

Sammendrag av Fafo-rapport 247:

Inntektsfordelingen blant alderspensjonister i ni OECD-land:

Hovedhensikten med dette prosjektet har vært å bidra til etablering av en internasjonal referanseramme for ulike sider ved inntektsfordelingen blant norske alderspensjonister, som i og for seg har vært grundig dokumentert i foreliggende forskning og utredningsvirksomhet. Er norske alderspensjonister rikere enn alderspensjonistene i andre land? Er det stor forskjell mellom Norge og andre land når det gjelder sammensetningen av alderspensjonistenes inntekter? Sist men ikke minst: Skiller situasjonen blant norske alderspensjonister seg ut når det gjelder graden av ulikhet i disponibel inntekt, omfanget av relativt fattigdom og graden av inntektsforskjeller innad i pensjonistbefolkningen mellom ulike demografiske grupper?

Sammenligningen omfatter ni OECD-land – Australia, Canada, Danmark, Nederland, Norge, Tyskland, UK og USA – og i hvert av disse landene har analysen vært avgrenset til utvalg av alderspensjonister mellom 65 og 80 år. Samtlige analyser er konsentrert om individer som enhet, men målingen av inntekten skjer med utgangspunkt i den samlede familieinntekten – justert for antallet forbruksenheter.

Rike eldre?

Norge hører ikke til blant de land der alderspensjonistenes gjennomsnittlige disponible inntekter er høyest sammenlignet med inntektsnivået til den øvrige befolkningen. Norge plasserer seg – i likhet med de øvrige skandinaviske landene – i den nedre halvdel av utvalget, med forholdsvis beskjedne relative inntektsnivåer blant alderspensjonistene. Dette skyldes delvis at nivået på pensjonistenes inntekter fra private kilder er forholdsvis beskjedent i Norge. Heller ikke de offentlige overføringene per pensjonist er imidlertid særskilt høye i Norge sett i forhold til inntektsnivået blant den yngre befolkningen. Dette resultatet holder seg om man ser på alle eldre mellom 65 og 80 år, og om man sammenligner med et snevrere bånd av årsklasser mellom 40 og 55 år. En del av forklaringen ligger antakelig i tendensen til økt yrkesdeltakelse blant de yngre generasjoner av kvinner som bidrar til å løfte inntektsnivået blant dagens yrkesaktive generasjoner.

Inntektenes sammensetning

Norge hører til blant de land der offentlige pensjoner inntar en relativt dominerende posisjon som inntektskilde blant alderspensjonistene. Når beregningen er basert på den såkalte aggregerte tilnærmingen blir resultatet at offentlige pensjoner utgjør om lag 61 prosent av de samlede bruttoinntektene til alderspensjonistene i Norge, en andel som bare blir overgått av Tyskland og Sverige. På den andre siden er avstanden «nedover» til land som Danmark, Nederland, Canada og Australia ikke overveldende stor. I det hele tatt er variasjonen mellom landene på dette området mindre enn man i utgangspunktet kunne være tilbøyelig til å tro. Alderspensjonistene i USA og Storbritannia er minst avhengige av offentlige pensjonsytelser, men selv her utgjør offentlige pensjoner i underkant av 50 prosent av de samlede inntektene.

Blant de private inntektskildene kjemper tjenestepensjon og kapitalinntekter om plassen som den viktigste kilden til inntekt blant alderspensjonistene i de forskjellige land. Det er stor forskjell i størrelsen på skattleggingen av alderspensjonistene mellom landene. Norge ligger på en delt tredjeplass sammen med Nederland, når det gjelder skattenes andel av bruttoinntekten, men

skattenes andel blant norske alderspensjonister er likevel vesentlig lavere enn det nivået man finner i de to landene med den hardeste beskatning av alderspensjonistene: Danmark og Sverige.

Graden av ulikhet

De tre skandinaviske land skiller seg ut med en klart lavere grad av ulikhet i disponibel inntekt blant alderspensjonistene enn de øvrige landene i undersøkelsen. Denne konklusjonen støttes både av sammenligninger av Lorenz-kurver og av ulikhetsmålinger basert på Gini-indeksen. Etter de skandinaviske landene følger Tyskland og Canada med et forholdsvis moderat nivå på inntektsulikheten blant alderspensjonistene. Klart størst ulikhet finnes i USA fulgt av Storbritannia og Nederland. Bruken av forskjellige alternative metoder for omregning til forbruksenheter (ekvivalens-skalaer) endrer ikke grunnleggende på dette bildet, selv om både Norge og Sverige gjør det relativt sett best når omregningen er basert på forutsetninger om at de økonomiske behovene til enslige hushold er vesentlig mindre enn behovene til ektepar og større familieenheter.

Det hører imidlertid med til bildet at de skandinaviske landene samtidig oppviser en lav grad av inntektsulikhet blant den yngre befolkningen. I samtlige land bortsett fra Nederland og USA finner vi mindre ulikhet blant alderspensjonistene enn blant befolkningen mellom 40_55 år. Størst forskjell i favør av alderspensjonistene finner vi i Tyskland der Gini-koeffisienten blant alderspensjonistene er 36 prosent lavere enn Gini-koeffisienten blant befolkningen mellom 40 og 55 år.

