

ØKONOMISK FORUM

- TEMA: PENSJONSKOMMISSJONEN

- Intervju med Olaf Thommessen –
OM Å FINNE ESSENSEN I DET UTYDELIGE

- Daljord
ET BABYLONSK L OTTERI

- Claussen, Hynne og Røisland
PENGEPOLITISKE KOMITEER



• REDAKTØRER
Leo A. Grünfeld • lag@nupi.no
Kåre Johansen • kare.johansen@svt.ntnu.no
Ylva Søvik • ylva.sovik@nhd.dep.no

• ORGANISASJONSKONSULENT
Mona Skjold
mona.skjold@samfunnsokonomene.no

• UTGIVER
Samfunnsøkonomenes Forening
Leder: Kjell A. Brekke
Generalsekretær: Birgit Laudal

• ADRESSE
Samfunnsøkonomenes Forening
Skippergt. 33
Postboks 8872, Younstorget
0028 Oslo
Telefon: 22 31 79 90
Telefax: 22 31 79 91
sekretariatet@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

• UTGIVELSESPÅN
NR. 1: MEDIO FEBRUAR NR. 6: MEDIO SEPTEMBER
NR. 2: MEDIO MARS NR. 7: MEDIO OKTOBER
NR. 3: MEDIO APRIL NR. 8: PRIMO NOVEMBER
NR. 4: MEDIO MAI NR. 9: ULTIMO DESEMBER
NR. 5: MEDIO JUNI

• PRISER		
Abonnement	kr.	800.-
Studentabonnement	kr.	250.-
Enkeltnr. inkl. porto	kr.	100.-

• ANNONSEPRISER		
1/1 SIDE	kr.	6080.-
3/4 SIDE	kr.	5490.-
1/2 SIDE	kr.	4900.-
Byråprovisjon		10%

• ANNONSEFRIST
10 dager før utgivelsesdato

Design: www.deville.no
Trykk: MGH grafisk AS, Bergen

Innhold

NR. 2 • 2004 • 58. ÅRG.

• LEDER	3
• INTERVJU Om å finne essensen i det utydelige – Intervju med Olaf Thommesen av Leo A. Grünfeld	4
• TEMA: PENSJONSKOMMISSJONEN Hovedtrekk i pensjonskommissjonens forslag av Hilde Olsen	7
Folketrygden bør ikke svekkes av Eystein Gjelsvik	12
Pensjonsreform – vanskeligere enn man skulle tro av Tor Hersoug	18
Det nya svenska pensionssystemet: Århundredets pensionsreform? av Stig Tegle	23
• ARTIKKEL Et babylonsk lotteri av Øystein Daljord	32
Hva sier økonomisk teori om sammensetningen av pengepolitiske komiteer? av Carl Andreas Claussen, Sigrid Hynne og Øistein Røisland	41
• BOKANMELDELSE Likhet under press av Barth, Moene og Wallerstein	50

FORSIDEFOTO: SAMFOTO
ØKONOMISK FORUM/ISSN 502-6108

Dialog mellom samfunnsøkonomer og andre samfunnsvitere

Det skal ikke være lett å være tverrfaglig orientert økonom. Man må være innstilt på å høre både det ene og det andre. I en nylig publisert rapport fra STEP-gruppen og Sintef kan man lese følgende: ”nyklassisk teori – [er] i motsetning til hva mange tror - ikke er en teori om konkurranse slik de fleste av oss forstår dette begrepet. Dette skyldes ikke bare at forutsetningene om perfekt informasjon, null transaksjonskostnader, mange små aktører og så videre er ”urealistiske”. [...] Problemet er at teorien ikke beskriver konkurranse, det vil si rivalisering. Teorien beskriver ikke en situasjon hvor noen taper og blir utkonkurrert, mens andre vinner i konkurransen.” Dette utsagnet om samfunnsøkonomisk teori føyer seg inn i en lang rekke feilaktige påstander om økonomifagets beskaffenhet som man finner rundt omkring (blant annet på Norsk Investorforums web-side, The Other Canon og i en pågående debatt i Klassekampen). Alle med kjennskap til moderne økonomisk mikroteori vet at beskrivelsen over er en fullstendig skivebom. Et raskt søk i Econlit gir 6185 treff på ”asymmetric” og ”imperfect information”, 5193 treff på ”transaction costs”, og 881 på ”incumbent” (faguttrykket for den eller de aktørene som har klart seg eller ”vunnet” konkurransen i markedet). Antallet artikler som dreier seg om markeder med få aktører lar seg vanskelig kvantifisere. Det dreier seg om store deler av litteraturen om næringsøkonomi, et av de mest produktive feltene innen faget de siste 30 årene.

Samfunnsøkonomenes reaksjon eller holdning til disse beskrivelsene av eget fag synes i overveiende grad å være å overse både påstandene og miljøene som fremsetter dem. Dette kan være en naturlig reaksjon. Å gå i dialog med andre

fagretninger blir veldig krevende når man må forholde seg til bombastiske og feilaktige oppfatninger av eget fag. Dette kan forhindre dialog med andre samfunnsfag, selv om en måtte være interessert i den kunnskap og de perspektiver andre fag kan tilføre. Men en slik dialog med andre samfunnsvitere kan være viktig. Vi bør ikke overse at samfunnsøkonomi kan ha utbytte av utveksling av ideer og innsikter med andre fag. Nyere økonomisk teori basert på resultater fra psykologi er et eksempel på en slik nyttig utveksling, selv om dette feltet stadig er omstridt blant økonomer. En interaksjon mellom politisk økonomi og statsvitenskap burde også være naturlig. Dessuten bør samfunnsøkonomenene ta høyde for at mange mer eller mindre innflytelsesrike personer ikke har kjennskap til mikroteori post 1970. Disse kan bli forledet til å tro at samfunnsøkonomiske anbefalinger er basert på helt andre antakelser enn det som faktisk er tilfellet, og på det grunnlag avskrive våre konklusjoner. Det kan ha betydelige konsekvenser for den økonomiske politikken. Oss bekjent er samfunnsøkonomi det eneste faget som benytter begrepet alternativkostnad, dvs. inneholder den innsikt at ressurser er knappe og at verdien av en eller annen økonomisk aktivitet alltid bør beregnes på grunnlag av hva disse ressursene alternativt kunne blitt benyttet til. Denne viktige innsikten kommer ikke med i økonomisk politiske vurderinger dersom samfunnsøkonomisk tenkning skyves til side. Dialog er kanskje nødvendig, og så får vi håpe at våre diskusjonspartnere utviser en viss edrulighet når de omtaler samfunnsøkonomi som fag.



Venstres økonomiske politikk:

Om å finne essensen i det utydelige

Intervju med Olaf Thommesen – Sentralstyremedlem i Venstre

AV LEO A. GRÜNFELD

Olaf Thommesen har kommet ut av vind-tunnelen og mediastormen, og ryggen hans er overraskende nok fortsatt rak. Økonomisk forum tok kontakt med ham før debatten rundt ledervervet i Venstre tok av. Han sa ja til et intervju og måtte stå inne for avtalen. Følgelig er dette intervjuet det første etter at stormen la seg i januar. Olaf Thommesen er Bygdøy-gutt med kjendisforeldre, kjendissøsken og kjendiskone. Han har siv-øk utdanning fra BI, en MBA fra IMD i Sveits, og statsvitenskapstudier fra eliteskolen Science Po i Paris. Olaf ble direktør i Storebrand etter knapt å ha fylt 30 år. Han har vært innom 6 ulike jobber i næringslivet, og er enda ikke 40. Man kan få åndenød av langt mindre ambisiøse cv-er. I likhet med hans mor – nylig avdøde Annette Thommesen – har han vist et sterkt engasjement for innvandrere og flyktninger, og han er raskt frempå med å peke på den negative utviklingen vi har hatt i forhold til innvandrere fra muslimske land etter 11. september. Skremmebilder kaller han det. Innvandringspolitikken er på mange måter hans barrikade, der han kjemper som frontsoldat med et tydelig og uttalt

standpunkt. Venstre derimot, er på ingen måte kjent for å være tydelige i politikken. Det er derfor et forsøk verd å lirke tydelighet ut av Venstres wonderboy med stor W. Men det skulle vise seg å være vanskeligere enn vi hadde håpet.

Særlig mange akademikere hevder at Norge trenger et sosialliberalt parti, men det ser ikke slik ut når man ser på Venstres popularitet!

- Vårt største problem er at vi er Norges største "nummer to parti", underforstått: Det finnes ekstremt mange "skap-Ventre" folk i Norge. Alle skjønner jo at vår politikk er fornuftig og at sosialliberalisme som ide er en god ting. Så har vi altså endt som det partiet man hadde stemt på hvis man bare ikke hadde valgt SV eller Høyre. Men man blir også liten av å være liten fordi man mister troverdighet hos velgerne. De anser en stemme til et lite parti som bortkastet.

Bruker man median-velger teoremet fra politisk teori, så skulle jo Venstre fange majoriteten av velgerne. Dere står jo faktisk i midten.

- Vi har nok en stor utfordring i det å være tydeligere. Det sier jo litt at vi er like attraktive for SV-velgere som for Høyre-velgere. Samtidig går jo alle mot midten, så dermed blir "nummer to parti"- problemet enda større. For Venstre ligger utfordringen både i å bli tydeligere gjennom kommunikasjon og gjennom politikkutforming. Vi kan ha stor glede av å videreutvikle politikken vår betydelig. Miljøsaken har lenge vært Venstres fanesak, men er nå blitt litt slik sosialdemokrati er blitt for Arbeiderpartiet. Alle forstår at miljø er viktig, så vi trenger å videreutvikle vår miljøpolitikk for å vise at det er vi som er det progressive miljø-partiet. Men dette er jo ikke det samme som det var på 70-tallet. Vi må være langt mer løsnings-orientert. Kall det gjerne glad-orientert. Med dette mener jeg mer fokus rettet mot teknologi og fremtidsperspektiver. Videre må vi utvikle vår sosialpolitiske plattform, der det å ta hånd om de som faller utenfor samfunnet er helt sentralt.

Når man leser Venstres program får man fort inntrykk av at partiet ikke er villig til å klargjøre kostnadssiden ved politiske tiltak.

Politikk handler jo om å ta viktige valg og følge strenge prioriteringer. Å være tydelig innebærer vel da også å fortelle velgerne hva politikken faktisk koster i form av skatter, overføringer, nedprioriteringer, etc? Ønsker partiet borgerlønn, så får man jaggju fortelle velgerne hva det koster!

- Når det gjelder borgerlønn, så har vi dette under utredning i partiet. Vi sliter med å anslå kostnadene ved dette tiltaket. Hensikten bak borgerlønn er å gi verdigheten tilbake til klientene. Du får en sum uavhengig om du sorterer under den ene eller andre etaten. Det bidrar til en samordning av systemet.

Regjeringene Venstre har deltatt i har bidratt til en restriktiv innvandringspolitikk, strengere skjenkelover, en proteksjonistisk holdning i WTO-forhandlingene, ny lov som begrenser bruk av ultralyd ved svangerskap, restriktive forskrifter og lover på bioteknologi- og genteknologirområdene, uvilje i anvendelse av loven om adopsjon for enslige og homofile etc, etc. Hvor mye kan egentlig Venstre tåle når partiet seiler under sosialliberalismens flagg?

- Ser man på helheten i regjeringens politikk kan man hevde at det er Venstres politikk som er styrende. Regjeringens holdning til forvaltning av ressursene i Barentshavet er et typisk eksempel på dette. Ditt spørsmål illustrerer det problematiske ved å sitte i en koalisjonsregjering. Folk i Venstre er ikke spesielt stolte over innvandringspolitikken som føres i dag. Jeg har ved en rekke anledninger tatt til orde for at innvandringsdebatten i for stor grad føres på Fremskrittspartiets premisser. Jeg føler ikke at Venstres rolle i regjeringen har bundet meg når jeg uttaler meg om innvandring på TV. Men hvis du summerer opp de ulike sakene, så får Venstre mer igjen for å delta i regjeringen enn det partiet må gi. Dog er det slik at ingen av de sakene du lister opp er spesielt gode Venstre-saker. Når det gjelder landbrukspolitikken, forsøker Lars Sponheim å føre en sosialliberal politikk. Han søker en endring av landbruket i retning av en

"Parmafisering" der man i større grad konkurrerer med nisjeprodukter og produktkvaliteter. Dette har til og med Trygve Hegnar omfavnet, og det sier ikke lite. Hans politikk skaper garantert like mange fiender som venner i landbruket. Dørum fokuserer på områder som rasisme og trafficking, temaer som absolutt opptar de sosialliberale i samfunnet.

Når det gjelder landbrukspolitikken, forsøker Lars Sponheim å føre en sosial-liberal politikk. Han søker en endring av landbruket i retning av en "Parmafisering" der man i større grad konkurrerer med nisjeprodukter og produktkvaliteter. Dette har til og med Trygve Hegnar omfavnet, og det sier ikke lite.

Du kan da umulig si nei til EU-medlemskap?

- Jeg har da aldri vært imot medlemskap. Dette høres kanskje ut som politikerprat, men jeg mener seriøst at vi må føre en grundig prosess internt i partiet der vi får frem alle synspunkter, hvor det er lov å tvile og å hoppe frem og tilbake. Vi har jo en traumatisk EU-historie i partiet, og derfor er nettopp prosessen i seg selv viktig. Hvis prosessen er god nok vil også jeg akseptere flertallets holdning.

Hvor ligger fremtiden til Venstre. I den urbane tradisjonen eller i den mer distriktsvennlige tradisjonen?

- Mitt inntrykk er at dette er to tradisjoner som nærmer seg hverandre med stormskritt. Jeg finner like mange urbane mennesker på Otta som på Frogner. Det siste valget viste at vi for første gang hadde vekst i byene, og vi har hatt en uttalt strategi for å fokusere mer på byene

enn det vi har gjort tidligere. Men venstres tradisjon har jo sterke bånd til distriktene, og vil fortsette å ha det.

Dersom Venstre har sitt velgerpotensial hos de høyere utdannede, skulle vel det tilsi en kraftig satsning mot velgerne i bystrøk.

- Venstre er ikke bare et parti for de høyere utdannede, men sammenlignet med andre land er andelen av befolkningen med høyere utdanning stor i Norge, og det må vi ta hensyn til. Venstre er det partiet som ivaretar interessene til mange velgere som ingen andre viser interesse for. Her snakker vi om aleneforsørgere, flyktninger, asylsøkere og lignende. Men en politikk som ivaretar disse gruppenes interesser, bør nettopp appellere til de høyere utdannede i samfunnet, de som evner å skue ut over sin egen navle. Tallene viser at Venstres velgere i dag har noe høyere utdanning enn andre partiers velgere. Vi har 2.5% velgeroppslutning. Med mindre vi finner på noe helt sprøtt, kommer alltid disse velgerne til å stemme på Venstre. Spørsmålet er hvordan vi skal nå de neste 8 prosentpoengene. Her må vi fange inn de med høyere utdanning som også føler samfunnsansvar, og det er ikke alltid de gjør det. Derimot er det mange med lavere utdanning som føler et slikt ansvar, og de må vi også fange opp.

Her synes jeg du velger en profil som base-res på å ikke ta et strategisk valg. Igjen virker det som om partiet ønsker å tilfredstille alle, uten å nå frem til dem. La meg ta et annet eksempel: 25% av befolkningen i arbeidsfør alder er uføretrygdet, langtidsledig, på attføring og lignende. For å løse dette problemet må det nødvendigvis foretas politiske prioriteringer. Her hører vi lite fra Venstres side.

- Venstre er jo svært opptatt av å utvikle et fleksibelt arbeidsliv, der det skal være mulig å ha deler av inntekten din gjennom trygd mens det resterende hentes inn gjennom arbeidsinntekt. Vi er opptatt av et behovsorientert og ikke kollektivorientert trygdesystem. Her vil borgerlønn kunne løse mye av problemet.

INTERVJU

Du får en dør inn til stønadssystemet med betydelige forenklinger som resultat. Det å ta et krafttak mot dette problemet ved hjelp av store subsidier til bedriftene etc, er kanskje ikke veien å gå, selv om et slikt tiltak vil ose av prioriteringer og synliggjøring av valg. Et mer fleksibelt arbeidsmarked og trygdesystem vil ikke nødvendigvis koste så mye. Det er snakk om effektivisering gjennom reallokering av ressurser. Problemet er at de 25% du snakker om representerer en svak gruppe. De 4% som utgjør de arbeidsledige har en helt annen styrke fordi de er organisert gjennom LO. Venstre vil være opptatt av den store svake gruppen, men den er nokså sammensatt, med alt fra tunge narkomane til ressurssterke pensjonister. For å forholde seg til dette problemet må vi bryte disse 25 prosentene ned i mindre grupper.

Jeg finner like mange urbane mennesker på Otto som på Frogner.

De siste årene har regjeringene valgt å gå ut over den strenge tolkningen av den finanspolitiske handlingsregelen. Mener du at regelen har livets rett?

- At vi bør ha en handlingsregel er helt klart, men at 4% regelen må overleve, det er jeg ikke like sikker på. Dagens politikk er preget av en parlamentarisk situasjon der både Frp og Ap presser regjeringen til å bruke betydelig mer enn det som er ønskelig.

Kan man bruke noe av oljefondets avkastning til å bedre vilkårene for små- og mellomstore bedrifter?

- Nei det er jeg ikke noen stor tilhenger av. Slike bedrifter må ha de samme vilkårene som andre. Vi må heller se nærmere på de reguleringer som hindrer vekst og verdiskapning i slike foretak. Bedre mulighet for bruk av midlertidige ansettelser er en vei å gå. Lavere avgifter er en annen vei, men dette er ting vi har til utredning.

Vær oppmerksom på at vi er like opptatt av gründere som vi er av SMBer. Er man gründer i dag så diskrimineres man konsekvent gjennom folketrygden. Dette er basert på en holdning om at gründere er luringer inntil det motsatte er bevist. Venstre ser nå på hva det vil koste å likestille folketrygden for gründere, for det er fullstendig irrasjonelt at man ikke gir gründere et visst sikkerhetsnett. For SMBer er det også en ide å se nærmere på arbeidsgiveravgiften for å lette på byrdene til bedrifter i oppstartsfasen. Eksempelvis kunne man gi en 12-24 måneders periode uten arbeidsgiveravgift. Dette er viktige problemstillinger, for er det ett område der Norge ligger langt bak de fleste andre land, så er det nettopp på nye tableringer. Formueskatten er også en hemsko for gründere. I mange tilfeller utgjør denne skatten bare en skatt på egenkapitalen til gründerne.

Regjeringen arbeider nå med en ny skattemodell som skal erstatte den nå så kjente delingsmodellen. Her angis det at bare avkastning på kapitalen i bedriften som ikke overstiger en normalavkastning vil bli beskattet som kapitalinntekt, resten får høyere skatt. Er ikke dette skivebom med hensyn til behovet for å trekke til seg kapital til nye næringer i vekst?

- Nå er jo denne utredningen til vurdering, men forslagene er veldig sosialdemokratiske sett i lys av at det kommer fra Arne Skauge. Venstre har hele skattepolitikken til vurdering og vi vil komme med kommentarer til dette senere. Men la det være klart at vi synes delingsmodellen er en dårlig løsning og at vi ønsker å erstatte den.

På Venstres hjemmeside kan man lese at partiet er for flat skatt på inntekt. Hvorfor det?

- Igjen må jeg få presisere at skattespørsmålene er under utredning i partiet, men ved innføring av flat skatt får vi en betydelig forenkling av skattesystemet. Kombinert med et høyt bunnfradrag får vi i tillegg en rettferdig fordeling.

Dere tenker dere å kutte vekk en del skatteinntekter på toppen og en del på bånn. Det må da koste noe for de som er i midten på inntektskalaen? Igjen er jeg på søken etter at Venstre er villige til å si hva reformene koster.

For SMBer er det også en ide å se nærmere på arbeidsgiveravgiften for å lette på byrdene til bedrifter i oppstartsfasen.

- Jo det er nå så, men vi er mest opptatt av at man skal kunne klare seg her i livet med relativt lave inntekter. Slik fungerer det ikke i dag. Med en inntekt på 350.000,- og gjeld i form av boliglån, studielån etc., så kommer man ikke videre.

Dagens pengepolitikk er tuftet på ideen om at lav rente skal bidra til økt etterspørsel, som igjen vil dra med seg næringslivet opp. Mener du dette er en fornuftig politikk?

- Her er det mange farer. Alt for mange politikere tror at man kan drive næringspolitikk gjennom makroøkonomisk styring. Foss tror han kan drive næringspolitikk ved hjelp av finanspolitikken, Gjedrem tror på bruk av renta, mens Gabrielsen sier at verktøykassen i næringspolitikken er tom. Dette er jeg helt uenig i. Det er lang vei å gå fra økt forbruk til sunn langsiktig vekst i næringslivet. Vi mangler fokus på politikk som bedrer vilkårene for nyskapning og vekst i næringslivet; såkalt tilbudssidepolitikk. Det er mulig å være mindre næringsnøytral i politikken enn vi er i dag. Vi må ha en politikk som er rettet mot de kunnskapsintensive næringene, for befolkningen er kunnskapsrik. Aktiv bruk av virkemiddelapparatet gjennom SND og lignende er en vei å gå. Men Venstre er ikke opptatt av finjustert næringspolitikk eksempelvis i form av å aktivt støtte opp under et IT-cluster på Fornebu.



HILDE OLSEN
Avdelingsdirektør i Rikstrygdeverket

Hovedtrekk i pensjonskommisjonens forslag

Vi blir flere eldre som lever lenger enn før. Samtidig er det mange som pensjoneres tidlig. Folketrygdens utgifter til alders-, uføre- og etterlattepensjoner er forventet å øke fra 9,1 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2001 til 19,7 pst. i 2050. Dette gjør det nødvendig med en pensjonsreform. Flertallet i Pensjonskommisjonen går inn for en modernisert folketrygd som bygger på at inntekten over hele livsløpet skal danne grunnlag for pensjonen. Kommisjonen foreslår også at det etableres en langsiktig retningslinje om at de ufonderte forpliktelsene knyttet til alderspensjon ikke skal øke som andel av BNP for Fastlands-Norge.

INNLEDNING

Det er sjelden en offentlig utredning vekker så stor allmenn interesse og diskusjon som innstillingen fra Pensjonskommisjonen. Men det overrasker vel de færreste. Hva slags pensjonssystem vi har, berører hver og en av oss. Dette tenker de fleste kanskje ikke så mye på til daglig, men interessen våkner opp når det er aktuelt med reformer.

Folketrygdens alderspensjon slik vi kjenner den har et todelt mål. Den skal gi alle en viss minstesikring gjennom minstepensjonen. I tillegg skal den til en viss grad bidra til å sikre tilvent levestandard gjennom tilleggspensjonen. Dette innebærer et ønske om å forene to motstridende hensyn, på den ene siden å ivareta dem som har hatt liten eller ingen inntekt som yrkesaktive, og på den annen side at det skal være samsvar mellom hva den enkelte har betalt inn til pensjonssystemet og den pensjonen vedkommende får utbetalt. Mye av den diskusjonen som nå foregår, er knyttet til hvilken vekt de to ulike hensynene skal ha.

Som kjent er folketrygden et såkalt pay-as-you-go-system, dvs. at hver generasjons pensjoner betales av den påfølgende

generasjonen. I Norge, som i en stor del av resten av den industrialiserte verden, er nå situasjonen slik at relativt sett færre yrkesaktive skal forsørge flere pensjonister. Utfordringen i dette forsterkes av at framtidige pensjonister vil få en gjennomsnittlig høyere pensjon enn i dag.

Ut fra dette har kjernen i Pensjonskommisjonens arbeid vært hvordan hensynet til langsiktighet og stabilitet kan ivaretas, samtidig som vi møter utfordringene med aldrende befolkning og tiltakende tidligpensjonering.

HVORFOR MÅ NOE GJØRES?

Noen vil kanskje spørre om ikke folketrygden fungerer godt, og om det egentlig er behov for å gjøre noe. Til det er å si at norsk økonomi og arbeidsliv har endret seg betydelig fra 1967, da folketrygden ble innført. Vi begynner å jobbe senere, vi går tidligere av med pensjon og vi lever lenger. Riktignok har yrkesdeltakelsen blant kvinner økt, men dette motvirkes delvis av at vi jobber mindre som følge av mer fri og at flere jobber deltid.

Etter hvert som de store etterkrigskullene blir pensjonister er antall alders-, uføre – og etterlattepensjonister i folketrygden antatt å øke fra 915 000 i 2001 til nærmere 1,7 millioner i 2050. Denne økningen i antall pensjonister sammen med en fortsatt økning i gjennomsnittlig pensjon innebærer at folketrygdens utgifter til alders-, uføre- og etterlattepensjoner som andel av BNP for Fastlands-Norge er forventet å øke fra 9,1 pst. i 2001 til 19,7 pst. i 2050.

Økte utgifter til folketrygden kan finansieres ved økte skatter og avgifter, reduksjon i utgifter til pensjoner eller reduksjon i andre offentlige utgifter. Dersom eneste strategi for å møte veksten i pensjonsutgiftene skulle være økte skatter og avgifter, måtte de øke med 8-9 prosentpoeng de neste 50 årene, målt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Økte pensjoner gir økte skatteinntekter fra pensjonistene. Dette kan dekke om lag 1/3 av finansieringsbehovet. Pensjonskommisjonens forslag til endringer i pensjonssystemet vil dekke om lag halvparten av det gjenstående finansieringsbehovet. Det er da forutsatt at forslaget vil styrke insentivene til arbeid, og redusere antall alderspensjonister med om lag 7 prosent. Hvis reformen gir en svakere vekst i samlet sysselsetting, blir effektene på budsjettbalansen svakere.

MÅL OG PRINSIPPER FOR PENSJONSSYSTEMET

Pensjonssystemets grunnleggende formål er å gi økonomisk og sosial trygghet for dem som ikke kan forventes å forsørge seg ved eget arbeid. For å kunne gi en slik trygghet må pensjonssystemet være økonomisk og sosialt bærekraftig. Dvs. pensjonssystemet må være mest mulig robust mot svingninger i økonomien og endringer i arbeidsliv, helse og levealder. Finansieringen må ikke legge stigende byrder på de yrkesaktive og foretak i framtida.

En allmenn grunntrygghet som sikrer alle pensjonister en viss minste inntekt er en oppgave som bare kan ivaretas ved en offentlig, skattefinansiert ordning. Kommisjonen mener at dette fortsatt må være en klar og prioritert offentlig oppgave. I innstillingen drøftes det om grunnsikringen bør gis i form av en behovsprøvd garantipensjon eller som en lik grunnpensjon til alle, basert på botid i Norge. Kommisjonens flertall tilrår at den statlige grunnsikringen gis i form av en garantipensjon som utfyller manglende eller lav opptjent pensjon i folketrygden, og som avkortes mot denne.

Standardsikring i forhold til tidligere inntekt som yrkesaktiv kan ivaretas både ved obligatoriske og frivillige ordninger, og ved offentlig og privat organisering. En kan derfor stille

spørsmål ved om det i det hele tatt bør være en obligatorisk, inntektsrelatert pensjon for alle yrkesaktive. Det er flere hensyn som taler for at det bør være et slikt element. For eksempel kan frivillighet bidra til underforsikring. Det er også enklere å ivareta likestillingshensyn innenfor et obligatorisk system. Hensynet til en best mulig risikospredning taler for statlig medvirkning.

Kommisjonens flertall tilrår at folketrygden fortsatt skal gi en standardsikring i forhold til tidligere arbeidsinntekt for alle yrkesaktive. Et flertall i kommisjonen foreslår ut fra noe ulike utgangspunkt at det også blir etablert et obligatorisk element i pensjonssystemet ved siden av modernisert folketrygd. Det er imidlertid ulike oppfatninger av hvilken rolle et slikt element bør ha i pensjonssystemet og hvordan det bør utformes.

MODERNISERT FOLKETRYGD

I sin foreløpige rapport som ble lagt fram høsten 2002, presenterte kommisjonen to alternative modeller for et framtidig pensjonssystem. Det ene hovedalternativet var en lik basispensjon til alle i folketrygden. Det andre hovedalternativet var en modernisert folketrygd med en klarere sammenheng mellom arbeidsinntekt, premieinnbetaling og pensjon i det allmenne pensjonssystemet.

Flertallet i kommisjonen foreslår å innføre en modernisert folketrygd. I modernisert folketrygd vil den enkelte tjene opp en pensjon som er proporsjonal med arbeidsinntekten gjennom hele yrkeslivet. Inntektpensjonen opptjenes fra 1. krone av arbeidsinntekt opp til et tak for årlig inntekt svarende til 8G (for tiden om lag 455 000 kroner). Den opptjente pensjonen skal stå i forhold til premieinnbetalingene til systemet. Personer uten eller med lav opptjent pensjon får økt pensjonsnivået gjennom et garantitillegg som sikrer et minstenivå på den samlede pensjonen. Pensjonister med inntekt opp til 1G (for tiden 56 861 kroner) mottar garantipensjon. Garantitillegget avtrappes gradvis med 60 prosent mot inntektpensjon utover 1G. Dette betyr at personer med lave og midlere inntekter får beholde 40 prosent av egenopptjent inntektpensjon, og at denne utbetales sammen med garantitillegget. En slik ordning har en fordelingsmessig begrunnelse. På denne måten unngår en at personer som har hatt opptjening av inntektpensjon av noen særlig betydning ender som ”minstepensjonister”.

