



Arbeidsnotat 1991

Jon Mathias Hippe  
og Axel West Pedersen

# **TILLEGGSPENSJONER - OFFENTLIG ELLER PRIVAT ANSVAR?**

**FAFO**



Jon Mathias Hippe  
og Axel West Pedersen

**TILLEGGSPENSJONER - OFFENTLIG  
ELLER PRIVAT ANSVAR?**

© Fagbevegelsens senter for forskning,  
utredning og dokumentasjon 1991

ISSN 0801-6135

Artikkelen er tidligere trykket i Aksel Hatland (red) 1991 Trygd som fortjent Oslo: ad Notam  
ISBN 82-471-0100-4

# Innhold

Innledning .....	5
Mot offentlige tilleggspensjoner.....	6
LO som pådriver .....	7
Den politiske prosess .....	8
Folketrygden - fra optimisme til krise.....	11
Forlis for fondstanken.....	11
Delvis realisering av pensjonsmålsetningen .....	12
Innstramminger på dagsordenen.....	13
Markedet slår tilbake?.....	14
Drivkrefter .....	16
Markedet for individuell pensjonsforsikring.....	19
Nye konfliktlinjer i pensjonsdebatten.....	21
Referanser .....	24



# Innledning

Den offentlige pensjonspolitikken har gjennomgått store endringer i etterkrigstiden. Et stadig tilbakevendende spørsmål er om staten, markedet eller forhandlingssystemet skal ha hovedansvar for å frembringe pensjonsytelser som supplerer de offentlige grunnpensjoner. I den første etterkrigstid var det bred politisk enighet om at staten skulle konsentrere seg om å sikre alle innbyggere en tilfredsstillende minimumsinntekt i alderdommen. Dermed ble det overlatt til markedet og forhandlingssystemet å frambringe pensjonsytelser utover det offentlig garanterte minstenivå. Denne arbeidsdelingen ble forlatt på 1960-tallet. Med etableringen av folketrygdens tilleggspensjonssystem i 1966 fikk staten ansvar for å sikre alle yrkesaktive en høy grad av standardsikring.

De senere års utvikling tyder imidlertid på at den offentlige dominansen i pensjonssystemet igjen er på retur. Stadig flere arbeidstakere bygger opp pensjonsrettigheter gjennom ordninger på arbeidsplassen. Samtidig er det individuelle pensjonsmarkedet i vekst. Den gradvise underreguleringen av folketrygdens grunnbeløp og Stortingets vedtak om å begrense opptjeningen av tilleggsrettigheter i folketrygden fra 1992, vil etter alt å dømme forsterke betydningen av tjenstepensjonsordninger og individuell pensjonsforsikring i årene som kommer.

I dette notatet diskuteres de politiske drivkreftene bak endringene i arbeidsdelingen mellom offentlige og private pensjonsordninger. I tillegg til de politiske partiene fokuserer vi på standpunktene til fagbevegelsen. Partene i arbeidsmarkedet har viktige roller i spillet om pensjonssystemets utforming. Det gjelder for såvel den historiske bakgrunnen for folketrygdens etablering som de pågående endringer i pensjonssystemet sammensetning.

# Mot offentlige tilleggspensjoner

Lov om alderstrygd fra 1936 tok sikte på å garantere alle innbyggere en minimumsinntekt i alderdommen. Ytelsene ble avkortet hvis mottakeren hadde alternative inntekter utover visse fri-inntektsgrenser (Pettersen, 1982). En i hovedsak skattefinansiert og behovsprøvd alderstrygd var på det daværende tidspunkt i pakt med interessene til det store flertallet av arbeidere, bønder og fiskere som ikke hadde muligheter for å spare til egen alderdom.

I den første etterkrigstid var det bred politisk enighet om å videreutvikle trygdesystemet med utgangspunkt i de prinsippene som lå til grunn for alderstrygden. Arbeiderparti-regjeringen la i 1948 fram en omfattende stortingsmelding som skisserte hovedtrekkene i et fremtidig trygdesystem. Når det gjaldt langtidsstønader -- som alders- og uførepensjon -- gikk man inn for at det offentlige skulle konsentrere seg om å garantere en tilfredsstillende minimumsinntekt: "Samfunnets oppgave synes her å måtte være å trygge en viss minimumsstandard for alle i tilfelle av inntektsbortfall" (St. meld. nr. 58; 1948, s. 3). Stortingsmeldingen anbefalte sterkt økte satser i alderstrygden, men finansieringen av tilleggssystemer utover en slik minimumsstandard måtte skje i privat regi.

I tråd med Stortingsmeldingens anbefalinger ble satsene i alderstrygden gradvis økt i løpet av 1950-årene. Likevel fikk tjenestepensjonsordninger en stadig større utbredelse -- fortrinnsvis, men ikke utelukkende blant offentlig ansatte og funksjonærer i privat sektor.

Lov om Statens Pensjonskasse fra 1917 garantere statens tjenestemenn en pensjon ved oppnådd alder og ved uførhet som tilsvarte 66 prosent av tjenestemannens sluttlønn. Staten stimulerte også til etableringen av tjenestepensjonsordninger i privat sektor ved hjelp av gunstige skatteregler. Det var først og fremst funksjonærskiktet som ble omfattet av private tjenestepensjonsordninger, men fra slutten av 1930-årene begynte store og velhavende bedrifter å opprette supplerende pensjonsordninger for sine arbeidere (Hippe & Pedersen, 1988).

Den økonomiske behovsprøving i alderstrygden skapte spenninger i forhold til fremvoksende tjenestepensjonsordninger. Etter påtrykk fra LO og de borgerlige partier la Arbeiderparti-regjeringen i 1957 fram forslag om å avvikle den økonomiske behovsprøvingen (Bergh, 1987). Reformen betød en vesentlig endring av rammebetingelsene for tjenestepensjonering. Mens tjenestepensjonsordningene tidligere enten måtte holde seg innen snevre fri-inntektsgrenser (hovedreglen for arbeidere) eller fullt ut erstatte den offentlige alderstrygd (hovedreglen for funksjonærer), kunne de nå innrettes som tilbygg til den universelle grunnpensjon.

Dermed var grunnlaget lagt for en arbeidsdeling basert på offentlig ansvar for grunnsikkerheten og privat organisering av tilleggssystemene. Storbritannia og Danmark er eksempler på land hvor offentlige grunnpensjoner i denne perioden førte til at et omfattende system av pensjonsordninger i arbeidslivet utviklet seg med sterkt varierende vilkår for ulike grupper av lønnstakere (O'Higgins, 1986; Vesterø-Jensen, 1985).



