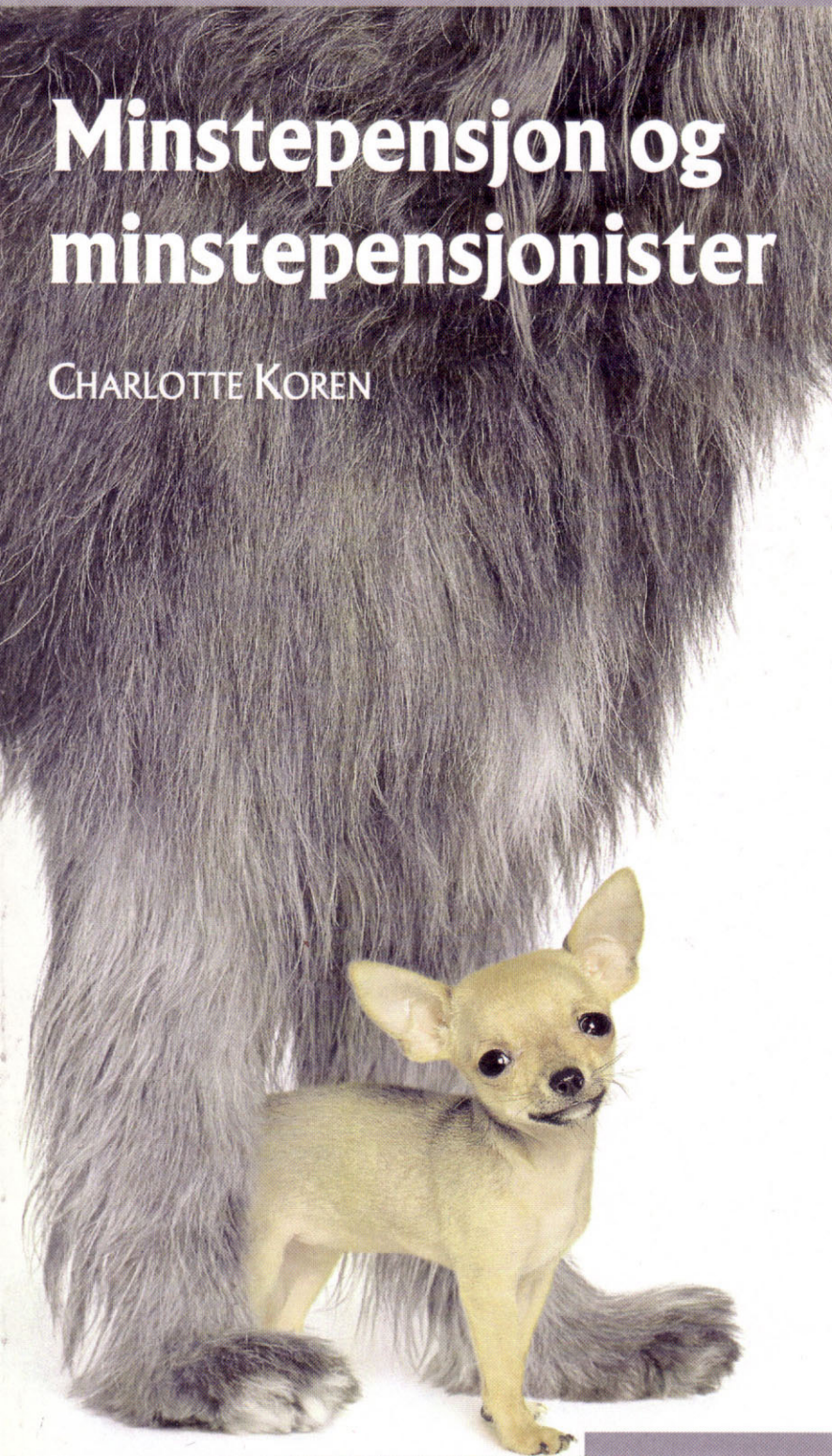


N O V A

Minstepensjon og minstepensjonister

CHARLOTTE KOREN



*Norsk institutt for forskning
om oppvekst, velferd og aldring*

Rapport 19/01

Minstepensjon og minstepensjonister

Charlotte Koren

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Rapport 19/2001

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2001
NOVA – Norwegian Social Research

ISBN 82-7894-128-9
ISSN 0808-5013

Forsidefoto: *Jann Lipka / Mira / Samfoto*
Desktop: *Hussein Monfared*
Trykk: *GCS*

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00

Telefaks: 22 54 12 01

Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

I denne rapporten diskuteres ulike sider ved folketrygdens minstepensjon og ved de personer som mottar minstepensjon. Del 1 redegjør for reguleringene av særtilleggssatser og grunnbeløp siden folketrygden ble innført i 1967. Den gir også en gjennomgang av utviklingen i minstepensjonen hittil, og den viser hvordan dette har påvirket hvem som er minstepensjonister i dag. Denne delen er ikke basert på inntektsdata; leseren vil ikke finne stoff om hvordan minstepensjonister faktisk lever. Derimot utgjør delen en gjennomgang av hvordan særtegn ved selve regelverket har påvirket utviklingen for gruppen av minstepensjonister.

I del 2 presenteres en fremskrivning av alderspensjonen. Siktemålet er å finne ut hva som vil kjennetegne fremtidens minstepensjoner. Fremskrivningen er gjort ved hjelp av Statistisk sentralbyrås modell MOSART. Modellen tar utgangspunkt i faktisk opptjente pensjonspoeng for et utvalg av befolkningen i yrkesaktiv alder og bygger dette videre frem til pensjonsalder, under visse forutsetninger om endring i utdanning, familiesituasjon, yrkesaktivitet og inntekt.

Mine kolleger på NOVA, Ann-Helén Bay, Åsmund Langsether og Axel West Pedersen, har bidratt med velvillige og nyttige kommentarer. En særlig takk rettes til Dennis Finn Fredriksen i Statistisk sentralbyrå, som har gjort kjøringene på MOSART, alltid hjelpsom og konstruktiv. Han har hjulpet med modellbeskrivelsen, avverget feil og gitt meg gode poenger.

Charlotte Koren

Innhold

Sammendrag	7
DEL 1 UTVIKLING I MINSTEPENSJON	9
1 Om minstepensjonen	11
1.1 Innledning	11
1.2 Hva er minstepensjon?	11
1.3 Særtillleggsjusteringer	17
1.4 Grunnbeløpsjusteringer	18
1.5 Utviklingen i pensjonene	20
1.6 Grunnbeløpet og opptjening av pensjon	22
2 Enslig, gift, samboer – forsørger eller forsørget	24
3 Utvikling i tallet på minstepensjonister	28
4 Forholdet mellom grunnsikring og inntektssikring	32
4.1 En stadig mer omfordelende folketrygd	32
4.2 En alternativ minstepensjon?	34
DEL 2 FREMTIDENS MINSTEPENSJONISTER	37
5 Om MOSART	39
5.1 Simuleringene	39
5.1.1 Demografiske forhold	39
5.1.2 Utdanning og yrkesaktivitet	40
5.1.3 Inntekter	41
5.2 Forutsetninger i fremskrivningen	42
5.2.1 Demografiske forhold	42
5.2.2 Yrkesfrekvens og inntektsopptjening	42
5.2.3 Forutsetninger om folketrygden	42
5.3 Prognosene avspeiler ulike stadier i trygden	42
6 Hvordan vil minstepensjonen bli regulert i fremtiden?	45

7 Fremtidens minstepensjonister	47
7.1 Fordeling av alderspensjonister etter pensjonsstatus	47
7.2 Alder, kjønn, sivilstand og barn	49
7.2.1 Etter alder	49
7.2.2 Kjønn og sivilstand	50
7.2.3 Betydningen av å ha hatt barn	53
7.3 Minstepensjonister i befolkningsgrupper med ulike kjennetegn	55
7.3.1 Andel av minstepensjonistene som har innvanderbakgrunn	55
7.3.2 Alderspensjonister med uførebakgrunn	56
Summary	59
Referanser	61

Sammendrag

Rapporten viser hvordan folketrygdens minstepensjon har endret karakter i løpet av en 30-årsperiode, og hvordan sammensetningen av gruppen minstepensjonister har endret seg over tid. Ved hjelp av modellberegninger på en mikrosimuleringsmodell studeres projeksjoner for fremtidens minstepensjonister, hvor mange de blir, og hvilke grupper som har særlig stor sjanse for å bli minstepensjonist. Undersøkelsen er begrenset til å omfatte folketrygden, det sees ikke på tjenstepensjoner eller private tilleggspensjoner.

Med minstepensjon menes grunnpensjon pluss sært tillegg. En minstepensjonist er en person som mottar (helt eller avkortet) sært tillegg. Sært tillegg ble innført for å sikre inntekten til de eldste pensjonistene, de som ikke hadde fått tid til å tjene opp pensjonspoeng etter folketrygden ble innført og før de nådde aldersgrensen. Sært tillegg avkortet fullt ut mot eventuell tilleggspensjon og gjør det mulig å øke minstepensjonen uten å øke inntektene for de rikeste pensjonistene. For å bedre inntektsnivået til de som har minst, er sært tilleggssatsen økt en rekke ganger.

De første årene etter folketrygden ble innført, inntil 1970, var alle alderspensjonister minstepensjonister. For menn ble det etter hvert flest minstepensjonister blant de eldste, ettersom årskull med opptjent tilleggspensjon nådde frem til pensjonsalder. I 1990 var hele 53 prosent av de mannlige minstepensjonistene 80 år og over. Denne andelen har senere falt.

Etter hvert ble gruppen minstepensjonister dominert av kvinner. Det var særlig gifte kvinner som hadde hatt liten eller ingen inntekt utenfor hjemmet, som rekrutterte til minstepensjonist. I 1990 var 72 prosent av minstepensjonistene gifte kvinner eller enker.

De stadige økningene av sært tillegg har ført til at en økende andel av minstepensjonistene også har tilleggspensjon. I 2000 hadde hele 68 prosent av minstepensjonistene noe tilleggspensjon innbakt i minstepensjonen.

Hvor mange som blir minstepensjonister i fremtiden, avhenger helt av hvordan grunnbeløpet og sært tillegg vil bli regulert. Forutsetter vi at grunnbeløpet reguleres i takt med arbeidsinntektene og at sært tilleggssatsen ikke oppjusteres igjen, går det mot at ca. 5 prosent av alle menn og ca. 10 prosent av alle kvinner vil bli minstepensjonister. Uten arv av tilleggspensjon mellom ektefeller ville denne prosenten for kvinner vært betydelig høyere. Blant mennene vil det bli et økende innslag av ugifte, av kvinnene et økende innslag av skilte. Kvinner med mange barn vil oftere bli minste-

pensjonister enn barnløse og kvinner med få barn. Pensjonister med innvandrerbakgrunn vil være overrepresentert.

Fremtidens minstepensjonister omfatter ikke bare personer som ikke har hatt inntektsgivende arbeid i yrkesaktiv alder. En stor andel av minstepensjonistene vil være personer som har arbeidet i lavinntektsyrker over en rekke år, og som ofte i tillegg mangler full opptjeningstid.

DEL 1

Utvikling i minstepensjon

1 Om minstepensjonen

1.1 Innledning

Minstepensjonistene får ofte oppmerksomhet i den offentlige debatt. Ved studier av inntektsfordeling og levekår er minstepensjonistene en gruppe av særlig interesse. En grunn til dette er at minstepensjonistenes økonomiske forhold for en stor del blir fastsatt ved politiske vedtak. Ved trygdeoppgjørene har det i perioder vært særlig interesse for utviklingen i minstepensjonen. Gjennom særskilte skatteregler sikres minstepensjonistene skattefrihet. Kristelig folkepartis løfte før valget i 1997 om å øke den månedlige minstepensjonen med 1000 kroner og debatten som fulgte, er også et eksempel på at minstepensjonistenes økonomiske forhold engasjerer mange.

Samtidig har stadig flere pensjonister tjent opp tilleggspensjon, og den gjennomsnittlige tilleggspensjonen øker år for år. Vi skulle tro at tallet på minstepensjonister vil synke etter hvert som folketrygden bygges fullt ut. Men forsvinner minstepensjonisten helt? Hvis ikke, hvem vil i tilfelle være morgendagens minstepensjonister?

Dette er spørsmål som belyses i denne rapporten. Vi ser på hvordan utviklingen har vært i tallet på minstepensjonister og studerer hvilke mekanismer det er som gjør at det blir flere/færre av dem. Det presenteres også prognoser over fremtidens minstepensjonister og hva som vil kjennetegne dem.

1.2 Hva er minstepensjon?

Størrelsen på folketrygdens pensjoner er fastsatt ut fra to hensyn. Pensjonen skal for det første gi alle pensjonister, uavhengig av inntekts-historie, en økonomisk grunntrygghet. Samtidig skal folketrygden sikre de som har hatt en arbeidsinntekt, en pensjon som står i forhold til arbeidsinntekten den skal erstatte. Vi kan kalle disse to målsetningene ved pensjonsordningen for minstesikring og standardsikring.

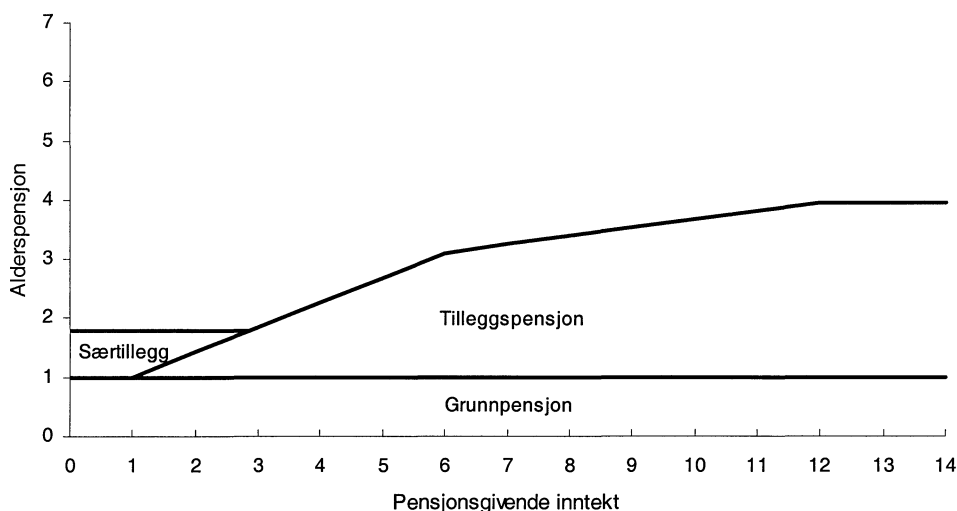
Dette oppnås ved at pensjonen er satt sammen av to hoveddeler, grunnpensjon og tilleggspensjon. Grunnpensjonen gis alle, uavhengig av poengopptjening. For en enslig pensjonist tilsvarer den grunnbeløpet, for grupper av gifte og samboende er grunnpensjonen satt til 75 prosent av grunnbeløpet.

Tilleggspensjonen opparbeides i yrkesaktiv alder. Den fastsettes som produktet av flere ledd: en *prosent*sats bestemt av Stortinget ganget med *grunnbeløpet*, igjen ganget med pensjonistens *sluttpoengtall* og et *mål på hvor stor del* av full pensjon pensjonisten har tjent opp. Både dette målet og sluttpoengtallet fremkommer etter sammensatte formler der den enkeltes fødselsår, tidligere nivå på arbeidsinntekt, tallet på år med arbeidsinntekt, og enkelte sider ved inntektsprofilen over livet inngår. Hvert år i yrkesaktiv alder beregnes et pensjonspoeng, satt lik pensjongivende inntekt utover grunnbeløpet som gjelder, delt på samme grunnbeløp. Pensjongivende inntekt må altså være høyere enn grunnbeløpet for at det skal bli fastsatt noe poeng og registrert et poengår. Opptjeningen av poeng begynte i 1967. Sluttpoengtallet beregnes, etter den såkalte besteårsregelen, som gjennomsnittet av de 20 høyeste årlige pensjonspoeng, eller gjennomsnittet av alle pensjonspoeng for dem som har færre enn 20 poengår. Hva som regnes som full pensjon og andelen av full pensjon, avhenger av den enkelte pensjonistens fødselsår. Hovedregelen er at det kreves 40 poengår for å få full pensjon. For pensjonister født før 1937 er kravet til full opptjeningstid mildere, ved den såkalte overkompensasjonsregelen. For pensjonister født før 1917, regnes andelen av full pensjon som faktiske opptjente poengår delt på 20.

Til pensjonister som har ingen eller liten tilleggspensjon, gis et sært tillegg som avkortes krone mot krone mot tilleggspensjonen. Grunnpensjon pluss sært tillegg utgjør minstepensjonen, og de som har (fullt eller avkortet) sært tillegg, regnes som minstepensjonister.

