

Axel West Pedersen

# Inntektsfordelingen blant alderspensjonister i ni OECD-land







Axel West Pedersen

## **Inntektsfordelingen blant alderspensionister i ni OECD-land**

**Fafo-rapport 247**

© Forskningsstiftelsen Fafo 1998  
ISBN 82-7422-211-3

Omslag: Agneta Kolstad  
Omslagsfoto: Jon S. Lahlum, Agneta Kolstad  
Trykk: Falch Hurtigtrykk

# Innhold

<b>Forord .....</b>	<b>5</b>
<b>Kapittel 1 Innledning .....</b>	<b>7</b>
1.1 Bakgrunn: Den norske debatten .....	7
1.2 Hva vet vi om inntektsforholdene til alderspensjonistene i Norge? .....	8
1.3 Nærmere om formålet med prosjektet .....	11
1.4 Den videre organisering av rapporten .....	13
<b>Kapittel 2 Beskrivelse av datagrunnlaget .....</b>	<b>15</b>
2.1 Introduksjon til Luxembourg Income Study .....	15
2.2 Land, tidsperiode og avgrensning av den relevante befolkningen .....	17
2.3 Analyseenheter og inntektsbegrep .....	19
2.4 Utvalgsstørrelser .....	21
<b>Kapittel 3 Hovedtrekk ved pensjonssystemene .....</b>	<b>23</b>
3.1 Historiske røtter .....	23
3.2 Typer av blandingssystemer .....	24
3.3 Ytelsesnivåer og inntektsgradering .....	26
3.4 Private pensjonsordninger .....	28
3.5 Sammenfatning .....	30
<b>Kapittel 4 Inntektspakker og inntektsnivå .....</b>	<b>33</b>
4.1 Sammensetningen av alderspensjonistenes inntekter .....	33
4.2 Alderspensjonistenes relative inntektsnivå .....	36
4.3 Avsluttende kommentar .....	40
<b>Kapittel 5 Fordelingen av disponibel inntekt .....</b>	<b>43</b>
5.1 Inntektsulikhet .....	43
5.2 Relativ fattigdom .....	51
5.3 Inntektsforskjeller mellom kategorier av pensjonister .....	55

<b>Kapittel 6 Inntektskilder og inntektsulikhet .....</b>	<b>61</b>
6.1 Offentlige overføringer .....	62
6.2 Private inntekter .....	64
6.3 Fordelingen av direkte skatter .....	66
6.4 Sammenfatning: Bidragene til ulikhet i samlet disponibel inntekt .....	67
<b>Kapittel 7 Sammenfatning .....</b>	<b>71</b>
<b>Vedlegg .....</b>	<b>75</b>
<b>Litteratur .....</b>	<b>77</b>

## Forord

Denne rapporten presenterer resultatene fra prosjektet «Inntektsnivå, inntektspakker og inntektsfordeling blant alderspensjonister i utvalgte land».

Dataene til prosjektet er hentet fra det såkalte «Luxembourg Income Study» (LIS). LIS er et internasjonalt samarbeidsprosjekt hvis hovedformål er å utvikle og drive en databank for komparativ forskning. Databanken, som på enkle vilkår er tilgjengelig for samfunnsvitere fra hele verden, inneholder inntektsdata på husholds- og individnivå for en lang rekke land i og utenfor OECD-området. Databanken blir stadig utvidet med nye land og oppdatert for de land som allerede er inkludert. Norge har vært en aktiv bidragsyter til LIS igjennom en lengere årrekke – ikke minst takket være innsatsen til Jon Eivind Kolberg -, men dataene har i forbausende liten grad vært brukt av norske samfunnsforskere.

Prosjektet er utført på oppdrag fra Trygdeavdelingen i Sosial- og Helsedepartementet. Christine Furuholmen og Hege Andersen i Trygdeavdelingen skal ha spesiell takk for godt samarbeid om dette prosjektet.

Mine kolleger på Fafos, Tone Fløtten og Espen Dahl, har lest tidligere utkast til rapporten, og jeg har etter beste evne forsøkt å ta hensyn til deres svært nyttige kommentarer. Agneta Kolstad i Fafos publikasjonsavdeling skal ha stor takk for sin innsats i forbindelse med ferdigstillingen av rapporten.

Oslo, mars 1998  
Axel West Pedersen





# Kapittel 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn: Den norske debatten

Både i Norge og internasjonalt kan det registreres en økende interesse for studier av alderspensjonistenes inntektsforhold. Når befolkningene eldes og en voksende andel av de offentlige budsjettene går med til å finansiere alderspensjoner, blir det viktig å vite om politiske målsetninger vedrørende nivå og fordeling på alderspensjonistenes inntekter innfris i tilstrekkelig grad og om det skjer på en måte som lar seg forene med andre økonomiske og politiske hensyn.

I Norge har den politiske interessen for pensjonistenes inntektsforhold vært spesielt stor de siste årene og behovet for faktisk kunnskap på dette feltet ble ikke minst demonstrert i forbindelse med fjorårets valgkamp og den hete debatten omkring forslaget om en vesentlig økning av minstepensjonene.

Man kan hevde at den aktuelle politiske debatten blant annet dreier seg om den nærmere presisering av overordnede målsetninger i pensjonspolitikken som i og for seg nyter bred oppslutning: De fleste er enige om at folketrygden skal sikre alle eldre en viss garantert minsteinntekt i alderdommen, at alderspensjonistene ikke bør være vesentlig ringere stilt økonomisk enn den øvrige befolkningen og at det ikke bør være for store forskjeller i inntekt og levekår mellom alderspensjonistene innbyrdes. Det er straks vanskeligere å bli enige om mer konkrete mål: Hvor bør nivået for en slik universell minstegaranti ligge, når har gjennomsnittsinntektene blant alderspensjonistene nådd et nivå der de ikke trenger å bli stort høyere, og hvor går grensen for hvor mye inntektsulikhet mellom alderspensjonistene som kan og bør aksepteres?

I forhold til slike vanskelige spørsmål vil man ofte være tilbøyelig til å søke støtte i forskjellige former for sammenligninger. Ett opplagt alternativ er sammenligne med situasjonen slik den var tidligere. Hvis for eksempel pensjonistenes *relative* situasjon har blitt verre/bedre over tid, vil det kunne bidra til å styrke en formodning om at den aktuelle situasjon er uakseptabel/tilfredsstillende. Det er ikke vanskelig å finne eksempler på denne typen av relativisering i den aktuelle pensjonspolitiske debatten.

Oppslag i mediene utover 1996 om at alderspensjonistene skulle vært vinnerne i inntektsutviklingen fra 1980-årene og frem – med det dertil hørende bildet

av det kjøpekraftige pensjonistekteparet på langtidsferie i Syden – ble i løpet av kort tid avløst av oppslag om at alderspensjonistene og da særlig den presumptivt dårligst stilte gruppen av minstepensjonister skulle ha hatt en negativ realinntektsutvikling over flere år på 1990-tallet.

Henvisninger til situasjonen i andre «sammenlignbare» land er et annet populært alternativ i debatter om kontroversielle samfunnsmessige spørsmål. Når man på viktige samfunnspolitiske områder kan registrere stor interesse for internasjonale sammenligninger, er det blant annet uttrykk for et ønske om å etablere relevante referanserammer til situasjonen i eget land. Man kan si at internasjonale sammenligninger på denne måten fungerer som kilde til konkrete utopier – negative («hvor ille kan det være?») så vel som positive («hva er mulig å få til?»). De kan ikke minst være en kilde til forståelse av hva som er de relevante bekymringene og hva som er mulig og realistisk å forvente i den nasjonale kontekst.

Selv om denne formen for relativisering er en nyttig og helt legitim del av den samfunnspolitiske debatten, kan den bli misbrukt. En ensidig bruk av sammenligninger med situasjonen til andre tider eller i andre land kan virke konservativ og innsnevrende i forhold til en mer radikal kritikk av de rådende forhold, den kan i noen tilfeller inngå i en argumentasjon der valget av referanseramme er diktert ut fra rent opportunistiske hensyn, og den kan fremfor alt være basert på myter.

Ett av formålene med dette prosjektet er å bidra til etablering av en internasjonal referanseramme for evalueringen av sentrale aspekter ved pensjonistenes inntektsforhold i Norge. Det er imidlertid viktig å understreke at sammenligninger med situasjonen i andre land ikke kan erstatte en mer prinsipiell debatt om hvilke målsetninger som bør gjelde for inntektsfordelingen blant norske alderspensjonister.

## **1.2 Hva vet vi om inntektsforholdene til alderspensjonistene i Norge?**

Det har i de senere år blitt gjennomført en rekke spesialstudier av alderspensjonistenes inntektsforhold i Norge (se bla. AAD, 1991; Dahl, 1989; Dahl, 1991; Epland, 1992; Dahl med flere 1994; Arneberg og Gravingsmyhr, 1994; Andersen med flere, 1995; Gravingsmyhr, 1995; Erstad, 1995; Dahl, 1997). I tillegg kommer selvfølgelig den løpende statistikken om inntekts- og formuesforhold blant pensjonistene, som blir publisert mer eller mindre regelmessig av Statistisk Sentralbyrå.

Et av de mest iøynefallende utviklingstrekkene – i et litt lenger tidsperspektiv – er at alderspensjonistenes inntekter har økt relativt kraftig i gjennomsnitt over de siste tiårene i forhold til inntektsutviklingen blant befolkningen som helhet (se

Andersen med flere, 1995 og St.meld. nr. 35 (1994-95)). Det har på denne bakgrunnen fra tiden til annen vært hevdet at alderspensjonistene – som gruppe – er på god vei til å bli en økonomisk sett privilegert gruppe i det norske samfunnet. En viktig faktor bak den gunstige inntektsutviklingen til alderspensjonistene er utbyggingen av folketrygdens tilleggspensjonssystem. Først fra år 2007 vil tilleggspensjonssystemet være helt utbygget i den forstand at de nye årgangene av alderspensjonister vil ha kunnet oppnå full opptjeningstid (40 år). Gunstige overgangsregler betyr ganske visst at folketrygden allerede i dag utbetaler tilnærmet fulle pensjonsytelser til nye pensjonister som har vært yrkesaktive i alle år fra folketrygdens etablering i 1967, men disse reglene gjelder bare for inntekter opp til 5 G (212 500 kroner fra 01.05.97). Det er derfor særlig pensjonsrettighetene til nye mannlige pensjonister med midlere og høyere inntekter over yrkeskarrieren som viser en økende tendens i takt med den innebygde modningen av tilleggspensjonssystemet (Gravingsmyhr, 1995).<sup>1</sup> Dertil kommer veksten i den kvinnelige yrkesdeltakelsen som har funnet sted siden slutten av 60-tallet og som fører til større tilleggspensjonsopptjening blant yngre årganger av kvinnelige pensjonister. Det er viktig å slå fast at det ikke er den enkelte alderspensjonisten som får stadig høyere ytelser. Det er de nye årgangene alderspensjonister – menn og kvinner – som har høyere opptjening i folketrygden i forhold til de årgangene som forsvinner.

Det er imidlertid ikke bare pensjonsytelsene fra ytelsene fra folketrygden som vokser. Tvert imot er det klar tendens til at private inntektskomponenter vokser raskere enn pensjonsutbetalingene fra folketrygden.

Dermed er vi inne på et annet iøynefallende trekk ved alderspensjonistenes inntektsutvikling over de siste femten årene: Folketrygdens dominerende stilling som inntektskilde for de eldre har blitt gradvis svekket, mens særlig private (tjeneste-) pensjoner og kapitalinntekter har økt sin andel av alderspensjonistenes samlede inntekter. For 1994 har det blitt anslått at om lag 40 prosent av alderspensjonistenes (brutto-) inntekter stammer fra andre kilder enn folketrygden (Dahl, 1997). Ifølge Velferdsmeldingen utgjorde ytelsene fra folketrygden i 1982 hele 72 prosent av alderspensjonistenes samlede inntekter, mens andelen, som kom fra andre kilder, var på beskjedne 28 prosent. (St.meld. nr 35 1994–95: s. 213).

Blant de private inntektskomponentene er det utbetalingene av tjenestepensjon som viser den sterkeste og mest stabile veksten. Mens alderspensjonistenes kapitalinntekter vokste meget raskt på 80-tallet – vel ti prosent per år i perioden fra 1982 til 1990 (St.meld. nr. 35 1994–95: s. 213) – har de vist tendenser til fall i flere år på 90-tallet. Det er det sterke fallet i det nominelle rentenivået i første halvpart av 90-årene, som forklarer at pensjonistenes renteinntekter fra bankinnskudd og

<sup>1</sup> Innstramningene i tilleggspensjonssystemet som trådte i kraft i 1992 har bidratt til å svekke den innebygde tendensen til vekst i høyt lønnsgruppens pensjonsrettigheter.

lignende har blitt vesentlig redusert i forhold til tidligere år. Den sterke økningen i inntekter fra aksjegevinster og lignende, som har funnet sted i den samme perioden har ikke fullt ut kompensert for fallet i de nominelle renteinntektene (Dahl, 1997). Tendensen til fall i de samlede kapitalinntektene har i sin tur bidratt til at veksten i alderspensjonistenes samlede disponible inntekt har blitt relativt svak i flere år på 90-tallet, på tross av en fortsatt sterk vekst i utbetalingene av tjenstepensjon og individuelle pensjonsforsikringer.

Som et tredje aspekt ved kunnskapsstatus må vi trekke frem undersøkelser av den relative inntektsfordelingen blant alderspensjonistene i Norge. Foreliggende studier av inntektsfordelingen blant alderspensjonistene tyder på at graden av ulikhet i husholdsinntekt per forbruksenhet har vært nokså stabil utover 80-tallet (Andersen med flere, 1995), og videre at inntektsulikheten blant alderspensjonistene er noe lavere enn den ulikheten man finner blant befolkningen i yrkesaktiv alder (Dahl, 1989 og SSB, 1993). En fersk undersøkelse viser imidlertid på at graden av inntektsulikhet blant de eldre økte mellom 1990 og 1994, og videre at graden av inntektsulikhet blant befolkningen mellom 67 og 80 år er høyere enn den ulikheten man finner blant så vel yngre som eldre aldersklasser i befolkningen (Dahl, 1997).

Når det gjelder strukturen på inntektsfordelingen blant alderspensjonistene, viser det seg et klart og stabilt mønster. Man finner de laveste gjennomsnittsinntektene (og den største andelen reelle minstepensjonister<sup>2</sup>) blant to grupper av alderspensjonister som i stor grad er sammenfallende: de eldste og de enslige kvinnene. Det er et betydelig gap mellom gjennomsnittsinntektene til henholdsvis de yngste og de eldste alderspensjonistene, og det er et tilsvarende stort gap mellom gjennomsnittsinntektene til de to demografiske grupper som til sammen er tallmessig klart dominerende blant alderspensjonistene: Ekteparene på den ene siden og de enslige kvinnene på den ene andre siden (Andersen med flere, 1995; Dahl, 1997).

Vi kan altså oppsummere denne korte gjennomgangen av aktuelle utviklings-trekk og kunnskapsstatus om alderspensjonistenes inntektsforhold i tre hovedpunkter.

- De nye årganger av alderspensjonister blir stadig rikere enn sine forgjengere. Økte pensjonsrettigheter i folketrygden og ikke minst en sterk vekst i private pensjoner og kapitalinntekter er de viktigste drivkreftene bak denne utviklingen.

<sup>2</sup> Det finnes ikke noen alminnelig anerkjent definisjon av uttrykket «reell minstepensjonist» til forskjell fra den tekniske/administrative definisjonen, som er basert på at pensjonisten mottar særtillegg fra folketrygden. I dette tilfelle er det tenkt på følgende definisjon: pensjonisten må tilhøre et hushold der den samlede disponible inntekt ikke ligger vesentlig høyere enn den relevante minstepensjonssats for henholdsvis enslige pensjonister og pensjonistektepar.

- Sammensetningen av alderspensjonistenes inntektspakke har fått et stadig sterkere innslag av private komponenter.
- Endelig ser det ut for at graden av inntektsulikhet mellom alderspensjonistene har økt noe tidlig på 90-tallet etter å ha vært stabil gjennom det meste av 80-tallet. Strukturen i fordelingen av disponibel husholdsinntekt mellom aldersgrupper og husholdstyper følger et mønster med relativt lave gjennomsnittsinntekter blant de eldste og de enslige kvinnene.

### 1.3 Nærmere om formålet med prosjektet

På alle disse tre områdene – nivå, sammensetning og fordeling av alderspensjonistenes inntekter – kan det være nyttig og interessant å trekke sammenligninger med situasjonen i andre OECD-land.

Dagens alderspensjonister i Norge er rikere i forhold til tidligere, javel, men er de rikere enn alderspensjonistene i andre OECD-land i og utenfor Europa? Innslaget av private inntektskomponenter har blitt større blant norske alderspensjonister, men hvordan er fordelingen mellom offentlig pensjon og private inntektskilder i andre OECD-land? Er graden av inntektsulikhet som man finner blant norske alderspensjonister større eller mindre enn den ulikheten som hersker blant alderspensjonistene i andre land, og viser de interne forskjellene mellom ulike grupper av alderspensjonister oppdelt etter alder og husholdstype samme mønster og størrelsesorden som dem man finner i Norge?

Den internasjonale sammenligningen som er gjennomført i dette prosjektet omfatter i alt ni land. Følgende åtte OECD-land er med i analysene i tillegg til Norge: Australia, Canada, Danmark, Nederland, Sverige, Tyskland, Storbritannia (UK) og USA. Utvalget omfatter dermed land som man i utgangspunktet ville anta ligner mye på Norge, og land som man vanligvis vil betrakte som svært forskjellige fra Norge både når det gjelder velferdsstatens innretning og samfunnsøkonomien mer generelt. Det refereres til litt forskjellige kalenderår for de ulike land innenfor perioden mellom 1989 og 1992.

Det kan være ulike motiver bak slike forsøk på å trekke sammenligninger med situasjonen i andre land. Som antydnet ovenfor kan den primære ambisjonen rett og slett være å sette nasjonalt baserte forskningsresultater inn i en relevant referanseramme, der tilsvarende funn for andre land kan fungere som en slags målestokk. Internasjonale sammenligninger kan på denne måten brukes til å korrigere eventuelle tendenser til «nærsynthet» og «husblindhet» som ellers lett kan prege både den samfunnspolitiske debatten og den forskningen som foregår innenfor en ren

nasjonal kontekst. De kan blant annet øke følsomheten for problemstillinger og funn som i ren nasjonal kontekst vil fremstå som trivielle, men som blir genuint interessante og overraskende når de ses i en internasjonal kontekst.

Internasjonale sammenligninger blir også under tiden brukt i en mer ambisiøs sammenheng der den overordnede målsetningen er å trekke slutninger om hvilke *virkninger* alternative institusjonelle løsninger og politiske tilnærminger har på et felt – som for eksempel inntektssikring og inntektsfordeling i alderdommen. Det er – i hvert fall tilsynelatende – store forskjeller i pensjonssystemenes innretning mellom OECD-landene, og det kan være fristende å spørre om slike institusjonelle forskjeller har påvisbare effekter i form av systematiske forskjeller i inntektsfordelingen blant alderspensjonistene i de respektive landene. I hvilken grad er de trekene ved inntektsfordelingen blant norske alderspensjonistene, som er nevnt ovenfor, et resultat av den måten vi har innrettet det offentlige pensjonssystemet, reguleringen og stimuleringen av private pensjonsordninger, reglene for beskatning av pensjonister med videre? Hvilke endringer i inntektsfordelingen blant alderspensjonistene (og andre relevante målvariabler) ville kunne forventes i Norge om systemet for inntektssikring i alderdommen hadde vært innrettet på en annen måte og da i tråd med systemer som faktisk eksisterer i ett eller flere sammenlignbare land?

Det er et omstridt spørsmål i forskningslitteraturen i hvilken grad og under hvilke betingelser erfaringene fra ulike land kan brukes til å trekke sikre slutninger om bestemte samfunnsmessige virkninger av ulike institusjonelle løsninger. Det er åpenbart store metodiske problemer forbundet med å bruke komparative analyser i en slik mer ambisiøs sammenheng. På den annen side kan man innvende at det er enda mer problematisk å trekke konklusjoner om institusjonelle effekter på basis av erfaringene fra ett enkelt land der det naturlig nok ikke – i hvert fall på ett bestemt tidspunkt – er noen variasjon i det relevante sett av institusjoner. Konklusjoner av denne typen blir imidlertid ofte trukket mer eller mindre implisitt – både i forskningslitteraturen og i den samfunnspolitiske debatten – og da i verste fall på basis av delvis uartikulerte myter om den situasjonen som hersker under alternative institusjonelle betingelser.

Det er viktig her å understreke at det ikke har vært hensikten med dette prosjektet å gi svar på slike mer ambisiøse spørsmål. Det vil ikke bli gjort noen systematiske forsøk på å undersøke om og i hvilken grad eventuelle forskjeller mellom landene når det gjelder nivå og fordeling på alderspensjonistenes inntekter, kan forklares med institusjonelle forskjeller. Prosjektet er først og fremst beskrivende, og hovedformålet er å sammenligne situasjonen i Norge og en rekke utvalgte land når det gjelder inntektsfordelingen blant de respektive landenes alderspensjonister.

Likevel vil resultatene fra analysen av inntektsdataene for de respektive land nødvendigvis gi opphav til refleksjoner omkring mulige forklaringer på eventuelle



tverrnasjonale forskjeller – knyttet til trekk ved pensjonssystemene eller eventuelt til andre samfunnsmessige forhold som for eksempel variasjon i yrkesdeltakelse og inntektsfordeling blant befolkningen i yrkesaktiv alder. Vi har derfor valgt i kapittel 3 å gi en oversikt over forskjeller og likheter i pensjonssystemenes innretning for de ni landene som er inkludert i den videre komparative analysen.

## **1.4 Den videre organisering av rapporten**

Kapittel 2 inneholder en nærmere beskrivelse av de data som ligger til grunn for analysen av inntektsfordelingen blant alderspensjonistene. Kapittel 3 gir en presentasjon av hovedtrekk ved pensjonssystemenes oppbygging i de ni land. Sammensetningen og nivået på pensjonistenes inntekter er tema for kapittel 4. Kapittel 5 tar for seg tre aspekter ved fordelingen av inntekt innad i gruppen av alderspensjonister: Graden av ulikhet, omfanget av relativ fattigdom og typiske inntektsforskjeller mellom demografiske grupper av alderspensjonister. Kapittel 6 tar opp hvordan offentlige og private inntektskomponenter samt skattleggingen av pensjonister bidrar til den observerte ulikheten i disponibel inntekt.



