

Økningen i minstepensjonen. Er pensjonistenes inntekter blitt jevnere fordelt?*

Bjørge Langset og Thor Olav Thoresen

Fra og med 1. mai 1998 ble minstepensjonen hevet med 12 000 kroner per år. Med en inntektsøkning i ytelsene til pensjonister med lave inntekter fra folketrygden, forventes det at inntektsforskjellene mellom pensjonistene reduseres. Fordelingseffekten av dette tiltaket er imidlertid avhengig av flere forhold. Blant annet avhenger det av hvordan minstepensjonistene faktisk plasserer seg i inntektsfordelingen når en tar hensyn til at pensjonister ikke lever av pensjonsutbetalinger fra folketrygden alene, men har inntekter fra kapital, yrkesaktivitet og andre pensjoner/overføringer. Dessuten ble reformen utformet ved en generell økning i grunnbeløpet, som alle pensjonister har fordel av, i tillegg til en økning i særtillegget for minstepensjonistene. I denne artikkelen ser vi derfor nærmere på konsekvensene for inntektsfordelingen av endringene i grunnbeløp og særtillegg av 1. mai 1998. Analysen utføres med basis i pensjons- og inntektsdata på individnivå, beregnet ved modellen LOTTE-TRYGD. Analysen viser at inntektsulikheten blant pensjonistene er redusert som følge av disse endringene.

Innledning

Når minstepensjonene økes med 12 000 kroner på årsbasis, er det rimelig å forvente at inntektsulikheten blant pensjonister reduseres. Men det er i hvert fall tre årsaker til at det er grunn til å se nærmere på hvordan pensjonsøkningene faktisk virker på inntektsfordelingen blant pensjonister:

- For det første ble reformen av 1. mai 1998 utformet ved at økningen på 12 000 kroner kom delvis i form av økning i særtillegg og delvis som økning i folketrygdens grunnbeløp. Mens økningen i særtillegget har en klar lavinntektsprofil, vil alle pensjonister ha fordel av økningen i grunnbeløpet. En enslig minstepensjonist vil motta 12 000 kroner i økt pensjon, mens et ektepar der begge er minstepensjonister får om lag 11 300 kroner hver. Maksimalt kan en tilleggspensjonist få en økning på i overkant av 11 000 kroner som følge av reguleringen i grunnbeløpet. Dette gjelder imidlertid for en tilleggspensjonist med full opptjening og med dagens opptjeningsregler, slik at for de fleste vil økningen være lavere enn dette. De som opplever den minste økningen i pensjonen er tilleggspensjonister som etter reformen ligger helt i grensen av å bli minstepensjonist. For disse vil pensjonsutbetalingene øke med i overkant av 5 000 kroner.

- For det andre har pensjonister andre inntekter, dvs. lønns- og kapitalinntekter og andre pensjonsinntekter/overføringer, som innvirker på minstepensjonistenes faktiske plassering i inntektsfordelingen.
- For det tredje er det viktig å ta hensyn til at pensjonister inngår i familier, slik at det er familienes samlede inntekt som bør danne grunnlaget for inntektssammenlikningene. Dersom pensjonister med lave inntekter er gift med personer med høye inntekter, kan ulikheten i inntektsfordelingen på ekteparsnivå være mindre enn det fordelingene på individnivå viser.

Disse tre momentene tilsier at fordelingseffekten av endringer i grunnbeløp og særtillegg ikke er åpenbar. Vi skal derfor se nærmere på hvordan økningen i pensjonsutbetalingene i 1998 fordeler seg på ulike inntektsnivå, med basis i et empirisk materiale. Siden endringene ble utformet med spesielt henblikk på minstepensjonistene, er det grunn til å vurdere i hvor sterk grad det er alders- og uførepensjonister med lave inntekter som har hatt fordel av disse endringene.¹

Størrelse og fordeling av pensjonsinntekter reiser en hel rekke velferdspolitiske spørsmål. For eksempel er det ikke åpenbart hvor stor forskjell det bør være mellom inntektene til en minstepensjonist og inntektene til en tilleggspensjonist. Bli denne forskjellen liten, vil arbeidstilbudet over livsløpet kunne reduseres, siden pensjonstapet ved å stå utenfor arbeidslivet avtar.² Andre beslutninger, som avveining mellom sparing og forbruk, vil også kunne påvirkes av endringer i pensjonsytelsene. Ut fra et rent fordelingsmessig perspektiv er det heller ikke åpenbart hva som er en

Bjørge Langset, førstekonsulent ved seksjon for offentlig økonomi og personmodeller. E-post: bjorg.langset@ssb.no

Thor Olav Thoresen, forsker ved seksjon for offentlig økonomi og personmodeller. E-post: thor.olav.thoresen@ssb.no

* Vi takker Kirsten Hansen, Charlotte Koren og Rolf Aaberge for kommentarer.

