



Hvordan definere «minstepensjonist» i ny folketrygd?

Elin Halvorsen, Herman Kruse og Andreas Myhre

TALL

SOM FORTELLER

RAPPORTER / REPORTS

2025/27

I serien Rapporter publiseres analyser og kommenterte statistiske resultater fra ulike undersøkelser. Undersøkelser inkluderer både utvalgsundersøkelser, tellinger og registerbaserte undersøkelser.

© Statistisk sentralbyrå

Publisert: 14. oktober 2025

ISBN 978-82-587-2032-1 (elektronisk)

ISSN 1892-7513 (elektronisk)

Standardtegn i tabeller	Symbol
Ikke mulig å oppgi tall Tall finnes ikke på dette tidspunktet fordi kategorien ikke var i bruk da tallene ble samlet inn.	.
Tallgrunnlag mangler Tall er ikke kommet inn i våre databaser eller er for usikre til å publiseres.	..
Vises ikke av konfidensialitetshensyn Tall publiseres ikke for å unngå å identifisere personer eller virksomheter.	:
Desimaltegn	,

Forord

Denne rapporten drøfter alternativer til begrepet «minstepensjonist» ettersom dette er en definisjon som tilhørte gammel folketrygd og vil forsvinne ut av pensjonssystemet over tid. Ingen født i 1963 eller senere vil bli minstepensjonister.

Arbeidet har vært finansiert gjennom Statistisk sentralbyrås MOSART-avtaler med Arbeids- og Inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet. Forfatterne takker Ole Christian Lien og Atle Fremming Bjørnstad for utmerkede kommentarer til en tidligere versjon av denne rapporten. Eventuelle gjenstående feil, upresissheter og mangler er forfatternes eget ansvar.

Statistisk sentralbyrå, 29. september 2025

Linda Nøstbakken

Sammendrag

«Minstepensjonist» har lenge vært en viktig indikator på lav inntekt blant eldre og en politisk markør for pensjonssystemet. Særlig har dette begrepet vært relevant fordi det har blitt fastsatt politisk, og nivået har dermed dannet en nedre grense for hva som har blitt ansett som en tilstrekkelig inntekt for pensjonister. Før omleggingen av pensjonsopptjeningen etter pensjonsreformen i 2011 omfattet minstenivået et betydelig antall pensjonister. Etter omleggingen mottar imidlertid nær sagt alle nye pensjonister en ytelse som overstiger minstebeløpet, som nå heter «garantipensjon». Dette uten at kjøpekraften nødvendigvis er forbedret, verken i absolutte eller relative termer. Samtidig er det et politisk ønske å kunne kvantifisere lavinntektsproblematikken blant de eldre, som gjør at det er behov for nye begreper for å beskrive pensjonister med lav inntekt i ny folketrygd.

Vi drøfter i denne rapporten alternative begreper for å beskrive pensjonister med lav inntekt i ny folketrygd. Et nærliggende valg er å gå over til et fattigdoms- eller lavinntektsmål som er i tråd med offisiell statistikk for lavinntekt i Norge. Fordelene med en slik definisjon er at det måler inntekten relativt til befolkningen ellers, at det tar hensyn til samlede inntekter (ikke bare alderspensjon i folketrygden) og eventuelle stordriftsfordeler i husholdningen. Ulempene knyttet til det offisielle lavinntektsmålet er at det fordrer statistikk over inntekt for hele befolkningen som bare Statistisk sentralbyrå har tilgang til (og ikke, for eksempel, NAV) og mangler aktualitet ved at tallene kommer med et etterslep på to år.

En definisjon basert regelverket for alderspensjon i folketrygden vil dermed ha den fordel at den kan vurderes løpende. I rapporten drøfter vi derfor to alternative definisjoner, nemlig «mindre enn eller lik full minsteytelse» og «nedre halvdel av garantipensjonsintervallet». Vi finner at det sistnevnte vil ligge nærmest den gamle minstepensjonist-definisjonen og sånn sett gi den beste definisjonsmessige overgangen fra gammel til ny folketrygd.

Abstract

“Minimum pensioner” has long been an important indicator of low income among the elderly and a political marker for the pension system. This concept has been particularly relevant because it has been determined politically, and the level has thus served as a lower threshold for what has been considered an adequate income for pensioners. Before the 2011 pension reform of the National Insurance scheme, a significant number of pensioners were minimum pensioners. After the reform, however, almost all new pensioners will receive a benefit exceeding the minimum amount, which is now called a “guarantee pension”. However, this change does not necessarily improve purchasing power, either in absolute or relative terms.

At the same time, there is a political desire to quantify the issue of low income among the elderly, which creates a need for new concepts to describe pensioners with low income under the new National Insurance scheme. In this report, we discuss alternative concepts for describing pensioners with low incomes under the new system. A natural choice is to adopt a poverty or low-income measure aligned with the official statistics for low income in Norway. The advantages of such a definition are that it measures income relative to the rest of the population, takes into account total income (not just old-age pension from the National Insurance), and considers possible economies of scale in the household.

The disadvantages of the official low-income measure are that it requires income statistics for the entire population, which only Statistics Norway has access to (and not, for example, NAV), and that it lacks timeliness, as the figures are published with a two-year delay.

A definition based on the rules for old-age pensions in the National Insurance scheme would therefore have the advantage of being available on an ongoing basis. In the report, we therefore discuss two alternative definitions: “less than or equal to the full minimum benefit” and “lower half of the guaranteed pension range”. We find that the latter would be closest to the old minimum pensioner definition and thus provide the smoothest definitional transition from the old to the new National Insurance scheme.

Innhold

Forord.....	3
Sammendrag	4
Abstract.....	5
1. Innledning.....	7
2. Regelverk for minsteytelser i alderspensjon	8
3. Resultater med gjeldende definisjoner	10
3.1. Minste- og garantipensjonister	10
3.2. Regulering av satsene og pensjon under utbetaling.....	12
3.3. Fordeling blant garantipensjonister	13
3.4. Pensjonsnivåer	14
4. Lavinntektsmål	16
5. Oppsummering.....	19
Referanser	20
Figurregister	21

1. Innledning

Med innføringen av folketrygden hadde man et politisk ønske om å garantere et visst nivå på inntekten for pensjonister. I gammel folketrygd kalte man dette «minste pensjonsnivå», som i praksis ble vedtatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjennom forskrift. Gjennom årenes løp har pensjonssystemet endret seg. Den største og viktigste endringen ble foretatt med pensjonsreformen i 2011 hvor, blant annet, det garanterte nivået skiftet navn til «garantipensjon». Som følge av endringene er det nå ulike satser ut fra hvilket sett med regler som gjelder for det enkelte årskullet. Like fullt har politikerne fremdeles et ønske om å sikre et minstenivå i alderspensjonen, samt et behov for å kvantifisere mulige lavinntektsproblemer.¹ Imidlertid er dagens metoder for å gruppere pensjonister i en gruppe med «lav pensjon» og en gruppe med «høyere pensjon» utilstrekkelig for ny folketrygd.