Garantitillegget skal ikke behovsprøves mot supplerende tjenestepensjoner. Kommisjonen mener at det heller ikke bør skje noen samordning den andre veien ved at en i utmå-

lingen av tjenestepensjon tar hensyn til forventet eller faktisk garantitillegg fra folketrygden. Med andre ord skal en ved utformingen av supplerende pensjonsordninger bare ta hensyn til inntektpensjonen fra folketrygden. I forhold til hvordan de fleste tjenestepensjoner er bygd opp i dag, betyr dette at lavtlønte vil kunne få noe mer utbetalt fra slike ordninger.

Modernisert folketrygd bygger på livsløpsopptjening ved at inntekten over hele livsløpet skal danne grunnlaget for pensjonen. Den klareste sammenhengen mellom arbeidsinntekt og pensjon over livsløpet får en ved å legge lik vekt på alle år med pensjonsgivende inntekt ved opptjening av pensjon. Dette innebærer at dagens tak på 40 år for opptjening av tilleggspensjon og besteårsregelen med de 20 beste opptjeningsårene som tellende for sluttpoengtallet i folketrygden faller bort. En virkning av besteårsregelen er store forskjeller i pensjon for tilnærmet lik inntekt og innbetaling over livsløpet.

Kommisjonens flertall foreslår en opptjening på 1,25 prosent av inntektsgrunnlaget det enkelte år. Ved en samlet opptjeningsperiode på 43 år gir det en kompensasjonsgrad på 54 prosent av gjennomsnittsinntekten som yrkesaktiv. Etter skatt vil kompensasjonsgraden være noe høyere, pga. gunstigere skatteregler for pensjonister. Pensjonskommisjonen har ikke behandlet skattespørsmål.

Ved livsløpsbasert opptjening vil perioder uten inntekt ha betydning for framtidig pensjon. For å opprettholde pensjonsopptjeningen i perioder med ulønnet omsorgsfravær for egne barn under skolepliktig alder, eldre, syke og funksjonshemmede foreslår kommisjonen å forbedre ordningen for pensjonsopptjening ved omsorgsfravær. Nivået på omsorgsopptjeningen knyttes til det faktiske inntektsbortfallet, men med en minstegaranti i bunn. Alle får godskrevet pensjonsopptjening tilsvarende en inntekt på minst 4G (256 000 kroner). Hvis man hadde en høyere inntekt enn dette før man gikk ut i omsorgspermisjon, vil størrelsen på inntekten bestemme pensjonsopptjeningen. Dette gjelder opp til et tak på 6 G (341 000 kroner). Dette er samme tak som benyttes for å beregne sykepenges og fødselspenges fra folketrygden.

Et mindretall bestående av Fremskrittspartiets representant foreslår at det gis en lik pensjon fra det offentlige til alle alderspensjonister. Øvrig pensjon overlates til den enkelte og arbeidsmarkedsbaserte ordninger. Et annet mindretall bestående av SVs representant foreslår en modell hvor det

gis en lik grunnpensjon til alle alderspensjonister. I tillegg skal det ytes en flatere inntektsbasert tilleggspensjon.

VERDISIKRING OG DELINGSTALL

I dag er det årlige drøftinger mellom myndighetene og pensjonistorganisasjonene om reguleringen av grunnbeløpet, og dermed også av opptjente rettigheter og pensjoner under løpende utbetaling. Regjeringen legger deretter fram forslag til regulering av grunnbeløpet for Stortinget. Pensjonskommisjonen foreslår at verdisikringen av pensjoner erstattes av en automatisk indekseringsregel.

Det foreslås at opptjente pensjonsrettigheter skal lønnsindekseres. Dette innebærer at verdien av opptjente rettigheter vil følge lønnsutviklingen mens man er yrkesaktiv. Når det gjelder løpende inntektpensjon i alderspensjonen, har kommisjonen kommet til at denne bør indekseres med lik vekt på pris- og lønnsvekst. En slik regulering vil sikre pensjonistenes kjøpekraft, og gi dem del i den generelle velferdsutviklingen. Hvis den årlige reguleringen skulle være høyere, ville det måtte motsvares av en lavere pensjonsprosent, målt i forhold til tidligere inntekt, eller av høyere innbetalinger. Det er for øvrig få land som nå regulerer pensjonsutbetalingene i takt med lønnsutviklingen.

Særlig av hensyn til dem som blir uføre i relativt ung alder, er uførepensjoner under utbetaling foreslått lønnsjustert. Etterlattepensjoner før 67 år foreslås å følge hovedregelen med en kombinert lønns- og prisjustering.

For å sikre et robust pensjonssystem som kan opprettholdes på lang sikt må det ved beregning av pensjon tas hensyn både til antall år i yrkeslivet og forventet antall år som pensjonist. Kommisjonen foreslår derfor en ordning med delingstall. Dette vil jevne ut konsekvensene av at levealderen endres. Delingstallet går ut på at de samlede utbetalingene i løpet av tiden som pensjonist skal være de samme for alle årsklasser.

Befolkningsframskrivningene fra SSB illustrerer effekten av et slikt delingstall. Der anslås det 1 år lengre forventet gjenstående levetid per tiår. Dette innebærer at en må arbeide 8 måneder lenger for å få samme pensjon, eller alternativt at pensjonen blir om lag 5 prosent lavere per tiår for nye pensjonister.

Delingstallet skal være likt for kvinner og menn, selv om kvinner forventningsmessig lever lenger enn menn.

Delingstallet skal fastsettes ved overgangen til pensjon, og skal deretter ligge fast for den enkelte. En som blir pensjonist, vil altså beholde den fastsatte pensjonen livet ut, med den indeksering som er omtalt ovenfor. Sverige og Finland har innført ordninger med delingstall.

FLEKSIBEL PENSJONERING

Pensjonsalderen i folketrygden er 67 år. Fleksibel pensjonering før fylte 67 år ivaretas i dag av AFP-ordningen, som gir dem som omfattes anledning til å gå av med pensjon fra fylte 62 år. Pensjonen beregnes i hovedsak som om en hadde fortsatt i arbeid fram til 67 år. Om lag 60 prosent av de sys-selsatte omfattes nå av AFP-ordningen.

Kommisjonen går inn for at det innføres en allmenn, fleksibel pensjonsordning i folketrygden mellom 62 og 70 år. Kommisjonen mener også at aldersgrensen på 70 år for fortsatt å kunne tjene opp nye pensjonsrettigheter bør økes over tid etter hvert som den generelle levealderen øker. En slik allmenn, fleksibel folketrygd vil gi lik adgang til å velge pensjoneringstidspunkt for alle yrkesaktive som fyller kravene til opptjening og alder. Når det innføres en slik mulighet til fleksibel pensjonering i folketrygden, bør staten konsentrere sine økonomiske bidrag til fleksibilitet i pensjonssystemet der, og avvikle de statlige bidragene til AFP-ordningen.

Et viktig utgangspunkt for Pensjonskommisjonens arbeid er at pensjonssystemet skal være økonomisk bærekraftig. Fleksibilitet med hensyn til avgangsalder må derfor innrettes slik at den bidrar til økt yrkesdeltaking. Samtidig kan det være en konflikt mellom hensynet til høy yrkesdeltakelse og økt fleksibilitet. Jo høyere pensjonen er, desto større fare er det for at systemet ikke gir en tilstrekkelig stimulan-s til å fortsette i arbeid. Samtidig er det slik at lave pensjoner kan gjøre det vanskelig for mange å velge en tidligere avgang.

Modernisert folketrygd er basert på et prinsipp om livs-løpsopptjening. I dette ligger det at jo lenger man fortsetter i arbeid, desto høyere blir den årlige pensjonen. Konsekvensen blir da at den enkelte selv skal dekke hoveddelen av kostnaden dersom vedkommende velger å gå av tidlig, samtidig som pensjonen øker tilsvarende ved å arbeide lenger. Av fordelingsmessige hensyn foreslår imidlertid kom-misjonen at 30 000 kroner av den opptjente pensjonen holdes utenfor den forsikringstekniske justeringen av pensjon etter avgangsalder. På den måten får personer med liten

opptjening en forholdsmessig mindre avkortning enn de med høy opptjening.

En forutsetning for å innføre fleksibilitet i folketrygden er at pensjonsnivået ved tidligpensjonering videreføres, også etter oppnådd ordinær pensjonsalder. Tradisjonelt har det i det norske pensjonssystemet blitt lagt stor vekt på grunn-sikringen. Hvis det skulle bli åpnet for et system der den enkelte kunne velge å tilpasse seg slik at pensjonen blir varig lavere enn minstesikringen, ville det være et brudd med denne tradisjonen. Det er derfor lagt opp til at kravet til å kunne gå av før fylte 67 år, er at det er opptjent en årlig pensjon fra avgangstidspunktet som tilsvarer garantipensjonen. Med en jevn inntekt i 40 år, og forutsatt et justeringsfritt beløp på 30 000 kroner, er det nødvendig å ha hatt en inntekt på vel 278 000 kroner per år for å kunne gå av ved fylte 62 år. Lengre opptjeningstid vil redusere kravet til årlig inntekt, og motsatt ved kortere opptjening.

Fordi den fleksible ordningen foreslås å bygge på tilnærmet forsikringstekniske prinsipper, foreslår kommisjonen at pensjon ikke lenger skal avkortes mot arbeidsinntekt, hvis vedkommende velger fleksibel pensjonering. Det foreslås videre at den enkelte kan velge å ta ut hel eller delvis pensjon.

I dag kan supplerende pensjoner normalt først tas ut ved fylte 67 år. Kommisjonen foreslår at det gis adgang til tidlig uttak av skattefavoriserte, supplerende ordninger og offentlig tjenestepensjon fra samme alder og etter de samme prinsipper som modernisert folketrygd. Det er viktig å sikre at supplerende ordninger ikke innrettes slik at stimulan-sen til arbeid som ligger i modernisert folketrygd nøytrali-seres eller svekkes vesentlig.

Forslaget til fleksibel alderspensjon reiser en del spørsmål om forholdet til uførepensjonen som må utredes nærmere.

ØKONOMISKE KONSEKVENSER AV MODERNISERT FOLKETRYGD

Forslaget til modernisert folketrygd er anslått å redusere utgiftene til alderspensjon med om lag 20 prosent i 2050, sammenlignet med å videreføre dagens system. Denne reduksjonen er målt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Innsparingene kan deles i tre ulike forhold:

- Verdiskapingen kan bli om lag 6 prosent høyere
- Antall pensjonister kan bli om lag 7 prosent lavere
- Gjennomsnittlig alderspensjon kan bli om lag 7 prosent lavere.

Disse virkningene vil avhenge av hvordan den enkelte vil tilpasse seg pensjonsreformen.

Innsparingen i forhold til dagens system skyldes i hovedsak at utgiftene til alderspensjon blir lavere som følge av delingstallet og endringene i indekseringsreglene. Delings-tallet er isolert sett anslått å kunne redusere folketrygdens utgifter med om lag 18 prosent i 2050, sammenlignet med videreføring av dagens system. Endret indeksering av alderspensjonen er isolert sett anslått å kunne redusere utgiftene med om lag 7 prosent. For den som går av med pensjon ved 67 år vil en lønnsindeksering innebære en sterk vekst i kjøpekraften med en forutsetning om en årlig reallønns-vekst på 1,5 prosent. Som 87-åring vil for eksempel kjøpe-kraften ha økt med 35 prosent. Med en indeksering med lik vekt på pris og lønn vil pensjonen for en 87-åring ha økt med 16 prosent i realverdi. Modernisert folketrygd uten disse tiltakene er anslått å øke pensjonsutgiftene noe.

I tillegg bidrar økt sysselsetting i modernisert folketrygd over tid til en nesten tilsvarende vekst i pensjonsutgiftene. Dette innebærer imidlertid ikke at utfordringene med å finansiere folketrygden øker, da også finansieringsgrunn-laget vil øke.

Ved en modernisert folketrygd kan sysselsettingen øke som følge av tre ulike effekter:

- AFP erstattes av en fleksibel pensjoneringsalder i folketrygden med sterkere insentiver til å utsette pensjoneringen
- Ved økende levealder innebærer delingstallet at nye årskull må forlenge yrkeskarrieren for å oppnå samme kompensasjonsgrad i pensjonssystemet som årskull før dem
- En tettere sammenheng mellom pensjonsgivende inntekt og pensjon innebærer at opptjening til egen pensjon i større grad oppfattes som sparing, og dermed at den opplevde marginalskatten går ned.

Hvordan folk oppfatter disse sammenhengene, og endringene fra dagens system, er usikre. I de beregningene som kommisjonen har basert seg på, er tiltakene grovt anslått å øke pensjoneringsalderen med 1,3 år.

FONDERING AV FOLKETRYGDEN

Som tidligere nevnt er folketrygden et pay-as-you-go-system. Pensjonskommisjonen er kommet til at pensjonene i hovedsak fortsatt bør finansieres ved løpende innbetaling

etter hvert som de kommer til utbetaling. Det avgjørende for om pensjonsforpliktelsene vil kunne innfris, er utfor-mingen av den samlede finanspolitikken og den økono-miske politikken mer generelt. Et pensjonsfond vil imid-lertid kunne gjøre det lettere å få oppslutning om en lang-siktig finanspolitikk hvor det settes av tilstrekkelig midler i årene som kommer. Pensjonskommisjonen foreslår der-for at det etableres en klarere sammenheng mellom utvik-lingen i kapitalen i Statens petroleumsfond og de samlede pensjonsforpliktelsene i folketrygden. Ut fra dette foreslås etablering av et Statens pensjonsfond basert på Statens petro-leumsfond og Folketrygdfondet.

Ut fra en samlet vurdering har kommisjonen kommet til at statens fondsoppbygging fortsatt bør skje i form av en gene-rell fondsoppbygging som både reflekterer utviklingen i sta-tens petroleumsinntekter og pensjonsforpliktelsene, og at det ikke bør etableres noe rent forsikringsbasert pensjons-fond. Kommisjonen mener likevel at det er behov for tiltak som etablerer en klar sammenheng mellom Pensjonsfon-det, pensjonsforpliktelsene og de langsiktige utfordringene i den økonomiske politikken. Det foreslås at de årlige bud-sjettokumentene til Stortinget skal inneholde balanse-oppstillinger for Pensjonsfondet, der alderpensjonsforplik-telsene synliggjøres som en gjeldspost, mens aktivasi-den består av fondets kapital og en fordring på staten svarende til de ufonderte pensjonsforpliktelsene. På denne måten vil det framgå et selv om alle oljeinntektene settes inn i Pen-sjonsfondet, vil fondet fortsatt ha en betydelig fordring på staten, svarende til de ufonderte pensjonsforpliktelsene.

Det foreslås også at det etableres en langsiktig retningslinje om at de ufonderte forpliktelsene knyttet til alderspen-sjon ikke skal øke som andel av BNP for Fastlands-Norge. Hvis det skulle oppstå en situasjon der den ufonderte pen-sjonsgjelden over tid øker sterkere enn det denne ret-ningslinjen tilsier, legges det opp til at Regjeringen skal frem-me en særskilt redegjørelse for Stortinget med forslag til til-tak for igjen å nå retningslinjens mål.

AVSLUTNING

De nye reglene foreslås å innfases gradvis fra 2010. Perso-ner født i 1950 og tidligere foreslås ikke omfattet av de nye opptjeningsreglene. De som er født i 1965 og senere vil fullt ut omfattes av det nye systemet.



EYSTEIN GJELSVIK
Utredningsleder i Samfunnspolitisk avd. i Landsorganisasjonen

Folketrygden bør ikke svekkes

Artikkelen drøfter Pensjonskommisjonens innstilling i lys av langsiktig finansieringsbehov og behovet for supplerende pensjoner. Det er ønskelig å opprettholde et høyt offentlig ansvar for en folketrygd om lag på samme nivå som i dag. Behovet for pensjonering vil øke når samfunnet blir rikere. Folketrygden er et mer effektivt, mer rettferdig og billigere system for å ivareta dette behovet sammenliknet med private løsninger. Norge har et moderat totalt skattenivå målt i andel av BNP, og et moderat nivå på inntektsskatt og avgifter på lønn sammenliknet med øvrige nordiske land. Det er derfor fullt mulig å finansiere Folketrygden med økte skatter eller en øremerket premie.

Pensjonskommisjonens innstilling viser at det samlede finansieringsbehov (skattenivå i pst av BNP) øker med 5 prosentpoeng for at Folketrygden skal opprettholdes på lang sikt. Kommisjonen legger opp til at om lag halvparten av dette spares inn. Da følger det at andre ting vi ønsker å prioritere, som offentlig forbruk eller privat forbruk for de yrkesaktive må få en tilsvarende mindre del. Så langt er de fleste enige.

Det følger ikke dermed at Folketrygden ikke er opprettelig. Heller ikke at det ikke er ønskelig å opprettholde et offentlig ansvar for en Folketrygd om lag på samme nivå som i dag. Jeg bygger det på følgende premisser

- Behovet for pensjonering (inntekt i alderdommen og ved uførhet) vil øke når samfunnet blir rikere
- Folketrygden er et langt mer effektivt, mer rettferdig og billigere system for å ivareta dette behovet sammenliknet med private løsninger
- Det følger ikke av en statisk fordeling mellom skatt/overføringer på den ene side, og privat og offentlig forbruk på den andre siden at det blir for lite til de siste når hele kaka øker
- Det ville vært lettere å drøfte reformer i Folketrygden om ikke ambisjonen var å redusere dens bidrag

ETTERSPØRSEL ETTER PENSJON

Det virker som kommisjonen er ensidig opptatt av å avlaste statsbudsjettet og Folketrygden i den overbevisning at dette gir et mer bærekraftig pensjonssystem. Det blir for partielt, og en overser da at det høyst sannsynlig vil lede til større krav til andre løsninger. Jeg vil anta at etterspørselen etter pensjonsinntekt øker når vi blir rikere da fritid er et luksusgodt. I hele etterkrigstiden har ferie og pensjonsperiodens lengde økt og arbeidstiden avtatt. Det har skjedd i takt med velstandøkningen og produktivitetsveksten. I tillegg viser trekk ved samfunnsutviklingen at familiens ansvar for velferd over livsløpet er avtakende. Det blir større behov for å omfordele inntekt over livsløpet gjennom pensjonssystemet. At pensjonspremien øker er derfor ikke noe som er uønsket, snarere det motsatte.

HØYERE PREMIE NØDVENDIG, MEN KAN BETALES

I løpet av den perioden Pensjonskommisjonen har som planleggingshorisont (50 år) vil privat forbruk doble seg. Det tilsier at skatteevnen og skatteviljen ¹ øker. Argumentet mot dette må være at det har store negative konsekvenser å gjennomføre den kollektive premieøkningen fordi det vil føre til lavere sysselsetting på grunn av den økte kostnadsbyrden eller skattebyrden knyttet til å sysselsette arbeids-

kraften. Her er det viktig å skille de reelle samfunnsøkonomiske hensyn til sysselsetting, og den mer politisk pregete negative holdningen til skatt.

Det er ikke vanskelig å gi en mikroøkonomisk begrunnelse for effektivitetstapet med de fleste skatteformer. Imidlertid er det vanskeligere å finne makroøkonomiske argumenter i samme retning. Den forskningen jeg har oversikt over viser ikke klare virkninger på makronivå ². Så vidt jeg kan se legger heller ikke kommisjonen fram noen klare resultater som peker på at et høyt offentlig ansvar for pensjoner gir svakere økonomisk utvikling ³. Det er en svakhet at dette ikke er drøftet inngående i innstillingen.

Grunnen er nok dels at slike virkninger er vanskeligere å rendyrke i en komparativ analyse mellom land. Imidlertid kan en ikke se bort fra at mangelen på resultat her henger sammen med at det faktisk er både effektivt og rasjonelt å ta kollektivt ansvar på en del samfunnsområder, selv om det medfører høyere skatter.

PROBLEMER MED PRIVATE PENSJONER

Hvis Folketrygdens ansvar reduseres innebærer det mer private supplerende pensjoner. Svakheter ved disse systemene er undervurdert. Det viktigste er at de medfører:

- Større driftskostnader per krone i pensjonsytelse
- Store samordningsproblemer
- Komplisert og uoversiktlig regelverk
- Sterke svingninger i premie for ytelsesbaserte produkter
- Større avkastningsrisiko for den enkelte ved innskuddsbaserte ordninger
- Store problemer med å etablere kjønns- og aldersnøytrale premier i private ordninger
- Betydelig usikkerhet og tap knyttet til bytte av arbeidsgiver ved ytelsesbaserte ordninger

Disse problemene ligger mer i selve systemene enn i mangel på evne og vilje fra aktørene til å bedre dem. Det er gjort og gjøres stadige forbedringer, og mange aktører arbeider

positivt med dette sammen med representanter for myndighetene, arbeidstakerne og arbeidsgiverne ⁴. Årsaken ligger mest i selve produksjons- og markedsvilkårene. Ansvaret for en persons pensjonsrettigheter krever både aktuarer, jurister, økonomer og andre fagfolk til å vedlikeholde og passe på systemene. Det dreier seg juridisk sett om et trepartforhold mellom bedrift, arbeidstaker og pensjonsinntretning som krever et omfattende lovverk og tilsyn. I tillegg skal kapitalen plasseres og garanterte avkastningskrav skal møtes i et mildt sagt kaotisk kapitalmarked. Selskapene skal konkurrere om kundene, og bruker dermed store ressurser på salg og markedsføring.

Disse problemene omtales også i kommisjonens rapport flere steder. De er grundig og godt beskrevet i vedlegg 7 i en artikkel av Asbjørn Rødseth ⁵. Særlig er det viktig å være klar over kostnadsstrukturen og betydningen de totale driftskostnader har for utbetalt pensjon i fondsbaserte systemer. Skjematisk kan det framstilles slik:

SALG OG MARKEDSFØRING

Tabellen gir en oppsummering av kostnader ved pensjon. Salg og markedsføring er en undervurdert kostnadskomponent. Når hundrevis av fond skal konkurrere om oppmerksomhet og valg, er profilering og merkevarebygging viktig. Rundt regnet står denne komponenten for 1/3 av totale kostnader, mens administrasjon m.v. og forvaltning står for 1/3 hver.

Nederst i tabellen er de totale kostnadene i pst av kundekapitalen/pensjonsfondet ⁷ vist, med bakgrunn i data fra Pensjonskommisjonen, KLP og FNH. I nederste linje er det vist hva denne kostnaden spiser av en pensjonsytelse. Ett prosentpoeng koster da 20 pst (!) av pensjonsytelsen ved en oppsparingsperiode på 40 år. Grunnen til dette sterke utslaget er at en går glipp av avkastningen en kunne hatt i mange år.

I Folketrygden og obligatoriske ordninger for øvrig er det ikke nødvendig å drive markedsføring. Det sparer rundt 1/3

1. Dette antar jeg gjelder for en befolkning over tid. Forutsetningen kan være mer tvilsom i tverrsnitt da høyinntektsgrupper tenderer til å stemme på høyrepartier.
2. Det finnes beregninger basert på likevektsmodeller med lite realistiske forutsetninger. Disse viser gevinster ved overgang til pensjonering etter aktuariske prinsipper, men behandler ikke problemer med å få til slike systemer i praksis. Et eksempel er E Bratberg et al: (2003).
3. Kommisjonen viser isteden til at andre land har gjennomført kutt i offentlige pensjoner og ser ut til å mene at det er et selvstendig argument for at vi må gjøre det samme
4. Banklovkommisjonen (NOU 2003:28) har under professor Selvigs ledelse klart det kunststykke å finne et grunnlag for konsensus om bl.a premiesystem med kjønns og aldersnøytralitet i kommunale og private ordninger.
5. Korfor obligatorisk pensjon, A: Rødseth, Vedlegg 7 NOU 2004:1
6. Egne bergninger bygd på Rødseth (2004), KLP, Norske pensjonskassers forening.
7. Forvaltningskapital er summen av egenkapital og kundekapital eller pensjonsfond.

TABELL 1. KOSTNADER VED FOLKETRYGDEN, KOLLEKTIVE TJENESTEPENSJONER OG INDIVIDUELLE PENSJONER ⁶

	Folketrygden	Kollektive tjenestepensjoner	Individuelle frivillige	Obligatorisk pensjonsparing på individuelleonti
Salg og markedsføring	Ingen	Middels	Høye	Ingen
Risikovurdering, innkreving av premie	Ingen	Høye	Høye	Lave
Kontohold	Lave	Middels	Høye	Lave
Kapitalforvaltning	Ingen til lav	Lav til middels	Høye	Lav til høy
Kundeinformasjon og utbetaling	Lave	Lave	Høye	Lav til høy
Samlet kostnadsanslag, pst av forvaltningskapital	0-0,15	0,4-1 (0,65)	1,5- 2	0,5-1
Pst av pensjon	1-3	8-20	30-40	10-20

av kostnadene. Det er mange som konkurrerer om kollektive pensjoner som tegnes av den enkelte bedrift. NHOs og andre arbeidsgiverorganisasjoners initiativ for å velge en felles leverandør for mindre foretak etter anbud er ment som et forsøk på å redusere slike kostnader.

RISIKOVURDERING, INNKREVING AV PREMIE
I en pensjons eller uføreforsikring må selskapene vurdere ”biometrisk risiko”, dvs faren for at uførhet, sen (livsvarige pensjoner med dødelighetsarv) eller tidlig død (etterlatte) skal forekomme. Den må vurdere en bestand av kunder og gjøre beregninger for å kunne fastlegge en riktig premie. De viktigste kriteriene er alder, kjønn, yrke, bosted og helse. I Folketrygden er det ikke slike (individuelle) kostnader. I bedriftsvisе og individuelle ordninger må det foretas beregning for hvert individ og hver bestand.

I kollektive ordninger som den kommunale fellesordningen kan man løse seleksjonsproblemer ved kjønns- og aldersnøytrale premier og utbetalinger. Kollektivavtalen begrenser slike problemer sterkt. Likevel er det kostnader knyttet til beregning av premier, men klart lavere enn i bedriftsvisе ordninger uten tariffavtalte føringer. I bedriftsvisе og i ordninger med frivillighet blir slike kostnader høye. Helt tilsvarende gjelder for kostnader til kontohold, kundeinformasjon og utbetalinger.

KAPITALFORVALTNING
Når det gjelder kapitalforvaltning er det klare stordriftsfordeler. De største kollektive fondene har de laveste forvaltningskostnadene per krone investert. Eksempler på dette er Petroleumsfondet og det amerikanske CALPERS, pensjonskassen for de offentlige ansatte i California. Disse har kostnader på rundt 0,1 pst av forvaltningskapitalen. Den svenske løsningen har unødig fordyret den obligatoriske innskuddsordningen i Folkpensjonen ved å gi etter for finansinstitusjonenes krav om å få være med i konkurransen om midlene, slik at det nå er om lag 660 fond å velge mellom. Derfor ligger den totale kostnaden rundt 1 pst. i en ordning som kunne vært rimeligere.

I nye pensjonsordninger vil kostnadene i pst av forvaltet kapital uansett være høye. Dette bedrer seg når ordningen modnes. De store norske livselskapene har kostnader på i underkant av en pst av forvaltningskapitalen. KLP ligger på om lag halvparten av dette nivået. Dette viser at brede kollektive ordninger kan komme ned på rimelige nivåer. Individuelle og bedriftsvisе ordninger vil alltid være dyre, og vil lett kunne gjøre store innhogg i oppspart pensjon.

OBLIGATORISKE ORDNINGER
Obligatoriske innskuddsordninger kommer godt ut av sammenlikningen, dersom en unngår frie investeringsvalg.

Spørsmålet om innskuddselement i Folketrygden er derfor avhengig av at en unngår en ”svensk løsning”. Dette er imidlertid ikke lett å unngå om en skal oppnå den uttalte hensikten fra forslagsstillerne, å skape individuelt eierskap til den oppsparte kapitalen.

Det virker nokså ambisiøst å forutsette at den enkelte skal ha kompetanse til å vurdere et vell av plasseringsmuligheter, særlig når langt de fleste av de overprisetе fondene har problemer med å slå indekserte fond i realisert avkastning. En automatisk trekkordning som har et kollektivt preg med en forvaltning på linje med Petroleumsfondet er klart å foretrekke. Jeg er glad for at kommisjonen tenker i slike baner og avviser finansmarkedets krav om å ta kontrollen med de statlige fondene.

De fleste tjenestepensjoner er i dag bedriftsvisе og organisert i egne pensjonskasser eller i kollektive livselskaper. Det typiske er ytelsesordninger, som ligger nær opp til det produkt som i dag fins i kommunal sektor (men uten bruttogaranti, G-regulering, overføringsavtale og samordning). De har imidlertid ikke kjønns og aldersnøytral premie. Banklovkommisjonen har imidlertid lagt fram et forslag til hvordan det kan tilbys slike premier også i de private pensjonsordningene.