Figur 1.1 viser skjematisk sammenhengen mellom pensjongivende inntekt (arbeidsinntekt) og pensjon i det tilfelle der den yrkesaktive har tjent opp like store pensjonspoeng hvert år i det antall år som kreves for å få full pensjon. Å ha tjent opp like store årlige pensjonspoeng innebærer at den yrkesaktive hadde en inntektsvekst år for år som gikk i takt med veksten i grunnbeløpet. På figuren er den pensjongivende inntekten og pensjonen målt i antall grunnbeløp (G).

Figur 1.1 Forholdet mellom inntekt og pensjon



Figuren viser hvordan folketrygden er satt sammen av grunnpensjon, tilleggspensjon og særtillegg. Her er brukt formelen for tilleggspensjon for opptjening etter 1992 og satsen for særtillegg for enslige som gjelder etter 1. mai 1998. Vi ser av figuren at minstepensjonister kan ha noe tilleggspensjon. Har pensjonsgivende inntekt hvert år vært lavere enn 1 x grunnbeløpet, blir pensjonspoenget null, og tilleggspensjonen blir null. Er pensjonsgivende inntekt mellom grunnbeløpet og omtrent 2,7 x grunnbeløpet, gir dette en tilleggspensjon som er lavere enn særtillegget. Et avkortet særtillegg gis da i tillegg, slik at samlet pensjon tilsvarer minstepensjonen. Med grunnbeløpet som gjelder fra 1. mai 2001, 51.360 kroner, må årlige inntekter ligge over ca. 140.000 kroner for at yrkesaktive skal tjene opp pensjon utover minstepensjonen.

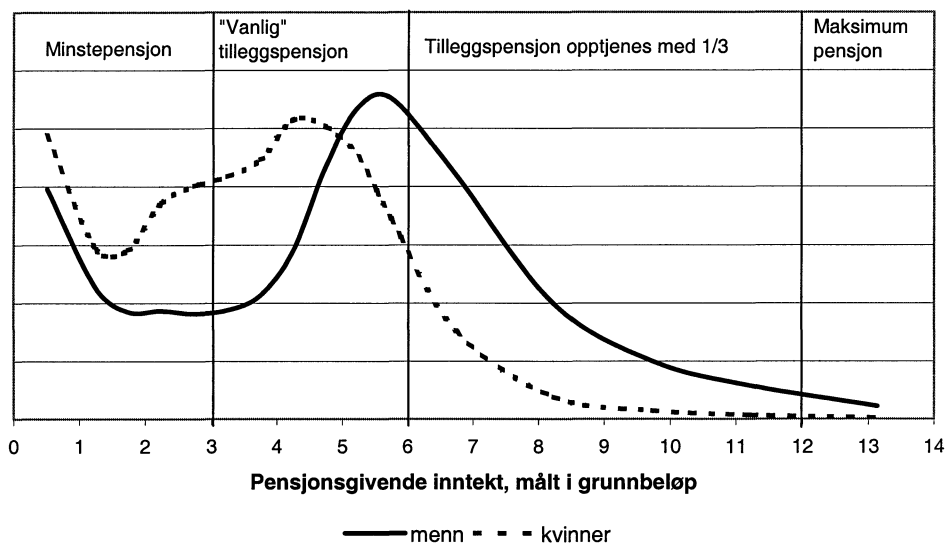
I figur 1.1 er det forutsatt jevn poengopptjening over hele yrkesaktiv alder når tilleggspensjonen er beregnet. Men tilleggspensjonen kan også bli lav for folk som har hatt høy inntekt, men kort opptjeningsperiode. Blant de eldste pensjonistene har de fleste minstepensjon, dette fordi de hadde kort tid til å tjene opp pensjonspoeng etter folketrygden ble innført og før de selv nådde pensjonsalder. Blant de yngre er det særlig kvinner – gifte, skilte og enker – som har vært hjemme på grunn av omsorgsarbeid, som ender med lav tilleggspensjon fordi de mangler nok opptjeningsår.

I dette eksemplet med jevn opptjening over 40 år, er det slik at opptjent tilleggspensjon øker med økende inntekt over omtrent 2,7 x

grunnbeløpet. En økning i pensjonsgivende inntekt vil her medføre en økning i tilleggspensjonen på 42 prosent (tilleggspensjonsprosenten) av inntektsøkningen. For inntekt utover 6 x grunnbeløpet teller inntekten bare med 1/3 ved opptjening av pensjonspoeng; her er stigningen på tilleggspensjonskurven tilsvarende redusert. Pensjonsgivende inntekt utover 12 x grunnbeløpet gir ikke rett til ytterligere tilleggspensjon. Sett i forhold til opptjent pensjon, faller derved pensjonsgivende inntekt i fire grupper: et nedre område hvor man får minstepensjon uansett inntekt, et mellomområde hvor tilleggspensjonen beregnes etter «vanlig formel» og tilleggspensjonsprosent, et høyere inntektsområde hvor inntektsøkning bare teller med 1/3 ved beregning av pensjonspoeng, og høye inntekter der tilleggspensjonen allerede har nådd sitt maksimum.

Det kan være interessant å se hvor de ulike delene av tilleggspensjonen ligger i forhold til de pensjonsgivende inntektene. I figur 1.2 vises fordelingen av pensjonsgivende inntekt i 1997 for kvinner og menn 17 til 66 år, der inntekten er målt i antall grunnbeløp¹. Personer i yrkesaktiv alder som ikke har pensjonsgivende inntekt i det hele tatt, er ikke inkludert i figuren. Det dreier seg om omtrent 260 000 kvinner og 140 000 menn.

Figur 1.2 Fordeling av pensjonsgivende inntekt 1997



¹ Kilde: Tall fra upubliserte tabeller over opptjent poengopptjening fra Rikstrygdeverket. Kurvene er glattet. Gjennomsnittlig grunnbeløp i 1997 var 42 000 kroner.

Blant både menn og kvinner er det en overraskende stor andel med svært lave inntekter, dette er folk som ikke har inntektsgivende arbeid som hovedinntektskilde – ungdom/studentere med liten arbeidsinntekt, husmødre og ulike grupper trygdede. For menn viser figuren ellers den velkjente skjeve formen som er vanlig for inntektsfordelinger, med en klar konsentrasjon om et «vanlig» inntektsnivå, her mellom 5 og 6 ganger grunnbeløpet, det vil si i underkant av 250 000 kroner, og en lang, tynn «hale» ut til høyre der vi finner få personer med svært store inntekter. (Data over opptjente poeng i folketrygden gir ikke opplysninger om fordelingen av inntekter over 12 ganger grunnbeløpet. Dette er bare antydning på figuren.) For kvinner er det vanligste inntektsnivået noe lavere, mellom 4 og 5 ganger grunnbeløpet. Dessuten er formen på inntektsfordelingen for kvinner mer to-puklet, i det vi også finner mange med inntekter mellom 2 og 3 ganger grunnbeløpet, det vil si i overkant av 100 000 kroner. Her vil mange med deltidsarbeid befinne seg.

Grensene for de ulike leddene i beregningsformelen for pensjonen er merket av på inntektsfordelingen. Under grensen for minstepensjon finner vi et klart flertall av kvinner, og mange kvinner har inntekter rett under og rett over denne grensen. Blant de med maksimal pensjon, er det så å si utelukkende menn.

Tabell 1.1 Menn og kvinner 1997 fordelt i 5 grupper etter deres pensjongivende inntekt sett i forhold til ulike deler av hvordan tilleggspensjonen opptjenes

Gruppe:	I	II	III	IV	V	I alt
Menn	10	20	33	33	4	100
Kvinner	18	33	40	9	0	100

Tabell 1.1 gir anslag på hvordan pensjongivende inntekt til menn og kvinner i yrkesaktiv alder i 1997 ligger i forhold til hva det gir av tilleggspensjon². Gruppene i tabellen er:

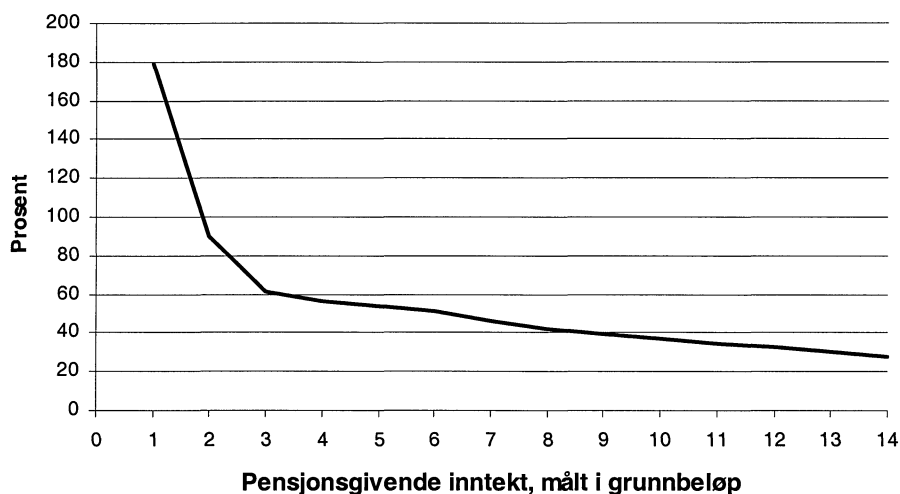
- I de som ikke hadde pensjongivende inntekt, ingen poengopptjening
- II de som ligger under grensen for minstepensjon
- III de som får tilleggspensjon beregnet av hele inntekten
- IV de som har inntekt over 6 G slik at marginal tilleggspensjon beregnes av 1/3 av en inntektsøkning
- V de som har inntekt over grensen for det som gir maksimal pensjon

² Kilde: Tabell 3.4 i Rikstrygdeverkets statistiske årbok 1999

Grensen mellom inntekt som ga fulle pensjonspoeng (gruppe III) og inntekt som bare teller med 1/3 (gruppe IV), ble redusert i 1992 fra 8 x grunnbeløpet til 6 x grunnbeløpet. Det er bemerkelsesverdig at en så stor andel av yrkesaktive menn nå har inntekter over denne grensen. Vi skal se nedenfor i figur 1.7 hvordan fordelingen av opptjente pensjonspoeng for menn over tid har nærmet seg denne grensen på grunn av underregulering av grunnbeløpet.

Pensjonsdekning kan beregnes som pensjon i prosent av arbeidsinntekt. Minstepensjon for pensjonister som har hatt liten pensjongivende inntekt, fallende marginal betydning av opptjente poeng, og tak på tilleggspensjon for de i toppen av inntektsfordelingen, er tre trekk ved systemet som bidrar til at pensjonsdekningen faller med økende inntekt

Figur 1.3 Pensjonsdekning



Figur 1.3 viser pensjonsdekningen. For en som aldri har hatt arbeidsinntekt, er pensjonsdekningen strengt tatt ikke definert, men går mot uendelig når inntekten går mot null. De som har hatt lave inntekter som yrkesaktiv, kan få en pensjonsdekning på over 100 prosent, det vil si at de vil motta en pensjon som er høyere enn inntekten har vært. Pensjonsdekningen faller med økende inntekt. For inntektsnivå som er vanlig for menn, ifølge figur 1.2 er dette inntekter rundt 5–6 ganger grunnbeløpet, er pensjonsdekningen i overkant av 50 prosent. For vanlige (heltids) kvinneinntekter ligger pensjonsdekningen i underkant av 60 prosent.

Det må presiseres at de tre figurene ovenfor kun er ment som illustrasjoner, og de viser ikke noen entydig sammenheng mellom pensjongivende inntekt og pensjon. Modellen i figur 1.1 hviler på en forutsetning om konstant

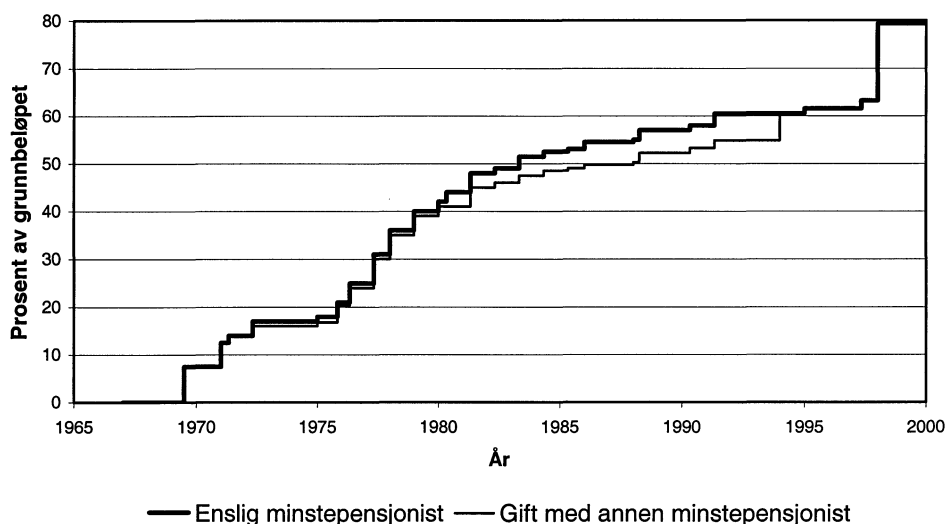
inntektsnivå, målt i antall grunnbeløp, gjennom opptjeningsårene. Pensjonsdekningen i figur 1.3 har samme forutsetning. Inntektsfordelingen i figur 1.2 gjelder for ett enkelt år, mens tilleggspensjonene beregnes ut fra opp-tjening gjennom en årrekke.

1.3 Særtillleggsjusteringer

Da særtillegget ble innført i 1969, var hensikten å bedre pensjonen til de eldste alderspensjonistene, de som nådde pensjonsalder før de hadde fått tid til å opparbeide tilleggspensjon. Man forestilte seg nok at særtillegget ville falle bort etter hvert som tilleggspensjonene ble bygget opp.

Men det motsatte har skjedd. Vi skal her se hvordan særtillegget etter hvert har utviklet seg til å bli et lavinntektstillegg, og er blitt brukt som virkemiddel for å heve inntektene til minstepensjonistene i forhold til andre grupper. Særtillleggssatsene har vært økt en rekke ganger, med den følge at tallet på minstepensjonister fremdeles er ganske høyt.

Figur 1.4 Særtillleggssatser



Utviklingen i særtillleggssatsene vises i figur 1.4. Satsene er oppjustert 26 ganger i løpet av folketrygdens historie, fra 7,5 prosent i 1969 til 79,33 prosent i 1998. Opptrappingen skjedde særlig helt i begynnelsen av 70-årene, i perioden fra 1976 til 1982, og til sist, ved et kraftig hopp i 1998. Forskjellen i særtilllegg mellom gifte og enslige pensjonister diskuteres i kapittel 2.

1.4 Grunnbeløpsjusteringer

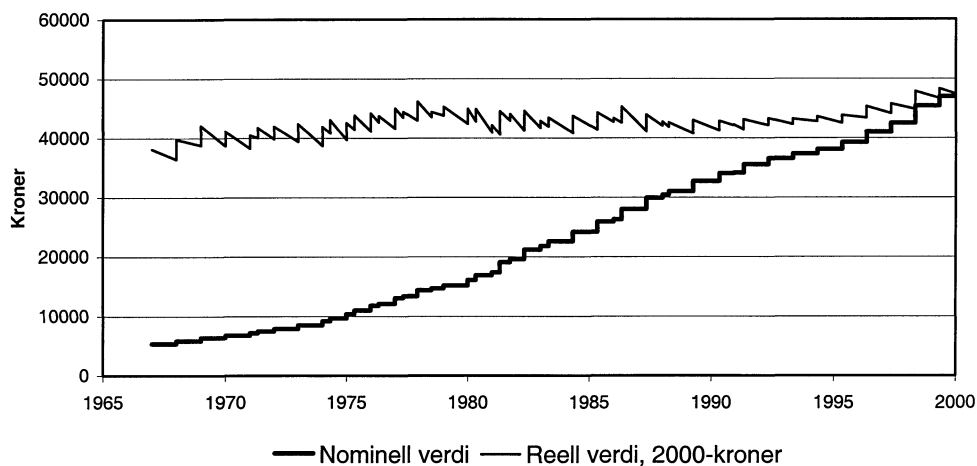
De fleste av folketrygdens ytelser beregnes som en viss andel av grunnbeløpet, og grunnbeløpet er et sentralt virkemiddel for å indeksere allerede opptjente pensjonsrettigheter og løpende pensjonsytelser. Prinsippene for hvordan grunnbeløpet blir oppjustert år for år, blir bestemmende for utviklingen i pensjonsinntekt for pensjonister med tilleggspensjon ut over minstepensjonen.

I forarbeidene til folketrygdloven ble det tatt et klart prinsipielt standpunkt til at grunnbeløpet skulle reguleres ved endringer i det alminnelige inntektsnivå. (Referert i NOU 1990: 8 Regulering av folketrygdens grunnbeløp.) I følge Stortingets bestemmelser av 17. juni 1966 skulle grunnbeløpet justeres årlig, ut fra to hensyn. Det skulle for det første reguleres i forhold til prisnivået, uttrykt ved konsumprisindeksen, dessuten «med sikte på å gi pensjonistene deres andel av den alminnelige velstandsøkning». Prisreguleringen skulle knyttes til prisveksten som hadde vært forrige år, og departementet skulle annet hvert år legge frem forslag om ytterligere forhøyelse knyttet til velstandsutviklingen.