LOs dominerende posisjon som lønnskasserorganisasjon er trolig den viktigste årsak til at utviklingen i Norge kom til å forlate en slik arbeidsdeling basert på statlig ansvar for grunnsikringen, kombinert med markedsbaserte tilleggsordninger.

## LO som pådriver

LO satte allerede tidlig på 1950-tallet spørsmålet om tilleggspensjoner på dagsordenen. I takt med den alminnelige velstandutviklingen fikk LO-arbeiderne større interesse i ordninger som kunne sikre tilvant inntektsstandard. De åpenbare forskjeller i utbredelse og kvalitet på eksisterende pensjonsordninger for henholdsvis arbeidere og funksjonærer gjorde det lett for fagbevegelsen å mobilisere mot det man oppfattet som statusbetinget diskriminering. Sist, men ikke minst, var framveksten av bedriftsbaserte pensjonsordninger blant deler av fagbevegelsens medlemmer i seg selv et argument for at LO sentralt måtte utvikle en aktiv politikk for tilleggspensjonering. Bedriftsvise pensjonsordninger skapte ulike pensjonsvilkår blant LOs medlemmer og truet med å undergrave solidariteten innad i fagbevegelsen.

LO vaklet mellom ulike strategier for å oppnå pensjonsordninger for fagbevegelsens kjernegrupper som kunne måle seg med funksjonærenes tjenstepensjonsordninger. Det ene hovedalternativet var å følge eksemplet til svensk LO, som på 1950-tallet insisterte på en tilleggspensjonsreform via lovgivningen. I 1952 henvendte LO seg til Stortinget med en oppfordring om å igangsette utredningen av et offentlig tilleggspensjonssystem (Protokoll fra LOs representantskapsmøte, 1952). Forslaget ble imidlertid avvist. Sosialkomiteen uttalte at inntektsgraderte pensjoner ikke var "noe naturlig ledd i folketrygden på det nåværende tidspunkt" (sitert etter Hatland, 1984).

I 1957 valgte LO i stedet å ta saken i egen hånd og reise krav om en tariffestet tilleggspensjonsordning i forbindelse med de sentrale lønnsforhandlinger (Protokoll fra LO-kongressen i 1957). LOs interesse for forhandlingsbaserte tilleggspensjoner må ses i lys av stagnerende medlemstall på slutten av 1950-årene. LO håpet at en tariffestet tilleggspensjonsordning kunne styrke fagbevegelsens omdømme og rekrutteringsevne (Pedersen, 1990).

Ved tariffrevisjonen i 1958 fikk LO tilslutning fra NAF til tanken om å etablere en felles tariffestet pensjonsordning (FTP) for arbeidere innen NAF-området. FTP-ordningen, som trådte i kraft i 1962, tilfredstilte ikke fullt ut LOs opprinnelige ambisjoner. Ytelsene var forholdsvis beskjedne, og det var fortsatt langt igjen til pensjonsnivået som var vanlig blant funksjonærer i offentlig og privat sektor.

## Den politiske prosess

FTP-ordningen var en medvirkende årsak til at flere av de politiske partiene på begynnelsen av 1960-tallet endret syn når det gjaldt spørsmålet om offentlige tilleggspensjoner. Det faktum at partene i forhandlingsystemet hadde kommet langt i arbeidet med å sikre

tilleggspensjonsordninger for brede grupper av lønnstakere, la grunnen for å etablere en felles lovfestet standard. Det spilte videre en stor rolle for de taktiske vurderinger til partiene i Norge at de svenske sosialdemokratene i 1959 gikk seirende ut av en sterkt tilspisset strid om statens rolle i pensjonspolitikken (Molin, 1965; Heclø, 1974).

Forut for Stortingsvalget i 1961 gikk både Venstre og Kristelig Folkeparti inn for å etablere en generell lovfestet tilleggspensjonsordning. Arbeiderpartiet var i sitt program mere nølende til spørsmålet om offentlige tilleggspensjoner, men åpnet for lovgivningsinitiativ på vegne av yrkesgrupper som fortsatt sto uten supplerende pensjonsdekning (Arbeiderpartiet, 1961).

I 1962 nedsatte Arbeiderparti-regjeringen en korporativt sammensatt komité (Pensjonsutredningskomiteen) som fikk i oppdrag å utrede et system med tilleggspensjonsordninger for alle grupper av yrkesaktive. Det viste seg tidlig å være bred tilslutning i komiteen til et obligatorisk offentlig tilleggspensjonssystem som tok utgangspunkt i syketrygdens system med inntektsklasser (Pedersen, 1990). Pensjonsutredningskomiteens arbeid ble imidlertid foreldet allerede før den hadde rukket å avgi sin innstilling.

I forbindelse med Kings Bay-krisen i 1963 valgte Arbeiderpartiet å bruke tilleggspensjonsspørsmålet som en partipolitisk markeringssak (Rokkan, 1966; Bergh, 1987). I den såkalte Moterklæringen forpliktet Arbeiderpartiet seg til å arbeide for en pensjonsreform som skulle sikre alle yrkesaktive en pensjon tilsvarende to tredjedeler av inntekten i yrkesaktiv alder. Høyre var i utgangspunktet svært skeptisk til en så omfattende tilleggspensjonsreform (Seip, 1986). Partiet valgte likevel å holde lav profil blant annet av hensyn til samholdet mellom de borgerlige partier.

Disse partitaktiske manøvrer betød at det plutselig på høsten 1963 var bred politisk oppslutning om en tilleggspensjonsreform, som tegnet til å bli mer vidtgående enn det forslaget som Pensjonsutredningskomiteen hadde arbeidet med. For LO var det avgjørende at Moterklæringen forespeilte LO-arbeiderne et pensjonsnivå som hittil hadde vært forbeholdt offentlig ansatte og funksjonærer i privat sektor. I denne situasjonen hadde ikke LO vesentlige innvendinger mot å gi fra seg pensjonssaken.

I 1964 la Arbeiderparti-regjeringen fram en stortingsmelding (St. meld. nr. 75, 1963-64) som skisserte hovedlinjene i et pensjonssystem, som skulle kombinere universelle grunnpensjoner med lovfestede tilleggspensjoner for alle yrkesaktive:

\*Som overbygging på den universelle grunnpensjon skulle det etableres et obligatorisk tilleggspensjonssystem etter svensk modell med en pensjonsprosent på 50 for inntekter opp til 42.000 kroner (ca. 2 1/2 ganger gjennomsnittslønnen for mannlige industriarbeidere)<sup>1</sup>.