Pensjonsutvalget leverte i 2022 rapporten «Et forbedret pensjonssystem» (NOU 2022: 7). I rapporten skriver utvalget blant annet at «(d)et samlede pensjonssystemets grunnleggende formål er å gi *økonomisk og sosial trygghet*» som «(...) omfatter både *grunnsikring og standardsikring*». Grunnsikringen kan forstås som det garanterte nivået, altså minsteytelsen. Samtidig skriver utvalget at «(d)et har vært en betydelig vekst i minsteytelsene siden 1967 sammenliknet med den alminnelige lønnsutviklingen (...)», noe vi kan tolke som et politisk signal om at minstenivåene over tid bør være høyere relativt til det generelle velstandsnivået i samfunnet enn de var ved innføringen av folketrygden. Utvalget peker imidlertid på at en generell styrking av minsteytelsene vil kunne svekke forholdet mellom standardsikringen og grunnsikringen, som gir svakere insentiver til egen opptjening. Utvalget peker på at andre ordninger bør vurderes heller enn å gi generelle økninger i minstenivåene, som utvalget anser for «(...) å være (en) lite målrettet og kostbar måte å forebygge fattigdom blant eldre på.» Utvalget drøfter også lavinntektsmål etter andre standarder enn «minstepensjonist» og «garantipensjonist», herunder fattigdomsmål basert på EU- og OECDs lavinntektsmål, men uten å gå inn på hvorvidt disse bør gjøres til gjeldende mål på lavinntekt blant eldre i Norge framfor definisjoner med utgangspunkt i minstenivåene.

¹ En annen relevant årsak til at man behøver en ny definisjon, er at dagens «minstepensjonist»-begrep er knyttet opp i lowverk til en del rettigheter, blant annet egne regler for bostøtte og gratis blå resept, se boks 11.1 i NOU 2022: 7.

2. Regelverk for minsteytelser i alderspensjon

Under gammel folketrygd besto pensjon fra folketrygden av grunnpensjon, tilleggspensjon og et eventuelt pensjonstillegg hvis summen av grunnpensjonen og tilleggspensjonen var lavere enn et politisk fastsatt nivå kalt «minste pensjonsnivå».² For personer med hel opptjening etter gammel folketrygd, det vil si personer født før 1954, var dermed minste pensjonsnivå en klart definert størrelse. Definisjonen innebar at egen opptjent tilleggspensjon var for lav til at grunnpensjonen og tilleggspensjonen oversteg minstenivået. Da fikk disse et pensjonstillegg til sin alderspensjon som løftet pensjonen opp til det fastsatte minstenivået. Nivået var i utgangspunktet likt for alle, men avhengig av sivilstand og avkortet mot manglende trygdetid (under 40 år). Siden vilkåret for uttak av alderspensjon før 67 år innebar at man måtte ha en opptjent pensjon på nivå med minste pensjonsnivå med full trygdetid, hadde man i praksis kun rett på minste pensjonsnivå fra man fylte 67 år.³

Minstepensjonist (vår definisjon)

For personer født før 1954 er minstepensjonist definert som personer som mottar sært tillegg, det vil si at en ikke har ytelser utover minste pensjonsnivå basert på egen trygdetid.

For personer med delvis opptjening etter gammel folketrygd, det vil si personer født i 1954–1962, har vi valgt å definere disse som «minstepensjonister» hvis den delen av opptjeningen som kommer fra gammel folketrygd oppjustert til «full opptjening» ville innebære at disse skulle fått pensjonen oppjustert til minste pensjonsnivå, basert på egen trygdetid.

For personer født etter 1964 vil «minstepensjonist» i utgangspunktet være udefinert, men vi lar personer som har akkurat garantipensjonsnivået, det vil si ingen inntekstspensjon eller AFP-tillegg, regnes som minstepensjonister.

Minstepensjonist (Nav-definisjon)

For alderspensjonister som tok ut alderspensjon i 2010 eller tidligere, definerer Nav en «minstepensjonist» ut fra om pensjonisten mottar sært tillegg.

For pensjonister omfattet av fleksible uttaksregler, fra 2011, bruker Nav en definisjon som bygger på folketrygdloven § 19-14 femte ledd (og tilsvarende bestemmelse i kapittel 20, § 20-18 femte ledd, og for overgangskullene § 20-19 andre ledd):

For denne gruppen definerer en Nav «minstepensjonist» som en alderspensjonist som er minst 67 år (i praksis fra måneden etter fylte 67 år), som har 100% alderspensjon, og der summen av alderspensjon og eventuell livsvarig AFP er mindre eller lik minstesatsen som gjelder for den aktuelle personen.

For overgangskullene 1954-1962 brukes et vektet gjennomsnitt av minste pensjonsnivå, mens for årskullene etter 1963 brukes garantipensjon. I vurderingen tar Nav hensyn til trygdetid (som betyr at Nav sammenlikner med aktuell minstesats justert med personens faktiske trygdetid).

Behovet for en ny definisjon av lavinntekt blant pensjonister har først framtunget seg nå som årskull med full opptjening etter nye regler vil starte pensjonsuttak. Merk at Navs definisjon av «minstepensjonist» i praksis vil fungere for årskull født i 1963 eller senere, og vår definisjon av «garantipensjonist» i ny folketrygd, omtalt nedenfor, vil ligge tett opp mot Navs definisjon.