# Kapittel 2 Beskrivelse av datagrunnlaget

## 2.1 Introduksjon til Luxembourg Income Study

Dataene om pensjonistenes inntektsforhold i utvalgte land som ligger til grunn for denne rapporten er hentet fra den såkalte «Luxembourg Income Study» databank (LIS). LIS inneholder inntektsdata på individ-/ husholdsnivå for en lang rekke land og for ulike tidsperioder. Oppbyggingen av denne databanken som har pågått kontinuerlig siden midten av 80-tallet åpner helt nye muligheter for å gjøre sammenlignende analyser av inntektsfordelingen på tvers av landene.<sup>1</sup>

Ved sammenlignende studier av inntektsfordelingen over et større antall land var man tidligere henvist til å gjøre sekundære analyser av aggregerte data produsert i de enkelte landene – se for eksempel Sawyer (1976). Problemene med sekundære analyser av aggregerte data er knyttet både til sammenlignbarhet og til relevans. Det er vanskelig å finne aggregerte inntektsdata for forskjellige land som er basert på nøyaktig samme definisjoner, når det gjelder inntektsbegrep, avgrensning av befolkningen og eventuelle undergrupper, metode for omregning til forbruksenheter, ulikhetsmål og så videre. Selv om det i et visst omfang har vært mulig å fremskaffe noenlunde sammenlignbare data for inntektsfordelingen blant befolkningen i ulike land, har de ikke kunnet brukes til å forfølge mer spesifikke problemstillinger knyttet til fordelingen blant bestemte befolkningsgrupper eller til fordelingen av bestemte typer av inntektskomponenter. De er heller ikke nødvendigvis basert på definisjoner og operasjonaliseringer som er hensiktsmessige ut fra behovene til det enkelte forskningsprosjektet.

Takket være LIS har det internasjonale forskningsmiljøet nå fått direkte tilgang på originale mikrodata om inntektene til individer og hushold for en lang rekke land og for flere ulike tidspunkt. Det betyr at forskeren står fritt til å anvende nettopp de definisjoner og avgrensninger som man finner hensiktsmessig, og man kan sørge for at de blir anvendt likt i hvert av de land som er omfattet av analysen. Dataene er i utgangspunktet bearbeidet og tilrettelagt etter en felles mal slik at det er meget enkelt å gjøre parallelle analyser for de land og tidspunkter man ønsker.

<sup>1</sup> Se bl.a. Smeeding med flere (red), 1990 og Atkinson med flere, 1995 for en introduksjon til LIS og de mulighetene denne databanken åpner for sammenlignende studier av inntektsfordeling.

På tross av sine store og åpenbare fortrinn, er det viktig å være oppmerksom på en del begrensninger og fallgruver knyttet til bruken av LIS. LIS er basert på eksisterende rent nasjonale datakilder, som i etterkant er lagt til rette for sammenlignende analyser. De inntektsundersøkelsene, som ligger til grunn, er utviklet i det enkelte land ut fra nasjonale forutsetninger og tradisjoner med henblikk på å dekke nasjonale kunnskapsbehov. Det betyr at utvalgsteknikken, utvalgsstørrelser, variabeldefinisjoner og selve karakteren til data kan være nokså forskjellig.

Man kan derfor ikke uten videre gå ut fra at resultatene er fullt ut sammenlignbare selv om analysene av data formelt sett er gjort helt parallelt. Det går ikke minst et viktig skille mellom land der inntektsdataene opprinnelig stammer fra offentlige registre og land der informasjonen er hentet inn ved hjelp av intervjuundersøkelser.

De norske LIS-data er for eksempel en tillempet versjon av inntekts- og formuesundersøkelsen til Statistisk Sentralbyrå for ulike år, som igjen er basert på selvangivelsesdata. LIS-dataene for Danmark og Sverige er i likhet med de norske basert primært på opplysninger i offentlige registre. For samtlige land utenfor Skandinavia er imidlertid LIS-dataene hentet fra store nasjonale intervjuundersøkelser.<sup>2</sup> Det er åpenbart store forskjeller mellom disse ulike typer av datakilder, når det gjelder både frafall/representativitet og presisjon/pålitelighet i målingen av den samlede inntektens og de ulike inntektskomponentenes størrelse. Det er vanskelig å si noe sikkert om og i hvilken grad denne grunnleggende forskjellen i dataenes karakter ødelegger for sammenlignbarheten.

Spørsmålet har blant annet blitt diskutert av Atkinson med flere (1995) som er tilbakeholdende med å utpeke registerdata som mer representative og pålitelige enn intervju-data. Det kan i utgangspunktet være grunn til å tro at data innhentet gjennom intervjuundersøkelser vil ha en systematisk tendens til å undervurdere den faktiske spredningen i inntektsfordelingen på grunn av tendenser til systematisk frafall i den nederste og den øverste delen av inntektsfordelingen samt tendenser til underrapportering av høye inntekter. I de landene der inntektsundersøkelsene er basert på surveys, har man imidlertid lang erfaring med dette og det er utviklet prosedyrer for vektning og «rensing» av data som skal kompensere for slike problemer. Registerdata har på sin side svakheter knyttet blant annet til ikke-skattbare inntekter som kan være utelatt og til skatteunndragelser, men når det gjelder de tre skandinaviske land som er med i denne undersøkelsen vil jeg anta at slike problemer er relativt beskjedne.

<sup>2</sup> Det er stort sett bare i skandinaviske land at det er teknisk mulig og politisk akseptert å hente pålitelige inntektsopplysninger fra offentlige registre til forsknings- og utredningsformål.

Selv om LIS i prinsippet gir mulighet for en detaljert nedbrytning av den samlede inntekten til det enkelte individet/husholdet etter en felles mal (variabelliste) kan det være variasjoner i detaljeringsgraden og den måten de ulike inntektskomponentene er klassifisert. Mens det eksempelvis for de øvrige land er mulig å skille mellom offentlige trygder på den ene siden og utbetalinger fra private (tjeneste-) pensjonsordninger på den andre, er disse inntektkildene slått sammen til en variabel i de svenske LIS-dataene.

Den måten LIS-dataene er lagt til rette for analyse kan gi et overdrevent inntrykk av hvor standardiserte og sammenlignbare dataene i virkeligheten er. Det er viktig under analysen av LIS-dataene og ikke minst ved fortolkningen av resultatene å være oppmerksom på disse problemene.

## **2.2 Land, tidsperiode og avgrensning av den relevante befolkningen**

Prosjektet omfatter ni land som er representert i LIS: Australia, Canada, Danmark, Nederland, Norge, Sverige, (Vest-) Tyskland, UK og USA. Analysene er basert på inntektsundersøkelsene fra den seneste «bølgen» av LIS-data som referer til litt ulike år i perioden omkring 1990. De australske og tyske data refererer til 1989, de danske og svenske data referer til 1992 mens dataene for de resterende land alle refererer til 1991 (se tabell 2.1).

Som nevnt er en av de fremste fordelene ved LIS at forskeren har mulighet for selv å bestemme hvilken befolkningsgruppe som skal studeres, hva som skal være enhet i analysen og hvilket inntektsbegrep som skal legges til grunn.

Hensikten med dette prosjektet er å beskrive sentrale aspekter ved inntektsfordelingen blant alderspensjonistene i de respektive landene. Det er imidlertid ikke uproblematisk å finne en hensiktsmessig avgrensning av denne befolkningsgruppen som kan benyttes konsekvent i hvert av de ni landene. Problemet er at det er store forskjeller mellom landene både når det gjelder den «normale» pensjonsalderen som er definert i lovverket og den typiske alder for tilbaketrekking fra arbeidsmarkedet.

I eksisterende komparative studier av inntektsfordelingen blant de eldre har det vært vanlig å benytte en enkel aldersmessig avgrensning slik at man lar analysen omfatte alle medlemmer av hushold over 65 eller 60 år (se for eksempel Palme, 1989; Hedström og Ringen, 1990; Whiteford og Kennedy, 1995).<sup>3</sup> Problemet med

<sup>3</sup> Alderskriteriet refererer her til «hovedpersonen» i husholdet/familien som er den primære utvalgsenheten. For ektepar vil det i praksis alltid være mannen som er definert som hovedperson.

en slik tilnærming er at man i land med en forholdsvis lav effektiv tilbaketrekkingssalder vil være sikker på nesten utelukkende å treffe pensjonister, mens man i andre land med en høyere effektiv tilbaketrekkingssalder – som for eksempel Norge – vil få med en betydelig gruppe av fullt ut yrkesaktive individer/hushold. I det siste tilfelle vil den inntektsfordelingen man finner i større eller mindre grad være preget av de systematiske forskjeller i inntekt som det typisk er mellom de som har gått av med pensjon og personer som fortsatt er i full yrkesaktivitet.

For å unngå at selve pensjoneringsprosessen og forskjeller i den reelle tilbaketrekkingssalder mellom land skal innvirke på resultatene vedrørende graden av inntektsulikhet, sammensetningen av pensjonistenes inntektspakker og så videre, vil det derfor bli benyttet et dobbelt kriterium for å avgrense den befolkningsgruppen som studeres: Husholdningens «hovedperson» må være over 65 år og lønns- og næringsinntekt skal ikke utgjøre mer en tredjedel av husholdningens samlede bruttoinntekt (for en tilsvarende tilnærming se Achdut og Tamir, 1990).

Videre er det tatt i bruk en øvre aldersgrense ved 80 år, slik at analysene bare omfatter alderspensjonister som er 80 år eller yngre. Begrunnelsen for den siste avgrensningen er primært av metodisk/teknisk natur. Som nevnt ovenfor er dataene for samtlige land bortsett fra de tre skandinaviske basert på intervjuundersøkelser. Det kan være grunn til å frykte at problemer med systematisk frafall i slike intervjuundersøkelser vil være spesielt store blant de aller eldste befolkningsgruppene. Det er vel kjent at helse er korrelert med inntekt og at dårlig helse er en viktig årsak til frafall i intervjuundersøkelser (McIsaac and Wilkinson, 1995). Det kan videre reises innvendinger mot å ta med befolkningen over 80 år, rett og slett fordi mønstrene for dødelighet må antas å spille en betydelig rolle for å forme inntektsfordelingen blant denne aldersgruppen. Det er vel dokumentert i studier av den generelle befolkningen (McIsaac and Wilkinson, 1995) og av alderspensjonister spesielt (se for eksempel Pedersen, 1996) at dødelighet er negativt korrelert med inntektsnivået og dermed i noen grad klasse-spesifikk, om man vil. De rikeste har lavere risiko for å dø ved hvert alderstrinn og denne prosessen vil kunne gi et stadig sterkere utslag på inntektsfordelingen blant de overlevende jo lenger opp i årsklassene man kommer. Hvis nivået på dødeligheten og graden av korrelasjon mellom inntekt og dødelighet blant de eldre varierer mellom landene vil dette kunne skape alvorlige «forstyrrelser» for sammenligningen av ulike sider ved inntektsfordelingen blant de eldste pensjonistene.



## 2.3 Analyseenhet og inntektsbegrep

Når det gjelder analyseenhet og inntektsbegrep er det valgt en tilnærming som etter hvert har blitt den klart dominerende i nasjonale og komparative studier. Analyseenheten er hele tiden individer (som tilhører pensjonisthushold, jf. avgrensningen ovenfor), men inntektsmålet vil konsekvent referere til husholdningens samlede inntekt, justert for husholdningens størrelse og sammensetning (se diskusjonen i Ringen og Uusitalo, 1992)<sup>4</sup>.

LIS gir alternativt mulighet for å studere fordelingen av personlig inntekt. Det har vært hevdet at den tradisjonelle tilnærmingen til måling av økonomisk velferd basert på husholdsinntekten innebærer urealistiske forutsetninger om en likelig deling av inntekten innad i husholdene. På den annen side kan man vanskelig argumentere for at den personlige inntekten – uten referanse til husholdets samlede situasjon – i seg selv kan utgjøre et hensiktsmessig mål på økonomisk velferd.

Det er stor uenighet i forskningslitteraturen om hvilken metode som skal benyttes for å justere husholdsinntekten slik at det tas hensyn til forskjeller i økonomisk behov mellom hushold av forskjellig størrelse og sammensetning.<sup>5</sup> Her vil det i hovedsak bli benyttet en svært enkelt «ekvivalensskala» til å omregne samlet husholdsinntekt til «inntekt per forbruksenhet». Den såkalte LIS-skalaen gir vekten 1 til det første husholdsmedlemmet og vekten 0,5 til alle øvrige medlemmer. LIS-skalaen forutsetter at det er noe mindre forskjeller i de økonomiske behovene mellom store og små hushold enn forutsatt i den tradisjonelle OECD-skala<sup>6</sup>, som vanligvis blir brukt av Statistisk Sentralbyrå. I forbindelse med studier av inntektsfordelingen blant de eldre er hovedspørsmålet knyttet til å vurdere forskjellene i behov mellom enslige pensjonister på den ene siden og (ekte-) par på den andre. LIS-skalaen antar at en enslig pensjonist trenger 2/3 av inntekten til et ektepar for å oppnå den samme økonomiske velferd, mens den tradisjonelle OECD-skalaen forutsetter at den enslige bare trenger i underkant av 59 prosent av inntekten til et ektepar. Når LIS-skalaen brukes i stedet for den tradisjonelle OECD-skala vil dermed enslige pensjonister lettere fremstå som relativt dårlig stilt vis-à-vis ektepar.

<sup>4</sup> I praksis er denne kombinasjonen oppnådd ved å bruke data som i utgangspunktet har husholdet/familien som enhet, men der det enkelte husholdet blir veid i forhold til antallet medlemmer. Dermed vil alle statistiske oppsummeringer – frekvenser, prosentfordelinger, ulikhetsmål og så videre – referere til individer som enhet.

<sup>5</sup> Man kan vel heller si at det er bred enighet om at valget av ekvivalensskala i noen grad er vilkårlig.

<sup>6</sup> OECD-skalaen gir vekten 1 til det første medlem i husholder, 0,7 til hver av øvrige voksne og endelig 0,5 til hvert barn under 18.

Samtidig innebærer LIS-skalaen at alderspensjonistene samlet sett lettere vil fremstå som dårlig stilt vis-à-vis den øvrige befolkningen, fordi alderspensjonistene gjennomgående tilhører små hushold.

Selv om LIS-skalaen her vil bli brukt som den foretrukne, vil det for noen deler av analysen i tillegg bli presentert resultater basert på to alternative ekvivalensskalaer: Den tradisjonelle OECD-skalaen på den ene siden og en skala (her kalt for den «subjektive» skalaen) som forutsetter enda større stordriftsfordeler knyttet til deling av hushold enn det LIS skalaen gjør.<sup>7</sup> Den «subjektive» skalaen gir mer beskjedne vekter til ytterligere husholdsmedlemmer. Det første husholdsmedlemmet får vekten 1, ytterligere voksne medlemmer gis vekten 0,3 mens de eventuelle barna under 18 år får vekten 0,2.

Det sentrale inntektsbegrepet som vil bli benyttet i analysene er disponibel inntekt – det vil si bruttoinntekt minus skatt. Disponibel inntekt er ikke nødvendigvis et ideelt mål på økonomisk velferd, men det er det beste som er mulig å få til. Kritikken som kan reises mot dette inntektsbegrepet er at potensielt viktige elementer er utelatt. La oss kort nevne de viktigste elementene som er utelatt:

- *Formue* og de mulighetene for forbruk som ligger i tæring på formue er utelatt. Inntektsstrømmer som følger av finansiell formue skal i utgangspunktet være med (renter, utbytter, kursgevinster og lignende), men det vil antakelig her være tendenser til under-rapportering for de land der dataene stammer fra intervju-undersøkelser. Private pensjoner i form av tjenestepensjon og mer individuelle forsikringer skal i all hovedsak være inkludert i materialet, med enkelte viktige unntak. Private pensjonsordninger basert på engangsutbetalinger fremfor løpende pensjoner er som hovedregel utelatt. Slike ordninger spiller en meget betydelig rolle i Australia og de har en forholdsvis stor utbredelse i land som USA og Danmark.
- *Inntektskonsekvensene av boligformue* (leieverdi av egen bolig) er ikke med i den praktiske definisjonen av disponibel inntekt i noen av landene. Det er potensielt problematisk – særlig fordi utbredelsen av selveierboliger versus leieboliger er svært forskjellig blant befolkningen som helhet og ikke minst blant alderspensjonistene i de land som er med i analysen. (se for eksempel Mitchell, 1996). I land som Australia, USA og Canada er andelen alderspensjonister som eier sin egen bolig betydelig høyere enn i mange europeiske land. Utbredelsen av eierboliger viser mindre sterk variasjon med inntekts-

<sup>7</sup> Erfaringene fra internasjonal forskning viser at ekvivalensskalaer av denne typen ofte fremkommer når man benytter en metode som tar utgangspunkt i spørreundersøkelser der medlemmer av ulike familie/husholdstyper blir bedt om å oppgi hvor mye inntekt deres eget hushold/familie trenger for å klare seg (se Buhman med flere 1988).

nivået i Australia, USA og Canada og Whiteford og Kennedy (1995) argumenterer for at inntektsfordelingen blant alderspensjonistene i disse landene ville fremstå som mindre ulik om det hadde vært tatt hensyn til verdien av å bo i selveid bolig.

- Endelig kan man spørre om det ikke burde vært tatt hensyn til *verdien av offentlige tjenester* som stilles til rådighet for pensjonistene uten vederlag eller til sterkt subsidierte priser. Alderspensjonistene er blant annet storforbrukere av helsetjenester og verdien av slike tjenester kunne regnes inn som en del av et utvidet inntektsbegrep. Når slike inntekter ikke regnes inn kan det blant annet forsvares med at det i mindre grad forstyrrer sammenlignbarheten mellom land. I alle landene som er med i analysen (selv USA) har det offentlige tatt et hovedansvar for finansiering av helsetjenester til de eldre. På den annen side er det åpenbart forskjeller i kvaliteten på det offentlige helsetilbudet og det er antakelig betydelige forskjeller i den andelen av alderspensjonistenes inntekter som går med til egenandeler og kjøp av private helsetjenester.

Det er umulig å si noe sikkert om hvor stor en effekt det ville hatt for sammenligningen mellom de ni landene, om vi hadde hatt mulighet for studere fordelingen av et mer utfyllende inntektsbegrep.

## 2.4 Utvalgsstørrelser

Det datamaterialet vi har til rådighet for å beskrive inntektsfordelingen blant alderspensjonistene i de utvalgte land, er av varierende størrelse. Tabell 2.1 viser størrelsen på de respektive utvalg av pensjonister mellom 65 og 80 år. For å gi et inntrykk av hvilke konsekvenser den nærmere avgrensning av den relevante befolkningsgruppen, er det tatt med tall som viser størrelsen på det utvalget vi ville hatt til rådighet om alle over 65 år hadde blitt inkludert i analysen. For begge disse alternative utvalgene viser tabellen dels hvor mange observasjoner (familieenheter) som er til rådighet for analyse og dels hvor stor andel individene i disse familieenheter utgjør av den samlede befolkningen.

Det faktum at vi har valgt en forholdsvis snever avgrensning til gruppen av alderspensjonister mellom 65 og 80 år – fremfor å inkludere alle eldre over 65 år – betyr selvsagt at vi mister en del observasjoner og at vi refererer til en mer begrenset andel av totalbefolkningen.

Hvis vi konsentrerer oss om selve utvalget av alderspensjonister, som danner grunnlag for analysene i de følgende kapitler, så ser vi at utvalgsstørrelsene (uveid)

varierer fra 2900 familieenheter i det kanadiske materialet til 470 enheter i den tyske innteksundersøkelsen. Det norske datasett hører til blant de mer beskjedne med vel 700 familieenheter i den aktuelle kategorien.

Tabell 2.1 viser videre at gruppen av alderspensjonister mellom 65 og 80 år kan anslås til å utgjøre en varierende andel av totalbefolkningen i de ulike land. Alderspensjonistenes andel av totalbefolkningen varierer fra 7,6 prosent i Canada til 13,5 prosent i Sverige. Her ligger Norge mer midt på treet med en andel på i underkant av 11 prosent. Norge er imidlertid det landet der avskallingen av de eldre over 80 år samt av familieenheter som (fortsatt) baserer en betydelig del av sin samlede inntekt på yrkesinntekter har de største tallmessige konsekvenser. Utvalget av samtlige eldre over 65 år utgjør nærmere 19 prosent av totalbefolkningen i Norge, mens andelen til den snevrere gruppen av alderspensjonister bare er på 11 prosent.

Tabell 2.1: Referanseår og utvalgsstørrelser

Referanse år	Alle eldre over 65 år		Alle pensjonister mellom 65 og 80 år	
	Antall observasjoner (uveid)	Prosent av hele utvalget (veid)	Antall observasjoner (uveid)	Prosent av hele utvalget (veid) <sup>8</sup>
Australia 1989	2925	12.1	2568	9.9
Canada 1991	4237	12.5	2906	7.6
Danmark 1992	3117	16.8	1955	10.7
Nederland 1991	836	13.7	681	11
Norge 1991	1413	18.7	714	10.9
Sverige 1992	1755	18.8	1319	13.5
Tyskland 1989	758	19.5	471	11
UK 1991	1904	17.4	1330	11.7
USA 1991	3232	14.4	1982	8.2

<sup>8</sup> Materialet er veid dels med de populasjonsvekter som følger med hvert datasett og dels med antallet individer som inngår i familieenheten

## Kapittel 3 Hovedtrekk ved pensjonssystemene

Hensikten med dette kapitlet er å gi en kort oversikt over pensjonssystemenes oppbygging i de ni land som et slags bakteppe til de videre analysene inntektsforholdene til de respektive landenes alderspensjonister.

### 3.1 Historiske røtter

Det er vanlig i litteraturen å snakke om to historiske hovedtradisjoner når det gjelder offentlig inntektssikring i alderdommen: Den «kontinentaleuropeiske» sosialforsikringstradisjonen på den ene siden og den skandinavisk/angelsaksiske tradisjonen for (universell) minstesikring på den andre. (se for eksempel Kuhnle, 1983 og Pedersen, 1995).

*Sosialforsikringsmodellen* ble først utviklet i 1880-årene i Bismarck's Tyskland. Den var tuftet på ideen om at økonomiske problemer i alderdommen kunne forebygges gjennom å pålegge lønnstakerne (først og fremst den klassiske industriarbeiderklassen) å spare til sin egen alderdom gjennom offentlige forsikringskasser. I den typiske sosialforsikringsordning er det en sterk sammenheng mellom innbetalte premier og størrelsen på pensjonen for hver enkelt. Pensjonens størrelse vil både avhenge av lønnsnivået fra den yrkesaktive fasen og av lengden på yrkeskarrieren. Hovedhensikten er å sørge for å begrense det inntektsfallet som ulike kategorier av yrkesaktive opplever ved avslutningen av yrkeslivet.