\*Tilleggspensjonssystemet skulle være basert på en nær sammenheng mellom inn- og utbetalinger. Dermed kunne medlemspremiene oppfattes som tvungen omfordeling over livsløpet snarere enn vanlig skatt. De universelle grunnpensjoner ville likevel sikre en

---

<sup>1</sup> En enig Sosialkomite besluttet senere å senke pensjonsprosenten til 45%, samtidig som størrelsen på grunnpensjonene ble økt i forhold til Departementets forslag.

moderat omfordelingsprofil på det samlede pensjonssystemet. Prinsippet om samsvar mellom den enkeltes innbetalinger og størrelsen på fremtidig tilleggspensjon ble modifisert ved forslag om gunstige overgangsregler for eldre yrkesaktive og ved forslag om at tilleggspensjonen skulle beregnes med utgangspunkt i de 15 "beste" opptjeningsår<sup>2</sup>

\*Stortingsmeldingen tok til orde for en betydelig fondsoppsamling i Folketrygden, som dels kunne danne grunnlag for produktive investeringer og dels sikre en jevn fordeling av finansieringsbyrden mellom generasjonene. Man foreslo derfor at trygdepremiene over en ti-årsperiode skulle trappes opp til et nivå som ville være tilstrekkelig til å dekke de løpende utgifter når systemet var fullt utbygget.

Under lovforberedelsen var det bred enighet mellom de politiske partier om Arbeiderparti-regjeringens opplegg. De borgerlige partiene var imidlertid kritiske til planene om oppbygging av et stort offentlig pensjonsfond. Da forslag til Lov om folketrygd endelig ble lagt fram for Stortinget i 1966, valgte den borgerlige regjering å nedprioritere målsetningen om fondsoppbygging og man unnlot å legge fram en fast finansieringsplan.

Utviklingen fram til Folketrygden er et eksempel på en ekspansiv dynamikk i samspillet mellom private og offentlige pensjonssystemer. Gunstige pensjonsordninger for bestemte grupper av lønnstakere bidro i første omgang til å mobilisere fagbevegelsen til å ta initiativ via forhandlingssystemet, og i neste omgang til å utløse krav om lovgivning for å sikre alle yrkesaktive rett til tilleggspensjon. Den politiske prosessen umiddelbart forut for folketrygdreformen var imidlertid preget av taktiske motiver, heller enn en grunnleggende enighet om målsetningen med og kravene til et offentlig tilleggspensjonssystem.

I de følgende avsnitt skal vi se nærmere på utviklingen i folketrygdens pensjonssystem etter 1967 og endringsprosessene innenfor det kollektive og individuelle pensjonsmarkedet.

---

<sup>2</sup> I det endelige lovutkastet ble pensjonsberegningen i stedet knyttet til de tyve "beste" år.

# Folketrygden - fra optimisme til krise

Folketrygden er av mange framhevet som kronen på verket i utviklingen av den norske velferdsstaten (Seip, 1981). Universelle grunnpensjoner ble nå kombinert med et tilleggspensjonssystem som skulle sikre en høy grad av standarsikring for alle grupper av lønnsstakere. Den brede politiske enighet under lovforberedelsen, og det faktum at samtlige partier uttrykte sin støtte til folketrygden i sine partiprogrammer utover på 1970-tallet, synes å bekrefte at reformen representerte et avgjørende gjennombrudd for en felles, moderne velferdsstatsideologi (Kuhnle & Solheim, 1981).

Den tverrpolitiske enighet som preget tiden etter folketrygdens etablering har i 80-årene blitt avløst av en tiltakende kritikk og en utbredt skepsis til mulighetene for å nå de målsetningene som var innebygget i folketrygdreformen. De aktuelle problemer i folketrygden skyldes først og fremst ugunstige økonomiske og demografiske utviklingstrekk. En viktig del av årsaken ligger imidlertid også i den fundamentale uklarhet omkring finansieringssiden som hersket ved gjennomføringen av reformen i 1966. Disse uklarheter ble forsterket ved politiske valg på 70-tallet.

## Forlis for fondstanken

Den brede enighet om Folketrygden var tidlig på 1970-tallet kombinert med en velvillig holdning til utvidelser av stønadstilbudet. I denne perioden ble det gjennomført en rekke utgiftskrevende reformer i folketrygdens pensjonssystem. De viktigste var innføringen av særtillegget i 1969 og senkningen av pensjonsalderen i 1973.

Disse reformene ble i liten grad fulgt opp med tiltak for å styrke folketrygdens finansiering. Den borgerlige regjering hadde i 1966 avvist å legge opp en fast finansieringsplan for folketrygden. Heller ikke Arbeiderpartiet forsøkte imidlertid på 1970-tallet å gjenreise tanken om en betydelig fondsoppbygging. Tvertimot ble avgiftene til folketrygden i flere tilfeller senket som ledd i inntektspolitiske oppgjør (de såkalte Kleppe-pakkene), og fra 1975 begynte man å differensiere arbeidsgiveravgiften til folketrygden ut fra distriktpolitiske hensyn (Kolberg, 1983).

Resultatet av denne utviklingen er at innbetalingene til Folketrygdfondet opphørte for godt i 1979. Folketrygden er i dag utelukkende basert på løpende finansiering fra arbeidsgiveravgifter, trygdepremier og et stadig økende statstilskudd. Ved inngangen til 1980-tallet var man meget langt fra å ha gjennomført en opptrapping av pensjonspremiene og arbeidsgiveravgiften mot et nivå som på sikt vil være nødvendig for å dekke de løpende utgifter. Dermed melder spørsmålet seg med økende tyngde om det i fremtiden er mulig å øke avgiftsbelastningen i takt med den kommende eldrebølgen og en fortsatt utbygging av tilleggspensjonssystemet.

## Delvis realisering av pensjonsmålsetningen

Forarbeidene til Folketrygden var uklare når gjalt pensjonsmålsetningen. Moterklæringens antydning om en samlet pensjon på to tredjedeler av den tidligere inntekt ble bare delvis fulgt opp i Arbeiderparti-regjeringens stortingsmelding og i den videre lovforberedelsen. I forbindelse med det endelige lovutkast ble det gjort beregninger, som skulle illustrere pensjonsnivået for ulike inntektsgrupper. Her framgår det at samlet pensjon for en enslig industriarbeider med full opptjening ville utgjøre i underkant av 60 prosent av den tidligere inntekt. For et ektepar hvor bare den ene var yrkesaktiv ville den samlede pensjon utgjøre prosent (Ot. prp. nr. 17; 1965-66, s. 36). Disse beregningene forutsatte at grunnbeløpet i fremtiden ble regulert i takt med den alminnelige lønnsutviklingen. Det har ikke skjedd i store deler av perioden etter 1967.