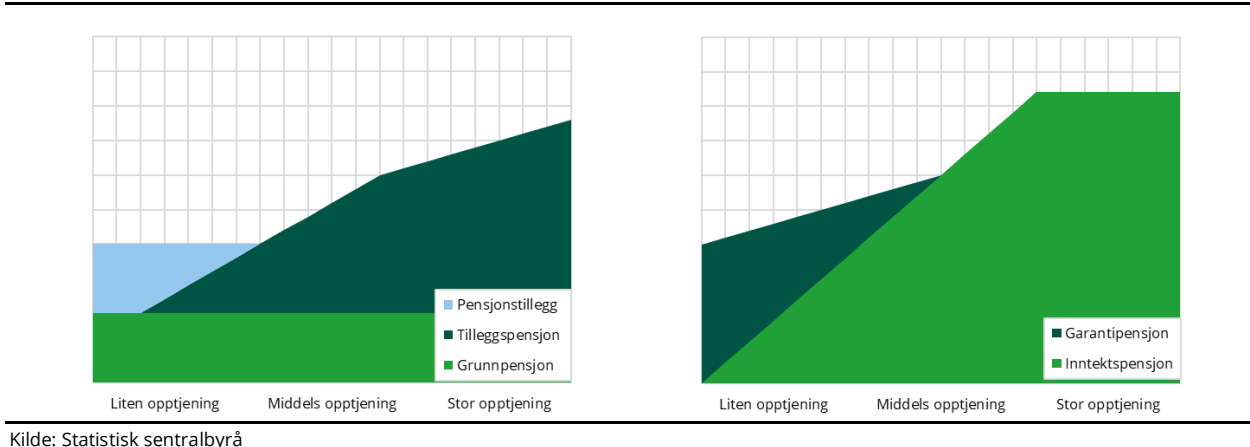
Det nye pensjonssystemet i folketrygden gjelder helt for personer født i 1963 eller senere, og med gradvis opptrapping, tidel for tidel, for personer født i 1954–1962. For disse er minsteytelsen erstattet av en garantipensjon. Garantipensjonen reduseres gradvis mot egen pensjonsopptjening

² Etter innføringen av fleksibelt uttak har dette blitt noe mer komplisert. Det er, ved uttaksalder høyere (lavere) enn 67 år, mulig å (vil man ikke nødvendigvis) få pensjonstillegg selv om grunnpensjon og tilleggspensjon overstiger (er lavere enn) minste pensjonsnivå. De som ikke får pensjonstillegg selv om summen av grunnpensjon og tilleggspensjon er lavere enn minste pensjonsnivå, er tilfeller der AFP-tillegget bidrar til å innfri kvalifiseringskravet for tidlig pensjonsuttak.

³ Et viktig – og i den senere tid høyst relevant – unntak er når man fikk tilstått uttak før 67 år fordi man oppfylte kravene på tidspunktet, men så heves minste pensjonsnivå særskilt utover den normale indekseringen. Da fikk personer, sett i retrospekt, i *prinsippet* ta ut pensjon tidlig på «uriktig» grunnlag, som førte til at man kunne ha minste pensjonsnivå med «minstenivåtillegg» før fylte 67 år.

fra pensjonsgivende inntekt, og det fra første krone. Opp til et visst opptjeningsnivå vil pensjonen derfor bestå av både inntektpensjon og en andel garantipensjon, helt til garantipensjonen er fullt utfaset. Modellen er utformet slik med henblikk på «arbeidslinja», der pensjon fra første krone er en vesentlig faktor for sterkere insentiver til yrkesdeltakelse. Tidligere kunne personer med relativt høy inntekt, men med pensjon under minste pensjonsnivå, for eksempel på grunn av kort yrkeskarriere, mangle insentiver gjennom pensjonssystemet til videre arbeid. Det var et politisk ønske for Pensjonskommisjonen, og et bredt ønske i et stort politisk flertall over tid, at utformingen av velferdspolitikken skulle sikre gode arbeidsinsentiver. Pensjonsopptjening for all pensjonsgivende inntekt gjør pensjonssystemet i stand til å støtte oppunder dette.

Figur 2.1 Prinsippskisse. Gammel (t.v.) og ny (t.h.) folketrygd



Figur 2.1 viser en prinsippskisse av gammel (til venstre) og ny (til høyre) folketrygd. I figuren for gammel folketrygd, danner skjæringspunktet mellom «pensjonstillegg» og «tilleggs pensjon» grensen for «minste pensjonsnivå». Det er dermed klart definert at personer som mottar pensjonstillegg er minstepensjonister, etter vår definisjon. Men siden tilleggspensjonen er en beregning basert på en bestårsregel, var det i gammel folketrygd mulig å ha relativt høy inntekt og likevel ikke ha insentiver gjennom pensjonssystemet til arbeid, fordi man likevel ikke ville komme over minstenivået. I ny folketrygd ser vi at det er et intervall hvor garantipensjonen blir gradvis avkortet mot inntekts pensjon, men at all pensjonsgivende inntekt gir høyere pensjon. Svært mange vil være i dette avkortningsintervallet når de blir pensjonister. Personer som mottar (noe) garantipensjon vil også motta ulike nivåer av pensjon, noe som gjør begrepet «garantipensjonist» lite informativt. Dessuten vil *svært få* ha en pensjon som *akkurat* tilsvarer garantipensjonsnivået, som man i figuren finner der linjen for garantipensjon krysser vertikalaksen, altså hvor inntektpensjonen er akkurat null. Ingen av ytterpunktene er dermed særlig godt egnet til å belyse lavinntektsproblematikk for eldre.

Det kan derfor argumenteres for at man bør vurdere å gå *helt* bort fra å benytte begrepet «garantipensjonist». Begrepet «minstepensjonist» vil av seg selv forsvinne ut med ny folketrygd. Dette innebærer at det framover vil være behov for ett eller flere andre mål som beskriver utviklingen i den økonomiske situasjonen for de med lavest alderspensjon. Et naturlig alternativ å vurdere er et lavinntekts- eller fattigdomsmål, for eksempel andel alderspensjonister som faller under EUs lavinntektsgrense. Dette vil være målbare (og objektive) størrelser som knytter seg mer direkte til det spørsmålet man faktisk ønsker å svare på: hvor stor andel av pensjonister har et (vedvarende) lavinntektsproblem? Det er dette vi søker å belyse i dette notatet.

3. Resultater med gjeldende definisjoner

I NOU 2022: 7 og i oppfølgingen i Meld. St. 6 (2023–2024) ble det foreslått endringer i pensjons-systemet som har betydning for andelen minste- og garantipensjonister. Blant annet ble det foreslått gunstigere regulering av satsene for minste- og garantipensjonistene, og det ble foreslått at all pensjon under utbetaling skal reguleres likt. I det gjeldende regelverket reguleres all pensjon under utbetaling likt, men minstenivået i ny folketrygd er «felles» for alle.⁴ Dessuten har det vært en begrensning i effekten av levealdersjusteringen på reguleringen av minste- og garantipensjonistene, oppad til maksimalt 0,75 prosent, før dette i 2022 ble endret til et gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten for all pensjon under utbetaling. Det innebærer at hvis reguleringen av garantipensjonsnivået er gunstigere enn reguleringen av annen pensjon under utbetaling, kan personer som hadde pensjon utover garantipensjonsnivået bli mottakere av garantipensjon etter hvert fordi satsen for garanti-pensjon oppjusteres over tid. I forslaget til nytt regelverk skal denne muligheten opphøre, slik at minstenivået vil være fastsatt basert på hvilket år man har uttak, omtalt som «årskullsspesifikk» minste- og garantipensjonist av Pensjonsutvalget.

