

Fordelingseffekter av pensjonsreformen

AV: ESPEN HALLAND DAHL

SAMMENDRAG

Med bakgrunn i innføringen av pensjonsreformen fra nyttår neste år, vil vi i denne artikkelen analysere de langsiktige fordelingseffektene reformen gir. Motivet for pensjonsreformen var i utgangspunktet å gjøre pensjonssystemet økonomisk bærekraftig i møtet med de demografiske utfordringene som ligger i tiden fremover (NOU 2004:1). Et av delmålene med det nye pensjonssystemet er at det i en viss utstrekning skal rette opp skjevheter som kommer av forhold i arbeidslivet.

Gitt uendra pensjoneringsmønster så vil pensjonsreformen gi en del innsparinger i forhold til en videreføring av dagens pensjonssystem. Disse innsparingene skyldes i stor grad innføringen av levealdersjustering og endra regulering. Som forventet viser analysene at innsparingene på lang sikt gir lavere gjennomsnittlige pensjoner. Sammenlignet med utviklingen i de gjennomsnittlige inntektene i den samme perioden, så kan de gjennomsnittlige pensjonene falle med rundt 7,5 prosent. Uten reform ville forholdet mellom gjennomsnittlig pensjon og gjennomsnittlig arbeidsinntekt øke med over 10 prosent. Ser vi på utviklingen mellom menn og kvinner, vil vi imidlertid få en jevnere fordeling, da både med og uten reform. Det vil altså si at pensjonsreformen gir forholdsvis større kutt i menns enn i kvinners alderspensjoner.

Utviklingen i fordeling pensjonister imellom, viser at både dagens og det reformerte pensjonssystemet gir en utjevning. På mellomlang sikt vil pensjonsreformen medføre noe mer utjevning enn dagens system, mens bildet blir motsatt på lang sikt.

INNLEDNING

Fra 1.1.2011 trer pensjonsreformen i kraft.¹ I denne artikkelen analyseres det hvilke fordelings effekter det nye pensjonssystemet gir, med tanke på fordelingen pensjonistene imellom og mellom generasjonene. Det vil være naturlig å sammenligne det nye pensjonssystemet med en videreføring av dagens pensjonssystem. Fokuset i denne artikkelen er på alderspensjon som er finansiert gjennom folketrygden. I tillegg til alderspensjon fra folketrygden, har de fleste også andre pensjonsytelser, slik som AFP og tjenestepensjoner, men dette er ikke inkludert i analysene her.

Hvorfor pensjonsreform?

Dagens norske alderspensjonssystem bygger på et såkalt pay-as-you-go-system (PAYG), det vil si at forenklet sett finansierer dagens skatter dagens pensjonsutbetalinger. Dette prinsippet kan føres tilbake til den nå avdøde økonomen Paul Samuelsons klassiske teori om en overlappende generasjonsmodell (Samuelson, 1958). Denne teorien går blant annet ut på at man over livsløpet går gjennom ulike faser, hvor man er produktiv i arbeidsfør alder og ikke arbeider i siste del av livet. Man ønsker å konsumere relativt jevnt over hele livsløpet, også som pensjonist. Teorien

viser da at det bør inngås en samfunnskontrakt mellom de som er i arbeid og de som er pensjonister ved at det overføres penger fra de sysselsatte til pensjonistene. De som er pensjonister i dag, har stått ovenfor den samme kontrakten da de var i arbeid og finansierte pensjonene til de som var pensjonister da. De som er i arbeid vil stå overfor den samme samfunnskontrakten når de i fremtiden blir pensjonister. Disse prinsippene ligger også til grunn for det norske pensjonssystemet. Men enkelte av prinsippene blir til en viss grad utfordret av den demografiske utviklingen.

Det generelle overgangstidspunktet til alderspensjon er i dagens system ved 67 år. I følge SSBs siste befolkningsfremskrivninger (Brunborg og Texmoen, 2009) så vil antall personer over 67 år i Norge øke fra 617 000 personer i 2009 til i underkant av 1,4 millioner i 2050. Samtidig er befolkningen mellom 20 og 66 år antatt å øke fra i underkant av 3 millioner i 2009 til nesten 3,7 millioner i 2050. Dette betyr at finansieringsbyrden til alderspensjon for de sysselsatte vil øke kraftig i tiden fremover. Forholdet mellom antall personer i arbeidsfør alder og antall personer over 67 år reduseres fra 4,8 til 2,7 fra 2009 til 2050. Man står derfor noe forenkla overfor ulike valg ved disse utfordringene:

- Øke skatteinngangen.
- Redusere pensjonsutbetalingene.
- Endre prioriteringene på statsbudsjettet.

¹ Se Ot.prp.nr. 37 (2008-2009) for en oversikt over forslagene til ny alderspensjon.