1 Se også diskusjon av den økte støtten til minstepensjonistene i Koren (1999).

2 Se Kornstad (1995) og Hernæs et al. (1998) for analyser av arbeidstilbudseffekter over livsløpet.

"rimelig" forskjell på inntektsnivået til tilleggspensjonister og minstepensjonister.³ Førstnevnte gruppe består av personer som i sin yrkesaktive periode har betalt inn trygdeavgift via beskatningen, mens det blant minstepensjonistene vil være personer som har valgt bort lønnsarbeid til fordel for andre aktiviteter. I tillegg er også avveiningen av pensjonistenes inntektsnivå i forhold til inntektene til den yrkesaktive befolkning svært viktig, siden pensjonene finansieres løpende over statsbudsjettet. Videre vil uførepensjonistenes inntektsnivå være styrt av i hvor sterk grad en skal kompenseres for inntektsbortfall pga. sykdom og ulykker, dvs. hvor god den offentlige sosialforsikringen skal være.

Denne artikkelen tar ikke mål av seg til å diskutere disse eller andre mer normative problemstillinger. Vi skal i stedet stille oss spørsmålet: Hvordan påvirket endringene i grunnbeløp og sært tillegg i 1998 inntektene til pensjonister på ulike inntektsnivå? Det innebærer at vi skal vurdere den umiddelbare, direkte effekten av reformen, og vi ser på hvordan inntektsfordelingen påvirkes uten at det tas hensyn til eventuelle tilpasninger fra individenes side.⁴ Problemstillingen diskuteres ved at vi først ser på hvordan minstepensjonistene plasserer seg i inntektsfordelingen blant pensjonister. Deretter ser vi på hvordan økningen i pensjonene fordeler seg på ulike inntektsnivå.

Modellkonseptet LOTTE (Arneberg et al. 1995) er konstruert for å kunne simulere effekten av denne type endringer. I denne analysen benyttes en spesialversjon av modellen, kalt LOTTE-TRYGD (se beskrivelse av modellen i egen boks). Modellen beregner pensjonsutbetalinger ved alternative regelverk, i tillegg til at den simulerer effekter av ulike skatteregler. Den er basert på data fra Rikstrygdeverket og selvangivelser (Inntekts- og formuesundersøkelsen) på individnivå. Reformen i trygdesystemet kan dermed vurderes i forhold til virkninger på individenes inntekter etter skatt, ved at det er tatt hensyn til samspillet mellom bruttoendringer i trygdeytelser og beskatningen.⁵ Likeledes kan det gis mer eksakte anslag for de faktiske utgiftene til en slik reform, siden det tas hensyn til at en andel av de økte trygdeutbetalingene vil returneres til det offentlige, i form av økte skatteinntekter. Virkninger via andre inntektsavhengige støtteordninger, som for eksempel bostøtte, bringes ikke inn i denne analysen.

En finner minstepensjonister både blant alders-, uføre- og etterlattepensjonister. Denne analysen skal kun fokusere på effektene blant de to førstnevnte gruppene. Det betyr at etterlattepensjonister er tatt ut av pensjonistpopulasjonen. Begrunnelsen er at etterlattepensjonister utgjør en mer sammensatt gruppe pensjonister. Blant annet er det mulig å

være hundre prosent yrkesaktiv og etterlattepensjonist samtidig.

Ifølge våre modellberegninger var det i underkant av 280 000 minstepensjonister før endringene i grunnbeløp og sært tillegg, mens det ifølge offisiell statistikk (jf Rikstrygdeverket, 1998) var om lag 285 000 minstepensjonister blant alders- og uførepensjonistene pr. 31.12.97. Vi beregner at antallet minstepensjonister øker med om lag 47 000 etter 1. mai 1998. Pensjonsutbetalinger fra folketrygden, med fratrukk for økte skatteinntekter beregnes å øke med noe over 5 mrd kroner på årlig basis. Dette beløpet relaterer seg kun til alders- og uførepensjon og uten korrigeringsregler av skattebegrensingsregel. Skattebegrensingsregelens innvirkning på reformen skal vi komme tilbake til nedenfor.