3.1. Minste- og garantipensjonister

Ingen personer født i 1963 eller senere blir minstepensjonister (etter vår definisjon) etter gammel folketrygd, siden de ikke har opptjening etter det systemet. Imidlertid vil svært mange ha en inntekstpensjon som ikke fullt ut fører til avkortet garantipensjon, og dermed være i «avkortnings-intervallet». Man kan spørre seg hvorfor man ikke gjør intervallet mindre, hvis man mener at en for stor andel garantipensjonister gjør dette «lite informativt» som mål. Det har trolig å gjøre med det politiske ønsket om arbeidsinsentiver. Med en opptjeningssats på 18,1 prosent og en avkortnings-sats på 0,8, får man *i prinsippet* en opptjeningssats på 3,62 prosent når man ikke har fullt avkortet garantipensjon.⁵ Det framkommer av at linja i figur 2.1 som representerer avkortningen er slakkere enn opptjeningen av egen inntekstpensjon, som altså tjenes opp med en sats på 18,1 prosent. En raskere avkortning ville innebære å flate ut linjen for utfasing, og dermed redusere den faktiske opptjeningssatsen enda mer.

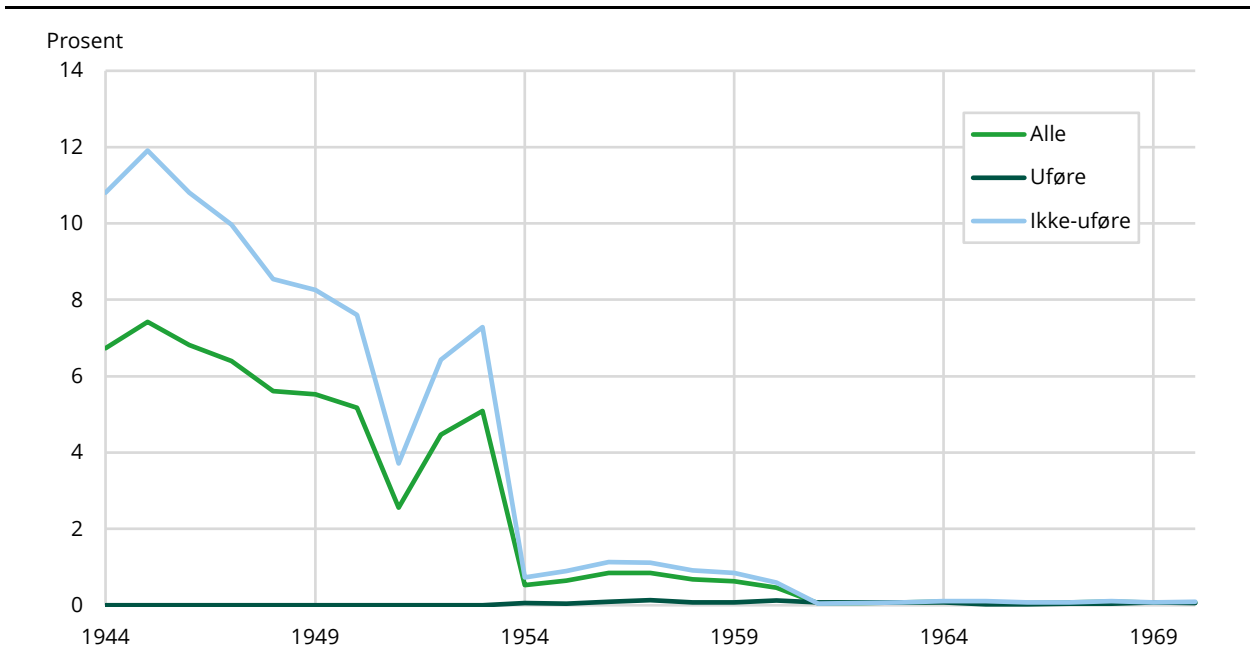
Vi har benyttet modellen MOSART til å belyse utviklingen i andelen minste- og garantipensjonister over tid. MOSART er en mikrosimuleringsmodell som benyttes av Statistisk sentralbyrå til blant annet framskrivinger av antall pensjonister og samlede pensjonsutgifter under ulike antakelser om pensjonssystemets utforming. Vi bruker definisjoner hentet fra SSB Rapporter 2022/22, som også er benyttet i NOU 2022: 7.⁶ Først benytter vi oss av begrepet «minstepensjonist», som altså er veldefinert som personer med opptjening etter gammel folketrygd, hvor samlet grunnpensjon og tilleggspensjon ikke overstiger minste pensjonsnivå. Andelen minstepensjonister etter årskull er illustrert i Figur 3.1.

⁴ Det gjelder ulike satser for hvert årskull i overgangskullene 1953–1962 i gammel folketrygd, som beskrevet innledningsvis.

⁵ $18,1 * (1 - 0,8) = 3,62$

⁶ I analysen antar vi at ikke-uføre tilpasser seg levealdersjusteringen ved å kompensere *fullt*. Dette skiller seg fra antagelsene forliket i Meld. St. 6 (2023–2024), hvor det, i tråd med utvalgets vurderinger i NOU 2022: 7, ble lagt til grunn at arbeidsføre kompenserer for to tredeler av den effekten, men samsvarer med antagelsene som vanligvis legges til grunn i MOSART analyser. Alle andre forutsetninger er likt som i forliket.

Figur 3.1 Andel minstepensjonister. Etter utforming av aldersgrenser i Meld. St. 6 (2023–2024). Uføre og ikke-uføre. Etter årskull.



Kilde: Statistisk sentralbyrå, MOSART

Det vil ikke være minstepensjonister blant de født etter 1963. I figur 3.1 har vi likevel valgt å illustrere (fra og med 1963 kullet) andelen som ikke mottar en ytelse utover gjeldende minstenivå, som for gammel folketrygd altså er «minste pensjonsnivå» og for ny folketrygd er «garantipensjonsnivået», det vil si *personer med akkurat 0 pensjonsgivende inntekt*. Det gjelder svært få.