I Norge er dessuten en andel av statsbudsjettet finansiert av avkastningene fra Statens pensjonsfond – utland. Størrelsen på dette fondet er stadig økende, og selv ved å fortsatt følge handlingsregelen, vil fondet bidra til å lette de demografiske utfordringene.²

Løsningen som ble valgt gjennom pensjonsreformen, er en kombinasjon av de ulike valgene som er listet opp over. For å møte utfordringene med stadig økende levealder har man valgt å innføre levealdersjustering av pensjonene. Dette gjøres ved at pensjonsrettighetene som er opptjent ved uttakstidspunktet deles på et tall som er tilnærmet lik forventet gjenstående levealder. Videre er det lagt inn en fleksibilitet i valget av uttakstidspunkt for alderspensjonen, hvor uttaksalder kan velges mellom 62 og 75 år.³ Denne fleksibiliteten tilsier at jo lengre man venter med å ta ut pensjonen, jo mer får man i årlig pensjon. Dette skal gi arbeidsinsentiver ved at flere ønsker å utsette overgangen fra arbeid til pensjon. Dersom flere velger å utsette avgangen fra arbeidslivet, vil også skatteinngangen øke. En annen fleksibilitet som blir innført er en frikobling mellom arbeidsinntekt og pensjon, hvor man fritt kan kombinere uttak av alderspensjon med arbeidsinntekt uten at pensjonen blir avkortet.

Hvilke effekter kan vi forvente av pensjonsreformen?

Selv om det nye pensjonssystemet er beregnet til å gi innsparinger, viser likevel beregninger at utgiftene til alderspensjon som andel av statsbudsjettet vil øke i tiden fremover (Fredriksen m. fl. 2008). Hvordan disse økningene skal finansieres er ikke klart, men man har da valgt mellom å øke skatteinngangen eller å endre prioriteringene på statsbudsjettet. Figur 1 viser den anslåtte utviklingen i utgifter til alderspensjon fram til 2050, med og uten reform, og en antagelse om at pensjoneringsadferden forblir uendra som en følge av pensjonsreformen. Som vi ser vil utgiftene vokse selv med innføring av reformen, men ikke like mye som ved en videreføring av dagens alderspensjonssystem.

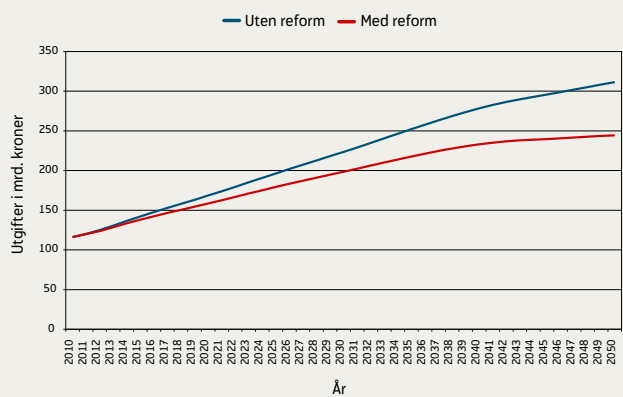
Hvis vi nå ser på endringene som kommer med pensjonsreformen i sammenheng med Samuelsons overlappende generasjonsmodell, så finner vi igjen prinsippene for overføringer over statsbudsjettet fra de i arbeid til de som er pensjonister. Gjennom arbeidslivet tjener man opp pensjonsrettigheter som man kan ta ut i siste del av livsløpet. Men som nevnt ovenfor, så vil størrelsen på befolkningen som er i arbeidsfør alder relativt sett være synkende sammenlignet med befolkningen i pensjonsalder fram mot 2050. Finansieringsbyrden vil derfor være mye større for skattebetalere i 2050 enn i dag.

Endringene som kommer med pensjonsreformen vil gi enkelte innsparinger i forhold til en videreføring av dagens pensjonssystem. Men hvilke fordelings effekter vil pensjonsreformen gi? Det er det vi i denne artikkelen vil prøve å finne noen svar på.

Ulike fordelings effekter blir til en viss grad diskutert i Christensen m. fl. (2009). Her trekkes det fram at til tross for at den nye pensjonsmodellen innebærer en sterkere relasjon mellom arbeidsinntekt og størrelse på pensjonen, så er det enkelte elementer som trekker i retning av at pensjonssystemet sørger for jevnere fordeling:

- Det viktigste elementet for fordeling er garantipensjonen, som avkortes med 80 prosent mot inntektpensjonen. I dagens system blir det som motsvarer garantipensjonen, særtillegget, avkortet 100 prosent mot tilleggspensjonen. Dermed vil de med lav opptjening i pensjonsreformen få noe utbytte av denne opptjeningen.
- Det innføres et inntektstak på 7,1 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G) for opptjening av pensjonsrettigheter.⁴ I dagens pensjonssystem får man full opptjening av

Figur 1:
Utgifter til alderspensjon, målt i fast G, 2010–2050.
Med og uten reform. Uendra pensjoneringsadferd.



KILDE: NAV

² "Handlingsregelen er en plan for jevn og gradvis økning i bruken av oljeinntekter, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – utland, anslått til 4 prosent av fondskapitalen" (Nasjonalbudsjettet 2010, s. 6).

