grundpensionen till att förhindra fattigdom. ”Folkpension” har alltid varit en svagare medborgarrätt i Island än i de andra nordiska länderna på grund av inkomstprövning och måttlig generositet, och nu minskar dess betydelse ytterligare. Denna tendens tycks bestå framöver och rentav få ökad kraft om det nuvarande politiska klimatet varar.

De båda senaste regeringarna har mycket aktivt velat stimulera pensionssystemets tredje skikt, de individuella pensionskontona. Deras expansion lär bana väg för en fortsatt reduktion av den isländska statens engagemang i pensionssystemet. Denna statens avsikt att minska sin roll har under det senaste decenniet också noterats genom det faktum att avståndet ökat mellan grundpensionen och arbetsmarknadens medellön. Den allmänna pensionens

(*grunnlífeyrir og tekjutrygging*) storlek faststalls nu árligen av regeringen i stället för att som förut knytas till lönenivån. År 1990 motsvarade den offentliga pensionen 72 procent av medellönen för manliga kroppsarbetare medan andelen 1999 hade sjunkit till 64 procent.²¹

Under slutet av 2000 var regeringen indragen i en allvarlig konflikt med förtidspensionärernas intresseorganisation om lagligheten i att inkomstpröva förtidspensioner mot makes inkomst. Regeringen förlorade delvis och tvingades höja den lägsta förmånsnivån, men lyckades ändå försvara principen om en sådan inkomstprövning. Detta kan tolkas som ett prov på den sittande regeringens beslutsamhet att dämpa pensionskostnadernas ökning, och är kanske ett allmänt tecken på pensionssystemets framtida tendens.

Generellt kan de isländska pensionärerna beskrivas som ovanligt arbetsaktiva och med låg pension från staten, till vilken de å andra sidan betalar relativt låg skatt.²² Förhållandet leder till en ganska hög disponibel inkomst för normala medborgare med livslångt aktivt deltagande på arbetsmarknaden, ett faktum som till exempel avspeglas i Islands ovanligt omfattande småhusägande.²³ Men samtidigt skapar situationen en högre fattigdomsgrad, särskilt bland dem som är helt beroende av det offentliga socialförsäkringssystemet för sitt uppehälle, eller som har en partiell eller speciell anknytning till arbetsmarknaden, liksom bland personer som fastnat i låglönejobb.

²¹ Se Tryggingastofnun ríkisins 2000, s. 26.

²² Ólafsson 1999, s. 256–280 och 343–354.

²³ Ólafsson, Sigurðsson & Ammendrup 1998.

Islands pensionssystem i förändring?

Det isländska pensionssystemet närmade sig relativt tidigt principen om universalitet om man ser till ålderspensionernas täckningsgrad. Samtidigt har systemets generositet präglats av måttfullhet, vilket återspeglar den isländska statens allmänna attityd att hålla systemet *lean and mean* vad kostnaderna beträffar.

Pensionerna startade som starkt behovsprövade. När grunden till det moderna socialförsäkringssystemet lades efter kriget var avsikten att basera det på William Beveridges folkpension, men hänsynen till den offentliga utgiftsbördan fick alltingets majoritet att i hög grad villkora genom behovsprövning, i linje med Nya Zeelands lag från 1938, och detta har förblivit ett av det isländska pensionssystemets särdrag. Det har befäst ett starkt element av självhjälp hos den isländska befolkningen. Den principen kan observeras inom många andra områden.

Fackföreningarna har haft ett avsevärt inflytande på socialförsäkringssystemets utveckling och på pensionsvillkoren i allmänhet. De tryckte till exempel på för att förverkliga arbetslöshetsförsäkringen genom en omfattande strejk 1966, och 1969 slöt de alltså avtal om införandet av ett obligatoriskt system med tjänstepensionsfonder.

Det politiska systemet i dagens Island har i första hand formats av självständighetspartiet, som står till höger om mitten på den politiska skalan. Det har i själva verket varit ledande regeringsparti under större delen av efterkrigstiden. Det har normalt gått in för att begränsa statens roll och hålla nere statsutgifter och statsskuld, samtidigt som det uppmuntrat till självhjälp och privata lösningar. Under 1960- och 1970-talet förekom det mycket intensiva konflikter mellan arbetarrörelsen och olika regeringar, som ledde till ett

betydande bortfall av arbetsdagar på grund av strejker och en ovanligt ostadig och inflationsbenägen ekonomi. Många av socialförsäkringssystemets mer utvecklade särdrag härrör från arbetarrörelsens påtryckningar på regeringen under förhandlingar om en bättre "sociallön".

Under senare delen av 1980-talet och även under 1990-talet har arbetarrörelsen bytt taktik, och den har nog försvagats något som kollektiv aktör. Detta har sammanfallit med en förändrad politisk miljö där 1990-talets regeringar, under självständighetspartiets ledning, prioriterat privatisering, marknadsekonomi, ekonomisk liberalisering och ekonomisk konkurrenskraft. Denna lätta policyförändring har på socialförsäkringarnas och pensionernas område avspeglats genom en starkare betoning av privata lösningar. Därav målet att minska de offentligt finansierade socialförsäkringarnas roll och stärka betydelsen av den privata sektorns tjänstepensioner liksom av individuella pensionskonton.

Inkomstprövningen av pensioner har ökat, och de offentliga pensionernas utveckling har släpat efter arbetsmarknadens under hela det förra decenniet. Det verkar som om staten har tagit tillfället i akt att minska sin roll samtidigt som befolkningen kommit i åtnjutande av större förmåner genom tjänstepensionerna. Kursen synes vara ställd mot en minskad vikt för medborgarskapsbaserad och en ökad vikt för arbetsbaserad pensionsrätt. Om detta kommer att leda till en grundläggande förändring i det isländska systemet av sociala rättigheter återstår att se.

Översättning: Gunnar Sandin

Litteratur

- Abrahamson, Peter 1997. "The Scandinavian Social Service State in Comparison", i J. Sipilä (red.), *Social Care Services*, s. 168–169.
- Baldwin, Peter 1990. *The Politics of Solidarity*, Cambridge, Cambridge University Press.
- 1996. "Can We Define a European Welfare State Model?", i B. Greve (red.), *Comparative Welfare Systems: The Scandinavian Model in a Period of Change*.
- Castles, F.G. 1985. *The Working Class and Welfare*, Sydney, Allen & Unwin.
- 1996. "Australia and New Zealand: Needs-based Social Guarantees and Working Class Life Cycles", i Esping-Andersen (red.), *Welfare States in Transition*.
- Cox, R.H. 1993. *The Development of the Dutch Welfare State*, Pittsburgh, University of Pennsylvania Press.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford, Polity.
- (red.) 1996. *Welfare States in Transition*, London, Sage.
- Greve, B. (red.) 1996. *Comparative Welfare Systems: The Scandinavian Model in a Period of Change*, London, Macmillan.
- Hansen, E.J. m fl (red.) 1993. *Welfare Trends in Scandinavia*, New York, M.E. Sharpe.
- Herbertsson, Tryggvi Þor m fl 2000. *Retirement in the Nordic Countries*, Köpenhamn, TemaNord, 548.
- Hicks, A., J. Misra & T.N. Ng 1995. "The Programmatic Emergence of the Social Security State", *American Sociological Review*, 60 (juni).

- Inglehart, Ronald 1997. *Modernization and Postmodernization*, Princeton, Princeton University Press.
- Íslands nationalekonomiska institut 1998. "Skýrsla um hagi aldraðra", Reykjavík, Alþingi.
- Johannesen, M. 1981. *Ævisaga Ólafs Thors*, Reykjavík, Almennabókafélagið.
- Jónsson, Friðrik & Stefán Ólafsson 1991. "Lífsskoðun í nútímalegum þjóðfélögum", Reykjavík, Socialforskningsinstitutet.
- Kersbergen, Kees van 1995. *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State*, London, Routledge & Kegan Paul.
- Kohli, M. m fl (red.) 1991. *Time for Retirement*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Korpi, W. & G. Esping-Andersen 1987. "From Poor Relief to Institutional Welfare States", i R. Erikson m fl (red.), *The Scandinavian Model*, Armonk, Sharpe.
- Nososko 1997. *Social trygghed i de nordiske lande 1995*, Köpenhamn, Nordiska rådets statistiska sekretariat.
- Ólafsson, Stefán 1990. *Lífskjör og lífshættir á Norðurlöndum*, Reykjavík, Iðunn.
- 1993a. "Variations within the Scandinavian Model: Iceland and Scandinavia Compared", i E.J. Hansen m fl (red.), *Welfare Trends in Scandinavia*.
- 1993b. "Innreið nútímaþjóðfélags á Íslandi", i M. Snaedal & T. Sigurðóttir (red.), *Frændafundur*, Reykjavík, University of Iceland Press.
- 1996. *Hugarfar og hagvöxtur*, Reykjavík, University of Iceland Press.

- 1999. *Íslenska leiðin: Almannatryggingar og velferð i þjóðfélögum samanburði*, Reykjavík, University of Iceland Press & Tryggingastofnun ríkisins.
- , Ingibjörg Kaldalóns & Karl Sigurðsson 1998. ”Viðhorf Íslendinga til velferðarríkisins”, Reykjavík, Socialforskningsinstitutet.
- , Karl Sigurðsson & María Ammendrup 1998. *Lífskör, lífshættir og lífsskodun eldri borgara á Íslandi 1988–1998*, Reykjavík, Socialforskningsinstitutet.
- Palme, Joakim 1990. *Pension Rights in Welfare Capitalism*, Stockholm, Socialforskningsinstitutet.
- Sipilä, J. (red.) 1997. *Social Care Services*, Aldershot, Avebury.
- Skocpol, T. 1992. *Protecting Mothers and Soldiers*, Boston, Harvard University Press.
- Tomason, Richard F. 1980. *Iceland: The First New Nation*, Reykjavík, Iceland Review.
- Tryggingastofnun ríkisins 2000. *Staðtölur almannatrygginga*.
- Øverbye, Einar 1997. ”Mainstream Pattern, Deviant Cases: The New Zealand and Danish Pension Systems in an International Context”, *Journal of European Social Policy*, 7 (2), s. 101–117.

NORGE: MITT EMELLAN DEN SVENSKA OCH DEN DANSKA PENSIONSMODELLEN

Av Einar Øverbye

Norsk konsensus – svensk konflikt

”Inom socialpolitiken brukar Norge kopiera tio år gamla svenska reformer, men till två tredjedelar av priset”. Detta konstaterande, ur djupet av hjärtat hos en ledande ämbetsman i norska Socialdepartementet, gäller knappast alla typer av socialpolitik. Men det passar bra in på pensionsområdet. Det nuvarande offentliga pensionssystemet antogs 1967 och är en billigare utgåva av det svenska systemet från 1959. Lägre kostnader och frånvaron av ekonomiska kriser förklarar varför Norge, i motsättning till Sverige, har bevarat sitt system.