KLP er et eksempel på at en kan oppnå et godt og relativt rimelig produkt med basis i tariffavtale og et stort kollektiv. Imidlertid er det et felles trekk ved ytelsesordninger som fungerer etter sluttlønnsprinsippet, at det kan bli store svingninger i premien, og dermed uforutsigbare kostnader for bedriftene. Det skyldes at fall i finansmarkedene krever økt premie for å kompensere for manglende avkastning, og tilsvarende ved økt lønn, fordi pensjonsforpliktelsen må være fullt fondert dersom livselskapet skal være bundet av forpliktelsen. Dette er en hovedårsak til at bedriftene nå vil kvitte seg med risikoen og velte mer av denne over på arbeidstakerne gjennom innskuddsordninger.

JOBBSKIFTE
Rødseth viser til beregninger foretatt i USA med utgangspunkt i innskuddspensjoner med kjøp av livrente (401K) som er dominerende i arbeidslivet. Disse koster om lag 1,5 pst av kundenes kapital per år, som vil spise 30 pst av pensjonen. I tillegg kommer kostnader ved jobbskifte. Da påløper flyttekostnader som kan være betydelige. Med utgangspunkt i hvor mange ganger en ansatt gjennomsnittlig bytter jobb, kan den totale kostnaden komme opp i 45 pst av pensjonen(!)

Folketrygden er som kollektiv ordning klart mest robust overfor jobbskifter og risiko. Kommisjonen trekker dessverre her gale konklusjoner, og anbefaler at de offentlige pensjonene, som har et vel fungerende system gjennom overføringsavtalen, skal utformes etter mønster av de private pensjonene. De bedriftsvisе ordningene er en haug av byggeklosser som ikke passer sammen. Derfor får den som skifter jobb som regel en fripolise som er dyr å administrere og som ikke oppreguleres av den nye arbeidsgiveren. Oppstillingen blir oppstykket. Dette virker hemmende på omstilling. Svaret på dette er at mest mulig av behovet bør dekkes innen folketrygden eller obligatoriske ordninger, og tjenestepensjonene bør ha medregning av pensjon etter mønster av overføringsavtalen, som sørger for en oppregulering og ordning av byggeklossene.

Private pensjoner er et komplisert og dyrt system å opprettholde. Individualisering og konkurranse er dyrt når det er snakk om store stordriftsfordeler og samdriftsfordeler i produksjonen av de fleste tjenestene knyttet til dette. Dermed oppstår det store og unøvendige transaksjonskostnader i konkurransemarkeder. Forsikring er jo egentlig bare meningsfylt i et kollektiv. Også selve sparingen foregår mest effektivt i store kollektive ordninger som sprer risiko over flere land, bransjer og finansielle instrumenter.

Det er derfor ikke så underlig at de samfunn som har innrettet seg med brede kollektive pensjonsordninger, enten offentlige ordninger som Folketrygden eller gjennom kollektivavtaler i arbeidslivet, klarer seg bra. Dette er den nordiske modellen, og den står seg godt selv sammenliknet med vekstmaskinen USA. Her sliter nå de bedriftsorganiserte private ytelsesordningene med en enorm underbalanse (11,2 mrd USD eller over 10 pst) etter overeksponering i aksjemarkedet og rentefall. Kongressen har gjentatte ganger vedtatt redningspakker og drøfter nå en ny pakke på 16 mrd USD. I realiteten skyves nå ansvaret over på det offentlige som garantist for systemet. Dermed oppnås ikke den risikoavlastning av offentlige finanser som forutsatt. USA har dermed i realiteten et enda større problem enn det rekordhøye budsjettunderskuddet på 5 pst av BNP.

Det er underlig at ikke kommisjonen har trukket sterkere konklusjoner av de problemene som private alternativer til folketrygden skaper. Man har samlet seg om et forslag som om lag opprettholder dagens nivå ved avgangsalder, men med kraftige innstramminger dersom du går av tidlig, dersom pensjonsperioden forlenges og ved en svakere indek-

sering av løpende trygd. Til sammen har en da redusert Folketrygdens ansvar ned mot 40 pst av tidligere lønn.

Det er interessant å observere at kommisjonen ikke er fornøyd med det nivå en har lagt seg på og drøfter ulike supplerende ordninger innenfor eller utenfor Folketrygden. Det drøftes ulike forslag, der et flertall mener en ikke bør lage obligatoriske ordninger i tillegg, noen går inn for obligatorisk tjenstepensjon, andre obligatorisk innskuddpensjon for alle, men et flertall støtter likevel subsidiært et obligatorisk supplement. Det enkleste ville vært om en løftet dekningen gjennom Folketrygdens tilleggspensjon. Alle de andre alternativene innebærer jo en eller annen form for (obligatorisk eller frivillig) premie, som har den samme virkning for bedriftenes konkurranseveene og skattekile. Det er pussig at en først blir enige om å bygge ned Folketrygdens ansvar, for deretter å splitte seg i flere fraksjoner rundt ulike supplerende ordninger som alle er enige om at det er behov for.

VART SKRØMT?

I store deler av det dominerende presse- og politiske miljø er det festnet seg en forestilling om at Folketrygden ikke er opprettholdbar. Det framstilles som uoverkommelig at skatteinivået må økes med 5 pst og man forestiller seg et sammenbrudd i statsfinansene.

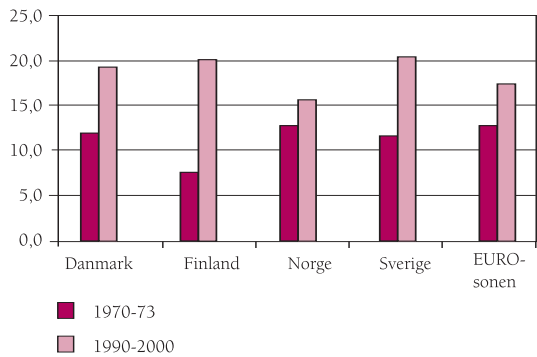
La oss først sammenlikne hva det norske skattetrykket og utgiftene til trygdeoverføringer er i et internasjonalt lys. Vi begynner med trygdeoverføringene (Fig. 1)

Siden folketrygdens spede barndom (gjennomsnitt 1970-73) er altså trygdeoverføringene regnet i pst av BNP økt i alle land, men minst i Norge. I denne perioden er Folketrygden trappet kraftig opp, og ledigheten var høy på første halvdel av 1990-tallet. Faktisk var utgiftene i 1999 på nivå med siste halvdel av 1970-tallet. Dette viser at Norge ligger lavt i "trygdeforbruk" sammenliknet med konkurrentlandene.

Også offentlige inntekter i pst av BNP er moderate i Norge. Målt med dette målet ligger Norden generelt høyt sammenliknet med Euroland. Fra et nivå i overkant av 40 pst i begynnelsen av 1970-tallet ligger man nå i overkant av 50 pst. Også med dette målet er veksten minst i Norge sammenliknet med de nordiske landene. Disse tallene har med seg alle offentlige inntektskilder. Hvis en ser på skattebyrden isolert, ligger Norge lavest i Norden, med 44 pst av BNP i 2002, mot rundt 50 pst i Danmark og Sverige.

Norge er i nordisk sammenheng på et lavt skatteinivå, og i europeisk sammenheng midt på treet. Dette viser seg særlig i nivået på inntektsskatt og andre skatter på lønn vist i figur 2.

FIGUR 1: KILDE OECD HISTORISK STATISTIKK
OFFENTLIGE TRYGDEOVERFØRINGER I PST. AV BNP



8. The Economist 7. Februar 2004, Americas pensions deeper into the red.
Disse konkurranseevnebarometrene har sine klare begrensninger. Det er misvisende å kåre et land med langt høyere ledighet enn øvrige Norden og de fleste land i Europa som mest konkurransedyktig. Se f.eks NHOs konkurranseevnebarometer, Veier til ny vekst 2002, nho.no.
Hvis dette ikke er mulig, synes forslaget til Johnsen m.fl (Pensjonskommisjonens innstilling s 273-274) om en obligatorisk tjenstepensjon som det beste utgangspunkt, da det vil trekke arbeidslivet aktivt med i utformingen og oppnå en utjevning mellom de som i dag har tjenstepensjon og de mange som ikke har.

Summen av skatt på lønn, samt bidrag fra arbeidsgiver og arbeidstaker har altså sunket i Norge sammenliknet med andre land og nivået i Norge ligger nå mer enn 10 prosentpoeng under Danmark og Sverige.

Pensjonskommisjonen har kommet fram til at det kreves 5 pst økning i totalt skatteinivå for å videreføre Folketrygden uendret. Det tilsvarer omtrent 10 pst økning i pensjonspremien i pst av lønn. Dette betyr at hele utgiftsveksten og vel så det kan finansieres med å pålegge den nødvendige premien eller skatten i pst av lønn, uten at Norge engang kommer på toppen av disse sammenliknbare statistikkene. Uansett synes det overkommelig å skaffe til veie finansieringen i et 50-årsperspektiv når vi tar i betraktning at skatene de siste 50 år har økt langt mer, selv i Norge som altså har hatt den mest moderate utviklingen. Finland har økt "pensjonspremien" med 6,5 pst av lønn i løpet av de siste 20 årene, og regnes i de fleste internasjonale sammenlikningene som verdens mest attraktive land å investere i. Forestillingen om at Folketrygden er umulig å opprettholde, at den "vil ga konkurs" osv er mer bygd på politisk uvilje mot skatteøkninger enn på økonomiske realiteter.

Selv om et generelt høyt skatteinivå ikke er effektivitetshindrende, betyr det ikke at det er uviktig holde nede overføringene eller at det ikke fins skatteformer som sannsynligvis er negative for sysselsetting og vekst. Antakelig er det fornuftig å ha lave arbeidsgiveravgifter, og lavt nivå på bedriftskatter og andre mobile skattegrunnlag. Dersom det skulle være nødvendig med økte skatter bør det derfor heller legges på eiendom enn på lønn. Dette gjør at finansieringen faktisk kan være bedre for samfunnsøkonomisk effektivitet gjennom offentlig finansiering enn privat finansiering som utelukkende bygger på premier i pst av lønn.

EN ØNSKEDRØM?

Jeg vil slå et slag for å ta et kollektivt grep om sparingen til fremtidig pensjon. Et forslag om en garantipensjon om lag på nåværende nivå, kombinert med en 60 pst dekning gjennom Folketrygden kunne vært noe å skape entusiasme og oppslutning om. Ifølge kommisjonens beregninger vil det kreve økt premie på om lag 2 pst av lønn. Det ville kreve forpliktende avtaler og fondering av (mesteparten av) tilleggspensjonen slik at systemet er til å stole på. Det ville gi en skikkelig trygd til flertallet og gjøre tjenstepensjoner og privat sparing mindre nødvendig. Det ville gi alle trygghet i alderdommen til lavere kostnad og risiko enn et system med stort innslag av private eller bedriftsvise pensjoner, og høyst sann-

synlig gjort landet mer konkurransedyktig. Ingen ville kommet dårligere ut ved overgangen til pensjon enn gjennom dagens Folketrygd, selv med en noe endret fordelingsprofil. Dermed ville en kunnet skape konsensus om et system som gir bedre sammenheng mellom arbeid og inntekt enn dagens system uten å gjennomføre usosiale kutt.

REFERANSER:

Espen Bratberg, Tor Helge Holmås og Øystein Thøgersen (2003): Assessing the Effects of an Early Retirement Program. Fortcoming in Journal of Population Economics

NOU 2003:28. Kønns- og aldersnøytralitet i kollektive pensjonsordninger. Utredning nr 11 fra Banklovkommisjonen.

NOU 2004:1: Modernisert folketrygd (også omtalt som Pensjonskommisjonens innstilling)

Norske pensjonskassers forening. Årbok 2003, Private pensjonskasser

OECD HISTORICAL STATISTICS, Historical statistics, 1970-2000, OECD, Statistics Directorate. Eletronisk utgave

Asbjørn Rødseth (2004): Korfor obligatorisk pensjon?, Vedlegg 7, NOU 2004:1

TOR HERSOUG

Utredningsdirektør i Næringslivets Hovedorganisasjon



Pensjonsreform

– vanskeligere enn man skulle tro

Pensjonsreform er viktig for å ha en bærekraftig velferdsstat, men debatten viser at jobben blir vanskelig. Pensjonskommisjonen gjør hederlige forsøk på å styrke arbeidslinjen ved på ulike måter å gjøre det mer lønnsomt å arbeide, men møter sterk motstand. Spesielt opphisset er striden om tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor, som er meget kostbare og har dårlige incentivvirkninger. Selv ikke et selvfølgelig (og fra Pensjonskommisjonen enstemmig) forslag om at en folketrygdreform skal få konsekvenser også for offentlig ansatte, kan det enes om. Pensjonskommisjonens forslag om fondering er høyst utilfredsstillende. På dette punkt virker forslaget om universell folketrygd bedre enn modernisert folketrygd.

Enigheten om at det bør skje en omlegging av folketrygden synes å være bred. Kostnadene ved å skulle opprettholde dagens system helt uendret gjennom flere tiår ville bli så store at det i praksis ikke ville være bærekraftig. Jeg tar derfor behovet for innsparinger som gitt.

Pensjonskommisjonen har gjort et hederlig forsøk på å lage et system som kunne oppnå bred politisk tilslutning innad i kommisjonen, og som prøver å svare på de store pensjonspolitiske og nasjonaløkonomiske utfordringer. Den samlede forventede innsparing fra kommisjonens forslag til såkalt modernisert folketrygd er relativt beskjeden. Pensjonsutgiftene som andel av Fastlands-Norges BNP i 2050 vil anslagsvis synke fra 19,7 prosent til 16,7 prosent, opp fra dagens 9 prosent. Likevel ser det ut som det kan bli mye støy i den offentlige debatt for å unngå slike innstramninger.

REGULERING AV PENSJON, OG DELINGSTALL

Det minst kontroversielle innsparingsforslaget synes å være å regulere løpende alderspensjoner i en lavere takt enn lønnsutviklingen. Etter min vurdering er dette den mest skånsomme måten å spare offentlige pensjonsutgifter på. Pensjonskommisjonen foreslår at reguleringen skal skje i takt med gjennomsnittet av lønns- og prisutviklingen, mens minstepensjon (garantipensjonen) fortsatt skal reguleres i takt med lønnsutviklingen. Her kunne man gått enda lengre. Kanskje er det tilstrekkelig at folketrygden opprettholder kjøpekraften for sine alderspensjonister. Og mener man at minstepensjon er til å leve av når man starter pensjonisttilværelsen, er det vel ikke så urimelig at den også ble regulert i samme takt som pensjon for dem som har mer enn minstepensjon. Pensjonskommisjonens reguleringsprinsipp ville føre til at en stadig større andel av et gitt årskull pensjonister blir minstepensjonister etter hvert som årskullet blir eldre.

Forslaget om innføring av delingstall, som flytter ”risikoen” for økning i forventet levealder til pensjonistene selv, synes heller ikke å være så omstridt. Hvis forventet levealder øker, kan den enkelte pensjonist sikre seg mot lavere pensjon ved å arbeide noe lengre. Når levetiden øker, er det ikke urimelig at folk må dele den ekstra livstiden mellom arbeid og pensjonisttilværelse, hvis de ønsker en like stor pensjon som de ellers ville ha fått.

FLEKSIBEL AVGANG

Pensjonskommisjonen foreslår fleksibel avgang mellom 62 og 70 år, mot større avkortning av årlig pensjon jo tidligere man velger å gå av. Dette er et meget vanskelig punkt og kommer til å bli omstridt. Kommisjonen foreslår en beskjeden subsidiering av tidligavgang i forhold til fullt ut aktu- arielt beregnet avkortning. Likevel blir pensjonen vesentlig lavere når man går av som 62-åring fremfor å vente til man blir 67 år. I tillegg stilles et i og for seg logisk krav, at når pensjonen beregnes etter avkortningsreglene, så skal pensjonen bli minst så stor som den garanterte minstepensjonen. Hvis man anser minstepensjon som det minste en pensjonist rimelig kan greie seg med, er det vanskelig å åpne for å gå av på mindre. Den pensjon man går av med tidlig, skal jo gjelde livet ut. Men dette kravet innebærer at de opparbeidede pensjonsrettighetene før avkortning må ha en viss størrelse, og det krever en ikke ubetydelig gjennomsnittsinntekt over mange år. Jo lavere inntektsnivå man har hatt i yrkeslivet, desto vanskeligere blir det å tilfredsstille kravet til å gå av tidlig.

Dette er et reelt dilemma. En utvidelse av tidligavgangsordningen til å gjelde alle, ikke bare offentlig ansatte og dem som kommer inn under AFP-ordningen, er en velferdsmessig forbedring. Men tidligavgangsordningen kan ikke være så lukrativ at veldig mange vil ønske å benytte den. Det ville undergrave økonomien i pensjonssystemet, og bidra til mangel på arbeidskraft. Det må, etter mitt syn, være en viss pensjonsmessig belønning for det å stå i arbeid. Noen vil hevde at dette vil favorisere de sprekeste og være til ugunst for dem som er slitne. Vi kan imidlertid ikke innrette pensjonsregelverket for hele befolkningen etter hva som passer de mest slitne. Da ville gjennomsnittlig pensjonsalder synke, mens vi tvert imot har behov for å øke den. De som er reelt ute av stand til å arbeide, skal kunne fanges opp av uføretrygden. De som ønsker å slutte å arbeide mer ut fra manglende motivasjon, blir det vanskelig å imøtekomme med gode tidligpensjonsordninger i det lange løp.

Ofte snakkes det om utstøting av eldre fra arbeidsmarkedet. Det kan være en riktig betegnelse i mange tilfeller, men man skal ikke undervurdere at det også er en sterk frivillig komponent i det å slutte før tiden. Vi er forskjellige. Noen vil gjerne jobbe så lenge som mulig. For andre har fritid en stor positiv verdi. Å overse et utbredt ønske blant folk om å ha mange gode år som pensjonist, ville være å stikke hodet i sanden.

Mye kan ennå gjøres i arbeidslivet for å stimulere eldre til å bli i arbeid og tilrettelegge arbeidsoppgaver, og innsats på dette feltet er viktig. Samtidig bør vi likevel ha et regelverk som pensjonsmessig belønner det å stå i jobb. Dette spørsmålet krever grundig vurdering.

LIVSLØPSOPPTJENING

Pensjonskommisjonen foreslår at opptjening av rettigheter skal skje gjennom hele yrkeslivet, en såkalt alleårsregel, og ønsker å fjerne besteårsregelen, nemlig at det er gjennomsnittet av de 20 beste årene som teller. Dette er i tråd med arbeidslinjen, og tiden burde være overmoden for en slik reform, men det kommer nok ikke til å skje uten kamp. Besteårsregelen gir mange usystematisk forskjeller i pensjonsopptjening som hverken virker spesielt sosiale eller rettfærdige. Noen mener imidlertid at kvinner har mest å tape. Det er ikke opplagt når man ser fremover og ikke bakover. Man må se forslaget i sammenheng med styrket pensjonsopptjening i omsorgsperioder og endret yrkesdelta- telse for kvinner. Å ha et system som stimulerer kvinner til å være hjemmeværende i større grad, kan vel ikke være en høyt prioritert likestillingsoppgave.

OFFENTLIG SEKTOR ER ET STORT PROBLEM

Pensjonsordningene i offentlig sektor er meget kostbare, og dyrere blir de etter hvert som levealderen øker. Så lenge Statens Pensjonskasse og KLP bare omfattet 4 prosent av de yrkesaktive, som i de første årene etter krigen, og folk ikke levde så lenge, så var ikke kostnadene så tyngende for samfunnsøkonomien. Men nå, når nesten en tredjedel av de yrkesaktive arbeider i offentlig sektor, og forventet levealder samtidig har økt med hele 7 og 9 år for hhv menn og kvinner, så legger pensjonssystemet i offentlig sektor meget store belastninger på offentlige finanser.

Et hovedproblem er at fagforeningsledere i offentlig sektor med nebb og klør tviholder på et pensjonssystem som ikke er bærekraftig, som har dårlige incentivvirkninger, og som er så generøst at det er helt utenkelig at hele befolkningen

skal kunne ta del i noe lignende. Kostnadene øker ukontrollert og gjør at det blir mindre ressurser igjen til produksjon av offentlige tjenester.

KOSTNADSNIVÅET DRIVES AV FLERE ELEMENTER:

- For det første kreves det bare 30 års opptjening for full alderspensjon, og den er på 66 prosent av sluttlønnen helt til man dør. I privat sektor er også ofte full opptjeningstid i en foretakspensjon 30 år, men den kan være opp til 40 år. Forskjellen er imidlertid at i privat sektor kommer ytelser fra en tjenestepensjon på toppen av en beregnet folketrygd. Har man tjent opp mindre enn den beregnede som legges til grunn, blir samlet pensjonsprosent mindre enn den pensjonsprosenten ordningen tilsynelatende er ment å gi. Riktignok er incentiveeffektene i dagens folketrygd ikke særlig gode, men man må i hvert fall ha en viss inntekt i 40 år for å unngå avkorting av tilleggspensjonen. Også hvis man har hatt stigende lønnskarriere, blir folketrygden mindre enn den beregnede. Det gir en litt bedre sammenheng mellom pensjon og livsinntekten enn sluttlønnsprinsippet. I offentlig tjenestepensjon, derimot, kompenserer tjenestepensjonen for eventuelt lite opptjent folketrygd i det det er full samordning. Man er garantert 66 prosent uansett. I mange tilfeller er man garantert mer. Enslige pensjonister får 25 prosent av grunnbeløpet i tillegg.

- Løpende pensjoner G-reguleres. I private ytelsesbaserte tjenestepensjonsordninger kan man oppnå tilsvarende regulering bare hvis avkastningen på pensjonskapitalen gir grunnlag for det, eller hvis bedriften bestemmer seg for å tilføre pensjonsordningen mer penger.

- I tillegg har rundt 40 prosent av de ansatte i offentlig sektor særaldersgrenser. Disse, og særlig i kombinasjon med den såkalte 85-årsregelen, gjør at mange kan gå av med full pensjon før fylte 67 år. Der hvor aldersgrensen er 60 år (offiserer, politi, brannmannskap), gjør 85-årsregelen at man kan gå av med alderspensjon inntil tre år tidligere. Hvis man begynte å arbeide senest som 27-åring, vil alderspensjonen utgjøre 66 prosent av sluttlønnen (G-regulert) fra man fyller 57 år helt til man dør. Denne blir ikke avkortet selv om man begynner å arbeide i privat sektor etterpå, uansett hvor mye man tjener.

- Alle offentlig ansatte kan velge å gå av med AFP. I motsetning til i privat sektor, så kan de, når de har fylt 65 år, velge mellom den pensjon AFP gir, og vanlig alderspensjon. Hvis de har minst 30 års ansiennitet, kan de altså få full tjenestepensjon fra 65 år selv om den generelle pensjonsalderen formelt er 67 år.

HVILKEN SOLIDARITET?

Folketrygden har betydelig omfordeling fra høylønnsgrupper til lavlønnsgrupper, og fra dem som jobber mye til dem som jobber lite gjennom livet. Ofte snakkes det om solidaritet med de svakeste og at et reformert pensjonssystem ikke må gi mer til høytlønte og mindre til lavtlønte enn det folketrygden gjør i dag.

Det er litt slitsomt – og lyder ganske hult – når denne argumentasjonen kommer fra personer som samtidig innbitt forsvarer tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor. Utjevningen i folketrygden forsvinner fullstendig for dem som jobber i offentlig sektor. Der blir samlet pensjon proporsjonal med lønnen helt opp til 12 G (682 000 kroner i dag), nemlig lik 66 prosent av sluttlønnen. Mens maksimal folketrygd etter dagens regler er litt over dobbelt så stor som minstepensjon, så er høyeste oppnåelige pensjon i offentlig sektor (vi ser bort fra enkelte sykehusdirektører) ganske nøyaktig fire ganger så stor som pensjonen som tilordnes laveste inntektstrinn i staten.

OPPRYDNING I OFFENTLIG SEKTOR ER NØDVENDIG

Pensjonskommisjonen foreslår enstemmig at bruttogarantien i offentlig sektor fjernes slik at folketrygdens opptjeningsregler og incentiver får en viss betydning for offentlig ansattes samlede pensjon, slik de får for ansatte i privat sektor. Å drøfte reform av folketrygden uten at den skal få noen som helst konsekvenser for offentlig ansatte, ville være helt urimelig. Omlegging fra bruttogaranti til netto pensjonsordning i offentlig sektor betyr ikke at samlet pensjon generelt skal ned på et lavere nivå enn i dag, men faktisk opptjent pensjon i folketrygden skal få betydning for den samlede pensjonen.

Kommisjonen foreslår også at man gjennomgår særaldersgrensene med tanke på at det er arbeidets art og ikke den ansattes alder som er avgjørende. Det skal være arbeidsgivers ansvar å finne arbeidsoppgaver som er tilpasset den ansattes alder. Kommisjonen foreslår også at regulering av løpende alderspensjoner og innføring av delingstall bør gjelde for offentlige tjenestepensjoner på samme måte som i en reformert folketrygd, og likeledes avkorting av pensjonen ved tidlig avgang. I denne sammenheng bør man også fjerne 85-årsregelen, selv om Pensjonskommisjonen ikke sier det klart. Etter min mening burde denne regelen være overmoden for avvikling.

Pensjonskommisjonen erkjenner at tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor er tariffestet, og at det derfor vil

være aktuelt med forhandlinger mellom de sentrale organisasjonene i arbeidslivet og myndighetene. En del fagforeningsledere har varslet kamp mot enhver endring i offentlige pensjoner. Fagforeningsledere kan imidlertid ikke bare skyve foran seg at offentlige tjenestepensjoner er en del av tariffavtalene, og derfor ikke kan røres. Også offentlige tjenestepensjoner må sees i en samfunnsmessig sammenheng.

UFØREPENSJON

Uføretrygdingen i Norge er svært høy i internasjonal sammenheng. Det er ikke troverdig at 300 000 nordmenn i ellers arbeidsdyktig alder ikke skal kunne utføre noe nyttig arbeid. Det må derfor være et mål å få uføretrygdingen ned. Dessverre har den vært stigende i lang tid. Pensjonskommisjonen har ikke gått inn i problemstillingene, men sier at de må overlates til en egen utredning. I pensjonssammenheng er dilemmaet at man ikke ønsker å forverre livet for dem som virkelig er uføre, samtidig som kompensasjonsordningene ikke må være så fristende at stadig flere vil prøve å oppnå uføretrygd. Med mulighet for tidlig avgang mot avkortet alderspensjon reises nye incentivproblemer i forhold til uførepensjon, som man må forholde seg til.

FIKTIV FONDERING

Pensjonskommisjonen foreslår en slags ”fondering” av en modernisert folketrygd. Man summerer Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet og sier at dette er Statens pensjonsfond. Dette beløpet trekker man fra statens samlede pensjonsforpliktelser. Differansen er statens ufonderte pensjonsgjeld. Derneft innfører man en retningslinje som sier at statens ufonderte pensjonsgjeld som andel av BNP skal holdes konstant over tid. Hvis pensjonsforpliktelsene fratrasket verdien i Statens pensjonsfond vokser raskere enn BNP, må altså mer penger overføres fra staten til Pensjonsfondet.

Dette er ingen juridisk eller actuariell fondering. Den enkeltes pensjonsrettigheter er helt løsrevet fra størrelsen på pensjonsfondet. Derfor er det liten grunn til å tro at politiske myndigheter vil føle seg sterkt bundet av en slik retningslinje i fremtiden. Å øke de ufonderte pensjonsforpliktelsene i forhold til BNP, vil neppe ha store politiske omkostninger siden ingen får sine pensjonsrettigheter redusert av den grunn.

Erfaringen med annen makroøkonomisk retningslinje, den såkalte handlingsregelen for finanspolitikken, viser hvor

lett det er å løpe fra slike bindinger som man måtte prøve å legge på finanspolitikken. Handlingsregelens begrensning på bruken av oljepenger ble overskredet straks handlingsregelen ble vedtatt, og har vært overskredet hele tiden siden, enda det var et stort og bredt politisk flertall som vedtok den.

Siktemålet med en pensjonsreform burde være å skape et system som man mener reflekterer en god balanse mellom pensjonskostnader, skatter og andre offentlige utgifter på lang sikt, og som balanserer nåværende og fremtidige generasjoners interesser, så godt man er i stand til å analysere fremtiden. Derneft burde det være institusjonelle ordninger som best mulig sikrer at man fører en langsiktig finanspolitikk som er i overensstemmelse med det pensjonssystem man har etablert. På det siste punktet er Pensjonskommisjonens innstilling mangelfull.

Ett vesentlig argument mot en faktisk fondering av folketrygden analogt med hvordan man bygger opp premiere-server i tjenestepensjonsordninger, er at statens forpliktelser knyttet til inntektpensjonen i modernisert folketrygd utgjør så store beløp. Staten ville ikke greie å fondere alt dette uten å måtte ta opp meget store lån. Teoretisk kunne staten gjøre det. Pensjonsforpliktelsene over tid blir ikke noe større eller mindre av om de innbetales til et fond, men i praktisk politikk synes det å være lite realistisk at staten skulle gå frem slik. Derfor ville det bare være snakk om å fondere en del av den inntektsavhengige pensjonen. Da reises spørsmålet om hvor stor del og hvilken del som skal fonderes. Og vil en slik delvis fondering gi bedre incitamenten til arbeid og bedre retningslinjer for finanspolitikken? Her virker det som Pensjonskommisjonen ikke har gått ordentlig inn i problemene, og noe lettvint ender opp med den løsningen de foreslår.