*Minstesikringsmodellen* er derimot basert på at staten direkte garanterer alle eldre innbyggere en viss minimumsinntekt som beskyttelse mot fattigdom/økonomisk nød. Den danske pensjonslov av 1891 er et tidlig praktisk eksempel på en slik tilnærming, som har preget den historiske utviklingen av pensjonssystemene i de skandinaviske land, i Nederland, i Storbritannia og en rekke av Commonwealth-landene. Man kan skille mellom to hovedutgaver av minstesikringsmodellen avhengig av om ytelsene er utsatt for en form for behovsprøving eller om de er helt universelle. I de skandinaviske land var folkepensjonssystemene opprinnelig basert på en nokså vidtgående behovsprøving, som imidlertid ble avvirket i løpet av de første

tiårene etter annen verdenskrig. Den offentlige alderspensjonen ble dermed en universell rettighet for alle statsborgere heller enn en målrettet ytelse til avhjelping av økonomisk nød. Det går et annet viktig skille innenfor denne hovedtradisjonen knyttet til finansiering og den formelle avgrensningen av hvem som er omfattet av systemet. I den såkalte Beveridge-modellen, som kan sies å ha preget pensjonssystemene både i Storbritannia og i Nederland, er det lagt sterk vekt på forsikrings-elementet. Retten til å motta flate pensjonsytelser er (i hvert fall i prinsippet) knyttet til forutgående innbetaling av flate, øremerkede premier.<sup>1</sup> I de skandinaviske land har derimot tilnærmingen vært mer rendyrket universell med hovedvekt på skattefinansiering.

Det er imidlertid høyst tvilsomt hvor langt et slikt skille mellom to historiske hovedtradisjoner (og deres videre forgreninger) fortsatt er relevant for å beskrive eksisterende forskjeller mellom dagens pensjonssystemer. I Norge og Sverige fikk vi som kjent på 60-tallet innført inntektsgraderte tilleggspensjonssystemer som en overbygning på de universelle minstepensjonene. Tilsvarende er det i en rekke kontinentale europeiske land innført en slags garantert minstepensjon som supplement til de tradisjonelle sosialforsikringsordningene.

I virkeligheten kan nok de fleste OECD-lands pensjonssystemer – slik de har fremstått de siste tiårene – best beskrives som blandingssystemer der det i varierende grad inngår elementer fra sosialforsikringsmodellen så vel som fra minstepensjonsmodellen. Bildet av at vi har å gjøre med blandingssystemer blir enda mer tydelig hvis man utvider perspektivet fra pensjonssystemene i snever forstand til å inkludere hele det sett av offentlige institusjoner som bidrar til inntektssikring i alderdommen.

### **3.2 Typer av blandingssystemer**

Pensjonssystemer er ekstremt komplekse institusjoner og ethvert forsøk på å oppsummere og systematisere deres variasjon mellom land vil gjøre voldsomt på kompleksiteten og se bort fra vesentlig informasjon.

En måte å få frem mer kvalitative forskjeller mellom pensjonssystemene i de ni landene er å registrere hvordan de kombinerer bruken av tre hovedtyper av inntektsoverføringer – eller sosialpolitiske instrumenter om man vil:

<sup>1</sup> Både i Storbritannia og i Nederland har kravet om forutgående yrkesaktivitet og premieinnbetaling etter hvert mistet det meste av sin praktiske betydning slik at retten til en flat grunnpensjon har blitt tilnærmet universell.



- *Flate, universelle ytelser.* Folketrygdens grunnpensjon er et eksempel på en slik ytelse som gis med samme beløp til alle alderspensjonister.<sup>2</sup>
- *Behovsprøvede ytelser.* Den norske alderstrygden var som kjent behovsprøvd frem til 1959. Behovsprøving kan involvere et snevrere (bare inntekt) eller bredere sett av økonomiske ressurser (inntekt og formue), den kan være fokusert på individuelle ressurser alene eller eventuelt mot ressursituasjonen til hele husholdet/familien, den kan være regelstyrt eller skjønnspreget, og den kan endelig være basert på automatisk tildeling eller forutsette initiativ fra mottakeren.
- *Inntektsgraderte ytelser.* Tilleggspensjonene fra folketrygden er et eksempel på denne tredje hovedtypen av inntektsoverføringer til de eldre, der utmålingen av ytelsene avhenger av yrkesaktivitet og inntektsnivå før pensjoneringen. Slike forsikringslignende ordninger varierer langs en rekke dimensjoner – blant annet i hvilken grad det er lagt vekt på å skape sammenheng mellom forutgående innbetalinger og utbetalinger.

Figur 3.1 gir en skjematisk oversikt over hvordan de ni landenes pensjonssystemer er gruppert i forhold til bruken av de tre hovedtyper av instrumenter. Som man kan se er det få eksempler på helt rene systemer.

Nederland er det eneste landet der det offentlige pensjonssystemet fullt ut er basert på flate universelle ytelser. Slike ytelser finnes imidlertid innebygget i pensjonssystemene i fem av de øvrige landene (Canada, Danmark, Norge, Sverige og Storbritannia), mens det bare er tre av landene der det ikke finnes universelle grunnpensjoner (Australia, Tyskland og USA).

Det tyske pensjonssystemet er et rendyrket sosialforsikringssystem basert utelukkende på inntektsgraderte ytelser. Inntektsgraderte pensjoner inngår imidlertid som et mer eller mindre viktig element i de offentlige systemene i Canada, Norge Sverige, Storbritannia<sup>3</sup> og USA.

Endelig fremstår Australia som enslig representant for et rendyrket system basert på behovsprøvede ytelser. Behovsprøvede pensjonsytelser inngår imidlertid som et vesentlig element i det canadiske, det danske og det amerikanske pensjonssystemet.

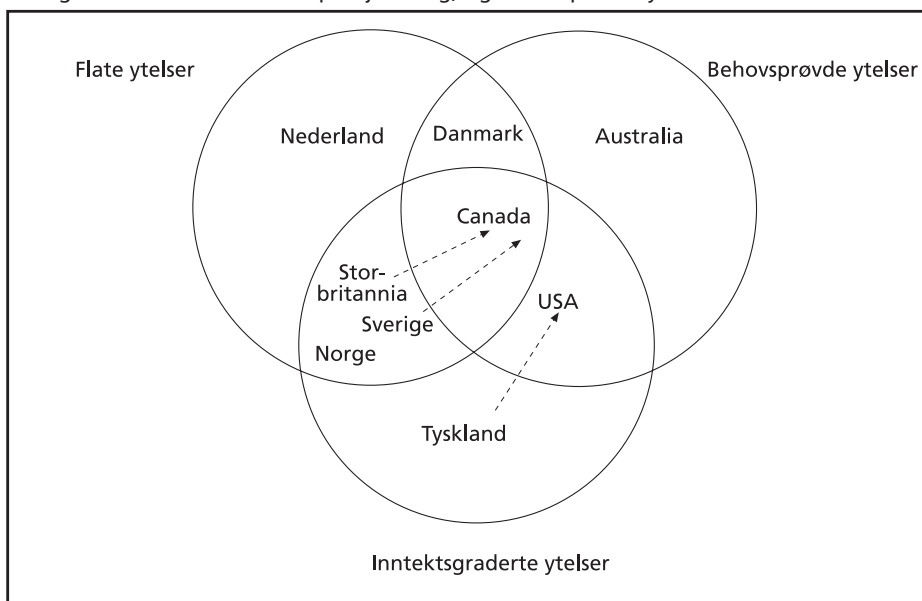
Denne grupperingen støtter seg på en snever definisjon av de offentlige pensjonssystemene. I en rekke av landene spiller behovsprøvede bostøtte-ordninger

<sup>2</sup> En pensjonsytelse vil her bli regnet som universell selv om det skjer en prøving mot yrkesinntekt (pensjoneringstest) og selv om retten til fulle ytelser forutsetter en viss botid i det aktuelle landet (botids-kriterier).

<sup>3</sup> I Storbritannia kan bedriftene «melde» seg og sine ansatte ut av det offentlige tilleggspensjonssystemet hvis de har en egen tjenestepensjonsordning av en viss kvalitet.

og spesielle sosialhjelpsordninger en betydelig rolle i den samlede inntektssikringen blant de eldre. I Sverige, Storbritannia og Tyskland er slike ordninger på siden av de egentlige pensjonssystemet såpass vesentlige at man kan argumentere for at landene bør grupperes slik som antydnet ved de stiplede pilene i figur 3.1. Også i Norge og Nederland finnes spesielle bostøtteordninger for de eldre basert på behovsprøving, men fordi de spiller en forholdsvis beskjeden rolle i det samlede systemet er det ikke antydnet noen alternativ gruppering.

Figur 3.1 De offentlige pensjonssystemenes struktur i de ni landene. Kombinasjoner av tre hovedtyper av inntektsoverføringer: flate, universelle ytelser, inntektsgraderte ytelser (gradering i forhold til inntekt før pensjonering) og behovsprøvde ytelser.



### 3.3 Ytelsesnivåer og inntektsgradering

En av hovedsvakhetene ved den klassifiseringen som fremgår av figur 3.1 er at den ikke tar hensyn til ytelsesnivåene og til størrelsesforholdet mellom de ulike komponentene. Vi skal derfor gå over til å presentere noen enkelte beregninger av kompensasjonsnivåene i de respektive landenes pensjonssystemer.

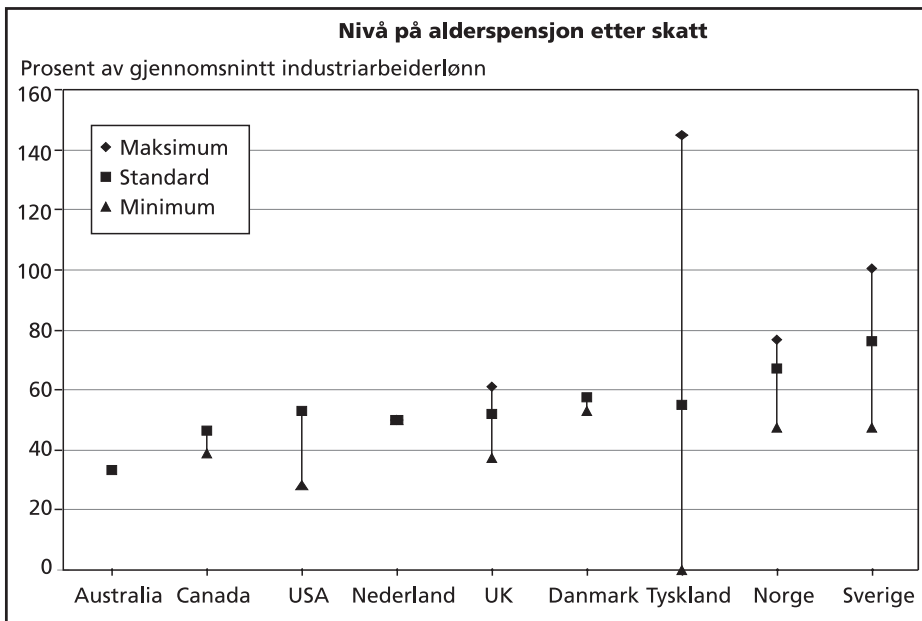
Figur 3.2 viser størrelsen på de samlede offentlige pensjonsytelsene til tre ulike typetilfeller av enslige alderspensjonister som gikk av med pensjon i 1985. I alle tilfellene dreier det seg om pensjon etter skatt, og de absolutte beløpene er delt på den gjennomsnittlige industriarbeiderlønnen etter skatt i 1985.

- *Minimum* refererer til nivået for en eventuell minstepensjon: pensjonen til en person som ikke har hatt noen forutgående yrkesaktivitet.
- Standard refererer til nivået på pensjonen til en person som har hatt et lønnsnivå tilsvarende gjennomsnittlig industriarbeiderlønn<sup>4</sup>
- Maksimum refererer simpelthen til den høyest mulige alderspensjon for en person som trekker seg tilbake i 1985.

Man kan si at figur 3.2 illustrerer to sentrale aspekter ved de respektive offentlige pensjonssystemene: Det relative nivået på pensjonsytelsene (netto) i forhold til lønnsnivået (netto) og graden av spredning i de pensjonsytelsene i forhold til tidlige yrkesaktivitet/lønnsnivå (graden av inntektsgradering).

I de land der pensjonssystemene er basert på flate og/eller behovsprøvde ytelser vil minimum standard og maksimum-pensjonen være identiske (Australia,

Figur 3.2 Stiliserte beregninger av kompensasjonsnivå i de offentlige pensjonssystemene i utvalgte land, 1985. Disponibel pensjon for enslig pensjonist i prosent av disponibel gjennomsnittlig industriarbeiderlønn.



Minimum=minstepensjon. Standard=pensjon for person med gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. Maksimum=maksimal pensjon som kan oppnås.

Kilde: Egne beregninger på basis av SCIP databank.

<sup>4</sup> Det er forutsatt at personen har vært yrkesaktiv i til sammen 35 år forut for pensjoneringen.

Nederland og Danmark<sup>5</sup>). Man kan ut fra figuren registrere en viss tendens til at pensjonsnivåene er lavest i de land der inntektsgraderingen er svakest.

De norske og svenske pensjonssystemene utmerker seg ved å kombinere et forholdsvis høyt nivå på så vel standardpensjon som minstepensjonen, samtidig som spredningen mellom de respektive pensjonsytelsene er moderat.

### 3.4 Private pensjonsordninger

Det er ikke bare de offentlige pensjonssystemene som i de fleste tilfeller kan sies å være blandingssystemer. Inntektssikring i alderdommen er i alle OECD-land et resultat av samspill mellom de generelle offentlige pensjonssystemene på den ene siden og forskjellige private pensjonsordninger og forsørgelsesformer på den andre (se for eksempel Hippe og Pedersen, 1992 og Kangas og Palme, 1992).

Blant de private institusjonene som er involvert i inntekstdannelsen blant eldre er det alminnelige kapitalmarkedet og forskjellige former for tjenstepensjonsordninger klart de viktigste.

I alle OECD-land finnes det en tjenstepensjonssektor av varierende størrelse og sammensetning. To hovedtrekk ved tjenstepensjonssektoren er mer eller mindre universelle blant OECD-landene og dermed blant vårt utvalg på ni land:

- Kjernegrupper av offentlig ansatte er omfattet av gunstige tjenstepensjonsordninger som erstatter eller supplerer det generelle offentlige pensjonssystemet (se for eksempel Duskin 1992)
- Tjenstepensjonsordninger i privat sektor omfattet av en form for skattefavorisering<sup>6</sup>. Det mest vanlige mønster er at innbetalinger til pensjonsfond er fradragsberettiget, forrentningen er skattefri, mens pensjonsytelsene blir beskattet ved utbetaling (Johnson, 1992 og Dilnot, 1992).

På andre områder er systemene forskjellige. Oversiktstabellen nedenfor trekker frem noen sentrale aspekter av variasjon landene imellom.

<sup>5</sup> I Danmark er standardpensjonen marginalt høyere enn minstepensjonen på grunn av den såkalte ATP-ordningen som i motsetning til sosialforsikringsordningene i de øvrige land utelukkende er gradert etter antall år og graden av yrkesaktivitet.

<sup>6</sup> New Zealand er et unntak. Som det eneste landet i OECD-området har man i New Zealand valgt å la skattesystemet være helt nøytralt i forhold til om en del av avlønningen tas ut i form av innbetalinger til tjenstepensjon.

Tabell 3.1: Variasjon i tjenstepensjonsordninger. Dekningsgrad og type. Oversikten refererer til situasjonen på slutten av 1980-tallet

	Anslag på dekningsgrad. Prosent	Obligatorisk	Tverrgående*	Engangs-utbetalinger
Australia	90	Ja	Nei	Svært utbredt
Canada	45	Nei	Delvis	Sjeldent
Danmark	40	Nei	Ja	Noe utbredt
Tyskland(V)	65	Nei	Nei	Nei
Nederland	90	Ja, (delvis)	Nei	Nei
Norge	66	Nei	Nei	Nei
Sverige	90	Nei	Ja	Nei
UK	50-60	Nei	Nei	Sjeldent
USA	55	Nei	Nei	Noe utbredt

\*Er ikke begrenset til den enkelte bedrift men omfatter lønnstakere innenfor et større tariffområde eller en bransje. Kilde: Verdensbanken 1993, OECD med flere

Tre av landene har full eller tilnærmet full dekning med tjenstepensjon: Sverige, Nederland, og Australia. I Nederland og Australia er tjenstepensjon gjort obligatorisk via lovgivningen.<sup>7</sup> I Sverige derimot er tjenstepensjonsordningene forankret i sentrale tariffavtaler. Danmark har også i de aller siste år oppnådd en høy dekningsgrad gjennom opprettelsen av brede avtalefestede tjenstepensjonsordninger i det private arbeidsmarkedet. Det gjelder for både Nederland og særlig for Australia at dekningsgraden med tjenstepensjonsordninger var mer spredt på 60- og 70-tallet. Dagens alderspensjonister vil derfor i stor utstrekning ha vært yrkesaktive under et system med en ufullstendig dekning med tjenstepensjonsordninger.

Derimot har både USA og Storbritannia en dekningsgrad som ligger på linje med eller er lavere enn dekningsgraden i Norge. Tjenstepensjonsordningene i Norge ligner på de tilsvarende ordninger i USA og Storbritannia ved at de er organisert rundt den enkelte bedriften. I en del andre land som blant andre Sverige og Danmark, er tjenstepensjonsordningene derimot «tverrgående» – det vil si at de omfatter alle lønnstakerne innenfor samme tariffområde.

Tjenstepensjonsordninger er som oftest innrettet på å gi løpende ytelser. I Australia er imidlertid hovedparten av tjenstepensjonsordningene i privat sektor innrettet på å yte et engangsbeløp ved pensjoneringen. Ordninger som sikter mot å utbetale engangsbeløp har også en betydelig utbredelse i USA.

<sup>7</sup> I Nederland har utviklingen mot full dekning skjedd gradvis – bransje for bransje. Når det via avtaleveien er oppnådd en viss dekning med pensjonsordninger innenfor en bransje, trer det i kraft en lov som gjør slike ordninger obligatorisk for hele bransjen.

## 3.5 Sammenfatning

Det er ikke enkelt å gi noen kort sammenfatning av de viktigste forskjeller og likheter mellom pensjonssystemene og pensjonspolitikken i de ni land.

På den ene siden kan man fremheve visse grunnleggende likheter:

For det første har staten i alle landene et vidtgående ansvar for inntektssikringen i alderdommen. For det andre kan man si at den offentlige politikken i samtlige land har innebygget elementer som på den ene eller den andre måten viser anerkjennelse for to grunnleggende hensyn eller målsetninger: minstesikring og standardsikring. Selv i et land som Tyskland der det offentlige pensjonssystemet er nokså ensidig bygget opp omkring prinsippet om erstatning for tidligere inntekt, er hensynet til å legge et gulv i inntektsfordelingen blant alderspensjonistene ivaretatt gjennom spesielt tilrettelagte elementer i sosialhjelpsordningen. Tilsvarende kan sies om de tre land der de offentlige pensjonssystemene er konsekvent basert på flate og eller behovsprøvede ytelser (Australia, Danmark og Nederland). Her inngår hensynet til standardsikring som begrunnelse for en omfattende skattestimulering av tjenstepensjonsordninger og individuell pensjonsforsikring. For Australias og Nederlands vedkommende har anerkjennelsen av det offentlige ansvaret for standardsikring kommet enda klarere til uttrykk i de senere år gjennom innføring av regler som gjør tjenstepensjon obligatorisk for hele arbeidsmarkedet.

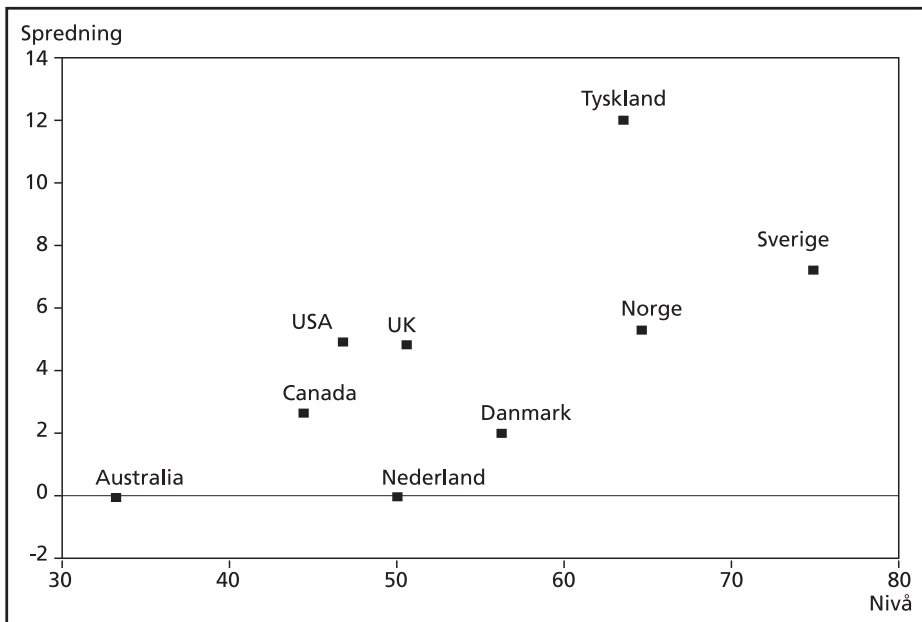
Erkjennelsen av slike grunnleggende fellestrekk må på den andre siden ikke skygge for at det er vesentlige forskjeller. Selv om målene om minstesikring og standardsikring på ulikt vis er bygget inn i den offentlige politikken, så er balansen mellom dem og ikke minst virkemidlene svært forskjellig i de ni land. figur 3.2 taler sitt tydelige språk om forskjeller i karakteren til de offentlige pensjonssystemene: både når det gjelder det relative nivået på ytelsene og på bruken av gradering i forhold til tidligere inntekt og yrkesaktivitet. Den informasjonen om ytelsesstrukturen i de offentlige pensjonssystemene som ble vist i figur 3.2, er gitt en annen og mer komprimert form i figur 3.3. Figuren viser hvordan landene plasserer seg langs disse to dimensjonene: nivå og spredning på de offentlige pensjonsytelsene. Nivåvariablen, som er målt langs X-aksen, er beregnet som et veid gjennomsnitt av minimums-, standard- og maksimumspensjonen som ble vist i figur 3.2.<sup>8</sup> Spredningsvariablen uttrykker derimot hvor stor avstanden er mellom minimums- og maksimumspensjon i det enkelte land, eller, om man vil, lengden på de vertikale linjene i figur 3.2.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Standardpensjonen er gitt vekten 0,5 mens størrelsen minimumspensjonen og maksimumspensjonen hver er gitt vekten 0,25.