Den viktigaste skillnaden rör reglerna för indexering. I Norge, som i det tidigare svenska systemet, spelar basbeloppet (i Norge kallat ”grundbeloppet”) en nyckelroll i alla former av indexering. Det norska basbeloppet är ungefärligen lika högt som det svenska. Det fastställs emellertid på ett annat sätt. I Sverige var basbeloppet knutet till ett prisindex. I Norge är inte justeringarna av basbeloppet knutet till ett index, men fastställs av Stortinget (Norges parlament) en eller två gånger om året. I anslutning till Stortingets fastställelse diskuteras årets indexering i den så kallade pensiondelegationen.

Pensionsdelegationen är ett semi-korporativt organ där representer från departementen, LO och de försäkrades intresseorganisationer sätter sig ner för att diskutera justeringar i en rad socialpolitiska förmånsfrågor, däribland basbeloppets storlek. Formellt är inte detta förhandlingar, utan överläggningar. Pensionsdelegationen har inte mandat att fatta några beslut, men det har förekommit episoder där pensionärernas organisationer och/eller LO, i protest har avbrutit överläggningarna. Stortinget avviker sällan från det parterna har kommit fram till.

En annan skillnad ligger i hur systemet infördes. Det svenska pensionssystemet från 1959 blev antaget efter en dramatisk och politiskt färgad beslutsprocess. En rådgivande folkomröstning och ett nyval måste till innan socialdemokraternas förslag kunde gå igenom, med en rösts övertikt. I Norge var beslutsprocessen en annan. För det första var det en icke-socialistisk koalitionsregering som lade fram förslaget om ett pensionssystem "av svensk typ" i Norge. Det socialdemokratiska partiet, som på denna tidpunkt var i opposition, anslöt sig till förslaget. I motsättning till Sverige rådde alltså politisk enighet om införandet av ett svensk-inspirerat system i Norge.

Varför var konfliktnivån i Norge lägre än i Sverige? Varför denna brist på partipolitisk konflikt? En anledning är ett tredje särdrag hos det norska systemet jämfört med det svenska: regeringen föreslog aldrig ett uppbyggande av stora, offentligt ägda pensionsfonder (ATP-fonder) i anslutning till reformen. I Sverige var det pensionsfonderna, mer än systemet i sig självt, som fick parterna att gräva partipolitiska skyttegravar. I Norge tog den icke-socialistiska koalitionsregeringen aldrig upp frågan om uppbyggnaden av en stor, offentlig pensionsförmögenhet i anslutning till reformen. Den var

från starten menad att huvudsakligen vara ”pay as you go”-finansierad.

Den breda enigheten vid införandet av offentlig tilläggspension i Norge betyder emellertid inte att de norska politiska partierna var eniga från starten. Frånvaron av konflikter hängde ihop med ett strategiskt spel om regeringsmakten åren före pensionsreformen. Fram till 1967 hade Norge bara en offentlig folkpension, i mångt och mycket lik motsvarande pension i det svenska systemet före 1959. I Sverige följdes introduktionen av den offentliga tilläggspensionen (ATP) av en splittring mellan de icke-socialistiska partierna. Detta noterades av både socialistiska och icke-socialistiska partier i Norge, som traditionellt har god kontakt med sina systerpartier på andra sidan gränsen. *Høyre* (det konservativa partiet) och *Senterpartiet* (bondepartiet) var skeptiska till offentlig tilläggspension. *Venstre* (det liberala partiet) och *Kristelig Folkeparti* tyckte om idén. *Arbeiderpartiet* (det socialdemokratiska partiet) var till en början delat på mitten. Norska socialdemokrater ville under lång tid pröva centrala avtalspensioner, så kallade *tariffestet pensjon*, snarare än offentlig förmån, för att säkra arbetarna en pensionsnivå högre än folkpensionen. 1960 förhandlade LO och den norska arbetsgivarförbundet fram den så kallade *Fellesordningen for Tariffestet pensjon* (FTP). Några ville bygga vidare på denna ordning istället för att övergå till en rent offentlig lösning, som i Sverige.

Den utlösande orsaken bakom införandet av offentlig tilläggspension i Norge kan hänföras till en olycka i en statsägd kolgruva på Svalbard i november 1962, där 21 arbetare miste sina liv. Utan denna olycka är det tveksamt om Norge hade infört ett pensionsystem av svensk typ. Det är sannolikt att Norge i dag istället hade

haft ett system som mer påmint om Danmarks, där folkpensionen är hög och den offentliga tilläggs pensionen minimal. En standardgaranti, dvs. en garanti efter inkomstbortfallsprincipen täcks istället av avtalade pensionsordningar.

Gruvolyckan på Svalbard förde till att de icke-socialistiska partierna 1963 uttalade misstroendeförklaring mot Arbeiderpartiet, som sedan 1945 oavbrutet hade varit i regeringsställning. De fick stöd av ett litet parti till vänster om Arbeiderpartiet (Sosialistisk Folkeparti). Tack vare rösterna från detta lilla parti föll regeringen. En icke-socialistisk koalitionsregering intog regeringskansliet. Arbeiderpartiet, som nu, för första gången sedan kriget tvingats i opposition avgav omedelbart en ”motdeklaration” gentemot den nya regeringsdeklarationen. Häri lanserade partiet en rad nya reformförslag. Det mest omfattande av dessa var förslaget om införandet av en offentlig tilläggs pension efter svenskt mönster.

Arbeiderpartiet lade fram detta förslag inte minst i hopp om att slå en kil mellan koalitionsparterna i den ny tillträdde icke-socialistiska regeringen. Man hoppades att Venstre och Kristelig Folkeparti skulle stödja ett sådant förslag, medan Høyre och Senterpartiet tidigare hade förklarat sig som motståndare. Det var inte orimligt att anta att förslaget skulle få en liknande effekt som i Sverige, där resultatet blev en långvarig splittring mellan de icke-socialistiska partierna. Emellertid kände också de icke-socialistiska partierna i Norge till de svenska erfarenheterna och var i stånd att dra lärdom av dessa. Framför att ta avstånd från Arbeiderpartiets förslag ändrade Senterpartiet och Høyre omedelbart sina ståndpunkter och annonserade att de också var anhängare av en svenskinspirerad pensionsmodell.

Den icke-socialistiska regeringen blev kortlivad. Efter bara 28 dagar i regeringskansliet fälldes den av Arbeiderpartiet och Socialistisk Folkeparti. Men de partipolitiska ståndpunkterna band partierna till tidigare avgivna löften: De icke-socialistiska partierna vann följande val 1965. Bundna av sitt löfte från 1963 lade de så fram förslaget om ett svensk-inspirerat pensionssystem. Detta gick igenom med stöd av Arbeiderpartiet. Samtidigt stoppade LO och arbetsgivarsidan inbetalningarna till FTP (Fellesordningen for Tariffestet Pensjon).

Den norska pensionshistorien kan läsas som en politisk variant av den så kallade "fjärilseffekten"¹. Små och tillfälliga händelser långt borta (en gruvolycka i den mest perifera delen av landet) kan, via en kedja av enskilda händelser, resultera i dramatiska reformer på helt andra politiska områden (införandet av en svensk-inspirerad offentlig tilläggspension för landets alla invånare).

Det norska pensionssystemet infördes alltså utan utslagsvotering. Inget parti investerade någon speciell politisk prestige i kampen om den norska tilläggspensionen. Därför är det heller inget parti som känner någon särskild "äganderätt" i förhållande till systemet. Frånvaron av utslagsvotering betyder att inget parti har haft en önskan om att "hämnas" tidigare nederlag genom att ersätta systemet med något radikalt annorlunda. Å andra sidan har heller inget parti satsat särskilt mycket på att försvara systemet mot de oräkneligt många mindre ändringar det har genomgått sedan 1967.

¹ "Fjärilseffekten" är egentligen ett begrepp hämtat från fysiken; närmare bestämt från kaosteori. Rent teoretiskt kan man påvisa att vingslagen från en fjäril i en del av världen, via en kedja av enskilda händelser, kan resultera i full storm på en helt annan plats.

Det norska pensionssystemets struktur

Pensionssystemet består av tre delar – en grundpension (baspension), tilläggspension (ATP) och ett sär tillägg (pensionstillägg) till dem som inte upptjänat tilläggspension. Grundpensionen motsvarar ett basbelopp och är lika för alla. Yrkesaktiva får en offentlig tilläggspension på toppen. Full tilläggspension förutsätter 40 upptjäningsår. Den beräknas som ett genomsnitt av de ”20 bästa åren”. Som en jämförelse krävde det tidigare svenska systemet bara 30 upptjäningsår och pensionen beräknades utifrån de 15 bästa åren.

Tilläggspension upptjänas av personer med en årlig inkomst högre än basbeloppet (grundbeloppet = G). Inkomst upp till 6 G är fullt pensionsberättigande, medan bara 1/3 av inkomsten mellan 6 och 12 G medräknas. Inkomst över 12 G ger inte rätt till tilläggspension. Dessa brytpunkter ändrades 1992. Före 1992 var all inkomst upp till 8 G pensionsgrundande, medan 1/3 av inkomsten mellan 8 och 12 G medräknades.

Pensionspoängen beräknas varje kalenderår genom att den pensionsgivande inkomsten upp till 6 G, borträknat G, divideras med G. Före 1992 var pensionsprocenten 45, dvs en årlig full tilläggspension utgjorde 45 procent av det belopp som framkom genom att G multiplicerades med genomsnittet av de 20 högsta poängtagen (slutpoängen). 1992 reducerade Stortinget pensionsprocenten från 45 till 42 procent.

Formeln för beräkning av tilläggspension är:

$G \times \text{pensionsprocent} \times \text{slutpoäng} \times \text{antal upptjäningsår} / 40$

De som inte tjänar upp till tilläggspension, får grundpensionen plus ett så kallat sär tillägg (pensionstillskott). Sär tillägget moträknas krona för krona den offentliga tilläggspensionen, så som situa-

tionen var i Sverige före reformen. Sär tillägget infördes 1967 och var till en början bara 7,5 procent av basbeloppet. Det har emellertid gradvis uppjusterats och utgjorde i maj 1998 79,33 procent av basbeloppet (ordinär sats) (RTV 2000:25). Situationen är densamma i Sverige där pensionstillskottets andel av basbeloppet också ökade fram till systemskiftet 1999/2000.

Sär tillägget var inte en ursprunglig del av det nya pensionssystemet. Det infördes i efterhand på initiativ av mittenpartierna, som förespråkade en högre folkpension. Det är ett av få exempel där svenska politiker låtit sig inspireras av en norsk pensionsreform. Det svenska pensionstillägget infördes några månader efter det norska.