Da disse retningslinjene ble revidert 3. februar 1981, var uttrykket «deres andel» tatt ut. De nåværende retningslinjene ble vedtatt av Stortinget 23. mai 1991. Der er ordlyden «Siktemålet for reguleringa skal vere å gi pensjonister med folketrygdpensjon ei inntektsutvikling om lag på linje med venta utvikling for yrkesaktive og i tråd med dei prinsipp og mål som er lagt til grunn for gjennomføringa av det inntektspolitiske opplegg ellers». Man har altså forlatt det klare skillet mellom kompensasjon for prisutvikling og andel av yrkesaktives inntektsvekst, og samtidig åpnet for at det kan tas mer generelle inntektspolitiske hensyn. Fremdeles skal det gjelde en tilnærmet parallell inntektsutvikling for pensjonister og yrkesaktive.

Selv om retningslinjene har vært gitt eksplisitt, kan man se av den historiske utviklingen at de i praksis ikke blir fulgt. Figur 1.5 viser at realverdien av grunnbeløpet steg de aller første årene av folketrygdens historie, men har nærmest vært uendret fra 1969 til 1995. I samme periode opplevde yrkesaktive en sterk inntektsvekst. På slutten av 1990-årene har det vært en viss realvekst i grunnbeløpet.

Figur 1.5 Utviklingen i grunnbeløpet



Figur 1.5 illustrerer også inflasjonens herjinger med realverdien av grunnbeløpet. Den reelle verdien er beregnet i 2000-kroner. Hvert nytt fastsatte grunnbeløp er deflatert med konsumprisindeksen som er registrert i den påfølgende måneden. (Eksempelvis: Grunnbeløpet ble fastsatt til 7500 kroner fra 1. mai 1971. Det er deflatert med konsumprisindeksen pr. 10. mai samme år.) Det er forutsatt jevn prisvekst mellom hver grunnbeløpsregulering. Særlig fra slutten av 1977 er det tydelig at de hyppige justeringene av grunnbeløpet ikke formådde å kompensere for inflasjonen. På 1990-tallet ble inflasjonstakten langsommere, og realverdien av grunnbeløpet faller ikke like bratt mellom hver regulering. Siste halvdel av 90-årene har også økningene i det nominelle grunnbeløpet vært noe større enn tidligere, til sammen har dette ført til økt realverdi i årene fra 1995.

Fra år til år har det blitt gitt varierende begrunnelser på hvorfor retningslinjene ikke ble fulgt da grunnbeløpet ble regulert. Som regel er underreguleringen lite kommentert. Hva som ligger i «den alminnelige velstandsutvikling» er åpent for fortolkninger. Noen ganger er det tatt utgangspunkt i historisk inntektsvekst målt i nasjonalregnskapet, andre ganger i forventet inntektsvekst for budsjettåret. Et særskilt poeng ligger i beskatningen. Når målsetningen er at pensjonister skal ha omtrent samme inntektsutvikling som yrkesaktive, kan dette tolkes som at det er utviklingen i *disponibel inntekt* til de to gruppene som skal være omtrent lik.

I begynnelsen av 1970-årene var prisveksten stor og økende, og prisregulering basert på prisstigningen året før, ble utilstrekkelig. Flere år på

1970-tallet ble grunnbeløpet oppjustert to ganger i løpet av kalenderåret, i 1977 og 1981 endog tre ganger. Til tross for dette økte ikke realverdien av grunnbeløpet. Disse årene ble også særtillegget stadig oppjustert. Nå var fokus satt på *minstepensjonistenes* inntekter, og ved de årlige pensjonsreguleringene ble det klart et trade-off mellom justering av grunnbeløp og økning av særtilleggssats. Skal man øke minstepensjonene, blir utgiften for trygden langt lavere ved å øke særtillegget enn ved å øke grunnbeløpet, for grunnbeløpet drar også med seg økninger i tilleggspensjonene, så vel som i mange andre ytelser i folketrygden som er fastsatt i forhold til grunnbeløpet.

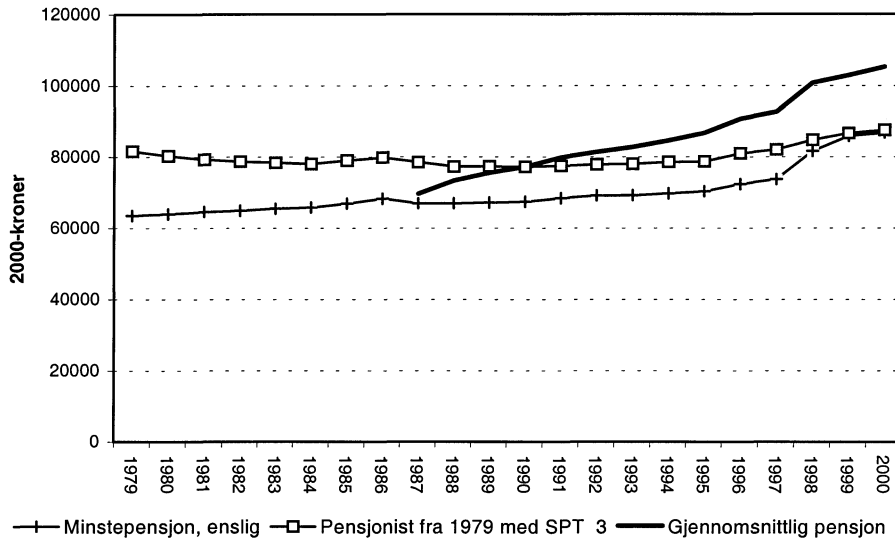
Hvordan har man politisk kunnet forsvare denne underreguleringen av grunnbeløpet? Det er min oppfatning at det kunne skje i det stille, i ly av at minstepensjonistene samtidig fikk økt pensjon. Det var lite oppmerksomhet om underreguleringen til langt ut på 1990-tallet. I begynnelsen av trygdens historie var det få alderspensjonister som hadde tjent opp tilleggspensjon, og at realverdien av deres pensjoner ble redusert i takt med realverdien av grunnbeløpet, ble også overskygget av at gjennomsnittlig utbetalt tilleggspensjon steg i denne perioden. Trygdens samlede utgifter til tilleggspensjon økte sterkt. Dette skyldtes imidlertid at yngre pensjonister med høyere opparbeidede rettigheter nådde pensjonsalderen. For den enkelte tilleggspensjonist falt realverdien av pensjonen i en årrekke.

1.5 Utviklingen i pensjonene

Effekten av underreguleringen av grunnbeløpet gjennom 1980-årene – samtidig som særtillegget har blitt økt, og det har foregått en oppbygging av folketrygden – illustreres ved figur 1.6. Her sammenlignes gjennomsnittlig alderspensjon³ for alle pensjonister sett under ett, med inntektsutviklingen for en enslig minstepensjonist og en enslig pensjonist med tilleggspensjon. Tilleggspensjonen er i dette eksemplet beregnet for en person som arbeidet fremt til nådde pensjonsalder i 1979 og fikk pensjonen beregnet på grunnlag av et sluttpoengtall på 3,0. Alle beløp er deflatert med konsumprisindeksen, og oppgis i 2000-kroner.

³ Kilden er Rikstrygdeverkets årbøker. Dessverre er tall for gjennomsnittlige pensjoner ikke lett tilgjengelige for år før 1987, men også tidligere må de ha steget.

Figur 1.6. Utvikling i minstepensjon, eksempel på en tilleggspensjon og gjennomsnittspensjonen



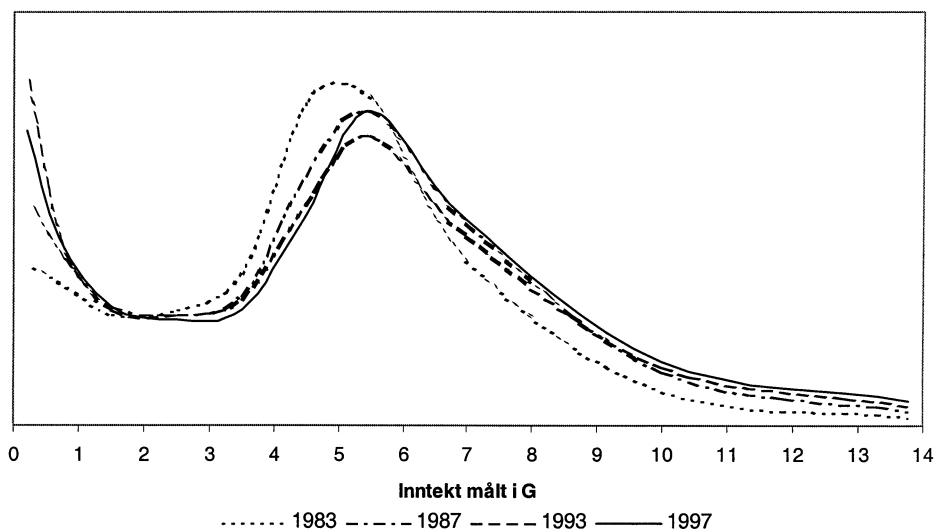
Pensjonen til tilleggspensjonisten følger grunnbeløpet fra år til år. Realverdien av grunnbeløpet falt så å si gjennom hele 1980-tallet, og har først økt de seneste årene. Vi ser hvordan realverdien av pensjonen til tilleggspensjonistene har ligget under nivået fra 1979 helt frem til slutten av 1990-tallet. Minstepensjonen, derimot, har økt i realverdi hvert år unntatt 1987. Figuren gir en illustrasjon på hvordan økningen i særtillegget «spiser seg inn på» pensjonene til tilleggspensjonistene. Pensjonisten som fikk sin alderspensjon fastsatt i 1979 med et sluttpoengttall på 3, hadde den gangen en vanlig tilleggspensjon – blant dem som hadde tilleggspensjon. Tyve år senere er pensjonisten (som nå er meget gammel) blitt minstepensjonist. I løpet av tiden som pensjonist har tilleggspensjonisten nesten ikke opplevd vekst i realpensjonen.

I sterk kontrast til utviklingen i pensjonen til den enkelte pensjonist, har gjennomsnittspensjonen under ett økt kraftig etter 1987. Dette skyldes for en stor del utskifting av personer i pensjonistgruppen. De eldste pensjonistene, som er uten tilleggspensjon, dør ut, mens nye generasjoner med opptjent tilleggspensjon kommer til. Gjennomsnittspensjonen (for enslige og gifte sett under ett) var i 1987 ikke stort større enn minstepensjonen for enslige. I år 2000 er det et betydelig gap mellom gjennomsnittspensjonen og minstepensjonen. Økningen i gjennomsnittlig pensjon har vært sterkest for menn (ikke vist på figuren), ettersom det i første rekke er menn som har opparbeidet seg tilleggspensjoner.

1.6 Grunnbeløpet og opptjening av pensjon

Grunnbeløpet har også en annen viktig funksjon, nemlig for å fastsette fremtidige pensjoner. For den enkelte yrkesaktive beregnes hvert år et pensjonspoeng som forholdet mellom pensjonsgivende inntekt og gjeldende grunnbeløp (fratrasket 1.0). Reguleringen av grunnbeløpet får derved betydning for utviklingen i hver pensjonists poengrekke. Følger grunnbeløpet det generelle inntektsnivået, vil en person med et stabilt inntektsnivå tjene opp omtrent samme poengtall hvert år. Når grunnbeløpet er underregulert i forhold til yrkesaktives inntekter, vil de årlige poengtallene vise en oppadgående trend.

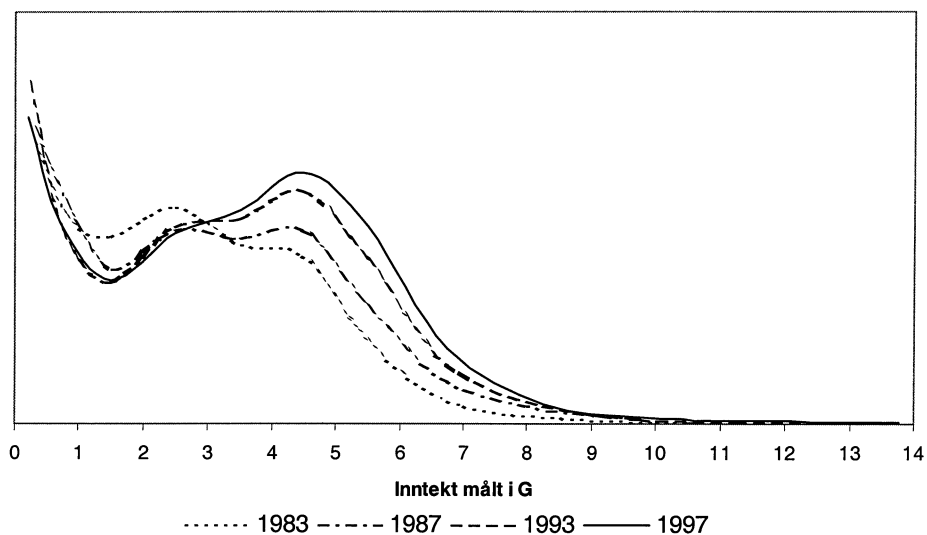
Figur 1.7 Fordeling av pensjonsgivende inntekt, menn



Denne trenden kan vi se av figur 1.7. Her er fordelingen av gjennomsnittlige opptjente pensjonspoeng for menn vist for så langt tilbake som det er lett tilgjengelige data for dette⁴. Kurvene flytter seg mot høyre for hver årgang. Dette innebærer at det pågår en økning i andelen som har inntekter utover det som gir grunnlag for «vanlig» tilleggspensjon. Flere «stanger i taket» for maksimal pensjon eller pensjon som beregnes av 1/3 av deler av inntekten. Dette bidrar til å trekke *ned* gjennomsnittlig pensjon, noe som vil bli diskutert nærmere i kapittel 7 ved modellberegningene.

⁴ Kilde: Tabeller over poengopptjening fra ulike årganger av Rikstrygdeverkets statistiske årbok, glattet. For 1983 og 1987 er øvre del av inntektsfordelingen (hvor det bare gis tall for grovere inntektsintervaller) tilpasset til samme form som senere år.

Figur 1.8 Fordeling av pensjonsgivende inntekt, kvinner



Figur 1.8 viser inntektsfordelingen for kvinner. Også her er det en trend i retning av stadig høyere opptjente poeng. Men det er ikke underreguleringen av grunnbeløpet som er den vesentligste forklaringen på dette, men at kvinner i denne perioden i økende grad har hatt inntekts-givende arbeid og i økende grad har dette arbeidet vært heltidsarbeid. Inntektsfordelingen til kvinner er «to-puklet», og i 1983 var pukkelen som svarer til deltidsarbeid, den høyeste. På 1990-årene er pukkelen som svarer til heltidsarbeid, blitt den største, og fordelingen nærmer seg menns inntektsfordeling.

2 Enslig, gift, samboer – forsørger eller forsørget

Over årene har det vært ulike syn på hvordan pensjonssystemet skal ta hensyn til forsørgelse mellom ektefeller/samboere og eventuelle merkostnader ved å leve alene. Da husholdstilknytning har stor betydning for levekårene til minstepensjonister, skal jeg gå noe nærmere inn på hvordan pensjonssystemet har tatt hensyn til eventuell familie eller husholdning.

Det er flere momenter som kan trekkes inn i diskusjonen om hvorvidt, og i tilfelle hvordan, pensjonsstørrelsen bør avhenge av hva slags familie eller hushold pensjonisten lever i, se Koren (2001). Forsørgelse av barn kan også inngå i denne diskusjonen, men det vil jeg her se bort fra. Barn er ikke et tema i denne rapporten, etter som alderspensjonister sjelden forsørger barn.

Et mulig prinsipp er fullstendig individuell pensjonsutmåling, der størrelsen på pensjonen settes uavhengig av pensjonistens husholdstype eller sivilstand. Et slikt prinsipp kan begrunnes ideologisk, for eksempel med at man ønsker at alle skal være økonomisk uavhengig av andre familiemedlemmer eller at familietilhørighet sees som en privatsak, eller mer praktisk med at man ikke finner det hensiktsmessig å bruke pensjonen som virkemiddel ved omfordeling mellom familier.

Alternativt kan man ta utgangspunkt i ulike forbruksbehov som finnes i store og små husholdninger, og oppfatte omfordeling mellom familier med store og små forbruksbehov som en offentlig oppgave. Det er billigere å leve to enn én, på grunn av *stordriftsfordeler* i større husholdninger, og fordelingshensyn kan tilsi at overføringene (per person) bør være høyere til aleneboende enn til par. Det er verdt å merke at hensynet til stordriftsfordeler ikke behøver å stå i motsetning til økonomisk uavhengighet mellom individer; det er bare en konstatering av at noen lever i en billigere husholdningstype enn andre og hviler ikke på noen forutsetning om at den ene forsørger den andre. Leier man bare en halv bolig, blir husleien lavere. På den annen side er det et spørsmål om folk kan betraktes som helt økonomisk uavhengige av andre når deres øvrige forbruksnivå er avhengig av at de drar nytte av stordriftsfordeler i større husholdninger.