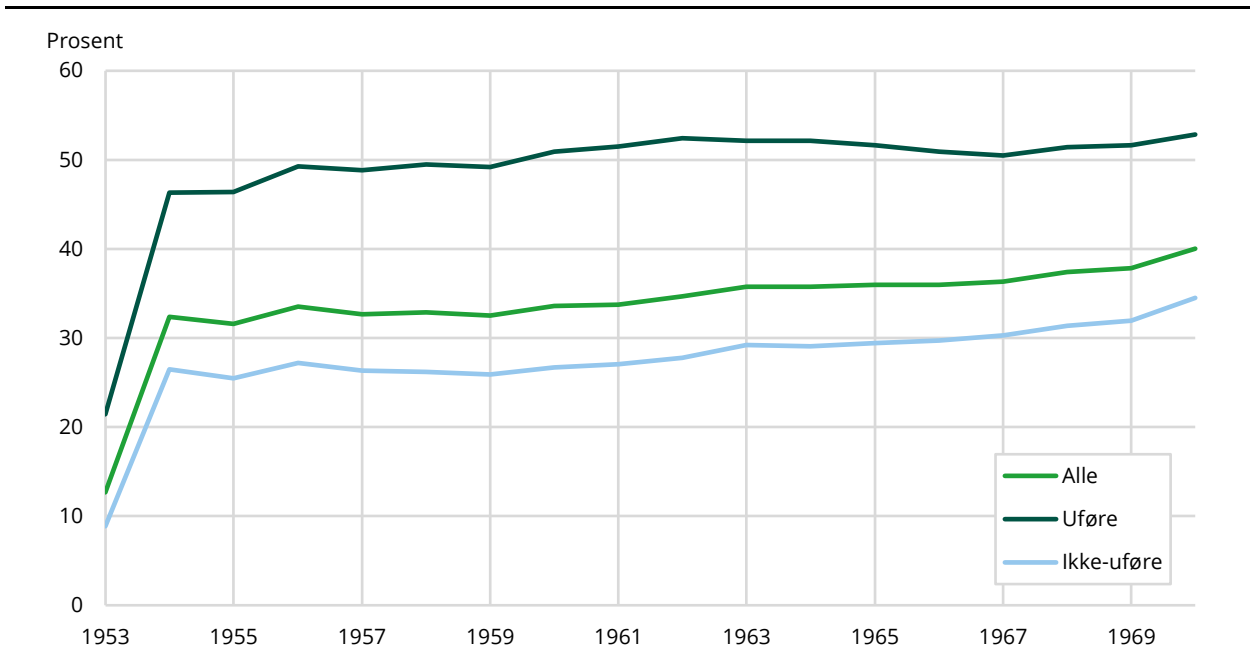
Dernest benytter vi oss av en definisjon som er meningsfull for *både* personer med hel opptjening etter ny folketrygd og personer med hel eller delvis opptjening etter gammel folketrygd.

Garantipensjonist

En «garantipensjonist» er en person som har utbetalt enten sært tillegg eller minstenivåtillegg i gammel folketrygd eller garantit tillegg i ny folketrygd. Dette er *ikke* justert for manglende trygdetid, som vil si at det er ens egen opptjente trygdetid som ligger til grunn for hvilken sats man skal overstige.

Denne definisjonen ligger tettere opp mot Navs definisjon av «minstepensjonist». Definisjonen innebærer i prinsippet alle de som har en pensjon i området hvor det utbetales «pensjonstillegg» i den venstre prinsippskissen i figur 2.1, og personer som er i avkortningsintervallet i den høyre skissen i figur 2.1. Siden dette ikke justeres for manglende trygdetid, vil personer med kort botid, men høy inntekt, ikke bli «garantipensjonister» hvis pensjonsopptjeningen er tilstrekkelig til å komme ut av avkortningsintervallet *når garantipensjonen avkortes mot manglende trygdetid*. Som figur 3.2 illustrerer vil dette gi en svakt stigende andel garantipensjonister for årskullene framover fra om lag 32 prosent og mot 40 prosent, men vesentlig høyere (50 prosent) blant tidligere uføretrygdete.

Figur 3.2 Andel garantipensjonister. Etter utforming av aldersgrenser i Meld. St. 6 (2023–2024). Uføre og ikke-uføre. Etter årskull.



Kilde: Statistisk sentralbyrå, MOSART

Det kanskje viktigste her er å sammenligne de to figurene i overgangen mellom årskull med opptjening etter gamle regler og årskull med opptjening etter nye regler. Mens det i gammel folketrygd var noe rundt 8–10 prosent av de ikke-uføre, og fallende over tid, som ble definert som minstepensjonister, er det over 25 prosent av de ikke-uføre som defineres som garantipensjonister i årskullene med opptjening etter ny folketrygd. Hvis man forsøker å erstatte minstepensjonistbegrepet med garantipensjonist ville det dermed se ut som om man har fått et lavinntektsproblem blant ikke-uføre som har økt fra 7 prosent i 1953-kullet til 26 prosent i 1954-kullet. Det vil altså være en noe urimelig sammenstilling.