Individer som passar barn under skolåldern, eller som tar hand om vårdbehövande familjemedlemmar tjänar upp till tilläggs pensionspoäng. Handikappade sedan födseln, eller de som förtidspensioneras före 25 års ålder, behandlas ”som om” de haft en genomsnittsinkomst vid den tidpunkt förtidspensionen beviljas. De får alltså tilläggs pension utöver förtidspensionen, fastän de inte har varit yrkesaktiva.

Finansiering

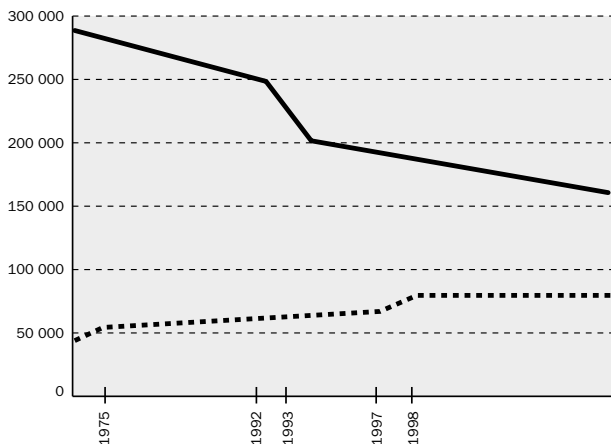
Den allmänna försäkringen finansieras dels genom en öronmärkt pensionsskatt (trygdeavgift), dels genom en regionalt differentierad arbetsgivaravgift och dels genom offentliga bidrag (generella skatter). Rent juridiskt finns ingen skillnad mellan finansieringen av grundpension, sär tillägg och tilläggs pension. Man gör heller ingen skillnad mellan finansiering av pension och andra bidrag under ”lov om folketrygd”, så som handikapp- och efterlevandepension, arbetslöshetsersättning, sjukpenning och underhållsbidrag. Det

finns alltså ingen koppling mellan in- och utbetalning i det norska socialförsäkringssystemet (trygdesystemet). Inte minst av denna grund är det inte helt klart om pensionsordningarna – härunder tilläggs pensionen – juridiskt är att betrakta som intjänade rättigheter eller som socialpolitiskt grundade förmåner. Intjänade rättigheter kan inte reduceras av politikerna men det kan ske socialpolitiskt grundade förmåner. Frågeställningen berörs i en dom avgiven av Högsta Domstolen 8 november 1996 (Thunheim mot staten hos Rikstrygdeverket). Slutsatsen blev att de offentliga pensionerna är att betrakta som ett slags mellanform, men att ”minstepensionen” (folkpension och pensionstillskott) anses ha ett starkare skydd mot nedskärningar än tilläggs pensionen.

Ändring över tid

Då den offentliga tilläggs pensionen antogs 1967 förmodade många att de privata pensionerna skulle marginaliseras. Det offentliga skulle ta över både folkpensionen och pensionen enligt inkomstbortfallsprincipen. Efter införandet av tilläggs pension har det emellertid skett en gradvis reduktion i dess relativa betydelse i förhållande till folkpensionen (se figur 1). En liten reglering av basbeloppet i förhållande till lönekostnadernas utveckling, kombinerat med ett ”tak” på hur hög inkomsten får vara för att ge rätt till tilläggs pension, har lett till att fler och fler slår i detta inkomsttak och upptjänar mindre tilläggs pension. Dessutom blev tilläggs pensionen beskuren 1992. Samtidigt har folkpensionen justerats upp mer än lönekostnaderna, först och främst genom generösa årliga justeringar i sär tillägget (pensionstillägget). Detta åter upp tilläggs pensionen underifrån. Medan man 1973 var tvungen att ha en arbetsinkomst

**Figur 1. Folkpensionens utveckling över tid
(högsta och lägsta nivå)**



på ca 60 000 (norska kronor år 2000) för att komma över folkpensionens nivå är kravet i dag närmare 150 000 (LO 2000, 6).

Figur 1 visar att Norge tenderar att lägga större vikt vid en lägsta garantinivå än en garanti efter inkomstbortfallsprincipen. Folkpensionen har höjts, medan tilläggspensionen har gått tillbaka. Denna prioritering har långa historiska rötter. Den första offentliga pensionen i Norge (1936) var en skattefinansierad, behovsprövad grundförmån. Den utökades 1956 till en allmän folkpension. Införandet av en offentlig tilläggspension 1967 innebar att en lägsta garantinivå kombinerades med en pension efter inkomstbortfallsprincipen. Utvecklingen efter 1967 visar emellertid att Norge har prioriterat att göra den lägsta garantinivån mer generös på bekostnad av inkomstbortfallsprincipen. Fastän tilläggspensionen knappast kommer att bli fullständigt marginaliserad går tendensen mot

en generös lägsta garantinivå och en mindre generös förmån efter inkomstbortfallsprincipen.

Mätt i köpkraftsparitet (purchasing power parities) har folkpensionen traditionellt varit något högre i Norge än i Sverige, särskilt om man inte medräknar bostadsbidraget som en del av den svenska folkpensionen (NOSOSKO 1997:6, 97). Det danska systemet har högst folkpension i Norden (ibid.). Danmark karaktäriseras av en hög, skattefinansierad folkpension, en liten, offentlig tilläggs-pension och olika former av privata pensioner (häribland avtalsreglerade arbetsmarknadspensioner) på toppen. Pensionspolitiskt – såväl som på många andra områden – kan Norge beskrivas som ett land mitt emellan Sverige och Danmark. Den norska tilläggs-pensionen är högre än i Danmark, men lägre än i Sverige, medan folkpensionen är högre än i Sverige, men lägre än den danska.

Den gradvisa marginaliseringen av tilläggs-pensionen kan betyda att Norge ytterligare distanserar sig från den svenska pensionsmodellen och närmar sig den danska. Märk väl i detta sammanhang att utan gruvolyckan i Kings Bay 1962 hade Norge troligen byggt vidare på den *tariffestede* FTP-ordningen – och då hade likheten med dagens Danmark varit än mer slående. Det är frestande att se Norges vacklande hållning mellan Sverige och Danmark som ett utslag av Norges traditionella placering i Skandinavien – i spänningsfältet mellan den danska och den svenska kultur- och inflytandesfären.

Tendensen i figur 1 betyder inte att utgifterna till offentlig pension i Norge håller på att sjunka. Snarare tvärtom. Utgifterna till den allmänna försäkringens ålders- och förtidspensioner svarade till 7,8 procent av BNP 1998 och förväntas att stiga till 14,9 procent

2030 (NOU 2000:21, 114). Fler och fler upptjänar full tilläggs-pension, inte minst som följd av ökad kvinnlig förvärvsfrekvens. Andelen pensionärer ökar också allteftersom de stora efterkrigskul-larna når pensionsåldern. Tills vidare har detta mest haft effekt på vad man i Norge kallar ”uførepension” (förtidspension). För det tredje blir de gamla äldre än förr. Medan andelen 67–79-åringar förväntas öka från 10,7 procent till 12,8 procent av befolkningen från 1999 till 2030, förväntas andelen från 80 år och över att öka från 3,7 till 5,9 procent (NOU 2000:21, 111).

Privata pensioner

Den gradvisa marginaliseringen av den offentliga tilläggs-pensionen kombinerat med liten politisk vilja att prioritera garantin efter in-komstbortfallsprincipen lika högt som en grundpensionsnivå, har ökat intresset för privata pensioner. Detta intresse tar sig två ut-tryck. För det första ökar intresset för individuella pensionsförsäk-ringar (unit link m m). Ett pensionsmotiverat privat sparande visar sig också genom investeringar i privatägt boende. Norge har en högre andel privat ägda bostäder än Sverige, delvis på grund av att det inte finns en kommunal hyresmarknad.

För det andra ökar intresset inom de fackliga organisationerna för avtalsgrundade pensioner. Detta intresse har emellertid ännu inte resulterat i konkreta avtal. Situationen påminner om den i Danmark före 1990, innan den danska fackföreningsrörelsen förhandlade med arbetsgivarsidan och fick avtalsgrundade, supplerande pensioner.

Tjänstepensioner (arbetsmarknadspensioner) är ett utbrett fenom i den offentliga sektorn. Samtliga statsanställda är med i *Statens Pensjonskasse* (SPK), som ger c:a 66 procent av slutlönen i pension

efter 30 upptjäningsår. Statens Pensjonskasse motsvarar Statens Pensionsverk i Sverige. SPK är en rent pay-as-you-go baserad pensionsordning. Det finns ingen fond. De anställda betalar två procent av bruttolönen i pensionsavgift, staten betalar ”resten”, utan att detta är mer exakt specificerat. Statens Pensjonskasse är en lagstadgad tjänstepensionsordning. De statsanställdas tjänstepensionsrättigheter regleras enligt ”*lov om Statens Pensjonskasse*” (införd 1917).

Det föregår en debatt om lagen bör avvecklas och ersättas av ett avtalsreglerat system. Kritiker av status quo menar att man blandar ihop statens arbetsgivarfunktion och överordnade styrningsfunktion genom att behålla Statens Pensjonskasse som en lagstadgad ordning – den bör ingå i löneförhandlingarna på linje med andra löneförmåner. Så långt är det emellertid lite som tyder på att SPK:s juridiska status kommer att ändras.

Samtliga kommuner och landsting i Norge har upprättat avtalsreglerade tjänstepensionsordningar för sina anställda. De flesta av dessa kopierar Statens Pensjonskasse, dvs de ger som huvudregel 66 procent av slutlönen i pension efter 30 års upptjäningstid. Det finns till och med ett offentligt regelverk som förbjuder kommunala arbetsgivare att ge sina anställda bättre tjänstepensioner än statsanställda. De flesta kommunala pensionsordningar kräver två procents avgift av de anställda, medan några få ordningar är fullt finansierade av arbetsgivarna. Ordningarna är baserade på fonder. I praktiken har ett kommunalt ägt försäkringsbolag, KLP (Kommunal Landspensjonskasse) nästan monopoliserat erbjudandet om kommunala tjänstepensioner. I de största städernas kommuner, däribland Oslo, har man emellertid valt att upprätta egna, fristående pensionskassor. Ett fåtal kommuner har också valt att låta andra (privatägda) försäk-

ringsbolag administrera pensionsordningen till de anställda. Andra försäkringsbolag vill expandera ytterligare på den kommunala tjänstepensionsmarknaden – mellan 1995–2000 har ett ökat antal kommuner löst sina pensionsfonder i KLP och överfört dem till konkurrenterna. Elva kommuner lämnade KLP under 1999 och 36 kommuner under 2000 (Aftenposten 22.11.00).

KLP skiljer sig från andra försäkringsbolag genom att använda genomsnittspremier för hela kollektivet. Det betyder att kommuner med ung och/eller mansdominerad arbetskraft subventionerar kommuner med äldre och/eller kvinnodominerad arbetskraft. Kommuner med en oproportionell andel ”goda risker” i arbetskraften kommer att tjäna mest på att bryta med KLP.