I tillegg kommer spørsmålet om inntektsoverføringer ektefeller imellom. Det foregår mer eller mindre grad av familieforsørgelse – i form av inntekts-

overføring mellom familiemedlemmer – selv om heltids hjemmearbeidende husmødre er i ferd med å bli historie. Der ektefellene har ulike inntekter, kan likevel forbruket deres være nokså likt. De har iallfall samme boligstandard og spiser av samme maten. Skal det tas hensyn til familieforsørgelse ved utmåling av ytelsene, eller skal det bare tas hensyn til den enkeltes egne opptjente inntekter?

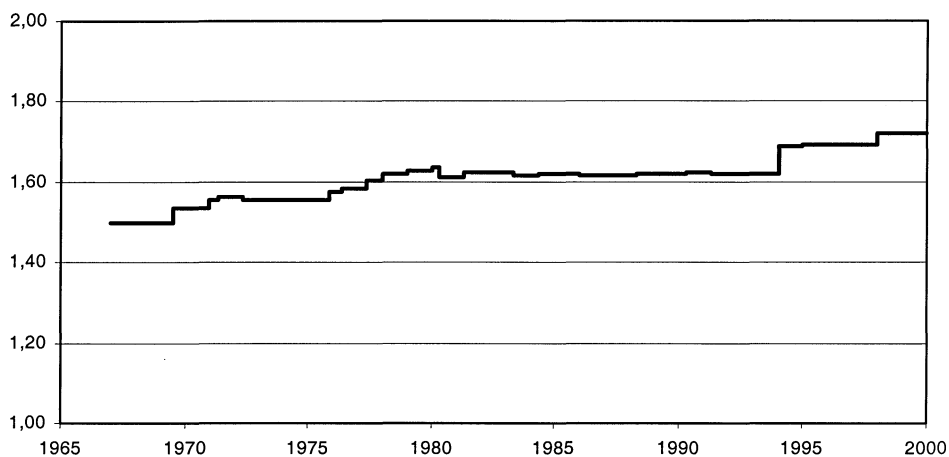
Endelig kommer spørsmålet om hvilke personer som bør regnes med hvis man skal utmåle stønader etter familieavhengige satser. Skal alle personer i husholdningen inngå? Eller bare de som har forsørgingsplikt overfor hverandre? Er det i den sammenheng forskjell mellom ektepar/registrerte partnere og samboere? Hvem har økonomisk fellesskap? Hvilke innteksttyper hos andre familiemedlemmer kommer saken ved?

Tilleggs pensjonene har alltid vært individuelle. De har da også skullet kompensere for bortfall av individuelle arbeidsinntekter. Grunnpensjonen har alltid vært differensiert etter familietype, men med enkelte lite gjennomtenkte fordelingsvirkninger. Grunnpensjon til enslige pensjonister og gifte pensjonister der ektefellen ikke mottar pensjon, har vært satt lik grunnbeløpet (G). For pensjonist som forsørger ektefelle har det vært gitt et forsørgingstillegg.

Kravet for å få forsørgingstillegg er at ektefellen ikke har egen pensjon eller arbeidsinntekt høyere enn grunnbeløpet. Forsørgingstillegget er altså inntektsprøvet mot ektefellens inntekt. Fra 1992 inntektsprøves det også mot egen samlet pensjons- og arbeidsinntekt. Forsørgingstillegget reduseres med 50 prosent av egen inntekt utover et fribeløp.

Opprinnelig var det bare én sats for særtillegget, og denne gjaldt for alle minstepensjonister uavhengig av om pensjonisten bodde alene eller var gift, var eneste pensjonist, eller eneste minstepensjonist i familien. Dette innebar at et ektepar med to minstepensjonister fikk dobbelt så stort særtillegg som en enslig – i kontrast til grunnpensjonen til ektepar som ble redusert i forhold til pensjonen for to enslige. Fra 1972 ble særtilleggs-satsen for enslige satt noe høyere enn for gifte, og slik var det i ca. 20 år. I 1994 ble imidlertid satsen for gifte pensjonister hevet til det samme som for enslige. Dette var ledd i tiltak for å redusere forskjellen i pensjon mellom gifte og samboende par.

Figur 2.1 Forholdstall pensjon for ektepar/enslig



Figur 2.1 viser forholdet mellom minstepensjonen for ektepar og for enslige. Opprinnelig – da minstepensjonen tilsvarte grunnpensjonen – var dette tallet 1,5. Et ektepar mottok halvannen gang så høy pensjon som enslige. Med innføring, og opptrapping, av særtillegget har forholdstallet økt. Særtillegget, som er lite redusert for gifte i forhold til enslige, utgjør en økende del av minstepensjonen. Minstepensjonene har derved fått større innslag av individuelt utmålt pensjon.

Forholdstallet har økt til 1,72 i 1998, noe som ligger nokså nær tallet for forbruksenheter for et par voksne personer som brukes i (den gamle) OECD-skalaen. Denne skalaen har vært mye brukt til fordelingsanalyser i Norge. OECD-skalaen impliserer relativt små stordriftsfordeler. Etter denne skalaen regnes første voksen i husholdningen for 1,0, andre voksne for 0,7, det vil si at et par trenger omtrent 1,7 ganger inntekten til en enslig for å ansees å være på samme forbruksnivå som den enslige. Bruker man OECD-skalaen, vil man altså vurdere minstepensjonene for enslige og par til å gi de to gruppene pensjonister omtrent samme forbruksnivå.

I dag ser man oftere brukt ekvivalensskalaer som innebærer større stordriftsfordeler ved å bo sammen med andre. I Utjammingsmeldinga⁵ brukes kvadratrot-skalaen, og etter denne anslås at når to voksne har et forbruk omtrent 1,4 ganger hva en enslig har, er de på omtrent samme forbruksnivå. Etter kvadratrot-skalaen fremstår par med minstepensjon som bedre økonomisk stilt enn enslige – de hadde klart seg med 1,4 ganger minstepensjon til enslige, de

⁵ St meld nr 50 (1998-99). Se side 87 for en klargjørende diskusjon om valg av ekvivalensskala.

får faktisk 1,72. Pussig nok har veksten i forholdstallet i pensjonsutmåling økt på samme tid som tilslutningen blant forskere og politikere til så høye forbruksenheter for par har falt.

Opprinnelig var det bare den formelle sivilstand som inngikk ved fastsettelse av beløpene, etter hvert er også visse grupper samboere blitt likestilt med ektepar på flere punkter. Samboere er definert som personer (av motsatt kjønn) som har levd sammen i minst 12 av de siste 18 måneder. Den først likestillingen av samboere med gifte skjedde i 1994 og gjaldt bare par som har (hatt) felles barn eller som har vært gift med hverandre tidligere. Fra 1998 likestilles alle samboerpar som har levd sammen i minst 12 av de siste 18 måneder, med ektepar.

Vi har sett ovenfor at utviklingen på en rekke punkter har gått mot mindre ulikheter mellom gifte og ugifte – det vil si mot mer individuelt utmålte pensjoner. Dette innebærer en relativ forverring i situasjonen for aleneboende pensjonister sammenlignet med par. Om dette er ønskelig eller ikke, er et empirisk spørsmål – er det i dag de enslige minstepensjonistene eller parene som har den trangeste økonomien? Hvor store er egentlig stordriftsfordelene ved å leve sammen, og står de i forhold til forskjellene i minstepensjonen mellom enslige og par? Her finnes neppe en fasit for hva forholdstallet bør være, men at stordriftsfordeler eksisterer, er udiskutabelt. Gir vi like pensjoner til enslige som til personer som lever i parforhold, har parene en økonomisk fordel av felles husholdning.

Det er problematisk at endringene som er gjort i forholdstallet (som illustrert i figur 2.1), ikke har vært motivert med at minstepensjonen for par har vært for liten i forhold til minstepensjonen for enslige. Jeg kan ikke se at det er påvist større økonomiske problemer blant ektepar enn blant enslige, snarere tvert imot. For eksempel viser Utjammingsmeldinga (side 68-69) at det er de enslige som dominerer lavinntektsgruppen. Det er også de enslige minstepensjonistene som trekkes frem i avisenes reportasjer om nød i velferdsstaten.

Begrunnelsene for å øke grunnpensjonen til ektepar har snarere vært et ønske om å jevne ut forskjeller mellom samboere og gifte. Dette er igjen motivert ut fra en oppfatning om at gruppene samboere og gifte har nokså tilsvarende økonomiske behov⁶, og at pensjonen kan hindre at eldre par gifter seg, eller til og med medvirke til at gifte par skiller seg for å få høyere pensjon. Bekymring for en mulig «urettferdig» fordeling mellom gifte og samboende har overskygget fordelingsvirkningene mellom aleneboende og par.

⁶ For en diskusjon om samboere bør behandles som gifte, se Samboerutvalgets innstilling, NOU:1999: 25.

3 Utvikling i tallet på minstepensjonister

Andelen av pensjonister med minstepensjon har falt, som forventet. De eldste, uten videre poengopptjening, dør ut, mens årskull med bortimot full opptjening av tilleggspensjon når pensjonsalder. Men ennå er det en ganske stor andel av alderspensjonistene som blir minstepensjonister, særlig blant kvinner.

I 1997 var 13 prosent av mennene og 54 av kvinnene minstepensjonister, se tabell 3.1. I 1998, etter at minstepensjonen var økt med 1000 kroner, var andelen 15 prosent av mennene og 59 prosent av kvinnene. Tabellen viser også at tilgangen av mannlige alderspensjonister inneholder under ti prosent minstepensjonister. For kvinner får fremdeles nesten halvparten av de yngste alderspensjonister minstepensjon, og det vil derfor ta lang tid før andelen minstepensjonister reduseres vesentlig i hele pensjonistbefolkningen.

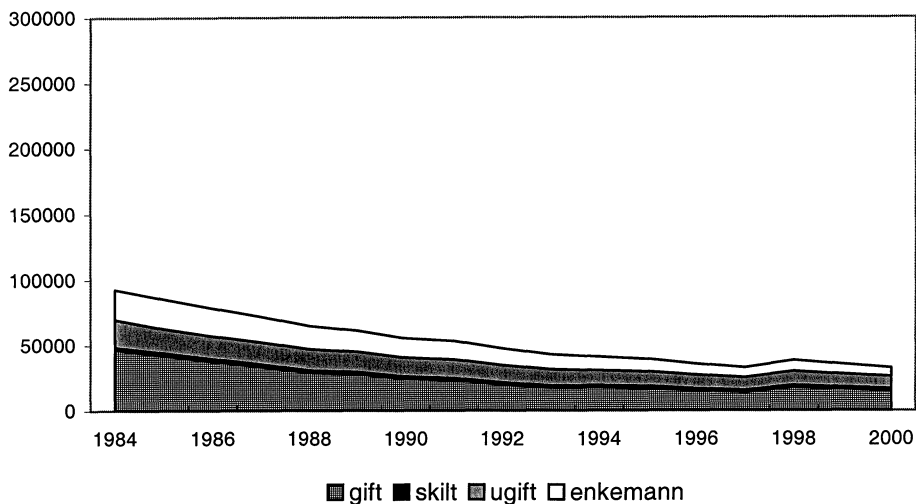
Tabell 3.1 Andelen av de yngste årsklasser og av alle alderspensjonister som har minstepensjon. Prosent

	Alderspensjonister 67-69 år		Alle alderspensjonister	
	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
1997	6,4	44,8	12,9	54,1
1998	8,3	48,7	15,0	59,1
1999	7,8	47,9	13,7	57,0
2000	7,7	47,7	12,7	55,1

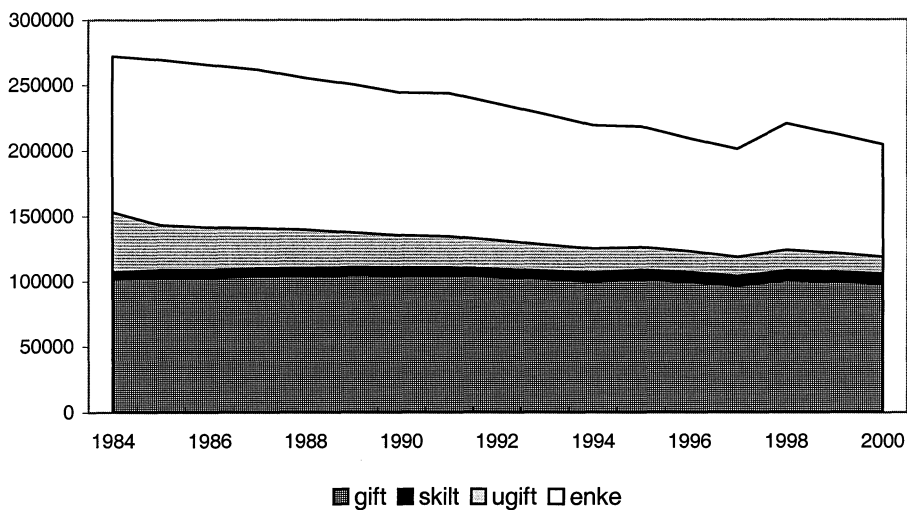
Kilde: Rikstrygdeverkets årsmeldinger

De neste figurene viser minstepensjonistene etter kjønn og sivilstand fra 1985 til 2000. Tallet på menn med minstepensjon har falt jevnt, med hele 64 prosent fra 1984 til 1997. I 1998 økte derimot tallet som følge av økningen i særtillegget dette året. Eldre pensjonister med kort poengopptjening faller fra, yngre årskull med større opparbeidet tilleggspensjon kommer til. Blant mennene som nådde pensjonsalder i 1998, ble bare omtrent 7 prosent minstepensjonister. Sammensetningen av de mannlige minstepensjonistene etter sivilstand har samtidig endret seg.

Figur 3.1 Mannlige alderspensjonister med minstepensjon etter sivilstand



Figur 3.2 Kvinnelige alderspensjonister med minstepensjon etter sivilstand



Tallet på kvinner med minstepensjon er betydelig høyere enn for menn. Også her er tallet synkende, men reduksjonen går ikke så raskt som for menn. Tallet på kvinner med minstepensjon falt med bare med 26 prosent fra 1984 til 1997. Også blant kvinner var det en sterk vekst i 1998.

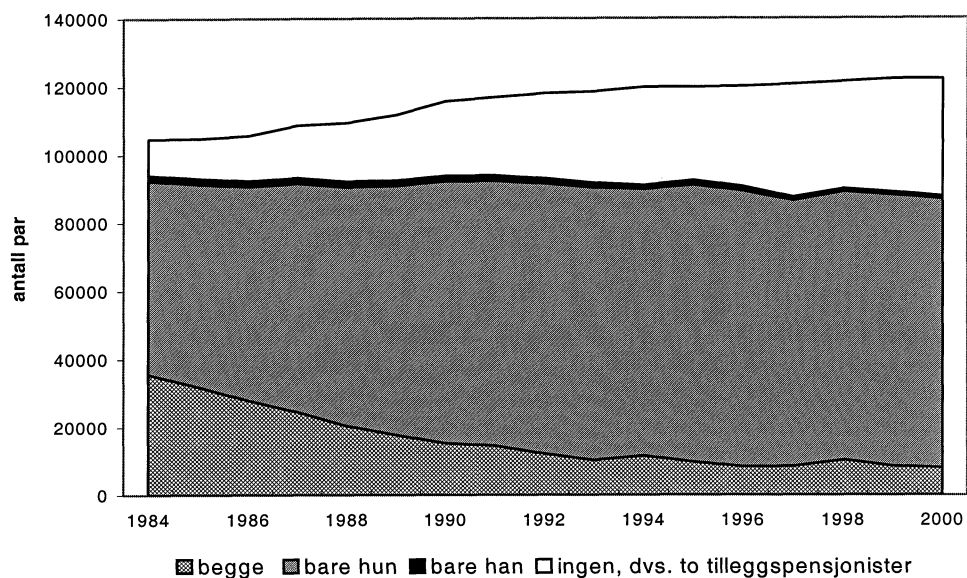
Sammensetningen etter sivilstand viser en ganske annen utvikling enn for menn. Det er bare gruppene ugifte og enker det er blitt færre av. Tallet på gifte, kvinnelige minstepensjonister holder seg omtrent uendret. Tallet på skilte er fremdeles lavt, men har *økt* gjennom perioden. Andelen som er gifte, har steget fra 37 til 48 prosent mellom 1984 og 2000, mens andelen enker har falt fra 44 til 42 prosent. Det har vært en sterk reduksjon i andelen ugifte, fra 17 til 6 prosent av de kvinnelige minstepensjonistene.