Et viktig argument for at Pensjonskommisjonen foreslår at man skal tjene opp inntektpensjon proporsjonalt fra første krone og opp til 8G, er at den enkelte da kan betrakte ”pensjonspremien”, anslått til 17,5 prosent av pensjongivende inntekt, som pensjonssparing og ikke som skatt. Dermed reduseres skattekiln og det gir positive effekter på arbeidstilbudet. Disse pengene vil imidlertid ikke gå til oppbygging av pensjonsfond for den som betaler denne premien, men til utbetaling av pensjoner for dagens pensjonister. Men når det faktisk ikke settes av penger for den enkelte til utbetaling av fremtidig folketrygd, er det tvilsomt om individene vil betrakte pensjonspremien som forhåndsinnbetaling av egen fremtidig pensjon snarere enn som skatt.



STIG TEGLE

Senioranalytiker i Econ Analys AB, Stockholm

Det nya svenska pensionssystemet: Århundradets pensionsreform?*

Sverige har sedan 1999 infört ett helt nytt offentligt pensionssystem där man bytt från ett för-
månsbaserat till ett avgiftsbaserat system. Sverige har också i det offentliga pensionssystemet
infört en fonderad premiebaserad del. Pensionskommitténs förslag har stora likheter med det
nya svenska systemet. Baserat på de svenska erfarenheterna av det nya systemet hittills – och
av själva processen att byta pensionssystem – diskuteras ett antal frågor som kan vara av intres-
se i den norska debatten. De gäller hur stor makroekonomisk anpassning man kan kräva av
ett pensionssystem, om man verkligen behöver byta system, övergångsreglernas effekter, utbild-
ningsincitament, möjlighet för medborgarna att utvärdera olika pensionsförslag och om pre-
miesystemet blev som det var tänkt.

*”Vårt samhällssystem är ingenting annat än en omfattande försäkring,
en försäkring mot svagheten, mot olyckan och mot ovissheten.*

Bedöm från denna aspekt alla våra institutioner och ni kommer att se, att de alla har samma mål...”

MONSIEUR LE BARON DE BEAUVERGER (1868)

En forskare har karakteriserat den tidigare relationen Norge-
Sverige som att ”Norge bruker kopiera tio år gamle svenska
reformer, men till två tredjedelar av priset” (Överbye 2001).
Uttalandet känns aktuellt igen nu när den norska pensi-
onskommittén har föreslagit ett nytt system som liknar det
pensionssystem som Sverige införde 1999. Norge har också
ett offentligt pensionssystem som är likt det tidigare sven-
ska systemet. Det finns därför all anledning för den intres-
serade norska allmänheten att ta del av de svenska erfaren-
heterna från systembytet.

Det tidigare svenska inkomstpensionssystemet kallas här
för ATP-systemet (Allmän Tilläggspension) eller för det
”gamla” systemet. Till detta system byggdes också upp stora
buffertfonder (”AP-fonder”). Dessa fonder har delvis använts
för att finansiera övergången till det nya systemet, men de

har också viktiga buffertfunksjoner i det nya systemet. Det
gamla svenska pensionssystemet var ett förmånsbaserat
(defined benefit) system medan det nya är ett avgiftsbaserat
(defined contribution) system.

Syftet med artikeln är att ge ett bidrag till diskussionen
och analysen av den norska pensionskommitténs förslag
utifrån erfarenheterna hittills av det nya svenska pensi-
onssystemet. En artikel ger begränsat utrymme varför inte
alla aspekter av det det nya svenska systemet behandlas
(för en översikt av det nya svenska systemet se Johansson
1998, Scherman 2000). Viktiga och omdiskuterade frågor
som AP-fondens ställning vid övergången, behovet och
funksjonen av den automatiska balanseringen (”bromsen”),
marginaleffekter av garantipensionen, mm tas inte opp här
(se Scherman 2000).

SVs representant i Pensjonskommisjonen, Henriette Wes-
thrin, lanserte en egen modell for folketrygden kalt univer-
sell folketrygd. Alle gis en minstepensjon og så tjener man
opp en tilleggspensjon som er proporsjonal med inntekten
over minstepensjon og opp til 8G. Denne tilleggspensjonen
er klart innenfor det staten ganske lett kunne fondere på aktu-
arielt vis, hvilket også påpekes av Westhrin. Dette er en posi-
tiv egenskap ved denne modellen, og vil medføre at den del
av pensjonspremien som gikk til innbetaling i pensjonsfond
for egen fremtidig folketrygd, faktisk ble oppfattet som det,
og ikke som skatt. Denne modellen kan kombineres med alle
de øvrige forutsetningene i modernisert folketrygd, som endret
regulering av løpende pensjoner, delingstall og fleksibel
avgang. Den er også enklere enn modernisert folketrygd.

INNSKUDDSELEMENT

Etter mitt syn bør noe av den inntektsavhengige pensjons-
opptjeningen i folketrygden utformes som et innskuddsele-
ment, parallelt med hvordan folketrygden er utformet i Sve-
rige. Et mindretall i Pensjonskommisjonen foreslår det. Et
innskuddselement er i sin natur fullt fondert, og har de rik-
tige incentiveffekter. Den enkelte bør ha en viss valgfrihet
med hensyn til hvilke fond – blant dem myndighetene har
godkjent for formålet – som skal forvalte pengene, innenfor
visse risikobegrensninger.

Et innskuddselement legger noe av den systematiske avkast-
ningsrisikoen i samfunnet på pensjonistene, men slik at de
som har hatt høyest inntekt, også bærer mest av risikoen.
Men selv for dem blir avkastningsrisikoen liten i forhold til
samlet pensjon. For dem med lav pensjon går avkastnings-
risikoen mot null fordi innskuddselementet blir svært lite i
forhold til resten av folketrygden.

Avkastningsrisikoen er der uansett, men bæres i dag av de
yrkesaktive. Den opptrer i form av svingninger i konkurser,
nedlegger og arbeidsledighet, i driftsresultater og investe-
ringer, i verdipapirer og eiendomsverdier. Generelt har ikke
pensjonister dårligere råd enn yrkesaktive og mindre evne til
å ta risiko. Det er liten grunn til å skjerme pensjonistene full-
stendig på bekostning av de yrkesaktive. Et innskuddsele-
ment ville gi en bedre risikofordeling i samfunnet. Mindre-
tallet foreslår en innskuddssats på 2 prosent av pensjongs-
givende inntekt. Etter min mening ville det være bedre med
en noe lavere ytelsesbasert del i folketrygden og et større inn-
skuddselement. Den ytelsesbaserte delen i modernisert fol-
ketrygd kunne også forenkles hvis den ble kombinert med
et innskuddselement.

Hvis man innførte et innskuddselement i folketrygden for
alle, i kombinasjon med en variant av modernisert folke-
trygd eller universell folketrygd, ville man kunne vurdere
å øke det samlede pensjonsnivået i folketrygden, slik at for-
skjellen mellom dem som bare har folketrygd og dem som
har offentlig eller privat tjenstepensjon ble mindre. Den
fremtidige belastningen på offentlige utgifter fra inn-
skuddsbasert pensjon er mindre enn ved ytelsesbasert pen-
sjon. Hvis økonomien går godt og avkastningen på penge-
plasseringene blir god over lang tid, så blir pensjonen fra
innskuddene større. Hvis økonomien går dårligere enn for-
ventet og den langsiktige avkastningen blir tilsvarende dår-
ligere, så blir pensjonene også noe mindre. Pensjonsfor-
pliktelsen for staten fra innskuddselementet er allerede gjort
opp ved innbetaling av innskuddene.

Innskuddene fra hele befolkningen kan kanaliseres gjennom
en pensjonsmyndighet, som formidler pengene videre til
en godkjent forvalter som den enkelte ønsker skal forestå
forvaltningen av sine innskudd. Det vil bli konkurranse om
forvaltningen slik at samfunnet sikres at forvaltningen gir
størst mulig avkastning innenfor akseptabel risiko. Samti-
dig vil dette virke positivt inn på kapitalmarkedet. Det blir
flere større institusjonelle investorer, noe som vil bidra til
større likviditet i markedet. Dette bidrar igjen til riktigere
prising av verdipapirer slik at samfunnets ressurser brukes
mer effektivt. Selv om en stor del av innskuddene ville bli
investert i utenlandske markeder ut fra vurderinger av risi-
ko og avkastningsmuligheter, vil det også bli mer norsk,
privat kapital i markedet.

Noen krever lovfestet rett til en minste tjenstepensjon for de
800-900 tusen personer som ikke allerede er dekket av en
tjenstepensjon. For den beskjedne størrelsen en slik min-
stepensjonsordning skal ha på toppen av for eksempel moder-
nisert folketrygd, ville det eneste fornuftige være en inn-
skuddspensjonsordning. En ytelsesbasert ordning ville ha alt-
for store administrative kostnader. Men hvorfor skulle ikke
loven gjelde hele befolkningen? En lovbestemt, obligatorisk
ordning må etter mitt syn ha like regler for alle. Dermed skul-
le et innskuddselement gjøres obligatorisk for alle, også offen-
lig ansatte og ansatte i privat sektor som har en ytelsesbasert
privat tjenstepensjon. De vil fortsatt, om de ønsker det,
kunne ha en ytelsesbasert tjenstepensjon på toppen.

.....
Pensjon berører alle. Derfor vil vi komme til å se svært mange
utspill og innspill fra ulike grupper, og kanskje politikere
som ønsker å score billige poenger. Vi får bare håpe at man
likevel kommer frem til et fornuftig resultat tilslutt.

* Tack til Roar Bergan, Ann-Charlotte Ståhlberg och Haakon Vennemo for synpunkter på tidligere utkast.

Baserat på svenska erfarenheter anser jag att:

- Eftersom pensionssystemet är en del i det stora offentliga transfererings- och försäkringssystemet kan man inte kräva att all anpassning till förändrade samhällsekonomiska förutsättningar sker via pensionssystemet.
- Man kan uppnå betydande effekter även genom förändringar i ett existerande pensionssystem.
- Förslag till förändringar i pensionssystem måste utvärderas i en öppen demokratisk process.
- Norge bör vänta med att införa det föreslagna systemet för att kunna ta tillvara erfarenheterna från den svenska omläggningen.

ETT AV FLERA SYSTEM

Ett nationellt pensionssystem är viktigt men kanske inte så viktigt som många politiker och ekonomer hävdar.

Argumenten för de nationella pensionssystemen är välkända. De offentliga pensionssystemen är i nästan alla OECD-länder det i särklass största enskilda transfereringssystemet som varje år omfördelar cirka 5-10 procent av BNP. Systemens storlek innebär att de påverkar de offentliga budgetarnas utgifts- och intäktssida och begränsar finanspolitiken. De kan tack vare sin storlek också medföra betydande positiva eller negativa ekonomiska effekter på t.ex. arbetsutbud och sparande.

Men man kan samtidigt hävda att pensionssystemens effekter ofta är övervärderade. Övervärderingen görs både av politiker och ekonomer, särskilt när en förändring av de nationella pensionssystem diskuteras eller beslutas (Nationalekonomiska föreningen 1998). I en bilaga till den norska pensionskommittén konstateras:

”Pensionsreformer vil - i likhet med andre enkeltreformer - bety svært lite for hvilke samlede forbruksmuligheter som kan fordeles på norske innbyggere noen tiår frem i tid. Dette betyr selv sagt ikke at det ikke kan være fornuftig å gjennomføre pensionsreformer” (Vedlegg 8, p 64).

Ett sådant uttalande skulle i den svenska debatten på 1990-talet närmast ha betraktas som landsförräderi. I Sverige finns en hel del prestige investerat i att man kunnat genomföra en pensionsreform som innebar en så radikal omläggning av systemet. Den svenska pensionsreformen har fått ett gott mottagande av Världsbanken, IMF och OECD. Den inflytelserika The Economist rubricerade t.ex en artikel (15 mars 2003) om Europas problem med ”Adverse demographics

demand longer working lives and Swedish-style pension reforms”.

TRADE-OFF MELLAN VÄLFÄRDSSYSTEM

Pensionssystemen i moderna utvecklade länder är en beroende del i ett mycket större fördelningssystem som kan sägas utgöras av hela samhällsorganisationen. Man kan på goda grunder hävda att en stor offentlig sektor i sig är riskreducerande och inkomstutjämnande (Rodnik 1998, Barr 1992, Tegle 1999). I den meningen finns det för politiker och väljare en trade-off även mellan så olika offentliga delar som t.ex. daghem och pensioner.

Detta kan illustreras med pensionssystemets relation till andra transfereringssystem i det gamla ATP-systemet. Ett av de tyngre argumenten för att man bytte system i Sverige var påståendet att ATP inte kunde anpassas till en samhällsekonomi med låg tillväxttakt. Man påstod att alla negativa förändringar inom samhällsekonomin, som till exempel minskad sysselsättning eller ökat antal pensionärer, drabbar den yrkesverksamma delen av befolkningen i form av höjda pensionsavgifter. Mot detta kan man peka på att ATP-systemets indexregler, basbelopp m.m. ändrats många gånger i takt med att den svenska ekonomin förändrats: I början av 1980-talet genomfördes försämringar i pensionssystemet, när ekonomin förbättrades mot slutet av 1980-talet genomfördes förbättringar, under krisåren 1991-95 försämrade man återigen systemet.

Eftersom pensionen var beskattningsbar ändrades också inkomstskatten för pensionärer – upp eller ner – vilket givetvis hade fördelningspolitiska och samhällsekonomiska motiv. Pensionssystem och skattesystem är alltså kommunicerande kärl, men även bidragssystemen används i utjämnande syfte. I Sverige finns till exempel sedan länge ett särskilt bostadsbidrag till pensionärer med liten inkomstpension. Så sent som i januari 2003 infördes ett nytt bidrag för ålderspensionärer (aldreförsörjningsstödet) som är ett stöd till pensionärer med låg pension.

Även ATP-systemet användes, från 1970-talet och framåt, som komplement till – eller substitut för – sjuk- och arbetslöshetsförsäkring samt regional- och arbetsmarknadspolitik genom en omfattande förtidspensionering (uförepensionering) av yrkesverksamma i åldern 55–64 år. Relationen går även i andra riktningen: Vid ett mindre omfattande pensionssystem skulle sannolikt sjukförsäkring, regionalpolitiska subventioner etc blir ”överutnyttjade” med pensionspolitiska syften.

BESLUT I KRIS

Att pensionssystemen hänger samman med den samhällsekonomiska utvecklingen är tydligt också på andra sätt. När den gamla svenska inkomstpensionen (ATP) utreddes och beslutades under senare delen av 1950-talet var det fördelningspolitiken som stod i centrum. Den tidens väljare och politiker hade under 1920-talets och 1930-talets depressioner sett tidigare generationer bli pensionärer under mycket små ekonomiska omständigheter. Samtidigt stod den svenska ekonomin inför sin största tillväxtperiod i modern tid. 1994 däremot, när politikerna beslutade om principerna för det nya systemet, rådde den värsta ekonomiska krisen sedan 1930-talet. Fallande BNP drev upp skattekvot och offentliga budgetunderskott till rekordnivåer. Under 1980-talet var inflationen hög, vilket urholkade reallönerna och ökade spänningar i ATP-systemet, eftersom pensionerna i princip var indexerade till konsumentpriserna.

Varje pensionssystem kan därför sägas vara präglad av sin tid trots att de skall verka under flera generationer framåt. ATP-systemet utformades 1959 och den sista generation som får någon del av sin offentliga inkomstpension från detta system kommer att leva långt in på 2040-talet. Vi kan dock konstatera att det nya svenska pensionssystemet motiverades med att det fungerar i ”alla framtider” eftersom det explicit konstruerats som ett självgående, autonomt system: ”Det avgiftsuttag som bestäms vid reformtillfället skall gälla även på lång sikt. Avgiftsnivån skall ligga fast och eventuella förändringar i försäkringsmässiga risker kompenseras på förmånssidan.” (Proposition 1993/94:250, p 57).

En slutsats är, som jag försökt visa, att ett pensionssystem inte fungerar i ett socialt eller samhällsekonomiskt vakuum eftersom det både påverkar och påverkas av andra (offentliga) fördelnings- och försäkringssystem. Både individer och hela samhällssystem försöker med andra ord göra anpassningar – coping – till förändrade förutsättningar genom att använda samtliga tillgängliga system (Lazarus-Folkman 1984).

Förtidspensioneringen i Sverige under 1970-talet har – med all rätt – beskrivits som missbruk av pensionssystemet. Frågan är dock vad som skulle skett om pensionssystemet inte använts som ventil i bl.a. regionalpolitiskt syfte? Det är mera sannolikt att t.ex. ökade regionala subventioner blivit alternativet än att politikerna suttit med armarna i kors. Och det är inte a priori klart om ökad förtidspensionering ger större välfärdsförluster än ökade regionala subventioner. Slutsatsen är att en välfungerande ekonomisk politik för makro-

ekonomisk stabilitet är viktigare än pensionssystemet. Ett exempel är den svenska fastkurspolitiken 1990–91, som fördjupade den ekonomiska krisen 1991–93, vilken i sin tur var en viktigt orsak till att man (tvingades?) införde ett nytt pensionssystem.

INDIVIDEN FÅR ÖKAT ANSVAR

En fråga som diskuterades mycket på 1990-talet gällde om Sverige verkligen behövde byta system för att uppnå besparing av pensionsutgifter och bättre anpassning till ändrade samhällsekonomiska förutsättningar. Att närmare utreda denna möjlighet blev dock på ett tidigt stadium i diskussionen en ”icke-fråga”: Själva utgångspunkten för den arbetsgrupp, som fem av sju riksdagspartier bildade 1991 för att utreda pensionsfrågan, var att ATP-systemet per definition inte kunde reformeras.

Många bankekonomer och företrädare för stora partier och dito intressegrupper påpekade att med noll procents tillväxt i kombination med den förväntade demografiska utveckling skulle ATP-avgiften stiga från 22,5 procent 1990 till nästan 50 procent år 2025. De angav dock inte vilket pensionssystem som skulle kunna fungera i en sådan ekonomi. ATP-systemet var, till skillnad från det nuvarande norska systemet, med andra ord känsligt för förändringar i tillväxttakten. Därtill skulle ATP-pensionen successivt minska i betydelse eftersom allt flera – på grund av stigande reallöner – skulle få inkomster över det pensionsgrundande taket på 7,5 basbelopp (se faktaruta). I det nya systemet är dock taket indexerat till den genomsnittliga inkomstutvecklingen.

Ett annat tungt argument mot det gamla systemet var att ATP-systemet var ”orättvist”. Systemets regel om de 15 bästa åren som pensionsgrundande ansågs gynna akademiker på bekostnad av LO-medlemmar.

Det viktigaste argumentet för det nya systemet lyftes dock aldrig fram i ljuset; övergången från ett förmånsbestämt (defined benefit) till ett avgiftsbestämt (defined contribution) system. Genom detta övervältras pensionsrisken från skattebetalarna till individen (från de yrkesaktiva till pensionärerna) – med minskad omfördelning som följd. Den implicita beskattningen minskar också då det nya systemet innebär ”raka rör” mellan avgift och pensionsförmån (under taket och ovanför garantipensionen). Det är ingen stor spekulati-on att hävda att Sverige troligen fick ett nytt pensionssystem först och främst som ett uttryck för att politikerna ansåg att beskattningen måste sänkas – till varje pris.

”Finansiell stabilitet” är de centrala kodorden för det nya systemet och uttrycket finns nästan på varje sida i de tiotusentals sidor utredningsmaterial och förslagstext som skrevs om reformen.

ATP-SYSTEMET KUNDE REFORMERATS

Man kan konstatera att det givetvis hade varit möjligt att reformera ATP-systemet inom ramen för ett fördelningssystem (Barr 2000). Som påpekats ovan hade politikerna i Sverige, liksom i Norge, själva under årtionden justerat systemet efter ändrade förutsättningar. Dessa förändringar har också syftat till att öka den finansiella stabiliteten. Sverige hade kunnat följa det ”billigare” nuvarande norska systemet genom att gradvis öka antalet ”bästa år” från 15 till 20 år och/eller öka den minsta intjänandetiden från 30 till 40 år. Det hade också varit möjligt att byta indexering av utgående pensioner från konsumentpriser till ett annat index (löneindex). Sådana förslag presenterades redan 1990 i Pensionsberedningens betänkande och dessutom i Riksförsäkringsverkets eget remissyttrande till beredningen (Sherman 2000).

Den ekonomiska forskningen om pensionssystem under de senaste tio åren visar att förändringar i de offentliga systemen kan ge tydliga effekter på den faktiska pensionsåldern (Vedlegg 4, Palme-Svensson 2002). Det nya svenska pensionssystemet innebär t.ex. en skärpning genom att utgå från mera aktuariemässiga effekter av tidigare uttag på framtida pension. Dessutom innebär det nya systemet minst 10 procent lägre pensionsnivåer än det gamla vilket ger incitament att arbeta längre (Ståhlberg-Tegle 1998). Men sådana förändringar för att öka arbetsutbudet kan göras i alla offentliga pensionssystem och behöver inte innebära att man nödvändigtvis måste byta system. Sedan är det en annan sak om också efterfrågan på (äldre) arbetskraft ökar i samma paritet (OECD 1998).

Här finns dock en paradox som borde analyseras närmare. De offentliga pensionssystemen ändras för att minska förtida pensionering, men samtidigt har det under de senaste tio åren skett en motsatt utveckling i närmast explosiv omfattning genom förtida pensionering via avtalade- (kollektiva) och företagsvisa (privata) pensionssystem. Detta gäller i Sverige och Norge men också i många andra OECD-länder ¹ (OECD 1998). Här finns en tydlig asymmetri: De samhäll-

sekonomiska kostnaderna för tidig pensionering är lika stora oavsett system men politikerna får bara signaler om (delar av) kostnaderna i de offentliga systemen. I Sverige verkar alla politiker blunda för denna duala utveckling vilket kan tolkas i ”coping-termer”: Väljarna ”överlever” skärpningarna i de offentliga systemen genom uppmjukningar i de privata.

UTBILDNING GER LÄGRE PENSION

Som nämnts ovan presenteras det nya pensionssystemet som ”mera rättvist” än det gamla eftersom hela livsinkomsten – och inte bara de 15 bästa åren – bestämmer pensionsstorleken ². Borttagande av detta ”filter” har lett till en diskussion om vem som förlorar eller vinner på detta, t.ex. kvinnor och studerande. I ATP-systemet innebar regeln om 15 bästa år att normal studietid i praktiken inte påverkade pensionen. I det nya systemet finns inga ”bästa år”. Det innebär att pensionssystemets effekter för högre utbildning blivit en diskussionsfråga. Och denna fråga kommer troligen även i fortsättningen att ha betydelse för systemets legitimitet. Livsinkomstprincipen i det nya systemet innebär nämligen att det blir en mycket liten pension för de år man studerar. I det nya pensionssystemet blir den pensionsgrundande inkomsten vid högre studier ca 22.000 SEK per år. Detta motsvarar ca en tiondel av alternativinkomsten som sysselsatt. Eftersom pensionsrättigheterna årligen skrivs upp med en räntefaktor, och studierna vanligtvis ligger i början av karriären, får det en märkbart negativ effekt på pensionen ³. Detta ger incitament på marginalen att skjuta studierna framåt i livscykeln.

Nettoeffekten på pensionsnivån beror naturligtvis på huruvida studierna ger högre framtida lön. För karriäryrken (manliga civilingenjörer) kan studier i det nya pensionssystemet bli mycket lönsamma medan det är oklart vad resultatet blir för längre utbildningar med liten lönekarriär (kvinnlige bibliotekariéer). För den sistnämnda gruppen innebär, cet.par, bytet av pensionssystem i form av borttagandet av ”alla” bästa år i vilket fall en försämring av pensionen.

En viktigt princip i det nya systemet är, som nämnts ovan, att hela livsinkomsten skall påverka pensionen. Syftet är att skapa ett ändrat beteende bland de yrkesverksamma i form av flera arbetade timmar och därmed ett ökat arbetsutbud. Framför allt vill man få deltidsarbetande kvinnor att arbe-

ta heltid och minska incitamenten bland alla yrkesverksamma till en tidigare pensionering. Denna för det nya systemet så viktiga princip har dock frångåtts i flera avseenden (se faktatruta). Det gäller t.ex. minskat arbetsutbud vid föräldraledighet där ”subventionen” i form av extra (fiktiva) pensionsrätter är i storleksordningen 5 gånger större än vid studier. Självklart är barn en viktig investering för framtida pensionärer – men varför inte högre utbildning?

Om ca tio år kan det bli brist på arbetskraft när 40-talisterna lämnar arbetsmarknaden. Därmed följer minskad arbetslöshet och högre ingångslöner för 20-åringarna vilket minskar lönsamheten av längre studier. I den situationen tror jag att man kommer att bli tvingad att öka ”studiesubventionen” i pensionssystemet och/eller att öka bidragsdelen i studiemedelssystemet.

Synen på högre studier har också spelat roll för kritiken mot alltför korta övergångsregler när pensionssystemet ändrades. Övergångsbestämmelserna innebär att alla födda 1954 och senare helt gick in i det nya systemet medan personer födda 1938–53 får sin pension både från det nya och det gamla systemet. Det innebär att det 1994 – när systemets principer beslutades av Riksdagen – redan fanns ca 500.000 personer i åldern 35–40 år, födda 1954 eller senare, som över en natt fick sin framtida pension från ett helt nytt system. För personer i den åldersgruppen, som oftast är mitt i familjebildning och med de största utbildningsinvesteringarna bakom sig, är det mycket svårt att börja om med en ny ”livsplanering” för att kompensera för eventuella negativa effekterna av det nya systemet. Beräkningar pekar på att framtida pensionärer födda just på 40- och 50-talet förlorar på det nya pensionssystemet (Johansson 1998).

LUFTEN HAR GÅTT UR PREMIPENSIONEN

Den svenska pensionsreformen var en mycket radikal – eller rentav revolutionerande – ”big bang” genom att man på en gång gick från ett förmåns- till ett avgiftsbaserat system, dock fortfarande som ett pay-as-you-go-system. Men det nya pensionssystemet innebär också att nästan 14 procent av pensionsavgiften – 2,5 procentenheter av totala 18,5 procentenheter – går in i ett fullfonderat individuellt premiesystem. Det innebär att det offentliga pensionssystemet nu belastas med en extra kostnad på ca 22 miljarder SEK per år eftersom dessa pengar inte kan användas till att finansiera pensionen för dagens pensionärer. En sådan fonderad, privat, del i ett offentligt nationellt pensionssystem var på 90-talet – och är fortfarande – mycket ovanlig.

T.ex. Chile har dock ett helt fonderat offentligt system, som kan sägas vara en spegelbild av det nya svenska systemet genom att man har reella individuella pensionskonton (Tegle 1999). Beslutet om en fonderad del i systemet var resultatet av en politisk kompromiss mellan de borgerliga partierna och socialdemokraterna. Flera av de borgerliga partierna ville ha en större andel fonderad medan socialdemokraterna inte vill ha någon fonderad del alls (Lundberg 2001). Mot bakgrund av de ständigt stigande börserna under senare delen av 90-talet blev denna privata premiedel också ett viktigt argument för det nya systemet. Bl.a. presenterades kalkyler som pekade på att 90-talets 20-åringar skulle få mellan en tredjedel och hälften av sin framtida pension från premiepensionen.

Idag kan man säga att ”magiken” gått ur premiepensionsdelen. Och det gäller även bland grupper som argumenterade för att det skulle införas. Orsaken är givetvis börskraschen i mars 2000, men det finns också andra skäl till en ökande skeptisismen. Kritikerna riktar in sej på det statliga fondvalsystemet som byggts upp särskilt för premiepensionen. Man undrar varför staten skall engagera sig och subventionera ett system som i många avseenden är identiskt med ett privat pensionssparande. Parallellt har också nästan samtliga avtalade pensionsförsäkringar ändrats till avgiftsbestämda fonderade system. Nästan varje medborgare måste nu välja fonder i minst två stora kollektiva system, förutom fondval i det traditionella privata pensionsförsäkringssystemet.

De höga fondavgifterna, tillsammans med eventuella val av ”fel” fonder, kommer märkbart att påverka den framtida pensionen negativt och därmed urholka systemets legitimitet. Varje individ har ett ganska litet belopp (ca 4.000 SEK) per år att placera. Andelen av de yngre som gör ett aktivt fondval är under 10 procent. Under 5 procent av medborgarna gör några ändringar i sin portfölj under året. Eftersom fondavkastningen är marknadsbestämd har risken ökat både inom och mellan generationerna. Kritik har också riktats mot det stora antalet fonder i premiedelen; över 650 fonder. Man exemplifierar med att ett mycket litet antal fonder (kanske 5-10 st) är tillräckligt för god riskspridning: ”The Swedish experience shows that apparent benefits providing choice can be illusory” (Cronqvist-Thaler 2003).