³ For uttak før 67 år er det et vilkår at pensjonen ved 67 år minst er på minste pensjonsnivå.

⁴ Folketrygdens grunnbeløp (G) er per dags dato 72 881 kroner, og benyttes til beregning av pensjonspoeng og trygdeytelser. G reguleres hvert år per 1. mai av Stortinget, og skal i utgangspunktet reguleres i takt med lønnsutviklingen i samfunnet.

pensjonsrettigheter av inntekter opp til 6 ganger grunnbeløpet og delvis opptjening av inntekter opp til 12 ganger grunnbeløpet.

- Forbedret opptjening av pensjonsrettigheter ved omsorg av barn og andre pleietrengende, forbedret opptjening ved arbeidsledighet og innføring av opptjening ved verneplikt.

Når Christensen m. fl. i deler av analysen ser bort fra indeksering og levealdersjustering for å undersøke fordelingseffektene, så finner de at de med lavest pensjon kommer noe bedre ut som følge av innføringen av pensjonsreformen. Dette kommer av den lavere avkortingen mot garantipensjonen. De med midlere pensjoner blir så å si upåvirket av de nye opptjeningsreglene. Derimot vil rundt halvparten av pensjonistene, de med høyest pensjon, oppleve en økning i pensjonsnivåene. Jo høyere pensjonen er, jo større er gevinstene.

I denne artikkelen vil analysene dreie seg om disse effektene, men med mer fokus på fordelingen mellom pensjonister og de som er sysselsatte. Fokuset vil også være på fordelingen mellom menn og kvinner. Utover dette vil det også analyseres hvordan fordelingen mellom enkeltpensjonister vil utvikle seg.

Metode

I denne artikkelen benyttes den dynamiske mikrosimuleringsmodellen TRIM til fremskrivninger av pensjonsrettigheter og -utgifter. Se Lien (2009) for en gjennomgang av denne modellen.

I beregningene inngår også en forenklet skatteberegning. Vi antar her skatteregler som i 2009, og ser bort fra eventuelle andre fradrag enn sær-, person- og minstefradrag. Personfradraget antas å være likt for alle og lik det som det er for skatteklasser 1. Særfradraget gjelder kun for alderspensjonistene. Det er også tatt hensyn til skattebegrensingsregelen for alderspensjon. Denne er ulik for enslige og gifte, og betyr at summen av nettoskatt og trygdeavgift maksimalt skal utgjøre 55 prosent av alminnelig inntekt over 109 850 kroner for enslige. For ektepar er grensen på 198 150 kroner, og vi antar at en eventuell skattenedsettelse fordeles forholdsmessig mellom ektefellene. Når det gjelder skattebegrensingsregelen ser vi bort fra om ektefellen eventuelt har arbeidsinntekt.

ANALYSE

I analysen skal vi først se på fordelingseffekter mellom generasjonene, dvs. utviklingen i pensjonene på et gitt tidspunkt i forhold til den gjennomsnittlige arbeidsinntekten for befolkningen fra i dag og frem til 2050. I første omgang antas det at pensjonsreformen ikke gir noen endringer i pensjoneringsmønsteret, slik at vi får frem de rene effektene av endringene i pensjonssystemet.

Vi skal også se hvordan endringer i pensjoneringsmønsteret virker inn på fordelingseffektene. Til slutt ser vi på enkelte fordelingseffekter pensjonsreformen vil gi mellom pensjonistene. Sammenligningsgrunnlaget er en fremskrivning av dagens pensjonssystem.

Pensjonsreformen letter finansieringsbyrden

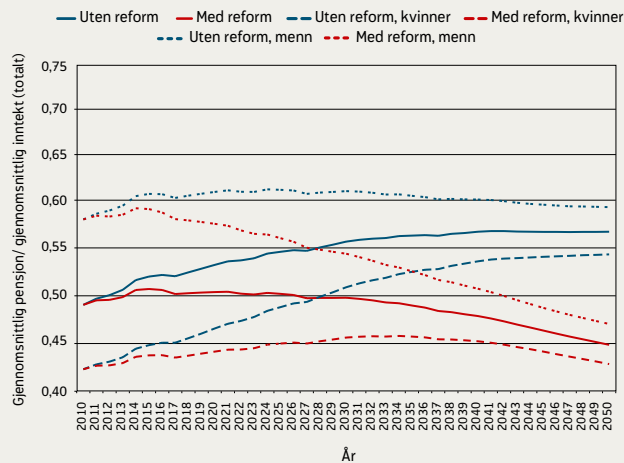
I første omgang ser vi på effekter i brutto ytelser, for senere å se hvordan skatt påvirker resultatene.