Sett i forhold til gjennomsnittlig industriarbeiderlønn er grunnbeløpet blitt underregulert med i gjennomsnitt ett prosentpoeng i perioden fra 1967 til 1987 (Øverbye, 1990). Til gjengjeld er særtillegget gradvis oppjustert, slik at nivået på minstepensjonene har økt betraktelig både i faste priser og i forhold til den alminnelige lønnsutviklingen (NOU 1990:8).

Underreguleringen av grunnbeløpet fører til en gradvis svekkelse av pensjonsnivået til både gamle og nye tilleggspensjonister. Effekten for nye tilleggspensjonister kan illustreres ved å se på kompensasjonsnivået for en 70-årig lønnstaker som gikk av med pensjon i 1987, og som i hele perioden siden 1967 har hatt en inntekt tilsvarende gjennomsnittlig lønn for mannlige industriarbeidere. Selv om vedkommende oppnår full tilleggspensjon vil den samlede folketrygdpensjonen bare utgjøre 52 prosent av lønnen på pensjonseringstidspunktet -- mot 60 prosent om grunnbeløpet var regulert i takt med lønnsutviklingen.

Progresjonen i skattesystemet og gunstige skatteregler for pensjonister bidrar likevel til at forholdet mellom disponibel lønn og disponibel pensjon ligger nær den opprinnelige målsetningen.

## **Innstramminger på dagsordenen**

I 1982 nedsatte Willoch-regjeringen det såkalte Trygdefinansieringsutvalget som skulle vurdere Folketrygdens økonomi og legge frem forslag til tiltak som kunne styrke finansieringssiden og/eller redusere det fremtidige utgiftspresset. Trygdefinansieringsutvalgets instilling fra 1984 og Arbeiderparti-regjeringens Stortingsmelding om "Folketrygdens økonomi og pensjonssystem" fra 1988 tegnet et foruroligende bilde av Folketrygdens økonomi i første halvpart av neste århundre.

På denne bakgrunn vedtok Stortinget i desember 1990 endringer i Folketrygdens pensjonssystem som skal tre i kraft fra 1.1. 1992. De viktigste innstrammingsiltakene omfatter å senke taket for beregning av pensjonspoeng (inntekt mellom 6 og 12 G skal bare telle med en tredjedel) og reduksjon av pensjonsprosenten fra 45 til 42 prosent. Samtidig vedtok Stortinget å innføre en ordning med pensjonspoeng for personer i ulønnet omsorgsarbeid for barn eller pleietrengende.

De nye regler for opptjening av tilleggspensjon fra folketrygden betyr et endelig farvel til målsettingen om at folketrygdpensjonen skal utgjøre to tredjedeler av inntekten i yrkesaktiv

alder. Bjørn Walmann (1990) har beregnet det årlige tapet i alders- og uførepensjon til kr. 26 300 for en person med inntekt på 8 G (272.000 pr. 1/5 90) og kr. 15.700 for en person med en inntekt på 6 G (204.000).

En fortsatt underregulering av grunnbeløpet kan imidlertid få enda større betydning enn vedtatte innstramminger i opptjeningsreglene (Øverbye, 1990). Hvis ikke grunnbeløpet følger med utviklingen i det alminnelige lønnsnivå, vil stadig flere lønnstakere gå igjennom taket for opptjening av tilleggspensjon. På sikt vil systemet konvergere mot å utbetale like ytelser til alle. En slik utvikling vil langt på vei løse de statsfinansielle problemene knyttet til utbyggingen av tilleggspensjonssystemet, men den vil samtidig åpne for markedsbaserte ordninger i pensjonssystemet.

## Markedet slår tilbake?

Det var et sentralt element i det underliggende kompromiss omkring Folketrygdens etablering at de eksisterende tjenstepensjonsordninger skulle videreføres som supplerende ordninger -- i hvert fall så lenge tilleggspensjonssystemet var under utbygging.

Vilkårene for samordning mellom Folketrygden og de eksisterende tjenstepensjonsordninger ble gjort til gjenstand for forhandlinger med de berørte organisasjoner. For de ansatte i offentlig sektor ble resultatet en såkalt brutto-samordning som sikret Lov om Statens pensjonskasse og kommunale tjenstepensjonsordninger en varig plass som supplerende/komplementære ordninger til Folketrygdens tilleggspensjonssystem (se også artikkelen til Einar Øverbye).

Tilsvarende ble den skattemessige stimuleringen av private tjenstepensjonsordninger og individuell pensjonsforsikring videreført. Nye fradragregler for private tjenstepensjonsordninger fra 1968 ga arbeidsgiverne et betydelig spillerom i utformingen ordningene. Bortsett fra prinsippet om at det skal være proporsjonalitet mellom lønnsinntekt og bruttopensjon, samt et tak for den pensjongivende inntekt på 12 G, er det ingen bestemmelser som regulerer størrelsen på de pensjoner som kan sikres i en privat tjenstepensjonsordning. Private pensjonsordninger kan derfor ligge både over og under nivået på de offentlige tjenstepensjonsordninger.

I årene etter 1967 falt en del ordninger som ga dårligere pensjonsdekning enn folketrygdens tilleggssystem naturlig nok bort. Likevel ble LOs og Arbeiderpartiets forventninger om en gradvis marginalisering av det kollektive pensjonsmarkedet gjort til skamme. Fra 1970 til 1989 har antallet lønntakere som er dekket av en pensjonsordning på arbeidsplassen blitt mer enn fordoblet. Ved inngangen til 1990-tallet opptjente mer enn en million norske lønntakere pensjonsrettigheter i en pensjonskasse eller et forsikringsselskap.

Bare i løpet av 1980-tallet har antallet aktive medlemmer i offentlige og private tjenstepensjonsordninger økt med nesten 300 000. Tjenstepensjonsordningene for offentlig ansatte har hatt en netto medlemsvekst på 170 000, og ordningene i privat sektor har hatt en tilvekst på 130 000 aktive medlemmer. Den sterke medlemsveksten betyr at en økende andel av lønntakerne har blitt dekket av pensjonsordninger som supplerer Folketrygdens ytelser. I 1970 utgjorde de registrerte medlemmer av offentlige og private tjenstepensjonsordninger 40 prosent av samtlige sysselsatte lønntakere. Andelen hadde økt til 45 prosent i 1979 og til 58 prosent ti år senere.

