

Hvor bra er norsk pensjon?

- Kort om det norske pensjonssystemet i internasjonal sammenligning

1. Hvordan sammenlikne mellom land?
2. Hva sier OECD?
3. Andre internasjonale kilder
4. Konklusjoner

Februar 2017

* * *

Folketrygden av 1967 er regnet som vår største velferdsreform. I staten og i enkelte private foretak hadde man gode ordninger for funksjonærer og folk i faste stillinger. Nå ble det innført en god pensjon for alle, uavhengig av stilling og stand. Når opptjeningen ville være fullført skulle alle ha en pensjon på om lag 2/3 av tidligere lønn. Det viste seg mer krevende enn antatt. Norge var ikke blant pionerne innen pensjon internasjonalt, og skal vi tro de internasjonale sammenlikninger som foreligger, er Norge fortsatt i beste fall i mellomklassen.

I dette notatet omtaler vi kort de internasjonale sammenlikninger og rangeringer som foreligger. OECD utgir jevning publikasjonen Pensions at a Glance. Her kommer Norge ut like under OECD-gjennomsnittet. Både Hellas, Russland og Tyrkia har høyere nivåer. Det er en oppsiktsvekkende dårlig rangering, tatt i betraktning vår relative rikdom og ellers høye rangering på det sosiale området. Alle andre nordiske land rangeres høyere. Norge kommer lavt ut på pensjonsnivå, dels fordi verken AFP eller det som fins av tjenstepensjoner regnes med. For at en ordning skal regnes med, kreves det at det har vart en tid og omfatter et klart flertall av arbeidstakerne.

I analyseselskapet Mercers globale pensjonsindeks kommer vi enda dårligere ut. Norges mangelfulle system for tjenstepensjon bidrar til at vi framstår med "et dårlig eller ikke-eksisterende system", i selskap med en rekke fattige land.

Målinger av pensjonssystemets egenskaper er svært krevende. Systemene er vidt forskjellige, og inndelt i de tre pilarene som normalt omtales (nasjonal pensjon i pilar 1, tjenstepensjonsordningene i pilar 2 og individuell sparing i pilar 3) er variasjonen stor. De internasjonale sammenlikninger som foreligger gir bare en indikasjon på hvor godt et lands system er.

Rangeringene yter ikke det norske systemet full rettferdighet. Folketrygden er blant de beste offentlige pensjonssystemene i verden, og Norge har en god sikring for de fattigste og de med lav opptjening. Vår minstepensjon er over 30 pst av gjennomsnittslønn, mot om lag 20 pst i Sverige og Finland. Et flertall omfattes av AFP. Mange land har gunstige skatteregler for pensjon, men det er uklart hvordan de slår ut. Norge har fortsatt betydelige skattefordeler for pensjonister slik at kompensasjonsnivået etter skatt (netto) er 10 - 15 prosentpoeng høyere enn før skatt (brutto). Vi har den tryggeste Folketrygden av alle, slik dette måles (statenes gjeldsgrad og sysselsetting blant eldre). Vi har relativt høy sluttalder i arbeidslivet og har vedtatt en kraftfull reform.

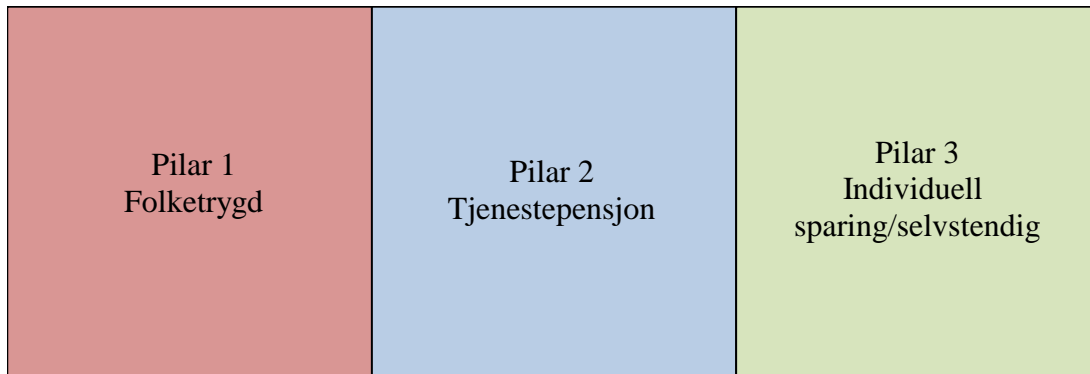
Men tjenstepensjonene i Norge holder langt fra god internasjonal standard. Vi har mye å lære av andre land, særlig hva gjelder det som omtales som "integritet", dvs. overordnet styring, overvåkning og organisering. De som skårer bedre har tjenstepensjonsordninger med sterkere samordning og større omfang.

