

Elias Nosrati

Inntektsnivå og inntektsutvikling blant pensjonister og eldre





Inntektsnivå og inntektsutvikling blant pensjonister og eldre

I dette notatet er formålet å beskrive inntektsnivået og inntektsutviklingen blant pensjonister og eldre over tid. Notatet tar utgangspunkt i tre sentrale problemstillinger: Hvordan står det til med økonomien til pensjonister og eldre sammenlignet med resten av befolkningen? Hvilke ulikheter i inntektsnivå og kjøpekraftsutvikling finnes det blant pensjonister og eldre? Og hvordan påvirkes økonomiske forhold blant pensjonister og eldre av pensjonssystemets nåværende innretning?

Innhold

Forord	4
1 Innledning	5
2 Det norske pensjonssystemet	6
3 Inntektsnivå og inntektsfordeling	9
3.1 Data og metode	9
3.2 Resultater	9
3.3 Hvilke faktorer påvirker inntekts- og kjøpekraftsutviklingen til pensjonister og eldre?	14
Regulering av alderspensjon i folketrygden	15
Verdivurdering av fripoliser	16
Fordelingsmekanismer og kvalitet på pensjonsordninger.....	17
Minstepensjonister og minsteytelser over tid.....	19
Levealdersjustering.....	22
Verdien av velferdstjenester	23
4 Konkluderende diskusjon	25
5 Litteratur.....	26

Forord

Dette notatet utgjør en del av prosjektet «Levekår blant pensjonister og eldre» på oppdrag fra Pensjonistforbundet. Notatet beskriver inntektsnivået og inntektsutviklingen blant pensjonister og eldre over tid, og drøfter hvordan pensjonssystemets innretning kan påvirke denne målgruppens økonomiske forhold. Jeg ønsker å takke Tove Midtsundstad og Terje Olsen i Gruppen for Velferdsforskning (GVL) for gode og konstruktive kommentarer som kvalitetssikrere. Eventuelle feil eller svakheter er mitt ansvar alene. Takk også til Jon Lahlum og Sofie Steensnæs Engedal for korrekturlesing og grafisk utforming.

Elias Nosrati

Oslo, februar 2024

1 Innledning

I dette notatet er formålet å beskrive inntektsnivået og inntektsutviklingen blant pensjonister og eldre over tid. Notatet tar utgangspunkt i tre sentrale problemstillinger: Hvordan står det til med økonomien til pensjonister og eldre sammenlignet med resten av befolkningen? Hvilke ulikheter i inntektsnivå og kjøpekraftsutvikling finnes det blant pensjonister og eldre? Og hvordan påvirkes økonomiske forhold blant pensjonister og eldre av pensjonssystemets nåværende innretning?

I første del gis det en overordnet beskrivelse av pensjonssystemets grunnprinsipper og struktur. Grunnprinsippene inkluderer grunnsikring og standardsikring, og i tillegg sosial og økonomisk bærekraft. Strukturen omfatter tredelingen mellom folketrygden, arbeidsmarkedsbaserte pensjoner og individuell pensjonssparing.

I andre del brukes norske registerdata for å dele den eldre befolkningen – det vil si de som er 67 år eller eldre – inn i seks ulike inntektsgrupper. Disse defineres i forhold til medianinntekten i den arbeidsføre befolkningen. Deretter beskrives disse inntektsgruppene og deres utvikling over tid. Det legges spesiell vekt på hva som øker sannsynligheten for at man befinner seg nederst i inntektsfordelingen, altså hva som predikerer risiko for fattigdom blant pensjonister og eldre.

I tredje del drøftes ulike faktorer som påvirker inntekts- og kjøpekraftsutviklingen til pensjonister og eldre samt faktorer som bidrar til å styrke eller redusere tilhørende ulikheter. Her vektlegges blant annet reglene for regulering av alderspensjon, forskjeller mellom ulike pensjonsordninger, regler for levealdersjustering og nivået på minstestytelsene. I tillegg drøftes betydningen av offentlige velferdstjenester for inntektsulikhet og fattigdom blant pensjonister og eldre.

2 Det norske pensjonssystemet

Det norske pensjonssystemets grunnleggende formål er å gi både økonomisk og sosial trygghet til landets pensjonister og eldre.¹ Dette oppnås ved en kombinasjon av to sentrale elementer. Det første er *standardsikringen* i pensjonssystemet, som sørger for at alderspensjonen står i et antatt rimelig forhold til tidligere arbeidsinntekt. Det andre er *grunnsikringen*, som garanterer at arbeidsuføre mottar en minsteinntekt uavhengig av tidligere arbeidsinntekt eller pensjonsopptjening. Målet om *sosial bærekraft* tilsier at pensjonssystemet må innrettes slik at de tilhørende pensjonsordningene behandler alle grupper på en rimelig og rettferdig måte ved å ivareta samfunnets overordnede velferdspolitiske målsetninger. Samtidig tilsier målet om *økonomisk bærekraft* at systemet lar seg finansiere på lang sikt uten å nedprioritere andre viktige samfunnsoppgaver for staten. Blant annet må pensjonssystemet tilpasses slik at det fungerer i tråd med et vel fungerende arbeidsmarked og slik at hensyn kan tas til store demografiske endringer knyttet til befolkningens økende levealder og nye alderssammensetning.

I Norge blir den enkeltes pensjonsnivå i all hovedsak bestemt av opptjente rettigheter fra yrkeslivet, justert etter forventet levealder og regulert i samsvar med pris- og lønnsveksten. Pensjonssystemet som helhet består av tre komponenter: folketrygden, arbeidsmarkedsbaserte pensjoner og individuell pensjonssparing. Sistnevnte utgjør en begrenset del av pensjonssystemet, tilsvarende snaut 4 milliarder kroner i innbetaling og rundt 5 milliarder i utbetaling i 2021 (NOU, 2022: 7, s. 44). Brorparten av alderspensjoner i Norge kommer fra folketrygden. Inntektpensjonen i folketrygdens alderspensjon opptjenes årlig med en sats på 18,1 prosent av inntekten. Fra og med 1. januar 2022, har denne opptjeningen skjedd fra første krone og opp til et tak på 7,1 G.² Personer med lite eller ingen opptjening av alderspensjon er sikret en garantipensjon, forutsatt at man har minst 40 års trygdetid i Norge etter fylte 16 år, i tråd med prinsippet om grunnsikring.

Folketrygden gir en livsvarig utbetaling av alderspensjon, hvor utbetalingen justeres (kjønnsnøytralt) i takt med den forventede levealderen i befolkningen. Det legges til rette for fleksibelt uttak av alderspensjon fra fylte 62 år, og pensjonsnivået reguleres med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten under utbetaling (se under). I gammel alderspensjon, som gjaldt før pensjonsreformen i 2011, beregnes alderspensjonen etter besteårsregelen. Det vil si de 20 årene av yrkeskarrieren hvor man har størst pensjonsopptjening. Dette gir rett til full alderspensjon, forutsatt 40 års pensjonsopptjening av årlig inntekt på nivå med grunnbeløpet eller høyere.

I det nye systemet har man gått over til såkalt «alleårsopptjening». Det vil si at alle år i arbeid fra 13 til 75 år gir pensjonsopptjening. Formålet er å stimulere til lange yrkeskarrierer. Videre avkortet garantipensjonen med 80 prosent mot inntektpensjon. Inntil

¹ Denne delen gir kun en konsis innføring; for mer detaljerte analyser av pensjonssystemet, se blant annet Hippe og Midtsundstad (2016), Hippe og Pedersen (2019), Midtsundstad (2020), Midtsundstad m.fl. (2008), Veland og Hippe (2014).

² Grunnbeløpet (G) i folketrygden benyttes ved beregning av pensjoner fra folketrygden, og justeres hvert år i samsvar med lønnsveksten. Per 1. mai 2023 tilsvarer grunnbeløpet 118,620 kroner.

nylig ble garantipensjonen regulert i takt med lønnsvekst justert for effekten av levealderjusteringen. Fra 2022 har imidlertid garantipensjonen blitt underlagt de samme reguleringsreglene som andre pensjoner, altså gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten. Dette vil føre til at garantipensjonsnivået reduseres sammenlignet med lønnsnivået i samfunnet.

Alderspensjon fra folketrygden suppleres av arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger, inkludert tjenstepensjon og avtalefestet pensjon (AFP). Disse er innrettet slik at pensjonsutbetaling er en direkte funksjon av arbeidstakeres arbeidsinntekt. Tjenstepensjonsordningene har ikke noe minimumsnivå og medfører heller ikke nødvendigvis livsvarige utbetalinger. Loven om obligatorisk tjenstepensjon, som trådte i kraft i 2006, tilsier at alle arbeidsgivere i privat sektor nå må ha en tjenstepensjonsordning som sikrer opptjening av alderspensjon til de ansatte. Disse er typisk opprettet i livsforsikringselskap. Før 2006 var det bare offentlig ansatte og halvparten av de som jobbet i privat sektor som hadde rett til en slik tilleggspensjon. Før 2001 var de fleste tjenstepensjonsordninger såkalte ytelsesordninger, mens de fleste i dag har rett til en innskuddspensjon. Fra 2001 ble ytelsesordningene i alle virksomheter med skattefavisert tjenstepensjon underlagt regulering i henhold til lov om foretakspensjon. Ytelsesordninger innbefatter en pensjonsavtale («pensjonsplan») som sikrer på, uten å garantere, et gitt samlet pensjonsnivå, typisk tilsvarende en avtalt prosentandel av sluttlønnen. Innskuddsordninger, på sin side, er basert på årlig innskudd definert i pensjonsavtalen (normalt en prosentandel av lønn) og ble lovregulert etter lov om innskuddspensjon fra 2001. Minste innskuddsgrense er 2 prosent av lønn opp til 12 G og fra 2022 ble opptjening fra første krone obligatorisk. I 2014 ble det innført en tredje skattefavisert tjenstepensjonsordning i privat sektor, nemlig hybridordninger etter lov om tjenstepensjon. Slike ordninger kombinerer elementer fra både ytelses- og innskuddsordninger. Innskuddsordninger har nå flest aktive medlemmer (over 1,5 millioner arbeidstakere ved utgangen av 2021), men opptjente rettigheter i form av forsikringsforpliktelser domineres fremdeles av ytelsesordningene (NOU, 2022: 7, figur 3.1, s. 37; figur 6.2, s. 96).