MISSTAG SOM INTE BEHÖVER UPPREPAS

Det nya svenska pensionssystem anses som mycket stabilt eftersom det vilar på två viktiga – ”pelare”. För det första

1. Så kunde t.ex. för några år sedan samtliga bankanställda i Sverige gå med full avtalspension från 55 års ålder.
2. Den relativt stora inkomstoberoende garantipensionen gör att detta inte stämmer helt.
3. Som en grov uppskattning kan detta innebära en varaktig sänkning en pensionen med 12.000-20.000 SEK per år (med genomsnittspension på ca 180.000 SEK per år).

KRONOLOGI: FÖRSLAG OCH BESLUT KRING DET NYA SVENSKA PENSIONSSYSTEMET 1984-2002

ÅR (MÅN)	FÖRSLAG, BESLUT MM
1984	Pensionsberedningen, en parlamentarisk sammansatt kommitté, tillsättes för att analysera behovet av förändringar i ATP-systemet
1985	Ordinarie riksdagsval
1988	Ordinarie riksdagsval
1990	Pensionsberedningen avlämnar sitt betänkande, dock utan förslag
1991	Ordinarie riksdagsval (borgerlig minoritetsregering tillträder)
1991	Regeringen tillsätter Pensionsarbetsgruppen med uppdrag att ta fram förslag till nytt pensionssystem.
1994 (feb)	Pensionsarbetsgruppen avlämnar tre betänkanden (SOU 1994:20, 21 resp 22) om principer för det nya systemet. Mycket kort remisstid.
1994 (jun)	Riksdagen fattar principbeslut om det nya pensionssystemet (som var tänkt att träda i kraft den 1 januari 1996).
1994	Genomförandegruppen (med repr för fem partier) tillsättes.
1994 (sep)*	Ordinarie riksdagsval (socialdemokratisk minoritetsregering tillträder).
1998 (jun)	Riksdagen beslutar om regler mm i nya pensionssystemet för inkomstpension och garantipension som träder i kraft den 1 januari 1999.
1998 (sep)	Ordinarie riksdagsval
1999-2000	Riksdagen beslutar om ytterligare regler i pensionssystemet (överföring av medel från AP-fonden till statsbudgeten, statens förvaltning av premiepensionsmedel mm).
2001 (jan)	Första pensionsutbetalningen enligt nya systemet
2002 (sept)	Ordinarie riksdagsval

*) Från och med 1994 infördes 4-åriga valperioder

att det är en överväldigande majoritet av partierna som stod bakom beslutet – man talar om ”den stora kompromissen” (Lundberg (2001). För det andra, att systemet är finansiellt stabilt genom att pensionsavgiften ligger fast ”för all framtid” på så sätt att alla pensionspåverkande samhällförändringar påverkar pensionsrättigheterna via ett automatisk system. Det innebär att politikerna beslutat att systemet i framtiden inte skall påverkas av politikerna. Politikerna har med andra ord avgivit ett löfte om att inte avge några löften om den framtida pensionen.

Det nya systemet minskar risken för de yrkesaktiva men ökar den för pensionärerna, dvs risken omfördelas men fösvinner inte. Risken för den framtida pensionen ökar dessutom genom premipensionsdelen. Yrkesaktiva och pensionärer är inga isolerade grupper: Många pensionärer har vuxna barn och många yrkesaktiva har pensionerade föräldrar. Man kan därför ha olika uppfattning om huruvida det nya pensionssystemet ger tillräckliga villkor för att garantera systemets sociala stabilitet.

Oavsett detta kan man peka på några erfarenheter kring själva processen vid förändring av pensionssystem:

- Det är nödvändigt med en demokratisk, öppen och lång samhällelig diskussionsperiod kring olika alternativ till dagens pensionssystem. ”Den svenska modellen” är i detta avseende inte att rekommendera. Det nya systemet utarbetades inom en liten, sluten grupp av politiker och experter på 10–15 personer. Dessa arbetade nästan under tio års tid med tre mellanliggande val utan att pensionsfrågan någon gång lades fram för väljarna. Man arbetade efter modellen ”först principbeslut – sedan detaljer” vilket ansågs som särskilt bra eftersom man därmed ”band politikerna vid masten”. I själva verket att det är just i detaljerna som systemets utfall, fördelningseffekter m.m. avgörs.

- Som en följd av den dåliga förankringen bland befolkningen är kunskaperna om det nya systemet också bristfälliga. Riksförsäkringsverket går därför ut med den ena informationskampanjen efter den andra. Detta trots att 5,7

4. Tre år efter principbeslutet presenterades 1997 för första gången det nya systemets effekter för en större allmänhet men da endast i form av sex olika ”typindivider” (RFV Redovisar 1997:3).

DET NYA SVENSKA SYSTEMET I KORTHET

- Systemet bygger på två överordnade principer inom ramen för ett avgiftsbestämt system: livsinkomsten bestämmer pensionen och systemet skall vara finansiellt stabilt.
- Pensionen består av tre delar: inkomstpension, premiepension och garantipension. Inkomstpensionen beror på den samlade livsinkomsten medan garantipensionen är en minsta pensionsnivå som alla garanteras oavsett livsinkomst.
- Garantipensionen – det stora undantaget från livsinkomstprincipen - är 2,13 (pris)basbelopp* (84.500 SEK) per år och finansieras över statens budget. Man får påfyllnad från garantipensionen även då man har inkomstpension upp till 3 (pris)basbelopp. Garantipensionen räknas upp med konsumentprisindex och beskattas enligt den vanliga inkomstskatteskalan.
- Bara inkomster upp till 7,5 (inkomst)basbelopp* per år (317.250 SEK) ger pensionsrätt.
- Förtids- och efterlevandepension finansieras över statsbudgeten.
- Systemet är i huvudsak ett pay-as-you-go-system (fördelningssystem) där årets pensionsavgifterna betalar årets pensioner.
- Dock sätts 14 procent av pensionsavgiften – motsvarade 2,5 procentenheter av den totala pensionsavgiften på 18, 5 procentenheter av löneinkomsten –in på ett fullfonderat individuellt premiefondsystem där marknadsavkastningen i de valda fonderna avgör den framtida pensionen. En särskild nyinrättad statlig myndighet, Premiepensionsmyndigheten (PPM), administrerar individernas val och insättningar i ca 650 olika pensionsfonder.
- Försäkringskassan administrerar inkomst- och garantipensionen.
- Pensionsrättigheterna i de individuella fiktiva kontona för inkomstpensionen räknas årligen upp med ett inkomstindex.
- Ersättningar från andra delar av socialförsäkringssystemet (sjukdom, arbetslöshet, föräldraledighet), samt vid värnplikt och studier, ger också pensionsrätt men finansieras ej av pensionsavgiften utan betalas över den statliga budgeten.
- Undantaget från livsinkomstprincipen gäller också vid lägre inkomst när man har barn under 4 års ålder. En av föräldrarna får en fiktiv, högre inkomst enligt tre olika alternativ motsvarande från 1 basbelopp till individens egen pensionsgrundande inkomst året före barnets födelse. Pensionsavgiften för dessa barnår betalas via den statliga budgeten.
- För att finansiera statens ökade utgifter för de ovan angivna inkomstoberoende pensionsrätterna och förtids- och efterlevandepension har ca 260 miljarder SEK överförts från ATP-systemets fonder till staten.
- Pension från inkomstpensionen räknas upp med hänsyn till en kombination av tillväxttakt och konsumentprisindex och fördelas med hänsyn till den förväntade medellivslängden. Beskattnig sker enligt den vanliga inkomstskatteskalan.
- Personer födda 1954 eller senare får hela sin pension beräknad enligt de nya reglerna. De som är födda 1938-1953 får en del av sin pensionsrätt från det nya systemet och en del från det gamla. Personer födda 1937 eller tidigare får sin ålderspension beräknad enligt de gamla (ATP-)reglerna.
- Systemet innehåller en automatisk broms som minskar pensionen efter minskningar i tillväxttakt och födelsetal.

*) Basbelopp motsvarar grundbeloppet (G) i det norska systemet. För år 2004 är 1 inkomstbasbelopp – indexeras med löneutvecklingen - 42.300 SEK och 1 prisbasbelopp - indexeras med konsumentprisutvecklingen – 39.300 SEK

miljoner svenskar får ett særskilt pensionsbrev varje år med detaljerad redovisning av sin tillgångar i både det fiktiva och det reella kontot.

- För medborgarna är det viktig at kunna utvärdera olika pensionsforslag. Olika pensjonssystem ger olika utfall för olika grupper. Dessutom är beräkningarna tekniskt kompliserade och myclet känsliga för olika antaganden (ingångsvärden). Idag är det fullt ekonomiskt och tekniskt möjligt att gratis ställa longitudinella individdatabaser till förfogande t.ex. via Internet samtidig som man till marginalkostnad kan distribuera dataprogram som är specialgjorda för analys av olika pensionsforslag via CD eller Internet. Även här var den svenska processen inget att skryta med
- För systemets legitimitet bör de individuelle övergangstiderna vara långa; i den svenska övergangen blev de alltför korta. Det gör givetvis att eventuella besparingar blir mindre på kort sikt medan systemets långsiktiga, sociala stabilitet sannolikt ökar. Norge har finansiella möjligheter till övergangslösningar som många andra länder saknar.

Det nya systemet har nyligen (nov 2003) aktualiserats i Riksdagen. Statsminister Göran Persson uttalade sig för att man borde undersöka om inte också sjukförsäkringssystemet kunde reformeras i enlighet med det nya pensjonssystemet. Men systemet är inte bara populärt i Sverige. Att döma av omvärldens reaktioner har det nya svenska pensjonssystemet framtiden för sig. Om det blir 2000-talets pensjonssystem är det dock för tidigt att uttala sej om. Eftersom Sverige nu genomför ett radikalt fullskalexperiment inom pensionsområdet kan det vara förnuftigt för andra länder att avvakta utfallet. Varför inte i tio år?

REFERENSER:

Barr, N (1992), "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation", *Journal of Economic Literature*, June 1992, pp 741-803.

Barr, N (2000), "Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices", IMF Working Papers, WP/00/139.

Cronqvist, H & Thaler, R H (2003), Design Choices in Privatized Social Security Systems: Learning from the Swedish Experience, opubliserat papper, Graduate School of Business, Univ of Chicago, Dec 2003.

Johansson, B (1998), Det nya pensjonssystemet, SNS Förlag, Stockholm 1998.

Lazarus, R S & Folkman, S (1984), Stress, appraisal and coping, Springer, New York 1984.

Lundberg, U (2001), "Socialdemokratin och 1990-talets pensionsreform", i Palme J , red, Hur blev den stora kompromissen möjlig? Politiken bakom den svenska pensionsreformen, Pensionforum 2001.

Nationalekonomiska föreningen (1998), "Förhandlingar 1998-02-04: Århundradets pensionsreform?", *Ekonomisk Debatt* 1998, årg 26, nr 4, pp 307-335.

OECD (1998), Maintaining Prosperity in an Ageing Society, Paris 1998.

Palme, M & Svensson, I (2002), "Pensionering och incitament", i Molander, P & Andersen T M (red), Alternativ i välfärdspolitiken, SNS 2002.

Rodnik, D (1998), "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?", *Journal of Political Ecomics*, vol 106, no 5, pp 997-1032.

Scherman, KG (2000), Den nya pensionen - en reform med stora problem, Sveriges Pensionärsförbund, Stockholm 2000.

Ståhlberg , A-C & Tegle, S (1998a), "Den nuvarande och den nya ålderspensionen - hur omfördelar dessa mellan män och kvinnor", SOU 1998:3, pp 127-160.

Tegle, (1999), Medborgarkonto, *Fakta & Debatt* nr 6/99. TCO 1999.

Vedlegg 4, "Yrkesdeltakelse, pensjoneringsatferd og økonomiske insentiver", Modernisert folketrygd, NOU 2004:1.

Vedlegg 8, "Makroøkonomiske virkninger av endringer i pensjonssystemet", Modernisert folketrygd, NOU 2004:1.

Överbye, E (2001), "Norge: Mitt emellan den svenska och den danska pensionsmodellen", Privata och offentliga pensionsreformer i Norden, Pensionsforum 2001.

”Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning” er en stiftelse opprettet av Universitet i Oslo for å drive anvendt samfunnsøkonomisk forskning i samarbeid med Økonomisk institutt og andre fagmiljøer ved Universitetet i Oslo



Vi har nå stor tilgang på prosjekter og ønsker derfor å tilsette 1-2

Nye forskere/seniorforskere ved Frischsenteret

Prosjektporteføljen dekker en rekke områder, med tyngdepunkt innen utdanning, trygd og arbeidsmarked, miljø og energi, helse og offentlig økonomi. Prosjektene utføres for Norges forskningsråd, internasjonale organisasjoner og norske myndigheter. Vi har utstrakt samarbeid både med norske og utenlandske forskningsmiljøer, og har Økonomisk institutt ved Universitetet i Oslo som basismiljø. Vi holder til i Forskningsparken på Blindern. Ved Frischsenteret arbeider for tiden 9 forskere, 9 stipendiater og 20 vitenskapelig rådgivere.

De som ansattes vil samarbeide både med andre forskere ved Frischsenteret, med ansatte ved Økonomisk institutt og med forskere andre steder, ha ansvar for veiledning av stipendiater og assistenter, og delta i initiering og gjennomføring av nye prosjekter.

Forskerstillingene er ikke knyttet til spesielle felt, og forskerne har stor frihet til å initiere forskning på felt de er interessert i. Vi legger vekt på samarbeid og konsentrasjon ved at flere arbeider på samme felt og ved at prosjekter går over lengre tid. Vi legger vekt på å skaffe utfordrende prosjekter og gi mulighet for faglig oppdatering.

Kompetansekravet for tilsetting som forsker er nivåmessig som for førsteamanuensis. For tilsetting som seniorforsker kreves kompetanse tilsvarende professor. Kvalifikasjoner som anses som særlig verdifulle for Frischsenteret kan i vurderingen av kompetansenivået til en viss grad erstatte akademiske kvalifikasjoner. Ved vurdering av søkerne vil det bli lagt stor vekt på internasjonal publisering. Annen forskningserfaring samt innretning av kompetansen i forhold til Frischsenterets nåværende profil og framtidige behov vil også være av betydning

Vi har egen lønns- og opprykksordning, egen pensjonsordning og egen ordning for kompetanseoppbygging. Kompetanseordningen gir blant annet mulighet for utenlandsopphold. Kvinner oppfordres spesielt til å søke. Informasjon om Frischsenteret finnes på våre nettsider www.frisch.uio.no.

Nærmere opplysninger kan fåes ved henvendelse til forskningssjef Erik Hernæs, tlf 22 95 88 21. Søknaden må være i Frischsenteret, Gaustadalléen 21, 0349 Oslo, **forny et frist 21. mai 2004.**

ØYSTEIN DALJORD

Masterstudent i økonomi ved London School of Economics



Et babylonsk lotteri*

Standard økonomisk teori og psykologisk empiri viser at rettens bruk av rettspsykiatere til å vurdere gjentagelsesfare i drapssaker, slik praksisen er i dag, legger opp til en uheldig utvidelse av rettsystemet, reiser viktige prinsipielle spørsmål og utløser skjulte kostnader. Å bruke rettspsykiatere til å vurdere gjentagelsesfare skaper antagelig flere problemer enn det løser.

“Predicting risk is a scientific related enterprise, but it does not involve scientists doing what they do best, namely developing theories about how x responds to y, other things being equal”,

BREYER (1993), S 42.

1. INNLEDNING

I drapssaker innkaller retten rettspsykiatere som sakkyndige for å vurdere om det er fare for gjentagelse eller ikke. Hvis retten etter råd fra rettspsykiaterne mener at det ikke er fare for gjentagelse, vil soningen avkortes. Rettspsykiateren estimerer i prinsippet en gjentagelsessannsynlighet. Er den lav nok, får retten høre at det ikke er fare for gjentagelse. Oppgaven er imidlertid ikke veldefinert så lenge det er uvisst hva ”lavt nok” er, og det ikke finnes noe mål på usikkerheten rundt estimatene. Det leder til to problemer. For det første er det vanskelig for rettspsykiateren å unngå å la sine private, normative vurderinger avspeiles i uttalelsen. For det andre er det vanskelig for retten å vite hvor tungt den sakkyndige uttalelsen bør vektas i mengden av alle de forhold retten skal ta stilling til. Selv dersom retten klart definerer oppgaven, er det grunn til å tvile på om praksisen oppfyller sin intensjon, hovedsaklig av to årsaker.

Den ene er at det er svært vanskelig å forutsi adferd over det tidsrommet som samfunnet ser ut til å forvente at man burde kunne med en rimelig grad av treffsikkerhet. Den andre er at metodene rettspsykiaterne benytter til å finne sannsynlighetene medfører at de antagelig gjør feil de kunne ha unngått. Feilene utløser kostnader som bæres av både samfunnet og de straffedømte. Enkel beslutningsteori, koblet med empiriske resultater fra kognitiv psykologisk forskning de siste femti årene innenfor et kost-nytte rammeverk, leder til tvil om ikke praksisen gjør større skade enn gagn.

I kapittel 2 representeres avveiningen retten gjør i lys av gjentagelsesvurderingen i et forventet-nytte rammeverk. Sannsynlighetsvurderingene vises å innebære en risikoanalyse som per i dag ikke er veldefinert. Kapittel 3 gir en kort innføring i relevant normativ beslutningsteori, for kapittel 4 viser til

empiri som bemerkelsesverdig entydig viser at metodene norske rettspsykiatere bruker bryter med beslutningsteorien. Rettspsykiaterne gjør derfor antagelig feil man kunne unngått. Samfunnet ser ut til å ha en ubegrunnet tillit til rettspsykiaternes evne til å vurdere gjentagelsessannsynligheten. I kapittel 5 vises det at gjentagelsesvurderingen er en klassisk kost-nytte analyse som reiser viktige etiske spørsmål som dagens praksis tåkelegger. Teori og erfaring fra tradisjonell kost-nytte analyse kan bidra til å klargjøre hvilke problemer retten står overfor når den skal regulere risikoen. Kapittel 6 oppsummerer og konkluderer med at gjentagelsesvurderingene skaper flere problemer enn de løser.

2. FORVENTET NYTTE

Når retten tar hensyn til gjentagelsesfaren gjør den en avveining mellom samfunnets krav på beskyttelse mot fremtidige kriminelle handlinger og lidelsen straffen påfører den dømte. Ettersom fremtidige kriminelle handlinger er omgitt av usikkerhet, kan avveiningen representeres i et forventet-nytte rammeverk. Den forventede nytten er en vektet sum av nytten for de ulike utfallene der vektene er lik utfallenes sannsynligheter. Retten vurderer om det er best å avkorte eller opprettholde soningen avhengig av om sannsynligheten for gjentagelse er liten eller stor. Den kritiske sannsynlighetsverdien, som vi kan kalle p^* , er den sannsynlighetsverdien som gjør den forventede nytten av å fengse en tidligere drapsdømt lik den forventede nytten av ikke å fengse ham, slik at:

$$E[u(d)] = p^* (u(g|d)) + (1 - p^*) (u(i|d)) \\ = p^* (u(g|f)) + (1 - p^*) (u(i|f)) = E[u(f)]$$

der

p^* = sannsynligheten for at han gjentar og

$1 - p^*$ = sannsynligheten for at han ikke gjentar,

u = er samfunnets nyttefunksjon,

$u(i|f)$ = nytten av at en uskyldig frikjennes,

$u(i|d)$ = nytten av at en uskyldig dømmes = u (Type I-feil),

$u(g|f)$ = nytten av at en gjentager frikjennes = u (Type II-feil),

og $u(g|d)$ = nytten av at en gjentager dømmes.

Da er

$$(1) \quad p^* = \frac{u(i|f) - u(i|d)}{u(i|f) - u(i|d) + u(g|d) - u(g|f)}$$

Utleddningen av p^* er standard. Rettspsykiateren estimerer i hver sak en p' , og avhengig av om p' er større eller mindre enn p^* , treffer psykiateren en beslutning. Rettspsykiateren må imidlertid kjenne p^* , men p^* er ikke definert på forhånd og er avhengig av samfunnets nytte i de ulike utfallene. Typisk vil samfunnet rangere nytten av at en uskyldig frikjennes høyest, og nytten av at en uskyldig dømmes lavest, men nytten må også tilordnes kardinalverdier. Vurderingen av de fire utfallene er normativ, og er rettens oppgave, men slik spørsmålet er stilt, er det vanskelig for rettspsykiateren å unngå å la sine private, normative oppfatninger avspeiles i analysen. Så lenge den kritiske sannsynlighetsverdien ikke er definert, innebærer dermed gjentagelsesvurderingen en fare for en utvidelse av rettsystemet der den sakkyndige overtar rettens dømmende funksjon.

USIKKERHETSDILEMMAET

Alt annet enn perfekt presisjon vil over tid gi feilaktige risikovurderinger. Ett problem er de som slipper fri på bakgrunn av en feilaktig risikovurdering. Et annet og langt fra uvesentlig problem er de som ikke slipper fri på bakgrunn av en feilaktig risikovurdering. De sitter fengslet for fremtidige forbrytelser de ikke ville ha begått, selv om de hadde sluppet fri. For et gitt presisjonsnivå er disse to problemene slik at forsøker man å redusere det ene problemet, øker man det andre. Faktisk er dette skolebokenksempelen på Type-I og Type-II feil. Usikkerheten tilføyer et nytt dilemma: retten blir stående overfor en avveining mellom livet til de fremtidig drepte mot livet til de uskyldig dømte. En rettspsykiatrisk prediksjon om gjentagelse er dermed en de facto kost-nytte analyse.

PREDIKSJONSINTERVALL

For å gjennomføre en tilfredsstillende kost-analyse, må man kontrollere usikkerheten. Det er umulig å si noe om usikkerheten rundt estimatene når de ikke er definert over noe tidsintervall. For ca. halvannet år siden (28. september 2002) drepte en stefar sin 12 år gamle stedatter i Steinkjer i hasjrus. Det kom frem at han femten år tidligere hadde sluppet ut av fengsel for mord på sin tidligere samboer etter at en rettspsykiater mente at det ikke var fare for gjentagelse. Rettspsykiateren ble intervjuet i media med navn og bilde (P4 30.09.02; Dagbladet 30.09.02), og måtte stå til rette for at han hadde tatt feil. Samfunnet ser altså ut til å mene at det er rimelig å forvente at den rettspsykiatriske prediksjonen bør holde stikk over en periode på femten år. Det er et strengt krav og antyder en tillit til mulighetene for prediksjon som er vanskelig å oppfylle.

* Anne Kobbé, Snorre Kverndokk og Thomas Mathiesen har bidratt med tilbakemeldinger til tidligere utkast. Takk.

KRITIKK AV BESLUTNINGSTEORETISKE MODELLER I RETTEN

Det har vært, og er fremdeles, en diskusjon om rettens evne til å forstå sannsynlighetsteoretiske argumenter, og til og med om beslutningsteori har noe i rettssalen å gjøre. Tribe (1971) argumenterer mot matematisk modellering og kvantifisering av usikkerhet i retten, hovedsaklig ut fra muligheten for at retten lar seg blende av matematikkens eksakte natur. Det kan riktignok synes som om det motsatte er tilfelle. Salop (1987) viser til eksperimenter, hovedsaklig av Kahneman & Tversky (1982), og konkluderer med at domstolen tvert imot ser ut til å overvekte anekdotisk bevis og undervekte statistisk bevis. Kaye & Kohler (1991) finner i en oversiktsstudie av eksperimenter med forsøksjuryer en svak tilbøyelighet til undervekting av statistisk bevis.

Ettersom retten allerede har invitert rettspsykiateren til å vurdere gjentagelsesfaren, diskuterer jeg ikke om matematikken har en rolle å spille i domstolen. Jeg tar utgangspunkt i at sannsynlighetene skal estimeres på best mulig måte, og jeg bruker ikke matematikken til annet enn å reformulere problemet for å klargjøre hvilken rolle rettspsykiateren spiller. Om retten lar seg blende, ser det heller ut til å være av vitenskapen per se.

Tribe ytrer også en sterk bekymring for at matematikken kan gi de riktige svarene på de gale spørsmålene. Sannsynligheter er greie å jobbe med så lenge man holder seg til myntkast, poker og terning, men straks man skal modellere en støyende virkelighet, blir bildet et helt annet. Det publiseres f. eks. fortsatt artikler om korrekt modellering av den tilsynelatende enkle, sannsynlighetsteoretiske problemstillingen i saken People vs. Collins (1968) der en farget mann og en hvit kvinne ble dømt for grovt ran utfra den påstått minimale sannsynligheten for at et uskyldig par med deres kjennetegn kunne befinne seg i nærheten av åstedet. Tilsvarende hevder Tribe bl. a. at forventet-nytte representasjonen kan være for simpel fordi optimumskriteriet i (1) ikke tar hensyn til at utfallenes verdi kan være avhengig av sannsynligheten for de samme utfallene. Han mener at nytten av å fengsle en uskyldig under høy usikkerhet er lavere enn nytten av å fengsle en uskyldig under lav usikkerhet. Det er ingen prinsipielle hindre i veien for at modellen kan fange slike relasjoner, men den blir atskillig vanskeligere å anvende enn den enkle formuleringen gir inntrykk av. Det er pekt på potensialet matematiske metoder har til å skjule ideologiske motiver under et dekke av vitenskapelig

rasjonalitet (Tribe, 1971 og Connolly, 1987). Jeg velger å se bort fra denne kritikken og går ut fra at både domstolen og rettspsykiaterne er velmenende samfunnstjenere, uten noen skjult, politisk agenda.

Gitt kunnskapsnivået blir oppgaven å forholde seg til risikoen så godt som mulig. Oppgaven er todelt:

- i) beregne risikoen; dvs. å estimere gjentagelsessannsynligheten
- ii) regulere risikoen; dvs. å vurdere samfunnets nytte og handle i tråd med samfunnets beste i lys av usikkerheten.

Jeg begynner med punkt i).

3. BESLUTNINGSTEORI

En prediksjon er en forventningsverdi betinget på informasjonen man har på beslutningstidspunktet. Informasjonen man trenger når man skal predikere kan deles inn i tre kategorier:

- 1) Ubetinget forventning (baserate)
- 2) Saksspesifikk informasjon
- 3) Metodens presisjon.

Den ubetingede forventningen, baseraten, er i dette tilfellet den relative frekvensen av gjentagende drapsmenn blant drapsmenn. Man kan betinge forventningsverdien på relevant saksspesifikk informasjon i håp om å øke samsvaret mellom prediksjonen og det faktiske utfallet. Verdien av informasjonen man har på beslutningstidspunktet forvitrer imidlertid ettersom livets tilfældigheter spiller seg ut over tid. Selv om man forsøker å forbedre prediksjonen ved å betinge den f.eks. på drapstyper, sedelighetsdrapsmenn kunne tenkes å ha høyere gjentagelsessannsynlighet enn andre drapsmenn ¹, bør prediksjonen nærme seg den ubetingede forventningen ettersom årene går.

Presisjonen styrer vektingen mellom saksspesifikk informasjon og baseraten, og dermed hastigheten prediksjonen konvergerer mot baseraten med. Dersom man har perfekt presisjon, legger man all vekt på den saksspesifikke informasjonen og predikerer riktig hver gang. Hvis den saksspesifikke informasjonen er verdiløs, er det beste man kan gjøre å predikere baseraten. Usikkerheten disiplinere prediksjonene mot baseraten, slik at dersom man ser en serie av prediksjoner med høy varians, bør man vente høy presisjon. Når usikkerheten er maksimal er det beste man kan gjøre å tippe baseraten. Hvis gyldighetsintervallet er femten år, er

vi svært nære maksimal usikkerhet. Det finnes lite data på gjentagelse, men en norsk studie viser til at 11 av 250 drapsmenn drepte igjen (Bødal og Fridhov 1995) ². Et estimat på den ubetingede forventningen er 11 delt på 250 som er 4.4% og usikkerheten er betydelig ³. For ordens skyld er et 95% konfidensintervall (0.0693; 0.0187).

4. PSYKIATRISK PRESISJON

En undersøkelse av Grøndahl og Holum (1997) viser til at norske rettspsykiatere stort sett bruker kliniske metoder, med noe innslag av statistiske hjelpemidler ⁴. Forskning de siste femti årene har sammenlignet eksperters kliniske prediksjoner og diagnostisering mot enkle, statistiske modellens prediksjoner og funnet at samsvaret mellom prediksjonene og faktisk utfall er like gode, og gjerne bedre, i de statistiske modellene enn for ekspertene. En kliniker benytter opparbeidet skjønn og erfaring fra praksis i beslutningsprosessen. Han danner seg et helhetsbilde ved å vurdere et samspill av faktorer, mens de statistiske modellene vekter et gitt antall variable likt hver gang. En hvilken som helst modell tar derfor feil ettersom den forenkler virkeligheten. En kliniker kan derimot teoretisk endre vektingen og velge nye variabler hver gang og slik oppnå bedre resultater. Forskningen har vist at kliniske eksperter generelt, og psykiatere spesielt, har tre hovedproblemer:

- a) Det er vanskelig for psykiaterne å tolke data
- b) De tror selv de er flinkere til å predikere enn de faktisk er
- c) Erfaring fremmer ikke prediksjonsevnene i vesentlig grad.