Figur 2 viser utviklingen i gjennomsnittlige pensjoner i forhold til utviklingen i den gjennomsnittlige arbeidsinntekten per capita i samme år. Vi benytter her den gjennomsnittlige inntekten for menn og kvinner totalt, og figuren viser utviklingen i pensjon for kvinner og menn for seg. Uten reform ville forholdet mellom pensjon og inntekt ha økt fra i underkant av 50 prosent og opp til et stabilt nivå på 57 prosent. Ved innføringen av pensjonsreformen vil derimot forholdet først øke noe, for så å falle ned mot 45 prosent i 2050. Med innføringen av reformen vil vi få en viss utjevning av de gjennomsnittlige pensjonene for kvinner og menn. Men denne utviklingen ville ha skjedd også ved en videreføring av dagens system, hvor det gjenspeiles i pensjonsutbetalingene at kvinners sysselsetting stadig blir mer lik menns.

Forholdstallet mellom gjennomsnittlig pensjonsutbetaling og gjennomsnittlig inntekt vil i perioden 2010–2035 holde seg uendret i det nye pensjonssystemet, mens det ville ha økt med det gamle systemet, se figur 2. Dette skyldes i hovedsak den endrede reguleringen som reformen medfører, hvor pensjoner under utbetaling reguleres med den generelle lønnsveksten i samfunnet fratrukket 0,75 prosent. Dette er lavere enn dagens regulering, hvor grunnbeløpet i folketrygden reguleres i takt med lønnsveksten. Etter 2035 vil levealdersjusteringen slå kraftigere inn og gi lavere gjennomsnittlige pensjoner i forhold til gjennomsnittlig arbeidsinntekt i det nye systemet. Vi minner om at denne effekten vil bli svakere dersom utviklingen viser seg å innebære at flere velger å utsette pensjoneringstidspunktet sammenlignet med overgangen til pensjon ved dagens system (67 år). Dette analyseres nærmere senere.

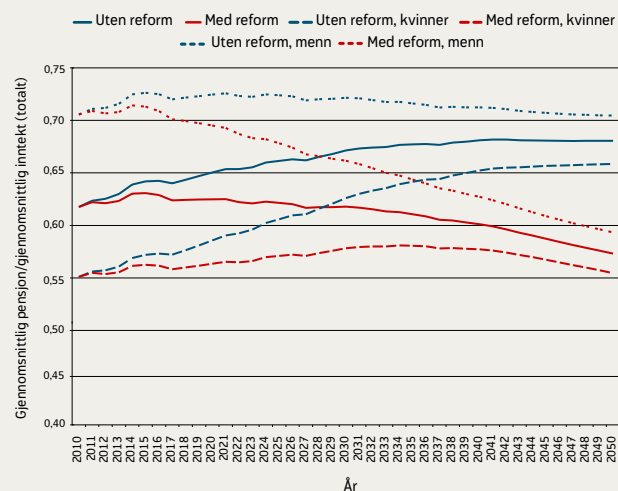
Utviklingen i gjennomsnittlige pensjoner i forhold til gjennomsnittlig inntekt etter skatt fremgår i figur 3. Siden pensjon skattelegges lavere enn arbeidsinntekt, vil de

Figur 2:
Utvikling i gjennomsnittlig pensjon per kjønn i forhold til gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt per capita. 2010–2050.



KILDE: NAV

Figur 3:
Utvikling i gjennomsnittlig pensjon per kjønn i forhold til gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt per capita, etter skatt. 2010–2050.



KILDE: NAV

relative forskjellene bli mindre. Hovedtrekkene i denne figuren vil være lik som i figur 2, men med noe jevnere utvikling enn uten skatt. Fallet i gjennomsnittlige pensjoner blir på lang sikt også dempet av de ulike skattereglene for pensjon og arbeidsinntekt, siden pensjoner skattlegges noe mildere enn arbeidsinntekt.

Figuren viser at utjevningen av gjennomsnittlige

pensjoner mellom menn og kvinner også skjer etter skatt. I utgangsåret 2010 utgjør kvinners gjennomsnittlige pensjon rundt 78 prosent av menns gjennomsnittlige pensjon. Både med og uten reform øker kvinners pensjon jevnt og kommer opp i over 93 prosent av menns pensjon i 2050.

Fleksibel pensjoneringsalder gir muligheter til å motvirke levealdersjusteringen

Det er grunn til å tro at pensjonsreformen medfører endringer i pensjoneringsadferden. Men hvordan disse endringene slår inn er mer usikkert. I denne analysen velger vi å anta at arbeidsinsentivene til en viss grad påvirker folks pensjoneringsadferd. Sammenligningsgrunnlaget for disse analysene er et alternativ hvor folk tar ut alderspensjon når de slutter i arbeid.⁵ Avsluttet arbeidskarriere er her definert som når arbeidsinntekten faller under 1,5G, ca 110 000 kroner. I alternativet lar vi de som er i arbeid utsette pensjoneringsalder slik at de kompensere for levealdersjusteringen.⁶