1. HVORDAN SAMMENLIKNE MELLOM LAND?

Systemets organisering

Det er langt fra enkelt å sammenlikne pensjoner mellom land. Det er mange årsaker til det, og pensjonen kan være organisert på ulike måter. Man deler gjerne pensjonssystemene i tre pilarer:

Pensjonssystemets oppbygning



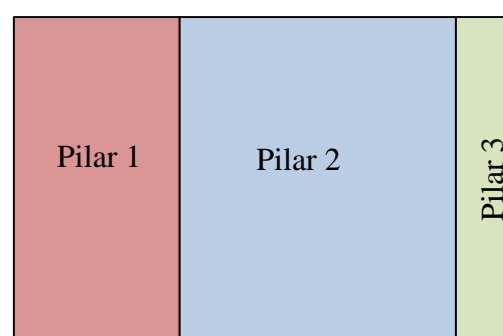
Land kan ha ulik vekt på de tre pilarene. Sterke velferdsstater legger stor vekt på den første pilaren, som nesten alltid er ("pay as you go") løpende finansiert av skatter og premier, og som gjerne legger vekt på god minsteystelse.

Land med sterk Folketrygd som Norge, Finland, Sverige og Tyskland har en viss grad av "inntektssikring" innebygd i pilar 1: Det betyr at Folketrygden gir en pensjon som står i forhold til tidligere inntekt og opptjening, slik at det kreves mindre av pilar 2. Sverige likner på Norge, med en tilsvarende Folketrygd, men er supplert av avtalefestede brede ordninger for tjenestepensjon. I Norge er pilar 2 svakere og mer fragmentert.

Folketrygdbasert (Norsk)



Tjenestepensjonsbasert (Nederland og Danmark)



Danmark og Nederland er eksempler på land der Folketrygden bare gir minimumsytelse og ikke inntektssikring, og derfor har sterkt og godt organisert

system for tjenstepensjon som dekker de aller fleste på sitt område. Disse er partsstyrte, typisk mellom organisasjoner som LO og NHO. Inntektssikringen kan i varierende grad dekkes av tjenstepensjon eller individuelle ordninger (privat sparing). Land med svake sosiale systemer vil overlate mer til den enkeltes sparing og legger vekt på skattesubsidiert sparing til pensjon (USA og Storbritannia). I Storbritannia er imidlertid myndighetene langt mer aktive i forhold til systemets organisering og "integritet" enn i Norge. Land med sterk pilar 1 med inntektssikring gir høyere kompensasjonsnivå for lavinntekter enn for høyinntekter.

Danmark og Nederland er blant de med bare minstedekning i Folketrygden mens en tilsvarende større tjenstepensjon dekkes gjennom brede kollektive avtaler delvis supplert av allmenngjøring som dekker nesten alle arbeidstakerne.

Finland skiller seg ut med et tjenstepensjonsbasert system, der pilar 1 og 2 er slått sammen i et helintegreert system organisert bransjevis, men som gir samme pensjon til alle for gitt opptjening. Finland skårer best for systemets organisering og "integritet". Systemet er etablert av partene og kom før folketrygden. Her er også selvstendige omfattet av det samme systemet.



Hvordan måle pensjonsnivå?

Når oppbygningen er forskjellig, blir det ikke enkelt å sammenlikne systemer og ytelser. I tillegg er noen basert på ytelsesprinsippet (Nederland og Finland) mens andre har en blanding av ytelses- og innskuddspensjon. Danmark har gått lengst i retning av rendyrket innskuddsprinsipp for hovedgrupper av arbeidstakere, men systemet har likevel sterkt kollektivt preg. Sverige og Nederland er blant mange land som går mer i retning av innskuddspensjon etter hvert. Innskuddspensjon er avhengig av oppnådd avkastning og gir mindre forutsigbare ytelser.