Man forsøkte til å begynne med å la klinikerne ha tilgang til samme informasjon som modellene (Meehl, 1955). I disse undersøkelsene var de kliniske vurderingene forventet å representere en øvre grense for de statistiske modellene. Overraskende nok oppsummerte Meehl i rundt tyve tilfeller at de statistiske modellene gjorde det minst like bra, og ofte bedre. Deretter forsøkte man å svekke modellene ved å gi klinikerne tilleggsinformasjon. I 17 av 45 studier i Sawyer (1966) hadde psykologene tilgang til bl. a. intervjuer i tillegg til informasjonen som var tilgjengelig for modellen. Ikke i ett eneste tilfelle gjorde klinikerne det bedre enn model-

len, og i to tilfeller dårligere. Selv med fritt valg av informasjon, har klinikere hatt problemer med å overgå modellene, se Dawes (1971) for en kjent og typisk studie.

Klinikere utstyrt med modellprediksjonene har heller ikke kommet særlig bedre ut (Goldberg (1965)). Til og med lineære bootstrap-modeller, som utelukkende baserer seg på klinikerne egne vurderinger (uten utfallsinformasjon), har vært overlegne klinikere (Dawes & Corrigan (1974)). Resultatet er bemerkelsesverdig robust, også i noen grad overfor fagfelt 5. Grove et al. (2000) gjennomgår 136 komparative studier innen psykiatri og medisin over et bredt spekter av ulike kliniske vurderinger og finner at modellvurderinger er like gode, eller bedre enn kliniske vurderinger i alle unntagen åtte. I syv av disse åtte tilfellene hadde klinikerne tilgang til ekstra informasjon. I snitt hadde modellene 10% høyere treffsikkerhet. Generelt gjorde ekspertene det vesentlig dårligere enn modellene når de fikk tilgang til intervjuer. Det har vært gjort forholdsvis lite forskning på hybrider av kliniske og statistiske metoder, men i de få som er gjort, rapporterer Dawes, Faust & Meehl (1989) at det ser ut til at klinikerne oftere feilaktig enn korrekt korrigerer de statistiske prediksjonene.

EFFEKTEN AV ERFARING

Ekspertens gode skjønn er tydeligvis mindre verdifullt enn både eksperten og folk flest tror. En del forskning har forsøkt å avdekke om klinikere er flinkere enn nybegynnere. Klinikerenes treffsikkerhet er overraskende lite påvirket av erfaring, se Garb (1989) for en oversikt. Kliniske psykologer er f. eks. antageligvis ikke bedre til å evaluere Rorschach-tester (“hva ligner denne flekken på?”) og andre projektive tester enn hvem som helst andre. Skolegang har vist seg å hjelpe på treffsikkerheten av prediksjonene innen endel medisinske områder, mens profesjonell erfaring gjerne hjelper lite (Camerer & Johnson (1991)).

PROFESJONSKONFLIKT

Vi merker oss at rettspsykiaterne veksler mellom positive og negative vurderinger, slik at de må selv mene at informasjon de får utover baseraten bedrer prediksjonene over det de selv oppfatter som tidsintervallet prediksjonen skal

2. Disse dataene er av opplagte årsaker et tvilsomt grunnlag for estimering av baseraten. Det er allikevel ikke her hovedpoenget å presentere et punkttestimat.

3. Skeptiske lesere vil merke seg at estimatet i seg selv er en forventning betinget på tidligere drap.

Den relevante baseraten i dette tilfellet er imidlertid den relative frekvensen av gjentagende mordere.

4. Enkelte psykiatere oppgav å delvis bruke DSM-III (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders-Third Edition), et referanseverk utgitt av American Psychiatric Association, som støtte ved vurderingene.

5. Samme resultat har dukket opp også i andre profesjoner, enkelte nokså perifere fra psykologien, eksempelvis i en studie av vinsmakere (Ashenfelter, Ashmore & Lalonde (1995)). Forskningen har imidlertid for det meste vært gjort av psykologer, og de har som regel studert sin egen profesjon

være gyldig for med en rimelig grad av treffsikkerhet. Å forutsi adferd over 15 år er svært vanskelig, og når feiltoleransen er så lav som ved drap, kan man lure på hvorfor rettspsykiaterne forsøker å si noe om gjentagelsesfaren i det hele tatt. Den sakkyndiges plikt om å uttale seg om gjentagelsesfaren ble opphevet i 1978.

En annen mulig forklaring er at rettspsykiatrien og domstolen står i en profesjonell konflikt. Et godt stykke vitenskapelig arbeide handler vanligvis om pinlig nøyaktig å måle effekten av x på y, mens alle andre faktorer holdes konstant. Retten er derimot essensielt et enten-eller organ. God jus handler som regel om å vurdere samspillet mellom en mengde faktorer samtidig, der hver sak skal avgjøres innenfor en gitt tidsramme, uansett usikkerhet. Retten kan dermed fremprovosere tilsynelatende sikre uttalelser som rettspsykiateren selv vet, eller burde vite, at er tvilsomme. Grøndahl & Holum (1997) rapporterer at flere rettspsykiatere følte seg presset av retten til å vurdere gjentagelsesfarer. Denne konflikten er antagelig kjernen til problemet. Rettspsykiaterens blir uforskyldt stående ansvarlig for spådomkunster han vet, eller burde vite, at han ikke kan. Å skyve ansvaret over på den sakkyndige kan riktig nok for retten være en komfortabel løsning.

UBEGRUNNET TILLIT

En annen mulig forklaring er at rettspsykiaterne har større tillit til egne vurderinger enn det de har grunnlag for. Generelt har man større tiltro til egne prediksjoner enn man har dekning for og man har ubegrunnet høy tillit til egne vurderinger i vanskelige spørsmål, og ubegrunnet lav tillit til egne vurderinger i enkle spørsmål (Lichtenstein, Fischhoff og Phillips, 1982).⁶ Ekspertter synes å ha noe bedre innsikt i presisjonen av sine egne forutsigelser enn nybegynnere, og denne innsikten kalles kalibrering. Ekspertter uttaler seg gjerne litt forsiktigere enn nybegynnerne, men de opptrer fortsatt sikrere enn de har grunnlag for (Garb, 1989)⁷. Koehler et. al. (2002) finner i en oversikt på tvers av profesjoner at kalibreringen er bedre i yrker der statistisk modellering er rutine. Meteorologer står f. eks. i en særstilling, mens medisinere var vesentlig dårligere kalibrert. Eksperimenter med nybegynnere har vist at det må grundig trening til for å redusere den ubegrunnede tilliten til egne spådommer (Lichtenstein, Fischhoff og Phillips, 1982 og Fischhoff, 1982).

BETYDNINGEN AV USIKKERHET

Det kan være at psykiaterne simpelthen ikke er klar over hvordan man skal forholde seg til usikkerheten. Eksempelvis fant Kahneman og Tversky (1973), i et ikke unikt eksperiment, at selv godt statistisk skolerte forsøkspersoner hadde problemer med å skille evalueringer fra prediksjoner. En evaluering vurderer et tilfelle i dag, og kan derfor støtte seg på saksspesifikk informasjon i større grad enn en prediksjon som vurderer tilfellet i fremtiden. Prediksjonsverdiene burde hatt lavere varians enn evalueringene på grunn av usikkerheten tidsdimensjonen innfører, men forskjellen var i eksperimentet insignifikant i scenarier der den ekstra usikkerheten burde være betydelig.

Det burde kanskje ikke være grunn til å bekymre seg for rettens evne til å vurdere numeriske sannsynlighetsestimater. Dette er et organ som skal være i stand til å gjøre hårfine skiller mellom hva som er, og hva som ikke er, “utenom enhver rimelig tvil”. Heuristics og Bias litteraturen har imidlertid vist i en rekke eksperimenter at man i enkelte tilfeller har systematiske problemer med å gjøre seg opp korrekte probabilistiske oppfatninger, se Kahneman, Slovic og Tversky (1982) for en oversikt. Dette gjelder spesielt når sannsynlighetene befinner seg i ekstremområdene rundt 0 og 1, som er nettopp det intervallet retten beveger seg i. For rettspsykiaterne tenderer sannsynlighetsvurderinger i ekstremområdene i retning av ubegrunnet tillit til egne vurderinger og den ubegrunnede tilliten vokser jo vanskeligere spørsmålet blir (Oskamp, 1965). For retten er det et problem å tolke utsagn som “sannsynlig”, “overveiende sannsynlig” o.l. (Lichtenstein, Fischhoff og Phillips, 1982).

Verbale sannsynlighetsutsagn har vist seg forbausende upresise og kontekstavhengige, også for yrkesgrupper der sannsynlighetsvurderinger er rutineoppgaver, slik som for leger, se f. eks. Bryant og Norman (1980). I undersøkelser av hva folk oppfatter som “rimelig tvil”, ligger som regel hovedvekten over 90%, men svarene varierer gjerne fra 50 til 100% (Connolly, 1987). Et punktestimat er derfor et godt valg dersom man vil minimere det som kan kalles normativ støy. Rettspsykiateren bør altså kun anslå en numerisk sannsynlighetsverdi.

SOSIALE GEVINSTER

I en perfekt verden vil en rettspsykiater kunne vekte riktig hver gang og treffe 100%⁸. Det er umulig for en statistisk modell, og det viser seg uoverkommelig også for rettspsykiateren. Å la rettspsykiateren forutsi kan riktignok ha sosiale gevinster. Folk føler gjerne at en eksperts avgjørelse er mer rettferdig enn en modells, men følelsen av rettferdighet kommer til en pris, nemlig høyere feilfrekvens, og ved nærmere ettertanke er det ikke sikkert at man vil betale prisen. Legges skjønnsmessige prediksjoner til grunn fordi man oppfatter dem som rettferdige eller riktige, er prisen at flere vil sone for fremtidige handlinger de er uskyldige i og at sjansen for tragedier som man har sett i Steinkjer, øker.

FRAMING

Eksperimenter har vist at beslutninger under usikkerhet systematisk ikke er robuste for ulike formuleringer, for eksempel om ellers like endringer formuleres som gevinster eller tap, se Kahneman og Tversky (2001) for en oversikt. Slipper man barmhjertig forbrytere fri, eller ilegger man dem som ikke slipper fri ekstra straff? De som blir sittende fengslet for fremtidige forbrytelser de ikke ville ha begått, har et krav på å få formulert sin situasjon i nøytrale vendinger.

STATISTISKE, RETTSPSYKIATRISKE METODER

Ettersom man vet at de statistiske metodene i så godt som alle undersøkelsene representerer et ytelsestak for klinikerne, er det interessant å se på presisjonen til de statistiske metodene. Mathiesen (1998) går gjennom ulike statistiske prediksjonsmodeller for ulike kriminell adferd og resultatet er lite oppløftende. Han peker også på at det har vært vanskelig å finne gode data, presisjonen er gjennomgående lav og resultatene ser ut til å være lite robuste. Faust og Ziskin (1988) viser til studier der klinikere som predikerte fremtidig voldelig adferd dobbelt så ofte tok feil som de hadde rett. Presisjonen i drapssakene er antagelig lavere ettersom grove forbrytelser viser seg å være vanskeligere å forutsi enn simple. Hvis ikke statistiske metoder anvendt på enklere forbrytelser predikerer med tilfredsstillende presisjon, er det god grunn til å tvile på at klinisk prediksjon av drap oppfyller ønsket om tilfredsstillende kriminell kontroll. Dessverre faller samtidig samfunnets feiltoleranse mot null jo grovere forbrytelsen er.

ALTERNATIV LØSNING 1

I lys av de empiriske resultatene er det rimelig å ta utgangspunkt i at rettspsykiaterne ikke predikerer vesentlig bedre enn baseraten gjør, særlig ikke over de tidsintervallene samfunnet forventer. De fleste vil tydelig se det problematiske i å legge statistiske metoder med lav presisjon på aggregert nivå til grunn for straff på individuelt nivå. Det gir et nyttig utgangspunkt for å tenke på kliniske gjentagelsesvurderinger.

Man kunne tenke seg at gjentagelsessannsynligheten ble formulert i tallverdier, eller ble kvantifisert i forståelige og sammenlignbare enheter. Siden samfunnet forventer at prediksjonen skal holde for svært lange tidsintervall, forenkler det problemet. Man får en sannsynlighet å forholde seg til, baseraten, som man enten synes er for høy eller for lav, uavhengig av sak. Denne beslutningen trenger ikke oppdateres før man enten har fått bedre metoder eller nye estimater. Da blir utfallet at man enten dømmer alle drapsmenn som gjentagende drapsmenn, eller at man lar tvilen komme alle drapsmenn til gode. Det er i praksis det samme som å forlate praksisen med avkorting av straffen etter vurdering av gjentagelsesfaren. Et problem med å reversere dagens praksis er imidlertid at det innebærer enten å sette den kritiske sannsynligheten, p^* , lik 0 eller 1 avhengig av hvilket straffenivå man legger seg på i etterkant. Det er allikevel en pris samfunnet bør vurdere å betale.

5. KOST-NYTTE ANALYSER

Økonomer har lang erfaring i å gjennomføre kost-nytte (KN) analyser. Teori og erfaring fra KN-analyser kan hjelpe til å belyse og identifisere problemområder rettspsykiateren støter på når han, slik praksisen er i dag, gjennomfører KN-analyser for retten, men er dessverre til liten annen konstruktiv hjelp. En kost-nytte (KN) analyse har som funksjon å støtte en beslutningstager i en avgjørelsesprosess. I analysen måler analytikeren kostnadene ved et tenkt tiltak opp mot gevinstene. Vanligvis forsøker analysene å konvertere alle virkninger av det tenkte tiltaket til en felles endimensjonal verdi, som oftest penger, og veier deretter kostnadene mot gevinstene.

En slik konvertering av konsekvenser til en felles enhet er gunstig dersom det er vanskelig for beslutningstageren å ta innover seg konsekvensene av tiltaket, enten fordi conse-

6. Forsøkspersonene svarte på spørsmål og vurderte samtidig sannsynligheten for at svaret var riktig. Vanskelighetsgraden ble målt ved den faktiske feilprosenten. Hvis forsøkspersonene sa at noe f. eks. var riktig med 90% sannsynlighet, var den avtegnede sannsynligheten mindre enn 90%.
7. Gilovich (1993) refererer til en undersøkelse der 94% av amerikanske collegeprofessorer oppfattet seg selv som flinkere enn sin snittkollega.

8. La oss tenke oss at man kunne forutsi kriminalitet, uten usikkerhet. Det er stoff god science fiction er laget av. I en dyster fremtidsvisjon fremstiller Spielberg et. al. (2002) et samfunn som i 2054 **vurderer** å implementere et system som **perfekt** forutsier kriminalitet. Det kan være verdt å tenke gjennom hva slags samfunn gjentagelsesvurderinger leder mot.

kvensene er komplekse (f. eks. flerdimensjonale), eller uforståelige (hva er kostnadene ved en promilles økning i asbestkonsentrasjonen i inneklimate?). Under usikkerhet vil i standarddrammeverket verdiene av virkningene vektes med en sannsynlighet, og da har man en forventet-nytte formulering som i (1).

ANALYTIKERENS OPPGAVE

KN-analyser er en av de mest kontroversielle øvelser økonomer bedriver. Mange vil i utgangspunktet motsette seg å verdsette liv og av forskjellige årsaker mene at markedsløse goder kan være umulige å prise, se Arrow (1997) for noen av de vanligste innvendingene. Det er ulike metoder for å måle verdien av liv, og uansett valg av metode vil kvantifiseringen være problematisk. Vet man hvilken gruppe som utsettes for risikoen? Hvis man ikke vet det, gjør det egentlig problemet enklere? Skal man legge verdien av et statistisk liv til grunn, eller er en value-of-a-life-year-lost metode passende? Skal verdien fastsettes som den avtegner seg i arbeidsmarkedet á la Marin & Psacharopoulos (1982), i konsummarkedet á la Atkinson & Halvorsen (1990) , i intervjuer som f. eks Jones-Lee, Hammerton & Phillips (1985), eller er den ned-diskonterte verdien av tapt fremtidig arbeidsinntekt bedre, og i så fall, skal den forventede verdien legges til grunn, eller verdien av den tapte muligheten til arbeid? Hva med nyttetapet for de nærmeste? Hvordan bør disse verdiene vektes i forhold til de uskyldige innesperrede? Hva er den forventede ventetiden fra løslatelse til gjentatt drap? Bør nytten diskonteres over ventetiden? Med hvilken diskonteringsfaktor? Det synes ikke å være allmenn enighet blant økonomer om en foretrukket metode til å kvantifisere verdien av liv.

Analytikeren må på et eller annet tidspunkt legge noen premisser til grunn, og hvis ikke beslutningstageren kan slutte seg til premissene analysen springer fra, blir det vanskelig for beslutningstageren å vite om analysen besvarer spørsmålet som er stilt. Det er foruten en rimelig løsning, også en enkel løsning å overlate alle slike normative vurderinger til den instansen som har som jobb å løse dem, nemlig retten.

RISIKOPREFERANSER

Det har vist seg at KN-analytikere gjerne opererer med ulike nyttefunksjoner som slett ikke behøver å samsvare med sam-

funnets nyttefunksjon (Pollak, 1998). Men la oss tenke oss at rettspsykiateren var perfekt klar over samfunnets preferanser. Selv da er det ikke opplagt hvordan han skal tilordne utfallene passende verdier. Praktisk risikoregulering preges av inkonsistente risikoprofiler⁹ på tvers av reguleringsområder. Samfunnet bruker f. eks. store summer på å redusere relativt små risikoer. En studie av Office of Management of Budget (OMB, 1992) avslørte at ulike regulatoriske enheter i USA innførte reguleringer som sparte et statistisk liv til en kostnad som varierte fra 100000\$ for et påbud om bruk av sikkerhetssele til 653\$ millioner for et tilfelle av regulering av dikloropropan-nivået i drikkevann¹⁰.

En solid mengde forskning viser at en årsak til inkonsistente risikopreferanser kan komme av tilgjengelighetsskjevheter. I vårt tilfelle er det rimelig å tro at samfunnet har gjentagende drapsmenn friskere i minne og mer tilgjengelig enn den kontinuerlige urettferdigheten som rammer de uskyldige dømt. Combs og Slovic (1979) fant f. eks. at samtidig som dødsulykker er overrepresentert media i forhold til dødsfall etter sykdom, trodde folk at de to dødsårsakene var omtrent like sannsynlige. Den faktiske forskjellen var 15 til 1 i favør av sykdom. Det kan være riktig å ta hensyn til samfunnets ubegrunnede risikoaversjon, men det er ikke like opplagt i hvilken grad. En mulighet er å vekte opp samfunnets bekymring når usikkerheten rundt risikoestimatene øker. Usikkerhet rundt estimatene kan avtegne seg f. eks. dersom forskjellige eksperter er uenige. Et slikt signal om usikkerhet er atskillig lettere for retten å tolke enn å sette seg inn i en rekke ulike, og gjerne utilgjengelige og intrikate, analytiske metoder. I norske domstoler er det imidlertid tradisjon for at eksperten innkalles av retten og ikke, som f. eks. i England og USA, av aktoratet og forsvarer. Det er lett å kritisere det anglo-amerikanske systemet, men det kan i det minste kanalisere faglig uenighet som en proxy for usikkerhet.

VELFERDSKRITERIER

Det er et grunnleggende juridisk prinsipp at man ikke skal dømmes for forbrytelser man ikke har begått. Hvor store bør potensielle gevinster være før vi bryter med et så fundamentalt juridisk prinsipp? Det er vanskelig å vite hvilke velferdskriterier man kan legge til grunn. Det aller svakest og minst kontroversielle kriteriet fra velferdsteorien, Pareto-kriteriet, er opplagt umulig å tilfredsstill. Et samfunn

som praktiserer sannsynlighetsteoretiske betraktninger i straffeutmålingen vil finne det problematisk å argumentere for at det ikke krenker individets rettigheter til fordel for samfunnets beste. Det noe sterkere Kaldor-Hicks kriteriet vurderer en handling som ønskelig dersom de som tjener på handlingen er i stand til å kompensere de som taper på den. Det er dessverre umulig, selv i teorien, å kompensere de som taper når man ikke vet hvem de er. Sterkere velferdskriterier blir fort temmelig kontroversielle. Analytikeren har lite å bidra med til den normative vurderingen.

ALTERNATIV LØSNING 2

I vårt tilfelle er det en korrespondanse mellom å miste liv i form av ytterligere år i fengsel og å spare liv som kan gjøre oppgaven noe enklere. Kostnadene og gevinstene er hverken flerdimensjonale eller uforståelige, og allerede i noenlunde sammenlignbare enheter, selv om forholdet selvsagt ikke er én-til-én. Det er derfor mulig at man kan unngå å konvertere verdien av liv til én verdi. Det vil kunne være tilstrekkelig for retten dersom man formulerer avveiningen i raten av det impliserte antallet uskyldige dømt over skyldige frikjente, omringet av et passende konfidensintervall. Da vil kostnadene og gevinstene kommer til syne, retten få et mål på usikkerheten og KN-analysens funksjon i prinsippet være oppfylt. Analytikeren overlater imidlertid den vanskelige verdivurderingen til retten.

Når domstolen isolert vurderer usikkerheten, er oppgaven å foreta en riktig avveining av beskyttelsen samfunnet må kunne forvente mot kriminelle handlinger mot individets krav om rettsikkerhet. Med et mål på usikkerheten rundt punkttestimatet, får retten en idé om hvor tungt den rettspsykiatriske vurderingen bør vektes i mengden av alle de forhold retten må vurdere. Et stort intervall gir et intuitivt og riktig signal om at den sakkyndige uttalelsen bør vektes ned i den samlede vurderingen.

MARKEDSSKEPSIS

Lazear (1998) argumenterer for at økonomiske metoder har en fortreffelig evne til å behandle samfunnsvitenskapelige problemer generelt og viser til en serie heldige anvendelser innenfor bl. a. sosiologi og demografi. Når økonomi ekspanderer utover sine tradisjonelle kjerneområder og inn på andre samfunnsvitenskapelige territorier, er gjerne samfunnsvitere fra krenkede disipliner raskt fremme med merkelappen “økonomisk imperialism”. Ingen tilsvarende merkelapp finnes derimot når andre samfunnsvitenskaper bedriver tradisjonell økonomisk analyse. Hvis man kaller den

rettspsykiatriske uttalelsen for det den er, nemlig en KN-analyse, kan man muligens trekke på den sunne (?) skepsisen mot den allestedsnærværende markedstankegangen. Analysen kan da lettere fylle sin rettmessig mindreverdige funksjon.

6. KONKLUSJON

Rettspsykiatrien er ikke i stand til å imøtekomme de svært sterke kravene samfunnet stiller til prediksjonene deres. Det er det to grunner til. Oppgaven er umulig gitt feiltoleransen samfunnet ser ut til å ha og rettspsykiaterne benytter metoder som medfører at de antagelig gjør feil de kunne ha unngått. Man får derfor en ineffektiv vurdering av risikoen. Kliniske prediksjoner har historisk vært underlegne statistiske, og de statistiske metodene vi har for prediksjon av kriminell adferd, har vist lite tilfredstillende resultater. Retten ser ut til å støtte seg på en kompetanse som ikke eksisterer. Vi kan antagelig redusere risikoen for både gjentagelse og justismord ved å avvikle praksisen med kliniske sannsynlighetsvurderinger.

Verbale sannsynlighetsutsagn er upresise. Det gjør det uungåelig for psykiaterne å overta rettens dømmende funksjon og det tåkelegger samtidig viktige etiske spørsmål. Problemet kan unngås dersom rettspsykiateren heller legger frem et punkttestimat. Punkttestimatet bør omringes av et konfidensintervall, slik at retten kan danne seg en oppfatning av hvor informativ den sakkyndige uttalelsen er. Men dersom retten ble klar over usikkerheten rundt et slikt punkttestimat, vil den antagelig anse prediksjonene som irrelevante. Høy usikkerhet over det forventede intervallet leder dessuten til at punkttestimatet varierer minimalt fra sak til sak, i praksis får retten én sannsynlighet å forholde seg til i alle saker, som den enten synes er for høy eller for lav. Det er en avveining den trenger å gjøre en gang. I såfall kan man trygt avvikle gjentagelsesvurderingene. Det blir vanskelig å unngå økonomens favorittkonklusjon: praksisen med sannsynlighetsvurderinger av gjentagelsesfaren gir, selv om den er velment, opphav til flere problemer enn den løser.

REFERANSER:

Arrow (1997): “Invaluable Goods”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, 757-765

Ashenfelter, Ashmore & Lalonde (1995): “Bordeaux Wine Vintage Quality and the Weather”, *Chance*, Vol. 8 No. 4, 7-14.

Atkinson & Halvorsen (1990): “The Valuation of Risks to Life: Evidence from the Market of Automobiles”, *The Review of Economics & Statistics*, Vol 71, 133-136.

9. Altså at de avtegnede risikopreferansene bryter med forventet-nytte teori.

10. Undersøkelsen viste også høyere utgifter per sparte statistiske liv, helt opp mot 5,7\$ milliarder, som antagelig reflekterer at den pre-regulerte risikoen praktisk talt var null.

Breyer (1993): “Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation”, Harvard University Press.

Bryant & Norman (1980): “Expressions of Probability: Words & Numbers”, *The New England Journal of Medicine*, Vol. 302, nr. 411, 14. februar.

Camerer (1995): “Individual Decisionmaking” i Nagel & Roth (Red.) “Handbook of Experimental Economics”, Princeton University Press.

Camerer & Johnson (1991): “The Process-Performance Paradox: How can experts know so much and predict so poorly”, i Ericsson & Smith “Towards a general theory of expertise: Prospects and limits”, Cambridge Press.

Garb (1989): “Clinical Judgment, Clinical Training, and Professional Experience”, *Psychological Bulletin*, 105, 387-396.

Combs & Slovic (1979): “Causes of death: Biased Newspaper Coverage and biased Judgments”, *Journalism Quarterly*, Vol. 56, 837-843.

Connolly (1987): “Decision Theory. Reasonable Doubt, and the Utility of Erroneous Acquittals”, *Law and Human Behaviour*, Vol. 11, 101-112.

Dawes & Corrigan (1974): “Linear models in Decisionmaking”, *Psychological Bulletin*, Vol. 81, 95-106.

Dawes, Faust & Meehl (1989): “Clinical vs. Actuarial Judgment”, *Science*, Vol. 243, 1668-74.

Faust & Ziskin (1988): “The Expert Witness in Psychology and Psychiatry”, *Science*, Vol. 241, 31-35.

Fischhoff (1982): “Debiasing” i Kahneman, Slovic & Tversky (Red.) “Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases”.

Gilovich (1993): “How We Know What Isn't So: The Fallibility of Human Reason in Everyday Life”, Free Press.

Goldberg (1965): “Diagnosticians versus Diagnostic Signs: The Diagnosis of Psychosis versus Neurosis from the MMPI”, *Psychological Monographs* 79, 9 nr 602.

Grove, Zald, Lebow, Snitz & Nelson (2000): “Clinical vs. mechanical prediction: A Meta-Analysis”, *Psychological Assesment*, 12, 19-30.

Jones-Lee, Hammerton & Philips (1985): “The Value of Safety: Results of a National Sample Survey”, *The Economic Journal*, Vol. 95, 49-72.

Kahneman & Tversky (1973): “On the Psychology of Prediction”, *Psychological Review*, 1973, Vol. 80, 237-251.

Kahneman & Tversky (1981): “The Framing of Decisions and the Psychology of Choice”, *Science*, Vol. 211, 453-458.

Kahneman & Tversky(1982): “Evidential Impact of Base Rates”, i Kahneman, Slovic & Tversky (red.) “Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases”.

Kahneman & Tversky (2001): “Choices, Values, Frames”, Cambridge University Press.

Kaye & Kohler (1991): “Can Jurors Understand Probabilistic Evidence?”, *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 154, s. 75-81.

Koehler, Brenner & Griffin (2002): The Calibration of Expert Judgment: Heuristics and Biases Beyond the Laboratory”, i Gilovich, Griffin & Kahneman (Red.) “Heuristics and Biases; The Psychology of Intuitive Judgment”, Cambridge University Press.

Lazear (1999): “Economic Imperialism”, NBER Working Paper 7300.

Lichtenstein, Fischhoff & Phillips (1982). “Calibration of Probabilities: The State of the Art to 1980”, i Kahneman, Slovic & Tversky (Red.) “Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases”.

Marin & Psacharopoulos (1982): “The Reward for Risk in the Labor Market: Evidence from the United Kingdom and a Reconciliation with other Studies”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 90, s. 827-853.

Meehl (1954): “Clinical vs. Statistical Prediction: A theoretical analysis and a review of the evidence”, University of Minnesota Press.

Oskamp (1965): “Overconfidence in Case-Study Judgments”, i Kahneman, Slovic & Tversky (Red) “Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases”.

OMB (1992): Regulatory Program of the United States Government, April 1 1991 – March 31 1992.

Pollak (1998): “Imagined Risks and Cost-Benefit Analysis”, *American Economic Review*, Vol. 80, 376-380.

Salop (1987): “Evaluating Uncertain Evidence with Sir Thomas Bayes: A Note for Teachers”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 1, 155-159.

Sawyer (1966): “Measurement and Prediction, Clinical and Statistical”, *Psychological Bulletin*, Vol. 66, 178-200.