Til tross for økt utbredelse er arbeidsmarkedspensjon fortsatt et gode som er systematisk skjevt fordelt mellom lønntakerne. Store grupper av lønntakere i privat sektor er uten medlemskap i en tjenstepensjonsordning. I en undersøkelse fra 1988 oppga bare 24 prosent av arbeiderne i privat sektor å være dekket av en pensjonsordning, mens 59 prosent av funksjonærene sa at de var omfattet. Både blant arbeidere og funksjonærer øker sannsynligheten for å være omfattet av en pensjonsordning på arbeidsplassen med inntektsnivået. Mens 82 prosent av funksjonærene med en inntekt på over 200 000 kr. i 1988 var med i en ordning på arbeidsplassen, var det tilsvarende

tallet 23 prosent for arbeidere med en årsinntekt mellom 100 og 160 000 kroner (Hippe & Pedersen, 1988).

Utviklingen i antall medlemmer og deres andel av lønnstakerne er bare en av flere måter å måle betydningen av arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger. En annen tilnærming er å se på hvilken rolle de markedsbaserte rettighetene vil ha for de samlede pensjonsutbetalinger på ulike inntektsnivåer. Medlemskap i en offentlig eller privat arbeidsmarkedsordning har stor betydning for det samlede pensjonsnivået.

*Tabell 1. Medlemsutviklingen i arbeidsmarkedspensjon og andelen av lønnstakere som er omfattet; dekningsgrad. 1976 - 1989.*

	1970	1979	1986	1989
<b>Offentlig sektor</b>				
Statens Pensjonskasse	163	262	300	294
KLP	44	115	177	216
Frittstående kommunale kasser	(30)	(65)	(83)	(90)
I alt offentlig sektor	237	442	560	600
<b>Privat sektor</b>				
Kollektiv pensjonsforsikring	218	246	375	393
Private pensjonskasser	(30)	(40)	(60)	(60)
I alt privat sektor	248	286	435	453
<b>SUM 485</b>	<b>728</b>	<b>994</b>	<b>1053</b>	
<b>Prosent av lønnstakerne</b>	<b>41</b>	<b>45</b>	<b>54</b>	<b>58</b>

Kilder: Statens pensjonskasse, KLP og Forsikringsselskapenes statistiske kontor



Hovedreglen i både offentlige og private tjenstepensjonsordninger er at man sikter mot en samlet pensjon, inklusive folketrygden, som utgjør en bestemt prosent av sluttlønnen. I tabell 2 har vi beregnet størrelsen på de samlede pensjonene fra folketrygden, statens pensjonskasse og en typisk pensjonsordning i privat sektor. Tallene i tabell 2 forutsetter full opptjeningstid i tjenstepensjonsordningene og en inntektsutvikling over livsløpet tilsvarende utviklingen i Folketrygdens grunnbeløp.

Særlig for høytlønte i privat sektor er medlemskap i en tjenstepensjonsordning svært viktig for inntektsnivået som pensjonist. For denne gruppen kan mer enn halvparten av de samlede pensjonsutbetalingene komme fra de arbeidsmarkedsbaserte systemene. Men også i lavere inntektssjikt er det snakk om tildels meget store ekstrautbetalinger utover folketrygden -- både i det offentlige og private arbeidsmarkedet.

*Tabell 2: Kompensasjonsnivå før og etter skatt. Enslig 1. års pensjonist 1988*

	Inntekt i 1000 kroner						
	100	150	200	250	300	350	400
<b>Bare folketrygd</b>							
Brutto	60	54	46	42	36	32	28
Netto	76	68	64	62	56	52	48
<b>Statens pensjonskasse</b>							
Brutto	74	71	70	69	61	55	49
Netto	90	88	90	91	84	78	72
<b>Privat tjenstepensjon</b>							
Brutto	74	71	70	69	69	68	63
Netto	90	88	90	91	90	89	84

Kilde: Hagen & Hippe, 1989.

## Drivkrefter

En del av økningen i antall medlemmer i arbeidsmarkedsbaserte ordninger skyldes at sysselsettingen i offentlig sektor har vokst. Kommunal Landspensjonskasse har alene hatt en vekst i medlemstallet på 180 000 siden 1970. 110 000 av disse kom til i perioden mellom 1979 og 1989. Paradoksalt nok fører velferdsstatens suksess som sysselsettingsmaskin til at en stadig større del av lønnstakerne bygger opp pensjonsrettigheter utenfor folketrygden.

Videre har en del av medlemsveksten i private tjenstepensjonsordninger sin bakgrunn i strukturelle endringer innenfor privat sektor. Det var for eksempel i første halvpart av 1980-tallet en sterk sysselsettingsvekst i bank og forsikring. Disse bransjene har tradisjonelt hatt tjenstepensjonsordninger som et viktig ledd i sin totale avlønning.

Forskyvninger i sysselsettingsmønsteret og næringsstrukturen kan likevel ikke forklare hele tilveksten. I løpet av 1970- og 80-tallet har tjenestepensjon blitt stadig mer alminnelig som ledd i bedriftenes belønningssystemer og personalpolitikk. Denne prosessen har forløpt uten at fagbevegelsen har spilt noen aktiv rolle -- verken på sentralt nivå eller på forbundsplan. Intervjundersøkelser av beslutningstakere i private bedrifter tyder heller ikke på at lokale klubber har vært aktive pådrivere bak etableringen av pensjonsordninger (Hippe & Pedersen, 1988).

Under høykonjunkturen midt på 1980-tallet ble mange bedrifter fristet til å tegne kollektive pensjonsforsikringer. Etablering av en pensjonsordning kunne styrke bedriftskulturen og øke de ansattes velvilje og lojalitet, samtidig som muligheten for skattefradrag var interessant for bedriftene i en situasjon med store overskudd. Et stramt arbeidsmarked kan også ha gjort det nødvendig å lokke med pensjongsoder for å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft.