De mer langsiktige effektene av reformen, med hensyn på opptjening og framtidige kostnader, er beskrevet av Fredriksen (1998). For mer generelle diskusjoner av alderspensjonistenes inntektsforhold, se blant annet Dahl (1989), West Pedersen (1998), Statistisk sentralbyrå (1999).

Kort om det norske pensjonssystemet

Alders- og uførepensjon består av grunnpensjon, tilleggspensjon og eventuelt sært tillegg. Grunnpensjonen er avhengig av pensjonistens sivilstatus, men uavhengig av tidligere inntekt. For enslige pensjonister er grunnpensjonen lik folketrygdens grunnbeløp, mens den for andre pensjonister (gifte/samboere) er 3/4 av grunnbeløpet. Folketrygdens grunnbeløp kan betraktes som en måleenhet for pensjonsytelsene, og grunnbeløpet indekseres årlig av Stortinget i forbindelse med trygdeoppjøret på våren.

Tilleggspensjonene er både avhengig av tidligere inntekt og antall poengår pensjonisten har hatt. For en mer utfyllende beskrivelse dagens beregnings- og opptjeningsregler for tilleggspensjon, se Fredriksen (1998). Alders- og uførepensjonister som har opptjent liten eller ingen tilleggspensjon har rett på et sært tillegg, og det er disse pensjonistene som blir definert som minstepensjonister. Særtillegget, som blir fastsatt som en sats av grunnbeløpet, er avhengig av pensjonistens forsørgelsesbyrde, og blir avkortet krone for krone mot eventuell tilleggspensjon.

Sammenlikning av årlige inntekter etter skatt

I det følgende sammenliknes pensjonistenes inntekter ved regler for pensjon før 1. mai 1998 og inntekter som følger av regelverket etter 1. mai. Vi simulerer helårseffekter av de respektive regelverkene. Det betyr at vi ikke gir en fak-

3 Følgende formulering i stortingsproposisjonen etter trygdeoppjøret (St. prp. nr 76, 1997-98), hvor den ekstra støtten til minstepensjonistene er diskutert, er vel ikke uten videre egnet til å berolige tilleggspensjonistene: "Selv om enkelte føler at de får liten nytte av sin opptjente tilleggspensjon, er det viktig å framheve at ingen får mindre og svært mange får noe større pensjon."

4 Alternativt kunne en for eksempel vurdere fordelingseffekter av reformen i et livsløpsperspektiv. Generelt sett, ser det ut til at inntektsfordelingsanalyser med et livsløpsperspektiv modererer ulikhetene mellom personer, se Andersen og Sannarnes (1998), Nelissen (1998).

5 Det tas imidlertid ikke hensyn til samordning av pensjon fra folketrygden og kommunale pensjonskasser i modellen, jf beskrivelse av modellen i boks.

tisk beskrivelse av inntektene i 1998, men setter fokus på forskjellene mellom årsinntektene før og etter trygdeoppgjøret 1. mai. I datagrunnlaget til modellen LOTTE har vi oversikt over inntektene til om lag 5 000 alders- og uførepensjonister, og tilsvarende informasjon for andre personer som de inngår i husholdning sammen med. Dette materialet gir grunnlag for å gi en relativt utfyllende beskrivelse av både minstepensjonister og andre pensjonisters inntektsnivå. Det tas hensyn til at pensjonistene kan ha andre inntekter enn pensjon fra folketrygden og at den enkelte pensjonist har fordel av inntektene til ektefellen. Siden tallene i denne analysen er basert på en utvalgsundersøkelse, er det viktig å ta hensyn til at det generelt vil være usikkerhet ved anslagene.

Analysene tar utgangspunkt i inntektsbegrepet inntekt etter skatt, definert som alle skattepliktige inntekter minus skatt, og med tillegg for en del skattefrie ytelser som for eksempel bostøtte. I inntekt etter skatt er ikke renteutgiftene fratrukket, men av den grunn inngår heller ikke inntekter fra bolig i vårt inntektsbegrep.⁶

Minstepensjonistenes plassering i inntektsfordelingen blant pensjonister

I forhold til de tre kulepunktene i innledningen skal vi i dette avsnittet diskutere inntektsfordelingen blant pensjonister i relasjon til de to sistnevnte momentene. Det vil si at vi her skal vurdere hvordan andre inntektskilder innvirker på inntektsfordelingen, samt vurdere betydningen av ektefellens inntekter. Framstillingsmessig vil vi basere oss på beskrivelser ved hjelp av desiltabeller. I en desiltabell er personene rangert etter størrelsen på inntektene, fra individet med lavest inntekt til individet med høyest inntekt, se for eksempel tabell 1 nedenfor. I første desil befinner de 10 prosent av pensjonistene med lavest inntekt seg, mens de 10 prosent rikeste av pensjonistene befinner seg i desil 10. Personene i hver enkelt desil er representert ved de gjennomsnittlige inntektene i desilene. Vi gir separate oversikter for enslige pensjonister og for ektepar der en eller begge er pensjonister.