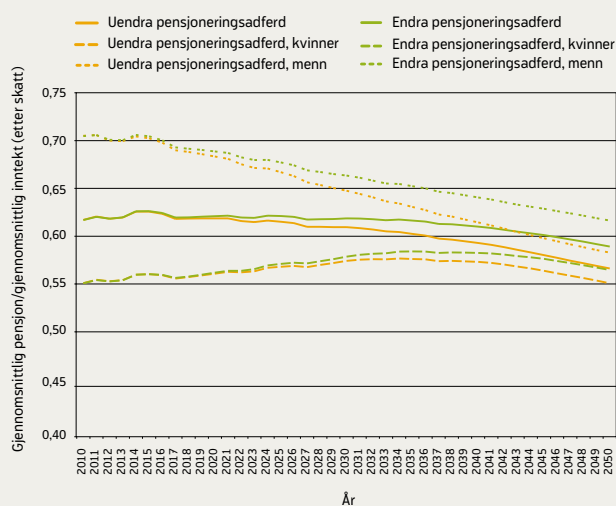
Figur 4 viser utviklingen i gjennomsnittlig pensjon i forhold til gjennomsnittlig inntekt for de to nevnte tilfellene. Vi ser nå kun på effektene etter skatt. Som forventet faller ikke gjennomsnittlig pensjon like mye i det alternativet hvor vi lar folk utsette pensjoneringsalder og kompensere for levealdersjusteringen som i referansealternativet.

Det viser seg at modellen predikerer at det blir flere menn enn kvinner som påvirkes til å endre tidspunkt for pensjonsuttak. Dette kan dels skyldes at det er relativt sett flere kvinner enn menn som er uføre og som dermed ikke har mulighet til å påvirke uttakstidspunkt av alderspensjon. Dermed vil menn i større grad enn kvinner kunne påvirke størrelsen på den gjennomsnittlige pensjonen. Dette ser vi også i figuren, hvor det uendra pensjoneringsmønsteret medfører at forskjellen mellom forholdstallene for kvinner og menn blir på 4 prosentpoeng, mens det endra pensjoneringsmønsteret gir en forskjell i forholdstallene på 5 prosentpoeng. Dersom vi i stedet ser på utviklingen i gjennomsnittlige pensjoner for seg selv, finner vi for kvinner i referansealternativet en svak økning i starten av perioden og en etterfølgende reduksjon fra rundt 2035 til 2050. I 2050 ender de opp med tilnærmet samme gjennomsnittlige pensjon som i 2010. I alternativet med kompensasjon for levealdersjusteringen ender den gjennomsnittlige pensjonen i 2050 ca 2 prosent over 2010-nivået. Menn opplever derimot en jevn reduksjon i sine gjennomsnittlige pensjoner og ender i referansealternativet

⁵ I motsetning til forrige avsnitt, hvor alle gikk av med alderspensjon ved 67 år. I disse nye alternativene tar folk ut alderspensjon mellom 62 og 75 år.

⁶ Disse alternativene tilsvarer henholdsvis scenario 1 og 2 i Lien (2009).

Figur 4:
Utvikling i gjennomsnittlig pensjon i forhold til gjennomsnittlig inntekt per capita etter skatt. Endra pensjoneringsadferd etter innføringen av nytt system. 2010–2050.



KILDE: NAV

på en reduksjon på nesten 18 prosent. Ved å kompensere for levealdersjusteringen faller de gjennomsnittlige pensjonene kun med 13 prosent. Det vi altså ser er at menns gjennomsnittlige pensjoner påvirkes mer av pensjonsreformen enn kvinners, og slik alternativet er satt opp så vil menn i større grad enn kvinner kompensere for levealdersjusteringen ved å utsette pensjoneringstidspunktet.

Ved at pensjoneringstidspunktet utsettes vil altså folk i stor grad kunne opprettholde nivået på pensjonene i forhold til gjennomsnittsinntekten til de som er i arbeid. Med lengre tid i arbeid vil størrelsen på pensjonene øke, hvilket bidrar til økt finansieringsbyrde for de som er i arbeid. På den andre siden så vil skatteinngangen bli høyere som en følge av den økte arbeidsinnsatsen.

Fordelingen mellom pensjonistene blir jevnere

I det forrige avsnittet ble fordelingseffekter mellom pensjonister og de sysselsatte analysert, men det vil også være interessant å se hvordan fordelingseffektene utvikler seg mellom de enkelte pensjonistene. Vi vil her benytte ulike mål for fordeling og se hvordan pensjonsreformen påvirker disse. Som nevnt i innledningen er det i det nye regelverket for opptjening av rettigheter til pensjon vedtatt en del elementer som vil gi en utjevning i pensjonsutbetalingene blant pensjonistene. Vi benytter her alternativene uten endring i pensjoneringsmønsteret.

Definisjoner av mål for fordeling

Et mål for omfordeling som kan benyttes er den såkalte Gini-koeffisienten. Denne gir et ulikhetsmål mellom null og en, hvor en koeffisient lik null betyr absolutt likhet, mens en koeffisient lik en betyr absolutt ulikhet. Absolutt ulikhet oppstår dersom én person mottar all inntekt i utvalget. Størrelsen på koeffisienten representerer andelen av totalinntekten som må fordeles for å oppnå full likhet (SSB, 2008).