3.2. Regulering av satsene og pensjon under utbetaling

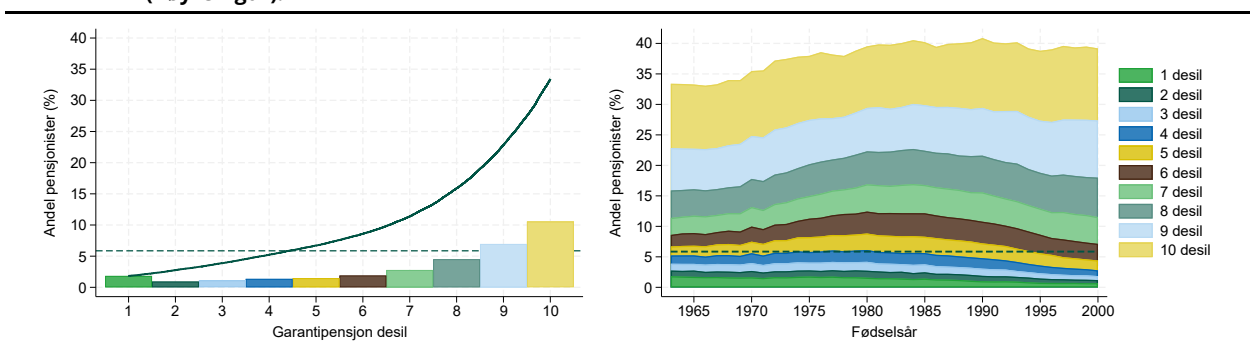
Etter dagens regelverk blir både pensjon under utbetaling og satsene for minsteutbetalingene som hovedregel regulert med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten, mens pensjonsbeholdningen reguleres med lønnsveksten. Likevel er det mulig for Stortinget å særskilt endre reguleringen av minstenivåene. Dette gjør det i prinsippet mulig for personer med pensjon over gjeldende minstenivå å bli «tatt igjen» av minstenivået, dersom den reguleres gunstigere enn pensjon under utbetaling. Det kommer av at minstenivåene er «felles» for alle. Med pensjonsforliket i Meld. St. 6 (2023–2024), er det foreslått at dette skal endres slik at minstenivåene ikke gjøres felles, men spesifikk til hvert årskull. Til gjengjeld skal satsene for garantipensjonen reguleres med lønnsveksten, som er gunstigere enn gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten så lenge lønnsveksten overstiger prisveksten. Isolert sett fører overgangen fra felles minstenivå til årskullspesifikk minsteutbetaling til *færre* garanti- og minstepensjonister, uten at det gjør lavinntektsproblemet noe mindre. Tvert imot vil det isolert sett kunne føre til at flere pensjonister har noe *lavere* pensjon enn etter dagens regler. På den annen side fører lønnsregulering av satsene isolert sett til *flere* garantipensjonister, uten at det øker lavinntektsproblemet. Tvert imot vil det isolert sett kunne føre til at flere pensjonister har noe *høyere* pensjon enn etter dagens regler. Dette blir altså en ytterligere svekkelse av begrepet «garantipensjonist» som mål på lavinntekt blant eldre og illustrerer godt målkonflikten mellom å redusere antallet «garantipensjonister» og å redusere lavinntektsproblemet blant de eldre.

3.3. Fordeling blant garantipensjonister

Siden begrepet «garantipensjonist» favner bredt og også inkluderer personer som med reglene i gammel folketrygd ikke ville blitt definert som minstepensjonist, kan det være nyttig å studere fordelingen av garantitillegg tilstått denne gruppen. Det kan være mer informasjonsverdi i den nedre delen av fordelingen, hvis det er slik at garantitillegget fordeler seg noenlunde jevnt mellom garantipensjonister. Hvis de aller fleste har et nærmest helt avkortet garantitillegg eller fordelingen i det minste er svært ujevn (med én eller flere store «topper»), har fordelingen mindre verdi som mål på lavinntekt.

Samtidig er det en vesentlig faktor at uttaksalder påvirker størrelsen på pensjonen, og at personer med (svært) tidlig uttak systematisk vil havne i en lavere desil enn personer med senere uttak.

Figur 3.3 Andel garantipensjonister for 1963-kullet (venstre figur) og andel garantipensjonister etter fødselskull (høyre figur).

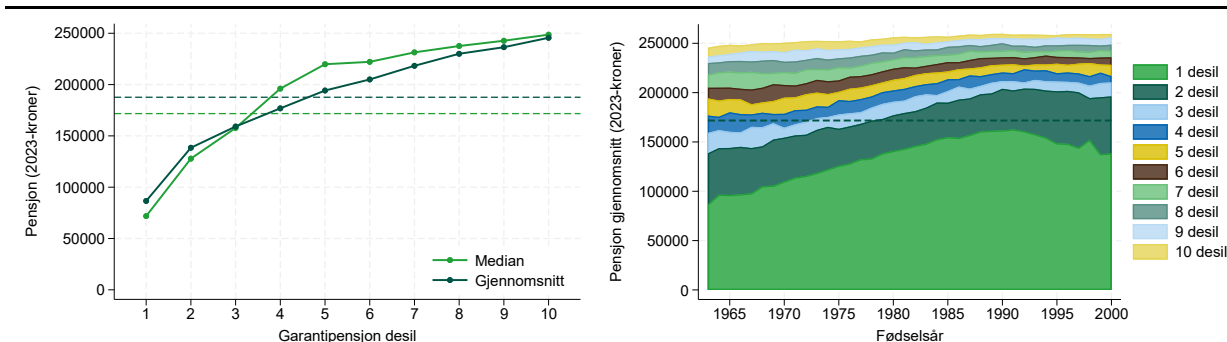


Note: Etter tideler av garantipensjon for hvert fødselskull i uttaksår. Den heltrukne linjen angir den kumulative fordelingen av garantipensjon. Horisontale stiplede linjer markerer andel minstepensjonister for 1953-kullet (under gammel folketrygd).

Kilde: Statistisk sentralbyrå, MOSART

Grafen til venstre i figur 3.3 viser fordelingen av alle pensjonister i 1963-kullet, når vi har delt inn garantipensjonen i like store tideler. Den viser at om lag en tredjedel av alle pensjonister i 1963-kullet mottar noe garantipensjon, angitt av den heltrukne linjen som viser den kumulative fordelingen. De aller fleste som mottar garantipensjon ligger i øvre del av intervallet, det vil si med en god del egen opptjening (middels opptjening i figur 2.1) og lite garantitillegg. Den stiplede linjen angir andelen minstepensjonister under gammel folketrygd som sammenlikning. Denne krysser den kumulative andelen pensjonister omtrent halvveis i intervallet. Med andre ord, andelen garantipensjonister som ligger i nedre halvdel av fordelingen av garantitillegg tilsvarer om lag andelen minstepensjonister i gammel folketrygd.

Mens grafen til venstre viser 1963-kullet, snur grafen til høyre i figur 3.3 garantiintervallet på høykant slik at vi får illustrert hvordan MOSART-modellen simulerer at fordelingen vil utvikle seg over tid for senere fødselskull. Vi ser at denne er rimelig stabil over tid bortsett fra at modellen etter hvert vil simulere en mindre andel med svært lav opptjening.

Figur 3.4 Gjennomsnitt- og median ytelsesnivå for 1963-kullet (venstre figur) og gjennomsnittlig ytelsesnivå etter fødselskull (høyre figur)

Note: Etter tidel av garantipensjon for hvert fødselskull i uttaksår. Horisontale stiplede linjer markerer gjennomsnittlig (og median i venstre figur) ytelsesnivå for minstepensjonister for 1953-kullet (gammel folketrygd).