Enslige pensjonister

La oss først se hvordan inntekt etter skatt er fordelt blant enslige pensjonister før endringene i pensjonen. Tabell 1 viser dette. Hvordan minstepensjonistene fordeler seg på ulike inntektsnivå i pensjonistpopulasjonen når individene er rangert etter inntekt etter skatt, er vist ved en kolonne i tabell 1 som viser andelen minstepensjonister i desilene. Tabell 1 gir også informasjon om sammensetningen av inntekten før skatt (oppdelt i inntekter fra folketrygden og andre inntekter). På det viset gir tabellen også en indikasjon på hvilke inntektskomponenter som bidrar til personenes plassering i inntektsfordelingen.

Tabell 1. Beregnet inntekt etter skatt (1998) for enslige alders- og uførepensjonister, med tilhørende verdier for andel minstepensjonister, pensjon og andre inntekter før skatt. 1 633 observasjoner

Desiler (inntekt etter skatt)	Inntekt etter skatt	Andel minstepensjonister	Pensjon fra folketrygden før skatt	Andre inntekter (enn pensjon fra folketrygden) før skatt
1	68 950	0,86	68 361	3 120
2	75 701	0,88	72 986	6 075
3	83 151	0,51	76 257	10 385
4	90 150	0,38	80 917	15 556
5	98 317	0,27	90 761	17 767
6	106 761	0,20	96 789	24 084
7	115 999	0,14	102 493	32 475
8	126 852	0,07	108 714	42 795
9	146 462	0,12	108 451	70 627
10	229 678	0,04	110 811	201 200
Gjennomsnitt	114 202	0,35	91 654	42 408

Tabell 2. Beregnet inntekt etter skatt (1998) for enslige minstepensjonister, med tilhørende verdier for andre pensjoner/overføringer, yrkesinntekt, kapitalinntekter. 499 observasjoner

Desiler (inntekt etter skatt)	Inntekt etter skatt	Pensjoner/overføringer utenom folketrygden før skatt	Yrkesinntekt før skatt	Kapitalinntekter før skatt
1	67 724	731	196	5 622
2	72 470	327	0	660
3	73 363	112	0	2 416
4	75 055	1 087	47	5 112
5	77 222	1 904	210	5 774
6	82 093	9 348	399	2 813
7	86 826	13 919	221	2 384
8	93 748	20 469	478	4 201
9	104 850	32 178	4 025	4 608
10	152 877	63 621	8 972	32 879
Gjennomsnitt	88 623	14 370	1 455	6 647

Tabell 1 viser at minstepensjonistene er den klart dominerende gruppen på lave inntektsnivå blant enslige pensjonister. Mens det totalt sett er om lag 35 prosent minstepensjonister, er tallene henholdsvis 86 prosent og 88 prosent i desil 1 og 2. Samtidig ser en at det befinner seg noen minstepensjonister på alle inntektsnivå, som understreker betydningen av å ta hensyn til at personene kan ha andre inntekter enn ytelser fra folketrygden. En ser videre av tabell 1 at økende inntekt etter skatt blant pensjonistene både skyldes at ytelsene fra folketrygden er relativt høye og at de andre inntektene er høye. De høye andre inntektene i desil 10 skyldes både høye gjennomsnittlige kapitalinntekter, høye gjennomsnittlige yrkesinntekter og høye gjennomsnittlige andre pensjonsinntekter (pensjonsinntekter utenom folketrygden).⁷

⁶ Se diskusjoner av innteksdefinisjoner i for eksempel Thoresen (1998).

⁷ Basert på ytterligere dekomponering av andre inntekter, ikke vist her.

For å gi ytterligere beskrivelse av inntektsfordeling, inntektsnivå og inntektssammensetningen for minstepensjonister, viser tabell 2 fordelingen av inntekt etter skatt blant *enlige minstepensjonister*, samt de tilhørende fordelingene av pensjoner/overføringer, yrkesinntekt og kapitalinntekter før skatt.