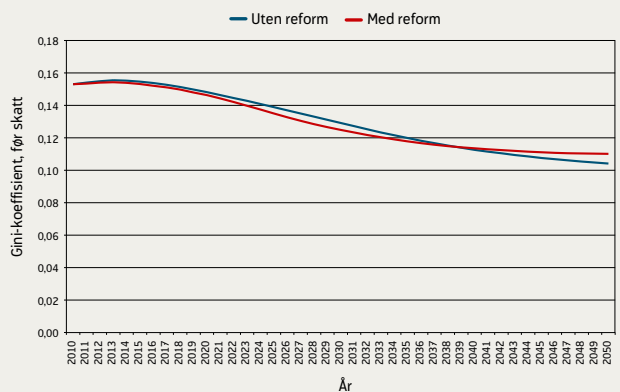
Et annet mål for ulikhet, som i større grad fanger opp hva som ligger bak endringene, er å benytte gjennomsnittlig pensjon til den første kvintilen (S20) i forhold til den siste kvintilen (S80). Med kvintil menes det at pensjonistene sorteres etter størrelse på pensjonen, og man deler opp pensjonistene i fem like store grupper. Den første kvintilen er da de 20 prosentene av pensjonistene som har lavest pensjon, den andre kvintilen de neste 20 prosentene, osv.

Et siste mål for ulikhet er å se på forholdet mellom pensjonen til den personen som er mellom den første og andre desilen (P10) og til den personen som er mellom den niende og tiende desilen (P90). Desil tilsvarer kvintil, bare at man deler pensjonistene i ti like store grupper i stedet for fem. Med dette målet gir ikke ekstremverdier i noen av endene spesielle utslag på målet.

I figur 5 vises utviklingen i Gini-koeffisienten (se faktaboks) for alderspensjonister i perioden fram til 2050. Denne koeffisienten viser jevnere fordeling jo lavere den er. Figuren viser at utviklingen går mot en stadig jevnere fordeling blant alderspensjonistene, både med og uten reform. Fram til 2030 gir innføringen av reformen en jevnere fordeling enn uten reform, mens dette snur mot 2040–50. Forklaringen på denne utviklingen henger sammen med det som ble observert i utviklingen i gjennomsnittlige pensjoner. Med stadig økende levealder vil levealdersjusteringa etter hvert virke sterkere og sterkere. Når pensjonen til de som kommer inn som nye alderspensjonister blir stadig mer utsatt for sterkere levealdersjustering, vil forskjellene mellom pensjonistene øke. Denne utviklingen vil være tilsvarende dersom vi ser på Gini-koeffisienten etter skatt, så denne vises ikke her.

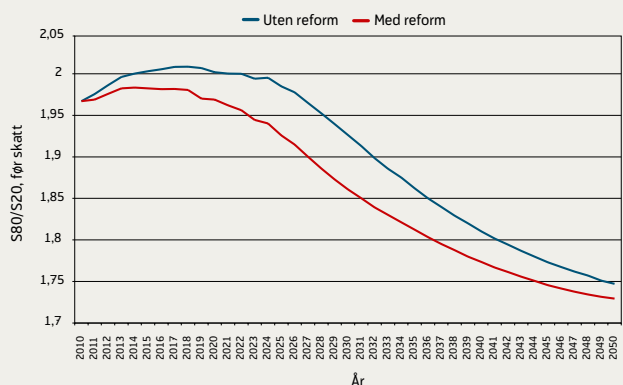
I figur 6 vises utviklingen i faktoren S80/S20 (se faktaboks). Denne faktoren viser altså sammenhengen mellom den gjennomsnittlige pensjonen til de 20 prosentene med høyest utbetalt alderspensjon og de 20 prosentene med lavest utbetalt alderspensjon. Før skatt viser figuren at det blir jevnere fordeling med reformen enn uten. På kort sikt øker pensjonene til de med mest pensjon mer enn for de med lavest pensjon, men dette snur etter hvert, og fordelingen blir jevnere.

Figur 5:
Gini-koeffisient blant alderspensjonister, før skatt. Med og uten reform. Uendra pensjoneringsmønstre. 2010-2050.



KILDE: NAV

Figur 6:
S80/S20 blant alderspensjonister, før skatt. 2010-2050.



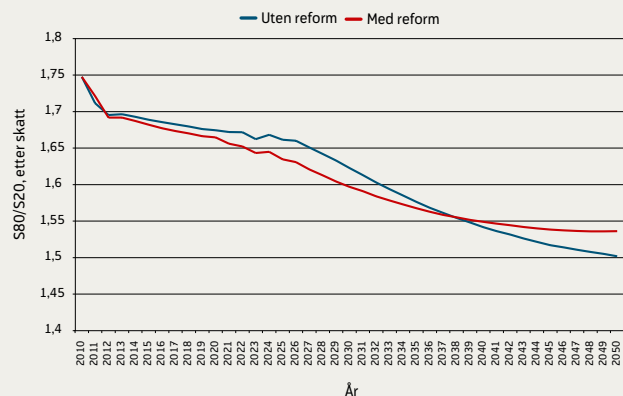
KILDE: NAV

Denne utviklingen henger sammen med at det blir stadig færre med pensjon på nivå med minsteytelsene. Uten reform viser det seg at alle i S20 har pensjon under eller lik minsteytelse til enslige (2 ganger grunnbeløpet) fram til 2021. I 2030 er det kun rundt 7 av 10 som har pensjon under dette nivået, mens denne andelen har falt til 3 av 10 alderspensjonister i 2050.