Både SPK och kommunala tjänstepensioner är bruttosamordnade med offentliga pensioner. Det betyder att offentligt anställda har krav på 66 procent av slutlönen i pension, oavsett om de offentliga pensionerna skärs ner eller ökar ytterligare. I samma grad som den offentliga tilläggspensionen görs mer generös, sparar alltså arbetsgivaren i offentlig sektor indirekt personalkostnader i och med att tjänstepensionerna blir billigare att finansiera. I samma grad som den offentliga tilläggspensionen reduceras ökar emellertid de indirekta personalkostnaderna.

Situationen i den privata sektorn är mycket olik läget i den offentliga sektorn. Det finns inga lag- eller avtalsbaserade tjänstepensioner i den privata sektorn. Cirka 34 procent av de privatanställda är täckta av företagsbaserade pensionsordningar upprättade av arbetsgivare till förmån för hans/hennes anställda. Det finns c:a 16 000 dylika ordningar i den privata sektorn. Arbetsplatser med många anställda och arbetsplatser som domineras av privatvårdsmän inom banker

och försäkringsbolag är överrepresenterade. En undersökning från 1996 visade att 76 procent av alla stora företag med 100–200 anställda hade en tjänstepensionsordning för sina anställda, mot bara 34 procent bland företag med 5–19 anställda (Pedersen 2000:15). 93 procent av alla företag inom bank/försäkring hade dylika ordningar, mot bara 29 procent i hotell- och restaurantsektorn (op.cit.:16). Det juridiska grundlaget för dessa pensionsrättigheter är de individuella anställningskontrakten, inte avtal.

Frånvaron av avtalslösningar inom den privata sektorn innebär att man ända sedan 1945 kan tala om en marknad för tjänstepensioner i Norge. Arbetsgivare kan flytta tjänstepensionen mellan olika försäkringsbolag eller upprätta/avveckla en egen pensionskassa för att ta hand om fonden. Fram till idag har så gott som alla tjänstepensioner varit förmånsbestämda ordningar (*defined benefit*). 20 procent av företagen i 1996-undersökningen siktade mot en kompensationsnivå på c:a 61–66 procent av slutlönen, dvs motsvarande tjänstepensionerna i den offentliga sektorn. Nio procent uppgav en högre kompensationsgrad och 17 procent en lägre kompensationsgrad. 14 procent uppgav inga svar (Pedersen 2000:17). Dessa ordningar är emellertid bara nettosamordnade med offentliga pensioner. Det innebär att arbetsgivare inte är juridiskt förpliktade att öka sina inbetalningar till tjänstepensionerna om de offentliga pensionerna skärs ner. Om den allmänna försäkringen reduceras blir det alltså en förhandlingsfråga om kompensationsnivån i de förmånsbestämda ordningarna ska upprätthållas eller inte.

Avgiftsbestämda ordningar är nästan frånvarande på dagens marknad, men kan komma att öka från och med 2000, då ”lov om innskuddspension i arbeidsforhold” träder i kraft. Denna nya lag kom-

mer att ge motsvarande skattefördelar till avgiftsbestämda ordningar, förutsatt att de uppfyller ett specificerat regelverk. Det förväntas att dessa ordningar kommer att vara attraktiva särskilt på arbetsplatser med få anställda. De flesta företag i Norge har mindre än tio anställda och det är här täckningen av tjänstepensioner är lägst.

De fackliga organisationerna i den privata sektorn (LO) har tagit initiativ till att etablera avtalsgrundade pensionsordningar för de grupper som idag inte täcks av en supplerande pension. Dessa initiativ är inspirerade av motsvarande danska ordningar, initierade av Dansk Metalarbejderforbund 1990/91. Om något av dessa initiativ blir aktuella, kan man förmoda att den potentionella marknaden för supplerande pensionsordningar i den privata sektorn primärt kommer att täckas genom avtalslösningar, inte genom nyteckning av företagsbaserade tjänstepensioner eller individuella pensionsförsäkringar.

Regelverkets betydelse för privata pensionsordningars utformning

Marknaden för tjänstepensioner regleras genom *"Lov om foretaks-pension"* (1999). Lagen specificerar bl a hur länge man måste vara anställd för att kvalificera sig till en given pensionsrättighet, hur givna pensionsrättigheter ska indexregleras, hur fonderna ska förvaltas m m. Lagstiftningen har gemensamma drag med ERISA i USA. Det är möjligt att upprätta tjänstepensionsordningar som strider mot lagen, men i dessa fall beskattas ordningarna hårdare. Man kan säga att myndigheterna har använd moroten (skattefördelar) istället för piskan (förbud och påbud) för att påverka utformningen av den privata pensionssektorn i Norge.

Lagen avlöste ”regler för privata tjänstepensioner” som hade varit verksamma ända sedan 1952. Reglerna fastslår bland annat att alla anställda omfattas av ordningen på samma villkor (det finns alltså ingen anledning att ha olika regler för privat tjänstemän och arbetare). Alla som har varit anställda i mer än ett år ska omfattas, undantaget anställda under 25 år och de som har mindre än tio år kvar till ordinarie pensionsålder. Alla som arbetar mer än halvtid ska också omfattas samt säsongarbetare, förutsatt att de har arbetat mer än 130 veckor under de senaste fem åren, eller minst 20 veckor per år under dessa fem år.

Arbetstagare ges rätten att ta med sig en avtalad, vilande pensionsrättighet om man har varit anställd i minst tre år. Norges system är här mer generöst än motsvarigheten i USA, där kravet är tio år. Denna vilande rättighet omfattar både de inbetalningar arbetstagaren och arbetsgivaren har gjort. Den ska ges samma avkastning som övriga pensionsfonder i den (ofta långa) period från det att personen i fråga lämnar arbetsgivaren tills dess att han/hon pensioneras. Information om vilande pensionsrättigheter ska regelmässigt skickas ut till tidigare anställda. Tidigare var justeringen av vilande rättigheter ett problem och många upplevde att dessa rättigheter åts upp av inflationen.

Regleringspolitiken har alltid varit omstridd och reglerna blir förmodligen viktigare i framtiden allt eftersom allt fler upptjänar dessa pensionsrättigheter. Idag kan kravet på att alla anställda på ett företag ska vara medlemmar på lika villkor t ex vara ett problem och förhindra en avtalsreglering av dylika ordningar. Så länge arbetstagarerna på ett företag tillhör olika förbund är det svårt att inkludera tjänstepensionen i avtalsförhandlingar.

Tabell 1. Sammanställning av ålderspensionärernas inkomster, 1998. Procent av bruttoinkomst.

Inkomstkälla	67–79 år	80 år och över
Arbetsinkomster	8,1	1,8
Kapitalinkomster	9,1	10,5
Offentliga pensioner	62,3	68,5
Tjänstepensioner	18,0	17,2
Bostadsbidrag	0,5	1,0
Socialbidrag	0,2	0,2
Andra offentliga bidrag	1,3	0,8
Bruttoinkomst	213 394	157 772
Skatteprocent av brutto	19,1	16,0
(Antal)	(1 596)	(454)

Källa: Statistisk Sentralbyrås Inntekts- og formuesundersøkelse, www.ssb.no/ifhus

Sammansättningen av ålderspensionärernas inkomster

Pensionsåldern i Norge är 67 år. Som tabell 1 visar utgör de offentliga pensionerna den viktigaste delen av inkomsten till ålderspensionärer: 62,3 procent av inkomsten hos 67–69-åriga och 68,5 procent hos de äldsta (80 år och över). Tjänstepensioner är näst viktigast: 18 respektive 17,2 procent av inkomsten. Mycket få ålderspensionärer erhåller socialbidrag. I motsättning till i Sverige är heller inte bostadsbidragen en omfattande bidragsform i Norge.

Pensionärer betalar skatt på arbetsinkomst, kapitalinkomst och pensioner, men schablonavdragen är höga. Inte många andra offentliga bidrag är skattepliktiga. 1998 var skatten i procent av bruttoinkomsten

bara 19,1 procent hos 67–79-åriga och 16 procent hos 80-åringarna.

Utbetalningar från tjänstepensioner förväntas öka i framtiden. Idag är Statens Pensjonskasse viktigast – det är den äldsta och största av dessa ordningar. I framtiden kommer allt fler att erhålla utbetalningar från tjänstepensioner i den kommunala och privata sektorn. I den kommunala sektorn har sysselsättningen ökat kraftigt under efterkrigstiden, särskilt sedan 1960-talet. Denna ökning håller nu på att fortplanta sig till pensionssektorn, i form av ett ökat antal pensionärer med upptjänad pension i pensionskassor.

Det är osäkert om ökningen absolut sett också kommer att föra till en ökning av tjänstepensionernas relativa andel av pensionärens inkomst i framtiden. Fastän fler pensionärer mottar tjänstepension är det också fler och fler som upptjänar offentlig tilläggspension och som har kapitalinkomster (aktier, banksparande m m). Som framgår av tabell 1 är andelen som mottar tjänstepension ungefär lika hög bland 67–79-åriga och 80-åringarna (18 respektive 17,2 procent)². Om tjänstepensionernas relativa betydelse ökade borde vi förväntat oss att tjänstepensionerna utgjorde en större andel av yngre pensionärens inkomst jämfört med de äldsta³.

² Om vi bortser från arbetsinkomst är skillnaden mellan yngre och äldre pensionärer något större: 19,6 procent hos de yngsta, jämfört med 17,5 procent hos de äldsta.

³ Genom tidsseriedata skulle vi ha kunnat få en bättre indikation på tjänstepensionernas eventuellt ökade betydelse. Dessvärre saknar vi goda tidsseriedata. Intill helt nyligen blev Statens Pensjonskasse räknad som en offentlig pensionsordning, dvs det var inte möjligt att skilja mellan folkpension och pension från Statens Pensjonskasse i statistiken. Nu räknas Statens Pensjonskasse som en ”privat” tjänstepensionsordning. Ser vi på utvecklingen över tid har tjänstepensionens andel uppenbarligen ökat. Det är emellertid svårt att avgöra hur mycket av ökningen som är reell och hur mycket som kan skyllas på att Statens Pensjonskasse idag bokförs som en tjänstepensionsordning.

Hur kommer det norska pensionssystemet att utveckla sig i framtiden?

Det är möjligt att underregleringen av basbeloppet kommer att fortsätta. Samtidigt fortsätter Stortinget att justera folkpensionen så att den ligger något över löneökningnivån. Resultatet är att tilläggspensionen gradvis ”äts upp” av folkpensionen (jfr fig 1). Ett pensionsskydd efter inkomstbortfallsprincipen kommer i högre grad att omhändertas av mer-eller-mindre fondbaserade tjänstepensioner och andra former av privat sparande. Slutresultatet blir i så fall ett pensionssystem som i hög grad liknar dagens danska system.