Tabell 2 viser at enlige minstepensjonister med høye inntekter etter skatt særlig har inntekter fra pensjoner/overføringer og kapitalinntekter. Tabellen viser også at disse inntektene er svært skjevt fordelt blant personene i gruppen.

Ved å sammenlikne tabell 1 og tabell 2, ser en at gjennomsnittlig inntekt etter skatt for minstepensjonistene (tabell 2) ligger betydelig under det gjennomsnittlige nivået for pensjonistgruppen som helhet (tabell 1). Våre tall indikerer dermed ikke at de enlige minstepensjonistene, i større grad enn andre pensjonister, supplerer ytelsene fra folketrygden med andre inntekter. Dette kan også ses ved å summere kolonnene for pensjoner/overføringer, yrkesinntekt og kapitalinntekter i tabell 2 og sammenlikne summen med verdien for andre inntekter i tabell 1. De enlige minstepensjonistene har i gjennomsnitt i overkant av 22 000 kroner i inntekter fra andre kilder enn pensjonsutbetalinger fra folketrygden. Av tabell 1 ser en at det tilsvarende beløpet er i overkant av 42 000 kroner når populasjonen er alle enlige alders- og uførepensjonister.⁸

Ektepar med en eller to pensjonister

Vi går over til å vurdere inntektsforholdene for ektepar der en eller begge er alders- eller uførepensjonist. I dette data-materialet vil en finne hele spekteret av pensjonister, fra pensjonister med tilleggs pensjon som er gift med yrkes-

aktive personer, til minstepensjonister som er gift med hverandre.

I tabell 3 vises fordelingen av inntekt etter skatt for ektepar med en eller to pensjonister. I tabellen er det også angitt hvor minstepensjonistene plasserer seg i fordelingen, indikert ved andelen ektepar med en eller to minstepensjonister og andelen ektepar der begge er minstepensjonister.⁹ Antallet minstepensjonister avtar også her med nivået på inntekt etter skatt. Men ektepar med en minstepensjonist er i større grad spredd utover i inntektsfordelingen i tabell 3 enn tilsvarende oversikt for enlige pensjonister (se tabell 1 ovenfor), selv når en tar hensyn til at antallet minstepensjonister er ulikt i de to tabellene. Vurdert på denne måten, betyr det at ektefelleinntektene kompenserer noe for det lave inntektsnivået til minstepensjonistene.

Når det gjelder ektepar der begge er minstepensjonister, så befinner de aller fleste seg på laveste nivå i inntektsfordelingen.¹⁰ De gjennomsnittlige beløpene for andre inntekter i desil 1 er relativt lave, slik at også minstepensjonist-ekteparene bare i beskjeden grad ser ut til å kompensere sine lave utbetalinger fra folketrygden med andre inntekter.

Mens pensjonsinntektene (brutto) fra folketrygden øker med inntekt etter skatt for enlige (se tabell 1), viser pensjonsinntektene en fallende tendens med hensyn på inntekt etter skatt i tabell 3. Det betyr at det er de andre inntektene (yrkesinntekter, kapitalinntekter og andre pensjoner/overføringer) som først og fremst bidrar til ulikheten i inntekt etter skatt for pensjonist-ektepar. Blant annet ser en at ekteparene med de aller høyeste inntektene etter skatt, dvs. ektepar i desil 10, har store inntekter fra andre kilder enn folketrygden. Totalt sett medfører dette at fordelingen er mindre jevn for pensjonist-ektepar enn for enlige pensjonister.

Tabell 3. Beregnet inntekt etter skatt (1998) for ektepar med minst en alders- eller uførepensjonist, med tilhørende verdier for andel minstepensjonister, pensjon før skatt og andre inntekter. 2 217 observasjoner

Desiler (inntekt etter skatt)	Inntekt etter skatt	Andel med ektepar med en eller to minstepensjonister	Andel ektepar der begge er minstepensjonister	Pensjon fra folketrygden før skatt	Andre inntekter (enn pensjon fra folketrygden) før skatt
1	130 330	0,86	0,27	126 154	15 788
2	150 300	0,67	0,02	148 952	20 752
3	165 666	0,62	0,02	156 179	39 369
4	182 483	0,65	0,02	159 181	60 640
5	200 292	0,51	0,02	156 696	89 960
6	223 846	0,37	0	158 353	121 209
7	248 454	0,23	0	145 694	171 355
8	278 336	0,22	0	130 832	231 740
9	316 376	0,15	0	127 630	295 006
10	549 482	0,20	0	120 604	645 024
Gjennomsnitt	244 557	0,45	0,03	143 027	169 086

8 Vær oppmerksom på at minstepensjonistene inngår i populasjonen for tabell 1, derfor vil gjennomsnittstallet for pensjonister som ikke er minstepensjonister være større.