Etter skatt viser faktoren S80/S20 i likhet med Gini-koeffisienten en utvikling, både med og uten pensjonsreform, hvor fordelingen blir jevnere blant alderspensjonistene fram mot 2050. Når vi sammenligner utfallet med og uten reform vil også bildet ligne det vi fant ved bruk av Gini-koeffisienten. En videreføring av dagens system gir en mindre jevn fordeling mot 2040, mens utviklingen på lengre sikt vil snu, slik at fordelingen blir jevnere enn med dagens system.

Hvis vi ser på utviklingen i kjønnsfordelingen i den første og siste kvintilen fra 2010 til 2050, finner vi også her en klar utjevning mellom menn og kvinner. Uten reform er nesten 9 av 10 alderspensjonister i den laveste kvintilen kvinner i 2010, mens 9 av 10 alderspensjonister i den øverste kvintilen er menn. Disse andelenene jevner seg ut med tiden, og i 2030 utgjør kvinner under 8 av 10 pensjonister med lavest pensjon og over 2 av 10 med høyest pensjon. Denne utviklingen fortsetter fram til 2050, hvor 7 av 10 i den laveste kvintilen er kvinner, mens 7 av 20 i den høyeste kvintilen er kvinner. Med reform er situasjonen tilsvarende som i dagens system i 2010 og 2030, men utviklingen i størrelsen på pensjonene går enda mer i kvinnenes favør fram mot 2050. Da består den

Figur 7:
S80/S20 blant alderspensjonister, etter skatt. 2010-2050.

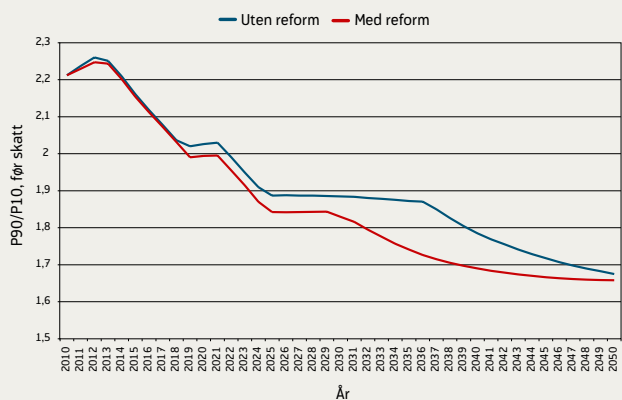


KILDE: NAV

laveste kvintilen av litt over 60 prosent kvinner. Antall kvinner i den øverste kvintilen er så å si lik både med og uten reform.

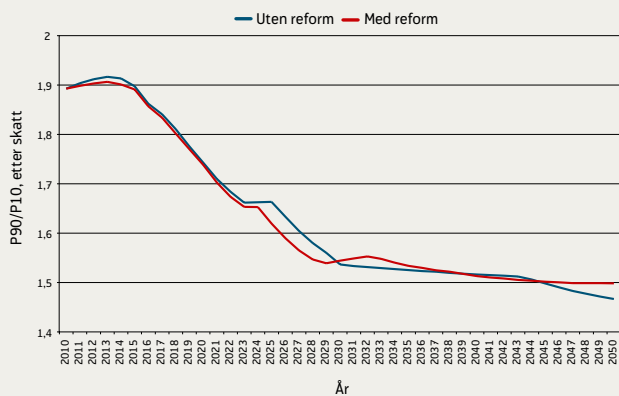
En tilsvarende utvikling finner vi også når vi ser på faktoren P90/P10, etter skatt (se faktaboks). Denne faktoren viser sammenhengen mellom pensjonen til den personen som har pensjon mellom den niende og tiende

Figur 8:
P90/P10 blant alderspensjonister, før skatt.
2010–2050.



KILDE: NAV

Figur 9:
P90/P10 blant alderspensjonister, etter skatt.
2010–2050.



KILDE: NAV

desilen og pensjonen til den personen som har pensjon mellom den første og andre desilen. I 2010 får personen som befinner seg på P90 nesten dobbelt så mye utbetalt i pensjon som personen som befinner seg på P10. På lang sikt finner vi også her en utjevning, og forskjellen mellom utbetalt pensjon til P90 og P10 blir anslått til halvannen.