Alternativt stabiliserar man dagens uppkomna situation genom att i högre grad reglera basbeloppet i takt med löneökningarna. Detta är LO:s strategi. De senaste åren (1997–99) har basbeloppet räknats upp närmare löneökningnivån. Märk väl att man på 1990-talet antog att indexeringen av tjänstepensionerna i den offentliga sektorn skulle knytas till basbeloppet. Det ger de fackliga organisationerna i den offentliga sektorn ett direkt egenintresse av ett höjt basbelopp. Dessa mäktiga allianspartners kan säkra pensionärerna en indexering som ligger närmare framtida löneökningar.

Den tredje möjligheten är att dagens system ersätts av ett system à la det nya svenska systemet. En fjärde möjlighet är att dagens tilläggspension ersätts med ett fondbaserat, obligatoriskt sparande. Då skulle det norska systemet framstå som en europiserad variant av det chilenska systemet. NOU 1998:10 (*”Fondering av Folketrygden?”*) Pensionsdelegationen som behandlade frågan om Norge skulle ändra pensionssystemet delade sig i tre fraktioner. En större, tvärpolitisk pensionskommitté är planerad att tillsättas 2002 och dessa frågor kommer åter att stå på dagordningen.

De flesta av de mer radikala reformförslagen ser framför sig en koppling mellan tilläggs pensionen och den norska oljefonden. Det är emellertid delade meningar om vad en sådan koppling rent konkret skulle innebära. En del låter sig nöja med en allmän intentionsförklaring som inte är juridiskt bindande för framtida politiker. Andra menar att oljeförmögenheten borde delas upp i individuella pensionskonton, så att framtida politiker blir juridiskt förhindrade att använda förmögenheten till något annat än utbetalning av tilläggs pensioner. Alla upptänkliga mellanpositioner finns också representerade i debatten.

Min gissning är att en stabilisering av dagens system är det mest sannolika utfallet. Stortinget kommer i högre grad att justera basbeloppet i takt med löneökningarna. Det är mer osäkert om man också kommer att fortsätta att räkna upp folkpensionen mer än löneökningen. Här har det traditionellt varit en viss motsättning mellan mittenpartierna (Senterpartiet, Kristelig Folkeparti och Venstre) och Arbeiderpartiet. De förstnämnda – särskilt Senterpartiet – har varit de starkaste pådrivarna för en generös universell folkpension som är lika hög på landsbygden som i städerna. I den utsträckning Senterpartiet fortsätter att inneha en vågmästarröst (*the crossover vote*) i Stortinget – så har det sett ut under större delen av efterkrigstiden – finns det anledning att tro att folkpensionen i fortsättningen kommer att justeras något högre än löneökningen. Vågmästarrollen i parlamentet har givit Senterpartiet en mycket stark förhandlingsposition: långt starkare än partiets storlek borde ge anledning till. Om vågmästarrollen skulle förflytta sig till höger eller vänster (de långsiktiga ändringarna i den norska väljarkåren gör en förflyttning till höger mest sannolik) är det mer tveksamt om

folkpensionen i försättningen kommer att justeras uppåt. Då finns anledning att tro att den lägsta garantinivån i högre grad kommer att säkras genom behovsprövade, kanske regionalt differentierade bidragsformer – såsom bostadsbidragen fungerar i Sverige. Märk väl att Stortingsvalet hösten 2001 förskjöt tyngdpunkten i väljarkåren klart mot höger. Idag är det Kristeliga folkpartiet det parti som har vågmästarrollen.

Tidig pensionering

Norge har en strikt hållning gentemot förtidspensionering. Bara Island har en lika hög pensionsålder som Norge (67 år). Det finns inget offentligt förtidspensionssystem utöver sjukpensionen (*uførepensjon*). Fiskare, sjöfolk och skogsarbetare har emellertid egna, lagstadgade förtidspensionsordningar. Dessutom har vissa yrken – särskilt inom den offentliga sektorn – vad man kallar säråldersgränser. Cirka 30 procent av medlemmarna i SPK och 40 procent av medlemmarna i KLP har säråldersgränser (LO 2000:33).

För att få förtidspension ska arbetsförmågan vara nedsatt med minst 50 procent. Regelverket vad gäller förtidspensionering har stramats åt flera gånger under 1990-talet. I ökande grad ska man uppfylla rent medicinska kriterier för att erhålla förtidspension. Egna läkare tas in för att kontrollera, eller eventuellt överpröva, primärläkarens bedömningar av de sökande. Det läggs allt mer vikt på att en reintegrering (aktivering) i arbetslivet ska genomföras innan eventuell pension beviljas. Samarbetet mellan försäkringsadministrationen och arbetsmarknadsmyndigheten har intensifierats. Försäkringsadministrationen har ansvaret för den så kallade medicinska rehabiliteringen, arbetsmarknadsmyndigheten för den yrkesin-

riktade rehabiliteringen. Andelen förtidspensionärer ökade stort under 1980-talet, men denna ökning planade ut år 1990–95. Under senare delen av 1990-talet har det igen varit en stor ökning. 1999 mottog 269 840 individer i åldern 16–66 år förtidspension. Det utgjorde 12,8 procent av befolkningen i samma åldersgrupp. Bara Holland har en högre andel förtidspensionerade. 53 procent av mottagarna var över 55 år (RTV 2000, 122, 126).

Den restriktiva hållningen till förtidspensionering präglar också regelverket för privata tjänstepensioner. Regelverket slår fast att dessa pensioner inte kan utbetalas före 67 års ålder om förmånerna ska ge goda skattefördelar. Utbetalningen sker i form av annuiteter; engångsutbetalningar (lump-sums) är inte tillåtna. I den offentliga sektorn har emellertid stats- och kommunalanställda förhandlat sig fram till att utbetalningarna från tjänstepensionen kan starta från och med 65 års ålder. I praktiken kan man säga att pensionsåldern i den offentliga sektorn har flyttats till 65 år.

Frånvaron av offentliga möjligheter till förtida uttag av pension samt den restriktiva regleringen av privata tjänstepensioner har skapat utrymme för en avtalsbaserad förtidsspensionsordning. När arbetslösheten steg i slutet av 1980-talet förhandlade LO med arbetsgivarsidan (NHO) i syfte att etablera en avtalad (och därmed formellt ”privat”) pension för ”förtida uttag”. Resultatet blev etableringen av AFP (Avtalefestet Pension) i samband med löneförhandlingarna 1988. AFP gav till en början arbetstagarna möjlighet att gå i pension vid fyllda 65 år, även om man inte har några hälsoproblem, med en pension motsvarande den allmänna försäkringen. Senare har parterna utvidgat ordningen. Nu ger den rätt till att gå vid 62 års ålder, med en pension motsvarande vad den allmänna för-

säkringen skulle ha utbetalt om man hade arbetat till 67 års ålder. Dessutom ingår ett skattefritt AFP-tillägg (2000: 11 400 NOK). I och med att pensionen beräknas ”som om” man skulle ha fortsatt fram till fyllda 67 år ger ordningen ett visst incitament till att gå tidigt, om man vill maximera sin pension. Parterna i arbetslivet står för 2/3-delar av finansieringen – staten bidrar med 1/3-del. För att ingå i ordningen måste man bl a ha minst tio års upptjäning av poäng i den allmänna försäkringen från och med det år man fyller 50 år och till och med året före uttagsåret.

AFP-ordningen är kontroversiell. Det är särskilt omkring statsbidraget på 1/3-del av utgifterna som striden står. Den formella begrundelsen är att statens del av kostnaden täcker det staten sparar genom färre förtidspensioneringar. Särskilt inom Senterpartiet har man varit kritisk mot att ordningen inte omfattar privata näringsidkare (däribland bönder). Vissa grupper i arbetsstyrkan som inte kan visa tio års sammanhängande yrkesaktivitet efter fyllda 50 år faller också utanför.

Innan AFP upprättades fanns få möjligheter att gå i förtidspension, om man undantar sjukpension. Detta gäller fortfarande åldersgrupperna under 62 år. Det bidrar till att förklara den höga andelen sysselsatta i Norge i äldre åldersgrupper, jämfört med andra OECD-länder. 1999 var 74 procent av alla män och 61 procent av alla kvinnor i åldern 55–64 år yrkesverksamma. Det är de högsta talen i OECD, om man undantar japanska män. I Sverige var motsvarande tal 67 respektive 61 procent (NOU 2000:21, 17). Trots en restriktiv holdning till förtidspension sjunker den genomsnittliga tidpunkten för pensionering alltjämt. Den förväntade pensionsåldern för kvinnor sjönk från 64,5 till 62,5 år mellan 1995 och 1999

(avgränsningen rörde de som pensionerades efter fyllda 50 år). För män var motsvarande nedgång 64,0 till 62,9 år (NOU 2000:21, 115). Ett ökat användande av AFP och förtidspension förklarar denna nedgång.

Efterlevandepension

Offentlig efterlevandepension (pension till änkor, änkemän och barn) finns fortfarande i Norge. Änkepensionen är mest utbredd. Efterlevandepensioner är emellertid på tillbakagång av den enkla grund att allt fler skiljer sig innan de blir änkor/änkemän. Efterlevandepensionen moträknas den efterlevandes "förmodade inkomstförmåga". I praktiken betyder detta att efterlevandepensionen inkomstprövas om den efterlevande hade egen inkomst vid maken/makans död. Pensionen moträknas i detta fall 40 öre för varje krona den efterlevande tjänar. (Samma moträkningsregel gäller vid underhållsbidrag.)

Äldre efterlevande övergår ofta till förtidspension. Dels är skattereglerna mer fördelaktiga, dels är det möjligt att tjäna upp till ett basbelopp (2000: 49 377 NOK) utan att förtidspensionen moträknas.

Liksom i Sverige och Danmark har det föregått diskussioner om efterlevandepensioner borde avskaffas eller åtminstone tidsbegränsas. Regeringen har fram till idag valt att behålla efterlevandepensionerna utifrån argumentet att de i hög grad tillgodoser en svag grupp (kvinnor utan yrkeserfarenhet) och att det skulle vara fel att avskaffa dem, även om man "idealt" sett skulle önska att alla kunde hitta ett passande arbete.

Det ökande antal äktenskap som upplöses genom skilsmässa, snarare än genom att en av makarna dör, har lett till krav om att

pensionsrättigheterna borde delas vid skilsmässa. Ännu har detta krav inte materialiserat sig i något konkret förslag.

Sammanfattning

Om det svenska pensionssystemet anno 1959–99 kan beskrivas som folkhemmets Volvo så representerar det norska systemet en folkvagnsmodell. Systemet är billigare, först och främst genom kravet på 40 upptjäningsår (snarare än 30) innan man erhåller full pension, hög pensionsålder (67 år) samt färre möjligheter till förtidspension.

Andelen yrkesverksamma bland äldre arbetstagare i Norge är lite högre än i Sverige. Detta är knappast en effekt av pensionssystemet, men snarare en följd av att Norge har undgått en djupgående, ekonomisk kris (med därtill hörande massarbetslöshet) under efterkrigstiden.