For (gifte) kvinner foregår – i tillegg til en generell oppbygging av tilleggspensjonene – også et generasjonsskifte. Fødselskull med stadig økende arbeidslivserfaring er på vei inn i pensjonistenes rekker. Likevel ser dette ikke ut til å nytte. For samtidig som kvinner pensjoneres med stadig høyere poengopptjening, har også minstepensjonen økt, med den følge at enda høyere tilleggspensjon er nødvendig for å få mer enn minstepensjonen. Den generasjonen kvinner som for tiden når pensjonsalder, har riktignok tjent opp flere pensjonspoeng enn sine mødre, men på grunn av lavtlønns-deltids- eller dellivs-arbeid, har mange av dem ikke høy nok tilleggspensjon til å komme over minstepensjonen. Som vist i tabell 3.1 fikk bortimot 50 prosent av nye kvinnelige alderspensjonister i 1998 minstepensjon.

Utviklingen kan summeres opp slik: En stadig større andel av minstepensjonistene er kvinner. Etter hvert som tilleggspensjonene bygges opp, blir det færre minstepensjonister blant ugifte kvinner og enker – to grupper som i større grad enn gifte har (egne eller arvede) pensjonspoeng. Selv om nye generasjoner gifte kvinner med yrkeserfaring nå når pensjonsalder, har de likevel hatt så lav eller kortvarig poengopptjening at tilleggspensjonen deres ikke når utover det stadig voksende særtillegget. Tallet på gifte kvinner med minstepensjon er derfor ikke redusert de siste 15 årene.

Med økende skilsmisserater utgjør skilte kvinner en økende del av minstepensjonistene. Siden gruppen fremdeles er liten, er det vanskelig å se av figuren at også det absolutte antallet skilte kvinner med minstepensjon har økt. Økningen i tallet på skilte kvinnelige minstepensjonister har vært på 46 prosent fra 1984 til 2000. Blant menn er det ugifte og skilte som etter hvert er overrepresentert blant minstepensjonistene. Vi skal se i kapittel 7.2 at denne utviklingen vil fortsette.

Figur 3.3 Ektepar der begge er alderspensjonister



Det er i dag få ektepar der begge ektefeller er minstepensjonister, se figur 3.3. (Til denne gruppen regnes par som samlet ikke har større pensjon enn minstepensjonen. Etter en regelendring for særtillleggssatsene for pensjonistpar som kom i 1994, kan også en del par der bare den ene har særtilllegg, komme med i denne gruppen.) Gruppen ble sterkt redusert til omtrent midten av 1990-tallet som følge av oppbygging av menns tilleggspensjoner. I 2000 var det bare 8040 par der begge var alderspensjonister, som hadde minstepensjon for par. I tillegg kommer 318 par der begge er uførepensjonister, og 479 par der den ene er alderspensjonist og den andre uførepensjonist. Figur 3.3 viser hvordan kombinasjonen «mann med tilleggspensjon og kone med minstepensjon» ble stadig mer fremherskende på 1980-tallet – igjen som følge av oppbyggingen av menns tilleggspensjoner.

Gruppen ektepar med to tilleggspensjoner har vært i vekst i hele perioden, det er likevel lenge til den blir like fremtredende som par der kvinnen er minstepensjonist.

4 Forholdet mellom grunnsikring og inntektssikring

4.1 En stadig mer omfordelende folketrygd

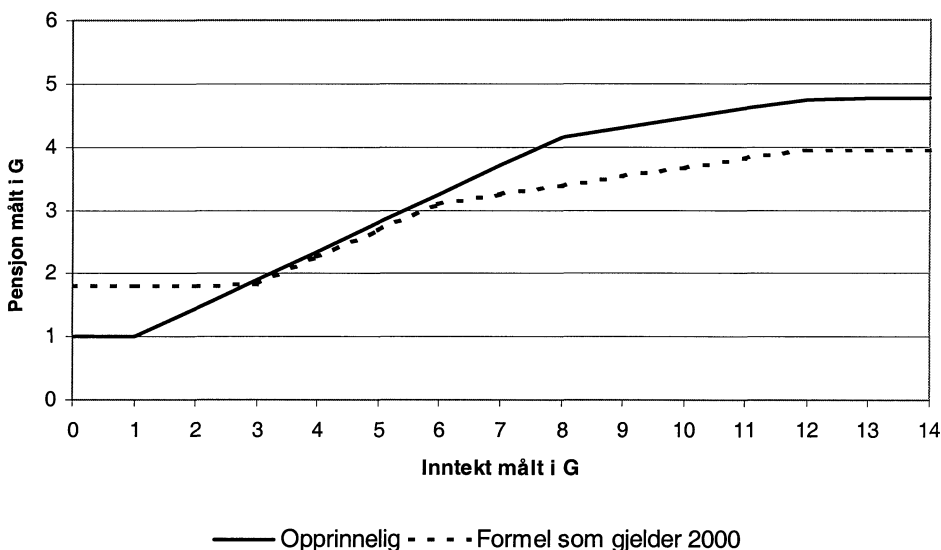
Spenningen mellom grunnsikring og inntektssikring var et sentralt diskusjonstema da folketrygdens alderspensjon ble utformet. Og gjennom trygdens historie er det stadig gjort valg mellom å øke minsteytelsene eller å heve det generelle nivået på pensjonene. Hensynet til lavinntektsgrupper og bekymring for trygdens fremtidige forpliktelser har ofte vært fremme ved slike avveininger.

Det er ikke opplagt at en obligatorisk, offentlig pensjonsordning skal omfatte mer enn en rimelig minstesikring til alle pensjonister. Når også en tilleggspensjon ble lagt inn i folketrygden, var dette begrunnet ut fra typer hensyn (referert i NOU 1984:10, kap 11). Det ene var forsikrings-elementet for hele arbeidsinntekten; folketrygden skulle sikre at fallet i inntekt ikke skulle bli for stort når tilvendt arbeidsinntekt falt bort. Den andre begrunnelsen lå i at en del yrkesaktive allerede hadde ulike former for tjenestepensjoner. En offentlig tilleggspensjon ville gi slike rettigheter til alle yrkesgrupper. I forarbeidene til folketrygden ble det ansett som rimelig at pensjonen burde utgjøre omtrent $2/3$ av arbeidsinntekten. Ved å sammenholde figur 1.2 og 1.3 ser vi at i dag gjelder en såpass høy pensjonsdekning bare for dem som har hatt arbeidsinntekter langt under typeinntektene. (Pensjonsdekning for inntekt *etter skatt* ligger likevel noe høyere.)

Som vist i figur 1.4, har særtillegget vært økt en rekke ganger for å heve inntektsnivået til lavinntektsgrupper. Grunnsikringen er altså blitt styrket. Samtidig er inntektssikringen svekket, ved at det over årene har skjedd flere regelendringer for folk med høye inntekter, endringer som har gitt lavere uttelling i form av pensjon for kroner tjent i høyere inntekts-skikt. Opprinnelig ble pensjonspoeng beregnet fullt ut for all inntekt opptil 8 G, fra år 1970 ble denne øvre grensen hevet til 12 G, men inntekten mellom 8 og 12 G ble bare teller med en tredjedel. Fra 1992 gjaldt dette inntekt over 6 G. Tilleggspensjonen ble beregnet som 45 % av inntekten frem til 1991, 42 % for dette år og senere. Endringer i både topp og bunn av pensjonsutmålingen bidrar til stadig økende inntektsomfordeling gjennom pensjonssystemet.

Dette har ført til at mens minstepensjonene utgjorde omtrent 20 prosent av maksimal (teoretisk) pensjon i 1967, var dette forholdstallet steget til 34 prosent i 1991. Fra 1998 er minimumspensjonen blitt 44 prosent av maksimumspensjonen, se figur 4.1.

Figur 4.1 En stadig mer utjevnevende pensjonsformel



De mange økningene av særtillegget og senking av tilleggspensjonen beskrevet ovenfor, har vært gjennomført ut fra et ønske om å heve minsteinntektene, sammen med et generelt behov for innsparing. At dette har gått på bekostning av forsikringselementet for høyere inntekter, har vært lite diskutert. I det stille har folketrygden utviklet seg i retning av «lik pensjon til alle» – uten at dette har vært noen uttalt målsetning. Hvis Stortinget virkelig ønsker en nedbygging av de offentlige obligatoriske tilleggspensjonene, burde dette tas opp tydelig og etter en åpen debatt om hvordan systemet måtte endres.

En gruppe som blir berørt av utviklingen mot like pensjoner er folk som har høye inntekter – i alt vesentlig menn. De som allerede er pensjonister, har på grunn av underreguleringen opplevd uendret, noen år til og med fallende, realverdi av pensjonen. Yrkesaktive, som tjener opp pensjonspoeng, opplever at de vil få stadig mindre pensjonsdekning for sin øverste inntekt. I tillegg fører underregulering av grunnbeløpet til at flere når «taket» for tilleggspensjon beregnet av hele inntekten, som vist i kapittel

1.6. Også denne mekanismen er inntektsutjevne. Langsiktige projeksjoner viser at denne effekten kan bli betydelig.

En annen gruppe som blir berørt av utviklingen mot like pensjoner er folk som har små arbeidsinntekter – i alt vesentlig kvinner. De opplever i økende grad at de ikke «får noe igjen» i pensjonen for å ha arbeidet. De fleste minstepensjonistene har nå både tilleggspensjon og sært tillegg. Nasjonalbudsjettet for 1999 opplyser at som følge av økningen i minstepensjonen i 1998, økte tallet på alderspensjonister med minstepensjon fra 228 800 til 265 400, altså i alt med nesten 40 000. Blant uførepensjonistene økte det med 9 100 og etterlatte med 400. I alt ble det 50 000 flere minstepensjonister det året. Alle hadde vært yrkesaktive, de fleste var kvinner.

Ved de stadige økningene av sært tillegg har man hevet pensjonen for dem som er dårligst stilt. En ikke-intendert konsekvens av dette er at man i mindre grad belønner deltakelse i inntektsgivende arbeid. For grupper med kort yrkeskarriere eller mye deltidsarbeid gir ikke økt pensjonsgivende arbeidsinntekt lenger noen økt pensjon.

Dette passer dårlig sammen med andre viktige deler av velferds politikken, nemlig tiltak som følger den såkalte «arbeidslinja»⁷. I følge arbeidslinja bekjempes fattigdom ved økt yrkesdeltaking. Velferdsmeldinga ble fulgt opp av en rekke regelendringer for både enslige forsørgere, uførepensjonister og alderspensjonister som gjorde det mer lønnsomt å ta inntektsgivende arbeid, til erstatning for eller i kombinasjon med ytelser fra trygden. Utviklingen i selve utmålingen av pensjonene går altså i en helt annen retning.

4.2 En alternativ minstepensjon?

Prinsippet om inntektssikringen i folketrygdens alderspensjon, utformet som en tilleggspensjon som står i forhold til tidligere arbeidsinntekt, er gjennom trygdens historie blitt svekket i forhold til minstesikringen. Dette har skjedd gjennom stadige oppreguleringer av sært tillegg og enkelte nedfasinger av tilleggspensjonene. Folk som har hatt relativt lave arbeidsinntekter, får ikke mer enn minstepensjon, selv om de har tjent opp pensjonspoeng i en årrekke. Folk som har hatt høye arbeidsinntekter, vil finne at pensjonsdekningen blir forholdsvis lav. I tillegg kommer at 40-årsregelen og besteårsregelen gjør at selve profilen på inntektsopptjeningen over livet får stor – og lite oversiktlig – betydning for pensjonens størrelse.

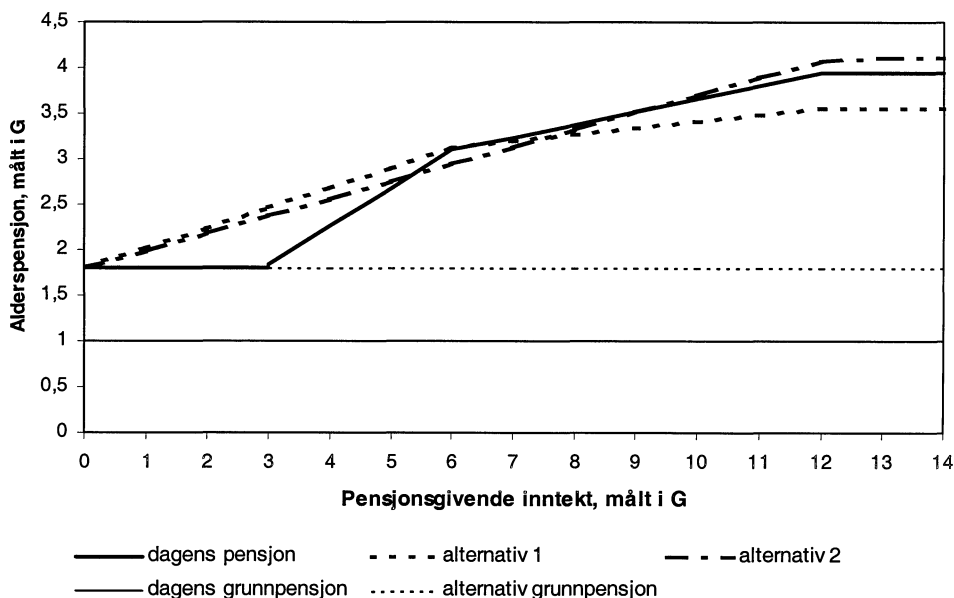
⁷ Se St meld nr. 35 (1994-95) Velferdsmeldingen.

Det kan oppfattes som problematisk at båndet mellom innbetalt pensjonsavgift, opptjente pensjonspoeng og endelig tilleggspensjon løses opp. En reform i retning av mer fondsbasert tilleggspensjon, noe lignende av det som er gjennomført i Sverige, kunne gjeninnføre et sterkere bånd mellom arbeidsinntekt og pensjon. Dette er diskutert i Molandutvalgets innstilling NOU 1998:10. Det ligger utenfor rammen til denne rapporten å diskutere fondering.

En alternativ pensjonsmodell innenfor dagens hovedprinsipper for pensjonsutmåling, hadde vært å fjerne avkortingen av særtillegget krone for krone mot tilleggspensjonen. Det er nemlig denne brutale inntektsprøvingen av særtillegget som gir flere av de uheldige effektene vi har sett: at tallet på minstepensjonister øker med økt minstepensjon, og at flertallet av minstepensjonister etter hvert vil ha opptjent tilleggspensjon uten at dette gir noe uttelling for samlet pensjon.

Krone-for-krone-avtrappingen av særtillegget ble innført i en tid da særtilleggssatsen var meget lav, og tallet på pensjonister med avkortet særtillegg neglisjerbart. Man forventet nok at særtillegget var et midlertidig tilskudd til de eldste pensjonistene, og at det ville falle bort når tilleggspensjonene var mer utbygget. De mange økningene av særtilleggssatsen har slått bena under denne forutsetningen.

Figur 4.2 Et alternativ – uten særtillegg



Figur 4.2 viser hvordan et pensjonssystem der særtillegget ikke avkortes, kunne se ut. Heltrukne linjer viser dagens pensjonsmodell, stiplede linjer til alternativer uten særtillegg – det vi si at særtillegget er inkorporert i grunnpensjonen, og grunnpensjonen er økt til samme størrelse som dagens minstepensjon. Tilleggspensjonen legges ubeskåret på toppen av grunnpensjonen. For å veie opp at særtillegget ikke avkortes, må tilleggspensjonen beregnes etter en betydelig lavere sats enn i dag. I alternativ 1 er brukt 22 prosent, i alternativ 2 er brukt 19 prosent samtidig som opptjening mellom 6 og 12 ganger grunnbeløpet teller fullt ut, ikke med 1/3 slik som nå. Disse prosent-satsene er ikke beregnet, men røft anslått som noe som kan gi balanse for folketrygdens utgifter. Alternativ 1 vil for øvrig gi økende innsparinger over tid, siden fordelingen av opptjente pensjoner etter beveger seg oppover langs poengskalaen, hvor denne modellen gir lavere pensjoner.

Omfordelingen i forhold til dagens pensjonsutmåling er grei. For det første vil alternativene være slik at all arbeidsinntekt (opp til 12 ganger grunnbeløpet) og opptjente pensjospoeng alltid gir uttelling i form av høyere pensjon. Minstepensjonister blir bare folk som ikke har hatt noen opptjening i det hele tatt. Pensjonister som har hatt små inntekter som yrkesaktive, vil komme relativt bedre ut enn i dag i både alternativ 1 og alternativ 2. Det vil særlig være kvinner som har hatt små inntekter, hovedsakelig gifte, men også skilte og enker, som vil få økt pensjon. I alternativ 1 vil pensjonister som har hatt inntekter over 6 ganger grunnbeløpet, få pensjonen redusert noe. I alternativ 2 skjer det en omfordeling mellom pensjonister med tilleggspensjon. De lavste inntektsgruppen får økt pensjon, grupper med inntekt noe over gjennomsnittet får redusert pensjon, mens de aller høyeste inntektsgruppene får en moderat økning. Hensikten med dette alternativet er øke pensjonsdekningen i inntekts-skikt der den i dag ligger under 40 prosent – sammenlign med figur 1.3.