<sup>9</sup> Nærmere bestemt er variabelen beregnet som kvadratroten av den absolutte forskjellen mellom minimums- og maksimumspensjonen i hvert av landene.

Inntrykket av en positiv samvariasjon blant disse ni landene mellom generøsiteten i de offentlige pensjonssystemene på den ene siden og innslaget av differensiering i ytelsene (i forhold til inntekt og yrkesdeltakelse før pensjoning) på den andre blir bekreftet.

Figur. 3.3: Variasjon i de offentlige pensjonssystemene langs to dimensjoner: Ytelsenes nivå og spredning.



Kilde: Egne beregninger på basis av SCIP databank.

La oss avslutte dette avsnittet med å formulere noen enkle forventninger til analysen av den samlede inntektsfordelingen blant alderspensjonistene som følger i de neste kapitlene:

- Det er naturlig å forvente at det gjennomsnittlige inntektsnivået blant alderspensjonistene er størst i de landene der de offentlige pensjonssystemene er mest generøse, det vil si de nordiske land med Sverige og Norge i spissen samt Tyskland.
- Videre kan man anta at betydningen av inntekt fra private kilder vil være minst – både i absolutt og relativ forstand – i de landene der de offentlige pensjonssystemene gir høyest ytelse i forhold til tidligere inntekt.

- Når det gjelder den samlede fordelingen av disponibel inntekt blant gruppen av alderspensjonister kunne man på den ene siden forvente å finne den laveste graden av ulikhet og minst relativ fattigdom i landene der profilen på ytelsene er mest mulig utjavnende, knyttet til utbetaling av flate eller eventuelt behovsprøvde pensjoner (Australia, Nederland, Danmark og eventuelt Canada). På den annen side kan det tenkes at også nivået på den offentlige pensjonene spiller en rolle slik at omfanget av ulikhet og fattigdom er mindre jo mer generøse de offentlige ytelsene er, og jo større andel de utgjør av pensjonistenes samlede inntekter.



## Kapittel 4 Inntektspakker og inntektsnivå

Som beskrevet i innledningskapitlet har gjennomsnittsinntektene blant alderspensjonistene i Norge vist en klart økende tendens over de siste par tiår og samtidig har alderspensjonistene inntekter fått et økende innslag av private inntektskomponenter i form av tjenstepensjon og kapitalinntekt.

I dette kapitlet skal vi konsentrere oss om å beskrive sammensetningen av alderspensjonistenes inntekter, og vi skal sammenligne inntektsnivået blant alderspensjonistene med inntektsnivået blant den øvrige befolkningen i de respektive land.

### 4.1 Sammensetningen av alderspensjonistenes inntekter

LIS dataene gir, i hvert fall i prinsippet, mulighet for en relativt detaljert oppdeling av den samlede inntekten til alderspensjonistene i forskjellige inntektskomponenter. Vi skal her benytte en oppdeling av den samlede brutto-inntekten i fem hovedkomponenter – to offentlige og tre private – samt en negativ inntektskomponent i form av direkte skatter.

Tabell 4.1 Skjema over inntektskomponenter

I:	Offentlig pensjon
+II:	Behovsprøve tillegg <sup>1</sup>
+III:	Yrkesinntekt
+IV:	Tjenstepensjon
+V:	Kapitalinntekt
=	<b>Bruttoinntekt</b>
-VI	Skatt
=	<b>Disponibel inntekt</b>

<sup>1</sup> I LIS opereres det med et skille mellom offentlige pensjoner på den ene siden og behovsprøve tilleggsytelser på den andre. Man må imidlertid være oppmerksom på at det i flere land inngår betydelige behovsprøve elementer i selve de offentlige pensjonssystemene. Det gjelder først og fremst Australia der hele systemet er basert på behovsprøving.

Når man skal anslå den relative betydningen av disse inntektskomponentene for de respektive landenes alderspensjonister (eller en hvilken som helst annen befolkningsgruppe) må man velge mellom to alternative tilnærminger.

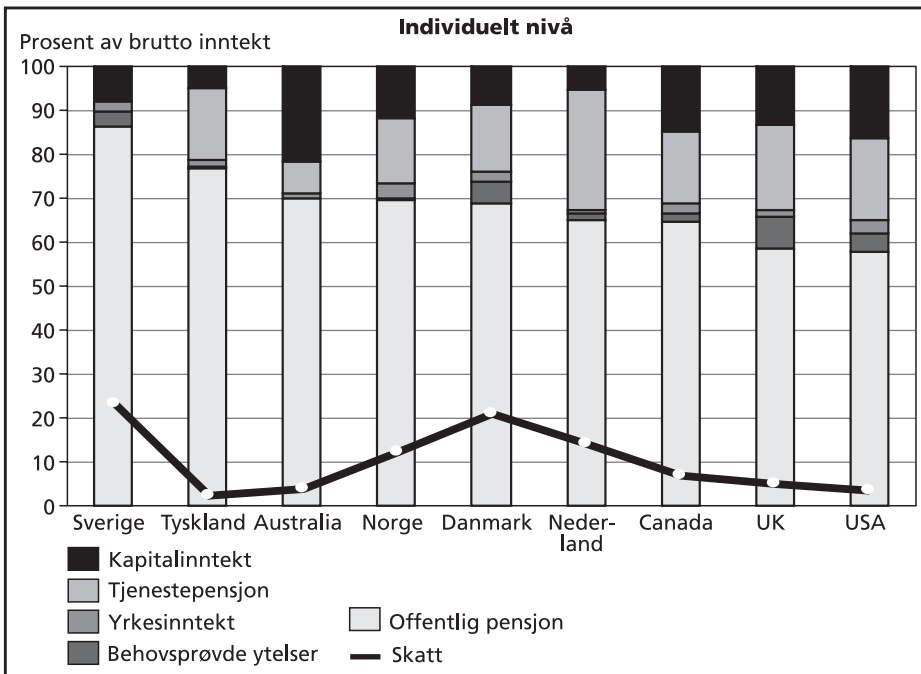
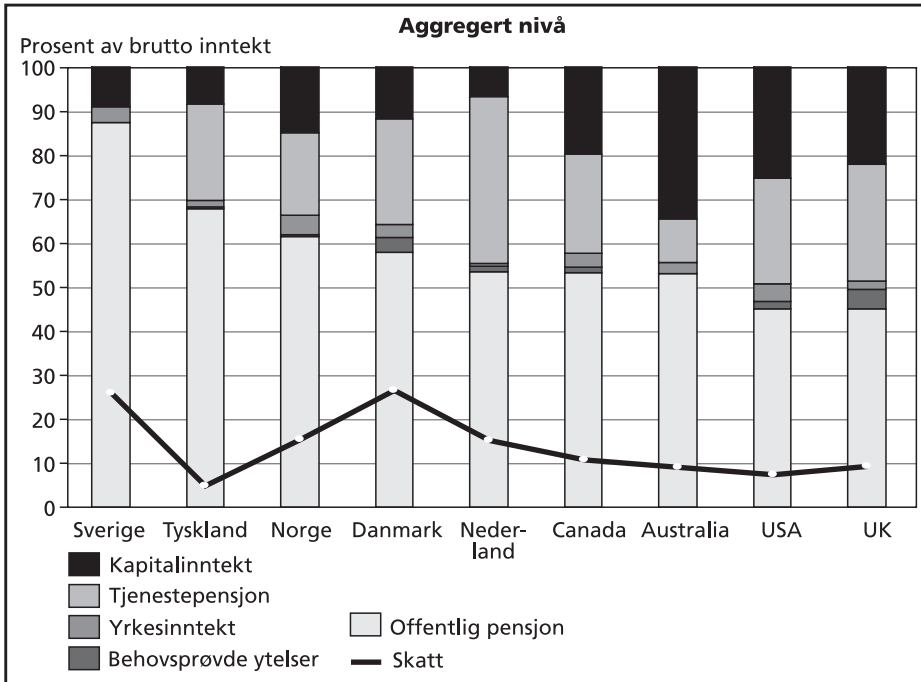
- Den aggregerte tilnærmingen er nok mest vanlig – i hvert fall i en norsk sammenheng. Den innebærer at man først beregner hvor mye den aktuelle befolkningsgruppen samlet sett (eller eventuelt i gjennomsnitt) mottar fra hver av de ulike inntektskildene. Deretter beregnes forholdet mellom disse aggregerte størrelsene. Dermed gis det svar på spørsmålet: Hvordan er de samlede inntektene til pensjonistbefolkningen fordelt på diverse inntektskilder?
- Den individuelle tilnærmingen innebærer derimot at man først beregner forholdet mellom inntektskomponentene hos det enkelte individ/hushold, for deretter å ta gjennomsnittet av disse forholdstallene for hele befolkningsgruppen. Denne tilnærmingen gir svar på spørsmålet: Hva er den typiske sammensetningen av inntektspakken til de enkelte pensjonistene?

Disse to tilnærmingene kan gi helt forskjellige resultater. Inntektskomponenter som er sterkt konsentrert blant de rikeste vil fremstå som betydningsfulle når man bruker den aggregerte tilnærmingen, mens de vil tendere mot å fremstå som mer ubetydelige når man bruker den individuelle tilnærmingen. Det omvendte gjelder for inntektskomponenter som er forholdsvis sterkt konsentrert i den nedre delen av inntektsfordelingen.

Det fremgår av figur 4.1 at offentlige pensjoner utgjør en meget betydelig del av alderspensjonistenes inntekter i samtlige ni land. Beregnet på aggregert nivå opptar offentlige pensjoner mer enn 50 prosent av pensjonistenes inntekter i samtlige land bortsett fra USA og Storbritannia, der andelen ligger så vidt under 50 prosent. Den høyeste andelen offentlig pensjon finner man i Sverige med 87 prosent, men man skal huske på at de svenske tallene er kunstig høye siden utbetalinger av tjenestepensjon er inkludert i kategorien «offentlige pensjoner». I virkeligheten er de offentlige pensjoners andel i Sverige nok nærmere det tyske nivået (67 prosent). Norge ligger på en tredjeplass med en andel på vel 61 prosent fulgt av Danmark med en andel på 58 prosent.

Dominansen til de offentlige pensjonene blir mer uttalt når man går over til de individuelle beregningene. Selv i USA og Storbritannia utgjør offentlige pensjoner nærmere 60 prosent av inntektspakken til en typisk pensjonist. Det er interessant hvordan Australia skifter posisjon når man går fra en aggregert til en individuell betraktning. Offentlige pensjoner utgjør bare om lag 53 prosent av de samlede inntekter som blir mottatt av australske alderspensjonister, mens den typiske individuelle andelen ligger på ikke mindre enn 77 prosent.

Figur 4.1: Sammensetningen av alderspensjonistenes inntekter



Kapitalinntekter og tjenestepensjoner konkurrerer om å innta andreplassen etter offentlige pensjoner i de ni landene. Den relative betydningen av disse inntektskomponentene er naturlig nok mye mer beskjeden i det individuelle perspektivet enn i det aggregerte perspektivet. Som vi skal se i Kapittel 6 er disse inntektskomponentene i samtlige land sterkt konsentrert blant de mer velstående pensjonistene.

Behovsprøvede tilleggssytelser spiller overalt en beskjeden rolle ut fra det aggregerte perspektivet. De har en viss betydning for den typiske inntektspakken til alderspensjonistene i land som Storbritannia, Danmark, Sverige og USA. Norge hører dermed til blant de land der behovsprøvede tilleggssytelser i form av bostøtte og sosialhjelp har liten praktisk betydning for den typiske pensjonisten.

Endelig viser figur 4.1 at det er stor variasjon i skattleggingen av alderspensjonistene. Alderspensjonistene betaler nesten ikke skatt i Tyskland, og det samlede skattetrykket på pensjonistene er mindre enn ti prosent i USA, Australia, Storbritannia og Canada. Norge og Nederland ligger klart over dette nivået med et samlet direkte skattetrykk på om lag 15 prosent, mens Danmark og Sverige skiller seg ut med en betydelig hardere skattlegging av pensjonistene. I både Danmark og Sverige utgjør skattene om lag 26-27 prosent av alderspensjonistenes samlede bruttoinntekter.

## 4.2 Alderspensjonistenes relative inntektsnivå

Inntektsnivået til alderspensjonistene vil i det følgende bli sammenlignet med gjennomsnittsinntektene til den øvrige befolkningen. Man kunne alternativt forsøkt å omregne alderspensjonistenes inntekter til en felles valuta (eller de såkalte «kjøpekraftspariteter») for å få et inntrykk av det absolutte velstandsnivået, men slike beregninger vil være beheftet med store problemer i forhold til sammenlignbarhet.

I tillegg til å vise det relative nivået på alderspensjonistenes disponible inntekt viser figur 4.2 størrelsen på henholdsvis offentlige overførsler og private inntektskomponenter (etter skatt).<sup>2</sup>

Når man for det enkelte land skal sammenligne inntektsnivået til alderspensjonistene med den øvrige befolkningen spiller valget av ekvivalensskala en helt avgjørende rolle for de forholdstallene man kommer frem til. Alderspensjonistene tilhører gjennomgående små hushold med en stor andel enslige, mens det blant den øvrige befolkningen er en stor andel større hushold med barn. Dermed vil valg av

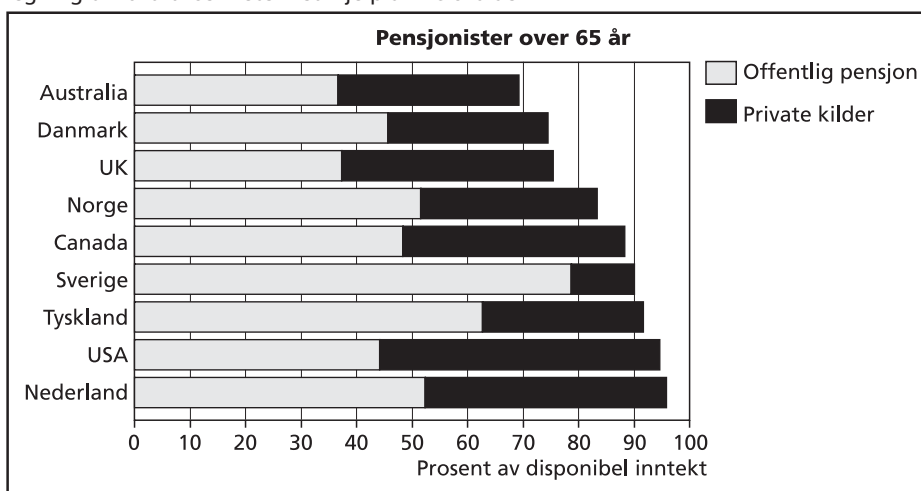
<sup>2</sup> Når det gjelder fordelingen mellom offentlige og private inntektskomponenter bygger figuren på den sterkt forenklede forutsetning at disse to hovedkomponentene er belastet med samme skatteprosent.

metode for omregning til forbruksenheter kunne gi store utslag. Den tradisjonelle OECD-skalaen forutsetter at de økonomiske behovene til en familie med to voksne og to barn er 2,7 ganger større en behovet til en enslig (eldre), og det betyr at den samlede inntekten til familien må deles med 2,7 for å kunne gjøre inntekten til de to familietyperne sammenlignbare. Her er det brukt den såkalte LIS-skala som er noe mindre generøs overfor store hushold. Det forutsettes at behovet til familien på fire er 2,5 ganger større enn behovet til den enslige, og dermed vil inntekten per forbruksenhet i barnefamilien fremstå som værende noe større. Hvis vi i stedet hadde lagt den tradisjonelle OECD-skalaen til grunn for beregningene i figur 4.2 ville alderspensjonistene ha fremstått som værende relativt mer velstående. Den «subjektive» skalaen som ble nevnt i kapittel 2 ville derimot fått de eldre til å fremstå som mindre velstående i forhold til den øvrige befolkningen enn de gjør i figur 4.2.<sup>3</sup>

Likevel har vi valgt å ikke presentere flere alternative beregninger. Grunnen er at sammenligningen mellom landene i liten grad vil bli påvirket av valget av ekvivalensskala. Når de eldre fremstår som relativt mer velstående i Nederland enn i de øvrige landene ved bruken av LIS-skalaen, er det liten grunn til å tro at det ikke også vil være tilfellet om en alternativ metode for omregning til forbruksenheter hadde vært brukt.

Det fremgår av figur 4.2 at det relative inntektsnivået blant alderspensjonistene varierer fra omkring 95 prosent i Nederland og USA, til i underkant av 70

Figur 4.2: Alderspensjonistenes disponible inntekter (fordelt på netto-inntekt fra offentlige og private kilder) målt i prosent av disponibel inntekt blant befolkningen under 65 år. Omregning til forbruksenheter ved hjelp av LIS-skalaen



<sup>3</sup> Den subjektive skalaen ville bare gi vekten 1,7 til familien på fire.

prosent i Australia. I tillegg til Australia finner vi et relativt beskjedent inntektsnivå blant alderspensjonistene i Storbritannia og Danmark med bare så vidt over 70 prosent av gjennomsnittet i befolkningen under 65 år.

Det ser ikke ut til å være noen entydig sammenheng mellom hvor mye alderspensjonistene mottar i form av offentlige pensjoner (målt som andel av disponibel inntekt blant den øvrige befolkningen) og nivået på deres samlede inntekter. Tvert imot er alderspensjonistenes samlede inntekter høyest i to land (Nederland og USA), der de gjennomsnittlige inntekter i form av offentlige pensjoner er forholdsvis moderate. Det er i dette materialet en tendens til at inntektene fra private kilder er spesielt høye i land der alderspensjonistens inntekter i form av offentlige pensjoner er lave. Sammenhengen er dog langt fra perfekt. Norske alderspensjonister mottar i gjennomsnitt klart mer offentlig pensjon enn danske alderspensjonister, men omfanget av private inntekter er likevel omtrent det samme i de to land.

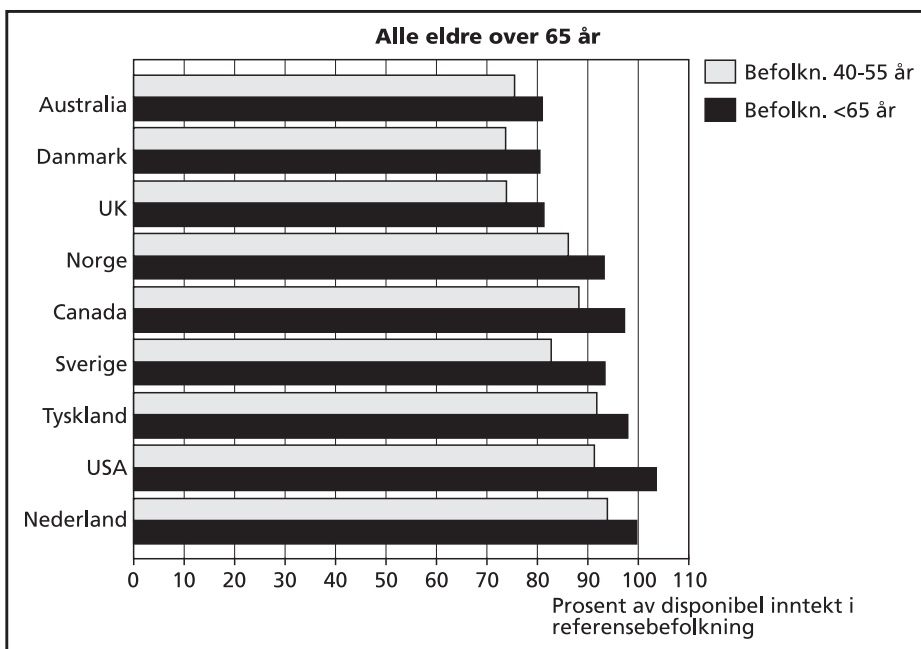
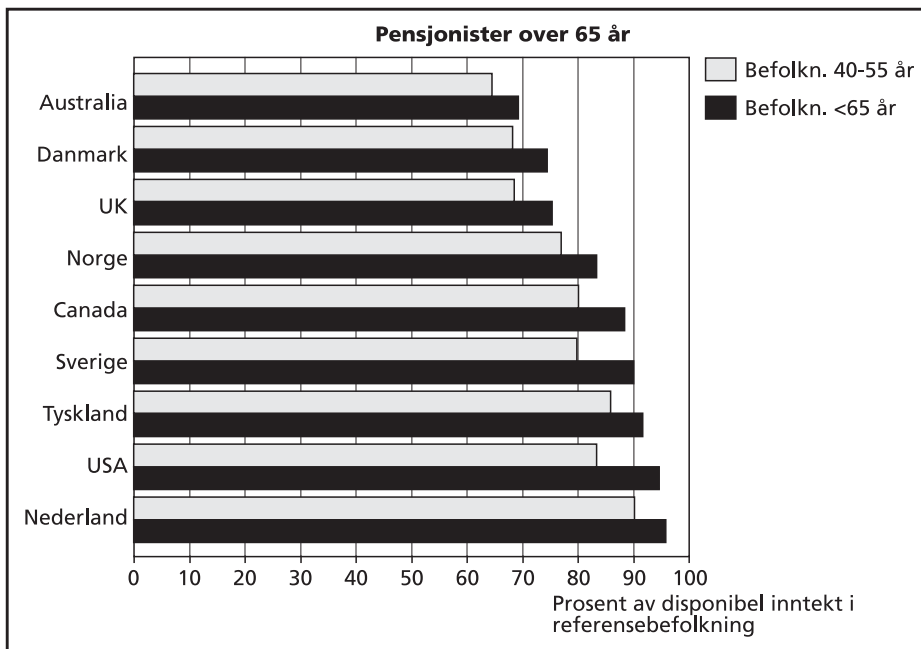
Norge ligger på en femteplass blant de ni landene med et gjennomsnittlig disponibelt inntektsnivå blant alderspensjonistene på vel 83 prosent av inntektene blant befolkningen under 65 år.

Det er altså ingen ting som tyder på at det samlede relative inntektsnivået blant norske alderspensjonister er spesielt høyt i forhold til situasjonen i andre OECD-land. Hvis vi ser på de offentlige overføringer alene ligger Norge på en fjerdeplass, overgått av Sverige, Tyskland og Nederland.