Det är tveksamt om det kommer att ske några dramatiska förändringar i den offentliga pensionsstrukturen inom överskådlig framtid. Det saknas inte ändringsförslag, särskilt vad tilläggs-pensionssystemet angår, men det är få tecken som tyder på att någon av dessa kommer att få politisk genomslagskraft. Den gradvisa, nästan omärkliga, reduktionen av den allmänna försäkringens tilläggs-pension håller emellertid på att skapa en ökad efterfrågan efter privata, supplerande tjänstepensioner. Inom privata sektorn är c:a 2/3-delar av arbetskraften utan detta skydd. Det är en rimlig gissning att detta tomrum kommer att fyllas, antingen av avtalsgrundade, supplerande pensioner av dansk typ eller av företagsbaserade, avgiftsbestämda ordningar. Kanske kommer vi också att se ett ökande antal

individuella pensionsordningar, eller ett högre pensionsmotiverat sparande i form av aktier och privatägda bostäder.

Översättning: Elizabeth Martinell Barfoed

Litteratur

Flaa, Jardar & Axel West Pedersen 1999. *Holdninger til ulikhet, pensjon og trygd*. FAFO-rapport no 305. Oslo, FAFO.

LO 2000. *Pensjon i Norge*. Rapport fra pensjonspolitisk arbeidsgruppe i LO. Oslo.

NOSOSKO 1997:6. *Social tryghed i de nordiske lande*. København, Nordisk Socialstatistisk Komite 1997.

NOU 1998:10. *Fondering av folketrygden?* Oslo.

NOU 2000:21. *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*. Oslo.

Pedersen, Axel West 2000. *The coverage of occupational pensions in Norway*. Working paper, Oslo, NOVA.

RTV 2000. *Trygdestatistisk Årbok*. Oslo.

OFFENTLIGT OCH PRIVAT I FINSK PENSIONS POLITIK

Av Olli Kangas

Syftet med detta kapitel är att i korthet granska de olika pensionsprogrammets utveckling i Finland förr och nu och att försöka förutse vissa utvecklingstendenser. Först kommer en historisk översikt av folkpensionens och arbetspensionens utveckling. Därefter behandlas utvecklingsmönstret inom olika privata pensionssystem, och slutligen diskuteras om de förändringar som vidtogs under 1990-talets djupa lågkonjunktur vara stora nog för att kallas systemskiften i den finska pensionspolitikens modell. Allra sist diskuteras summariskt de smygande processer som kanske initieras av dessa förändringar och som successivt kan förändra systemets egenskaper.

Från folkpension till grundtrygghet

Finland var en senkomling inom pensionspolitiken (för en allmän översikt se Salminen 1993). Den första pensionslagen började tillämpas 1939 – av de mest utvecklade OECD-länderna var bara Schweiz och Japan senare. I princip hade 1939 års finska folkpensionssystem universell täckning, men i praktiken utestängde behovsprövning och andra kvalifikationsvillkor majoriteten av de gamla från förmåner. År 1950 var det bara en femtedel av de gamla över den normala pensionsåldern 65 år som var berättigad till folk-

pension (Kangas 1988). Utnyttjandeandelen var alltså extremt låg. Dessutom var de förmåner som gavs torftiga. Med alla tänkbara tillägg uppgick en full folkpension till inte mer än 15 procent av en genomsnittlig industriarbetarlön, vilket var en av de lägsta ersättningskvoterna i västländerna (SCIP). Den tidiga finska pensionstryggheten hade alltså en tydlig residualkaraktär (se även Palme 1990).

Folkpensionslagstiftningen reviderades helt 1956. Den nya folkpensionslagen etablerade universalism i den meningen att alla över 65 års ålder automatiskt var berättigade till folkpension. Medborgarskapet blev grund för rättigheten. Mer specifikt indelades folkpensionen i två skilda delar: (1) en grunddel, utbetalad på basis av medborgarskap eller minst fem års vistelse i landet, och (2) en inkomstprövad understödsdel. Jämfört med andra nordiska länder som garanterat grundpension på basis av medborgarskap var den universella och villkorlösa grunddelen tämligen låg i Finland med bara några hundra mark i månaden, jämfört med tusentals kronor i Norge och Sverige (se t ex Øverbye 1996).

Vad understödsdelen beträffar prövades den fram till 1985 mot alla andra inkomster – alla inkomster minskade alltså proportionsvis mottagarens understödsbelopp. År 1985 togs inkomstprövningen bort, och sedan dess är det bara personliga pensionsinkomster från lagfäst arbetspension och kollektiv tilläggs pension som påverkar understödsdelen. Följden är att arbetspensionssystemets mognad gradvis kommer att eliminera folkpensionens betydelse. Processen förstärks genom beslut från Lipponens ”regnbågskoalition” av socialdemokrater, samlingspartiet, de gröna och vänsterförbundet. År 1996 upphävde regeringen grunddelens universalitet genom att

även denna inkomstprövades. Sista spiken slogs i kistan i slutet av 2000 när regeringen beslöt att avskaffa hela grunddelen. Därmed är hela den traditionella idén om en villkorlös allmän- eller folkpension borta. I stället för att vara en "folkets" pension stöder dagens folkpension endast personer med ingen eller liten arbetspension.

Principiellt innebär inte övergången från folkpension till grundtrygghet någon ofrånkomlig försämring av de erhållna förmånerna. Emellertid har Finland haft en negativ utveckling av folkpensionsbeloppen. I början av 1960-talet låg en full folkpension (grunddel och understödsdel) till personer utan annan inkomst på 35 procent av en genomsnittlig nettolön för industriarbetare, och i mitten på 1970-talet motsvarade den 50 procent av medellönen, vilket var samma nivå som i övriga nordiska länder. Under 1980-talets ekonomiska boom kunde grunddelen inte hålla takt med medellöneökningen. Ersättningskvoten sjönk följaktligen markant och har under 1990-talet kretsat kring 35 procent. Det bör emellertid påpekas att allt färre pensionärer är totalt beroende av denna krympande folkpension. I början av 1980-talet var andelen pensionärer utan annan pension är folkpensionen hela 40 procent mot mindre än 4 procent 1999. För att sammanfatta folkpensionens utveckling: fram till 1970-talet gav den relativt goda förmåner till många, medan den nu ger en knapp pension till mycket få.

Arbetspensionen tar över

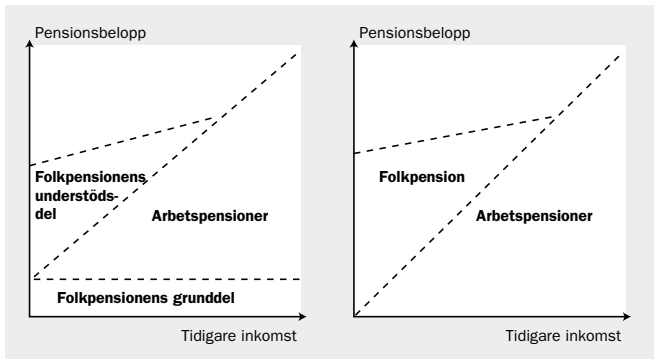
I Finland gav enskilda arbetsgivare även något slags av pension till sina gamla anställda som tecken på tacksamhet för lång och trogen tjänst. Trots tjänstepensionernas snabba utveckling mot slutet av 1950-talet omfattade de i praktiken bara cirka 20 procent av den

privata sektorns anställda, mest tjänstemän i storföretag. För att garantera förmånernas flyttbarhet och utsträcka täckningen till arbetare föredrog fackföreningarna ett lagfäst och obligatoriskt system. Till en början avvisades detta bestämt av arbetsgivarna, men deras inställning blev successivt mer positiv. I själva verket rådde Svenska Arbetsgivareföreningen de finska arbetsgivarna att gå med på ett lagfäst system om det gick att göra det decentraliserat, med privata försäkringsbolag som försäkringsgivare. Det centrala finska sysselsättningsrelaterade pensionssystemet för anställda i den privata sektorn från 1961 hade mycket gemensamt med förslag som SAF drev i 1950-talets ATP-strid (för en närmare politisk beskrivning se Salminen 1993).

För löntagarna var en adekvat pensionstrygghet det viktigaste medan frågan om organisationsform hade mindre betydelse. Därför kunde de fackliga representanterna slutligen ganska lätt gå med på den överenskommelse som arbetsgivarorganisationen föreslog. De förra fick sin lagfästa pension som var finansierad med arbetsgivaravgifter, de senare fick ett decentraliserat system, i första hand organiserat genom privata försäkringsbolag. Kommunal- och statsanställda fick sina egna system. Särskilda system inrättades även för korttidsanställda (1961) och för lantbrukare och andra egenföretagare (1974).

Det var inte bara organisationsstrukturen utan även koordinationen mellan pensionens arbetsgrundade och medborgarskapsgrundade komponenter som skilde de finska pensionernas utformning från de svenska och norska. I Finland utbetalades folkpensionens lilla grunddel till alla pensionärer. Ovanpå den kom inkomstrelaterade pensioner med målnivån 60 procent efter fyrtio års anställ-

Figur 1. Det finska pensionssystemets struktur 1990 och 2000.



ning. Folkpensionens understödsdel betalades till personer med ingen eller liten arbetspension (se figur 1). I Finland spelade alltså arbetsrelationen redan från början en mer central roll än i de andra nordiska länderna. Som nämnts förstärktes den finska pensionskonstruktionens arbetsanknytning ytterligare av att den allmänna folkpensionen avskaffades (se figur 1). På sätt och vis försköts den finska pensionsutformningen mot en centraleuropeisk modell, det vill säga "förtyskades" med stark betoning på sysselsättningsbaserade förmåner som kompletteras med behovsprövad grundpension. Det är intressant att också den nya svenska pensionsutformningen delvis följer samma logik.

Som framgår av figur 1 finns det inget tak i de finska inkomstrelaterade pensionerna, något som är ytterst ovanligt och har viktiga konsekvenser för den fortsatta utvecklingen av privata pensionslösningar liksom för pensionssystemets legitimitet bland höginkomsttagare. Fram till 1996 beräknades pensionen på basis av två

medianinkomstår för de fyra sista arbetsåren. Den sortens beräkning var fördelaktig för anställda vilkas lön växte under arbetslivets gång. Tillsammans med den obegränsade inkomstrelationen var principen särskilt gynnsam för högavlönade tjänstemän. Sådana grupper hade därför inga så starka incitament att efterfråga alternativa tjänstepensionsprogram för att kompensera relativ inkomstförlust som motsvarande grupper i de andra nordiska länderna, särskilt Danmark.