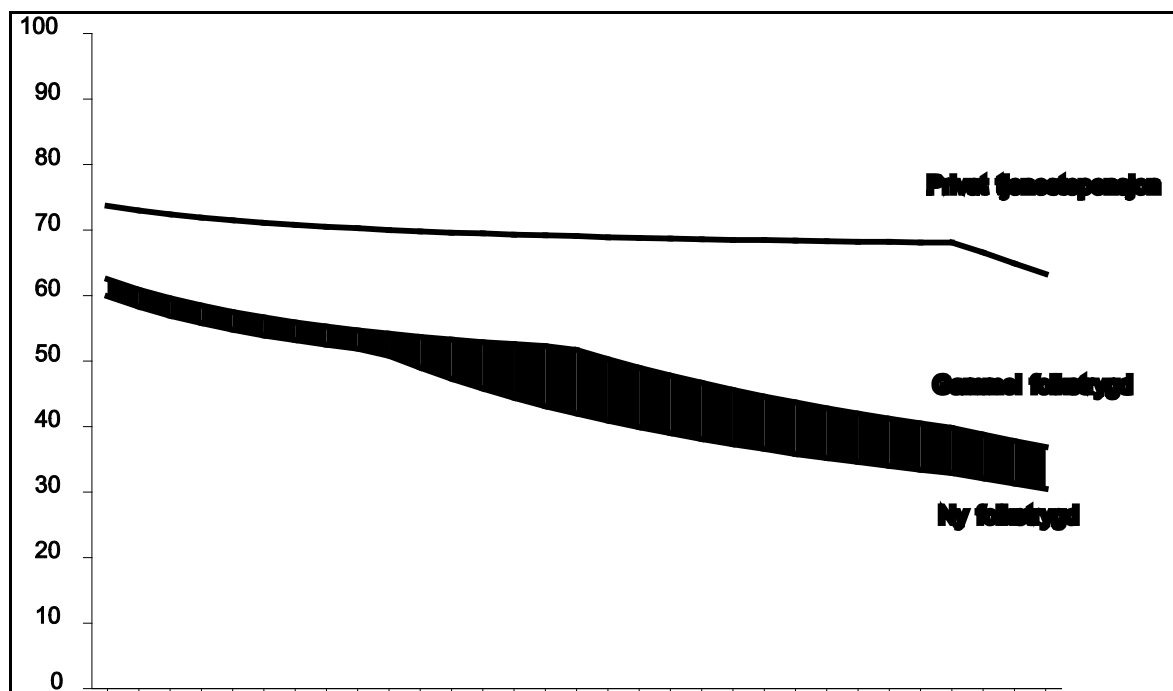
I perioden etter 1986 har imidlertid medlemsutviklingen stagnert. Den årlige tilveksten i privat sektor er redusert fra 21 000 nye medlemmer per år i perioden 1979-86, til 6 000 per år i perioden 1986-89. Strammere økonomiske rammevilkår gjør at bedriftene har blitt mer tilbakeholdende med å tegne forsikringsordninger. Innføringen av arbeidsgiveravgift på bedriftenes innbetalinger til tjenestepensjonsordninger fra 1988 har bidratt til å svekke de økonomiske insentivene knyttet til private tjenestepensjonsordninger. Dertil kommer at lønnslovene i 1988 og 1989 satte delvis bom for nyetablering av tjenestepensjonsordninger.

Det er lite som tyder på at man i de kommende år vil oppleve en ny sterk vekst i utbredelsen av bedriftsvise tjenestepensjonsordninger. Stortingets beslutning om å redusere den fremtids opptjening av tilleggspensjon i Folketrygden vil imidlertid øke tjenestepensjonsordningenes betydning for de lønnstakergrupper som alt i dag er omfattet.

I offentlig sektor betyr reglene om brutto-samordning at de ansattes pensjonsrettigheter forblir uberørt av de vedtatte innstramminger i Folketrygden. Det eneste utslaget er at tjenestepensjonsordningene kommer til å bære en større del av fremtidige pensjonsutbetalinger. Myndighetene har til gjengjeld bebudet at man ved kommende tariffoppgjør vil kreve at medlemspremiene til Statens pensjonskasse og kommunale tjenestepensjonsordninger blir økt.

I utgangspunktet er situasjonen helt motsatt i privat sektor. Reduksjonene i folketrygden vil slå inn med full tyngde for medlemmer i private tjenestepensjonsordninger, med mindre man på den enkelte arbeidsplassen blir enig om å tilpasse ordningen slik at pensjonsmålsettingen kan opprettholdes. Det skraverte feltet i figur 1 uttrykker det området som eventuelt må kompenseres, hvis medlemmene i de eksisterende pensjonsordninger skal opprettholde det forespeilte pensjonsnivå.

*Figur 1 Kompensasjonsnivå i folketrygden etter gamle og nye regler*



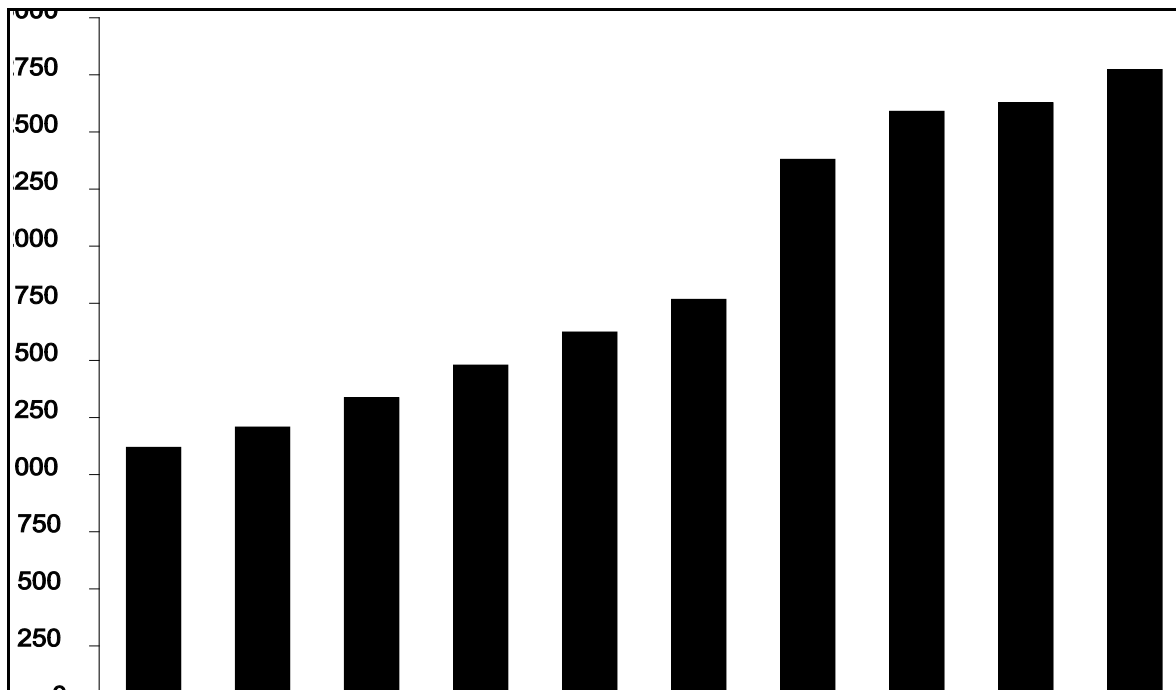
Spørsmålet om kompensasjon for innstramningen i folketrygden vil bli et sentralt tema ved mange forhandlingsbord i årene som kommer. I privat sektor vil resultatet trolig variere fra område til område og fra bedrift til bedrift, med mindre fagbevegelsen gjør alvor av på nytt å reise pensjonsspørsmålet i sentrale tariffoppgjør (se nedenfor).