9 Denne siste typen ektepar vil i fortsettelsen betegnes minstepensjonist-ektepar.

10 Vær oppmerksom på at vi har relativt få observasjoner av ektepar i denne kategorien.

Tabell 4. Beregnet inntekt etter skatt (1998) for ektepar med minst en minstepensjonist, med tilhørende verdier for pensjon før skatt og andre inntekter. 888 observasjoner

Desiler (inntekt etter skatt)	Inntekt etter skatt	Pensjon fra folketrygden før skatt	Andre inntekter (enn pensjon fra folketrygden) før skatt
1	123 138	118 941	13 308
2	137 859	134 779	16 282
3	148 902	147 715	19 936
4	158 719	155 122	29 077
5	169 828	159 926	41 318
6	182 181	157 155	62 202
7	193 671	156 557	80 565
8	214 478	151 632	116 647
9	249 499	148 048	170 009
10	413 183	122 088	447 666
Gjennomsnitt	199 146	145 196	99 702

Begrenses datamaterialet til ektepar med en eller to minstepensjonister, ser en i tabell 4 at det gjennomsnittlige nivået på inntekt etter skatt faller. Forskjellen mellom gjennomsnittsnivået for inntekt etter skatt for ektepar med minst 1 minstepensjonist og for de andre ekteparene (se tabell 3) er imidlertid noe mindre enn tilsvarende sammenlikning for de enslige pensjonistene (se tabell 1 og tabell 2). Dette er også en indikasjon på at ektefellenes inntekter reduserer forskjellene mellom minstepensjonistene og de andre pensjonistene noe.

Det er grunn til å oppsummere resultatene fra tabellene 1-4. I innledningen av denne artikkelen ble det redegjort for at fordelingsprofilen på den økte økonomiske støtten til minstepensjonistene avhenger av hvordan disse faktisk er plassert i inntektsfordelingen for pensjonister. Dette avhenger blant annet av hvordan andre inntekter (enn pensjonsinntekter fra folketrygden) og eventuelle ektefellers inntekter fordeler seg blant pensjonistene. Oversiktene i tabellene 1-4 viser at minstepensjonistene i gjennomsnitt har lavere inntekt etter skatt enn de andre pensjonistene. Verken andre inntekter eller ektefellenes inntekter er store nok til å forhindre at minstepensjonistene i svært stor grad befinner seg i den nedre delen av inntektsfordelingen for pensjonister.

Når det gjelder de enslige minstepensjonistene, så er andre inntekter (som yrkesinntekter, kapitalinntekter og andre pensjoner/overføringer) med på å forsterke forskjellene mellom personer med høye og lave utbetalinger fra folketrygden.

Forskjellene mellom minstepensjonister og andre pensjonister avtar noe når vi ser på ektepar i stedet for enslige. Det betyr at ektefellenes inntekter bidrar til å redusere for-

skjellene mellom minstepensjonister og andre pensjonister. Dette gjelder imidlertid ikke for ektepar der begge er minstepensjonister. Disse ekteparene befinner seg på laveste inntektsnivåene, og for disse er avstanden til de andre ekteparene relativt stor. Dette skyldes også at den interne spredningen er større for ektepar enn for de enslige pensjonistene, som blant annet kommer av at pensjonister er gift med yrkesaktive personer med til dels store yrkesinntekter.

I sum betyr dette at økt støtte til minstepensjonistene forventes å redusere forskjellene mellom minstepensjonister og andre pensjonister. I innledningen ble det poengtert at den faktiske fordelingseffekten av reformen også avhenger av dens utforming i form av økninger i grunnbeløp og særtillegg (se første kulepunkt i innledningen). Dette vil bli diskutert i neste avsnitt, når vi skal se nærmere på hvordan den økte støtten som følge av reformen av 1. mai 1998 fordeler seg på ulike inntektsnivå.