En tredje dimensjon som gjør sammenlikningen vanskelig, er regulering av pensjon etter uttak. Her varierer det fra ingen bestemt regulering (det blir som avkastningen tillater, oftest redusert dersom avkastningen faller) til alle varianter av pris og lønnsregulering. Dagens norske diskusjon om underregulering er ikke noe særsyn, og de fleste land har dårligere regulering enn Norge.

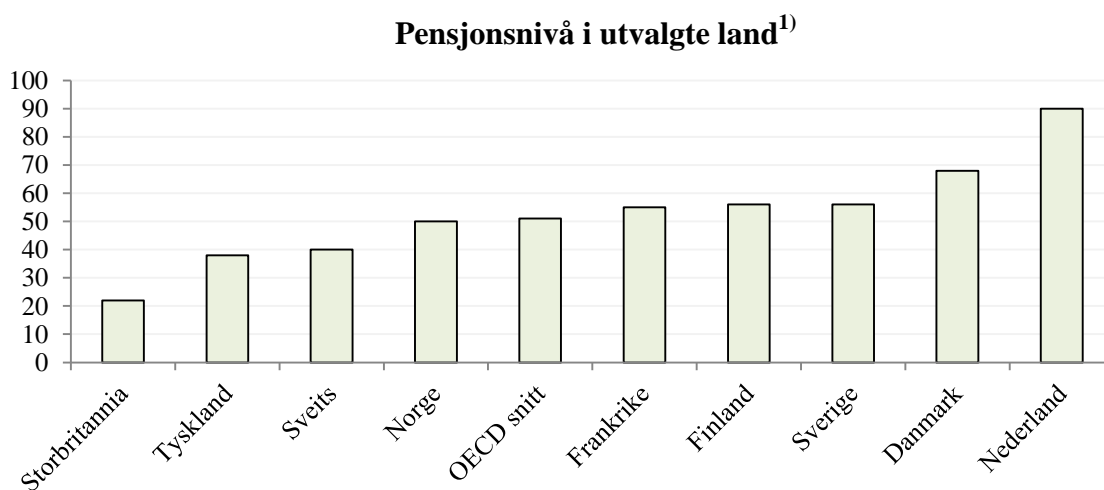
En fjerde dimensjon er uttaksalder og varighet. Her er variasjonen stor. Pilar 1 er som regel livsvarig. Noen har lav uttaksalder (ned mot 60 år). Norge er fortsatt blant de høyeste, med 67 år "normal uttaksalder", dvs. at vi kan starte uttaket før gjennom å redusere årlig pensjon. Dette er det få land som har innført. De fleste har betydelig lavere uttaksalder enn 67 år, men grensene er på vei opp i mange land. Pilar 2 kan være enten livsvarig eller tidsbegrenset, slik at kapitalen spres over et bestemt antall år (typisk for innskuddspensjon). I Danmark, Storbritannia og USA kan deler av pensjonen tas ut kontant på avgangstidspunktet.

Sist og ikke minst blir beregningen svært forskjellig om den måler dagens pensjonsnivå basert på historisk opptjening, eller framtidig pensjonsnivå som OECD beregner. I det første tilfelle teller historien mest, og land som var tidlig ute som Finland og Sverige har gode pensjoner for de som går av nå, men på grunn av levealdersjusteringen av framtidig pensjon kommer disse dårligere ut i OECD-rankingen. Danmark kommer godt ut på OECDs rangering dels fordi deres system er relativt nytt med høye innskuddssatser, og målemetoden er i favør av slike.

Etter dette forstår vi at det ikke er enkelt å sammenlikne mellom land. Det er imidlertid mulig å sammenlikne etter noen viktige dimensjoner. Det mest sentrale er ytelsesnivået, eller kompensasjonsnivået målt mot tidligere lønn (omtalt som kompensasjonsgrad eller pensjonsnivå). Sentrale mål for alle systemer er å unngå fattigdom for eldre og gi en levestandard i pensjonsalderen som ikke fraviker for mye fra den en er vant til som arbeidstaker. Det måler vi gjennom kompensasjonsgraden, dvs. pensjonsnivå ved avgang målt i prosent av tidligere lønn. For innskuddspensjon gjøres svært usikker forutsetning om avkastning for å angi et framtidig kompensasjonsnivå.