Den obegränsade inkomstrelationen hade också viktiga konsekvenser för pensionssystemets legitimitet. Olika studier tyder på att höginkomsttagare och högre tjänstemän är de starkaste anhängarna till det nuvarande pensionssystemets huvuddrag, medan bönder och arbetare är mer skeptiska till det. Grundstrukturen är emellertid brett accepterad bland finska löntagare (Kangas & Palme 1996, Forma & Kangas 1999).

Finansiering

Fram till 1993 finansierades de finska arbetspensionerna helt genom arbetsgivaravgifter, som 1990 motsvarade 17,4 procent av lönesumman. Sedan 1993 måste löntagarna i växande utsträckning bidra till finansieringen, och 2001 är de privatanställda löntagarnas andel 4,5 procent av lönen och arbetsgivarnas 16,6 procent. Även när det gäller finansieringen har det skett en viss ”Germanisering” av den finska pensionskonstruktionen. Bördorna delas jämnare än förr mellan arbetsgivare och arbetstagare.

De finska pensionsfonderna har använts för två huvudsyften eller ”nationella projekt”. Först inriktades folkpensionsfonderna – som i mitten av 1950-talet motsvarade 15 procent av alla investeringskre-

diter i landet – medvetet på att bygga upp landets grundläggande infrastruktur (Kangas 1988). De viktigaste investeringsobjekten var kraftstationer och elnät, som kompletterades på 1960-talet. Särskilt norra Finland drog nytta av dessa investeringar. Successivt började folkpensionssystemet övergå till ett rent fördelningssystem och inga nya medel fonderas längre.

Den privata sektorns mognade arbetspensionssystem finansierades genom en kombination av fördelning och premiereserver. Även om fonderingsgraden var lägre än i Sverige övertog den finska arbetspensionen snabbt folkpensionens roll som den finska ekonomins största finansiär. Dess investeringar motsvarade 10 procent av de totala investeringskrediterna 1975, 15 procent 1985 och cirka 20 procent 1995. I precis samma anda som folkpensionsfonderna användes arbetspensionsfonderna för nationella syften. Det viktigaste ”nationella” ändamålet var nu att förstärka landets industriella bas.

Sammantaget har de finska pensionsfonderna så att säga använts för två stora nationella projekt: folkpensionerna för att skapa en grundläggande infrastruktur och arbetspensionsfonderna för att etablera industrisamhället. För närvarande finns det vissa indikationer på att tiden för sådana nationella projekt är förbi. Efter globaliseringen är nationella gränser alltför snäva för investeringar, och allt större summor investeras nu i olika objekt utomlands.

Tilläggs pensioner

Offentliganställda

De finska arrangemangen för offentliganställda var varken finansiellt eller administrativt förenade med den privata sektorns arbetspensioner. Även i detta avseende har den finska pensionsutform-

ningen vissa centraleuropeiska "korporativa" drag. Den offentliga sektorns förmåner har av tradition varit något mer generösa än den privata sektorns och ersatt 66 procent av slutlönen efter trettio års anställning mot 60 procent efter fyrtio år i den privata sektorn. Den normala pensionsåldern har varit 63 år mot 65 för dem som omfattas av den privata sektorns arbetspension. "Yrkesförmånen" byggdes alltså in i det lagfästa systemet för de offentliganställda i stället för att betalas genom extra och separata arrangemang som i de andra nordiska länderna.

Huvudfunktionen för de finska offentliganställdas system är emellertid att tillhandahålla inkomstrelaterade pensioner på samma sätt som det privata arbetspensionssystemet (se t ex Kangas 1988, Kangas & Palme 1996). Den funktionen blev tydligare 1988 när den offentliga sektorns system homogeniserades med den privata arbetspensionens förmåner och de offentliganställda förlorade sin privilegierade ställning. Följaktligen kommer i framtiden deras pensioner att definieras helt på samma sätt som i den privata sektorn.

Den annorlunda karaktären hos finska offentliganställdas pensioner jämfört med arrangemangen i de andra nordiska länderna speglas även i pensionskostnaderna. Exempelvis går i Sverige mindre än 10 procent av pensionsutgifterna till offentliganställda medan motsvarande andel i Finland är så hög som 30 procent och fortfarande ökar (Kangas & Palme 1996, s. 223, tabell 1).

Privatanställda

I Finland integrerades de befintliga tjänstepensionsprogrammen i det lagfästa systemet när den privata arbetspensionen tillkom i början av 1960-talet. För det första kunde existerande pensionsinrätt-

Tabell 1. Olika pensionssystemens procentandel av de totala pensionsutgifterna i Finland 1950–1999.

År	Folkpension	Privat sektor	Statlig sektor	Kommunal sektor	Frivilligt tillägg
1950	28,6	,0	69,0	1,5	2,4
1955	49,7	,0	47,1	2,0	2,6
1960	69,2	,0	27,0	3,0	5,3
1965	66,5	2,9	24,2	5,7	5,7
1970	56,9	11,5	22,4	8,2	5,0
1975	51,6	19,6	19,5	8,1	4,4
1980	42,1	29,3	18,5	8,7	4,5
1985	40,9	32,6	16,4	8,7	4,4
1990	32,4	39,2	16,9	10,0	4,1
1995	27,2	43,1	17,3	11,5	3,3
1999	21,6	46,8	17,8	12,8	3,1

Källor: KELA 1999, s. 38–39 och KELA 1985, s. 28–29. Eftersom vissa mindre pensionssystem (såsom kyrkliga pensioner, åländska pensioner och sjömanspensioner) saknas blir inte summan av procentalen 100.

ningar få ansvar för arbetspensionssystemet tillsammans med privata försäkringsbolag. För det andra fick dessa inrättningar möjlighet att ge tillägg till arbetspensionen åt de mellankohorter som på grund av sin ålder inte hade möjlighet att samla full ”pensionsprocent”. Principiellt är inträdet i dessa system frivilligt, men efter inträdet regleras förmånerna helt av samma lagstiftning som arbetspensionerna. Det betyder i praktiken att flyttbarhet, indexering och förmånsnivåer är precis desamma som i arbetspensionen, men att

full pension kan ackumuleras på mindre än 40 år. Den finska samordningen mellan tilläggspension och de lagstadgade arbetspensionerna följer alltså ”differensprincipen” – det vill säga den tjänsterelaterade förmånens storlek bestäms av differensen mellan målnivån 60 procent och arbetspensionens faktiska nivå. I Sverige följer tjänstepensionen i huvudsak en ”flytande” princip, eftersom den betalas ovanpå andra pensioner oberoende av deras storlek. De flyter överst om inkomsten från andra pensionssystem ökar.

Den finska ”differensprincipen” krymper automatiskt tjänsteförmånernas roll: ju mer den successivt mognade arbetspensionen närmar sig målnivån, desto mindre blir utrymmet för andra tjänstebaserade förmåner. Tabell 1 talar för en sådan tolkning. De frivilliga tjänstebaserade systemens andel har sjunkit från 6 procent 1965 till 3 procent 1999 och denna sjunkande tendens lär fortsätta, eftersom inflödet av nya medlemmar undan för undan minskar. I mitten av 1970-talet omfattades cirka 20 procent av löntagarna av tjänstebaserade system men 1999 ligger andelen nära 10 procent (Kangas & Palme 1996, s. 223, Suutela 2000, s. 10).

Fördelningsmässiga konsekvenser

Fram till 1970-talet gick det finska pensionssystemet bara ut på att garantera alla en grundtrygghet. De olika arbetspensionsprogrammets successiva mognad förbättrade inkomstläget för de pensionärer som hade någon bakgrund i yrkeslivet. Realt tredubblades de finska pensionärernas medelinkomst från mitten av 1960-talet till mitten av 1990-talet. Den förbättrade pensionstryggheten framgår klart även av fattigdomstalen. År 1996 var fattigdomsfrekvensen (fattiga är personer vilkas OECD-ekvivalenta inkomst är mindre än

50 procent av det nationella medeltalet) bland de gamla 20 procent, vilket faktiskt var en högre siffra än i t ex Förenta staterna eller Storbritannien. Under 1990-talet var däremot fattigdomen bland finska gamla mycket låg (3,9 procent; i Sverige 1,9) jämfört med USA:s 14,1 eller Storbritanniens 11,1 procent (Kangas & Palme 2000, s. 340). I linje med fattigdomstalens nedgång har pensionärernas inkomstfördelning blivit jämnare. År 1996 var kvadraten på variationskoefficienten 0,56 medan den 1990 var 0,16 (Jäntti, Kangas & Ritakallio 1996, s. 485). Betänker man finska arbetspensionens obegränsade inkomstrelation kan resultatet verka något egendomligt och förtjänar ett par ord till förklaring.

Inkomsttrygghet på ålderdomen kan åstadkommas genom en rad olika medel, såsom sysselsättning och privata individuella eller kollektiva pensioner. I takt med den lagfästa arbetspensionens utbyggnad sjönk dessa alternativs relativa och absoluta roll snabbt i Finland, och eftersom de lagfästa pensionernas omfördelningseffekt är större än de privata alternativens har nettoeffekten blivit en växande jämlikhet mellan pensionärerna (för en närmare diskussion se Jäntti, Kangas & Ritakallio 1996). Sålunda följer det finska exemplet den så kallade omfördelningsparadoxen (Korpi & Palme 1998): vill man ha jämlikhet måste man acceptera viss ojämlikhet.

Systemskifte för pensionerna?

Hur stora är då de ovan beskrivna förändringarna? Har det finska pensionssystemet ändrats eller är det på väg att göra det? Om vi ser på pensionsprogrammets målnivåer kan vi notera att inget dramatiskt skedde i Finland under den djupa lågkonjunkturen på 1990-talet. Det gjordes bara mindre justeringar i systemutformningen, så

små att de inte motiverar något tal om system- eller regimskifte i den finska pensionspolitiken. Frågan är emellertid: vad krävs för ett systemskifte? Många justeringar är nästan omärkliga och deras verkliga effekter blir inte genast synliga, det tar år att inse de fulla konsekvenserna. Mot den bakgrunden kan vi hävda att det ändå har skett vissa systemförändringar i den finska pensionspolitiken.

Den första var naturligtvis införandet av allmän folkpension i mitten av 1950-talet. Då genomfördes ett skifte från en politik med marginalpensioner till en medborgarskapsbaserad modell som garanterade en basförsörjning åt alla äldre medborgare. Den andra brytpunkten, vars konsekvenser är mycket tydliga men långsamt inträdande (se tabell 1) var införandet av arbetspension för löntagare i den privata sektorn. Den tredje, åtminstone begreppsmässiga brytpunkten är de reformer som genomfördes på 1990-talet. Homogeniseringen av den privata och den offentliga sektorns pensionssystem etablerade en jämlikhet inför lagen mellan dessa båda löntagarkategorier. Ännu viktigare var att den medborgarskapsbaserade folkpensionens avskaffande innebar en brytning med hela idén om en folkförsäkring – trots det faktum att det inte handlade om några stora pengar. Den tidigare universalismen, som de nordiska välfärdsstaterna har varit kända för, har bytts mot selektivism i form av pensionsinkomstprövning. Förr var folkpensionen knuten till mottagarens ställning som medborgare, men i det nya pensionssystemet är individens status som inkomsttagare mer avgörande. I den aspekten har det finska systemet närmat sig centraleuropeiska, på arbetsmeriter baserade pensionssystem.