Relativ fattigdom

Det viser seg å være mindre relativ fattigdom blant norske alderspensjonister (fattigdomsgrense=50 prosent av gjennomsnittsinntekten i hele befolkningen) enn blant alderspensjonistene i de øvrige åtte land – i hvert fall når omregningen til forbruksenheter skjer etter den såkalte LIS-skalaen. Norge må dog ta til takke med en tredjeplass om omregningen til forbruksenheter skjer etter en skala som forutsetter store økonomiske behov blant enslige familieenheter vis-à-vis ektepar. Ved beregningen av fattigdommens omfang er det her tatt hensyn til både den andelen av befolkningen som er rammet og hvor langt de i gjennomsnitt ligger under fattigdomsgrensen. I samtlige land bortsett fra Tyskland finner vi mindre fattigdom blant alderspensjonistene enn blant den øvrige befolkningen.

Norge hører – i likhet med Sverige – blant de landene der inntektsforskjellene mellom eldre og yngre alderspensjonister er relativt store, og der forskjellene i gjennomsnittsinntekt mellom enslige kvinnelige pensjonister på den ene siden og pensjonistektepar på den andre siden er størst. I et land som Tyskland finner man derimot relativt små forskjeller i inntekt per forbruksenhet mellom enslige kvinner og ektepar, til gjengjeld utgjør enslige mannlige pensjonister her en sterkt privilegert gruppe.

Selv om altså den generelle ulikheten er lav blant alderspensjonistene i Norge og Sverige, er den forholdsvis sterkt strukturert etter alder og familietype. En del av forklaringen ligger antakelig i forbigående kohorteffekter knyttet til pensjonssystemenes modning og grad av yrkesdeltakelse (før pensjoneringen) blant de yngre årgangene av kvinnelige alderspensjonister. Dette påfallende trekket ved inntektsfordelingen blant alderspensjonistene i Norge og Sverige kan imidlertid også til dels være et mer permanent resultat av samspillet mellom et sterkt individorientert pensjonssystem og en relativt høy men dog langt fra perfekt grad av kjønnsmessig likestilling i arbeidsmarkedet.

Det er stor variasjon mellom de ni landene vedrørende den måten de offentlige pensjonene er fordelt blant alderspensjonistene. Australia er det eneste landet der de offentlige pensjonene viser en svak tendens til konsentrasjon blant pensjonister med et lavt nivå på den samlede disponible inntekten. I en stor gruppe av land (Danmark, Nederland, Canada og Storbritannia) er de offentlige pensjonene relativt jevnt fordelt i forhold til fordelingen av samlet disponibel inntekt blant alderspensjonistene. Norge hører til blant de land (USA, Tyskland og Sverige) der de offentlige pensjonene faktisk bidrar til den samlede ulikheten i disponibel inntekt ved i noen grad å øke med størrelsen på den disponible inntekten.

I samtlige ni land er derimot de private inntektskomponentene sterkt konsentrert blant pensjonister med store samlede inntekter, og de private inntektskomponentene utgjør dermed et sterkt regressivt element i fordelingen av disponibel inntekt. Det sterkeste ulikhetsskapende bidrag fra private inntektskilder finner man i de landene der de offentlige pensjonene er relativt jevnt fordelt og (samtidig) mindre dominerende i pensjonistenes samlede inntektspakke. Norge er – nest etter Tyskland – det landet som viser den jevneste fordelingen av brutto-inntekt blant alderspensjonistene.

Inntektsskatten som blir betalt av alderspensjonistene har en klart utjavnende effekt i alle ni land. Det er imidlertid betydelig variasjoner i størrelsen på denne effekten og det ser ut til primært å være forskjeller i skattleggingens størrelse som skaper forskjeller i den utjavnende effekten landene imellom. Den formelle prog-resjonen i skattleggingen av pensjonister i Danmark og Sverige er relativt svak, men takket være et høyt nivå på skattene blir den utjavnende effekten klart størst i disse to land.

Det ble i introduksjonen til denne rapporten fremhevet at det ikke har vært hensikten med dette prosjektet å teste ut klart definerte hypoteser om forholdet mellom pensjonssystemenes innretning på den ene siden og inntektsfordelingen blant alderspensjonistene på den andre. Det materialet, som er presentert her, kan dog i det minste sies å understøtte en forestilling om at forholdet mellom det offentlige pensjonssystemets innretning på den ene siden og den endelige fordelingen av disponibel inntekt blant alderspensjonistene på den andre, er svært komplisert. Materialet gir ikke entydig støtte til en hypotese om at en sterkt utjavnende profil på selve det offentlige pensjonssystemet, er det beste virkemiddel for å sikre en forholdsvis jevn fordeling av samlet disponibel inntekt blant en generasjon av alderspensjonister.

De endelige virkninger for inntektsfordelingen blant pensjonistene avhenger blant annet av samspillet mellom offentlige og private inntektskomponenter – og herunder eventuelle tendenser til substitusjon og kompensasjon når det gjelder nivå og fordeling på de private inntektene. Fordelingsvirkningene må også antas å variere med den samfunnsmessige konteksten som pensjonssystemene virker innenfor – om den generelle inntektsulikheten er høy eller lav blant befolkningen i yrkesaktiv alder, mønstrene for yrkesdeltakelse og demografiske strukturer. Det er ikke sikkert at et pensjonssystem, som i én sammenheng er forholdsvis vellykket med hensyn til å minimere ulikhet og fattigdom, vil være det samme under andre samfunnsmessige betingelser.