Disse alternative modellene vil altså øke sammenhengen mellom pensjonsgivende inntekt og pensjon, særlig for dem med de laveste inntektene. Samtidig vil modellene, særlig modell 1, virke ytterligere utjevne mellom pensjonister med høye og lave inntekter. De vil redusere gruppen minstepensjonister til personer som virkelig ikke har hatt noen opptjening av tilleggspensjon. De vil også trekke i retning av økte incentiver til arbeid for lavinntektsgrupper. Både fordelingsvirkningene og virkningene på incentivene for å ha arbeidsinntekt er altså gunstige.

Men en pensjonsmodell uten særtillegg vil ikke kunne brukes til å øke minstepensjonene uten samtidig å øke pensjonen til tilleggspensjonistene – slik særtillegget har vært brukt tidligere. Man vil trenge andre virkemidler om man ønsker å øke inntektene til minstepensjonistene alene.

DEL 2

Fremtidens minstepensjonister

5 Om MOSART

Hittil har jeg sett på utviklingen i regelverket, størrelsen på ytelses, og inntektsfordelingen for kvinner og menn, og studert hvordan denne utviklingen har påvirket tallet på minstepensjonister. Vi har sett at mens det tidligere var blant de eldste pensjonistene at vi fant flest minstepensjonister, er det etter hvert blitt gifte kvinner som utgjør hoveddelen. Og mens de gifte kvinnene tidligere ble minstepensjonister fordi de ikke hadde noen poengopptjening i yrkesaktiv alder, har en økende andel av dem hatt arbeidsinntekt og får tilleggspensjon, den er bare for liten til å rekke utover minstepensjonen.

Hvem vil være fremtidens minstepensjonister? I denne delen av rapporten vil jeg se på hva vi kan vente oss, hvor mange minstepensjonister det blir i årene fremover og fra hvilke grupper de rekrutteres. For å svare på dette har jeg fått utført modellberegninger på Statistisk sentralbyrås mikrosimuleringsmodell MOSART.

En detaljert dokumentasjon av MOSART er gitt i Fredriksen (1998a). Modellen er noe utbedret etter dette. I dette avsnittet beskrives hovedtrekkene av modellen, og hvilke forutsetninger som er valgt i versjonen som er brukt her. Også denne korte gjennomgangen bygger på et upublisert notat av 9 desember 1998 fra Dennis Fredriksen.

Modellen tar utgangspunkt i et 1 prosents utvalg av befolkningen, der det ligger inne demografiske data, data om utdanning, yrkesaktivitet, inntekt og tidligere opptjente pensjonspoeng. Det simuleres endringer i disse kjennetegnene år for år for hver enkelt person i utvalget ved hjelp av overgangssannsynligheter mellom de ulike tilstandene som er modellert. Nå personer i modellen når pensjonsalder, kan pensjonen deres beregnes på grunnlag av den fullstendige poengopptjeningen gjennom yrkesaktiv alder.

5.1 Simuleringene

5.1.1 Demografiske forhold

Simuleringen av *husholdninger* omfatter pardannelse, ekteskap, barns flytting hjemmefra og institusjonsopphold for eldre. I basisåret inngår, foruten enslige, par som enten er gift med hverandre eller har felles barn. Det trekkes tilfeldig noen par i tillegg som representerer barnløse samboere. Innen aldersgrensen for alderspensjon vil de fleste samboerforhold

enten være oppløst eller formalisert ved ekteskap. Koblingen av par i simuleringen skjer kun på grunnlag av alder for de to partnerne, og vi mister mulig samvariasjon mellom ektefellers inntekter. For personer født før 1950, vil imidlertid valget av ektefelle i stor grad være gitt ved faktiske opplysninger i 1993. Sannsynligheten for å inngå et parforhold er forhøyet for enslige ugifte mødre.

Det skilles ikke i resultattabellene mellom ekteskap og samboerskap, men de to typene par modelleres hver for seg. I pensjonistenes aldersgrupper er det omtrent 5 prosent samboerpar.

Simuleringen av *fødsler* avhenger kun av kvinnens alder, antall barn og yngste barns alder, anslag for fruktbarhet er fra 1989. Fruktbarhetsmønstrene er endret etter dette, blant annet med en tilbakegang av to-barns familiene til fordel for alle de andre barnetallene. Modellen overestimerer altså tallet på to-barnsfamilier noe.

I simuleringen av *dødelighet* ligger det inne forskjeller i dødelighet etter uførhet, utdanningsnivå og samlivsstatus. Disse variablene betyr en del, og spesielt vil uførhet, lavt utdanningsnivå og å være enslig gi økt dødelighet.

Enker og enkemenn er koblet mot sine tidligere ektefeller bare for dem som ble enker/enkemenn etter 1985, eller har felles barn som har vært bosatt i Norge etter 1964. Modellen mangler data for å bøte på dette. Det mangler altså koblinger for en del enker i basisåret, og disse enkene blir stående uten noen form for arv av pensjonsrettigheter. Den svake koblingen kan forklare at modellen har for mange minstepensjonister i 1993, og tallet ligger fortsatt kanskje noe for høyt i år 2000, mens det fra år 2020 nok er uten merkbar betydning.

5.1.2 Utdanning og yrkesaktivitet

Den enkeltes *utdanning* modelleres ut fra kjønn, alder og tidligere utdanning. Modellen fanger ikke opp virkningene av for eksempler fødsler og jobb på skolegang, og utdanning virker heller ikke tilbake på fødsler/familiedanning/oppløsning. Derimot er utdanning en viktig forklaringsvariabel for yrkesdeltaking, uførerisiko og til en viss grad førtidspensjonering. For personer født før 1960 vil utdanningsnivået i stor grad være gitt ved de faktiske opplysningene i 1993.

Attføring er en egen status, og en del yrkesaktive går til attføring/yrkespassivitet og så til *uførepensjon*, en del direkte til uførepensjonering. Det er også en del uføre som ikke har vært i jobb forut for pensjoneringen.

Det er lagt inn at skilsmisse øker risikoen for uførepensjonering, mest for kvinner.

Arbeidsstyrken og utførte årsverk fremskrives ved å ta antall personer i befolkningen etter kjønn, alder, ekteskapelig status, for kvinner barnetall og yngste barn's alder, om man studerer, utdanningsnivå og om man er pensjonist, for deretter å gange denne befolkningsmatrisen med yrkesprosjenter og arbeidstider.

5.1.3 Inntekter

Årlig *arbeidsinntekt* simuleres i to trinn. Først trekker modellen om hver enkelt person jobber, og dette avhenger av om man jobbet året før, kjønn, alder, ekteskapelig status, for kvinner barnetall og yngste barns alder, om man studerer, utdanningsnivå, om man er pensjonist og om man har vært stabilt inne i arbeidsmarkedet de siste årene. For de som jobber simuleres en arbeidsinntekt bestående av to deler. Første del er en «strukturdel» som er en lineær regresjon av Log-inntekt mot de samme forklaringsvariablene som over. Andre del er et restledd som består av en fast del og en tilfeldig del, og begge to er beregnet på individuelt grunnlag.

MOSART simulerer altså inntekten med utgangspunkt i strømmen inn i og ut av arbeidsmarkedet knyttet til utdanning, barn og pensjonering. Videre fanger modellen opp variasjoner i inntektsnivå knyttet til de samme begivenhetene og at hver enkelt person typisk har et systematisk avvik i inntektsnivå og årlige variasjoner i inntekt. Simuleres modellen med de yrkesprosjentene etter kjønn som var i perioden 1967-1993, vil modellen langt på vei reprodusere fordelingen av arbeidsinntekt i samme periode, både mellom personer og over livsløpet. Videre vil modellen i betydelig grad fange opp faktiske særtrekk ved yrkeshistorien for hver enkelt person født før 1950, både med hensyn til nivå og årlige variasjoner.

Modellen gir dermed en relativt robust prognose på *pensjonsopptjeningen* for kohorter født før 1950. Personer født etter 1970 vil få bestemt hele sin inntektsprofil av simuleringsmodellen, men en økning i utdanningsnivået helt fram til i dag gjør at yrkesdeltakingen øker helt fram til 1980-kohortene for kvinner.

Diskusjonen nedenfor er begrenset til bare å omfatte alderspensjonister. Modellen kan også gi prognoser for uførepensjonister og etterlattepensjonister, men da måtte flere forutsetninger trekkes inn i diskusjonen, uten at det nødvendigvis ville gi mer innsikt i utviklingen i trygden.

5.2 Forutsetninger i fremskrivningen

5.2.1 Demografiske forhold

Befolkningsforutsetningene er som mellomalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsprognoser fra 1996. Det er forutsatt at levealderen øker med 4-5 år mot år 2050. Samlet fruktbarhetstall er satt til 1,9. Forutsetninger om samlivsmønstre, ekteskap og barns utflytting er omtrent som i utgangsåret.

Nettoinnvandringen er satt til 7 000 personer per år. Innvandrere er definert som personer som har flyttet til Norge etter at de er født; gruppen inneholder dermed både de som er født i utlandet og tilbakeflyttede nordmenn. Kjennetegnet innvandrere vil ha begrenset gyldighet også fordi modellen simulerer nettoinnvandring, ikke brutto inn- og utvandring.

5.2.2 Yrkesfrekvens og inntektsopptjening

Anslag for studietilbøyelighet er fra 1997. Yrkesprosjenter og arbeidstider er som i 1997.

Det er forutsatt en gjennomsnittlig avgangsalder fra arbeidslivet på 62 år fra 1998. Tilgangen av uføre er som i 1997, og dette er ganske høyt, historisk sett. Uttak av avtalefestet pensjon er satt slik at modellen treffer nivået i 1997 (13 000 personer).

Priser og lønner er satt til 1997-nivå.

5.2.3 Forutsetninger om folketrygden

I de beregningene som redegjøres for i kapittel 7 er det forutsatt at grunnbeløpet reguleres i takt med lønnsutviklingen fra 1997. Grunnbeløpet dette året var 42 000 kroner. Særtillleggssatsene er som fra 1.mai 1998, og de blir senere ikke endret. Særtillegget er for enslige 79,33 prosent, for pensjonistektepar 74 prosent og for forsørger 158,66 prosent av grunnbeløpet.

I kapittel 6 er betydningen av disse forutsetningene belyst ved hjelp av et alternativ der grunnbeløpet underreguleres og særtillleggssatsen overreguleres.

5.3 Prognosene avspeiler ulike stadier i trygden

Ved studier av prognoser for folketrygdens fremtid, kan man se at hovedtrekkene i utviklingen går gjennom ulike stadier. Disse henger sammen med 1) folketrygdens regelverk, 2) endringer i kvinners yrkesfrekvens, og 3) selve modelloppbyggingen.

Opptappingen av tilleggspensjonene er her en viktig faktor. Opptjeningen av pensjonspoeng startet i 1967, og da det kreves 40 poengår for å få full tilleggspensjon, vil det først i 2007 finnes alderspensjonister med full opptjeningstid. Pensjonistkull etter dette kan også få høyere pensjon fordi de vil ha flere poengår som inngår i besteårsregelen. Frem til 2020 vil det være en vekst i de årlige utgiftene til tilleggspensjon, fordi hvert nye pensjonistkull har større grad av full opptjening enn de forrige. På grunn av overkompensasjonsregelen – at det kreves mindre enn 40 års opptjening for kull født før 1937 – er det meste av denne veksten lagt bak oss nå. I årene som følger vil utgiftene vokse videre fordi kull med full opptjening etter hvert fortrenger eldre kull med kortere opptjening. I 2020 vil de fleste alderspensjonistene ha full opptjening, (men først i 2035 vil alle alderspensjonister være født så sent i historien at de har hatt mulighet til full opptjening av pensjonsrettigheter) og vi kan si at oppbyggingen av tilleggspensjonene er ferdig, og veksten i folketrygdens utgifter til tilleggspensjon vil ha stagnert.

For kvinner gjelder i tillegg at det foregår et generasjonsskifte i den perioden vi studerer. De yngre kullene vil ha høyere yrkesfrekvens, høyere inntekter, og dermed høyere tilleggspensjon enn de eldre. Denne utviklingen har vi ennå ikke sett enden på. Om kvinners yrkesfrekvens noen gang kommer opp på samme nivå som menns, er usikkert.

Endelig vil selve modellen MOSART gå mot likevekttilstand, der det bare er modellens forutsetninger som styrer utviklingen, og datagrunnlaget som er lagt inn i basisåret (for eksempel faktiske opptjente pensjonspoeng) er blitt historie. Dette skjer omkring år 2050, og prognoser etter dette året er av mindre interesse.

Når det gjelder prognoser for fordelingen av tilleggspensjoner, vil anslagene for perioden frem til 2020 være av vesentlig bedre kvalitet enn senere år. Dette skyldes at en stor del av poengopptjeningen for de kullene som blir pensjonister før 2020, har allerede funnet sted og ligger inne datagrunnlaget for MOSART. For disse årene dreier det seg altså ikke så meget om simulering av fremtiden, men om at modellen har tatt i bruk eksisterende opplysninger om allerede opptjente pensjonsrettigheter. Dette vil også i stor grad gjelde for opplysninger om utdanning og parforhold.

Simuleringen av framtidige kjennetegn vil være bestemt av hva ett utvalg av dagens befolkning gjør og i hvilken grad modellen gir en relevant beskrivelse av disse sammenhengene. For befolkningen sett under ett er simuleringsresultatene sammenlignet med historiske tall, og modellen

gir relevant informasjon om utviklingen framover gitt at yrkesdeltaking, fruktbarhet mv holder seg på dagens nivå. Imidlertid vil minstepensjonister være en marginal gruppe med personer med ingen eller spesielt lav yrkesdeltaking, spesielt i framtiden. Simuleringsresultatene knyttet til minstepensjon vil derfor være spesielt usikre, men modellen gir trolig en pekepinn om størrelsen på andelene med minstepensjon.

6 Hvordan vil minstepensjonen bli regulert i fremtiden?

Vi har sett at tallet på minstepensjonister avhenger kritisk av størrelsen på særtillegget. Prognoser for minstepensjonistene er følsomme for hvordan særtillegget reguleres. Prognoser for minstepensjonister er også følsomme for grunnbeløpsreguleringer, fordi dette får betydning for tilleggspensjonenes størrelse.

Fredriksen (1998b) demonstrerer klargjørende ved ulike prognoser hvor stor betydning reguleringen av pensjonene får for tallet på minstepensjonister. Prognosene er basert på modellen MOSART, som er beskrevet nærmere ovenfor. Jeg skal her referere noe bearbejdede tall fra Fredriksens artikkel (se tabell 6.1) for å illustrere hvor følsomme anslagene er for selve regelverket.

Modellen er kjørt for to alternative prinsipper for grunnbeløps- og særtilleggsreguleringer. *Alternativ A* forutsetter at grunnbeløpet følger lønnsveksten og at særtillegget holdes uendret. Utviklingen avspeiler demografiske forhold og en «modning» av systemet. Dette alternativet er i tråd med folketrygdens opprinnelige intensjoner. I *alternativ B* underreguleres grunnbeløpet årlig med 0,75 prosent i forhold til lønn, men samtidig justeres særtillegget slik at minstepensjonen følger lønnsutviklingen. Dette alternativet ligner på den utviklingen som har vært de siste 20 årene.

Beregningene her omfatter uføre-, alders- etterlatte-, AFP-pensjonister og attføringsklienter under ett. Da det på lang sikt forventes å være klart større andel minstepensjonister blant uførepensjonister/attføringsklienter enn blant alderspensjonister, ligger andelene med minstepensjon i denne tabellen noe over de som omtales i neste kapittel, som gjelder alderspensjonistene alene.

Tabell 6.1 Prosent av pensjonistene som har minstepensjon. MOSART-prognoser

År	Alternativ A		Alternativ B	
	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
2000	12	51	13	53
2010	7	34	9	44
2020	4	23	8	38
2030	4	16	10	36
2040	5	10	14	38

Kilde: Fredriksen (1998b)

Alternativ A går mot en "normaltilstand". For menn nås denne innen 2020. Da er alle mannlige minstepensjonister fra folketrygdens oppbygging døde, og bare årskull med full opptjeningsperiode fyller pensjonistenes rekke. Det vil være et lite tilslag av menn, ca. 5 prosent av årskullene, som er uten eller med svært lav inntekts- og poengopptjening. Det samme vil omsider skje for kvinner, men ikke innen den tidshorizonten som tabellen dekker. Fremdeles rekrutteres generasjoner kvinner med lavere yrkesfrekvens enn menn til pensjonistene.

Alternativ B viser hvordan et økende nivå for minstepensjon automatisk drar med seg større rekruttering av minstepensjonister. Hele økningen i prosenttallet i forhold til alternativ A dreier seg om pensjonister som har hatt småinntekter, men som likevel kommer under grensen for minstepensjon. Etter hvert vil disse inntektene ikke være så rent små heller.