Det ovan skisserade finska scenariot implicerar en fortsatt tendens att tjänstepensionernas betydelse minskar. Det finns emellertid vissa

faktorer som sannolikt kommer att vända den utvecklingen. För det första tycks det inom den styrande politiska eliten finnas en vilja att gynna privata lösningar i socialpolitiken. Allt oftare har den finska pensionsstrukturens utformning med två hörnspelare (folkpension och lagfäst arbetspension) ifrågasatts, och det hörs allt högljuddare politiska röster om att utveckla en tredje pelare av privata individuella pensioner och tjänstepensioner. Något händer också.

För det andra har de individuella pensionsförsäkringarna, som traditionellt varit mycket obetydliga i Finland, snabbt fått en större roll. År 1985 hade mindre än 10 000 finländare en individuell pensionsförsäkring, år 2000 var motsvarande antal över 200 000. Den främsta målgruppen för sådana försäkringar är personer i åldern 35–50 år, men även personer under 34 år tecknar gärna försäkringar, cirka en fjärdedel av alla försäkringar tas av de yngre åldersgrupperna (Suutela 2000, s. 77). De individuella pensionsförsäkringarnas växande popularitet speglar även ett växande välstånd i befolkningen (eller åtminstone inom vissa sektioner), och försäkringssparandet skapar lönsammare investeringsmöjligheter än normalt banksparande, samtidigt som det ger den enskilde möjlighet att bestämma när han vill pensionera sig. Planerade höjningar av den allmänna pensionsåldern kommer att påskynda processen.

För det tredje har det traditionellt funnits ett överskott på arbetskraft i Finland. Arbetsgivarna har inte behövt tillgripa några företagsbaserade välfärdsarrangemang för att attrahera anställda. Följaktligen har tjänstepensioner inte använts i personalvårdande syfte. Men med prognosticerade förändringar av befolkningssammansättningen och arbetskraften kommer tillgången på arbetskraft successivt att minska under de närmaste decennierna, och dessa förändringar kommer att

intensifiera konkurrensen om arbetskraft mellan enskilda arbetsgivare. Det gäller särskilt för dem som sysselsätter välutbildad och kvalificerad arbetskraft inom högteknologiska exportsektorer. Om denna konkurrens sammanfaller med de båda nämnda prognosticerade tendenserna kan man förutse en snabb expansion av företagsbaserade tilläggs pensioner, ofta skraddarsydda för vissa nyckelpersoner.

För det fjärde är de lagfästa pensionernas framtida nivå av central betydelse för framväxten av tilläggs pensioner. För närvarande är alla viktigare aktörer nöjda med ersättningsnivåerna och de befintliga pensionssystemens allmänna struktur, och därför är ytterligare tjänstbaserade lösningar inget viktigt mål för fackföreningar eller andra intresseorganisationer. Som beskrivits ovan har reglerna för förmånsberäkning ändrats. Förr utgjorde den tidigare medianinkomsten för två år bland de fyra sista arbetsåren bas för pensionen. Nu utvidgas beräkningsbasen till medelinkomsten under de sista tio arbetsåren. För närvarande skisserar en utredning ett förslag om att ytterligare förlänga beräkningsbasen till att omfatta en längre tidsperiod, till exempel hela inkomstkarriären.

Hittills har det inte förekommit några krav på kompensation för pensionernas relativt minskade ersättningsgrad. Men materialiserar planerna att inkomsten från hela arbetskarriären blir grund för pensionsberäkningen, lär tjänstemän med lång utbildning och snabbt växande inkomstprofil bli angelägna att kompensera sig genom olika program för tilläggs pension. Huruvida dessa förutsedda förändringar i riktning mot privata alternativ blir stora nog för att utgöra ett systemskifte i den finska pensionspolitiken är i hög grad beroende av vad som händer i de lagfästa systemen.

Översättning: Gunnar Sandin

Litteratur

Forma, Pauli & Olli Kangas 1999. "Need, Citizenship or Merit: Public opinion on pension policy in Australia, Finland and Poland", i Stefan Svallfors & Peter Taylor-Gooby (red.), *The End of the Welfare State? Responses to State Retrenchment*, London, Routledge, s. 161–189.

Jäntti, Markus, Olli Kangas & Veli-Matti Ritakallio 1996. "From Marginalism to Institutionalism. The transformation of the Finnish pension regime", *Journal of Income and Wealth*, 42, 4, s. 473–491.

Kangas, Olli 1988. *Politik och ekonomi i pensionsförsäkringen. Det finska pensionssystemet i ett jämförande perspektiv*, Stockholm, Institutet för social forskning, Meddelande 5.

Kangas, Olli & Joakim Palme 1996. "The Development of Occupational Pensions in Finland and Sweden: Class Politics and Institutional Feed-backs", i Michael Shalev (red.), *The Privatization of Social Policy? Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia and Japan*, New York, Macmillan, s. 211–240

Kangas, Olli & Joakim Palme 2000. "Does social policy matter? Poverty cycles in OECD countries", *International Journal of Health Services*, 30, 2, s. 335–352.

KELA 1985. *Statistical Yearbook of the Social Insurance Institution*, Helsingfors, Statistikcentralen.

KELA 1996. *Statistical Yearbook of the Social Insurance Institution*, Helsingfors, Statistikcentralen.

Korpi, Walter & Joakim Palme 1998. "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions,

Inequality, and Poverty in the Western Countries”, *American Sociological Review*, 63, 5, s. 661–687.

Palme, Joakim 1990. *Pension Rights in Welfare Capitalism: the Development of Old Age Pensions in 18 OECD Countries*, Stockholm, Institutet för social forskning.

Salminen, Kari 1993. *Pension Schemes in the Making: A Comparative Study of the Scandinavian Countries*, Helsingfors, Pensions- skyddscentralen.

SCIP. Social Citizenship Indicators Project vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet.

Suutela, Anu 2000. ”Vapaaehtoinen vakuutus osana Suomen kokoniseläkejärjestelmää” [Frivilligförsäkring i den finska pensionspolitiken], avh., Socialpolitiska institutionen, Åbo universitet.

Øverbye, Einar 1966. ”Public and Occupational Pensions in the Nordic Countries”, i Michael Shalev (red.), *The Privatization of Social Policy? Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia and Japan*, New York, Macmillan, s. 159–186.

FÖRFATTARNA

Olli E. Kangas
PhD, Professor
Department of Social Policy
20014 University of Turku
Finland
Tel: +358 2 333 5643
Fax: + 358 2 333 5093
E-mail: olli.kangas@utu.fi
www.utu.fi/yht/sospol/

Stefán Ólafsson
Professor
Faculty of Social Sciences
University of Iceland
Sudurgotu
101 Reykjavík
IS-Iceland
Tel: +354 525 4520
Fax: +354 552 6806
E-mail: olafsson@hi.is
www.hi.is

Niels Ploug
Research Director
The Danish National Institute
of Social Research
Herluf Trolles Gade 11
DK-1052 København K
Denmark
Tel: +45 33 480840
Fax: +45 33 480833
E-mail: np@sfi.dk
www.sfi.dk

Einar Øverbye
Senior researcher
NOVA
Munthesgt. 29
0260 Oslo
Norway
Tel: +47222 54 12 66
Fax: +47222 54 12 01
E-mail: einar.overbye@isaf.no
[www.nova.no/ansatte/vitensk/
oeverbye.htm](http://www.nova.no/ansatte/vitensk/oeverbye.htm)

Pensionsforum är en förening som har till uppgift att följa det nya pensionssystemets konsekvenser för individer och samhälle, hur det förhåller sig till andra länder, arbetsmarknaden för äldre samt att analysera olika möjligheter att finansiera och organisera den framtida äldre vården.

Styrelsen består av Kjell-Olof Feldt, ordf, Tommy Möller, vice ordf, statsvetare, docent, Magnus Henrekson, nationalekonom, professor, Gullan Lindblad, fd riksdagsledamot samt Joakim Palme, sociolog, docent. Verkställande direktör är Ann Lindgren.

Bakom föreningen står försäkringsbolagen Alecta, KPA, Livia, Länsförsäkringar Liv, Skandia, SEB Trygg Liv och Robur Försäkring.

Tidigare utgivna skrifter: **Vad varje femtioåring bör veta om framtiden** (Gunnar Wetterberg), **Ja må vi leva uti 120 år!** (Jonas Hellman och Markus Uvell), **Har vi råd med äldrevård när 40-talisterna blir gamla?** (Bengt Westerberg), **Riskerar Sverige en kompetensdränering? Om utlandsarbete och rörlighet bland unga akademiker** (Pensionsforum, Industriförbundet och Saco), **Avtalspension – dagens ättestupa?** (Stefan Fölster, Svante Larsson och Josefina Lund), **Varför jobbar inte äldre? – på spaning efter en arbetsmarknad som inte finns** (Marie Söderqvist och Sara Öberg), **Vem vill spela golf i 30 år? Seniorskarriär i USA** (Karin Henriksson), **Why Icelanders Do Not Retire Early** (Tryggvi Thor Herbertsson), **Pensionsreformer World Wide – Europa och Amerika möter åldrande befolkningar** (Redaktör: Joakim Palme), **Hur blev den stora kompromissen möjlig? Politiken bakom den svenska pensionsreformen** (Redaktör: Joakim Palme)



P e n s i o n s f o r u m

103 29 Stockholm

Besöksadress: Blasieholmsgatan 4A

Tel: 08-762 78 48 • Fax: 08-762 78 47

E-post: ann.lindgren@pensionsforum.nu

www.pensionsforum.nu

Vad händer med pensionerna i Norden? I denna skrift beskriver fyra forskare från våra nordiska grannländer utvecklingen av offentliga och privata pensioner i sina länder.

Niels Ploug undrar apropå den senaste utvecklingen på det danska pensionsområdet om det är så att "den fula ankungen håller på att bli en svan".

Stefán Ólafsson skriver om det isländska systemet där väldigt många jobbar långt längre än vad som vi vant oss vid i Sverige.

Einar Øverbye förklarar varför norrmännen importerat ett svenskt pensionssystem – fast till "halva priset".

Den som läser Olli Kangas förstår hur offentliga pensioner också kan vara privata, och varför man skulle kunna tala om en finlandisering av det svenska pensionssystemet.

Den som läser skriften får också klart för sig att det finns stora skillnader mellan ländernas pensionssystem både på den offentliga och privata sidan, och att det inte är så mycket kvar av den gamla folkpensionsmodellen som en gång utmärkte de nordiska pensionssystemen.

ISBN: 91-89650-01-8



Pensionsforum