Fordelingseffekter av økt grunnbeløp og endring i særtillegg

Målsettingen med reformen var, som tidligere nevnt, å øke minstepensjonistenes inntekter med 12 000 kroner. Ved inngangen til 1998 var folketrygdens grunnbeløp på 42 500 per år, og med virkning fra 1. mai 1998 ble grunnbeløpet hevet med 2 870 kroner, til 45 370 kroner. Denne indeksreguleringen av grunnbeløpet medførte isolert sett en økning i minstepensjonen for enslige minstepensjonister på i underkant av 4 700 kroner.¹¹ For at minstepensjonene skulle øke med de lovte 12 000 kroner per år, ble i tillegg særtilleggssatsene økt betraktelig. For eksempel ble særtilleggssatsen for en enslig minstepensjonist økt fra 63,2 prosent til 79,33 prosent av grunnbeløpet. Denne økningen sørger for at minstepensjon øker med 12 000 kroner, siden reguleringen av særtilleggssatsen utgjør i overkant av 7 300 kroner per år. For minstepensjonist-ekteparene (dvs.

Tabell 5. Beregnet økning i inntekt etter skatt som følge av reformen. Enslige alders- og uførepen-sjonister, rangert etter inntekt etter skatt i desiler. 1 633 observasjoner

Desiler (inntekt etter skatt)	Inntekt etter skatt før reform	Andel minstepensjonister etter reformen	Økning i inntekt etter skatt pga. av reform
1	68 950	0,93	10 524
2	75 701	0,95	9 603
3	83 151	0,67	7 489
4	90 150	0,56	6 172
5	98 317	0,33	5 439
6	106 761	0,21	5 196
7	115 999	0,18	5 164
8	126 852	0,08	5 650
9	146 462	0,15	6 021
10	229 678	0,06	5 836
Gjennomsnitt	114 202	0,41	6 709

11 Husk at minstepensjonen både består av grunnbeløp og særtillegg, og at begge disse størrelsene påvirkes av endringer i grunnbeløpet.

LOTTE-TRYGD

Analysene i denne artikkelen er utført med basis i LOTTE-TRYGD (Arneberg, 1994). Modellen er basert på en kombinasjon av informasjon fra Rikstrygdeverket og selvangivelsene (Inntekts- og formuesundersøkelsen) for et utvalg av den norske befolkning, og modellen er egnet til å analysere direkte effekter av endringer i beregningsregler for hhv. alders-, uføre- og etterlattepensjon. Modellens fortrinn er at skattlegging av trygdeytelsene allerede er ivaretatt gjennom skattesimuleringene i den ordinære LOTTE modellen. Teknisk sett simuleres først trygdeytelsene i en trygdemodul. Deretter justeres de aktuelle postene på selvangivelsene for trygdede personer, før pensjonen til slutt skattlegges.

Den enkeltes pensjon beregnes ved å benytte historiske registerdata fra og med 1967, ang. personenes pensjons-givende inntekt, eventuell uføregrad og -tidspunkt, omsorgs-ansvar m.v. Ut fra disse opplysningene beregner modellen personenes poengrekker som benyttes til beregning av slutt-poengtall, antall poengår før 1992 (hvor det var en større endring i pensjonsrettigheter) samt antall poengår totalt.

Siden datagrunnlaget kan ligge et par år bak i tid i forhold til det året en er interessert i å simulere lov- og regelendringer for, framføres dataene fra grunnlagsåret til beregnings-året. Befolkningsstrukturen blir ikke framført i modellen, og en alderspensjonist på f.eks. 68 år i grunnlagsåret vil representere en 68 år gammel alderspensjonist i beregningsåret. For å ta hensyn til endring i opptjening av pensjonsrettigheter, bl.a. på grunn ulike aldersgruppers muligheter til opptjening av rettigheter i folketrygden, samt endringer i yrkes-frekvens, er poengår og sluttpoengtall framført med alders-avhengige vekter beregnet fra mikrosimuleringsmodellen MOSART.

Løpende alders-, uføre og etterlattepensjon beregnes for individer som oppfyller visse kriterier. Beregnet alderspensjon for personer under 70 år blir avkortet med en viss sats mot vedkommendes inntekt. Personer som har en tilstrekkelig høy inntekt vil da få avkortet hele pensjonen og disse inngår ikke i gruppen pensjonister. Personer over 70 år blir uansett inntekt definert som pensjonister på grunn av at pensjonen for disse ikke skal avkortes mot inntekt. Uførepensjonister blir identifisert ved personer i aldersgruppen 17-66 år som har fått en registrert uføregrad over 49 prosent i Rikstrygdeverkets register. Uførepensjonen avkortes ikke mot inntekt. Etterlattepensjonistene blir identifisert ved at det i Rikstrygdeverkets register er opplyst om eventuell avdød ektefelles fødselsår, og at beregnet pensjon er større enn en inntektsavhengig avkortning av pensjonen.