Spielberg (2002): “Minority Report”, 20th Century Fox.

Tribe (1971): “Trial By Mathematics: Precision and Ritual in the Legal Process”, *Harvard Law Review*, Vol. 84, 1329-1393.



CARL ANDREAS CLAUSSEN
Seniorrådgiver i Pengepolitisk avdeling i Norges Bank

SIGRID HYNNE
Førstekonsulent i Nærings- og Handelsdepartementet

ØISTEIN RØISLAND
Assisterende direktør i Pengepolitisk avdeling i Norges Bank

Hva sier økonomisk teori om sammensetningen av pengepolitiske komiteer?*

Hva er den optimale sammensetningen av en pengepolitisk komité? I denne artikkelen drøfter vi dette spørsmålet ved hjelp av en enkel modell. Vi viser hvordan en demokratisk forankret pengepolitikk kan sikres ved at sentralbanken gis et presist mål som er bestemt i demokratiske organ. Når sentralbanken er gitt et presist mål for pengepolitikken, blir rentebeslutningene i første rekke basert på faglig skjønn og analyse. For at den pengepolitiske komiteen da skal treffe best mulige rentebeslutninger, er det viktig at de enkelte medlemmers vurderingsfeil er minst mulig korrelert. En måte å bidra til lav korrelasjon på, kan være å sørge for at medlemmene har ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse. Vurderingsfeilene til medlemmene vil da delvis oppveie hverandre.

‘A camel is a horse designed by a committee’

SIR ALEC ISSIGONIS
(mannen bak mini-Morrisen)

1. INNLEDNING

I de fleste sentralbanker blir renten fastsatt av en pengepolitisk komité. I Norge er Norges Banks hovedstyre den pengepolitiske komité. Komiteen består av sentralbanksjefen, visesentralbanksjefen og 5 eksterne medlemmer.

Tidligere ble de eksterne hovedstyremedlemmene oppnevnt av Regjeringen etter forslag fra stortingsgruppene til de politiske partiene på Stortinget. Fra 2003 vil nye medlemmer bli vurdert uavhengig av partibakgrunn og oppnevnes av Regjeringen uten noen formelle innstillende organer.

Ifølge Regjeringen vil denne endringen bedre bidra til å sikre en god sammensetning av hovedstyret (se Finansdepartementet 2003, s 19-20).

Hva er den optimale sammensetningen av en pengepolitisk komité? I denne artikkelen drøfter vi dette spørsmålet ved hjelp av et enkelt teoretisk rammeverk. Rammeverket er inspirert av en liten men voksende teoretisk og empirisk basert litteratur om sammensetningen av pengepolitiske komiteer.

* Takk til Aanund Hylland, Jan E. Qvigstad, Fredrik Wulfsberg, seminar deltakere i Norges Bank og NUPI og tidsskriftets fagkonsulent. Alle synspunkter og konklusjoner i artikkelen er forfatternes egne og kan ikke tilskrives Norges Bank som institusjon.

Artikkelen er organisert på følgende måte. I avsnitt 2 gir vi en kortfattet oversikt over viktige trekk ved sammensetningen av de pengepolitiske komiteene i enkelte OECD-land. Vi beskriver det teoretiske rammeverket i avsnitt 3. I avsnitt 4 drøfter vi sammensetningen av pengepolitiske komiteer når mandatet for pengepolitikken er upresist formulert. I avsnitt 5 ser vi nærmere på den optimale sammensetningen av den pengepolitiske komiteen når det er usikkerhet omkring den økonomiske utviklingen og virkningen av pengepolitikken. Vi oppsummerer hovedkonklusjonene i avsnitt 5.

2. INTERNASJONAL PRAKSIS I ORGANISERINGEN AV RENTEBSLUTNINGEN

Tabell 1 oppsummerer beslutningssystemet for pengepolitikken i ti utvalgte OECD-land. I ni av landene fattes de pengepolitiske beslutningene av en komité. Unntaket er New Zealand, hvor den pengepolitiske beslutningsmyndigheten formelt ligger hos sentralbanksjefen. Fry mfl. (1999) finner at nesten alle sentralbankene i et utvalg av 77 land har komitébeslutninger.

Komitéstørrelsen varierer fra 3 i Sveits til 18 i Den europeiske sentralbanken (ESB). De mindre landene med inflasjonsstyring har komitéstørrelse omtrent som i Norge.

Av landene i tabell 1, fattes rentebeslutningen i praksis med votering i Storbritannia, Sverige, Japan, og USA. I de andre landene i tabellen fattes beslutningene vanligvis ved at medlemmene kommer fram til enighet om nivået på styringsrenten (konsensusbeslutninger).

Alle landene med votering offentliggjør møtereferater hvor stemmegivningen til hvert enkelt medlem framgår. De andre landene offentliggjør ikke møtereferater, men flere har pressekonferanser, pressemeldinger eller lignende hvor de viktigste momentene bak beslutningene forklares.

Et annet skille mellom sentralbanker er hvorvidt det stilles krav om at komitémedlemmene må ha inngående økonomisk kompetanse. I Japan og for ESB stilles det slike krav eksplisitt i sentralbankloven. I Japan heter det at komitémedlemmene skal velges ”from among those with academic expertise or experience including experts on the eco-

nomy or finance”(The Bank of Japan Law 1997, artikkel 23). I ESB heter om medlemmene i direksjonen at de har ”professionel erfaring i monetære forhold eller i bankvæsen” (Protokoll om statutten for ESB (dansk versjon), artikkel 11). I USA stilles det i praksis slike kvalifikasjonskrav, uten at de er eksplisitt nedfelt i lov.

Noen av landene tabell 1 har komiteer hvor flere av medlemmene er eksterne. Eksterne medlemmer deltar ikke i den daglige virksomheten i sentralbanken, men arbeider i flere tilfeller på fulltid med pengepolitikk. I andre land er den pengepolitiske komiteen svært involvert i det løpende arbeidet i sentralbanken – ofte også med andre saker en pengepolitiske. Et annet skille går på heltid/deltid. Norge og Australia er de eneste landene med eksterne medlemmer som kun arbeider med pengepolitikk på deltid.

3. FORMELT RAMMEVERK

For å lette den videre drøftingen er det nyttig å ta utgangspunkt i et formelt rammeverk. Vårt rammeverk er inspirert av Gerlach-Kristen (2003a).

Vi antar at pengepolitikken skal bidra til stabil inflasjon og stabilitet i realøkonomien. Styringsrenten er det eneste virkemiddelet i pengepolitikken. Med ett virkemiddel og to mål må det foretas en avveining mellom målene. Avveiningen kan formaliseres i en såkalt tapsfunksjon hvor π er inflasjonens avvik fra inflasjonsmålet (inflasjonsgapet), og y er forskjellen mellom faktisk og trendmessig produksjon (produksjonsgapet):

$$(1) \qquad L = 1/2 \left(\pi^2 + \lambda y^2 \right)$$

Parameteren $\lambda \geq 0$ representerer avveiningen mellom de to målene. Desto større λ , desto mer vekt legges på produksjonen. Dersom $\lambda = 0$, legges det bare vekt på inflasjonen. Hvis $\lambda = 1$ legges like stor vekt på å nå inflasjonsmålet og å unngå avvik fra trendmessig produksjon. Siden leddene i tapsfunksjonen er kvadrerte, legges like stor vekt på positive og negative avvik, og marginalkostnaden ved avvik er økende med avvikets størrelse.

Renten (r) påvirker både π og y .¹ Sammenhengen mellom renten og π og y kaller vi transmisjonsmekanismen for pengepolitikken.

TABELL 1. BESLUTNINGSSYSTEMER FOR PENGEPOLITIKKEN

Land/ Sentralbank	Mål for pengepolitikken	Antall medl. ¹ Kvalifikasjonskrav ²	Beslutningsregel (praksis)	Oppnevning ³	Interne/eksterne ³	Offentliggjøring av møtereferater
Storbritannia	Eksplisitt inflasjonsmål	Komité (9) Ekspert	Flertall	2 interne oppnevnes av sentralbanksjefen. 4 eksterne oppnevnes av regjeringen etter anbefaling fra bankens styre. Sentralbanksjef og 2 visesentralbanksjefer oppnevnes av regjeringen.	Interne/ eksterne (heltid)	Offentlig referat fra møtene. Synspunktene er anonymisert, men stemmegivningen er offentlig.
Sverige	Eksplisitt inflasjonsmål	Komité (6) Ekspert	Flertall	Oppnevnes av sentralbankens råd (fullmektigene) som i sin tur oppnevnes av Riksdagen.	Interne (heltid)	Offentlig referat fra møtene. Synspunktene er anonymisert, men stemmegivningen er offentlig.
Canada	Eksplisitt inflasjonsmål	Komité (6) Ekspert	Konsensus	Oppnevnes av sentralbankens styre som i sin tur oppnevnes av finansdepartementet. Sentral og l. visesentralbanksjef sitter også i bankens styre og utnevnes av regjeringen.	Interne (heltid)	Ikke offentlig
Australia	Eksplisitt inflasjonsmål	Komité (9)	Konsensus	Oppnevnes av finansdepartementet etter innstilling fra regjeringen.	Interne/ eksterne (heltid/deltid)	Ikke offentlig
Norge	Eksplisitt inflasjonsmål	Komité (7) (ekspert)	Konsensus	Oppnevnes av regjeringen etter tilråding fra Finansdepartementet.	Interne/ Eksterne	Ikke offentlig ⁴
Sveits	Inflasjonsmål	Komité (3) Ekspert	Konsensus	Oppnevnes av regjeringen etter anbefaling fra sentralbankens råd (Bank Council) som i sin tur er oppnevnt av sentralbanken og regjeringen.	Interne (heltid)	Ikke offentlig
New Zealand	Eksplisitt inflasjonsmål	Sentralbanksjefen	-	Oppnevnes av finansministeren etter anbefaling fra styret i sentralbanken (Board of Directors).	Interne (heltid)	-
Euroland	Prisstabilitet	Komité (18) Ekspert	Konsensus	Felles overenskomst mellom medlemslandene, på grunnlag av innstilling fra EU-rådet (Direksjonen). Sentralbanksjefene oppnevnes etter prosedyrene i hvert enkelt euroland.	Interne/ eksterne (heltid/deltid)	Offentlig referat fra møtene (etter 30 år). Synspunktene er anonymisert. Ikke offentlig stemmegivning.
Japan	Prisstabilitet	Komité (9) Ekspert	Flertall	Oppnevnes av regjeringen med godkjenning fra parlamentet.	Interne/ eksterne (heltid)	Offentlig referat fra møtene. Synspunktene er anonymisert, men stemmegivningen er offentlig.
USA	Prisstabilitet Sysselsetting Moderate langsiktige renter	Komité (12) Ekspert	Flertall	7 medlemmer oppnevnes av Presidenten med godkjenning fra Senatet. De regionale presidentene i Fed oppnevnes av hvert sitt regionale styre (Board of Directors).	Interne/ eksterne (heltid/deltid)	Offentlig referat fra møtene. Synspunktene er anonymisert, men stemmegivningen er offentlig.

1. Antall medlemmer står i parentes.

2. Ekspert: Inngående kunnskap i økonomi og/eller finans.

3. Eksterne: Medlemmer som ikke deltar i den daglige virksomheten i sentralbanken. I Storbritannia sitter de 4 eksterne medlemmer på fulltid i banken, men de har eget sekretariat, og er ikke direkte involvert i bankens daglige virksomhet. Alle medlemmene i direksjonen i Sveriges Riksbank sitter også på heltid, men har ikke eget sekretariat og har i tillegg oppgaver utover det å treffe pengepolitiske beslutninger. De fem regionale presidenter i Board of Governors (BoG) (USA), og sentralbanksjefene i eurolandene defineres som eksterne i den pengepolitiske komiteen i den europeiske sentralbanken (ESB). Disse medlemmene har egne staber og deltar ikke i den løpende virksomheten i BoG og ESB

4. Hva hovedstyret la særlig vekt på offentliggjøres like i etterkant av rentemøtene.

5. Hvis ikke annet er nevnt gjelder samme oppnevningsprosedyre for sentral- og visesentralbanksjef som for de øvrige medlemmene.

Kilder: Fracasso, mfl. (2003), Hynne (2003) og sentralbankenes hjemmesider. Vi tar forbehold om at enkelte opplysninger kan være oversett eller feilolket.

Vi vil kun se på tapsfunksjonen i en periode. Det er selv-sagt en sterk forenkling siden en god pengepolitikk tar hensyn til utviklingen over flere perioder, samtidig som det ofte tar tid før endringer i renten påvirker økonomien. Det er imidlertid tilstrekkelig for analysen i denne artikkelen å se på en periode.

Den renten som minimerer tapet L vil avhenge av størrelsen på λ og forståelsen av både den økonomiske situasjonen og transmisjonsmekanismen. I det følgende vil vi kalle pengepolitikken demokratisk forankret dersom den tilsvarer den pengepolitikken som blir utfallet av en politikk hvor λ er fastsatt i en demokratisk prosess, for eksempel ved avstemming i parlamentet. La λ^d være resultatet av en slik avstemming. En optimal rente minimerer L gitt at (i) forståelsen av den økonomiske situasjonen og transmisjonsmekanismen er riktig², og (ii) $\lambda = \lambda^d$. I det følgende vil vi bruke r^* som symbol for den optimale renten.

Vi antar at de pengepolitiske beslutninger i sentralbanken fattes i en pengepolitisk komité. Komiteen har $n > 0$ medlemmer. Renterådet fra hvert medlem er r_i , $i = 1, 2, \dots, n$.

Vi skiller mellom det vi kan kalle preferanseusikkerhet og økonomisk usikkerhet. Det er preferanseusikkerhet når sentralbanken ikke er tildelt en eksplisitt λ , dvs. når målet for pengepolitikken er upresist formulert. Det er økonomisk usikkerhet når medlemmene av den pengepolitiske komiteen ikke fullt ut kjenner den økonomiske situasjonen (for eksempel produksjonsgapets størrelse) og/eller transmisjonsmekanismen for pengepolitikken.

4. SAMMENSETNING AV DEN PENGEPOLITISKE KOMITÉ VED PREFERANSEUSIKKERHET

I praksis vil det som regel være en viss grad av preferanseusikkerhet. Det har blant annet sammenheng med at det kan være vanskelig for et parlament å spesifisere målet for pengepolitikken helt presist. Det er ikke vanlig at myndighetene tallfester avveiningen som sentralbanken skal legge til grunn i en λ (Qvigstad og Røisland 2000, Blinder 1998).

I dette underavsnittet antar vi at det kun er preferanseusikkerhet. Med et upresist mål for pengepolitikken må den pengepolitiske komiteen i fellesskap komme fram til den λ som skal legges til grunn for de pengepolitiske beslutning-

ene, eller medlemmene kan ha hver sin λ som de legger til grunn for hvert sitt renteråd. Dersom medlemmene legger hver sin λ til grunn, vil en politisk sett representativ pengepolitisk komité kunne bidra til demokratisk forankring av pengepolitikken (den samlede pengepolitiske beslutningen i komiteen blir lik r^*). Rent formelt kan dette vises ved følgende eksempel:

Anta at det er avstemming om renten i parlamentet, og at det ikke er økonomisk usikkerhet. Representantene i parlamentet legger (1) til grunn for sitt renteråd, men de kan ha forskjellig λ og vil derfor ha forskjellig r_i . Anta nå at vi stiller representantene opp på en rekke, rangert etter representantenes foretrukne rente. Ved avstemming om hva renten skal være, vil utfallet være renten foretrukket av representanten som står i midten (medianen)³. Vi kan kalle denne representantens λ for λ^m . En avstemming om hvilken λ som skal legges til grunn for de pengepolitiske beslutningene ville på tilsvarende måte gitt λ^m . Følgelig er $\lambda^m = \lambda^d$. Ved å gi den pengepolitiske komiteen en politisk sett representativ sammensetning slik at median-renterådet følger av å minimere (1) med $\lambda = \lambda^d$, blir pengepolitikken lik den som ville bli resultatet av avstemming i parlamentet, og pengepolitikken er dermed demokratisk forankret.

Isolert sett kan hensynet til demokratisk forankring tale for at den pengepolitiske komiteen bør settes sammen slik at den er representativ politisk sett. Blant annet viser Alesina og Tabellini (2003) dette⁴. Det er imidlertid også demokratiske argumenter for ikke å ha for stor politisk representasjon i sentralbanken selv om målsetningen (tapsfunksjonen) ikke lar seg definere presist. Et viktig argument er knyttet til eksistensen av såkalte tidskonsistensproblemer i pengepolitikken. Dette er problemer som skyldes at politikere har motstridende preferanser: På den ene siden ønsker de stabilitet på lang sikt, men samtidig har de preferanser knyttet til kortsiktige forhold i økonomien som kan komme i konflikt med dette langsiktige målet. Det kan i mange situasjoner være vanskelig for politikere å treffe avgjørelser som er upopulære på kort sikt, men som bidrar til å nå det langsiktige målet. For eksempel vil renteøkninger ofte være upopulære, men kan være nødvendige for å oppnå en stabil økonomisk utvikling på sikt. En løsning på dette problemet er å gi sentralbanken en viss grad av uavhengighet i virkemiddelbruken, men samtidig gi den et mål som er i sam-

svar med politikernes (befolkningens) langsiktige preferanser (Hylland 2000). Også Alesina og Tabellini (2003) finner at beslutningene bør fattes av byråkrater dersom det er tidskonsistensproblemer.

Den riktige avveiningen mellom disse to hensynene er ikke opplagt. I tillegg må en ta hensyn til at det i praksis vil være økonomisk usikkerhet. Det stiller nye krav til komité-sammensetningen.

5. SAMMENSETNING AV PENGEPOLITISKE KOMITEER VED ØKONOMISK USIKKERHET

I dette avsnittet ser vi på sammensetningen av pengepolitiske komiteer når det kun er økonomisk usikkerhet.

Vi vil først utlede et matematisk uttrykk for det forventede tapet som følger av at komiteen kan gjøre feilvurderinger. I den påfølgende drøftingen vil vi ta utgangspunkt i dette uttrykket.

Forventet kostnad ved avvik fra optimal rente
Vi antar her at den pengepolitiske komiteen fatter sine beslutninger ved konsensus. Vi antar videre at alle medlemmer har lik innflytelse. Som vist av Neilson og Winter (2002) er en konsensusbeslutning da lik gjennomsnittet av de individulle renteforslag. Gjennomsnittlig renteforslag er gitt ved

$$\bar{r} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n r_i$$

Dersom $\bar{r} \neq r^*$ vil det gi et ekstratap lik $L(\bar{r}) - L(r^*)$. Det forventede ekstratapet er følgelig $E[L(\bar{r}) - L(r^*)]$. Størrelsen på dette vil avhenge av komité-sammensetningen.

Vi antar at hvert komitémedlems prefererte rente er summen av den optimale renten (r^*) og en individuell vurderingsfeil (ε_i):⁵

$$r_i = r^* + \varepsilon_i, \quad \varepsilon_i \sim (0, \sigma_i^2)$$

5. Dersom vi tar utgangspunkt i relasjonene i note 1 kan vi la medlemmenes observasjon av u og v være gitt ved $u^* = u + \varepsilon^u$, og $v^* = v + \varepsilon^v$. Innsetting i uttrykket for r^* som følger av førsteordensbetingelsen for minimering av L gir at $\varepsilon_i \equiv \frac{1}{\alpha^2 \lambda + \beta^2} (\lambda \alpha \varepsilon_i^u + \beta \varepsilon_i^v)$.
6. Dette følger av en Taylor-approximasjon rundt minimumstapet:
 $L(r) = L(r^*) + L'(r^*)(r - r^*) + \frac{1}{2} L''(r^*)(r - r^*)^2 = L(r^*) + \frac{1}{2} L''(r^*)(r - r^*)^2$, hvor $L'(r^*) = 0$ følger av førsteordensbetingelsen.

7.
$$E[(\bar{r} - r^*)^2] = \frac{1}{n^2} \sum_{i=1}^n \sigma_i^2 + 2 \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n \text{cov}(\varepsilon_i, \varepsilon_j)$$

Vi antar at den individuelle vurderingsfeilen har forventning null og varians σ_i^2 . At vurderingsfeilen har forventning null betyr at individene ikke systematisk setter renten for høyt eller for lavt.

Variansen til vurderingsfeilen kan oppfattes som et mål på medlemmenes økonomiske kompetanse. Et medlem med høy kompetanse vil forventningsmessig ha mindre vurderingsfeil enn et medlem med lav kompetanse.

Det kan vises at det forventede ekstratapet ved at komiteen gjør vurderingsfeil er proporsjonalt med $E(r - r^*)^2$.⁶ Vi får derfor følgende uttrykk for den forventede kostnaden ved komiteens samlede vurderingsfeil⁷:

$$(2) \quad E[(\bar{r} - r^*)^2] = \frac{1}{n^2} \left\{ \sum_{i=1}^n \sigma_i^2 + 2 \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n \text{cov}(\varepsilon_i, \varepsilon_j) \right\}$$

Dette uttrykket vil danne grunnlaget for den videre drøftingen.

Komitémedlemmene stemmer uavhengig av hverandre
Vi vil først se på det tilfellet der komitémedlemmene ikke lar seg påvirke av hverandre. Denne stiliserte situasjonen kan tolkes som en situasjon der medlemmene ikke snakker sammen og stemmer anonymt. Eventuelle gevinster ved komitébeslutninger vil dermed ikke ha sammenheng med at medlemmene lærer av hverandre. Vi kommer tilbake til en situasjon med læring i neste underavsnitt.

Av (2) ser vi at dersom alle komitémedlemmene er like kompetente ($\sigma_i^2 = \sigma_i^2$, $i = 1, 2, \dots, n$), og det ikke er korrelasjon i vurderingsfeilen ($\text{cov}(\varepsilon_i, \varepsilon_j) = 0$ for $i \neq j$, $i, j = 1, 2, \dots, n$), så avtar variansen i vurderingsfeilen med antall medlemmer i komiteen. Dermed treffer komiteer bedre beslutninger enn like kompetente medlemmer hver for seg. Det har sammenheng med at enkeltmedlemmenes vurderingsfeil tenderer å utjevne hverandre når komiteen blir stor.

2. Med lineære relasjoner som i note 1 betyr (i) at α , β , u og v er kjent.
3. Dette følger av medianvelgerteoremet som her er oppfylt i p.g.a. $L'' > 0$ (note 1).
4. Deres modell er mer generell og tar ikke for seg pengepolitikk spesielt.

Dette resultatet er beslektet med 'Condorcets jury-teorem'. På 1700-tallet viste Marquis de Condorcet matematisk at dersom hvert jurymedlem hadde mer en 50 prosent sannsynlighet for å dømme "riktig" og medlemmene vurderte skyld uavhengig av hverandre, ville en jury med flere personer gjøre færre feil i skyldspørsmål enn enkelt-dommere ⁸.

Siden variansen i komiteens samlede vurderingsfeil går mot null når antall medlemmer går mot uendelig, kan det se ut som om at det er en fordel at den pengepolitiske komiteen er så stor som mulig. I prinsippet kunne en tenke seg en pengepolitisk komité bestående av noen hundre kvalifiserte økonomer som jevnlig foretok en avstemning om renten.

I praksis er imidlertid de pengepolitiske komiteene av begrenset størrelse. En grunn til dette kan være at det er store økonomiske kostnader og mange praktiske problemer forbundet med å ha en stor komité. En annen grunn er at læring internt i komiteen blir vanskeligere når komiteen er stor. En tredje grunn kan være at enkeltmedlemmene vil ta mindre ansvar når komiteen er stor. Hvert medlem får mindre innflytelse og det blir vanskeligere for utenforstående å kontrollere enkeltmedlemmenes innsats når komiteen har mange medlemmer. I modellen vil dette være det samme som at σ^2 øker.

Som ventet bidrar høy kompetanse, målt ved lav σ^2 , isolert sett til et bedre resultat. Et viktig spørsmål er imidlertid om de mindre kompetente medlemmene i den pengepolitiske komiteen bør delta i beslutningen eller ikke.

La variansen i vurderingsfeilen til et mindre kompetent medlem være ω ganger så stor som variansen til de resterende medlemmene. Dette mindre kompetente medlemmet bør allikevel delta i rentebeslutningen dersom ⁹.

$$\omega < \frac{2n-1}{n-1}$$

Dermed ser vi at jo større komiteen er, jo mer restriktiv bør en være med å la medlemmer med lav kompetanse påvirke rentebeslutningen. Det vil imidlertid alltid være fornuftig å la det mindre kompetente medlemmet delta dersom dette medlemmet har mindre enn dobbelt så stor varians i sine vurderingsfeil som de opprinnelige medlemmene.

Gerlach-Kristen (2003a) finner tilsvarende resultater. Det kan også vises at det å la det mest kompetente medlemmet bestemme renten alene gir dårligere resultat enn komitébeslutninger dersom kompetansegapet mellom medlemmene ikke er for stort (se Hynne 2003 og Gerlach-Kristen 2003a). Intuisjonen er at selv et meget kompetent medlem gjør vurderingsfeil. Ved å være flere vil vurderingsfeilene delvis utjevne hverandre.

Det kan vises at dersom en kunne vekte de ulike stemmene ville det være gunstig at medlemmer med høy kompetanse har høyere vekt enn de med mindre kompetanse. Det vil imidlertid ikke være slik at det mest kompetente medlemmet burde bestemme renten alene. Med andre ord bør medlemmer med lavere kompetanse ha en strengt positiv vekt (se Hynne 2003 og Gerlach-Kristen 2003a). Det vil i praksis være vanskelig å ha offisiell vekting av stemmene etter medlemmenes kompetanse.

I praksis vil komitémedlemmene ha felles informasjonsgrunnlag og bruker noenlunde like "modeller" for å analysere økonomien slik at medlemmene har en tendens til å gjøre samme type vurderingsfeil. Det betyr at det er positiv korrelasjon i vurderingsfeilen ($\text{cov}(\varepsilon_i, \varepsilon_j) > 0$) selv om de ikke snakker sammen. Vi ser av (2) at positiv korrelasjon isolert sett bidrar til dårligere rentebeslutninger. I ekstremtilfellet der alle medlemmer tenker helt likt og dermed har perfekt korrelerte vurderingsfeil, vil komitébeslutninger være identisk med enmannsbeslutninger (så lenge alle har samme kompetanse). Det er derfor en fordel å ha lav, og helst negativ, korrelasjon mellom medlemmenes vurderingsfeil.

En måte å bidra til lav korrelasjon på, kan være å sørge for at medlemmene har ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse. Et medlem som tenderer å gjøre relativt store vurderingsfeil kan likevel bidra positivt til rentebeslutningen dersom dennes vurderingsfeil har lav korrelasjon med de øvrige medlemmenes vurderingsfeil.

Komitémedlemmene påvirker hverandre

Vi har så langt antatt at medlemmenes kompetanse og korrelasjon i stemmegivningen er eksogen, og ikke påvirkes av at de sitter i en pengepolitisk komité og kan kommunisere og lære av hverandre. Vi vil her lempe på denne forutsetningen.

Diskusjon og utveksling av informasjon internt i komiteen kan føre til at medlemmene lærer av hverandre og øker sin kompetanse slik at enkeltmedlemmenes σ^2 går ned. Det gir isolert sett bedre pengepolitiske beslutninger. Samtidig er det en fare for at korrelasjonen i vurderingsfeilen øker når komitémedlemmene snakker sammen. Dermed bør den pengepolitiske komiteen få medlemmer som lytter til hverandre og dermed øker sin kompetanse uten at det i for stor grad fører til at de gjør like vurderinger. Men de bør altså ikke bli så påvirket at det i praksis er den mest kompetente som bestemmer. Gerlach-Kristen (2003b) viser innenfor en teoretisk modell at diskusjon mellom komitémedlemmene kan være nyttig.

Eksperimentundersøkelser tyder på at den samlede effekten av at komitémedlemmene kommuniserer er gunstig for kvaliteten på beslutningene. Blinder og Morgan (2000) og Lombardelli mfl. (2002) har utført eksperimenter blant et utvalg økonomistudenter, som ble bedt om å sette en styringsrente i hver av flere perioder. Renten skulle settes slik at arbeidsledigheten/BNP og inflasjonen i minst mulig grad skulle avvike fra bestemte mål. Alle deltakerne fikk samme informasjon, men deler av den underliggende modellen og størrelsen på ulike økonomiske sjokk var ukjente. I begge eksperimentene traff grupper signifikant bedre pengepolitiske beslutninger enn gjennomsnittet av enkeltindivider. Lombardelli et al. fant at hele 2/3 av forskjellen mellom optimal politikk og politikken truffet av enkeltindivider ble eliminert når beslutningene ble fattet av en gruppe.

Irving Janis' (1972) undersøkelser illustrerer farene ved gruppebeslutninger. Janis studerte en rekke utenrikspolitiske avgjørelser i USA fra 1940. I de tilfellene hvor det ble truffet dårlige avgjørelser, var beslutningsprosessen preget av at

- Beslutningene ble fattet i en svært sammensveist gruppe. Medlemmer med avvikende syn ble satt under stort press.
- Gruppen utviklet en illusjon om enstemmighet og at de hadde rett. Dette førte til at gruppen ble uvillig til å vurdere andre alternativer.
- Gruppen satte negative stereotyper på utenforstående som var uenig i gruppens syn.
- Gruppen var som regel dominert av en svært retningsgivende leder.