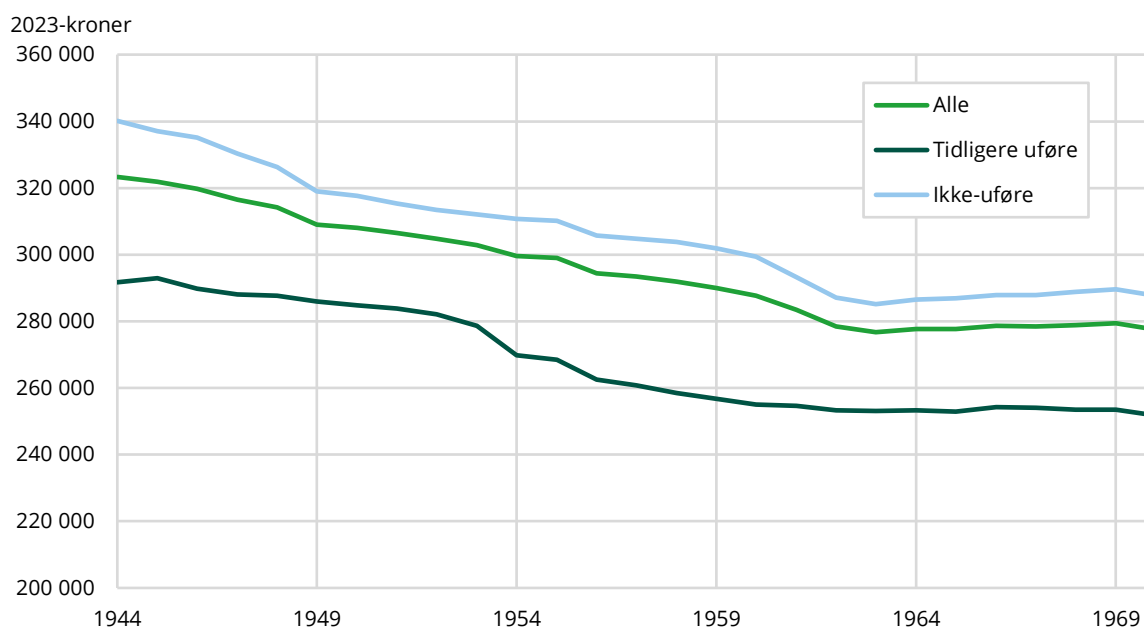
Kilde: Statistisk sentralbyrå, MOSART

Figur 3.4 viser en sammenlikning av hvordan ytelsesnivåene fordeles seg innad i garantipensjonsintervallet med ytelsesnivået for minstepensjonistene i gammel folketrygd. Igjen ser vi at det går et skille rundt midten av intervallet; gjennomsnittlig bruttoytelse (justert for manglende trygdetid) blant garantipensjonistene i nedre halvdel ligger under gjennomsnittet for minstepensjonistene i 1953-kullet. Både gjennomsnitt og median ytelse for minstepensjonistene i 1953-kullet ligger under nivået for full minsteytelse som gjelder for enslige med full trygdetid, som var 236 816 kroner i 2023. Tilsvarende ligger de syv nederste tidelene av garantipensjonsintervallet for 1963-kullet under nivået for full minsteytelse i 2023.

3.4. Pensjonsnivåer

Pensjonsnivåene generelt har vært noe fallende i overgangen fra gammel til ny folketrygd. Av figur 3.5 ser vi at ingen påfølgende årskull vil komme til å ha pensjon på samme nivå som 1944-kullet, målt i faste 2023-kroner (lønnsdeflatert). Det er en konsekvens av innføringen av levealdersjustering og underregulering av minstenivåer og pensjon under utbetaling, og ikke minst at så mange har valgt å ta ut alderspensjonen (lenge) før de slutter i arbeid. Framover ser vi at pensjonsnivåene for årskullene flater ut, noe som kommer av de omleggingene som foreslås i pensjonsforliket. Særlig vil denne utflatingseffekten være sterk for tidligere uføretrygdete alderspensjonister, som uten forliket ville hatt en vesentlig svakere utvikling over tid (se Meld. St. 6, 2023–2024).

Figur 3.5 Gjennomsnittlig årlig ytelse for pensjonister etter regelverk i Meld. St. 6 (2023–2024). Forutsatt uttak samtidig med avgang fra arbeidsmarkedet. Uføre og ikke-uføre. Etter årskull



Kilde: Statistisk sentralbyrå, MOSART

Det er likevel lite ved dette bildet som tyder på at overgangen mellom ny og gammel folketrygd har endret lavinntektsproblemet blant eldre *vesentlig*. Fra definisjonene vi skisserte over, kunne det tyde på at vi har gått fra «noe rundt 7 prosent og fallende» blant personer med opptjening etter gammel folketrygd (figur 3.1) til «noe rundt 25 prosent og stigende» blant personer med opptjening etter ny folketrygd (figur 3.2). Men, som vi også argumenterte for over, er dette en feilslutning basert på en definisjon som ikke henger godt nok sammen med det faktiske ytelsesnivået pensjonistene mottar. Under vil vi derfor foreslå mer treffsikre målvariabler for å kvantifisere lavinntekt.

4. Lavinntektsmål

Det relevante målet for lavinntekt for en undergruppe i en befolkning er trolig et mål som gjøres *relativt* til den øvrige befolkningen. Så lenge befolkningen som helhet har velstandsvekst, kan det også argumenteres for at gruppen som studeres i denne artikkelen –pensjonister – skal oppleve tilsvarende vekst. De målene som har vært brukt til nå er kun *indirekte* gjort relative, ved at de først kommer gjennom lønnsreguleringen, deretter inn i en sats for minsteytelsene som er politisk styrt, og deretter ut i en andel med pensjon *på* minstenivået (eller i avkortningsintervallet for garanti-pensjon). En *direkte* målbar størrelse er *lavinntekstsgrenser* som benyttes i offisiell statistikk for EU og OECD. Dessuten har andre inntekter ved siden av alderspensjonen fra folketrygden trolig blitt gradvis viktigere over tid – slik som obligatorisk tjenstepensjon, livsvarig AFP, egen pensjonssparing og arbeid kombinert med pensjonsuttak. I tillegg har antakelig stadig flere pensjoner fra utlandet.