Privat AFP er en tariffbasert pensjonsordning for ansatte i privat sektor. Den omfatter alle ansatte i tilsluttede virksomheter – inkludert uorganiserte – og ble fremforhandlet som en del av inntektsoppgjøret mellom partene i arbeidslivet i 1988. Fra 2011 ble privat AFP lagt om fra en tidligpensjonsordning med utbetaling over maksimalt fem år (62–67 år), til en ny ordning som utbetaler et nøytralt, livsvarig påslag til alderspensjonen fra folketrygden. Dette tilsvarer rundt 0,3 prosent av årlig pensjongivende inntekt i folketrygden opp til 7,1 G. I privat sektor dekker staten en tredjedel av utbetalt AFP, mens resten dekkes av medlemsbedriftene. Ved utgangen av 2021, var det litt over 100 000 personer som mottok AFP. Disse fikk til sammen utbetalt 6,9 milliarder kroner (NOU, 2022: 7, s. 39). AFP i offentlig sektor forblir enn så lenge en tidligpensjonsordning for de som ønsker å gå av med pensjon ved 62 år, men skal harmoniseres med privat AFP fra og med 2025.

Målet med pensjonsreformens har vært å oppnå et sosialt og økonomisk bærekraftig pensjonssystem ved å øke yrkesdeltakelsen. Pensjonssystemet har derfor blitt innrettet slik at det skal bli mer lønnsomt å stå lenger i arbeid. Virkemidlene for å oppnå dette har vært en ny opptjeningsmodell med alleårsopptjening (opptjening til inntektspensjon i

alle år for de i aldersgruppen 13–75), fleksibelt uttak fra 62 til 75 år og såkalt «nøytralt» utformede uttaksregler. Sistnevnte innebærer at samlet pensjonsutbetaling ikke påvirkes når pensjonen tas ut. Dette betyr at årlig pensjon øker jo senere den tas ut og *vice versa*. Alderspensjon og arbeidsinntekt kan nå også kombineres fritt uten at pensjonen avkortes. Videre innførte pensjonsreformen levealdersjustering. Dette innebærer at pensjon under opptjening og utbetaling reguleres i takt med økningen i den forventede levealderen i befolkningen.

Grunnprinsippene for reformen var

- a) at det skulle foreligge en nær sammenheng mellom livsinntekt og pensjonsnivå
- b) at alle år i arbeid skal gi pensjonsmessig uttelling
- c) at alle pensjonister skal sikres en garantipensjon
- d) at pensjonssystemet er robust overfor en aldrende befolkning med stigende forventet levealder
- e) at alderspensjoner skal reguleres gunstigere under opptjening (i samsvar med lønnsveksten i samfunnet) enn under uttak

De nye reglene har blitt faset inn gradvis og vil først gjelde fullt og helt for personer født i 1963 eller senere.

3 Inntektsnivå og inntektsfordeling

3.1 Data og metode

Jeg gir først en kort oversikt over kjøpekraftsutviklingen til pensjonister og eldre på aggregert nivå ved bruk av offentlig tilgjengelige tall. Deretter bruker jeg registerdata fra Statistisk Sentralbyrås (SSB) befolknings- og inntektsstatistikk for å studere inntektsutviklingen blant pensjonister og eldre mellom 2011 og 2020. Populasjonsutvalget avgrenses til individer som er 67 år eller eldre. I tråd med standarden i norsk statistikk, benytter jeg meg av disponibel personinntekt etter skatt. Dette omfatter en persons yrkesinntekter, kapitalinntekter og skattepliktige og skattefrie overføringer i løpet av et kalenderår. I tillegg tar jeg hensyn til forskjeller i inntekt som gjenspeiler forskjeller i husholdningers sammensetning. Her forutsettes det at utgiftene til en husholdning med to voksne vil være 50 prosent høyere enn i en husholdning med én person. Dette betyr at en husholdning med to personer trenger 50 prosent høyere inntekt enn en enslig for å ha samme inntekt per forbruksenhet.

For å studere variasjon i inntekt blant pensjonister og eldre, deler jeg utvalget inn i seks inntektsgrupper. Disse gruppene defineres etter avstanden mellom deres inntekt og medianinntekten i den arbeidsføre populasjonen, altså de som er mellom 16 og 66 år og som ikke er i utdanning. Dette gjør at jeg kan se på økonomiske forhold blant pensjonister og eldre sammenlignet med resten av befolkningen. Med en gruppeinndeling som baserer seg på avstand fra en referanseinntekt (i dette tilfellet medianen), vil jeg kunne se om de ulike gruppene blir større eller mindre over tid. Gruppene er definert som følger:

- Gruppe A: minst 200 prosent av medianinntekten.
- Gruppe B: mellom 125 og 200 prosent av medianinntekten.
- Gruppe C: mellom 100 og 125 prosent av medianinntekten.
- Gruppe D: mellom 75 og 100 prosent av medianinntekten.
- Gruppe E: mellom 60 og 75 prosent av medianinntekten.
- Gruppe F: under 60 prosent av medianinntekten.

Den nederste inntektsgruppen – gruppe F – betegnes som en *lavinntektsgruppe*. Et inntektsnivå som tilsvarer 60 prosent eller mindre av medianinntekten i befolkningen, etter skatt og per forbruksenhet, blir ofte brukt som en indikator på relativ fattigdom. Det vil si økonomiske forhold som er dårligere enn det som anses som vanlig eller nødvendig i det samfunnet en lever i. Sannsynligheten for å befinne seg i inntektsgruppe F vil derfor kunne si noe om fattigdomsrisiko blant pensjonister og eldre.

3.2 Resultater

Mellom 2010 og 2020 økte kjøpekraften i den eldre befolkningen mer enn for den yngre befolkningen, målt i realvekst i disponibel medianinntekt. Dette skyldes blant annet økt yrkesaktivitet for personer mellom 62 og 66 år og økt pensjonsopptjening for de over 66. Den største veksten finner man i den nederste og i den øverste inntektsdesilen. Veksten var sterkest mellom 2010 og 2015, og så avtar den frem til 2020. Med unntak av

2022 og særlig 2023 – hvor anslaget på pris- og lønnsveksten har vært høy og etterregulering har gitt økt kompensasjon for tidligere trygdeoppgjør – har man sett lav eller negativ vekst i realverdien til løpende pensjoner de siste årene. Mellom 2011 og 2021 lå reallønnsveksten på 0,8 prosent årlig, mens tilsvarende tall for pensjoner var på 0,1 prosent. Mellom 2015 og 2021 var de tilsvarende tallene henholdsvis 0,3 og -0,5 prosent (NOU, 2022: 7, tabell 10.3, s. 239). Alderspensjon utover minstenivået har imidlertid økt mindre enn lønningene i alle tiårsperioder etter 1970: Siden folketrygden ble opprettet og frem til 2010, økte lønningene med 114 prosent, mens alderspensjon utover minstenivået økte med 64 prosent. Siden 2010 har lønningene økt med nesten 12 prosent, mens alderspensjon utover minstenivået har økt med 3,4 prosent (*ibid*).

Disse overordnede trendene sier imidlertid lite om kjøpekraften til ulike delgrupper av populasjonen i dag. I Pensjonsutvalgets utredning blir det ansett som en styrke dersom nye analyser av levekår blant pensjonister og eldre ser på fordelingen av husholdsinntekt per forbruksenhet og forankrer målingen av fattigdom i et anslag på medianinntekten blant befolkningen som helhet (*ibid*: 99). I følgende analyse gjøres nettopp dette basert på registerdata fra SSB.

I figur 1 ser vi fordelingen av disponibel inntekt blant pensjonister og eldre i 2020, for både menn og kvinner. De fleste har en årsinntekt etter skatt på mellom 300 000 og 400 000 kroner. Et større antall kvinner har imidlertid et lavere inntektsnivå enn dette sammenlignet med menn.

Tabell 1 gir deskriptiv statistikk for de seks inntektsgruppene i årene 2011, 2015 og 2020. Her deles pensjonistbefolkningen inn i seks inntektsgrupper basert på avstanden mellom deres inntekt og medianinntekten i den arbeidsføre befolkningen – altså de som er i aldersgruppen 16 til 66 år og som ikke er i utdanning. Vi ser at de fleste pensjonister og eldre befinner seg i midten av inntektsfordelingen, med litt under 300 000 personer i inntektsgruppe D i 2020. Medianinntekten for denne gruppen lå på rundt 362 000 kroner i samme år. Ellers befinner de fleste seg enten i gruppe C eller i gruppe E. Videre ser vi at medianalderen er betydelig høyere jo lenger ned i inntektsfordelingen man kommer. Den høyeste medianalderen finner vi i den nederste inntektsgruppen – gruppe F – selv om medianalderen har gått noe ned i denne gruppen og noe opp i de andre inntektsgruppene mellom 2011 og 2020. Dette er ikke overraskende, i og med at det er større sannsynlighet for at de yngre aldersgruppene står i arbeid. Litt under én av tre personer i inntektsgruppe A mottar yrkesinntekter sammenlignet med 0,6 prosent i inntektsgruppe F (tall ikke vist her). Hvis vi kun ser på de som har null yrkesinntekt, er aldersforskjellen mellom den øverste og nederste inntektsgruppen fortsatt stor – fra 73 år i gruppe A til 81 år i gruppe F.