Under alternativ B vil andelen menn som er minstepensjonister øke igjen etter en stabilisering rundt år 2020. Da er tilleggspensjonen fullt utbygd, og en økning i særtillegget vil føre til økt antall minstepensjonister. For kvinner vil utviklingen i retning av høyere opptjent pensjon bli bremsert av veksten i særtillegget. Dette fører til at i 2040 er nesten fire av ti kvinnelige pensjonister minstepensjonister, de fleste med en del tilleggspensjon.

Kombinasjonen av underregulering av grunnbeløpet og overregulering av særtilleggssatsen er kanskje nødvendig for å klare folketrygdens fremtidige forpliktelser samtidig som den synlige, og politisk nødvendige, oppjusteringen av minstepensjonen fortsetter.

7 Fremtidens minstepensjonister

Utviklingen i folketrygdens pensjoner er meget følsom for endringer i inntekter og regelverket, som vist i tabell 6.1. Hva som skjer med sysselsetting, familiemønster og barnefødsler, får også betydning for hvem som er fremtidens minstepensjonister. Mange av disse variablene lar seg simulere i MOSART, og jeg har fått kjørt ut tabeller fra disse prognosene for å se hvordan fremtidens minstepensjonister fordeler seg på kjønn, alder, sivilstand og tidligere arbeidsinntekt. Disse beregningene er gjort under en forutsetning om at pensjonene reguleres etter prinsipp A, det vil si at grunnbeløpet følger lønnsveksten og særtillegget holdes uendret. Dette tilsvarer en slags «modning» av pensjonssystemet etter hvert som alle alderspensjonister tilhører kull med full opptjeningstid og kvinners yrkesdeltakelse øker, og der den stabile fordelingen av arbeidsinntekter til slutt vil avspeiles i en stabil fordeling av pensjoner.

7.1 Fordeling av alderspensjonister etter pensjonsstatus

Tabell 7.1 viser hovedtrekkene i sammensetningen av pensjonistgruppene frem til tilleggspensjonssystemet nærmer seg «modent» i 2030. Mens tallet på alderspensjonister totalt er omtrent konstant frem til 2010, vokser det deretter som kjent sterkt når de store fødselskullene fra etterkrigstiden når pensjonsalder. Tallet er nesten fordoblet ved 2040, til over en million pensjonister. Andelen med minstepensjon faller fra 45 til 5 prosent gjennom perioden. Jeg vil her bruke betegnelsen «tilleggspensjonist» for pensjonister som har tilleggspensjon større enn særtillegget, det vil si har større pensjon enn minstepensjonen. Tilleggspensjonistene utgjør over 90 prosent av alderspensjonistene fra 2030.

Tabell 7.1 Fremtidens alderspensjonister, etter om de blir minstepensjonister eller ikke. Antall pensjonister og prosent.

År	2000	2010	2020	2030	2040
Antall alderspensjonister	561 600	571 800	745 700	904 400	1 023 600
- herav minstepensjonister	216 600	141 600	105 200	77 100	47 300
Alle pensjonister	100,0	100,0	10,0	100,0	100,0
- tilleggspensjonist	61,4	75,2	85,9	91,5	95,4
- minstepensjonist	38,6	24,8	14,1	8,5	4,6

Tabell 7.2 Minstepensjonister etter kjønn. Prosent

År	2000	2010	2020	2030	2040
Minstepensjonister	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Menn	12,6	11,5	10,8	14,4	21,1
Kvinner	87,5	88,5	89,2	85,6	78,8

Mens kvinner er i stor majoritet blant minstepensjonistene i dag, vil andelen menn øke noe mot slutten av prognoseperioden, når opptrappingen av kvinners tilleggspensjoner som følge av økt yrkesaktivitet på slutten av 1900-tallet, flater ut.

De økonomiske levekårene som minstepensjonister har, vil være avhengige av om de er alene i husholdningen, og om den de eventuelt lever sammen med har arbeidsinntekt, tilleggspensjon eller minstepensjon. Vi ser i tabell 7.3 at i dag er noe under halvparten av minstepensjonistene gift eller samboende, de fleste av disse har ektefelle/samboer med tilleggspensjon. Ved 2020 vil denne typen minstepensjonister utgjøre den største gruppen, for så å falle til omtrent samme andel som i dag.

Det er et mindretall av minstepensjonistene som er gift/samboende med en yrkesaktiv, og dette vil ikke endre seg vesentlig i fremtiden. Minstepensjonistparene, altså par der begge er minstepensjonister, utgjør også en liten gruppe, og snart vil under én prosent av alle pensjonister være i denne kategorien.

Tabell 7.3 Minstepensjonister etter husholdstype og ektefelle/samboers pensjonsstatus. Prosent

År	2000	2010	2020	2030	2040
Minstepensjonister	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- enslig	51,7	43,1	34,8	42,7	52,6
- gift/samboer med yrkesaktiv	3,1	3,6	5,8	5,1	4,9
- gift/samboer med tilleggspensjonist	37,0	47,2	52,1	46,6	37,4
- gift/samboer med minstepensjonist	8,2	6,1	4,3	5,7	5,1

Mens noe over halvparten av minstepensjonistene er enslige ved århundreskiftet, faller denne andelen frem til 2020, og minstepensjonister gift/samboende med tilleggspensjonist blir den største gruppen. Senere blir de enslige minstepensjonistene mer dominerende igjen. Denne utviklingen henger sammen med den ulike utviklingen for menn og kvinner som vi så ovenfor. I dag

er mange minstepensjonister enker med liten opptjening. Når gifte kvinner etter hvert får egen tilleggspensjon, vil de utgjøre en synkende del av minstepensjonistene. Minstepensjonistene vil i større grad bli rekruttert fra spesielle grupper: ugifte/enslige menn (som har lavere inntekter enn gifte) og skilte kvinner.

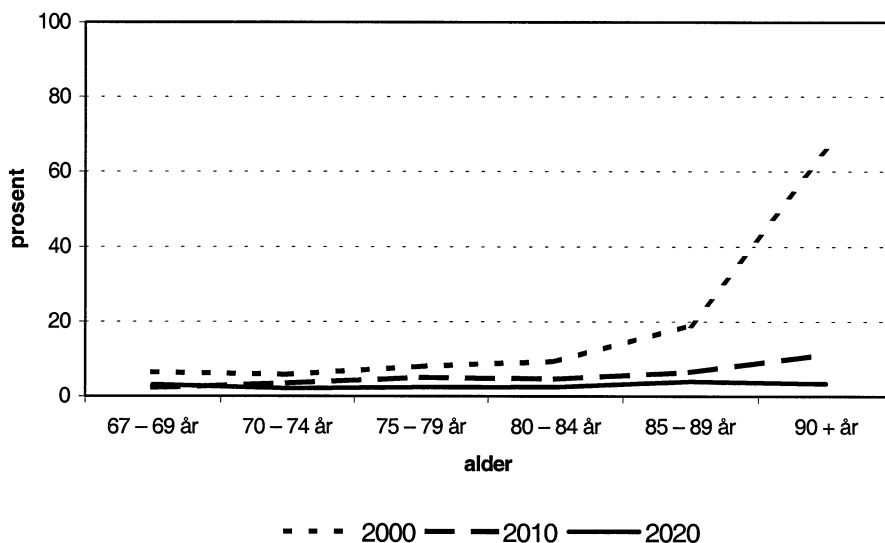
7.2 Alder, kjønn, sivilstand og barn

Her skal vi studere hvilke aldersgrupper av alderspensjonister som har det største innslaget av fremtidens minstepensjonister. Vi skal også se på hvordan familietilknytning – sivilstand og barn – har påvirket andelen av minstepensjonister. Fordelingene er ulike for kvinner og menn.

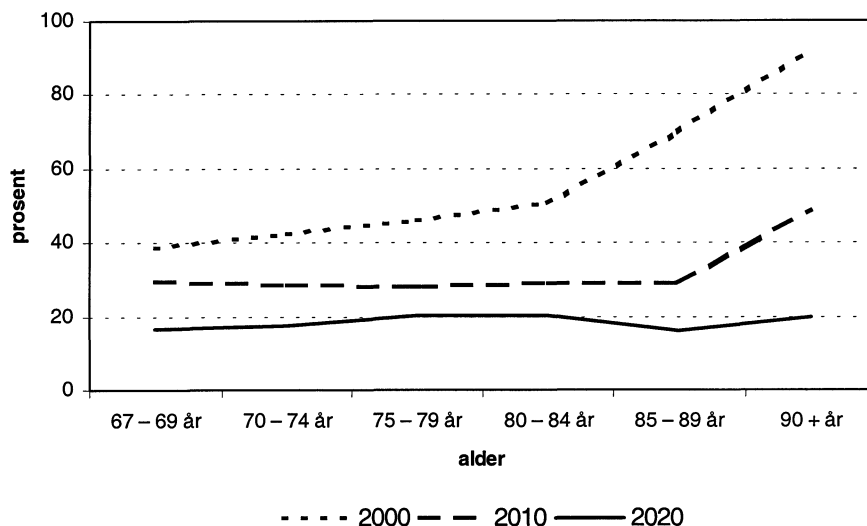
7.2.1 Etter alder

For det enkelte prognoseår vil gruppen alderspensjonister være sammensatt av pensjonister på ulike alderstrinn, født ved ulike tidspunkter i historien. De som er eldst av pensjonistene i dag, ble født tidlig på 1900-tallet; de hadde ingen opptjening av tilleggspensjon og endte alle som minstepensjonister. Senere alderskull har økende tilleggspensjon – frem til kullene som blir pensjonister omtrent ved år 2010, når tilleggspensjonen er fullt oppbygget.

Figur 7.1 Andel menn som blir minstepensjonister etter alder, ulike prognoseår



Figur 7.2 Andel kvinner som blir minstepensjonister etter alder, ulike prognoseår



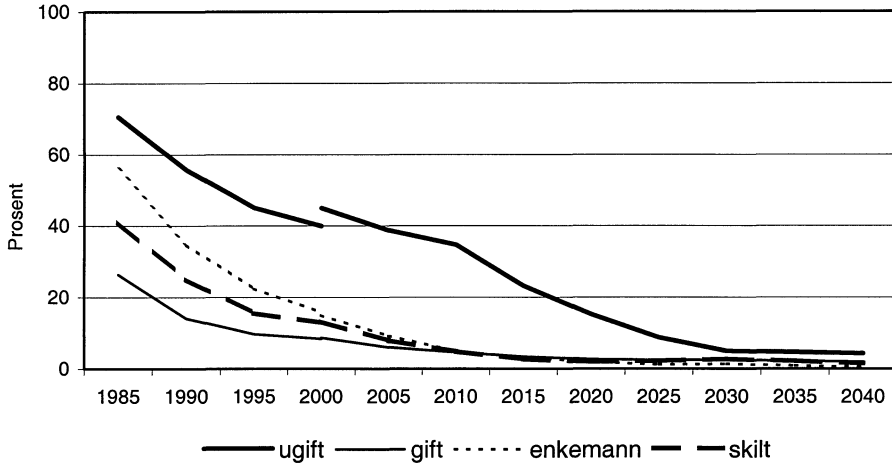
Figurene 7.1 og 7.2 illustrerer hvordan minstepensjonistene fra trygdens første år vil dø ut. Både for menn og kvinner finner vi i dag økende andel minstepensjonister med økende alder. Denne effekten er nærmest borte i 2020. Da vil minstepensjonen være et resultat av lave inntekter alene, ikke av kort opptjeningsstid. Vi ser at for menn ligger andelen med så liten pensjonsopptjening på rundt 5 prosent, for kvinner i underkant av 20.

7.2.2 Kjønn og sivilstand

Som vi så av figurene 3.1 og 3.2, er det i økende grad *ugifte* menn og *gifte og skilte* kvinner som utgjør majoriteten av minstepensjonister. Denne utviklingen vil forsette. Figur 7.3 og 7.4 viser andelen av *ugifte, gifte, skilte* og *enkemenn/enker* alderspensjonister som er/blir minstepensjonister. Tabellen er satt sammen av historiske tall frem til 2000 og modellens beregninger for fremtiden. I tillegg til å vise forskjeller mellom kjønn og sivilstand, gir den altså et inntrykk av hvor godt modellresultatene føyer seg til den løpende utviklingen.

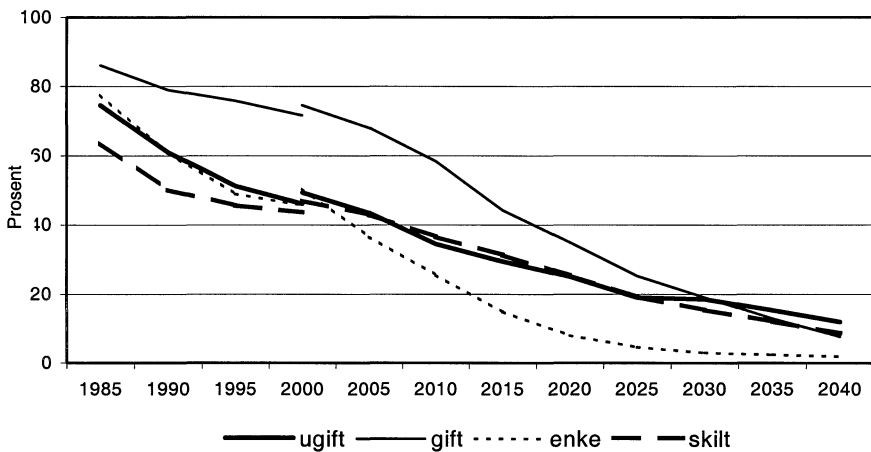
Tallene avspeiler selvfølgelig modellens forutsetninger om familiedannelse og -oppløsning, anslag for sysselsetting og inntektsnivå. Hvor godt prognosen vil treffe, avhenger av om forutsetningene som er lagt inn, stemmer med den faktiske utvikling. Basisåret for beregningene er som nevnt 1993, mens de fleste parametre er beregnet ut fra nivåene i 1997. Min vurdering er at prognosene for 2000 har truffet godt, særlig for menn. Modellen synes å overvurdere tallet på minstepensjonister blant kvinner noe.

Figur 7.3 Menn. Andel som er minstepensjonister, etter sivilstand



Den fete heltrukne linjen i figurene viser andelen av de ugifte (i betydningen: har aldri vært gift) som har vært og vil være minstepensjonister. For menn er denne andelen for de ugifte betydelig høyere enn for gifte, skilte og enkemenn. At skilte og enkemenn ikke skiller seg meget fra gifte i prognosene er ikke overraskende, de har alle vært gifte i store deler av opptjeningstiden, og kan forventes i modellen å ha hatt omtrent like inntektsforhold. Statistikken viser likevel at hittil har andelen minstepensjonister vært høyere for både skilte og enkemenn. For skilte kan dette skyldes seleksjonseffekter, for enkemenn skyldes det at disse i gjennomsnitt er eldre enn andre pensjonister.

Figur 7.4 Kvinner. Andel som er minstepensjonister, etter sivilstand



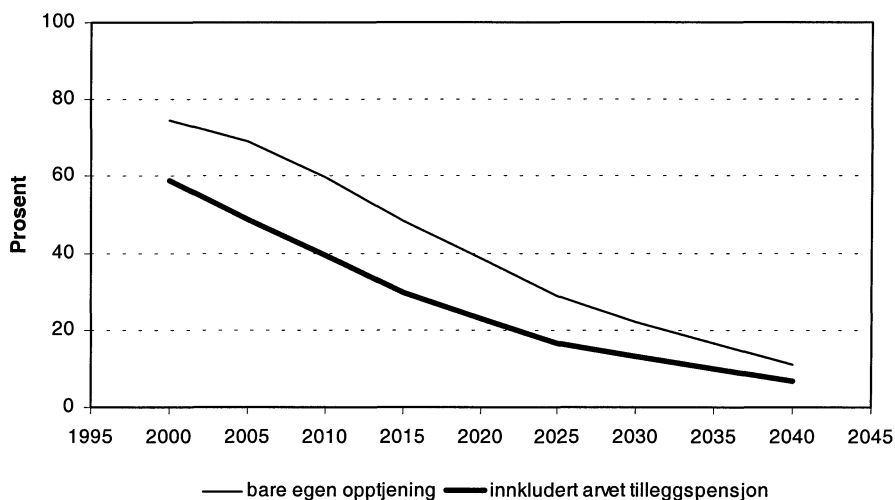
De ugifte i figur 7.4 er kvinner som har vært selvforsørgende, eller trygdet, i yrkesaktiv alder, og deres tilleggspensjon avspeiler deres arbeidsinntekt. De skilte har omtrent samme andel minstepensjonister som de ugifte, og lavere enn de gifte. Mange skilte i generasjoner der det var vanlig for gifte å være forsørget av ektemannen, har måttet ut i arbeid etter skilsmissen og har derved tjent opp mer pensjonspoeng enn de som forble gift.