## Markedet for individuell pensjonsforsikring

Markedet for individuell pensjonsforsikring viser en lignende utvikling som den vi har sett når det gjelder tjenstepensjon.

De samlede premieinnbetalinger til individuelle pensjonsforsikringer vokste raskt under høykonjunkturen midt på 1980-tallet. Utviklingen har vært noe svakere i 1988 og 1989, men tendensen har ikke snudd.

*Figur 2 Samlede premieinnbetalinger til individuell pensjonsforsikring. Millioner 1989-kroner*



Skatteplanlegging er et viktig motiv for å tegne pensjonsforsikringer. Individuell pensjonsforsikring tegnes i stor grad av personer som allerede er godt dekket gjennom tjenstepensjonsordninger, og det er lite som tyder på at de som tegner private pensjonsforsikringer har vesentlig større mistillit til Folketrygden enn andre (Øverbye, 1989; Bogen & Langeland, 1989). Det er imidlertid bemerkelsesverdig at den gradvise overgang til brutto-beskatning i de siste årene ikke har ført til nedgang i tegningen av individuell pensjonsforsikring.

Det har i de siste årene skjedd en markert dreining i livsforsikringsselskapenes markedsføring. Tidligere var påpekningen av skattefordeler og forespeilingen av store framtidige pensjonsutbetalinger de sentrale virkemidler i forsikringsselskapenes annonsekampanjer. Nå legger forsikringsselskapene i stedet vekt på å tegne et bilde av folketrygdens utilstrekkelighet som inntektsgaranti for brede grupper av lønnstakere. Det er også en tendens til at forsikringsselskapene spesielt forsøker å appellere til yrkesaktive kvinner som hittil har vært klart underrepresentert blant de som tegner pensjonsforsikring (Hippe & Pedersen, 1986; Bogen & Langeland, 1989).

# Nye konfliktlinjer i pensjonsdebatten

Temaene i den pensjonspolitiske debatt har endret seg siden 1960-tallet. Ønsket om å bygge ned forskjellene mellom arbeidere og funksjonærers pensjonsrettigheter var et sentralt motiv bak etableringen av folketrygdens tilleggspensjonssystem. Behovet for å foreta innstramminger i folketrygdens tilleggspensjonssystem og spørsmålet om kvinners stilling i det offentlige pensjonssystemet har kommet til å dominere debatten på 1980-tallet.

På grunn av lavt inntektsnivå, korte og ustabile yrkeskarrierer blir svært mange kvinner minstepensjonister (se artikkelen til Grete Dahl). Dette er bakgrunnen for Stortingets vedtak om innføring av en ordning med tilleggspensjonspoeng for perioder med omsorgsarbeid. Ordningen vil først og fremst styrke pensjonsopptjeningen til forholdsvis høytlønte kvinner som har korte avbrekk i yrkeskarrieren. De store forskjeller i menns og kvinners pensjonsopptjening i Folketrygden brukes imidlertid også som argument for en overgang til et system med like pensjoner til alle.

Den brede politiske enighet i pensjonspolitikken er begynt å slå sprekker. Fremskrittspartiet går i sitt seneste program inn for å avvikle folketrygdens tilleggspensjonssystem. Senterpartiets og Høyres programformuleringer er uklare, men de åpner for en gradvis nedbygging av Folketrygdens tilleggspensjonssystem (Hagen & Hippe, 1989). Unge Høyre har gått lenger enn moderpartiet og foreslått en overgang til flate pensjoner, og tilleggspensjoner basert på skattestimulert frivillig sparing i privat sektor (Dagens Næringsliv 8.1. 1991).

Arbeiderpartiet ser ut til å stå fast på en mellomløsning: et tredelt pensjonssystem basert på minstepensjoner på dagens nivå, noe mer moderate offentlige tilleggspensjoner, med arbeidsmarkedsbaserte og individuelle ordninger på toppen. Partiet har i motsetning til Høyre lagt vekt på at innstramminger i Folketrygdens tilleggspensjonssystem følges opp med innstramminger i forhold til private forsikringsordninger. SV har tradisjonelt gått inn for like pensjonsutbetalinger til alle på et høyere nivå enn tilfellet er i dag. I det siste programmet har partiet imidlertid kombinert sitt syn med et forslag om obligatoriske tjenstepensjoner.

Selv om det var et bredt flertall i Stortinget bak nylig vedtatte innstramminger i folketrygdens tilleggspensjonssystem, har det ikke dempet spekulasjonene om ytterligere innstramming i fremtiden. Det er viktig å merke seg at ingen av de politiske partier går inn for at folketrygdens grunnbeløp automatisk skal reguleres i takt med lønnsutviklingen (Hagen & Hippe, 1989).

NHO er likhet med andre sentrale aktører bekymret for den økonomiske belastningen som utbyggingen av tilleggspensjonssystemet kan innebære i årene som kommer. En hel eller delvis nedbygging av tilleggspensjonssystemet vil imidlertid på kort og mellomlangt sikt føre til økte lønnskostnader for bedriftene. Man må nemlig anta at lønnstakerne vil kreve kompensasjon i form av tjenstepensjonsordninger via sentrale eller lokale forhandlinger. Arbeidsgiverne har dermed en åpenbar interesse i å opprettholde de inntektsgraderte elementene i Folketrygdens pensjonssystem (Magnussen, 1989).

LO og de øvrige lønnstakerorganisasjonene har i liten grad mobilisert mot Stortingets vedtak om innstramminger i tilleggspensjonssystemet. Konsekvensen av innstrammingen er at tjenstepensjonsordningene får stadig større betydning for pensjonsivået til lønnstakerne. Dermed øker presset på LO og de andre hovedorganisasjonene for å engasjere seg aktivt for å sikre medlemmene gode tjenstepensjoner.

Førtidspensjonsordningen (AFP) som ble avtalt mellom LO og NHO i 1988 er det første eksempel på en omfattende avtalefestet pensjonsordning i det private arbeidsmarkedet siden Folketrygdens etablering. LOs handlingsprogram fra 1989 åpner for å utvikle tilleggsordninger til Folketrygden i fagbevegelsens egen regi eller ved forhandlinger med arbeidsgiversiden. YS og AF har igjennom flere år hatt pensjonsforsikringer som et frivillig tilbud til sine medlemmer. Her kan det ligge tendenser til en selvforsterkende prosess i retning av å svekke oppslutningen om folketrygden fra sentrale lønnstakerorganisasjoner.