I figur 2 følges inntektsgruppesammensetningen blant pensjonister og eldre for hvert år mellom 2011 og 2020. Her er også gruppe A den gruppen med høyest inntekten, mens gruppe F er gruppen med den laveste inntekten (under 60 prosent av medianinntekten). Figur 2 viser at rundt 70 prosent av kvinner og rundt 60 prosent av menn har en disponibel inntekt som ligger på eller under medianinntekten til den arbeidsføre befolkningen i 2020. Det vil si at rundt 30 prosent av kvinnene har en inntekt som ligger over medianinntekten, mens tilsvarende andel for menn er på rundt 40 prosent. Samtidig har kvinner

en vesentlig høyere andel i den nederste inntektsgruppen (rundt 17 prosent i gruppe F i 2020), selv om denne andelen har krympet noe mellom 2011 og 2020. En veldig liten andel befinner seg i den øverste inntektsgruppen, selv om andelen er noe større blant menn (rundt 3 prosent i 2020).

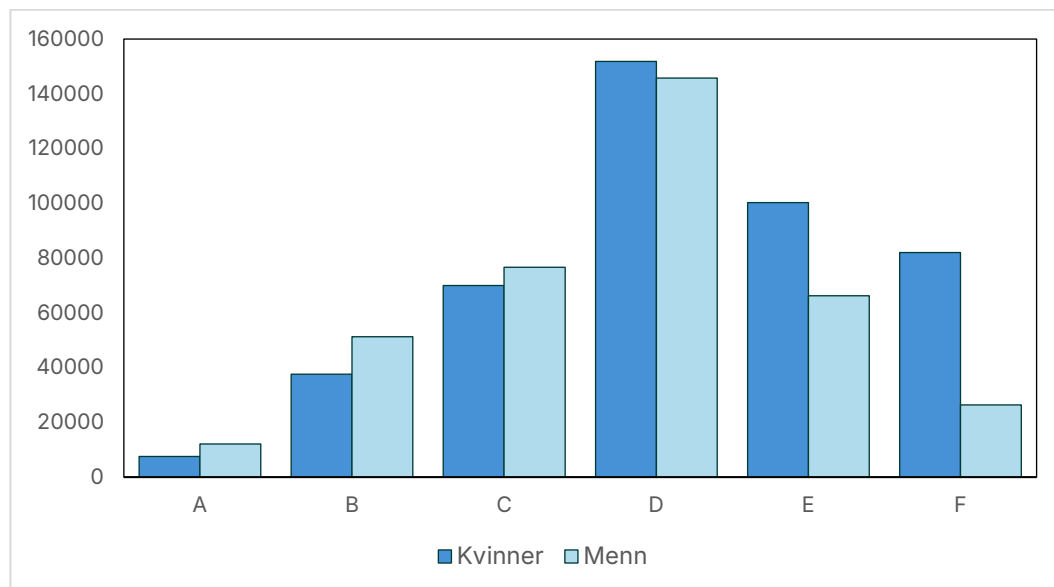
Hvilke inntektskilder har de ulike inntektsgruppene? Tabell 2 viser inntektssammensetningen fra ulike inntektskilder for de seks inntektsgruppene i 2020, ekskludert de som har yrkesinntekter. Kapitalinntekter omfatter renteinntekter, aksjeutbytte, realisasjonsgevinster og andre kapitalinntekter i løpet av kalenderåret. De tilsvarende tallene viser kapitalinntekter som gjennomsnittlig andel av den totale inntekten i hver inntektsgruppe. Overføringer viser til alle skattepliktige og skattefrie overføringer i løpet av kalenderåret, inkludert alderspensjon fra folketrygden, tjenestepensjoner og AFP. Her viser også tallene til overføringer som gjennomsnittlig andel av den totale inntekten. De to siste kolonnene, derimot, viser inntekt fra tjenestepensjon og AFP som andel av totale overføringer. Dette vil som regel si som andel av pensjonsinntekten. Vi ser at kapitalinntekter utgjør en betydelig inntektskilde i den øverste inntektsgruppen, men dette har svært lite å si nederst i inntektsfordelingen. Offentlige overføringer, derimot, utgjør en større andel av totalinntekten jo lenger ned i inntektsfordelingen man befinner seg. Nesten all inntekt kommer fra overføringer nederst i fordelingen, sammenlignet med litt over to tredjedeler i inntektsgruppe A. Av disse overføringene, utgjør tjenestepensjon en større komponent øverst i inntektsfordelingen, mens AFP utgjør en liten andel for de fleste, selv om andelen er lavest jo mindre inntekt man har.

Tabell 3 viser en rekke lineære sannsynlighetsmodeller, hvor utfallet er sannsynligheten for at man befinner seg i den nederste inntektsgruppen, altså inntektsgruppe F. Alle modellene ekskluderer de som har yrkesinntekter, og alle estimater er statistisk signifikante. Modell 1 ser på samvariasjonen mellom utfallet og alder, kjønn og en binær utdanningsvariabel som indikerer om man har høyere utdanning. Sannsynligheten for å havne i inntektsgruppe F øker med 1 prosent for hvert år man blir eldre, mens menn med høyere utdanning har en betydelig redusert fattigdomsrisiko. Modell 2 tilføyer kapitalinntekter som andel av den totale inntekten. Denne variabelen er standardisert og tilsvarende estimat viser dermed endringen i utfallet per standardavvik i kapitalinntekter. Resultatet viser, som ventet, at høyere kapitalinntekter reduserer sannsynligheten for lavinntekt. Modell 3 introduserer overføringer som andel av den totale inntekten (også standardisert). De som har en større andel overføringer har høyere sannsynlighet for å befinne seg i inntektsgruppe F, slik vi også så i tabell 2. Modell 4 og 5 kjører samme analyse, men med henholdsvis tjenestepensjon og AFP som andel av overføringer (standardisert). Begge pensjonsordningene reduserer sannsynligheten for at man befinner seg i den nederste inntektsgruppen, spesielt tjenestepensjonene. Dette er ikke overraskende, spesielt gitt variasjonen i kvaliteten på tjenestepensjoner. Dette kommer vi tilbake til. Koeffisienten for utdanning faller betydelig når man justerer for tjenestepensjonsandelen, noe som tyder på at mesteparten av effekten av utdanning på utfallet går via kvaliteten på tjenestepensjonsordningen.

Disse resultatene kan forenkles ved å se på et par hypotetiske eksempelpensjonister. Vi tar utgangspunkt i de statistiske modellene i tabell 3. Dersom du er en kvinne på 75 år uten høyere utdanning og AFP, hvor overføringer er den aller viktigste inntektskilden og

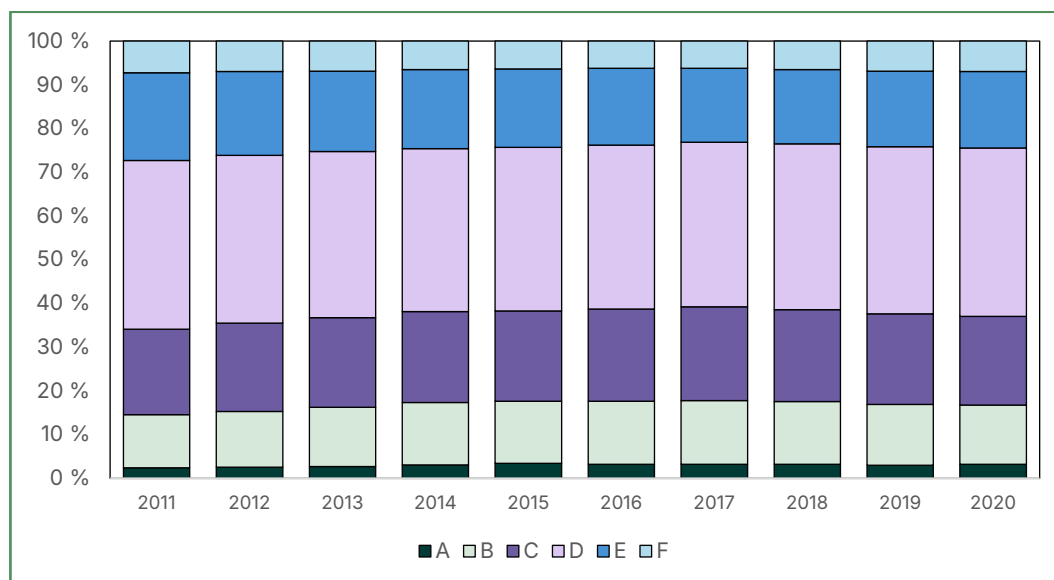
tjenestepensjonsytelser utgjør en gjennomsnittlig andel av den totale inntekten, er sannsynligheten for lavinntekt nesten 30 prosent. Dersom du er en mann, derimot, på 75 år med høyere utdanning, med over gjennomsnittlig andel kapitalinntekter og med en god tjenestepensjon, er sannsynligheten for lavinntekt tilnærmet null.

Figur 1 Fordeling av disponibel inntekt blant pensjonister og eldre (definert som de som er 67 år eller eldre) i 2020.