Både gifte kvinner og enker atskiller seg fra de ugifte. For gifte kvinner vil et annet forsørgingsmønster – lavere yrkesfrekvens, større deltidsandel, og dermed lavere inntekter enn de ugifte – gi betydelig lavere pensjoner i lang tid fremover. Først i 2030 er andelen minstepensjonister kommet ned på samme nivå som for ugifte (og skilte), først da forutsetter modellen at de siste fødselskullene som var heldags husmødre i yrkesaktiv alder, er borte. For en kvinne har det å være gift gitt den største risiko for å bli minstepensjonist. Gifte minstepensjonister har en ektefelle med en eller annen form for inntekt; de aller fleste er gift med menn med tilleggspensjon.

Når mennene dør, fortsetter ikke disse kvinnene som minstepensjonister. Ordningen med arv av tilleggspensjon har stor betydning for enkene. Fallet i andelen av enker med minstepensjon følger utviklingen i andelen minstepensjonister blant menn; når tilleggspensjonene er fullt utbygget, er enkenes tilleggspensjoner også det, uavhengig av at kvinners egen yrkesaktivitet fremdeles ligger under menns.

At arv av tilleggspensjon innebærer et vesentlig tilskudd til kvinnelige pensjonisters pensjonsnivå, ble påvist i Fredriksen og Koren (1993). I figur 7.5 vises hvor viktig bidraget fra arvet pensjon er for å komme over minstepensjonsnivå. Den tynne linjen viser hvor stor andel av kvinnelige alderspensjonister som ville ha hatt minstepensjon dersom tilleggspensjonen bare hadde vært basert på kvinnens egen opptjening, den fete linjen viser hvor stor andelen er når arv av tilleggspensjon er medregnet – altså slik regelverket er i dag. Eksempelvis ville hele 52 prosent av kvinnene vært minstepensjonister i 2010 om bare deres egen opptjening skulle telle; med arvet pensjon blir «bare» 30 prosent minstepensjonister dette året.

Figur 7.5 Andel kvinner som er minstepensjonister, etter egen/arvet opptjening

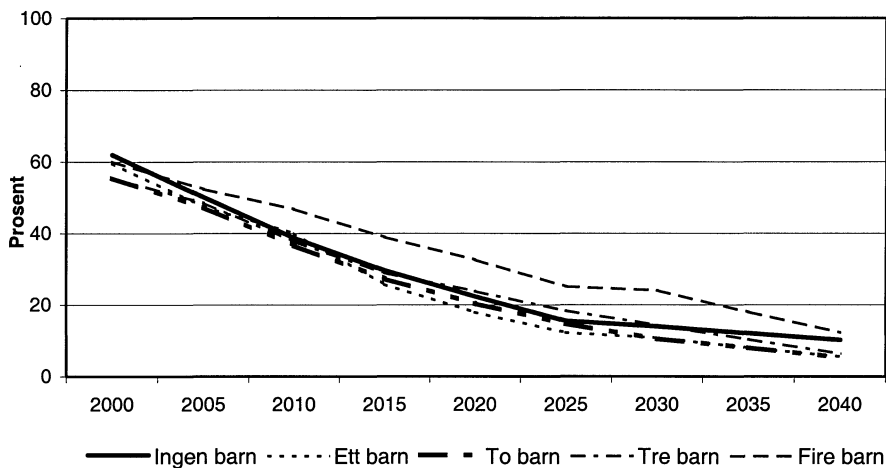


Sammenlignes skilte kvinner med enker i figur 7,4, ser vi hvilket tap av pensjonsinntekter en skilsmisse kan føre til. Når eldre kvinner blir alene, er det av vesentlig betydning for dem om de har rett til noen andel av ektefellens pensjonsopptjening. Blant alderspensjonister i 2020 vil for eksempel 5 prosent av enkene, men hele 22 prosent av de skilte kvinnene, være minstepensjonister.

7.2.3 Betydningen av å ha hatt barn

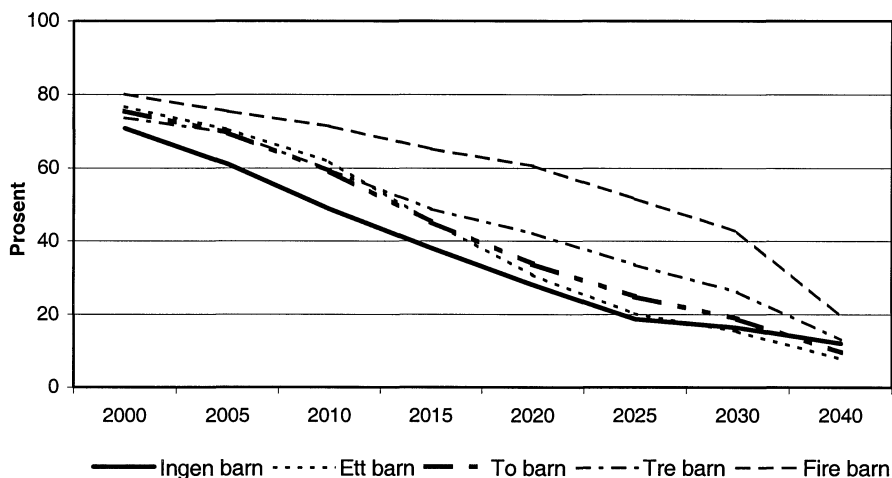
For kvinner kan omsorg for barn føre til lavere yrkesfrekvens, kortere arbeidsdag og lavere inntekter. Rett til omsorgspoeng – foreldre kan siden 1992 få tre pensjonspoeng årlig når de har omsorg for barn under syv år – kan bøte noe på dette. Vi har studert om andelen minstepensjonister er større for kvinner som har hatt barn enn for andre kvinner, se figur 7.6. Også her må jeg minne om at forutsetningene i modellen er forenklinger, og på lang sikt illustrerer slike beregninger mer egenskaper ved dagens befolkning og måten disse er modellert på, enn hva den faktiske utviklingen vil bli.

Figur 7.6 Andel minstepensjonister blant kvinner, etter barnetall



Det ser ikke ut til at barneomsorg gir særlig økt risiko for å bli minstepensjonist. Riktignok øker andelen noe med antallet barn, og for kvinner som har mange barn i yrkesaktiv alder vil det slå ut på andelen med minstepensjonister i pensjonsalder. Sammenlignet med barnløse kvinner, derimot, står ikke mødrene svakt. De fleste kvinner som har barn er yrkesaktive både før og etter småbarnsperioden, og omsorgspoengene skjærmer mot tap av poengår. I tillegg kommer at mange av kvinnene som har hatt barn, er enker når de kommer i pensjonsalder, og at de nyter godt av arv av tilleggspensjon.

Figur 7.7 Andel minstepensjonister blant kvinner, etter barnetall, uten arv av tilleggspensjon

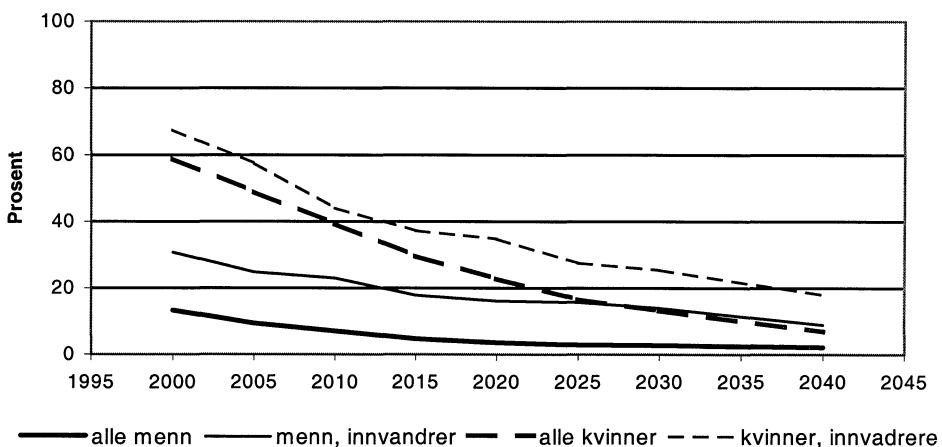


I figur 7.7 ser vi hvor stor andel av mødre som hadde vært minstepensjonister om det ikke var slik at gifte kunne arve ektefelles tilleggspensjon. I dette hypotetiske tilfellet blir det betydelig større andel minstepensjonister enn ved dagens regler. Arv av tilleggspensjon mellom ektefeller bidrar ikke bare til å heve kvinnelige alderspensjonisters pensjoner, ordningen bidrar også til å redusere kostnadene ved barn, slik disse kostnadene kan slå ut i form av redusert poengopptjening og pensjon.

7.3 Minstepensjonister i befolkningsgrupper med ulike kjennetegn

7.3.1 Andel av minstepensjonistene som har innvandrerbakgrunn
 MOSART har en enkel modellering av innvandring hvor det hvert år legges til et antall «netto-innvandrere», hvor blant annet utdanning settes til uoppgitt. Gruppen av personer med uoppgitt utdanning i basisåret vil i hovedsak omfatte personer som nylig har innvandret, i tillegg til eldre innvandrere som ikke har oppgitt sin utdanning gjennom Folke- og bolig-tellingen i 1980 og senere intervjuundersøkelser, samt en del nordmenn som aldri har fullført grunnskole. Denne gruppen har lavere yrkesdeltaking, lavere inntekt og høyere risiko for uførhet enn gjennomsnittsbefolkningen. I simuleringen vil derfor «netto-innvandrerne» i noe større grad falle utenfor arbeidsmarkedet enn det gjennomsnittsbefolkningen vil.

Figur 7.8 Andel av pensjonister som har minstepensjon med og uten innvandrerbakgrunn



Med disse forbehold i mente kan vi se av figur 7.8 hvordan innvandrere er overrepresentert blant minstepensjonister. Særlig gjelder dette kvinner. At vi finner høye andeler hos innvandrere er ikke overraskende, tatt i betraktning at mange av dem ikke har hatt full trygdetid/opptjeningstid og Norge, og en del har lav utdanning og derved lavere inntekt enn gjennomsnittet.

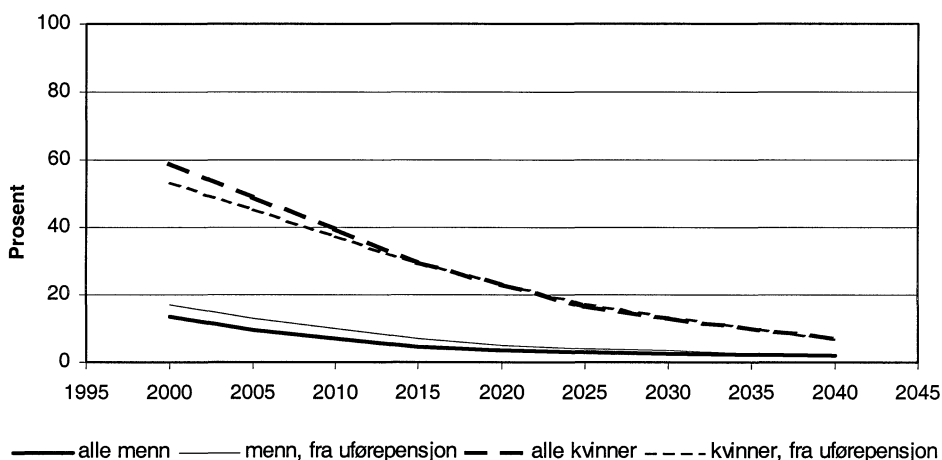
Brytes resultatene opp på de enkelte fødselskullene (ikke vist her), er det én gruppe innvandrere som skiller seg ut. For kvinner født før krigen er andelen minstepensjonister lavere enn for tilsvarende ikke-innvandrere. De eldre kvinnelige innvandrerne er en liten og spesiell gruppe, der mange har høy utdanning og yrkestilknytning, noe som gir dem høyere pensjoner enn de «norske».

Forskjellen mellom innvandrere og folk født i Norge forventes å falle kraftig i fremtiden. Etter 2025 er andelen av innvandrere menn som er minstepensjonister omtrent lik, kanskje i underkant, av andelen hos kvinner sett under ett.

7.3.2 Alderspensjonister med uførebakgrunn

De fleste alderspensjonister pensjoneres fra yrkesaktivitet. En økende andel er allerede uførepensjonister når de når pensjonsalder. Vi har sett på om denne gruppen pensjonister har en annen fordeling på pensjonen enn de som aldri har vært uførepensjonister. De som blir uføre har gjennomgående svakere yrkesdeltaking og lavere inntekt enn andre, men MOSART fanger bare delvis opp denne effekten gjennom utdanningsvariabelen. Det kan derfor være grunn til å vente en noe sterkere sammenheng mellom uførhet og minstepensjon enn i simuleringen.

Figur 7.9 Andel av alderspensjonistene som har minstepensjon med uførebakgrunn



Figur 7.9 peker ikke på noen særlig forskjell mellom de to gruppene. Noe større andel menn med uførepensjon ender som minstepensjonister. Det er som forventet at de som er yrkesaktive helt til pensjonsalder gjennomgående har noe høyere yrkesinntekter enn andre.

Et annet moment som trekker i samme retning, er at sluttpoengtallet fastsettes i forhold til pensjonspoengene frem til pensjoneringsåret – enten det gjelder uførepensjon eller alderspensjon. Når grunnbeløpet underreguleres år for år, vil en typisk poengrekke for de yrkesaktive øke over tid selv om inntektene er konstante. Hvis det foregår en slik underregulering i årene som går mellom uførepensjonering og alderspensjonering, vil de uførepensjonerte gå glipp av denne oppblåsningen av sluttpoengtallet.

For kvinner, i motsetning til menn, er andelen minstepensjonister lavere for dem som kommer fra uførepensjon enn for andre. Dette henger sammen med at det i større grad er yrkesaktive kvinner enn husmødre som får uførepensjon. Denne effekten vil ventelig forsvinne når størsteparten av kvinnelige alderspensjonister har vært i inntektsgivende arbeid i yrkesaktiv alder.

Summary

This report gives an account of some traits of the old-age pension of the Norwegian Social Insurance Scheme, the minimum pension, and the pensioners that receive minimum pension. The old-age pension system consists of a basic pension for everyone plus a supplementary pension based on earnings in working years. Pensioners who have earned no, or a small, supplementary pension, are entitled to a special supplement. Basic pension plus special supplement add up to the minimum pension. In the report the historic changes in the minimum pension are studied, and projections for the future pensions are presented.

The first years after the pension system had been introduced in 1967 nobody had earned supplementary pension, and all pensioners received the minimum pensions. When cohorts who had earned supplementary pension reached retiring age, men with minimum pensions were found among the oldest. In 1990, 53 percent of male minimum pensioners were 80 years or older.

Soon women were in majority among minimum pensioners. Especially married women, who had stayed at home most of their life caring for children and doing housework, had earned no or little supplementary pension. In 1990, 72 percent of all minimum pensioners were married or widowed women.

The size of the special supplement has been increased several times. As a result, there has been no reduction of the number of married women on minimum pension over the years. Also, an increasing share of the minimum pensioners have a small supplementary pension, this however does not increase their total pension above the minimum. As many as 68 percent of the minimum pensioners received a small supplementary pension plus a reduced special supplement in 2000.

In the future, the number of minimum pensioners will depend crucially on how the basic pensions are upgraded. If pensions are upgraded in accordance with the increase in wages, and the special supplement is kept as today, in 20 years about five percent of men and ten percent of women will receive a minimum pension. If widows were not allowed to inherit supplementary pension from their husbands, this percentage would have been higher. Among the minimum pensioners, there will be an increasing share of unmarried men, and divorced women.

A majority of the minimum pensioners will have earned income and pension points in earlier years, but not sufficient for their supplementary pension to exceed the minimum pension. As a result, the pension system will give low-income groups no incentives for paid work.

Referanser

Fredriksen, Dennis og Charlotte Koren (1993): Kvinnerens forsørgelsesmønster og folketrygden. *Økonomiske analyser*, 8/93, Statistisk sentralbyrå

Fredriksen, Dennis (1998a): *Projections of Population, Education, Labour Supply and Public Pension Benefits - Analyses with the Dynamic Microsimulation Model MOSART*, Sosiale og økonomiske studier 101. Statistisk sentralbyrå.

Fredriksen, Dennis (1998b): Minstepensjon, særtilllegg og regulering av grunnbeløpet. *Økonomiske analyser* 3/98, Statistisk sentralbyrå

Koren, Charlotte (2001): Individ, familie eller husholdning? I Ann-Helén Bay, Bjørn Hvinden og Charlotte Koren (red.): *Virker velferdsstaten?* Høyskoleforlaget

NOU 1984:10 *Trygdefinansiering*

NOU 1990:8 *Regulering av folketrygdens grunnbeløp*

NOU 1998:10 *Fondering av folketrygden?*

NOU 1998:25 *Samboerne og samfunnet*

Rikstrygdeverket, *Trygdestatistisk årbok* (alle årganger fra 1985 til 2001)

St. meld. nr. 35 (1994-99) *Velferdsmeldingen*

St. meld. nr. 50 (1998-99) *Utjanningsmeldinga*