De viktigste beregningsreglene for alders- og uførepensjon er bygd inn i trygdeberegningsrutinen, og det tas høyde for at etterlatte alders- og uførepensjonister kan velge beste alternativ av egen tilleggspensjon og summen av 55 prosent av egen og avdød ektefelles tilleggspensjon. Pensjonene blir samordnet med pensjon fra Statens Pensjonskasse. Imidlertid blir, på grunn av manglende data, ikke pensjonene samordnet med pensjon fra kommunale pensjonskasser.

Modellens svakhet og usikkerhet er i stor grad knyttet til det begrensede utvalg LOTTE bygger på. I tillegg har vi ikke alle opplysninger som er relevante for nøyaktig beregning trygd. Dette gjelder m.a. avkorting mot inntekt i det året man blir pensjonist, inntektsopplysninger for personer som var eller ble uføre i tidsrommet rett etter at folketrygdloven ble innført i 1967, og tidspunktet ("virkningstidspunktet") for når personer som er uføre begynte å motta uførepensjon.

denne gruppen, ser vi at ulikheten reduseres med i underkant av 9 prosent. For ektepar er reduksjonen i ulikhet noe mindre, anslagsvis 5 prosent, og 6,6 prosent når også endringen i skattebegrensningsregelen er inkludert.

Avslutning

I denne artikkelen har vi vurdert endringene i sært tillegg og grunnbeløp av 1. mai 1998 i forhold den umiddelbare effekten på pensjonistenes inntekter. Vi finner at endringene reduserer inntektsulikheten blant alders- og uførepensjonister. Hovedgrunnen til dette er at selv om vi tar hensyn til andre inntektskilder og ektefelleinntekter, så befinner minstepensjonistene seg i stor grad på de laveste inntektsnivåene. Det betyr at så lenge endringer i grunnbeløp og sært tillegg er utformet med en ekstra fordel for minstepensjonistene vil inntektsulikheten blant pensjonistene, målt på denne måten, reduseres.

Referanser

Andersen, C. og J.G. Sannarnes (1998): Fordelingsvirkninger av skatter og overføringer i et livsløpsperspektiv. Simuleringer med modellen LIVSMOD, *Norsk økonomisk tidsskrift* **112**, 87-122.

Arneberg, M.W. (1994): *Dokumentasjon av prosjektet LOTTE-TRYGD*, Rapporter 94/29, Statistisk sentralbyrå.

Arneberg, M.W., H. Gravningsmyhr, K. Hansen, N. Langbraaten, B. Lian and T.O. Thoresen (1995): *LOTTE - en mikrosimuleringsmodell for beregning av skatter og trygder*, Rapporter 95/19, Statistisk sentralbyrå.

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

Fredriksen, D. (1998): Minstepensjon, sært tillegg og regulering av grunnbeløpet, *Økonomiske analyser* 3/98, 15-21, Statistisk sentralbyrå.

Hernæs, E., M. Sollie og S. Strøm (1998): "Virkninger på arbeidstilbud i yrkesaktive år av alternative pensjonsopplegg", vedlegg 2 til NOU 1998: 10 *Fondering av folketrygden?*, Oslo: Akademika, s. 310-329.

Jenkins, S. (1991): "The Measurement of Economic Inequality", Osberg, L. (ed.): *Readings on Economic Inequality*, New York: Sharpe, 3-38.

Koren, Charlotte (1999): Skatten tok pensjonen, *Sosial-økonomen*, 1, 9-11.

Kornstad, T. (1995): *Empirical Life Cycle Models of Labour Supply and Consumption*, Sosiale og økonomiske studier 91, Statistisk sentralbyrå.

Nelissen, J. (1998): Annual versus Lifetime Income Redistribution by Social Security, *Journal of Public Economics* **68**, 223-49.

Rikstrygdeverket (1998): *Trygdestatistisk årbok 1998*.

Statistisk sentralbyrå (1999): Låg inntektsvekst for alderspensjonistane, *Ukens statistikk*, 13-14 1999.

St. prp. nr. 76 (1997-98): *Om trygdeoppjøret*, Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Thoresen, T.O. (1998): *Mikrosimulering i praksis. Analyser av endringer i offentlige overføringer til barnefamilier*, Sosiale og økonomiske studier 98, Statistisk sentralbyrå.

West Pedersen, A. (1998): Inntektsfordelingen blant alderspensjonister i ni OECD-land, Fafo-rapport 247, Fafo.