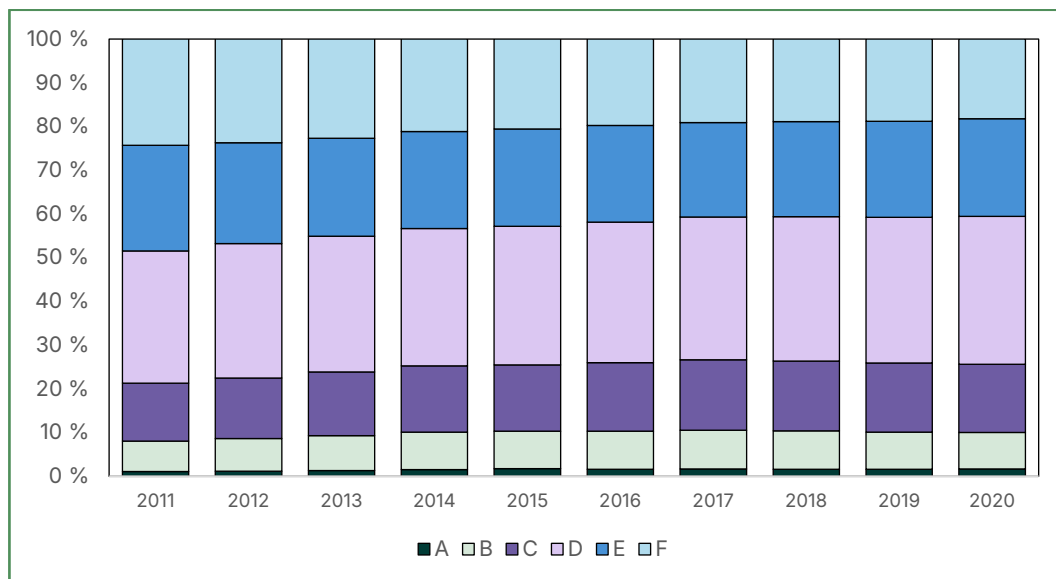


Figur 2 Gruppering av pensjonister og eldre (definert som de som er 67 år eller eldre) i forhold til medianinntekt i den arbeidsføre befolkningen (definert som de som er 16–66 år og som ikke er i utdanning).

Menn



Kvinner



Tabell 1 Deskriptiv statistikk for inntektsgruppene A-F i 2011, 2015 og 2020.

År	Inntektsgruppe	Medianinntekt	Antall personer	Andel av total	Medianalder
2011	A	794 235	10 744	0,02	69
	B	459 243	58 738	0,09	70
	C	354 325	102 267	0,16	72
	D	277 764	216 675	0,34	75
	E	219 175	143 881	0,22	78
	F	174 021	108 703	0,17	83
2015	A	946 994	18 176	0,03	70
	B	526 620	80 453	0,11	70
	C	404 682	128 304	0,18	72
	D	317 777	248 677	0,34	74
	E	250 811	148 310	0,20	78
	F	196 096	103 515	0,14	82
2020	A	1 062 101	19 712	0,02	70
	B	600 403	88 916	0,11	71
	C	459 603	146 616	0,18	73
	D	362 195	297 513	0,36	75
	E	285 544	166 567	0,20	77
	F	225 284	108 294	0,13	80

Tabell 2 Inntektssammensetning i de ulike inntektsgruppene i 2020 (ekskludert de med yrkesinntekter).

Inntektsgruppe	Kapitalinntekter	Overføringer	Tjenestepensjon	AFP
A	0,32	0,69	0,26	0,02
B	0,07	0,93	0,30	0,02
C	0,04	0,97	0,26	0,02
D	0,02	0,98	0,19	0,01
E	0,02	0,98	0,13	0,005
F	0,02	0,98	0,05	0,002

Tallene for kapitalinntekter og overføringer viser disse inntektskildene som en andel av den totale inntekten. Tallene for tjenestepensjon og AFP viser disse inntektskildene som andel av overføringer.

Tabell 3 Lineær sannsynlighetsmodell med inntektsgruppe F som utfall (ekskludert de med yrkesinntekter).

Variabel	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
Alder	1	1	1	1	1
Kjønn (mann)	-10	-10	-10	-11	-10
Universitetsutdanning	-12	-12	-12	-1	-12
Kapitalinntekter som andel av inntekt		-2			
Overføringer som andel av inntekt			2		
Tjenestepensjon som andel av overføringer				-11	
AFP som andel av overføringer					-0,3

De fire siste variablene er standardisert, slik at koeffisienter tolkes som endring i utfallet per standardavvik i predikatoren. For eksempel forventes det at sannsynligheten for lavinntekt reduseres med 11 prosent per standardavvik økning i tjenestepensjon som andel av overføringer. Alle estimater er statistisk signifikante.

3.3 Hvilke faktorer påvirker inntekts- og kjøpekraftsutviklingen til pensjonister og eldre?

I denne delen drøftes ulike aspekter ved pensjonssystemets nåværende innretning som påvirker utviklingen i inntekt og kjøpekraft blant pensjonister og eldre. De viktigste faktorene som løftes frem er reglene for regulering og forvaltning av alderspensjon, forskjeller mellom ulike pensjonsordninger, nivået på de ulike minstestøttene og reglene for levealderjustering. Avslutningsvis drøftes betydningen av offentlige velferdstjenester for inntektsulikhet og fattigdom blant pensjonister og eldre. Det vil gjennomgående legges vekt på de som økonomisk sett er mest utsatte. Det vil i hovedsak si de som faller under lavinntektsgrensen. 60 prosent av medianinntekten i samfunnet er vel å merke et mål på *relativ* fattigdom. Likevel kan *relative* inntektsforskjeller medføre *absolutte* forskjeller i levekår og livskvalitet. Dette er fordi ulike personer har ulike utgiftsbehov avhengig av livsfase, helsetilstand og sosial kontekst. Pensjonister og eldre har som regel

større omsorgsbehov og kan derfor trenge flere ressurser enn den øvrige befolkningen for å leve «normalt». Samtidig er de ofte dårligere rustet enn den yrkesaktive befolkningen til å tilpasse seg brå konjunktursvingninger, for eksempel knyttet til delvis importerte inflasjonsbølger som plutselig øker ulike hverdagskostnader, slik vi ser i skrivende stund.

Regulering av alderspensjon i folketrygden

En viktig oppgave og utfordring for pensjonssystemet er å sikre verdien av pensjonene over tid, gjennom hele pensjonisttilværelsen, samtidig som man tar hensyn til kostnadene for det offentlige. I de fleste OECD-land hvor alderspensjoner er løpende finansiert oppnås dette ved å indeksregulere pensjoner på ulike vis (Hohnerlein, 2019). Dette betyr at verdien av pensjonene justeres i takt med makroøkonomiske endringer som lønns- og prisvekst.

Kort fortalt kan pensjonene enten reguleres i forhold til prisveksten, lønnsveksten eller en kombinasjon av de to. Prisregulering gjør at løpende pensjoner øker i samsvar med en prisindeks – som regel konsumprisindeksen. En slik regulering innebærer at pensjonistenes inntekt ikke gjenspeiler den økonomiske veksten, noe som kan øke den økonomiske avstanden til resten av samfunnet i perioder med høy reallønnsvekst. Lønnsindeksering, på sin side, sikrer at verdien av pensjonene følger lønnsutviklingen i samfunnet, da det gir en kjøpekraftsutvikling på linje med lønnstakere. Samtidig utsetter det pensjonistene for de samme konjunktursvingningene som den yrkesaktive befolkningen, inkludert perioder med reallønnsnedgang. Gitt at pensjonister som regel er mer sårbare for økonomisk usikkerhet og kan være mindre rustet til å håndtere tilhørende risiko sammenlignet med yrkesaktive, reguleres pensjonene derfor som oftest med en kombinasjon av pris- og lønnsveksten. Det bidrar til at en begrenser reduksjonen i pensjonisters kjøpekraft i nedgangstider, samtidig som pensjonistene sikres en andel av den generelle velstandsøkningen i samfunnet. Reguleringsreglene omfatter både pensjon under opptjening, pensjon under utbetaling og minstesatsene (NOU, 2022: 7, kapittel 10).

Etter trygdeoppgjørene i 2011, ble årlig regulering av både opparbeidede pensjonsrettigheter og løpende pensjoner fullt ut regelstyrt i Norge. Restpensjon, pensjonsbeholdning og garantipensjonsbeholdning reguleres nå i samsvar med den alminnelige lønnsveksten frem til pensjonen tas ut (jfr. Folketrygdloven § 19-14 og § 20-18). Ved uttak blir den opptjente pensjonsbeholdningen så omregnet til en årlig pensjonsinntekt med utgangspunkt i forventet antall gjenstående leveår. Inntil nylig, ble pensjon under utbetaling deretter regulert i samsvar med lønnsveksten fratrukket en fast faktor på 0,75 prosent, men blir nå (med virkning fra 1. mai 2022) regulert i samsvar med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten. Denne regelendringen gjelder også minsteytelsene, som tidligere ble regulert i samsvar med lønnsveksten fratrukket effekten av levealdersjusteringen ved 67 år.

Siden reguleringsreglene tilsier at man må ta hensyn til både pris- og lønnsvekst, gjøres det anslag på reallønnsveksten når den årlige pensjonsytelsen beregnes. Faktisk utbetalt pensjon kan dermed bli større eller mindre enn pensjonsbeholdningen, avhengig av hva den faktiske reallønnsveksten blir. Dersom reallønnsveksten blir sterkere enn lagt til

grunn, vil samlet pensjonsutbetaling bli høyere enn pensjonsbeholdningen. I tillegg vil løpende pensjoner øke mindre enn forutsatt, målt i antall grunnbeløp. Flere vil derfor få et pensjonsnivå som faller under minstenivået, noe som, med dagens regler, utløser et tillegg til pensjonen og øker kostnadene. I praksis tilsvarer det å regulere med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten at realverdien til løpende pensjoner vil øke med omtrent halvparten av reallønnsveksten. Dersom den årlige realveksten er på 1,5 prosent, vil derfor de nye reguleringsreglene gi samme resultat som den tidligere «underreguleringen» på 0,75 prosent.