For å supplere dette bildet har vi i figur 4.3 gjort et sett av beregninger for inntektsnivået blant de eldre der vi har variert to av de sentrale forutsetninger bak beregningene.

- *Avgrensning av befolkningen:* Det inngår i den definisjonen av alderspensjonister som hittil har vært brukt at andelen yrkesinntekter ikke må overstige 33 prosent for det enkelte hushold. Dette kriterium har forholdsvis store konsekvenser i Norge, der det tross alt finnes et ikke helt ubetydelig mindretall av befolkningen mellom 65 og 70 år som fortsatt er yrkesaktive. Etter som man må forvente at de som utsetter pensjoneringen utgjør en økonomisk velstående gruppe med tilhørende høy pensjonsopptjening i offentlige og private ordninger, kan kriteriet skape en uheldig vridning i sammenligningen i forhold til land der stort sett alle over 65 år har gått av med pensjon.
- *Valg av referansebefolkning.* I tillegg til å sammenligne de eldres situasjon med hele den yngre befolkningen kan det være relevant å sammenligne med en mer snever gruppe av befolkningen i sin «beste» yrkesaktive alder, her definert til befolkningen mellom 40 og 55 år.

Figur 4.3: Alternative beregninger av det relative inntektsnivået blant alderspensjonistene/ de eldre



Disse alternative beregningene slår ut i forventet retning for alle land: Når man tar med de yrkesaktive og ser på hele gruppen mellom 65 og 80 år, øker de relative gjennomsnittsinntektene i forhold til de beregningene som er konsentrert om pensjonistene. For Norges del blir gjennomsnittsinntektene til de eldre mellom 65 og 80 år anslått til 93 prosent mot 83 prosent blant den snevrere gruppe av pensjonister. Når man sammenligner med befolkningen mellom 40 og 55 år heller enn alle under 65 år, fremstår de eldre/pensjonistene som relativt mindre velstående. Gjennomsnittsinntektene blant norske alderspensjonister blir anslått til å utgjøre 77 prosent av gjennomsnittlig disponibel inntekt blant befolkningen mellom 40 og 55 år.

Likevel gir disse alternative beregningene bare mindre utslag på rangeringen mellom landene. Når man tar med alle eldre mellom 65 og 80 år, og sammenligner deres situasjon med gjennomsnittsinntektene til befolkningen mellom 40 og 55 år, kryper Norge opp på en femteplass foran Sverige; men Norge er fortsatt klart bak land som Canada, Tyskland, USA og Nederland.

### 4.3 Avsluttende kommentar

Verken Norge eller de andre skandinaviske landene utmerker seg med et spesielt høyt inntektsnivå blant alderspensjonistene målt i forhold til inntektsnivået i den øvrige befolkningen. En medvirkende årsak er åpenbart at alderspensjonistene i de skandinaviske landene har lavere inntekter fra private kilder enn det man finner i flere av de andre land og at skattenivået er forholdsvis høyt. Faktum er imidlertid at også størrelsen på de offentlige overføringene er mer beskjeden i de tre skandinaviske land enn det man umiddelbart kunne forvente.

Det er overraskende at ikke Norge troner på toppen sammen med Sverige når det gjelder størrelsen på de offentlige overføringene til alderspensjonistene (etter skatt). I beregningene av det typiske kompensasjonsnivået for nye (enslige) alderspensjonister, som ble vist i figur 3.2, inntok Norge en klar andreplass etter Sverige som var suverent på topp. Ifølge de samme beregningene var også «standardpensjonen» for en dansk pensjonist på et rimelig høyt internasjonalt nivå (fjerdeplass etter Tyskland, Norge og Sverige).

Som vist i figur 4.2 i dette kapitlet inntar de tre skandinaviske land en mer beskjeden plassering når det gjelder den gjennomsnittlige størrelsen på offentlige overføringer til alderspensjonistene, målt som andel av den disponible inntekten blant den øvrige befolkningen. Sverige inntar ganske visst førsteplassen, men det er primært i kraft av at tjenstepensjoner er feilklassifisert som offentlig pensjon i de svenske dataene. Norge ligger på en mer beskjeden fjerdeplass, mens Danmark inntar sjetteplassen.



Når både størrelsen på de offentlige overføringene og pensjonistenes samlede disponible inntekter viser seg å bli forholdsvis beskjedne i de tre skandinaviske land, har det ikke minst sin bakgrunn i økningen i den kvinnelige yrkesdeltakelsen og fremveksten av to-inntektsfamilien, som har funnet sted over de siste tiårene. Dagens yrkesaktive generasjoner har forholdsvis høye disponible inntekter takket være det faktum at begge ektefellene i de fleste tilfeller er i inntektsgivende arbeid. Den nåværende pensjonistgenerasjonen (og da særlig de eldste årgangene) har derimot mer ensidig basert sin livsløpsinntekt på yrkesaktiviteten til den mannlige ektefellen. Pensjonistgenerasjonen (primært de kvinnelige pensjonistene) har dermed hatt vesentlig lavere inntekt over livsløpet og dermed en vesentlig svakere pensjonsopp-tjening enn dagens generasjon av yrkesaktive. I land som Tyskland og Nederland der den kvinnelige yrkesdeltakelsen er både forholdsvis lav og mer stabil, bidrar ikke denne mekanismen til å skape forskjeller i inntektsnivåene mellom yngre og eldre generasjoner.



# Kapittel 5 Fordelingen av disponibel inntekt

Det forrige kapitlet var konsentrert om å beskrive sammensetningen og nivået på alderspensjonistenes inntekter. I dette kapitlet skal vi ta for oss fordelingen av disponibel inntekt innad i gruppen av alderspensjonister.

Vi skal trekke frem tre aspekter ved inntektsfordelingen blant alderspensjonistene i de ni landene: graden av generell inntektsulikhet, omfanget av relativ fattigdom, og størrelsen på de typiske inntektsforskjeller mellom forskjellige demografiske grupper blant alderspensjonistene.

## 5.1 Inntektsulikhet

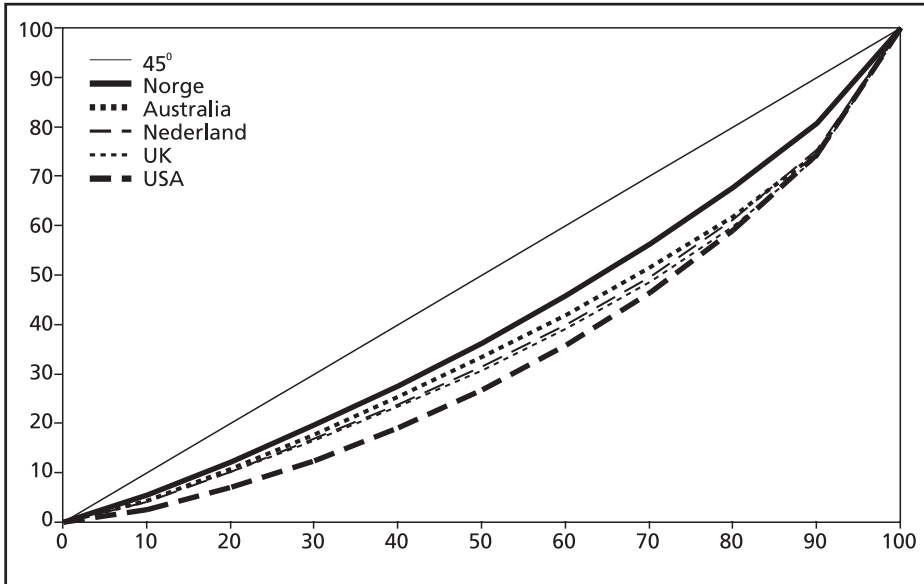
Som en første tilnærming til å sammenligne graden av inntektsulikhet mellom alderspensjonistenes i de ni landene skal vi presentere de såkalte Lorenz-kurvene som gir en visuell/grafisk beskrivelse av inntektsfordelingen.

### Lorenz-kurver

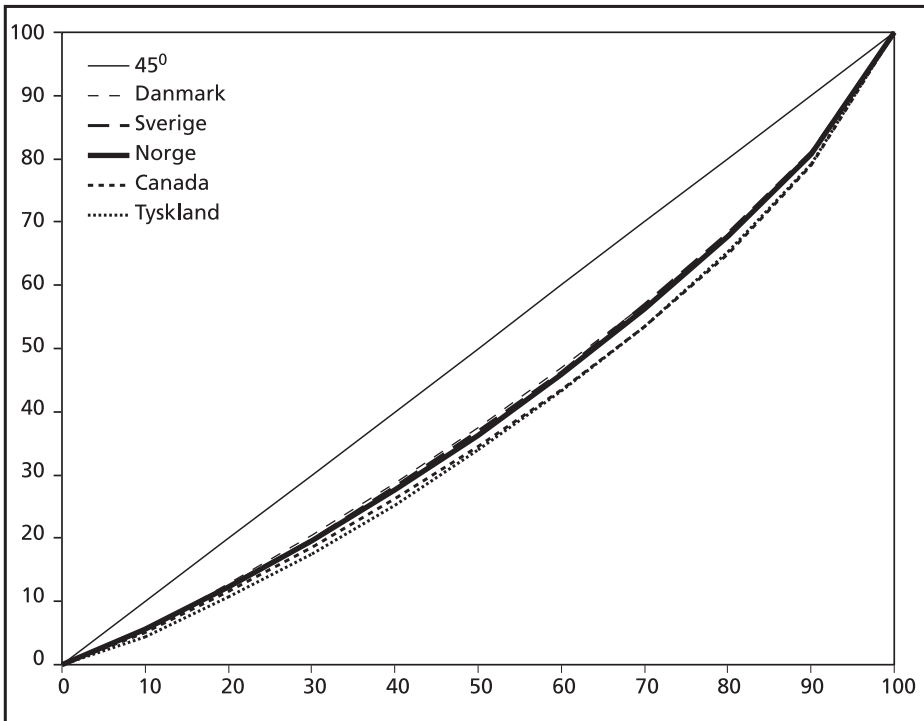
For å kunne tegne Lorenz-kurvene som er vist i figur 5.1 er alderspensjonistene delt opp i desiler – fra de ti prosentene med de laveste inntektene til de ti prosentene med de høyeste inntektene. For hver desil er det beregnet hvor stor en andel av alderspensjonistenes samlede inntekter som stammer fra de pensjonistene som har inntekter på linje med eller lavere enn det aktuelle desilpunktet.<sup>1</sup> Hvert punkt på kurven viser dermed hvor stor andel av den samlede inntekten til alle alderspensjonister i hvert land, som stammer fra X-prosent av pensjonistene med de laveste inntektene. Ved perfekt likhet vil Lorenz-kurven følge 45<sup>0</sup>-linjen, mens kurven vil kripe langs X-aksen helt til den siste (høyeste) desilen, hvis all inntekt er konsentrert blant de rikeste ti prosentene.

<sup>1</sup> Lorenz-kurven kan i prinsippet defineres og tegnes med utgangspunkt i helt kontinuerte data. Blant annet på grunn av utvalgsstørrelsene er det her valgt å gruppere materialet i desiler.

Figur 5.1a Lorenz-kurver. Fordelingen av disponibel inntekt blant alderspensjonistene i ni land. LIS skala for omregning til forbruksenheter



Figur 5.1b



I tillegg til å være et visuelt redskap har Lorenz-kurven nyttige egenskaper i forhold til målinger av inntektsulikhet. Hvis det ved sammenligninger av to Lorenz-kurver viser seg at den ene kurven, i hele sin lengde, ligger nærmere 45°-linjen enn den andre kurven, kan vi konkludere at det er mindre ulikhet i den første fordelingen sammenlignet med den andre. Alle ulikhetsmål som tilfredsstillende et sett med grunnleggende, og langt på vei ukontroversielle, kriterier, vil være samstemte i å rangere den første fordelingen som mindre ulik enn den andre (Atkinson, 1970). Hvis derimot de to kurvene krysser hverandre, vil forskjellige ulikhetsindekser kunne komme til ulike resultater vedrørende den innbyrdes rangering av de to fordelingene.

Av praktiske hensyn er Lorenz-kurven for Norge vist sammen med de respektive kurvene for to undergrupper av land: a) USA, UK, Nederland og Australia og b) Tyskland, Canada, Sverige og Danmark. Det fremgår av den øverste halvdelen av figuren at Lorenz-kurven for norske alderspensjonister ligger klart over/innenfor kurvene for landene i gruppa a), og vi kan derfor konkludere at det er mindre inntektsulikhet blant norske alderspensjonister, enn det er blant alderspensjonistene i de andre fire landene – i hvert fall når analysen som her er basert på omregning til forbruksenheter med LIS-skalaen.

Lorenz-kurvene for de land som er vist i den nedre halvdelen av figur 5.1 ligger derimot temmelig nær hverandre. Det er umulig å skille kurvene for de tre skandinaviske land mens det kan se ut for at kurvene for Canada og Tyskland ligger noe utenfor.<sup>2</sup>

Den rent visuelle inspeksjonen av figur 5.1 har sine åpenbare begrensninger. Tabell 5.1 gir en mer presis sammenligning av de respektive Lorenz-kurvene med henblikk på om de foreligger Lorenz-dominans – at kurven for ett land ligger konsekvent innenfor en kurven til et annet land – eller om eventuelt de to Lorenz-kurvene krysser hverandre slik at forskjellige ulikhetsmål kan tenkes å gi forskjellige resultater vedrørende den innbyrdes rangering.

Blant annet for å ta hensyn til statistisk usikkerhet kan den parvise sammenligningen av to Lorenz-kurver i tabell 5.1 munne ut i fire alternative konklusjoner:

- «+» betyr dominans (av rad over kolonne). Kriteriet er at Lorenz-kurven til det ene landet ligger konsekvent over kurven til det andre landet og at forskjellen mellom de to landene er på minst ett prosentpoeng ved minst ett desil-punkt.

<sup>2</sup> Tallgrunnlaget for disse diagrammene er vist i vedleggsmaterialet, der man kan sammenligne observasjonene desil for desil.

Tabell 5.1 Parvise sammenligninger av Lorenz-kurver

<b>LIS Skala</b>									
	Danmark	Sverige	Norge	Canada	Tyskland	Australia	Nederland	UK	USA
Danmark		=	?	+	+	+	+	+	+
Sverige			=	+	+	+	+	+	+
Norge				+	+	+	+	+	+
Canada					?	+	+	+	+
Tyskland						(+)	+	(+)	+
Australia							(+)	(+)	+
Nederland								?	+
UK									(+)
USA									

<b>Subjectiv Skala</b>									
	Danmark	Sverige	Norge	Canada	Tyskland	Australia	Nederland	UK	USA
Danmark		+	?	+	+	+	+	+	+
Sverige			=	+	+	+	+	+	+
Norge				+	+	+	+	+	+
Canada					?	+	+	+	+
Tyskland						+	+	(+)	+
Australia							(+)	(+)	+
Nederland								(+)	+
UK									(+)
USA									

- «(+)

betyr kvasi-dominans (av rad over kolonne). Kriteriet er at de to kurvene krysser hverandre på en slik måte at forskjellen til fordel for det ene landet overstiger to prosentpoeng ved minst ett desil-punkt, mens forskjellen til fordel for det andre landet ikke overstiger ett prosentpoeng.

- «=» betyr identiske kurver. Kriteriet er at forskjellen mellom de to kurvene ingen steder overstiger ett prosentpoeng.

- «?» betyr kryssende Lorenz-kurver. Kriteriet er enhver situasjon som ikke tilfredsstillende de tre øvrige kriteriene.

Den øverste delen av tabell 5.1 er – som figur 5.1a og 5.1b – basert på omregning til forbruksenheter etter den såkalte LIS-skala. Den bekrefter inntrykket av at det er vanskelig å skille de tre skandinaviske landene fra hverandre. Den danske og den svenske kurven skiller seg så lite fra hverandre at de er klassifisert som identiske, det samme gjelder for den svenske og den norske kurven. Den danske og den norske kurven krysser derimot hverandre. Den norske kurven gjør det svakt bedre enn den danske ved den første desilen, mens den danske kurven ligger innenfor den norske høyere opp i fordelingen. Inntektsfordelingen blant norske alderspensjonister dominerer imidlertid samtlige av de øvrige fordelingene. Blant de øvrige landene er det klart at ulikheten er størst i USA. For øvrig er det en del tilfeller med parvis kryssende kurver og ikke minst kvasi-dominans, slik at det ikke er mulig å foreta en entydig rangordning av alle de ni landene.

Valget av ekvivalensskala kan ha stor betydning for graden av ulikhet og for bildet av variasjon mellom landene. Vi har derfor i den nederste delen av tabell 5.1 vist alternative beregninger basert på den «subjektive» ekvivalensskalaen. Det viser seg at bildet er nesten identisk når vi ser på fordelingene etter omregning med den «subjektive» ekvivalensskalaen. En interessant forskjell er dog at inntektsfordelingen blant danske alderspensjonister i dette tilfelle kommer til å dominere over den svenske fordelingen. Den relative posisjonen til Norge er derimot uendret.

### Graden av ulikhet målt ved Gini-indeksen

Det er karakteristisk at kriteriet om Lorenz-dominans ikke gir opphav til noen entydig rangering av en større gruppe av land med hensyn til graden av ulikhet. For å få til en slik rangering er man nødt til å velge ett blant en lang rekke av alternative ulikhetsmå, l og valget faller her på den såkalte Gini-indeksen.

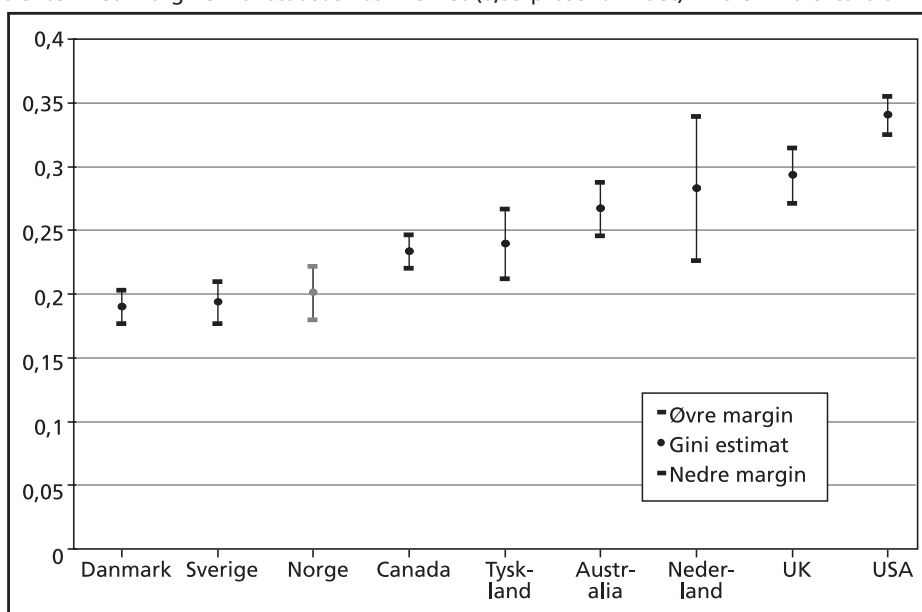
Gini indeksen varierer mellom 0 og 1 der 0 representerer perfekt likhet og 1 perfekt ulikhet. Gini-indeksen kan gis forskjellige fortolkninger. Den mest vanlige er å vise til den nære forbindelsen til Lorenz-kurven. Gini-koeffisienten er nemlig lik 2 ganger arealet mellom Lorenz-kurven og 45<sup>o</sup> linjen. Gini-koeffisienten kan imidlertid også gis en annen fortolkning som gir større mening både intuitivt og teoretisk: Gini-koeffisienten er lik halvparten av den forventede relative<sup>3</sup> forskjell i inntekt mellom to tilfeldig valgte individer. Sagt på en annen måte: Gini-indeksen uttrykker hvor stor den typiske relative inntektsforskjellen er mellom to tilfeldig valgte individer i den aktuelle fordelingen.

<sup>3</sup> «Relative» betyr her i forhold til gjennomsnittet for hele fordelingen. Den relevante formelen for Gini-indeksen kan skrives på følgende måte:  $\frac{1}{2N*(N-1)} \sum_{i,j} \frac{|X_i - X_j|}{\bar{Y}}$ . Se Sen (1973).

Gini-koeffisienter for inntektsfordelingen blant de respektive lands alderspensjonister er vist i figur 5.2, sammen med anslåtte marginer for statistisk usikkerhet.<sup>4</sup> Den laveste Gini-koeffisienten finnes i utvalget av danske alderspensjonister med 0,189. Sverige og Norge følger hakk i hel med henholdsvis 0,193 og 0,200. Det er et betydelig sprang opp til land nr. 4 som er Canada med en Gini-koeffisient på 0,232. Forskjellene mellom de tre skandinaviske landene på den ene siden og samtlige av de resterende landene er statistisk signifikant, slik at vi trygt kan konkludere med at graden av Gini-ulikhet er lavere blant alderspensjonistene i de skandinaviske landene enn den er blant alderspensjonistene i de seks øvrige land.

USA skiller seg ut på den andre siden med en Gini-koeffisient på 0,339. Storbritannia, Nederland og Australia følger etter USA som land med relativt høy inntektsulikhet, mens ulikheten ser ut til å være mer moderat i både Canada og Tyskland.

Figur 5.2: Fordelingen av disponibel inntekt blant alderspensjonistene i ni land. Gini-koeffisienter med marginer for statistisk usikkerhet (0,95 prosent nivået).<sup>5</sup> LIS ekvivalensskala



<sup>4</sup> Selve den estimerte koeffisienten samt det estimerte standardavviket er vist i vedleggstabell V.2.

<sup>5</sup> Standardavvikene for de respektive Gini-koeffisientene er beregnet ved hjelp av «Jack-knife resampling» med utgangspunkt i en praktisk metode foreslått av Yitzhaki (1991).



For å sikre at ikke disse konklusjonene avhenger av valget av ekvivalensskala, er det i tabell 5.2 vist Gini-koeffisienter beregnet med utgangspunkt i den tradisjonelle OECD-skalaen samt den «subjektive» skalaen (i tillegg til LIS-skalaen).