Knekkpunktene i disse figurene skyldes at vi får stadig færre minstepensjonister. I de første årene er personen som befinner seg på P10 en gift minstepensjonist, og har dermed uten reform en pensjon på 1,59 ganger grunnbeløpet. Ved det første knekkpunktet rundt 2020 er det en person som er gift med en minstepensjonist som befinner seg på

P10, og dermed har en pensjon på 1,85 ganger grunnbeløpet. I perioden frem til 2036 er personen som befinner seg på P10 en enslig minstepensjonist med pensjon lik 2 ganger grunnbeløpet. Etter dette har personen som befinner seg på P10 en pensjon som overgår minstepensjonen. Pensjonen til personen som befinner seg på P90 er stabilt stigende over perioden.

I alternativet med reform, gir den mildere reguleringen av minstepensjonene enn av pensjoner under utbetaling en jevnere fordeling enn i tilfellet uten pensjonsreform.

AVSLUTTENDE DISKUSJON

Prinsippene ved Samuelsons overlappende generasjonsmodell er fortsatt gjeldende etter innføringen av reformen. Men på grunn av de nevnte demografiske utfordringene, så vil de som finansierer konsumet til dagens pensjonister relativt sett ha færre som finansierer sitt konsum når de en gang i fremtiden blir pensjonister. Dette gjorde det nødvendig å endre pensjonssystemet. De som får sine pensjoner beregnet i nytt pensjonssystem, vil få lavere gjennomsnittlig pensjon enn de ville fått med en videreføring av dagens pensjonssystem. Fleksibiliteten i det nye pensjonssystemet gjør imidlertid at framtidige pensjonister har mulighet til å motvirke en reduksjon i pensjonene ved å stå lengre i arbeid.

Siden det ennå ikke er avklart hvordan regelverket for de nye uføreytelsene og uførepensjonisters opptjeningsregler for alderspensjon vil bli, har vi valgt å ikke se spesielt på hvordan fordelingseffektene blir for denne gruppa. Når dette regelverket blir vedtatt, vil det være interessant å utføre lignende analyser av hvordan utslaget blir for denne gruppen spesielt.

En svakhet med våre analyser er at vi har antatt skatteregler som i 2009, og at vi ser bort fra flere mulige fradrag som vil gi innvirkning på netto utbetalte pensjoner. Dersom disse fradragene er skjevt fordelt, vil også fordelings-effektene bli påvirket. Det er foreslått nye skatteregler som er tilpasset pensjonsreformen, og disse nye reglene vil kunne gi utslag på resultatene her.

I den modellen som er benyttet i analysene har vi heller ikke tatt hensyn til hvordan innvandring kan påvirke resultatene. Det betyr at vi har sett bort fra redusert trygdetid i beregningene. Dersom dette hadde vært inkludert i analysen, ville fordelingen mellom alderspensjonistene blitt mindre jevn. Det er imidlertid usikkert hvordan dette ville slått ut i forhold til sammenligningene mellom utviklingen med og uten pensjonsreform.

Andre aspekter som kan påvirke fordelingen mellom pensjonister er at sosiale forskjeller gir ulik forventet levealder (Borgan, 2004). Analysene til Borgan viste at det er relativt stor forskjell i gjennomsnittlig levealder basert

.....

.....

på hva slags yrke personer har hatt. Det viser seg at de som er i yrker som krever lang utdanning har lengre forventet levealder enn de som er i yrker som ikke krever lang utdanning. Hvis det så viser seg at personer i de sistnevnte yrkene også pensjonerer seg tidligere enn de som har lang utdanning, vil dette føre til at de får lavere gjennomsnittlige pensjoner på grunn av levealdersjusteringen. Dette vil føre til større forskjeller blant alderspensjonistene enn det som er predikert i våre analyser i denne artikkelen.

REFERANSER

Borgan, J.-K. (2004): "Prester og fysioterapeuter lever lengst." *Samfunnsspeilet* 3/2004, SSB.

Brunborg, H., Texmoen, I. (2009): "Befolkningsfremskrivninger 2009–2060." *Økonomiske analyser* 4/2009, SSB.

Christensen, A. M., Fredriksen, D., Lien, O. C., Stølen, N. M. (2009): "Pension Reform in Norway." Paper til NDC-konferanse i Stockholm, 2.-4. desember, 2009.

Fredriksen, D., Gunnes, T., Stølen, N. M. (2008): "Oppdaterte fremskrivninger av arbeidsstyrke, pensjonsutgifter og finansieringsbyrde." *Økonomiske analyser* 4/2008. SSB.

Lien, O. C. (2009): "Pensjonsreform 2011 – effekter for de første ti årene." *Arbeid og velferd* 1/2009. Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Meld. St. 1 (2009–2010). Nasjonalbudsjettet 2010, Finansdepartementet.

NOU 2004:1 Modernisert folketrygd, Finansdepartementet & Sosialdepartementet.

Ot.prp.nr. 37 (2008–2009). Om lov om endringer i folketrygden (ny alderspensjon), Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Samuelson, P. A. (1958): "An Exact Consumption-Loan model of Interest with or without the Social Contrivance of Money." *The Journal of Political Economy*, Vol. 66, No. 6 (Dec., 1958), pp. 467-482.

SSB (2008): *Økonomi og levekår for ulike grupper*, 2007, SSB-rapport 2008/19, Statistisk sentralbyrå.