Realverdien av løpende pensjoner er med andre ord en tosidet funksjon av den generelle velstandsøkningen i samfunnet. Sterk reallønnsvekst vil heve realverdien til alderspensjoner, men kan samtidig øke den økonomiske avstanden til den yrkesaktive befolkningen, da pensjonene øker med omtrent halvparten av reallønnsveksten. Samtidig vil avstanden til den yrkesaktive befolkningen avhenge av om reallønnsveksten drives frem av noen få i den høyeste enden av inntektsfordelingen (noe som drar opp gjennomsnittet, men ikke medianen) eller om reallønnsveksten er jevnere fordelt. Dersom endringen bidrar til at avstanden til medianinntekten i samfunnet øker, vil en stadig større andel av alderspensjonister etter hvert kunne falle under standardgrensen for lavinntekt, det vil si disponibel ekvivalensinntekt under 60 prosent av medianinntekten. Hvor raskt dette eventuelt vil kunne skje, hvor mange pensjonister og eldre som vil kunne rammes og hvordan det må håndteres fra et velferdspolitisk perspektiv, er avhengig av både produktivitsveksten og hvordan den økonomiske velstanden vil fordeles i årene fremover (jfr. NOU, 2021: 4).

Verdivurdering av fripoliser

Reguleringsreglene beskrevet over gjelder kun for alderspensjon i folketrygden. Andre pensjonsordninger forvaltes som regel av private pensjonsleverandører. Garanterte pensjonsprodukter som fripoliser – som har sitt utspring i tidligere arbeidsforhold – utgjør nordmenns største pensjonsformue i dag og er den viktigste tjenstepensjonsordningen for store arbeidstakergrupper i privat sektor. Fripoliser er bevis på opptjent pensjon for personer som fratrer private ytelsesordninger før utbetaling. Det vil si pensjon fra tidligere arbeidsgiver som hadde en ytelsespensjonsordning. Siden de fleste ytelsesordningene i privat sektor er blitt avvirket og erstattet med innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger de siste årene, har antall fripoliser økt kraftig. Ifølge Finans Norge utgjør de brorparten av forvaltningskapitalen knyttet til garanterte pensjonsprodukter i privat sektor i dag. Livselskapene forvalter i dag litt under én million fripoliser til en verdi av flere hundre milliarder kroner. Medlemmene i Pensjonskasseforeningen forvalter over 100 000 fripoliser til en verdi av over 100 milliarder kroner.

Pensjonsleverandørene er ansvarlige for å tilføre garantert avkastning hvert år. Avkastningsgarantien sørger for at ytelsesnivået fra fripolisene ikke reduseres over tid. Samtidig oppreguleres ikke ytelsene i fravær av avkastningsoverskudd – det vil si avkastning utover avkastningsgaranti. Der det foreligger avkastningsoverskudd, skal overskuddet fordeles mellom kundene og pensjonsleverandøren. På grunn av en ugunstig utvikling i kombinasjonen av markedsrenter, avkastningsgarantier og markedsinsentiver for private aktører, har pensjonsleverandørene ikke oppnådd meravkastning som kan øke

ytelsesnivået fra fripolisene de siste årene. For fripoliser forvaltet i livselskapene, har realverdien av fripolisene gått ned (Hippe og Lillevold, 2018). Siden 2015 har kjøpekraften til en vanlig fripolise blitt redusert med over 10 prosent, som tilsvarer tapte pensjonsytelser verdt flere milliarder kroner hvert år. Dette rammer godt over en halv million pensjonister (Øverland, 2022). Det er store forskjeller mellom de store livselskapene på andelen av overskuddet til fripolisekundene som har gått til økte pensjonsytelser (Pensjonistforbundet, 2019), samtidig som flyttemarkedet for garanterte pensjonsprodukter har vært svært begrenset.

Denne utviklingen har ført til flere forslag til regelverksendringer for å sikre økt verdiutvikling av fripoliser. Det vil si at en større andel av pengene i fripolisene ender opp som pensjonsutbetalinger (jfr. Prop. 223 L, 2020–21; Prop. 83 L, 2022–23). I mars 2023 foreslo Finansdepartementet å slå sammen tilleggsavsetninger og kursreguleringsfond til ett fleksibelt bufferfond for private garanterte pensjonsprodukter. Her viser tilleggsavsetninger til et kundefordelt bufferfond for realisert avkastningsoverskudd, mens kursreguleringsfond viser til et felles bufferfond bestående av urealiserte kursgevinster for alle leverandørens kontrakter. Det råder imidlertid fortsatt stor uenighet om dette forslaget nødvendigvis vil føre til en bedre forvaltning av pensjonskapitalen, sett fra et brukerperspektiv, og dermed komme fripolisekundene til gode.³

Fordelingsmekanismer og kvalitet på pensjonsordninger

Folketrygden har som eksplisitt mål å ha en god sosial profil og bidra til utjevning av inntektsforskjeller (NOU, 2004: 1). Samtidig ønsket man ved pensjonsreformen å skape en sterkere sammenheng mellom inntekt i yrkesaktiv alder og nivået på alderspensjonen, i tråd med prinsippet om standardsikring. Det fører til et mulig spenningsforhold mellom pensjonssystemets fordelingspolitiske målsettinger (god sosial profil), de omfordelende elementene (utjevning av forskjeller) og ønsket om å styrke arbeidsinsentivene («det skal lønne seg å jobbe»).

Den enkeltes samlede pensjonsformue samsvarer sterkt med personens inntekts- og utdanningsnivå, spesielt for tjenestepensjoner (jfr. NOU, 2022: 7, s. 110). Høyt utdannede personer har nesten dobbelt så høy pensjonsformue sammenlignet med de som har grunnskole som høyeste utdanning. Disse forskjellene sammenfaller med yrkesforskjeller og tilsvarende variasjon i pensjonsordninger (Hetland, 2022). Kompensasjonsgraden er avtakende med økende inntekt i folketrygden og for inntekt over 7,1 G under AFP-ordningen. Men for både offentlige og private tjenestepensjonsordninger kan kompensasjonsgraden være høyere over 7,1 G dersom avkastningen på pensjonskapitalen er tilstrekkelig høy.

Folketrygden har flere institusjonaliserte fordelingsmekanismer som bidrar til en omfordeling fra dem med høy til dem med lav inntekt og fra menn til kvinner. Dette gjelder både i det gamle og i det nye pensjonssystemet. De mest sentrale fordelingsmekanismene i begge systemene er minstesikring (eller grunnsikring), og en øvre inntektsgrense på 7,1 G for opptjening av pensjonsrettigheter i folketrygden og

³ Se sammendrag av ulike innspill i Innst. 401 L, 2022–23; Prop. 83 L, 2022–23; se også Hippe og Lillevold (2018) for en omfattende drøfting av ulike løsningsmodeller.

pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid. I tillegg bidrar et sterkt progressivt skattesystem for pensjonister til omfordelingen (Fredriksen og Stølen, 2014; Christensen m.fl., 2012).

Dette overordnede bildet undergraves likevel til en viss grad av sosiale forskjeller i levealder og atferd. Pensjonssystemet omfordeler for eksempel fra grupper med lav forventet levealder til grupper med høy forventet levealder. Dette er en forskjell som i betydelig grad sammenfaller med andre sosiale forskjeller (Halvorsen og Pedersen, 2018; Texmon, 2022). De med høy utdanning kommer gjerne bedre ut i den nye opptjeningsmodellen, noe som bidrar til økt ulikhet i pensjonsinntekt, spesielt blant kvinner. Videre finnes det i det nye systemet en tettere sammenheng mellom tidligere inntekt og pensjonsytelse. Pensjonsreformen har derfor virket noe innstrammende, spesielt for de to laveste inntektsdesilene (Nicolajsen og Stølen, 2016), og kan ha økt den økonomiske ulikheten i samfunnet (Andersen m.fl., 2021). Det skyldes blant annet at uføre – som er overrepresentert nederst i inntektsfordelingen – ikke kan motvirke effekten av levealdersjustering ved å forlenge yrkeskarrieren, slik arbeidsføre kan.

Mikrosimuleringer tyder også på at uføre – og dermed de med lavest inntekt – får en lavere relativ uttelling i det nye systemet enn ikke-uføre, etter at differensiert dødelighet og atferdstilpasninger blir tatt hensyn til (Halvorsen og Pedersen, 2022). «Relativ uttelling» viser her til forholdet mellom den enkeltes samlede forventede pensjonsytelser og de samlede pensjongivende inntektene frem til fylte 62 år. Personer med høy utdanning får eksempelvis høyere relativ uttelling enn personer med lav utdanning i den forstand at deres samlede pensjonsutbetalinger utgjør en høy andel av deres samlet pensjongivende inntekt. Forskjellen ligger på nærmere 11 prosentpoeng etter at differensiert dødelighet blir tatt hensyn til. Dette gapet reduseres til 4 prosentpoeng ved progressiv pensjonsbeskatning. Progressiviteten i skattesystemet for pensjonister er derfor en viktig ingrediens i utjevningen av ulikhet i samlet livsløpsinntekt.

I motsetning til folketrygdens pensjonsordning, har tjenestepensjonsordningene og AFP få eller ingen innebygde omfordelingsmekanismer. Disse arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordningene er utformet slik at opptjening øker med økende inntektsnivå. Dette er et resultat av ulike opptjeningsprofiler og varierende kvalitet på ordningene i ulike deler av arbeidsmarkedet, der de med høyest inntekt og utdanning har de mest sjenerøse ordningene. Pensjonslovene som regulerer innskuddspensjonsordninger i privat sektor, er rammelover som gir et relativt stort handlingsrom for individuelle bedrifter til å velge egne pensjonsordninger. Dette har ført til store kvalitetsforskjeller mellom pensjonsordningene i ulike bedrifter (se Hippe og Pedersen, 2019; Midtsundstad, 2019). Man ser for eksempel store forskjeller i gjennomsnittlig grunnsats for innskuddsordninger på tvers av ulike næringer: Grunnsatsen er høyest i olje- og gassnæringen, hvor den ligger på rundt 6,5 prosent, og er lavest i hotell- og restaurantnæringen, hvor den ligger på litt over minimumskravet på 2 prosent (Actecan, 2019).