Som eksempler på dette nevnte Janis avgjørelsen om å invadere Cuba i 1961 (Grisebukta) og bombingene av Nord-Vietnam i 1965.

6. KONKLUSJON OG AVSLUTNING

I denne artikkelen har vi gått gjennom noen sentrale resultater fra økonomisk teori om optimal sammensetningen av pengepolitiske komiteer. Pengepolitiske komiteer fatter normalt rentebeslutninger under usikkerhet. Vi har skilt mellom preferanseusikkerhet og økonomisk usikkerhet. Den økonomiske usikkerheten handler om hvordan økonomien virker, hvor stort er gjennomslaget fra renten på den samlede etterspørselen er osv. Preferanseusikkerheten handler om hvilken pengepolitikk som generelt gir en økonomisk utvikling som er mest i overensstemmelse med det den "representative" innbygger ønsker.

For å treffe best mulige beslutninger må usikkerheten minimeres. Preferanseusikkerheten kan minimeres ved at befolkningen, for eksempel via et parlament, gir sentralbanken et klart mål for pengepolitikken. Alternativt kan de pengepolitiske beslutningene fattes av et demokratisk sett representativt organ. I teorien gir begge løsningene samme resultat. I praksis kan det være vanskelig å spesifisere målet så presist at en unngår all preferanseusikkerhet. En demokratisk representativ komité kan på sin side være problematisk dersom det er tidsinkonsistensproblemer i politikken.

Den økonomiske usikkerheten reduseres med best mulig økonomisk kompetanse. En komité vil tendere å treffe bedre beslutninger enn enkeltpersoner fordi de ulike medlemmenes vurderingsfeil delvis utligner hverandre. Jo lavere korrelasjon mellom medlemmenes vurderingsfeil, desto mer blir vurderingsfeilene utlignet. Det trekker i retning av å la komiteen bestå av eksperter som har noe ulik erfaringsbakgrunn og faglig ståsted. Det kan være store gevinster ved en åpen og fri diskusjon internt i komiteen.

En rekke relevante spørsmål er ikke drøftet i denne artikkelen. Vi har her ikke gått inn på spørsmål vedrørende interne versus eksterne medlemmer av komiteen, jf beskrivelsen av internasjonal praksis i avsnitt 2. Hvor stor andel eksterne medlemmer en skal ha, om disse bør være i komiteen på hel- eller deltid og om de skal ha tilgang på et uavhengig sekretariat, er forhold som kan ha betydning for rentebeslutningen. Høy kompetanse og lav korrelasjon i vurderingsfeil bør, i følge den teoretiske diskusjonen ovenfor, være viktige retningslinjer for slike institusjonelle beslutninger.

Vi har ikke drøftet prinsippal-agent-problemer som kan oppstå fordi det kan være vanskelig å etterprøve om komiteen

8. Se Shapley og Grofman (1984) for mer om jury-teoremet.

9. Fortsatt forutsatt at $\sigma_i^2 = \sigma$, $\forall i$ og $\text{cov}(\varepsilon_i, \varepsilon_j) = 0$. Utrengningene er vist i Hynne (2003).

følger sitt tildelte mandat eller om de yter tilstrekkelig innsats. Hvis det er stor fare for at det kan skje, kan det legges føringer på komitésammensetningen selv om slike problemer til en viss grad kan reduseres for eksempel ved offentlige referat fra møtene i den pengepolitiske komiteen.

Mange andre politikkbeslutninger enn de pengepolitiske fattes under usikkerhet. Konklusjonene fra den økonomiske teorien om pengepolitiske beslutninger er derfor relevante også for en rekke andre politikkområder. Dette gjelder de normative konklusjonene om optimal komité-sammensetning, men også forklaringen på hvorfor det ikke nødvendigvis er udemokratisk å delegere politiske beslutninger til politisk sett uavhengige organ. Selv om artikkelen fokuserer på pengepolitiske komiteer, er resultatene under økonomisk usikkerhet også relevante for den interne staben i sentralbanker. For at analysene og rådene fra staben skal være best mulig, er det ikke bare viktig med høy kompetanse i staben, men også å etablere insentiver som motvirker tendenser til at de som arbeider i staben tenker for likt.

REFERANSER:

Alesina, A. og G. Tabellini (2003): “Bureaucrats or Politicians?” IGER working paper no. 238, June.

Blinder, A., S. og J. Morgan (2000): “Are two heads better than one? An experimental analysis of group vs. individual decisionmaking”, NBER Working Paper 7909.

Finansdepartementet (2003): Ot.prp. nr. 81 (2002-2003), Om lov om endringer i sentralbankloven og finansieringsvirksomhetsloven og om opphevelse av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven, <http://www.odin.dep.no/fin/norsk/publ/otprp/>

Fracasso, A., H. Genberg og C. Wyplosz (2003): “How do Central Banks Write? An Evaluation of Inflation Reports by Inflation Targeting Central Banks.” Geneva Reports on the World Economy Special Report no.2. <http://www.cepr.org/pubs/books/CEPR/booklist.asp?cvno=P161>

Fry, M., D. Julius, L. Mahadeva, S. Roger og G. Sterne (1999): Monetary Policy frameworks in a global context, Bank of England.

Gerlach-Kristen, P. (2003a): “Monetary policy committees and interest rate setting”, kommer i *European Economic Review*.

Gerlach-Kristen, Petra (2003b): “Monetary policy committees and the benefits of deliberations”, mimeo, Universitetet i Basel.

Hylland, A. (2000): “Er uavhengig sentralbank udemokratisk?” I Perspektiver på pengepolitikken. J. F. Qvigstad og Øistein Røisland (red). Gyldendal Akademisk.

Hynne, S. (2003): “Hvem bør sette renten? Sammensetningen av pengepolitiske komiteer i teori og praksis.” Hovedoppgave, sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

Janis, I. (1972): Victims of groupthink, Boston: Houghton Mifflin.

Lombardelli, C., J. Proudman og J. Talbot (2002): “Committees versus individuals: An experimental analysis of monetary policy decision-making”, Bank of England Working Paper 165.

Neilson, W.S. og H. Winter (2002): “Consensus and Jury Deliberation”, Private Enterprise Research Center, Texas A&M University Working Papers no 0221.

Qvigstad, J. F. og Ø. Røisland (2000): “Hva er så spesielt med pengepolitikken?”. I Perspektiver på pengepolitikken. J. F. Qvigstad og Ø. Røisland (red). Gyldendal Akademisk.

Shapley, L. og B. Grofman (1984): “Optimizing group judgmental accuracy in the presence of interdependencies”, *Public Choice*, 43, 329-343.



Seniorrådgivar/rådgivar til Konkurransopolitisk avdeling, Reguleringsreformseksjonen.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har eit overordna ansvar for konkurransopolitikken. Konkurransopolitikken inngår som ein viktig del av grunnlaget for verdiskapinga i norsk økonomi, og har som formål å sørje for effektiv bruk av samfunnet sine ressursar ved å leggje til rette for verksam konkurranse. Konkurransopolitisk avdeling står for departementet sitt arbeid med konkurransespørsmål, har etatsansvaret for Konkurransetilsynet, ansvaret for konkurranselova og konkurransereglane i EØS-avtalen, og ansvar for internasjonale spørsmål på konkurranseområdet i samband med EU/EØS, OECD og WTO. Regjeringa har utarbeidd ein handlingsplan for styrking av konkurransopolitikken som bl.a. inneber ein omfattande gjennomgang av konkurranseavgrensande offentlege reguleringar.

Oppfølging av handlingsplanen er ein viktig del av avdelinga sitt arbeid. Avdelinga er organisert i ein økonomisk seksjon, ein juridisk seksjon og ein reguleringsreformseksjon. Stillinga vil primært bli knytt til arbeidet med oppfølginga av Regjeringas handlingsplan for styrking av konkurransopolitikken, med særleg vekt på regelgjennomgang og tiltak for å leggje til rette for at offentleg verksemd blir organisert på ein måte som fremjar konkurranse. Arbeidet vil gi god innsikt i offentleg forvaltning, faglege utfordringar innan konkurransefeltet og høve til internasjonalt samarbeid på det konkurransopolitiske området. Stillinga vil innebere arbeid på tvers av organisasjonsgrenser og opp mot andre departement.

For stillinga blir det kravd utdanning innan samfunnsøkonomi på universitetsnivå eller tilsvarende, samt relevant praksis. Søkjarar må kunne dokumentere høg fagleg kompetanse og innsikt i konkurransopolitikk og reguleringsteori. Det blir kravt god skriftleg og munnleg framstillingsevne, og gode analytiske evner. Aktuelle søkjarar må ha samarbeidsevne og trivast med ei teambasert arbeidsform.

AAD har inngått avtale om inkluderande arbeidsliv, og arbeidsforholda vil bli lagde til rette for medarbeidarar med nedsett funksjonsevne. Kvinner blir oppmoda om å søkje. Sjå www.aad.dep.no

Lønsssteg 55-70/46-60

Nærmare opplysningar ved prosjektleiar Gunnar Birkelund, tlf. 22 24 47 17 eller ekspedisjonssjef Jan A. Halvorsen, tlf. 22 24 47 84.

Søknader merkte "04KPA/01" sendast **innan 13. mai 2004** til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Konkurransopolitisk avdeling, Postboks 8004 Dep, 0030 Oslo.

Erling Barth, Kalle Moene og Michael Wallerstein:

Likhet under press

GYLDENDAL NORSK FORLAG, 2003

ANMELDT AV BJARNE STRØM, NTNU

Denne boken er utgitt som en del av maktutredningen og representerer et av de få bidragene fra økonomer til dette utredningsarbeidet. Boken er ambisiøs og tar opp et vanskelig og kompleks tema, nemlig virkemåten til og utfordringene for den skandinaviske velferdsmodellen. Ikke desto mindre er dette et tema som bør interessere alle økonomer, politikere og andre som er interessert i samfunns-spørsmål. Alle de tre forfatterne har i tidligere arbeider (hver for seg eller sammen) gitt viktige forskningsbidrag til økonomisk og statsvitenskapelig faglitteratur om institusjonenes betydning for inntektsfordeling og velferd. Som leser har en derfor store forventninger til denne boken. Forventningene innfris fullt ut. Jeg har sjelden sett så komplekse og vanskelige spørsmål bli behandlet på en så innsiktsfull, spennende og leservennlig måte innenfor et forholdsvis beskjedent antall sider. Forfatterne evner i stor grad å binde sammen og formidle viktige forskningsresultater innenfor politisk økonomi, arbeidsmarkedsøkonomi og økonomisk historie i en konsis og ryddig form.

Boken består av fire kapitler der innledningskapitlet (kapitel 1) både presenterer hovedproblemstillingene i boken og forfatternes svar. Perspektivet er utfordrende og flerfaglig: Hvorfor har de skandinaviske landene så jevn inntektsfordeling og hvor robuste er de mekanismene som genererer denne jevne inntektsfordelingen overfor indre og ytre press? Forfatternes måte å angripe disse problemstillingene er å spørre hvordan modellen

virker, og hvilke institusjoner som er viktige. Samtidig er perspektivet historisk og komparativt: Hvordan har inntektsfordeling og institusjoner utviklet seg fra mellomkrigstida og fram til i dag? Hvordan skiller de skandinaviske landene seg fra andre land når det gjelder inntektsfordeling, inntektsdannelse og velferd?

Forfatternes innovasjon er at de plasserer institusjonene i en politisk-økonomisk modell og viser hvordan en politisk likevekt med universelle velferdsordninger og ambisiøs politikk for inntektsutjevning etter skatt understøttes av et sentralisert system for lønnsdannelse.

Forfatternes svar presenteres allerede her på en klar og ryddig måte. Den skandinaviske modellen for inntektsfordeling hviler på to viktige institusjoner: Sentraliserte lønnsoppgjør og universelle ordninger for sosialforsikring og velferdstjenester. Begge disse ordningene er hver for seg behandlet i litteraturen. Men forfatternes innovasjon er at de plasserer institusjonene i en politisk-økonomisk modell og viser hvordan en politisk likevekt med universelle velferdsordninger og ambisiøs politikk for inntektsutjevning etter

skatt understøttes av et sentralisert system for lønnsdannelse. Det argumenteres for at denne politisk-økonomiske modellen kan forklare at de land som har den jevneste fordelingen av lønninger (Skandinavia) har også den mest ambisiøse inntektsfordelingspolitikken, mens land med store lønnsforskjeller (for eksempel USA) har en lite ambisiøs fordelingspolitikk. Robustheten til den skandinaviske modellen blir derfor et spørsmål om hvor robust det sentraliserte lønnsdanningssystemet er, og om den politiske likevekten som skapes ved kombinasjonen av sentraliserte lønnsoppgjør og universelle velferdsordninger er stabil og robust overfor ulike typer påvirkninger.

Etter dette innledningskapitlet gir forfatterne i kapitel 2 en presentasjon av det sentraliserte lønnsdanningssystemet. Personlig finner jeg kombinasjonen av (til dels helt nye) empiriske resultater og teoretiske diskusjoner av mekanismene for lønnsutjevning i sentraliserte lønssystemer tiltalende. Forfatterne skisserer den historiske framveksten av forhandlingsinstitusjonene med Hovedavtalen fra 1935 som et viktig vendepunkt i Norge. Forfatterne argumenterer for at sentraliseringen av lønnsforhandlingene førte til at konkurranseutsatt sektor ble lønnsledende og at lønnsforskjellene gradvis ble redusert. For å underbygge betydningen av skiftet i lønnsdanningsregime refereres det til de store forskjeller i inntekt pr. innbygger i Norge mellom regioner og by/land tidlig på 1930-tallet sammenlig-

net med etterkrigstida. Disse tallene gir imidlertid ikke bare uttrykk for forskjellene i lønninger, men sier kanskje vel så mye om store inntektsforskjeller mellom de som hadde og ikke hadde arbeid og den regionale fordelingen av den store gruppen selvstendige næringsdrivende (småbrukere, fiskere) med lave inntekter før krigen. Hvor stor betydning sentraliseringen av oppgjørene faktisk hadde på lønnsdannelsen kan derfor diskuteres. Bårdsen et. al (2003) er en av svært få studier av lønnsdannelse i mellomkrigstida. De estimerer lønnslikninger på norske industrisektordata og deres konklusjon er at den estimerte lønnslikningen for perioden 1927-39 er forbausende stabil og ligner mye på de lønnsrelasjoner som er estimert for etterkrigstida. For eksempel er den estimerte lønnsresponsen på ledighet svært lik den som er funnet for etterkrigsdata. Dette kan indikere at betydningen av oppgjørsform er overdrevet. Jeg tror likevel forfatternes konklusjon når det gjelder sammenhengen mellom sentralisering av forhandlingssystemet og lønnsutjevning i Norge i hovedsak kan være riktig, men skulle ønske å se en grundigere empirisk dokumentasjon av utviklingen i lønnsforskjeller i denne viktige og interessante perioden.

Forfatterne bruker ganske stor plass på å overbevise leserne om at det er en negativ sammenheng mellom lønnsforskjeller og sentralisering av lønnsoppgjør basert på sammenligning av ulike land slik figuren side 23 viser. Det henvises til regresjonsresultater som viser at overgang fra sentraliserte til bransjevis lønnsforhandling øker lønnsulikheten med 50% på lang sikt. Jeg ville foretrukket at forfatterne tok med en mer komplett beskrivelse av den regresjonsmodellen som ligger til grunn for dette (et par setninger i en fotnote om hvilke variable som inngår ville trolig vært tilstrekkelig). Personlig måtte jeg gå til primærartiklene av Wallerstein for å skjønne hvordan modellen ser ut. Modellformuleringen er særlig viktig når forskjeller på tvers av land er studieobjektet siden problemer med utelatte variable og simultanitet her vil

være spesielt påtrengende ved tolkningen av resultatene. Slike problemer burde derfor vært grundigere diskutert.

Etter dette kommer en teoretisk begrunnelse for sammenhengen mellom lønnsdanningsregime og lønnsfordeling. Noe av dette er velkjent fra tidligere arbeider, men det er innovativt at forfatterne viser så klart teoretisk at sentralisering og sammenpressing av lønninger faktisk kan være i arbeidsgivernes interesse.

Forfatternes hovedpoeng er at lønssammenpressingen som følger av de sentraliserte inntektsoppgjørene gir større oppslutning om universelle velferdsordninger.

Her utfordres etablerte forestillinger og tradisjonell retorikk på en spennende måte. At også arbeidsgiverne samlet faktisk kan tjene på dette er i utgangspunktet en plausibel forklaring på hvorfor forhandlingssystemet har vist seg svært så levedyktig i nesten 70 år i Norge. Sentralisert lønnsfastsettelse genererer også lønnsmoderasjon og mer lønnsfleksibilitet i makro enn et mer desentralisert regime. I diskusjonen om ”kreativ destruksjon” viser forfatterne at lik lønn for likt arbeid på tvers av bedrifter kan ha positiv effekt på den økonomiske veksten ved at bedrifter med lav produktivitet og liten lønnsevne nedlegges og arbeidskraften reallokkeres til høyproduktive bedrifter. Men positiv produktivitetseffekt fordrer at disse mekanismene faktisk tillates å virke ved at myndighetene avstår fra selektive støtteiltak til bedrifter og bransjer med problemer. I en økonomi som den norske med store oljeinntekter og lite press på offentlige finanser vil det sannsynligvis ekstra lett oppstå politiske koalisjoner som gir flertall for slike støttetiltak. Generelt synes jeg boken er for lite kritisk til egenskapene ved det sentraliserte lønssystemet. På den ene side er det verdifullt at for-

fatterne bretter ut betydningen av ulike eksternaliteter i arbeidsmarkedet, og så viser at dette kan tas hensyn til i et sentralisert oppgjørssystem. Men jeg synes problemene med manglende informasjon og insentiver til aktørene som generelt er påtrengende i slike sentraliserte opplegg er viet for liten plass.

Kapitel 3 diskuterer hvordan den politiske oppslutningen om universelle velferdsordninger bestemmes. Forfatternes hovedpoeng er at lønssammenpressingen som følger av de sentraliserte inntektsoppgjørene gir større oppslutning om universelle velferdsordninger. Det kan dermed etableres en politisk likevekt som innbærer generøse velferdsordninger som kommer hele befolkningen til gode, men som også bidrar til å løfte inntektene til de dårligst stilte. Et sentralt spørsmål er derfor hvorfor lønssammenpressing øker oppslutningen om velferdspolitik. Mekanismene her er åpenbart nokså komplekse. Utgangspunktet er at utformingen av velferdsordningene bestemmes ved flertallsbeslutninger der medianvelgerens ønske blir avgjørende. Argumentet er videre at velferdsordningene kan betraktes som alternativ til private forsikringsordninger mot uforskyldt inntektsbortfall. I motsetning til private ordninger vil offentlige sosialforsikringer normalt innebære et omfordelingselement. Når lønnsulikhetene reduseres for gitt gjennomsnittsinntekt øker medianvelgerens etterspørsel etter sosialforsikringer og dermed ekspanderes velferdsstaten. Selv om forfatterne gjør et iherdig forsøk på å forklare dette verbalt må jeg personlig innrømme at mekanismene fortsatt framstår litt uklare. Jeg savner kort sagt mer diskusjon av robustheten i sammenhengen mellom lønssammenpressing og oppslutning om velferdsordningene og en henvisning til hvor den fullstendige teoretiske modellen bak de teoretiske resonnementene er å finne. Uansett vil nok denne delen av boken framstå som den minst tilgjengelige og mest uklare for den jevne leser. Det gjør det også vanskeligere for leserne å kjøpe hele den økonomisk-politiske ”historien” som forfatterne åpen-

bart har stor tro på. Det er også en påfallende forskjell i håndtering av beslutningsprosessen for velferdsordningene og beslutningsprosessen i de sentraliserte lønnsforhandlingene. Mens fagforeningene i lønnsforhandlingssystemet framstår som toppstyrte enheter hvor vedtakene ikke forankres i en demokratisk beslutningsprosess, framstår beslutningsprosessen rundt velferdsordningene som svært så demokratisk. Det er mulig at dette er en riktig beskrivelse, men jeg synes uansett at denne sterke asymmetrien burde begrunnes og diskuteres nærmere.

I kapitel 4 går forfatterne løs på mulige problemer knyttet til den skandinaviske modellen og hvordan ytre og indre krefter kan ødelegge de gode resultatene som modellen kan levere. Her brukes forståelsen av arbeidsmarkedsinstitusjonene på en innsiktsfull og forfriskende måte til å slå hull på flere myter om effekten av globalisering og økt internasjonal kapitalmobilitet på den skandinaviske velferdsmodellen. For eksempel argumenteres det overbevisende for at økt kapitalmobilitet faktisk kan gjøre den sentraliserte lønnsforhandlingsmodellen mer tiltalende fordi den er godt egnet til å absorbere makroøkonomiske sjokk.

Det jeg først og fremst savner i denne delen av boken er en grundigere diskusjon av insentivproblemene knyttet til generøse velferdsordninger og styrings- og effektivitetsproblemene i produksjonen av velferdstjenestene. Assar Lindbeck har fremhevet hvordan generøse velferdsordninger som for eksempel sykelønnsordninger kan fungere godt i en periode på grunn av etablerte normer for ”riktig adferd”, men at disse normene over tid endres slik at generøsiteten leder til stadig flere perverteringer av individuell adferd, se for eksempel Lindbeck (1995). Dersom de negative effektene først og fremst virker via endringer i normene vil det ta lang tid før de synliggjøres og eventuelt verifiseres empirisk. Det kan dermed oppstå en negativ spiral, der velferdsordningene krever stadig større uttelling over offentlige budsjetter, mens

produktiviteten og den økonomiske veksten avtar. Etter en tid kan det da bli nødvendig med en omfattende reversering med store omstillingskostnader og politisk og sosial turbulens som resultat. Jeg synes at disse perspektivene burde vært viet større plass, spesielt fordi Norge har generøse velferdsordninger som foreløpig kan finansieres (”smøres”) med store oljeinntekter og insentivproblemene dermed tilsynelatende kan synes mindre presserende for velgere og politikere enn de faktisk er. Reverseringsproblemene kan da bli ekstra alvorlige her når oljeinntektene faller.

Her brukes forståelsen av arbeidsmarkedsinstitusjonene på en innsiktsfull og forfriskende måte til å slå hull på flere myter om effekten av globalisering og økt internasjonal kapitalmobilitet på den skandinaviske velferdsmodellen.

Mange betrakter svak sammenheng mellom ressursinnsats og produksjon og mangel på insentiver til effektivitet i kommuner og statlige institusjoner som produserer velferdstjenester som en av de virkelige store utfordringene for velferdsstaten. Det er synd at dette spørsmålet i så liten grad behandles i boken. Forfatterne tar imidlertid opp at etterspørselen etter mer individualiserte velferdstjenester øker når velstanden øker. På denne bakgrunn argumenterer de for at velferdsmodellen kan undermineres dersom den rikeste del av befolkningen kan kjøpe seg private alternativer (private skoler) slik at det oppstår en politisk likevekt der flertallet ønsker lavere bevilgninger til det offentlige tilbudet og den dårligst stilte del av befolkningen ender opp med et sterkt svekket tilbud. Jeg er enig i at dette er en mulig utvikling. Det er litt synd at

forfatterne ikke diskuterer hva som bør eller kan gjøres for å hindre dette som de fleste vil se på som lite ønskelig.

En mulighet er selvsagt å forby folk å benytte private alternativer eller på andre måter gjøre dem vanskelig tilgjengelig. Et annet og mindre drastisk alternativ som jeg personlig har mye mer sans for er å tilrettelegge for større valgfrihet for brukerne innenfor rammen av et offentlig finansiert system. I denne sammenheng kan opplegget med tilnærmet offentlig fullfinansiering av friskoler betraktes som en nødvendig reform nettopp for å hindre en uønsket privatisering av utdanningstjenestene. I tillegg kan slike opplegg også gi insentiver til effektiv ressursbruk i de offentlige skolene og dermed understøtte velferdsmodellen.

Selv om jeg har hatt noen kritiske kommentarer vil jeg gratulere forfatterne med et imponerende arbeid. Dette er en bok som alle med interesse for samfunns-spørsmål bør lese. Imidlertid er det synd at en så interessant og verdifull bok skjemmes av rene korrekturmessige feil. Ved min gjennomlesning fant jeg to artikler i teksten som ikke sto på referanselisten, og noen forfatternavn var feil skrevet. Boken hadde åpenbart hatt godt av en ekstra runde med korrekturlesing.

REFERANSER:

Bårdsen, G., J. T. Klovland og J. Doornik (2003): A European-type wage equation from an American-style labor market: Evidence from a panel of Norwegian manufacturing industries in the 1930's. Arbeidsnotat. Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU. <http://www.svt.ntnu.no/iso/Gunnar.Bardsen/papers/default.htm>

Lindbeck, A. (1995): Welfare state disincentives with endogenous habits and norms. *Scandinavian Journal of Economics* 97, 477-94.

INGEGERD OG ARNE SKAUGS FORSKNINGSFOND

Tidligere direktør i Statistisk sentralbyrå, Arne Skaug, og hans hustru, Ingegerd Skaug, har gitt en testamentarisk gave i form av et forskningsfond tilknyttet Statistisk sentralbyrå. Ifølge statuttene har fondet til formål å fremme økonomisk forskning, fortrinnsvis til studier av forhold og utvikling i Norge eller andre land som deltok i Det europeiske gjenreisningsprogram (1947-52).

Fondsmidler for 2004 kan gis til:

1. Stipend til samfunnsøkonomisk studieformål til yngre forsker, fortrinnsvis med avlagt dr.grad. eller som er i ferd med å avslutte et dr.gradsstudium. Det kan også gis bidrag til trykking av forskningsrapport.
2. Dekning av utgifter ved invitasjon av utenlandsk forsker til forskningsvirksomheten i Statistisk sentralbyrå, eventuelt i samarbeid med andre samfunnsøkonomiske forskningsmiljø.

Søknad om fondsmidler med begrunnelse og budsjett sendes senest

7.mai 2004 til:

Ingegerd og Arne Skaugs forskningsfond
Statistisk sentralbyrå
Forskningsavdelingen
Postboks 8131 Dep
0033 OSLO

Statutter og nærmere opplysninger fås ved henvendelse til:
Forskningsavdelingen,
tlf. 21 09 49 12.
E.post: ogv@ssb.no. Se også www.ssb.no/forskning

ANNONSE

FLYTTEPLANER?

Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet. Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelser.

Meld flytting per telefon: 22 31 79 90/Telefaks 22 31 79 91,
e-post: sekretariatet@samfunnsokonomene.no eller skriv til oss.

Navn: _____

Ab.nr./medl.nr.: _____

Ny adresse: _____

SAMFUNNSØKONOMENES FORENING Postboks 8872 Youngstorget • 0028 OSLO

ABONNEMENT

ABONNEMENTET LØPER TIL OPPSIGELSE FORELIGGER

VEILEDNING FOR BIDRAGSYTERE

1. Økonomisk Forum trykker artikler om aktuelle økonomifaglige emner, både av teoretisk og empirisk art. Temaet bør være av interesse for en bred leserkrets. Bidrag må ha en fremstillingsform som gjør innholdet tilgjengelig for økonomer uten spesialkompetanse på feltet.
2. Manuskripter deles inn i kategoriene artikkel, aktuell kommentar, debatt og bokanmeldelse. Bidrag i førstnevnte kategori sendes normalt til en ekstern fagkonsulent, i tillegg til vanlig redaksjonell behandling.
3. Manuskriptet sendes i elektronisk format til Samfunnsøkonomenes Forening, ved sekretariatet@samfunnsokonomene.no. Det kan også sendes direkte til en av redaktørene (se side 2). Det oppfordres til innsending av elektroniske manuskripter (fortrinnsvis i Word). Artikler bør ikke være lengre enn 20 A4-sider, dobbel linjeavstand, 12 pkt. skrift. Aktuelle kommentarer skal ikke overstige 12 sider av tilsvarende format. Debattinnlegg og bokanmeldelser bør normalt ikke være lengre enn 6 sider av samme format.
4. Artikler og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på max. 100 ord. Ingressen bør oppsummere artikkelens problemstilling og hovedkonklusjon.
5. Matematiske formler bør brukes i minst mulig grad. Unngå store, detaljerte tabeller.
6. Referanser skal ha samme form som i Norsk Økonomisk Tidsskrift (kopi av NØTs veiledning kan fåes hos SFs sekretariat).



**Medlems
Rådgiveren**

- er et betjeningskonsept spesielt utviklet for deg som er medlem, og som del av samarbeidsavtalen mellom din forening og DnB NOR-konsernet, med noen av sine leverandører: Den norske Bank, Postbanken, Vital Skade og Vital Forsikring (livsforsikring).

**Ringer du 04700
- får du vite mer**

Se også hjemmesiden til din forening under Medlemsrådgiveren.
www.medlemsradgiveren.no

Bank og forsikringstjenester levert av DnB NOR-konsernet

DnB NOR

B-BLAD

Retur: Samfunnsøkonomenes Forening
PB. 8872 Youngstorget
0028 OSLO