Kravene om en høyere grad av likestilling mellom menn og kvinner i folketrygden, høyresidens ønske om større privat pensjonssparing og fagbevegelsens åpning for forhandlingsbaserte løsninger kan tilsammen peke i retning av en ny arbeidsdeling basert på offentlige grunnpensjoner og et omfattende nettverk av tjenstepensjoner. En slik utvikling vil etter alt å dømme forsterke de eksisterende forskjeller i pensjonsvilkårene til ulike grupper av lønnstakere -- med mindre nivået på grunnpensjonene (særtillegget) økes merkbart og fagbevegelsen lykkes med å sikre brede grupper av lønnstakere gode tjenstepensjonsordninger via forhandlings-systemet. Det er imidlertid et åpent spørsmål om det er politisk og økonomisk mulig å fastholde eller øke nivået på grunnpensjonene i takt med en gradvis nedbygging av tilleggspensjonssystemet.

For det første har redusert økonomisk vekst og den demografiske utviklingen forsterket konfliktene både innenfor og mellom generasjonene. I årene som kommer kan det bli vanskelig å øke de disponible inntektene for lønnstakerne uten å redusere standarden på de sosiale ordningene. Økende grad av økonomisk internasjonalisering og behovet for forbedringer av konkurransevnen kan forsterke kravene om å redusere skattetrykket.

For det andre spiller ikke lenger LO den samme dominerende rolle som representant for lønnstakerne. Den økende fragmentering av arbeidstakerorganiseringen gjør det vanskeligere å oppnå sentrale løsninger, og den presser ulike sammenslutninger og forbund til å forfølge snevre organisasjonsmessige interesser på bekostning av bredere og mer solidariske målsetninger.

## Referanser

Bergh, Trond 1987

*Storhetstid* Bind 5 i Arbeiderbevegelsens historie i Norge Oslo: Tiden Norsk Forlag

Bogen, Hanne og Ove Langeland 1989

*Privatisering eller fornyelse?* Oslo: FAFO

Hagen, Kåre og Jon M. Hippe (red) 1989

*Svar skyldig. Velferdsstatens utfordringer - partienes svar* Oslo: FAFO

Hatland, Aksel 1984

*Folketrygdens framtid* Oslo: Universitetsforlaget

Heclø, Hugh 1974

*Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance* New Haven: Yale University Press

Hippe Jon M. og Axel W. Pedersen 1986

*Velferd til salgs* Oslo: FAFO

Hippe Jon M. og Axel. W. Pedersen 1988

*For lang å tro tjeneste? Pensjoner i arbeidsmarkedet* Oslo: FAFO

Kolberg, Jon Eivind 1983

*Farvel til velferdsstaten?* Oslo: Cappelen

Kunhle, Stein og Liv Solheim 1981

*Party Programs and the Welfare State. Consensus and Conflict in Norway 1945-1977* Skrifter Sosiologisk institutt. Universitetet i Bergen

Magnussen, Olav 1989

"Pensjonspolitikk - NAF" i Kjølheth (red) *Pensjon også i morgen* Oslo: Universitetsforlaget

Molin, Bjørn 1965

*Tjanstepensjonsfrågan. En studie i svensk partipolitikk* Goteborg: Akademiforlaget

NOU 1984:10

*Trygdefinansieringsutvalgets innstilling*

NOU 1990:8

*Regulering av Folketrygdens grunnbeløp*

O'Higgins, Michael 1986

"Public/Private Interaction and Pension Provision". i Rainwater L. & M. Rein (red) *Public/private Interplay in Social Protection. A Comparative Study* London: M.E. Sharpe

Ot.prp. nr.17, 1965-66

- Pedersen, Axel W. 1990  
*Fagbevegelsen og Folketrygden. LOs målsetninger, strategi og innflytelse i pensjonspolitikken 1945 - 1966* Oslo: FAFO
- Pettersen, Per Arnt 1982  
*Linjer i norsk sosialpolitikk* Oslo: Universitetsforlaget
- Rokkan, Stein 1966  
"Numerisk demokrati og korporativ pluralisme: To beslutningskanaler i norsk politikk" i  
Rokkan. S. *Stat, nasjon, klasse* Oslo: Universitetsforlaget 1987
- Seip, Anne-Lise 1981  
*Om velferdsstatens framvekst* Oslo; Universitetsforlaget
- Seip, Anne-Lise 1986  
*Velferdsstaten I Norge* Oslo:
- St. meld. nr. 58, 1948
- St. meld. nr. 75, 1963-64
- St. meld. nr. 12 1988-89
- Vesterø-Jensen, Carsten 1985  
*Det tvedelte pensjonssystem* Roskilde: Samfunnsøkonomi og planlegging
- Øverbye, Einar 1989  
*Stoler folk på Folketrygden?* Oslo: INAS-notat nr. 89:3
- Øverbye, Einar 1990  
*God tjenestepensjon eller høy lønn?* Oslo: INAS-rapport 1990:1





## **TILLEGGSPENSJONER - OFFENTLIG ELLER PRIVAT ANSVAR?**

Har inntektsgraderte tilleggspensjoner en naturlig plass i det offentlige pensjonssystemet, eller bør staten konsentrere seg om grunnsikkerheten og overlate eventuelle tilleggssytelser til arbeidsmarkedets parter og individuell forsikring? Dette har vært et stadig tilbakevendende spørsmål i etterkrigstidens pensjonsdebatt. Med etableringen av folketrygden i 1966 tok staten ansvar for å garantere alle yrkesaktive inntektsgraderte tilleggspensjoner. De markedsbaserte innslagene i pensjonssystemet ble likevel ikke fortrent i løpet av de neste tiårene. Tvert i mot opparbeider stadig fler arbeidstakere pensjonsrettigheter i arbeidsmarkedet og i privat forsikring, samtidig som konfliktene omkring og kritikken mot folketrygden øker. I dette notatet drøftes det politiske spillet bak endringene i pensjonssystemets sammensetning med hovedvekt på standpunktene til de politiske partiene og fagbevegelsen.

**FAFO Arbeidsnotat 1991**  
**ISSN 0801-6135**

Fagbevegelsens senter for forskning,  
utredning og dokumentasjon  
Fossveien 19, 0551 Oslo  
Tlf. (02) 71 60 00