I den grad disse forskjellene samvarierer med eksisterende lønnsforskjeller, fører de til at forventet innskuddspensjon varierer mye. I tillegg finnes det en positiv korrelasjon mellom kvaliteten på innskuddsordningene og andelen ansatte i næringene som er tilsluttet den private AFP-ordningen (*ibid*: 62). Ettersom ansatte som mottar privat AFP får

en vesentlig bedre alderspensjon enn de uten AFP – målt både i kompensasjonsnivåer og i samlet alderspensjon (Hippe og Midtsundstad, 2016; Hippe m.fl., 2018) – fører dette til en forsterking av ulikhetene. Omleggingen av AFP-ordningene kan i tillegg ha gjort dem mindre omfordelende, primært ved å redusere pensjonsinntekten for menn i lavtlønnsyrker i privat sektor og ved å øke pensjonsinntekten til kvinner i høytlønnsyrker i offentlig sektor (Fredriksen m.fl., 2022). Nivået på utbetalt tjenstepensjon følger derfor en tydelig inntektsgradient. Den laveste inntektsdesilen mottar kun én prosent av utbetalingene av tjenstepensjon og AFP.

Før 2022 kunne også bedrifter i privat sektor selv velge om de ville innbetale pensjonsinnskudd fra første lønnskroner eller kun for lønn over folketrygdens grunnbeløp. Mye tyder på at bedrifter med pensjonsopptjening fra første krone gjennomgående er de samme som beskrevet over, det vil si bedrifter med de høyeste innskuddssatsene. Innenfor vikar- og bemanningsnæringen hadde for eksempel kun 3 prosent av ansatte opptjening fra første krone. Endringene som ble innført i 2022 har derfor primært kommet de lavtlønte til gode og økt pensjonsnivåene for dem med lavest pensjon – og dermed forbedret pensjonssystemets overordnede fordelingsprofil.

Samtidig har effekten av offentlig tjenstepensjon på den samlede omfordelingen blitt mindre etter reformen, mens AFP-ytelsene har forblitt små sammenlignet med arbeidsinntekt. Dette betyr at fordelingsprofilen i folketrygden forblir den viktigste. Nyere endringer medfører imidlertid at en større andel av fremtidens pensjonister vil motta tjenstepensjon og AFP. Derfor kan innretningen av disse ha økende betydning for inntekten til pensjonister og eldre i fremtiden (Grødem, 2021; Halvorsen og Pedersen, 2022; Midtsundstad, 2019).

Når det gjelder forskjellene i privat sektor, viser for eksempel Midtsundstad (2019) at det går et tydelig skille mellom bedrifter med og uten tariffavtale, og at partssamarbeidet spiller en avgjørende rolle når det gjelder kvaliteten på ulike bedrifters pensjonsordninger (se også Hippe og Midtsundstad, 2016; Pedersen m.fl., 2018; Veland og Hippe, 2014). Tilrettelegging for demokratisk innflytelse via tariffavtale og dialog mellom partene i arbeidslivet vil derfor fortsette å utgjøre en vesentlig del av pensjonspolitikken i tiden fremover (se Hippe og Pedersen, 2019).

Minstepensjonister og minsteytelser over tid

Andel minstepensjonister har falt betydelig over tid, tilsvarende 14,6 prosent av alle alderspensjonister i 2021. Den høyeste andelen er blant de aller eldste (80 år eller eldre) og blant kvinner. Antall minstepensjonister har dalt fra litt under 400 000 personer på 80-tallet til rundt 150 000 personer i 2020, tilsvarende rundt 10 prosent av alle alderspensjonister (NOU, 2022: 7, fig. 11.10, s. 256). Kun rundt 3 prosent av personer som er 67 år eller eldre anser det som vanskelig eller svært vanskelig å få endene til å møtes i 2020 (*ibid*: tabell 11.10, s. 269). Andelen personer med vedvarende lavinntekt blant de som er 67 år og eldre har gått ned fra 17 prosent i 2005–06 til 9 prosent i 2018–20. Blant aleneboende minstepensjonister, derimot, ligger nivået på hele 71 prosent (64 prosent blant aleneboende minstepensjonister med uføretrygd) (*ibid*: tabeller 11.8 og 11.9, s. 268).

Minsteytelsene har vokst betydelig sammenlignet med den alminnelige lønnsutviklingen i samfunnet siden folketrygden ble opprettet i 1967, men fra et lavtliggende utgangspunkt. Forholdet mellom høyeste og laveste pensjon i folketrygden ble halvert fra 4:1 i 1967 til 2:1 i 2010. Minstepensjon som andel av grunnbeløpet har omtrent doblet seg mellom 1967 og 2021, fra omtrent 1 G til 2 G. Realverdien av minstepensjonen for gifte har mer enn firedoblet seg i samme periode og nesten firedoblet seg for enslige. Mye av denne veksten er drevet av utviklingen i minstenivået. Pensjon utover minstepensjon har vokst med rundt halvparten av lønningene i samme periode (NOU, 2022: 7, figurer 11.2 og 11.7, s. 249, 252). Gjennomsnittlig årlig realvekst har ligget på rundt 3 prosent for minstepensjon, 1,2 prosent for pensjon utover minstepensjon og 1,8 prosent for lønninger mellom 1967 og 2010 (*ibid*: tabell 11.1, s. 250). Mellom 2010 og 2021 har årlig minstepensjonsnivå ligget stabilt på rundt 2 G, mens garantipensjonsnivået har falt noe til rundt 1,9 G. Realverdien av minstepensjonen har økt med over 10 prosent, mens garantipensjonen har ligget stabilt. Det samme gjelder pensjon utover minstepensjon samlet sett, til tross for vekst tidlig på 2010-tallet og nedgang siden 2015. Den største veksten har vært for minstepensjon for enslige, som har ligget godt over lønnsveksten, mens minstepensjon for gifte har ligget noe under lønnsveksten (*ibid*: figurer 11.3–11.5, s. 251). Gjennomsnittlig årlig realvekst mellom 2010 og 2021 har ligget på 1,0 prosent for lønn, 0,3 prosent for alderspensjon utover minstepensjon, 1,4 prosent for minstepensjon enslige, 0,8 prosent for minstepensjon gifte og -0,1 prosent for garantipensjon (*ibid*: tabell 11.2, s. 252). Ordinær sats for garantipensjon (der ektefelle har uføretrygd, alderspensjon, offentlig AFP, overgangsstønad eller årlig inntekt på over 2 G) lå på 187 252 kroner i 2021. Høy sats for garantipensjon (for enslige eller pensjonister med ektefelle med inntekt under 2 G og som ikke mottar pensjon eller trygd) lå på 202 425 kroner (*ibid*: tabell 11.3, s. 253).

Til tross for de positive trendene på aggregert nivå, er det likevel noen som blir hengende etter økonomisk. Rundt 1 av 10 alderspensjonister lever i husholdninger med lav inntekt, mens tilsvarende andel er på 76 prosent blant aleneboende minstepensjonister (*ibid*: tabell 11.7, s. 265). Den høye risikoen for fattigdom blant aleneboende minstepensjonister har derfor ført til forslag om å øke nivået på minsteytelsene. Det prinsipielle grunnlaget for minsteytelsene er forankret i ulike – og til tider potensielt motstridende – hensyn basert på ulike normative oppfatninger av hvordan velferdsstaten bør innrettes. Å forebygge fattigdom og å sikre et velferdsnivå knyttet til konkrete utgiftsbehov, spesielt for sårbare grupper i samfunnet som er arbeidsuføre, er sentrale mål med bred tverrpolitisk oppslutning.

Likevel er det ikke bred enighet om at økte minsteytelser er det beste virkemiddelet. For det første vil økte minstenivåer begrense muligheten for fleksibelt uttak av alderspensjon, siden færre vil oppfylle kravet for å kunne ta ut alderspensjonen før fylte 67 år. Dette kravet består i at samlet pensjon ved 67 år tilsvarer minstenivået for enslige. Andelen som kan ta ut pensjon fra folketrygden ved 62 år er høyest blant ansatte i bedrifter med privat AFP og omfatter 30 prosent av befolkningen (*ibid*: fig 11.18, s. 270). Økte minstenivåer begrenser derfor mulighetene for fleksibelt uttak. Dersom minstenivåene for eksempel økes til 60 prosent av medianinntekten i samfunnet («EU60-grensen»), vil andelen som kan ta ut alderspensjon ved 62 år i årskullene fra og med 1963-kullet blir

reduisert med rundt 20 prosentpoeng (*ibid*: 272). Dette vil også medføre en kraftig økning i tilsvarende pensjonskostnader (*ibid*: tabell 11.12, s. 273).

I det nye pensjonssystemet avkortes minsteytelsen (det vil si garantipensjon) 80 prosent mot opptjent inntektpensjon. Alle som har opptjent noe inntektpensjon vil dermed få høyere pensjon enn minsteytelsen ved uttak dersom de tar ut pensjon tidligst ved 67 år. For samme nivå på minsteytelsene, vil derfor langt færre få minstenivået i ny alderspensjon, men den gradvise avkortingen betyr at flere får en avkortet garantipensjon enn med 100 prosent avkorting. Økt garantipensjon vil derfor øke kostnadene mer enn en økt minste pensjonsnivå i gammel alderspensjon. I tillegg vil arbeidsinsentivene også bli svakere for mottakere av avkortet garantipensjon, siden den vil gi en beskjeden reell marginal opptjening, spesielt for de som mottar for eksempel bostøtte (Pedersen, 2021).