Tabell 5.2: Fordelingen av disponibel inntekt blant alderspensjonistene i ni land. Gini-koeffisienter beregnet med utgangspunkt i inntekt justert med tre ulike ekvivalensskalaer

	OECD	LIS	Subjektiv
Danmark	0,187	0,189	0,212
Sverige	0,183	0,193	0,223
Norge	0,192	0,200	0,228
Canada	0,230	0,232	0,250
Tyskland	0,242	0,239	0,244
Australia	0,259	0,266	0,289
Nederland	0,279	0,282	0,300
UK	0,286	0,292	0,311
USA	0,335	0,339	0,349

Tabellen viser at det for alle landene er karakteristiske forskjeller i graden av ulikhet som fremstår med bruken av de tre alternative metodene for omregning til forbruksenheter. Graden av ulikhet fremstår som lavest når inntektene er justert med OECD-skalaen i samtlige land bortsett fra Tyskland, og den fremstår som klart høyest ved bruk av den «subjektive» skalaen som forutsetter meget store skalafordeler knyttet til deling av hushold.

Forklaringen på at ulikheten blir relativt stor ved bruk av den siste typen av ekvivalensskala er følgende: Som vi skal se senere i dette kapitlet er det visse felles trekk ved strukturen i inntektsfordelingen mellom alderspensjonistene: Det er tendenser til at den store gruppen av enslige kvinner har lavere gjennomsnittsinntekter enn den andre store demografiske gruppen blant alderspensjonistene, nemlig ektepar. Når man beveger seg fra OECD-skalaen over LIS skalaen og til den subjektive skalaen vil gapet mellom inntektene til de enslige husholdene på den ene siden og ekteparene på den andre bli større, og bidraget fra denne forskjellen til den samlede ulikheten vil øke.

Derimot skjer det mindre med den innbyrdes rangeringen av landene. Ved bruk av OECD-skalaen overtar Sverige førsteplassen fra Danmark og Norge rykker nærmere Danmark, men forskjellene er uansett små.

Det er videre verdt å bemerke at førsteplassen til Danmark blir klarere ved bruken av den subjektive skalaen. Samtidig blir forskjellene bakover fra Sverige og Norge til Tyskland vesentlig mindre. Det ser ut for at både Sverige og Norge gjør det relativt best når OECD-skalaen ligger til grunn og relativt dårligst ved bruk av den subjektive skalaen.

### Sammenligning med inntektsulikheten i den øvrige befolkningen

Det er stor variasjon i graden av inntektsulikhet blant den yrkesaktive befolkningen i de ni landene, og det kan derfor være grunn til å se resultatene vedrørende alderspensjonistene i forhold til det generelle bildet av inntektsulikhet som gjør seg gjeldende i det enkelte land.

Kolonne (B) i tabell 5.3 viser Gini koeffisienter beregnet for hele befolkningen under 65 år i de respektive land. For alle ni land kan det registreres en større grad av ulikhet blant hele den yngre befolkningen enn blant alderspensjonistene. Man kan imidlertid hevde at en slik sammenligning, mellom et snevert aldersintervall alderspensjonister på den ene siden og (stort sett) hele den øvrige befolkningen på den andre, er mindre relevant. Derfor er det i kolonne (C) gjort beregninger av Gini-ulikheten blant et utsnitt av befolkningen mellom 40 og 55 år som er mer homogent sammensatt av individer i det man kunne kalle den primære yrkesaktive livsfasen.

En sammenligning av kolonnene (A) og (C) viser først og fremst at det er en sterk sammenheng mellom det ulikhetsnivået som gjør seg gjeldende blant alderspensjonistene i det enkelte land og det nivået man på samme tid finner blant befolkningen i sin beste yrkesaktive alder. Kolonnene (D) og (E) viser imidlertid også at det er visse forskjeller mellom ulikhetsnivåene i de to befolkningssegmenter og at disse forskjellene er av ulik retning og styrke blant de ni landene.

Det er to land, Nederland og USA, der det ser ut til å være en høyere grad av inntektsulikhet blant alderspensjonistene enn det er blant de yrkesaktive årgangene. Blant de resterende syv land – her iblant Norge – finner vi relativt mindre ulikhet blant alderspensjonistene. I Norge er differansen svært beskjeden (4 prosent),

Tabell 5.3: Gini koeffisienter beregnet for ulike befolkningsgrupper. Disponibel inntekt justert etter LIS-skalaen

	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
	Alderspensjonistene	Hele befolkningen <65 år	Befolkningen 40-55 år	Differanse(A)-(C)	Differanse i prosent 100*(D)/(C)
Australia	0,266	0,315	0,296	-0,031	-10
Canada	0,232	0,303	0,281	-0,049	-17
Danmark	0,189	0,232	0,222	-0,033	-15
Norge	0,200	0,233	0,208	-0,008	-4
Sverige	0,193	0,234	0,223	-0,031	-14
USA	0,339	0,356	0,333	0,007	2
Nederland	0,282	0,285	0,267	0,015	5
UK	0,292	0,341	0,311	-0,019	-6
Tyskland	0,239	0,374	0,371	-0,133	-36

mens den er mer betydelig i land som Sverige (14 prosent), Danmark (15 prosent), Canada (17 prosent), og særlig i Tyskland (36 prosent).

Vel så interessant som denne sammenligningen mellom forskjellige generasjoner på ett bestemt tidspunkt, hadde det vært om man kunne gjøre sammenligninger over tid med den ulikheten som gjorde seg gjeldende blant dagens alderspensjonister mens de fortsatt var midt i sin yrkesaktive livsfase. Mye taler for at en slik sammenligning ville si mer om fordelingsvirkningene av de ulike lands pensjonssystemer, enn det absolutte ulikhetsnivået som vi har forsøkt å beskrive her. En slik sammenligning er det imidlertid ingen mulighet for å få til med dette materialet.

## 5.2 Relativ fattigdom

Etter beskrivelsen av nivået på den generelle inntektsulikheten blant alderspensjonistene skal vi nå konsentrere oppmerksomheten om den nedre delen av inntektsfordelingen. Tabell 5.4 viser resultatene av noen enkle beregninger av omfanget av relativ fattigdom – eller om man vil lavinntektsfenomener – blant de respektive landenes alderspensjonister.

Fattigdomsgrensen er satt, mer eller mindre vilkårlig, til 50 prosent av gjennomsnittsinntekten til hele befolkningen i de respektive land, og bruken av fattigdomsbegrepet må ikke tas for noe mer enn et synonym for «spesielt lav inntekt».

Tabell 5.4 viser resultater basert på to forskjellige inntektsbegreper: Disponibel inntekt justert etter henholdsvis LIS-skalaen og den «subjektive» skalaen.<sup>6</sup>

Vi begynner med å kommentere resultatene basert på LIS-skalaen. Kolonne A viser hvor stor andel av alderspensjonistene som har inntekter under den valgte fattigdomsgrensen på 50 prosent av gjennomsnittsinntekten i hele befolkningen. Sverige har den laveste andelen fattige blant alderspensjonistene med i underkant av fire prosent. Nederland, Danmark, Norge, Canada og Tyskland følger ikke langt etter – i den nevnte rekkefølgen. Tre land, Storbritannia, Australia og USA skiller seg ut med en andel fattige blant alderspensjonistene på om lag en fjerdedel.

Opptellinger av hvor stor andel av alderspensjonistene som har inntekter under en mer eller mindre vilkårlig valgt fattigdomsgrense, forteller i beste fall bare en del av historien. Det er viktig i tillegg å se på hvor «dyp» fattigdommen er for de

<sup>6</sup> Det er også gjort parallelle beregninger med utgangspunkt i den tradisjonelle OECD-skalaen men resultatene vil ikke bli presentert nærmere ettersom de er nesten identisk med resultatene basert på LIS-skalaen.

som faller inn under definisjonen. Hvis for eksempel fattigdomsgrensen tilfeldigvis er valgt slik at den ligger på et nivå rett over minstepensjonen i et land, vil andelen fattige i dette landet fremstå som veldig stor, mens den ville ha gått mot null om fattigdomsgrensen hadde vært lagt litt lavere.

Kolonne B viser derfor hvor stor den gjennomsnittlige avstanden er opp til fattigdomsgrensen for de som er klassifisert som fattige. Det viser seg blant annet at den relative avstanden opp til fattigdomsgrensen er svært stor blant den lille

Tabell 5.4: Alternative mål på relativ fattigdom blant alderspensjonistene. Fattigdomsgrense=50 prosent av gjennomsnittsinntekten i totalbefolkningen

#### LIS Skala

	(A) Utbredelse Andel fattige i prosent av alle pensjonister	(B) Dybde Gjennomsnittlig avstand til fattigdoms- grensen i prosent	(C)=(A)*(B) Volum	(D) Volum befolkning <65 år
Norge	5,87	6,82	0,40	2,10
Sverige	3,91	12,98	0,50	2,86
Canada	6,36	17,62	1,12	5,34
Danmark	4,35	43,70	1,90	2,82
Tyskland	8,2	24,24	1,98	1,78
Nederland	4,34	58,04	2,52	4,04
UK	26,98	14,66	3,96	5,82
Australia	24,95	18,98	4,74	5,50
USA	23,8	28,46	6,78	9,24
	(A) Utbredelse Andel fattige i prosent av alle pensjonister	(B) Dybde Gjennomsnittlig avstand til fattigdoms- grensen i prosent	(C)=(A)*(B) Volum	(D) Volum befolkning <65 år
Sverige	10,41	16,02	1,66	3,22
Canada	18,47	16,06	2,96	5,00
Norge	20,46	14,88	3,04	2,24
Tyskland	14,06	23,46	3,30	1,70
Nederland	16,81	21,10	3,54	3,88
Danmark	19,13	18,74	3,58	3,02
UK	43,57	20,30	8,84	4,72
USA	30,88	31,56	9,74	8,04
Australia	48,08	22,42	10,78	5,02

gruppen av fattige alderspensjonister i både Nederland og Danmark.<sup>7</sup> I Norge derimot er den gjennomsnittlige avstanden opp til fattigdomsgrensen svært beskjeden for de alderspensjonister som er klassifisert som fattige. Blant landene med en høy andel fattige etter den valgte definisjonen, er Storbritannia det landet som viser den mest beskjedne gjennomsnittlige «dybden».

Man kan argumentere for at en hensiktsmessig sammenfatning av fattigdomsproblemets omfang blant en befolkningsgruppe bør ta hensyn til begge disse aspektene: utbredelse og dybde. Kolonne C viser derfor produktet av disse to størrelsene – her kalt fattigdomsproblemets «volum».<sup>8</sup> Det viser seg at Norge kommer ut med det laveste fattigdomsvolum av samtlige ni land, tett fulgt av Sverige. Canada, Danmark og Tyskland følger på de neste plassene. USA viser det klart høyeste fattigdomsvolum blant alderspensjonistene, på tross av at andelen fattige er lavere enn i både Storbritannia og Australia.

For sammenligningsens skyld er det i kolonne D tatt med en beregning av fattigdomsvolumet blant befolkningen under 65 år. Det viser seg at det i de fleste land finnes klart mer fattigdom blant befolkningen under 65 år enn blant alderspensjonistene. I Norge, Sverige og Canada er det om lag fem ganger så mye fattigdom i den øvrige befolkningen, som det er blant pensjonistene.

Tyskland er det eneste landet som oppviser mer fattigdom blant alderspensjonistene enn blant befolkning under 65 år, men også i Australia er det nesten like mye fattigdom blant alderspensjonistene som det er i befolkningen under 65 år.

Hvis vi nå går over til å se på den nedre delen av tabell 5.4, som er basert på disponibel inntekt justert etter den «subjektive» skalaen, fremstår et helt annet bilde. Det blir mye mer fattigdom å registrere blant alderspensjonistene i samtlige ni land – hva enten man ser på andelen eldre som ligger under fattigdomsgrensen eller på fattigdomsvolum. Årsaken er, kort fortalt, at den store gruppen av enslige eldre vil fremstå med relativt større økonomiske behov og dermed som relativt fattigere, når omregningen til forbruksenheter skjer med utgangspunkt i den «subjektive» skalaen. Konsekvensene er mest dramatiske for bildet av fattigdommens utbredelse blant alderspensjonistene. For Norges del spretter andelen eldre som klassifiseres som

<sup>7</sup> Det er overraskende at det i disse to land, hvis offentlige pensjonssystemer skulle gi en inntektsgaranti for alle eldre på et forholdsvis høyt nivå, finnes en gruppe av eldre som i gjennomsnitt faller såpass langt under den aktuelle fattigdomsgrensen. For begge land finnes det en liten gruppe eldre som er registrert med praktisk talt null i disponibel inntekt. Det er vanskelig å si om dette representerer rene målefeil eller om det kan finnes grupper – for eksempel med innvandrerbakgrunn – som ikke fyller kriteriene for å motta en full minstepensjon.

<sup>8</sup> Denne metoden for å sammenfatte fattigdommens omfang – gitt en bestemt fattigdomsgrense – tilhører en gruppe av fattigdoms indekser kalt FTG-indeksen, se Foster, Greer og Thorbecke (1984) og Aaberge, Andersen og Wennemo (1996).

fattige opp i hele 20 prosent – et tall som bare blir overgått av USA, Storbritannia og Australia, der andelen fattige blant alderspensjonistene kommer opp i 48 prosent.

Går vi videre og ser på fattigdomsvolum, som et mer treffende og robust mål på fattigdommens omfang, er endringene i Norges posisjon ikke fullt så dramatiske, takket være en forholdsvis moderat gjennomsnittlig dybde på 15 prosent. I en rangering etter størrelsen på fattigdomsvolum inntar Norge tredjeplassen etter Sverige og Canada.

Endelig er det verdt å merke seg at det er flere land, deriblant Norge, som oppviser større fattigdomsvolum blant alderspensjonistene enn blant den øvrige befolkningen når inntektene er justert etter den «subjektive» skalaen. Forklaringen er igjen at færre store familier (med barn) vil fremstå som fattige, mens flere små hushold (enslige pensjonister) vil fremstå som fattige når den subjektive skalaen benyttes.

La oss slutte denne delen med å ta et viktig forbehold vedrørende slike sammenligninger av fattigdommens omfang blant alderspensjonistene på den ene siden og den yngre befolkningen på den andre. De kan tenkes å gi et skjevt inntrykk av forskjellene i omfanget av det man kan kalle «kronisk fattigdom» mellom disse to befolkningsgrupper (se Aaberge, Andersen og Wennemo, 1996). En del av den fattigdommen som fremkommer når man bare ser på fordelingen av inntekt i ett bestemt år kan være av forbigående natur, og knyttet til tilfeldige svingninger i individets/husholdets inntekter. Hvis man har tilgang på paneldata, kan man i stedet beregne omfanget av kronisk fattigdom basert på størrelse av individets/husholdets samlede inntekter over en lenger årrekke. Omfang av kronisk fattigdom vil da systematisk bli lavere enn omfanget av den «årlige» fattigdommen og forskjellen mellom disse to målene vil bli større jo sterkere tendens det er til at individenes/husholdenes inntekter svinger over tid. Hovedpoenget i denne sammenhengen er at det kan tenkes at omfanget av slike inntektssvingninger fra det ene år til det neste er vesentlig større i den yngre befolkningen enn det er blant pensjonistene. (Pedersen, 1997). Det vil i sin tur bety at en stor del av den fattigdommen som måles blant den yngre befolkningen i virkeligheten er forbigående, mens nesten all den fattigdommen som måles blant alderspensjonistene kan vise seg å være kronisk.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Dette poenget har også betydning for måling av inntektsulikhet. Jo mer en befolkningsgruppes inntekter er utsatt for svingninger fra den ene året til det andre, jo større blir forskjellen mellom ulikheten i årlig inntekt og ulikheten i mer «permanent» inntekt (se Pedersen, 1997).

## 5.3 Inntektsforskjeller mellom kategorier av pensjonister

Mye av den offentlige diskusjonen om fordelingspolitiske spørsmål dreier seg om forskjeller i gjennomsnittsinntekt mellom identifiserbare grupper – som for eksempel kvinner og menn, unge og eldre – heller enn om mer abstrakte målinger av generell ulikhet slik som dem vi presenterte i avsnitt 5.1.

Disse to aspektene står ikke nødvendigvis i et motsetningsforhold til hverandre. Man kan være opptatt av å beskrive forskjeller mellom grupper, fordi disse forskjellene utgjør en del av det samlede ulikhetsbildet. Hvis de gjennomsnittlige inntektsforskjellene mellom to undergrupper av befolkningen (for eksempel to undergrupper av alderspensjonister) øker vil det typisk – alt annet likt – føre til en økning av den generelle ulikheten i befolkningen.<sup>10</sup> Man kan si at en beskrivelse av typiske inntektsforskjeller mellom identifiserbare grupper dreier seg om å vise hvordan ulikheten er strukturert.

Vi skal her se på inntektsforskjellene mellom grupper av alderspensjonister oppdelt etter alder og husholdstype. Så lenge vi måler inntekten med utgangspunkt i den samlede familieinntekten, kan vi bare bringe inn kjønnsaspektet ved å skille mellom situasjonen til enslige menn, enslige kvinner og ektepar (samt eventuelt andre mer sammensatte familietyper).

### Forskjeller mellom aldersgrupper

Det kan i utgangspunktet være grunn til å forvente at man i de fleste tilfeller vil finne at gjennomsnittsinntektene er høyere blant de yngre enn de eldre alderspensjonister. Årsaken kan dels ligge i en ren kohort-effekt: At yngre pensjonister har opptjent større pensjonsrettigheter og bygget opp større private formuer forut for pensjoneeringen enn de eldre pensjonistårgangene. Alternativt kan en del av årsaken ligge i en eventuell generell tendens til fall i realinntekt over pensjoneeringen for det enkelte individ, som følge av svak indeksering av offentlige og private pensjoner, en gradvis reduksjon av formuesverdier med dertil hørende fall i kapitalinntektene over tid og lignende.<sup>11</sup> Med data bare for ett tidspunkt er det umulig å skille mellom disse alternative forklaringene, men vi kan i hvert fall undersøke om og i hvilken grad

<sup>10</sup> Dette gjelder dog ikke helt ubetinget for ulikhet målt ved Gini-indeksen – se blant andre Cowell, 1995

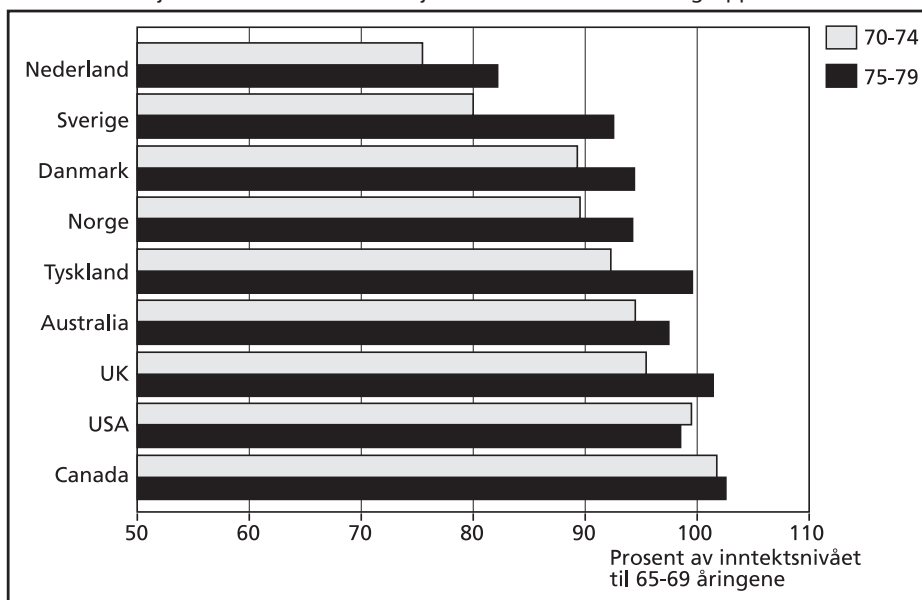
<sup>11</sup> Hvis det å bli enke/enkemann er forbundet med et fall i inntekt per forbruksenhet vil også den økte frekvensen av denne tilstanden bidra til et fall i gjennomsnittsinntektene for en kohort av alderspensjonister (Pedersen, 1996).

gjennomsnittsinntektene er systematisk lavere blant de eldste pensjonistene i hvert av de ni landene.<sup>12</sup>

Figur 5.3 viser forholdet mellom gjennomsnittsinntektene til tre aldersgrupper blant alderspensjonistene, 65–69 år, 70–74 år og 75–79 år, der inntektsnivået til den yngste gruppen er brukt som referansepunkt. Det forventede mønster fremkommer i de fleste av landene, med Canada, USA og Storbritannia som i hvert fall delvise unntak. Canada er det eneste landet der gjennomsnittsinntekten blant aldersgruppen 74–79 år er høyere enn den er blant den yngste aldersgruppen. Forklaringen kan ligge i en seleksjonseffekt, som man må anta også gjør seg gjeldende for Norges del. Canada er sammen med Norge ett av de land der den effektive tilbaketrekingsalder er forholdsvis høy, og der kriteriet om å utelate personer med en stor andel yrkesinntekt får relativt store konsekvenser. Dette kan bidra til at aldersgruppen 65–69 kommer til å fremstå som relativt «fattig» i Canada.

De største inntektsforskjellene mellom aldersgruppene finnes i de tre skandinaviske landene og i Nederland. I Nederland er gjennomsnittsinntekten i den eldste gruppen bare på 76 prosent av nivået blant de yngste pensjonistene og den

Figur 5.3: Gjennomsnittlig disponibel inntekt blant alderspensjonistene oppdelt etter alder. Familieinntekt justert med LIS-skalaen. Gjennomsnittet blant aldersgruppen 65–69=100



<sup>12</sup> En mekanisme som vil trekke i retning av høyere gjennomsnittsinntekter blant de eldste pensjonistene, er eventuelle inntekts-/klassespesifikke forskjeller i dødelighet og forventet levealder (Pedersen, 1996).



tilsvarende prosenten ligger på 80 i Sverige. Norge ligger sammen med Danmark med et inntektsnivå blant de eldste på i underkant av 90 prosent. Antakeligvis spiller modningen av pensjonssystemene (for Nederlands vedkommende primært knyttet til tjenstepensjonsordninger) og historiske økninger i yrkesdeltakelsen, og dermed pensjonsopptjening blant yngre generasjoner av kvinnelige pensjonister, en betydelig rolle for å forklare disse resultatene, men det er ikke nødvendigvis hele historien.