2. HVA SIER OECD?

Publikasjonen "Pensions at a Glance" gir en jevnlig oversikt over kompensasjonsnivåer. For hvert land kalkuleres et fremtidig pensjonsnivå i pst av tidligere inntekt basert på gjeldende pensjonsregler for en arbeidstaker med gjennomsnittslønn. Siste modellberegning gjelder med regler i 2014 beregnet framover til avgang 67 år i 2061¹. Her skårer Norge nokså labert, litt under gjennomsnittsnivået, med kompensasjonsrate på 50%. Både Hellas, Russland og Tyrkia har langt høyere nivåer. Bare Tyskland og Storbritannia av land vi normalt sammenlikner oss med, havner lengre nede på rankingen. Samtlige nordiske land ligger betydelig høyere.



¹⁾ Fremtidig brutto kompensasjonsgrad for menn med gjennomsnittlig lønnsnivå.
Kilde: Pensions at a glance 2015

Hovedårsaken til vår nordiske jumboplassering er at bare brede ordninger som omfatter et stort flertall av arbeidstakerne blir tatt med. I Norge er det bare Folketrygden og OTP (obligatorisk tjenstepensjon) som passer det trange nåløyet til denne målingen. På tross av at AFP dekker alle i offentlig sektor og over halvparten i privat sektor, kommer ikke denne pensjonen med i beregningen. Det samme gjelder tjenstepensjon fordi den gjelder på den enkelte bedrift. Sammen med levealdersjusteringen betyr det at det norske systemet havner lavt på rangstigen. Årsaken til at Sverige skårer høyere enn Norge, er at tjenstepensjon bidrar betydelig mer. Forskjellen mellom de to er imidlertid også undervurdert da Sverige gjelder fra 65 år og Norge fra 67 år.

¹ Beregningen fortsetter yrkessart 20 år og arbeid fram til avgang som kan variere under standardforutsetninger om vekst i priser, lønn og avkastning samt diskontering. Det betyr at levealdersjusteringen er tatt med.

3. ANDRE INTERNASJONALE KILDER

Det australske analyseselskapet Mercer utarbeider en indeks som rangerer pensjonssystemer mellom land, og som det ofte refereres til. Et bredt sett av indikatorer veies sammen, både knyttet til nivå, omfang, opprettholdbarhet og organisering (integritet). Her kommer Danmark og Nederland på topp med karakteren A. Også Sverige og Finland skårer godt B+, mens Storbritannia, USA og Frankrike ligger i mellomklassen med C.

Norge er ikke rangert, og vi kjenner ikke årsaken til det. Det er nærliggende å anta at det henger sammen med at det er svært krevende å få oversikt over det norske systemet på området for tjenstepensjon. Norge framstår med " et svakt eller ikke eksisterende system" for tjenstepensjon (gråsladdet på figuren) i selskap med en lang rekke fattige land.



Kilde Mercer Global pension index, <http://www.mercer.com/our-thinking/mercer-melbourne-global-pension-index.html>

4. KONKLUSJONER

Målinger av pensjonssystemets egenskaper er svært krevende. Systemene er vidt forskjellige, og inndelt i de tre pilarene som normalt omtales (nasjonal pensjon i pilar 1, tjenstepensjonsordningene i pilar 2 og individuell sparing i pilar 3) er variasjonen stor. De internasjonale sammenlikninger som foreligger gir bare en indikasjon på hvor godt et lands system er. Ifølge de fleste rangeringene er det norske systemet blant de dårligste hvis vi sammenlikner med andre velstående OECD-land.

Rangeringene yter ikke det norske systemet full rettferdighet. Den norske Folketrygden er blant de beste i verden, og Norge har en god sikring for de fattigste og de med lav opptjening. Norge har den tryggeste Folketrygden av alle. Vi har relativt høy avgangsalder, og de langsiktige kostnadene er under kontroll etter pensjonsreformen. Noen land kan ha god score på papiret, men vil ikke kunne holde pensjonsløftene.

I OECDs oversikter kommer Norge lavt ut på fremtidig pensjonsnivå, dels fordi verken AFP eller det som fins av tjenstepensjoner ut over OTP regnes med, og dels på grunn av levealdersjusteringen av fremtidige pensjoner. I Mercers globale pensjonsindeks resulterer manglende omfang og system over tjenstepensjonsordningene i at Norge framstår med "et dårlig eller ikke-eksisterende system".

Vi behøver altså ikke skamme oss over folketrygden, men tjenstepensjonene i Norge holder langt fra god internasjonal standard. Vi har mye å lære av andre land, særlig hva gjelder systemets organisering og "integritet". Land som Danmark, Nederland, Sverige og Finland ligger på dette området langt foran Norge.