100 prosent avkorting av garantipensjon kan motvirke slike kostnadsøkninger. I det tilfellet – der samlet pensjon kun består av inntektpensjon – må opptjening være så høy at den årlige inntektpensjonen er minst 25 prosent høyere enn garantipensjonen. Med en pensjonsgivende inntekt på 7,1 G, tilsvarer dette 30 opptjeningsår; 6 G tilsvarer 36 opptjeningsår; 5 G tilsvarer 43 opptjeningsår; 4 G tilsvarer 50 opptjeningsår. En gjennomsnittlig inntekt på 4 G over 30 opptjeningsår vil gi samlet pensjon fra folketrygden på 2,2 G, mens nivået på garantipensjonen ligger på 1,91 G (NOU, 2022: 7, s. 270).

En annen innfallsvinkel er å se på reguleringsreglene for minsteytelsene. Mellom 2011 og 2022 ble minsteytelsene regulert med lønnsveksten fratrukket effekten av levealdersjustering ved 67 år. Siden 2022 har minsteytelsene blitt regulert på samme vis som løpende pensjoner, altså med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten. Dette gir en svakere regulering enn tidligere når reallønnsveksten er høy, fordi høy reallønnsvekst betyr at forskjellen på lønnsveksten og økningen av pensjonene blir relativt stor. De nye reguleringsreglene vil imidlertid øke kjøpekraften til pensjonistene så lenge reallønningene øker, med minst 0,75 prosent årlig dersom reallønnsveksten er 1,5 prosent (som lagt til grunn i Meld. St. 14 [2020–2021]) og 13,5 prosent samlet frem til 2040. Samtidig er det slik at kjøpekraften til lønnstakere vil øke mer, noe som betyr at nivået på minsteytelsene vil falle som andel av inntektsnivået til lønnstakerne (NOU, 2022: 7, s. 275).

Dersom minsteytelsene reguleres gunstigere enn løpende pensjoner, vil noen som i utgangspunktet har pensjonsnivå over minstenivået «tas igjen», og de vil da etter hvert kunne falle under minstenivået. Dagens regler tilsier at disse skal motta et tillegg til pensjonen som sikrer at alle oppnår minstenivået. Dersom dette tillegget fjernes, vil det føre til årskullspesifikke minsteytelser, der hvert årskull får sitt eget minstenivå. Dersom minsteytelsene skal reguleres gunstigere enn løpende pensjoner, vil årskullspesifikke minsteytelser bidra til å redusere tilsvarende kostnader og motvirke utilsiktede insentivvirkninger der det blir lønnsomt for personer med moderat opptjening å ta ut pensjonen så tidlig som mulig. I tillegg vil de kunne utgjøre en forenkling av pensjonssystemet ved at alle løpende pensjoner vil reguleres likt. Dersom minsteytelsene reguleres med lønnsveksten, blir det ikke lenger noe forutsigbart forhold mellom minsteytelsene og verdien av løpende pensjoner.

Av disse årsakene, har blant annet flertallet i pensjonsutvalget ytret forslag om å beholde minstestytelsene og å legge til rette for årskullspesifikke minstenivåer. Mindretallet, derimot, har uttrykt støtte for heving av garantipensjonen i ny folketrygd, spesielt for enslige, og å opprettholde felles minstestytelser – i samsvar med prinsippet om universalisme og målet om utjevning av sosiale forskjeller (*ibid*: boks 14.1, s. 343). Ellers råder det enighet om at aldersgrensene for uttak av pensjon bør økes i takt med utviklingen i levealderen, da økte aldersgrenser vil gi mindre nedgang i verdien av garantipensjonen. Dette er fordi virkningen av levealdersjustering blir mindre når aldersgrensene øker, der virkningen måles ved endringen i delingstallet ved «normert» pensjoneringsalder. Økte aldersgrenser vil derfor skjerme garantipensjonsnivået for om lag to tredeler av levealdersjusteringen (*ibid*: 276).

Levealdersjustering

Beregning av den enkeltes årlige pensjonsytelse skjer ved å dele den opptjente pensjonsbeholdningen på et *forholdstall*, dersom alderspensjonen er opptjent etter gamle opptjeningsregler, eller på et *delingstall*, dersom alderspensjonen er opptjent etter nye opptjeningsregler (etter ikrafttredelse av pensjonsreformen i 2011). Denne prosessen omtales gjerne som «levealdersjustering» av pensjoner. Både forholds- og delingstallene skal gjenspeile forventet gjenstående levealder på uttakstidspunktet og bestemmer dermed hvor høy årlig pensjon blir ved uttak. Innføringen av delingstall har blitt ansett som «det viktigste tiltaket for å gjøre folketrygden bærekraftig på lang sikt» (St.meld. nr. 12, 2004–5), i den forstand at denne endringen i systemet stabiliserer pensjonsutgiftene selv om levealderen øker.

Levealdersjustering innebærer at årlig pensjon til et årskull ved en gitt uttaksalder reduseres (sammenlignet med tidligere årskull) i takt med økende levealder. For å oppnå et tilfredsstillende pensjonsnivå, vil det derfor kreve at en jobber lenger (NOU, 2022: 7, kapittel 12), siden «nøytrale» uttaksregler tilsier at nåverdien av utbetaling før skatt på det tidspunktet delingstallet beregnes er uavhengig av når pensjonen tas ut. For en som eksempelvis har vært i arbeid i 40 år, innebærer levealdersjusteringen at årlig pensjon øker med anslagsvis 5 til 8 prosent dersom både pensjonsuttaket og avgang fra arbeid utsettes med ett år. Anslag på delingstallene for 1963-kullet indikerer at årlig pensjon for en gitt pensjonsopptjening blir rundt 20 prosent lavere dersom pensjonen tas ut ved 62 år enn om den tas ut ved 67 år, og over 30 prosent lavere enn om den tas ut ved 70 år (*ibid*).

Formålet med nøytrale uttaksregler er å gi et insentiv til å ta ut alderspensjon så sent som mulig. Samtidig bidrar det til store forskjeller i årlig alderspensjon avhengig av uttaksalder. De som av ulike grunner ikke har kapasitet til å stå lenger i jobb, vil derfor ikke nødvendigvis oppnå et tilfredsstillende pensjonsnivå. For disse vil andre velferdsordninger, inkludert helserelaterte ytelser eller dagpenger, i dag stå for inntektssikringen i en overgangsperiode.

Reglene for levealdersjustering og fleksibelt uttak av alderspensjon er like for alle i hvert årskull. Dette betyr at det ikke tas hensyn til de systematiske forskjellene i forventet levealder for ulike grupper i samfunnet (Texmon, 2022). Det er til fordel for de som lever lenge – det vil si de mest velbemidlede. Dersom virkningen av levealdersjustering ikke

komponeres for ved å jobbe lenger, kan det true den sosiale og økonomiske bærekraften til pensjonssystemet, siden pensjonister vil tape terreng i inntektsutviklingen sammenlignet med resten av befolkningen. Dette vil medføre at fattighedsratene blant alderspensjonistene vil øke (NOU, 2022: 7, s. 99). Pensjonsreformens suksess er derfor avhengig av at avgangsalderen øker for tilstrekkelig mange.

Dagens aldersgrenser og ordinær levealdersjustering for uføre vil føre til reduserte pensjonsnivåer for uføre alderspensjonister over tid. Samtidig er anslaget på reallønnsveksten som legges til grunn i beregningen av delingstallene er på 1,5 prosent årlig, noe som derfor tilsier økt kjøpekraft over tid også for uføre alderspensjonister. Enda høyere alderspensjon kan sikres ved at øvre aldersgrense for opptjening (62 år i nytt system) og overgang til alderspensjon (67 år) økes i ny opptjeningsmodell eller ved at uføre skjermes delvis eller helt fra virkningen av levealdersjusteringen (*ibid*: figurene 14.2–14.5, s. 336–7).

Verdien av velferdstjenester

Andelen med lavinntekt i Norge anslås som betydelig redusert når verdien av offentlige tjenester blir tatt hensyn til (Aaberge, Langørgen og Lindgren, 2021), særlig gitt at bruk av flere sentrale offentlige tjenester er konsentrert i nedre halvdel av inntektsfordelingen. Blant ordningene som bidrar positivt til pensjonisters økonomi, er helse- og omsorgstjenester, bostøtteordningen, honnørordninger for alders- og uførepensjonister samt gratis medisiner for minstepensjonister som er 67 år eller eldre.

Likevel er det slik at offentlige tjenester er tilgjengelige for hele befolkningen. Selv om disse bidrar aktivt til å motvirke markedets betydning på viktige områder, kan relative forskjeller fremdeles medføre absolutte forskjeller i levekår og livskvalitet. Som nevnt tidligere, er dette fordi ulike personer har ulike utgiftsbehov avhengig av livsfase, helse-tilstand og sosial kontekst. Pensjonister og eldre har som regel større omsorgsbehov og kan derfor trenge flere ressurser enn den øvrige befolkningen for å oppnå god livskvalitet. I tillegg er det slik at selv om det finnes offentlig finansierte velferdstjenester, kan kvaliteten på disse variere, spesielt i en helse- og omsorgssektor som lider av store bemanningsproblemer (se NOU, 2023: 4).

Kraftige prisstigninger, slik vi ser i dag, understreker også viktigheten av å ha tilstrekkelig med penger på kontoen for å dekke grunnleggende hverdagskostnader. Kombinasjonen av økonomisk sårbarhet og økende fysisk uførhet knyttet til aldringsprosessen kan gjøre det vanskeligere for pensjonister og eldre å tilpasse seg slike konjunktursjokk. Eksempelvis kan andelen av utgiftene som går til å kjøpe mat være avhengig av evnen til å handle i ulike butikker med ulike pristilbud, noe som er betydelig enklere for yngre og mer mobile personer. Små relative forskjeller i disponibel inntekt kan derfor gi store utslag når det kommer til levekår og økonomisk levedyktighet.