### **Inntektsforskjeller etter type av hushold**

Alderspensionistene kan alternativt grupperes etter den typen av familie/hushold de tilhører. Det er to typer av hushold som er klart dominerende blant alderspensionistene i samtlige ni land: ektepar og enslige kvinner. I tillegg er det en mindre gruppe enslige menn og – i noen av landene – en gruppe som tilhører andre mer sammensatte familietyper. Når det er så langt flere enslige kvinner enn enslige menn blant alderspensionistene skyldes det først og fremst at mange eldre kvinner i den aktuelle aldersgruppen har blitt enker, dels fordi det typisk er en aldersforskjell mellom ektefeller i favør av mannen (mannen er eldre) og dels fordi den forventede levealderen til menn er vesentlig lavere enn den er blant kvinner. Vi har ingen mulighet i disse LIS-dataene til å foreta et skille blant de enslige kvinnene og mennene mellom enker/enkemenn på den ene siden og andre kategorier som ugifte, skilte og og så videre på den andre, men man må anta at kvinner som har blitt enker utgjør majoriteten av de enslige kvinnene i samtlige land.

Figur 5.4 viser hvordan det gjennomsnittlige inntektsnivået varierer mellom de fire familietyperne. Inntektsnivået til ekteparene i de respektive land er brukt som referansekategori. Her gjelder det samme poenget som ble tatt opp i forbindelse med figur 4.2 i det forrige kapitlet. Valget av ekvivalensskala spiller en helt avgjørende rolle for bildet av inntektsforskjeller mellom familietyper i hvert av landene. Den tradisjonelle OECD-skalaen ville fått økonomien til de enslige til å fremstå som mer komfortabel vis-à-vis ekteparene mens den subjektive skalaen ville hatt den motsatte effekten. Så lenge vi bare er opptatt av relative forskjeller mellom landene spiller ikke valget av ekvivalensskala noen rolle. Hvis den relative situasjonen til enslige kvinner viser seg å være mer ufordelaktig i land A enn i land B, når LIS-skalaen benyttes, vil det samme relative forholdet mellom land bli reproduisert med en hvilken som helst annen ekvivalensskala.

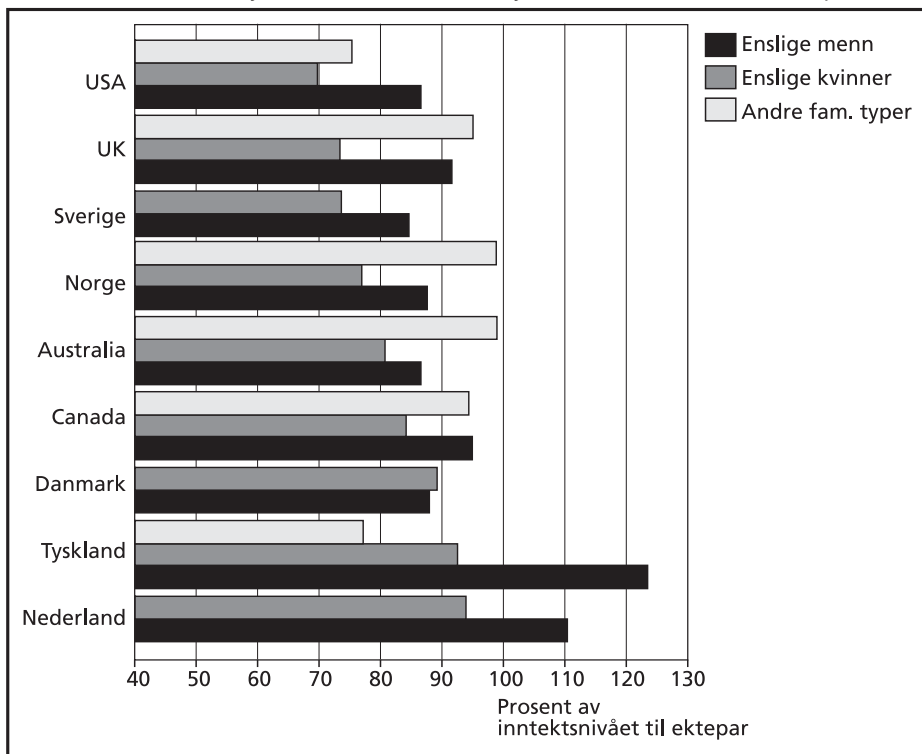
Det fremkommer store og interessante forskjeller i den måten inntektsnivået varierer mellom familietyper i de ni landene. Hvis vi begynner med å se på det viktigste – forholdet mellom inntektsnivået til enslige kvinner på den ene siden og ektepar på den andre – viser det seg å være en betydelig grad av variasjon mellom landene. Det relative inntektsnivået til enslige kvinner varierer fra 94 prosent i

Nederland til 70 prosent i USA. Storbritannia og Sverige ligger nesten likt med et inntektsnivå i denne gruppen på mellom 73 og 74 prosent, mens Norge inntar plassen foran Sverige med i underkant av 77 prosent. Tyskland og Danmark hører derimot til de land der de enslige kvinnene kommer relativt best ut med henholdsvis 93 og 89 prosent.

Dette er bemerkelsesverdige resultater. Som vi har sett er Sverige og Norge blant de land i utvalget som kan oppvise den laveste graden av generell inntektsulikhet blant alderspensjonistene, mens forskjellene mellom aldersgrupper og familietyper er blant de største i utvalget.

Det er videre helt åpenbart at de skandinaviske lands pensjonssystemer (og den relativt høye graden av kvinnelig yrkesdeltakelse) gir skandinaviske kvinner langt sterkere *individuelle* rettigheter til pensjon enn tilfellet er blant annet i Tyskland der pensjonssystemet er strengt basert på opptjening ved deltakelse i betalt arbeid. Den helt overveiende delen av den pensjonsinntekt som mottas av tyske ektepar er opptjent av mannen og blir utbetalt som personlig inntekt til ham, mens de universelle

Figur 5.4 Gjennomsnittlig disponibel inntekt blant alderspensjonistene oppdelt etter type av hushold. Familieinntekt justert med LIS-skalaen. Gjennomsnittsinntekten til ektepar =100



minstepensjonene i de skandinaviske land sikrer gifte kvinner en personlig pensjonsinntekt, uansett deres eventuelle yrkesaktivitet forut for pensjoneringen.

Hadde vi undersøkt den individuelle inntektsfordelingen mellom de to kjønnene ville derfor utvilsomt de tre skandinaviske land være blant de land der forskjellene mellom mannlige og kvinnelige pensjonister er minst, relativt sett.

Når vi imidlertid ser på husholdsinntekt og forholdet mellom situasjonen til ektepar på den ene siden og den store gruppen av enslige kvinner på den andre, kommer Sverige og Norge ut blant de land der de enslige kvinnene er relativt dårligst stilt. Dette kan i stor utstrekning ha sin årsak i kohort-effekter knyttet til modningen av pensjonssystemene og økningen i kvinnelig yrkesdeltakelse, som vi har omtalt flere ganger tidligere. De yngre gifte kvinnene blant norske og svenske pensjonister har hatt større pensjonsopptjening enn sine eldre, enslige søstre, og de vil antakelig bli (noe) bedre stilt enn disse når de når samme alder og mister sine ektefeller.

Bildet av relativt lave gjennomsnittsinntekter blant enslige kvinnelige pensjonister i Sverige og Norge kan imidlertid også i noen grad være et mer permanent resultat av samspillet mellom et sterkt individorientert pensjonssystem på den ene siden og et samfunn der den kjønnsmessige likestillingen i arbeidsmarkedet har kommet et stykke på vei uten å bli fullstendig (Davies og Heather, 1995, Wærnes, 1995). Den relativt generøse behandlingen av gifte kvinner som preger de skandinaviske pensjonssystemene kan paradoksalt nok bidra til å forklare at de enslige kvinnene (enkene) kommer relativt dårlig ut, sammen med det faktum at vilkårene for å ta over pensjonsrettigheter fra en avdød ektefelle er lite generøse i både Sverige og Norge.<sup>13</sup> Den pensjonen som en enke mottar blir dermed typisk relativt lav i forhold til størrelsen på ekteparets samlede pensjonsinntekt mens mannen var i live.

I Tyskland er situasjonen en annen dels fordi pensjonssystemet er annerledes og dels fordi omfanget av kvinnelig yrkesdeltakelse har vært langt mer beskjedent. Tyske pensjonistektepar vil typisk bare motta den pensjonen som den yrkesaktive mannen har opptjent (og som han får utbetalt uansett om han er gift eller ikke). Så lenge mannen er i live, mottar kvinnen ingen pensjon på sine egne vegne og heller ikke mannen får tillegg i sin pensjon for å forsørge ektefellen (skattemessig blir han dog behandlet noe mer lempelig enn om han var ugift) (Daly, 1996). Når mannen dør sørger en forholdsvis generøs enkepensjon for at hennes økonomiske situasjon ikke forringes vesentlig.

<sup>13</sup> Poenget er at den overlevende enken/enkemannen som regel må velge mellom å beholde sin egen tilleggspensjon eller å overta en del av tilleggspensjonen etter ektefellen. Lignende regler gjelder i det amerikanske pensjonssystemet og de bidrar til at ektefellens bortgang fører til et fall i inntektsstandarden for den overlevende kvinnen (Burkhauser og Smeeding, 1994).

Det er derfor ikke overraskende at enslige mannlige pensjonister utgjør en sterkt privilegert gruppe i Tyskland, med en inntekt som ligger nærmere 25 prosent over nivået blant pensjonistekteparene. Bortsett fra Tyskland og Nederland, er gjennomsnittsinntekten blant enslige menn i de fleste tilfeller noe lavere enn den er blant ekteparene. Samtidig er det hovedregelen at de enslige mennene tross alt er bedre stilt økonomisk enn de enslige kvinnene, med Danmark som et bemerkelsesverdig unntak.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Man må huske på at gruppen av enslige mannlige pensjonister både er langt mindre enn gruppen av enslige kvinner, og at den typisk vil være sammensatt på en annen måte demografisk og sosialt, med relativt få enkemenn og et tilsvarende sterkere innslag av skilte og personer som aldri har vært gift.

## Kapittel 6 Inntektskilder og inntektsulikhet

De to foregående kapitler tok for seg henholdsvis sammensetningen av alderspensjonistenes inntekter og fordelingen av samlet disponibel inntekt. Hensikten med dette kapitlet er å kombinere disse to aspektene. Vi skal se på hvordan offentlige og private inntektskomponenter er fordelt blant alderspensjonistene og hvilken rolle de spiller for graden av ulikhet i disponibel inntekt blant alderspensjonistene i de respektive land.

I første omgang vil gjennomgangen bli basert på en oppdeling av pensjonistenes disponible inntekter i tre hovedkomponenter: a) offentlige overføringer (offentlige pensjoner samt behovsprøvd tillegg), b) private inntekter (yrkesinntekter, private pensjoner og kapitalinntekt) og endelig c) skatter som kan betraktes som en slags negativ inntekt.

Vi skal undersøke tre ulike aspekter ved fordelingen av hver av disse inntektskomponentene: spredningen i komponenten selv (målt ved Gini-koeffisienten), komponentens andel av pensjonistenes samlede disponible inntekt og endelig graden av samvariasjon mellom den aktuelle komponenten og pensjonistenes samlede disponible inntekt.

Det er viktig å få med alle disse tre aspektene for å kunne bedømme hvordan inntektskomponenten «bidrar» til den samlede ulikhet i disponibel inntekt. En inntektskomponent, som bidrar sterkt til den samlede ulikhet blant alderspensjonistene (og en hvilken som helst befolkningsgruppe), må for det første selv være ulikt fordelt, for det andre ha relativt stor betydning for pensjonistenes samlede inntekter og for det tredje være fordelt slik at den gir relativt størst uttelling blant individer som har store samlede inntekter. Det siste aspektet er like viktig som de to første. Hvis en inntektskomponent primært kommer lavinntektsgruppene til gode, vil den tvert imot virke dempende på graden av ulikhet i disponibel inntekt.

Det er mulig å definere «bidraget» fra en bestemt inntektskomponent til ulikheten i samlet inntekt (målt ved Gini-indeksen) som produktet av disse tre størrelser, og de respektive bidragene fra hver inntektskomponent vil da summeres til Gini-koeffisienten for den samlede inntekten.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Den formelen for «dekomponering» av Gini-koeffisienten i forhold til bidragene fra de respektive inntektskomponentene, som benyttes her, har blitt foreslått av (forts. neste side)

Det må imidlertid understrekes at den følgende analysen av «bidragene» fra de respektive offentlige og private inntektskomponenter har store begrensninger. Den anvendte metoden for å analysere «bidragene» fra de respektive inntektskomponentene tar den endelige fordelingen av disponibel inntekt for gitt, og den ser bort fra enhver tendens til avhengighet mellom fordelingen av de ulike inntektskomponentene. Den er statisk og beskrivende i sin natur, og den sier ikke noe om de mulige effektene av å gjøre bestemte endringer i pensjonssystemet eller i sammensetningen av pensjonistenes inntekter. Uttrykket «bidrag» må derfor ikke tolkes altfor bokstavelig. Det inneholder ingen hypotese om hvordan den endelige fordelingen av disponibel inntekt hadde blitt om den aktuelle komponenten hadde blitt fjernet fra inntektspakken, eller lignende, såkalt «kontrafaktiske» hypoteser.<sup>2</sup>

## 6.1 Offentlige overføringer

Det er naturlig å begynne med å se på fordelingen av de offentlige overføringene, som tross alt utgjør brorparten av pensjonistenes samlede inntekter i de fleste av de ni landene. Den første kolonnen i tabell 6.1 viser Gini-koeffisienter beregnet for offentlige overføringer alene.

Hovedinntrykket er at variasjonen landene imellom er nokså moderat. Man kan se at ulikheten i de offentlige overføringene er forholdsvis stor i land som Sverige, Tyskland, og USA, som opererer med inntektsgraderte offentlige pensjoner, men også – mer overraskende – i Australia, der de offentlige pensjonene er utsatt for behovsprøving. At de offentlige pensjoner i seg selv er ulikt fordelt i Australia, er likevel ikke overraskende når man tenker på at behovsprøvingen sørger for at mange

(forts.fra forrige side) Lerman og Yitzhaki (1985). Den kan skrives på følgende måte:  $G = \sum Q_k = \sum G_k \cdot S_k \cdot R_k$ , der  $Q_k$  er bidraget fra komponent  $k$ ,  $G_k$  er Gini-koeffisienten for komponent  $k$ ,  $S_k$  er andelen til komponent  $k$ , og  $R_k$  er "Gini-korrelasjonen" mellom komponent  $k$  og den samlede inntekten. Gini-korrelasjonskoeffisienten er en mellomting mellom den «vanlige» korrelasjonskoeffisienten (Pearson's  $r$ ) og den såkalte rang-korrelasjonskoeffisienten (Spearman's  $r$ ) (se Lerman og Yitzhaki, 1985; Schechtman og Yitzhaki, 1987).

<sup>2</sup> Metoden kan betegnes som en simultan dekomponering av den observerte ulikheten i disponibel inntekt. Alternativt kunne man anvendt en «sekvensiell» metode (som forutsetter at inntektskomponentene kan ordnes i en bestemt rekkefølge) eller en «marginalistisk» metode, som kan si noe om effektene av marginale endringer i en inntektskomponents størrelse (se Lerman og Yitzhaki, 1985). Begge disse alternativene kan i prinsippet danne basis for kontrafaktiske utsagn, men de forutsetter – i likhet med den her anvendte metoden – at det er uavhengighet mellom de ulike inntektskomponentenes størrelse og fordeling (se blant annet Shorrocks, 1982, Aaberge og Aslaksen, 1996).

(velstående) pensjonister ikke mottar offentlig pensjon i det hele tatt. Det fremgår av den tredje kolonnen at Australia er det eneste landet der den enkelte pensjonisten mottar i offentlige overføringene viser en negativ samvariasjon med den samlede inntekten – det vil si at tendensen er at de «fattigste» alderspensjonister mottar mer i offentlig pensjon enn de «rikeste». I Norge viser de offentlige pensjonene en moderat grad av konsentrasjon, med en Gini-koeffisient på 0,16.

Det er – i tråd med det vi så i kapittel 3 – betydelige forskjeller i de offentlige overføringenes andel av pensjonistenes samlede disponible inntekt. Andelene av disponible inntekt som er vist i kolonne (B) varierer fra 50 prosent i USA til 118 prosent i Sverige. Andelen kan, som i det svenske tilfellet, komme over 100 prosent fordi nevneren i brøken er disponibel inntekt heller enn bruttoinntekt.<sup>3</sup>

Størst variasjon mellom de ni land er det likevel i korrelasjonen med disponibel inntekt som vist i kolonne (C). Det er som nevnt en svakt negativ korrelasjon mellom offentlige overføringer og disponibel inntekt i Australia. Korrelasjonen i de øvrige landene er positiv, men med sterkt varierende styrke. Den positive korrelasjonen er forholdsvis svak i Danmark, Storbritannia, Canada og Nederland. I disse landene er det en meget beskjeden tendens til at de offentlige overføringene øker med den samlede inntekten. Tyskland, Norge og USA former en gruppe med korrelasjoner omkring 0,5, mens Sverige skiller seg ut med en positiv korrelasjon på hele 0,94. Forklaringen på disse forskjellene er nokså åpenbar: I de siste fire land er det innebygget et vesentlig inntektsgradert element i de offentlige pensjonssystemene og personer som har opptjent en forholdsvis stor offentlig pensjon vil typisk samtidig motta relativt store private inntekter. I de fem øvrige landene er inntektsgraderingen i de offentlige pensjonssystemene svakere og det er ikke nødvendigvis de med de høyeste samlede inntektene som mottar mest i form av offentlige overføringer.

Kolonne (D) oppsummerer størrelsen på bidraget fra offentlige overføringer til Gini-koeffisienten for den samlede disponible inntekten. Bidraget er svært beskjedent i fem av landene (Australia, Storbritannia, Danmark, Canada og Nederland). Alle disse landene har offentlige pensjonssystemer med en sterk vekt på minstesikring. Norge, USA og Tyskland viser noe større bidrag til den generelle ulikheten (0,06–0,09 poeng), mens Sverige stiller i en særklasse med ulikhetsskappende bidrag fra offentlige overføringer på 0,24 poeng.

Det bidrar antakelig til den høye svenske scoren at utbetalinger fra tjenestepensjonsordninger er tatt med som en av de «offentlige overføringer». Det er umiddelbart overraskende at Tyskland ikke viser et sterkere ulikhetsskappende bidrag

<sup>3</sup> Når skattene regnes som en negativ inntektskomponent med en tilsvarende negativ andel av disponibel inntekt, blir likevel summen av de tre inntektskomponentene lik 100 prosent. Andelene er for øvrig beregnet ut fra det som ble kalt for den aggregerte tilnærmingen i kapittel 3.

fra offentlige overføringer, siden det tyske pensjonssystemet er mest rendyrket inntektsgradert blant de ni landene som er med i undersøkelsen (se figur 3.2). Forklaringen ligger antakelig i det faktum at de svært gunstige tjenstepensjonsordningene for offentlig ansatte («Beamten») er organisert på siden av det generelle «offentlige» pensjonssystemet. Tidligere offentlige ansatte som typisk vil høre hjemme i den øverste delen av inntektsfordelingen blant alderspensjonistene mottar dermed ingen offentlige overføringer, slik de her er definert, og dermed svekkes tendensen til en positiv korrelasjon. Hvis disse tjenstepensjonsordningene for offentlige ansatte hadde vært inkludert i de «offentlige overføringene» ville antakelig Tyskland ha skåret vel så høyt som Sverige.

Tabell 6.1: Fordelingen av offentlige overføringer og deres bidrag til ulikheten i disponibel inntekt

	(A)	(B)	(C)	(D)
	Gini-koeffisient	Andel disponibel inntekt	Korrelasjon med disponibel inntekt	Bidrag til ulikhet i disponibel inntekt (A)*(B)*(C)
Australia	0,27	0,58	-0,06	-0,01
UK	0,14	0,55	0,17	0,01
Danmark	0,17	0,84	0,11	0,02
Canada	0,14	0,61	0,18	0,02
Nederland	0,14	0,64	0,32	0,03
Norge	0,16	0,73	0,50	0,06
USA	0,24	0,50	0,50	0,06
Tyskland	0,27	0,72	0,45	0,09
Sverige	0,21	1,18	0,94	0,24

## 6.2 Private inntekter

Når vi deretter går over til å se på de private inntektene viser det seg et radikalt annerledes bilde. Gini-koeffisientene for private inntekter er svært mye høyere enn de var for de offentlige overføringene i samtlige ni land. Det er bemerkelsesverdig liten variasjon i graden av konsentrasjon i de private inntektene. Gini-koeffisientene varierer fra 0,57 i Norge til 0,77 i Australia.

De private inntektskomponentenes andel av pensjonistenes disponible inntekt viser ikke ubetydelig variasjon, slik det også fremgikk av kapittel 4. Sverige viser



den klart laveste andelen med 17 prosent, men dette tallet er som tidligere nevnt kunstig lavt. Deretter følger Tyskland med 33 og Norge med 45 prosent. Den høyeste andelen private inntektskomponenter finnes i USA med 58 prosent, Storbritannia med 56 og Nederland og Danmark begge med 53 prosent.

Det er videre en høy grad av korrelasjon mellom de private inntektene og samlet disponibel inntekt i samtlige land. Lavest korrelasjon finnes i Sverige og Tyskland med henholdsvis 0,68 og 0,75, mens korrelasjonen ligger på nesten 90 prosent eller høyere i de resterende syv landene.

Det er ikke tilfeldig at den sterkeste korrelasjonen finnes i de land der private inntektskomponenter utgjør den største andelen av pensjonistenes samlede inntekter. Jo viktigere de private inntektskomponenter blir i den samlede inntektspakken, jo mer vil den samlede inntektsfordelingen være bestemt av fordelingen av private inntektskomponenter. Det er heller ikke vanskelig å forstå at det må bli en høy grad av korrelasjon mellom offentlige og private inntektskomponenter i land der de offentlige pensjonssystemene er basert på prinsippet om opptjening og inntektsgradering. Opptjeningen av offentlige pensjonsrettigheter vil være en funksjon av inntektsnivået over livsløpet, og alt tyder på at det samme gjelder tilbøyeligheten til å skaffe seg private tilleggsinntekter.

De private inntektskomponenter utgjør et sterkt «regressivt» element i alderspensjonistenes inntektspakke i samtlige land. Det ulikhetsskapende bidraget fra disse inntektskomponentene varierer fra 0,08 poeng i Sverige til 0,36 poeng i Australia og Storbritannia. USA, Nederland og Danmark følger hakk i hel med bidrag mellom 0,34 og 0,32 poeng.