I tillegg er det ikke spesielt meningsfylt å gjøre en kontrafaktisk sammenligning mellom Norges samfunn i dag og et Norge hvor velferdsstaten er avvirket. Verdien av offentlige tjenester må derfor måles innenfor dagens institusjonelle rammer og ta hensyn til institusjonell og historisk kontekst. Norges velferdsstat utgjør en betydelig forskjell for inntekt, fattigdom og levekår sammenlignet med de fleste andre land i verden, men dette

gjør det ikke mindre viktig å ta ulikhetsdynamikken og kjøpekraftsutviklingen for ulike grupper innenfor landets grenser på alvor.

4 Konkluderende diskusjon

Dette notatet har tatt utgangspunkt i ulike datakilder for å belyse økonomiske forhold blant landets pensjonister og eldre. De tre problemstillingene som ble fremstilt innledningsvis har blitt adressert ved å beskrive inntektsnivået og -utviklingen til pensjonister og eldre sammenlignet med den arbeidsføre befolkningen, ved å studere inntektsulikheter internt i denne gruppen og ved å drøfte hvordan gruppens økonomiske forhold påvirkes av pensjonssystemets nåværende innretning. Den siste problemstillingen inkluderer reglene for regulering av alderspensjon, forskjeller mellom ulike pensjonsordninger, nivået på ulike minstepensjonene, reglene for levealdersjustering og betydningen av offentlige velferdstjenester.

En viktig faktor som det ikke har blitt tatt hensyn til i dette notatet, er formue. Inntekt og formue bør gjerne ses under ett når en beskriver en persons eller en husholdnings økonomiske forhold. I den norske befolkningen som helhet, har lavinntektsgrupper liten eller ingen formue, og andelen personer med lavinntekt endres lite av å justere for formue. Unntaket er som regel aleneboende over 66 år og mottakere av alderspensjon og etterlattepensjon (se NOU, 2022: 7, s. 266). På aggregert nivå, har de eldres inntektsforhold bedret seg vesentlig over de siste tiårene, og fattighedsraten reduseres betydelig når man tar hensyn til variasjon i ulike utgifter samt nivå på formue (Pedersen og Hellevik, 2010). På den annen side er det slik at store deler av formuen til pensjonister og eldre er bundet opp i bolig og tilsvarer derfor ikke nødvendigvis større likviditet og faktisk kjøpekraft sammenlignet med resten av befolkningen. Samtidig kan det i noen tilfeller være mulig å omgjøre boligformue til likvide midler, siden en kan ta opp lån på huset eller selge boligen til fordel for noe mindre og/eller billigere slik at en frigjør en del av boligformuen. Dette er imidlertid ikke alltid en realistisk mulighet. Spesielt for aleneboende minstepensjonister kan situasjonen være prekær (Normann, 2019). Når offentlige inntektssikringsordninger ikke holder til å få endene til å møtes, må noen pensjonister og eldre oppsøke veldedig matutdeling for å ha nok mat på bordet (Fløtten m.fl., 2023: 32–3).

Dette notatet har lagt vekt på inntektsforhold, men levekår og livskvalitet består selvfølgelig av mye mer enn bare det. Prinsippet om grunnsikring og sosial trygghet må derfor ses i sammenheng med andre ressurser, levekostnader og kontekstuelle faktorer som påvirker de eldre sine muligheter til å leve gode og verdige liv. Amartya Sen, Nobelprisvinner i økonomi, oppsummerer forholdet mellom inntektsforskjeller og levekår slik (Sen, 1992, s. 111, 115):

In the income space, the relevant concept of poverty has to be *inadequacy* (for generating minimally acceptable capabilities), rather than *lowness* (independently of personal characteristics). [...] [Being] poor in a rich society itself is a capability handicap [...]. In a country that is generally rich, more income may be needed to buy enough commodities to achieve the same social functioning, such as 'appearing in public without shame'. The same applies to the capability of 'taking part in the life of the community'. [...] *Relative deprivation* in the space of *incomes* can yield *absolute deprivation* in the space of *capabilities*.

5 Litteratur

- Aaberge, R., A. Langørgen, P.Y. Lindgren. 2021. Fordelingseffekter av offentlig tjenesteproduksjon. *Samfunnsøkonomen*. 35(2).
- Actecan. 2019. Innskuddspensjon i ulike næringer. Hvordan kvaliteten på innskuddspensjonsordninger varierer mellom ulike næringer. Rapport 2019–02.
- Andersen, A.G., S. Markussen, K. Røed. 2021. Pension reform and the efficiency-equity trade-off: impacts of removing an early retirement subsidy. *Labour Economics*. 72: 102050.
- ASD. 2016. Arbeid, pensjon og inntekt i den eldre befolkningen. Rapport fra Pensjonspolitisk arbeidsgruppe. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Christensen, A.M., D. Fredriksen, O.C. Lien, N.M. Stølen. 2012. Pension reform in Norway: combining NDC and distributional goals. I Holzmann, R., E. Palmer, D. Robalino. *Nonfinancial defined contribution pension schemes in a changing pension world: volume 1*. Washington, DC: World Bank.
- Fløtten, T., I.L. Skog Hansen, G.A. Frisell. 2023. Veldedighet i velferdsstaten. Hvem trenger hjelp til livsopphold fra de frivillige organisasjonene? Fafo-rapport 2023:09. Oslo: Fafo.
- Fredriksen, D., N.M. Stølen. 2014. Gender aspects of the Norwegian pension system. I Dekkers, G., M. Keegan, C. O'Donoghue. *New Pathways in Microsimulation*. London: Routledge.
- Fredriksen, D., E. Halvorsen, N.M. Stølen. 2022. Sosial bærekraft i systemet for alderspensjon. *Søkelys på arbeidslivet*. 39(1): 1–18.
- Grødem, A.N. 2021. Vinneren tar alt? Fordelingsvirkninger av det nye norske pensjonssystemet. *Søkelys på arbeidslivet*. 38(2): 99–114.
- Halvorsen, E., A.W. Pedersen. 2022. Bidrar folketrygdens pensjonssystem til inntektsutjevning i et livsløpsperspektiv? *Søkelys på arbeidslivet*. 39(1): 1–17.
- Hetland, A. 2022. Pensjonsformue og tidlig alderspensjon. Oslo: SSB.
- Hippe, J.M., H. Hammer, H.G. Vøien. 2018. Nok pensjon? Etter pensjonsreformen: effekter av ny folketrygd, AFP og tjenestepensjoner. Fafo-rapport 2018:17. Oslo: Fafo.
- Hippe, J.M., P. Lillevold. 2018. Ikke som forventet. Fripoliseproblemet i det norske pensjonssystemet. Fafo-rapport 2018:13. Oslo: Fafo.
- Hippe, J.M., T. Midtsundstad. 2016. Teller AFP med? Omlegging av AFP og tilpasninger av tjenestepensjoner i privat sektor. Fafo-notat 2016:08. Oslo: Fafo.
- Hippe, J.M., A.W. Pedersen. 2019. Etter pensjonsreformen – politiske veivalg. Fafo-notat 2019:07. Oslo: Fafo.
- Hohnerlein, E.M. 2019. Pension indexation for retirees revisited: normative patterns and legal standards. *Global Social Policy*. 19(3): 146–265.
- Meld. St. 14. 2020–2021. Perspektivmeldingen 2021.
- Midtsundstad, T. 2020. Traff vi blink? Refleksjoner rundt pensjonsreformen, økt yrkesdeltakelse og seniorpolitikk. *Nordisk velfærdsforskning/Nordic Welfare Research*. 5(2): 140–145.
- Midtsundstad, T. 2019. Which Norwegian Enterprises Offer the Poorest and the Best Pension Entitlements? *Nordic Journal of Working Life Studies*. 9(1).
- Midtsundstad, T., A.W. Pedersen, J.M. Hippe. 2008. Alternativ modell for AFP. Fafo-notat 2008:12. Oslo: Fafo.
- Nicolajsen, S., N.M. Stølen. 2016. Fordelingsvirkninger av pensjonsreformen. *Søkelys på arbeidslivet*. 33(1–2): 24–44.
- Nordby, P., H. Nesheim. 2017. Yrkesaktivitet blant eldre før og etter pensjonsreformen. Rapport 2017/5.
- Normann, T.M. 2019. Aleneboende minstepensjonister har lite å rutte med. Analyse 2019/33: Lavinntekt blant eldre. Oslo: SSB.
- NOU 2023: 4. Tid for handling — Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste.

- NOU. 2022: 7. Et forbedret pensjonssystem.
- NOU. 2021: 4. Norge mot 2025.
- NOU 2004: 1. Modernisert folketrygd — Bærekraftig pensjon for framtida.
- Pedersen, A.W. 2021. Approaches to minimum-income protection in old age: comparing the three Scandinavian countries. I Aidukaite, J., S. Hort, S. Kuhnle. Challenges to the welfare state. Family and pension policies in the Baltic and Nordic countries. London: Edward Elgar.
- Prop. 83 L. 2022–2023. Endringer i foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven og forsikringsvirksomhetsloven mv. (bufferfond for private garanterte pensjonsprodukter)
- Prop. 223 L. 2020–2021. Endringer i pensjonslovgivningen mv. (pensjon fra første krone og dag, garanterte pensjonsprodukter).
- Sen, A. 1992. Inequality Reexamined. Oxford: Oxford University Press.
- St.meld. 2020–21. Perspektivmeldingen 2021.
- St.meld. 2004–5. Pensjonsreform – trygghet for pensjonene. Nr. 12.
- Texmon, I. 2022. Dødelighet etter yrke. Rapport 2022/24. Oslo: SSB.
- Veland, G., J.M. Hippe. 2014. Utviklingstrekk, utfordringer og mulige utviklingsveier for det norske pensjonssystemet. Fafo-rapport 2014:11. Oslo: Fafo.

Fafo

Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

Borggata 2B, Oslo

Postboks 2947 Tøyen, 0608 Oslo

Sentralbord: 22 08 85 00

E-post: fafo@fafo.no

fafo.no