Tabell 6.2: Fordelingen av private inntekter og deres bidrag til ulikheten i disponibel inntekt

	(A)	(B)	(C)	(D)
	Gini-koeffisient	Andel disponibel inntekt	Korrelasjon med disponibel inntekt	Bidrag til ulikhet i disponibel inntekt (A)*(B)*(C)
Sverige	0,65	0,17	0,68	0,08
Tyskland	0,76	0,33	0,75	0,19
Norge	0,57	0,45	0,90	0,23
Canada	0,62	0,51	0,93	0,29
Nederland	0,63	0,53	0,94	0,32
Danmark	0,71	0,53	0,88	0,33
USA	0,64	0,58	0,94	0,34
UK	0,67	0,56	0,95	0,36
Australia	0,77	0,52	0,90	0,36

## 6.3 Fordelingen av direkte skatter

Når det gjelder fordelingen av direkte skatter blant alderspensjonistene kan man se av kolonne (A) i tabell 6.3 at det er en betydelig variasjon i spredningen av de direkte skattene. Skattebetalingen er sterkt konsentrert på få hender blant australske og tyske pensjonister med Gini-koeffisienter på om lag 90 prosent. Minst konsentrert er skattebetalingen blant alderspensjonistene i Sverige med en Gini-koeffisient på 0,37.

Variasjonen i spredningen av skattene er nesten omvendt proporsjonal med variasjonen i skattenes andel av pensjonistenes disponible inntekt. Som vi har sett i kapittel 4, betaler danske og svenske alderspensjonister suverent mest i skatt, med henholdsvis 36 og 35 prosent av den samlede disponible inntekt. Norge og Nederland følger på de neste plassene med 18 prosent, mens Tyskland ligger desidert lavest med en samlet skattebetaling på 5 prosent av pensjonistene samlede disponible inntekt.

I samtlige land øker skattetrykket systematisk med inntektsnivået slik at korrelasjonen med disponibel inntekt blir temmelig høy – fra 0,77 i Danmark til 0,92 i Australia.

Samlet sett bidrar skattene til å redusere ulikheten i disponibel inntekt i samtlige land. Effekten er størst i Danmark og Sverige med et negativt bidrag til Gini-koeffisienten for disponibel inntekt på henholdsvis -0,16 og -0,12 poeng. Deretter følger Norge med -0,09 poeng og Australia og Storbritannia med et negativt bidrag på -0,08 poeng. Det svakeste negative bidraget finnes i Tyskland med -0,04 fulgt av Nederland med -0,06 poeng.

Tabell 6.3: Fordelingen av skatter og deres bidrag til ulikheten i disponibel inntekt

	(A)	(B)	(C)	(D)
	Gini-koeffisient	Andel disponibel inntekt	Korrelasjon med disponibel inntekt	Bidrag til ulikhet i disponibel inntekt (A)*(B)*(C)
Danmark	0,56	-0,36	0,77	-0,16
Sverige	0,37	-0,35	0,91	-0,12
Norge	0,53	-0,18	0,90	-0,09
Australia	0,90	-0,10	0,92	-0,08
UK	0,82	-0,10	0,91	-0,08
Canada	0,72	-0,12	0,86	-0,07
USA	0,86	-0,08	0,96	-0,07
Nederland	0,43	-0,18	0,84	-0,06
Tyskland	0,91	-0,05	0,85	-0,04

Det er interessant å merke at skattleggingen av alderspensjonistene virker konsekvent progressiv i samtlige land, og at man finner såpass sterke ulikhetsdempende effekter av skattene i de tre skandinaviske landene. Forklaringen ligger antakelig i to forhold. Dels er det en spesielt høy grad av formell progresjon i skattereglene for pensjonister i alle tre land – i Norge primært knyttet til den særlige skattebegrensningsregel for pensjonister – dels er det antakelig en tendens til at den reelle progresjonen blir relativt høy blant pensjonistene (i hvert fall før skattereformen), fordi pensjonistene i liten grad gjør bruk av fradragmuligheter som blant annet rentefradraget.<sup>4</sup>

Det er primært variasjonen i skattenes størrelse (kolonne (B)) som driver variasjonen i skattenes samlede fordelingseffekter (kolonne (C)). Danmark og Sverige har den svakeste formelle progresjonen i den måten skattene er fordelt, men et stort volum på beskatningen sikrer at den samlede virkningen på inntektsfordelingen blir større enn i noen av de øvrige landene.

## **6.4 Sammenfatning: Bidragene til ulikhet i samlet disponibel inntekt**

Tabell 6.4 og figur 6.1 gir et sammenfattende bilde av hvilken rolle ulike inntektskomponenter spiller for graden av ulikhet i disponibel inntekt blant alderspensjonistene i de respektive land. Det er her gjort et ytterligere skille mellom offentlige pensjoner på den ene siden og behovsprøvde tilleggsytelser på den andre, slik at vi får en oppdeling i fire inntektskomponenter. Metoden er for øvrig den samme som er brukt tidligere i dette kapitlet for å beregne bidragene til den samlede ulikheten fra ulike inntektskomponenter.

Tabell 6.4 viser størrelsen på de absolutte bidragene fra de respektive inntektskilder til graden av Gini-ulikhet i disponibel inntekt. Den bekrefter inntrykket av at det er store forskjeller mellom landene i den måten henholdsvis offentlige og private inntektskilder bidrar til den samlede fordelingen av disponibel inntekt blant alderspensjonistene. Ett trekk går imidlertid igjen. Det langt sterkeste bidraget til den samlede ulikheten kommer fra private inntektskilder i samtlige land – bortsett fra Sverige.

<sup>4</sup> En undersøkelse av Espen Dahl (1997) tyder på at skattereformen som tok full effekt fra og med 1992 har ført til en viss svekkelse av den reelle progresjonen i beskatningen av alderspensjonistene i Norge. Senkningen av marginalsattene på kapitalinntekter slår forholdsvis sterkt ut blant pensjonistene og den blir ikke – som blant de yrkesaktive – motvirket av at skattegrunnet utvides og effekten av rentefradraget blir svakere og lik for alle.

Tabell 6.4 gir et klart inntrykk av at det ikke er noen enkel sammenheng mellom graden av omfordeling/utjamning i de offentlige pensjonssystemene og graden av ulikhet i disponibel inntekt. Flere av de landene som viser den jevneste fordelingen av offentlige overføringer viser samtidig den sterkeste ulikheten i disponibel inntekt.

Figur 6.1 gir en grafisk fremstilling av de samme hovedresultatene. Figuren viser en slags uekte Gini-koeffisienter (konsentrasjonskoeffisienter)<sup>5</sup> beregnet for forskjellige – stadig mer sammensatte – inntektspakker. Konsentrasjonskoeffisienten varierer mellom 1 og –1 og den kan altså i motsetning til Gini-indeksen anta negative verdier. Det skjer hvis den aktuelle inntektskomponenten er konsentrert blant personer som har forholdsvis lave samlede inntekter.<sup>6</sup> Første markering i figuren gjelder fordelingen av offentlige pensjoner alene. Man ser at det er store forskjeller i fordelingen av de offentlige pensjonene som langt på vei følger hovedtrekk fra den institusjonelle beskrivelsen i kapittel 3. I de landene der pensjonssystemene i hovedsak er konsentrert om minstesikring, viser fordelingen av de offentlige pensjonene en lav grad av konsentrasjon, mens landene med et sterkere element av inntektsgraderte pensjoner viser en høyere grad av konsentrasjon i fordelingen av offentlige pensjonsytelser.

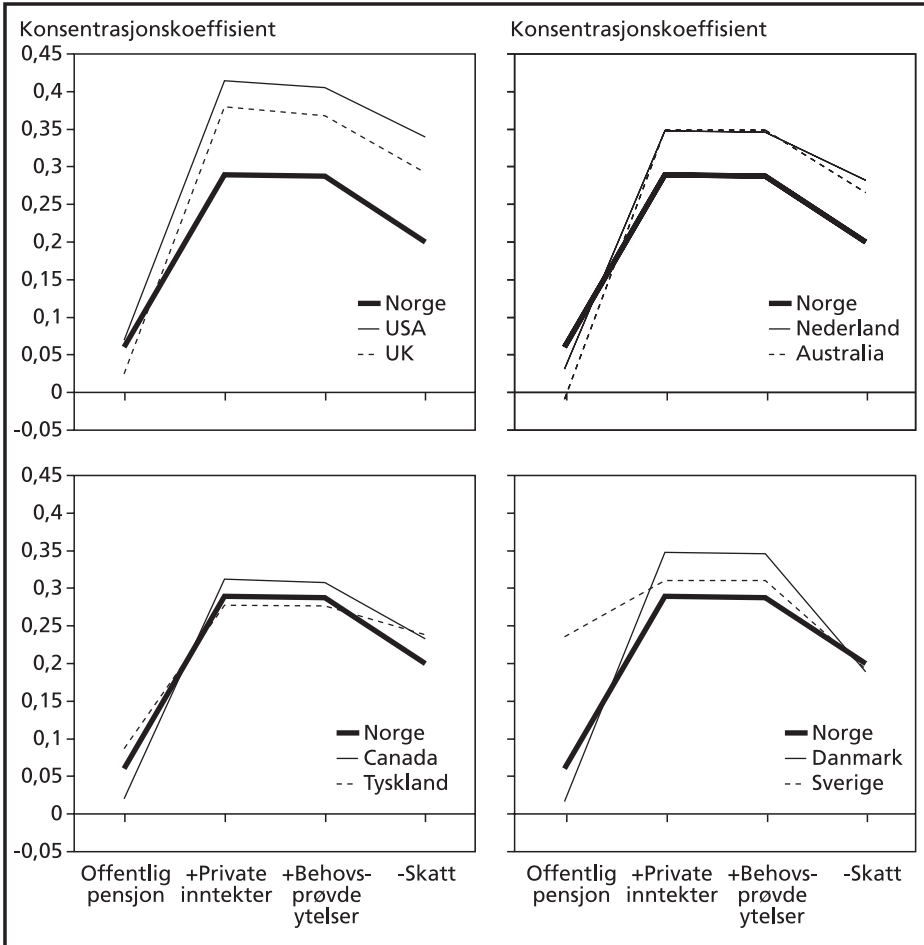
Tabell 6.4: Bidragene til ulikheten i disponibel inntekt fra fire inntektskomponenter

	Offentlig pensjon	Private inntekter	Behovs-prøvede ytelser	Skatt	Gini koeff. Disponibel inntekt
USA	0.07	0.34	-0.01	-0.07	0.34
UK	0.02	0.36	-0.01	-0.08	0.29
Nederland	0.03	0.32	0.00	-0.06	0.28
Australia	-0.01	0.36	0.00	-0.08	0.27
Tyskland	0.09	0.19	0.00	-0.04	0.24
Canada	0.02	0.29	0.00	-0.07	0.23
Norge	0.06	0.23	0.00	-0.09	0.20
Sverige	0.24	0.08	0.00	-0.12	0.19
Danmark	0.02	0.33	0.00	-0.16	0.19

<sup>5</sup> Konsentrasjonsindeksen beregnes på samme måte som Gini-indeksen med den forskjell at rangeringen av individene hele tiden blir bestemt av fordelingen av samlet disponibel inntekt. Konsentrasjonsindeksen er lik produktet av Gini-indeksen for den respektive inntektskomponenten og den tilhørende Gini-korrelasjonskoeffisienten – se formelen i tidligere fotnote.

<sup>6</sup> Nærmere bestemt, hvis Gini-korrelasjonen med samlet disponibel inntekt er negativ.

Figur 6.1: Konsentrasjonsindekser beregnet for ulike inntektspakker. Rangering bestemt av disponibel inntekt



Ved neste trinn i figuren er de private inntektskomponentene lagt til, og vi ser i de fleste land en dramatisk økning i ulikheten – med den sterkeste endringen i de landene som i utgangspunktet hadde den jevneste fordeling av offentlige pensjoner. Behovsprøve tilleggsetelser spiller en svært begrenset rolle i de fleste av landene slik det også fremgår av tabell 6.4. I det siste trinnet frem mot disponibel inntekt trekkes skattene fra, og vi ser at det her oppstår en betydelig ulikhetsdempende effekt i samtlige land, med Danmark og Sverige i spissen.

Danmark og Sverige rangerer blant landene med en relativt stor grad av konsentrasjon i fordelingen av brutto-inntekt, men havner takket være skattingen av pensjonister i fremste rekke når det gjelder fordelingen av disponibel inntekt. Norge skårer derimot nest lavest etter Tyskland, når det gjelder konsentrasjonen i

fordelingen av brutto-inntekt, mens en mer moderat ulikhetsdempende effekt av skattene gjør at Norge ender opp omtrent på samme nivå som Danmark og Sverige når det gjelder ulikhet i disponibel inntekt.

Her er det imidlertid på sin plass å minne om at den anvendte metoden for å analysere bidragene fra de respektive inntektskomponenter har sine store begrensninger, slik det ble fremhevet i begynnelsen av kapitlet. Metoden bygger på en urealistisk forutsetning om uavhengighet mellom de forskjellige inntektskildene. Den kan dermed gi et falskt inntrykk av blant annet skattesystemets reelle betydning for det endelige fordelingsresultatet.

Det er grunn til å tro at systemet for skattlegging av pensjonister har en systematisk innvirkning på størrelsen og fordelingen av så vel offentlige pensjoner som private inntekter. De politiske myndighetene vil åpenbart være tilbøyelige til å se reglene for tildeling av pensjon i sammenheng med reglene for skattlegging av pensjonister og pensjonsinntekt. Dermed blir det i realiteten lite meningsfullt å snakke om en selvstendig effekt av skattereglene. Hvis man for eksempel i Tyskland hadde valgt å skatte pensjonistene på tilsvarende måte som i Skandinavia, er det all grunn til å tro at det hadde ført til tilpasninger i de offentlige pensjonsordningene og i oppbyggingen av private inntektskilder, som igjen kunne ført til at ulikheten i fordelingen av bruttoinntekt blant tyske pensjonister ville blitt større enn det so

## Kapittel 7 Sammendrag

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 familieheter 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 samfunnmessige 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 en sammenheng er forholdsvis vellykket med hensyn til å minimere ulikhet og fattigdom, vil være det samme under andre samfunnmessige betingelser.

## Vedlegg

Tabel V1: Koordinater til Lorenz-kurver. LIS-skala for omregning til forbruksenheter

Desil	Nederland	Tyskland	Australia	UK	Danmark	Sverige	USA	Canada	Norge
1.	4,2	4,3	4,3	4,6	5,4	5,5	2,6	5,1	5,6
2.	10,3	10,6	10,8	10,3	12,7	12,4	7,1	11,5	12,3
3.	16,9	17,6	17,8	16,6	20,5	19,8	12,5	18,6	19,7
4.	23,9	25,2	25,4	23,4	28,8	28,2	19	26,2	27,6
5.	31,5	33,9	33,4	30,8	37,5	36,9	26,7	34,5	36,3
6.	40,0	43,2	42,0	39,1	46,9	46,3	35,8	43,4	45,8
7.	49,6	53,5	51,5	48,6	56,9	56,9	46,5	53,4	56,3
8.	61,2	65,3	61,9	59,8	68,1	68,3	59	64,9	67,8
9.	75,4	79,2	74,6	73,9	81	81,1	74,5	78,9	80,7
10.	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabell V2. Gini-koeffisienter med standardavvik – estimert ved hjelp av jackknife-resampling

	Danmark	Sverige	Norge	Canada	Tyskland	Australia	Nederland	UK	USA
Gini-koeffisient	0,189	0,193	0,2	0,232	0,239	0,266	0,282	0,292	0,339
Stdv	0,007	0,009	0,011	0,007	0,014	0,011	0,029	0,011	0,008



# Litteratur

Achdut, Lea and Yossi Tamir. 1990. «Retirement and well-being among the elderly.» Poverty, inequality and income distribution in comparative perspective. The Luxembourg Income Study, Eds Timothy Smeeding et al. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf

Andersen, Arne S. et al. 1995. Husholdningenes økonomi. 1980-tallet: Fra vekst til innstramning. Oslo: Statistisk Sentralbyrå

Arbeids- og administrasjonsdepartementet. 1991. Arbeidsrapport om pensjonistenes inntekts-situasjon/levetår. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Arneberg, M. W. and H. A. Gravningmyhr. 1994. «Pensjonistbeskatningen – kostnader og fordelingsvirkninger.» •konomiske analyser

Atkinson, A. B. 1970. «On the measurement of inequality.» Journal of Economic Theory 2:244–263

Atkinson, Anthony B., Lee Rainwater, Timothy M. Smeeding. 1995. Income distribution in OECD countries. Evidence from the Luxembourg Income Study. Paris: OECD

Buhman, Brigitte et al. 1988. «Equivalence scales, well-being, inequality, and poverty: sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study (LIS) database.» The Review of Income and Wealth 115–142

Burkhauser, Richard V. and Timothy M. Smeeding. 1994. Social security reform: A Budget neutral approach to reducing older women's disproportionate risk of poverty. Policy Brief(No. 2/1994). Syracuse NY: Maxwell School of Citizenship and Public Affairs Center for Policy Research

Cowell, Frank A. 1995. Measuring inequality. Second Edition. London: Prentice Hall. Harvester Wheatsheaf

Dahl, Espen. 1997. Den som har, ham skal gis. Inntektsulikheter blant eldre i Norge. Oslo: Fafo

Dahl, Grethe. 1989. De eldres inntekter. Nivå og ulikhet. Rapporter(89/12). Oslo: Statistisk Sentralbyrå

Dahl, Grete. 1991. «Kjønnforskjeller i pensjon og inntekt for alderspensjonister.» Trygd som fortjent, Ed. Aksel Hatland. Oslo: Ad Notam forlag

- Daly, Mary. 1996. Doktorgradsavhandling Firenze: European University Institute
- Davies, Hugh and Joshi Heather. 1995. Social and family security in the redress of unequal opportunities. European Forum 1994–95: Gender and the use of time. Florence: European University Institute
- Epland, Jon. 1992. «Alderspensionistenes inntekter – ikke bare alderstrygd.» Samfunnsspeilet 36–41
- Erstad, Terje. 1995. «Pensjoner utenfor folketrygden stadig viktigere.» Samfundsspeilet 21–24
- Foster, J., J. Greer og E. Thorbecke. 1884. «A class of decomposable poverty measures». *Econometrica*, vol. 52, s. 761–766
- Gravningsmyhr, Hanne A. 1995. «Pensjonister, pensjon og skattlegging. Fremskrivning av antallet pensjonister og pensjonsinntekt frem til 2030.» Økonomiske analyser 3–11
- Hedström, Peter and Stein Ringen. 1990. «Age and Income in Contemporary Society.» Poverty, inequality and income distribution in comparative perspective, Eds Timothy Smeeding et al. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf
- Hippe, Jon og Axel West Pedersen. 1992. «Når jobben betaler. En analyse av velferdsordninger i arbeidsmarkedet.» Fafo-rapport nr. 136. Oslo:Fafo
- Hutton, Sandra and Peter Whiteford. 1994. «Gender and retirement incomes: A comparative analysis.» Social security and social change: new challenges to the Beveridge Model, Eds Sally Baldwin and Jane Falkingham. New York: Harvester Wheatsheaf
- Kangas, Olli and Joakim Palme. 1992. «The public-private mix in pension policy». I Kolberg, Jon E. (red): The study of welfare state regimes. New York: ME Sharpe
- Kuhnle, Stein. 1983. Velferdsstatens utvikling – Norge i komparativt perspektiv. Oslo: Universitetsforlaget
- Lerman, Robert I. and Shlomo Yitzhaki. 1985. «Income inequality effects by income source: A new approach and applications to the United States.» *The Review of Economics and Statistics* 67:151–156
- Mclsaac, Sandra and Richard Wilkinson. 1995. Cause of death, income distribution, and problems of response rates. Luxembourg Income Studies Working Paper Series(No. 136). Luxembourg: CEPS/INSTEAD
- Palme, Joakim. 1989. Models of pensions and income inequality: A comparative analysis. Working paper. Stockholm: Swedish Institute for Social Research

Pedersen, Axel West. 1996. "Til Death Do Us Part. Longitudinal perspectives on the income distribution among old age pensioners in Denmark. Paper presented at the IARIW Twenty-Fourth General Conference. Session 3a Lillehammer, Norway. Lillehammer: International Association for Research on Income and Wealth

Ringen, Stein and Hannu Uusitalo. 1992. «Income distribution and redistribution in the Nordic welfare states.» *Between work and social citizenship*, Ed Jon E. Kolberg. New York: M.E. Sharpe

Sawyer, M. Income distribution in OECD countries. *OECD Economic Outlook*. Paris: OECD

Schechtman, E. and Shlomo Yitzhaki. 1987. «A measure of association based on Gini's mean difference.» *Communications in statistics – Theory and Methods* 16:207–231

Sen, Amartya. 1973. *On economic inequality*. Oxford: Oxford University Press

Shorrocks, A. F. 1982. «Inequality decomposition by factor components.» *Econometrica* 50:193–211

Smeeding, Timothy et al.(red.) 1990. *Poverty, inequality and income distribution in comparative perspective*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf

Statistisk Sentralbyrå. *Inntekts- og formuesstatistikk 1982, 1984–1990*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå

Verdensbanken. 1994. *Averting the Old Age Crisis*. Washington DC: Verdensbanken

Whiteford, Peter and Steven Kennedy. 1995. *Incomes & living standards of older people*. Department of Social Security Research Report No. 34. London:HMSO

Wærnes, Kari. 1995. Firenze: European University Institute

Aaberge, Rolf, Arne S. Andersen og Tom Wennemo. 1996. «Norge» i Puide, Annika (red.): *Den nordiske fattigdomens utveckling og struktur*. Rapport nr. 1996:583 i serien TemaNord Social og h lsov rd. København: Nordisk Ministerråd

Aaberge, Rolf og Iulie Aslaksen. 1996. *Decomposition of the Gini coefficient by income components: Various types of applications and interpretations*. SSB discussion papers no. 182. Oslo Statistisk Sentralbyrå



## Inntektsfordelingen blant alderspensjonister i ni OECD-land

I den løpende pensjonspolitiske debatten savnes det ofte pålitelig og relevant kunnskap om situasjonen i andre land. Hensikten med denne rapporten er å presentere en systematisk sammenligning av pensjonssystemene og inntektsfordelingen blant alderspensjonister i ni OECD-land.

- Hva er de vesentligste likheter og forskjeller i pensjonssystemenes innretning mellom landene?
- 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?
- Er det mer eller mindre ulikhet og fattigdom blant norske alderspensjonister enn det man finner i andre land?

Undersøkelsen omfatter Australia, Canada, Danmark, Nederland, Norge, Tyskland, Storbritannia og USA. Dataene om alderspensjonistenes inntekter er hentet fra den såkalte Luxembourg Income Study.



**Fafo**

Forskningsstiftelsen Fafo  
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[HTTP://www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 247  
ISBN 82-7422-211-3