Lavinntekstsgrenser beregnes som en gitt andel av årlig medianinntekt etter skatt per forbruksenhet i hele befolkningen. EUs lavinntekstsgrense går ved 60 prosent og OECDs grense er satt til 50 prosent av medianinntekt etter skatt per forbruksenhet. Andelen under grensen er en indikator EU benytter når de skal måle hvor mange personer som faller inn under fattigdomsgrensen.⁷ Siden lavinntekstsgrenser er relative til inntektsnivået i befolkningen som helhet, vil det ikke finnes en fast definert grense. Grensen vil i stedet følge inntektsutviklingen generelt. Det betyr også at antallet under grensen ikke nødvendigvis måler velstand eller fattigdom, men lav inntekt sammenlignet med andre innbyggere i landet. For eksempel kan noen personer med vanligvis god levestandard havne under grensen på grunn av midlertidig lav inntekt. Derfor brukes ofte begrepet vedvarende lavinntekt i stedet, som er definert som at den samlede husholdsinntekten over tre år er lavere enn 60 prosent av medianinntekten. Pensjonister har rimelig stabil inntekt slik at skillet mellom årlig og treårig inntekt ikke blir viktig for indikatoren. I det følgende vil vi derfor kun se på årlig inntekt.

I 2023 var lavinntekstsgrensen på 285 700 kroner.⁸ Det er mer enn minstenivået som en enslig minstepensjonist i Norge fikk utbetalt samme år, 236 816 kroner. Ifølge MOSART lå om lag 9 prosent av alle alderspensjonister under denne lavinntekstsgrensen i 2023.⁹ Til sammenlikning hadde om lag 17 prosent en alderspensjon fra folketrygden som var lavere enn full minsteytelse. Siden vi med full minsteytelse mener satsen for enslige (høy sats) med full trygdetid, vil denne gruppen inneholde blant annet alle gifte og samboende minstepensjonister og mange med kort trygdetid.

Grunnen til at det er færre pensjonister under lavinntekstsgrensen enn pensjonister med folketrygd-pensjon lavere enn full minsteytelse, til tross for at lavinntekstsgrensen er høyere, skyldes for det første at lavinntektsmålet er basert på all inntekt etter skatt, det vil si at det inkluderer også andre pensjonsinntekter. For eksempel kan en person med kort trygdetid i Norge få lite alderspensjon gjennom folketrygden, men til gjengjeld motta pensjon fra et annet land. Videre vil inntektsmålet inkludere eventuelle yrkes- eller formuesinntekter, samt ta hensyn til at skattesystemet omfordeler slik at pensjonister kommer litt bedre ut *etter skatt* enn yrkesaktive.

For det andre er lavinntektsmålet basert på husholdsinntekt per forbruksenhet. Det vil si at man tar husholdningens samlede inntekt etter skatt og veker med antall forbruksenheter i husholdningen. Vi benytter her EUs skala for forbruksvekter, som betyr at første voksne får vekten 1, andre voksne får vekten 0,5 og barn får vekten 0,3. En pensjonist med en ektefelle i full jobb kan derfor ende med en høyere justert inntekt enn dersom vi hadde målt pensjonistens folketrygdpensjon alene.

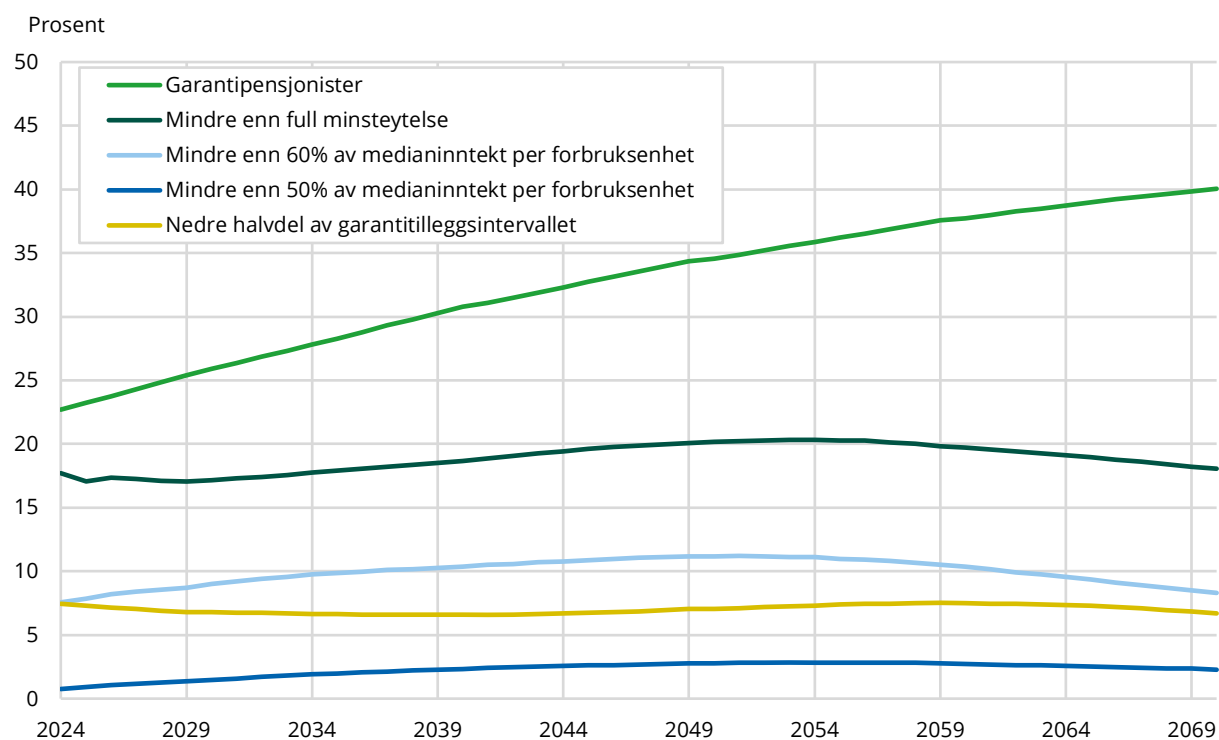
⁷ [At-risk-of-poverty \(ec.europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=sdg_8_10)

⁸ Basert på EU definisjonen, se [SSB statistikkbanken, tabell 09593](#).

⁹ Se Normann (2019) for en detaljert beskrivelse av eldre under lavinntekstsgrensen, der han viser at det er spesielt mange enslige eldre kvinner og innvandrere i denne gruppen.

Lavinntektsmålet er dermed et bedre uttrykk for samlet velferd siden det tar hensyn til både samlede inntekter og eventuelle stordriftsfordeler i husholdningen.

Figur 4.1 Ulike definisjoner av lavinntekt blant eldre. Andel alderspensjonister etter år



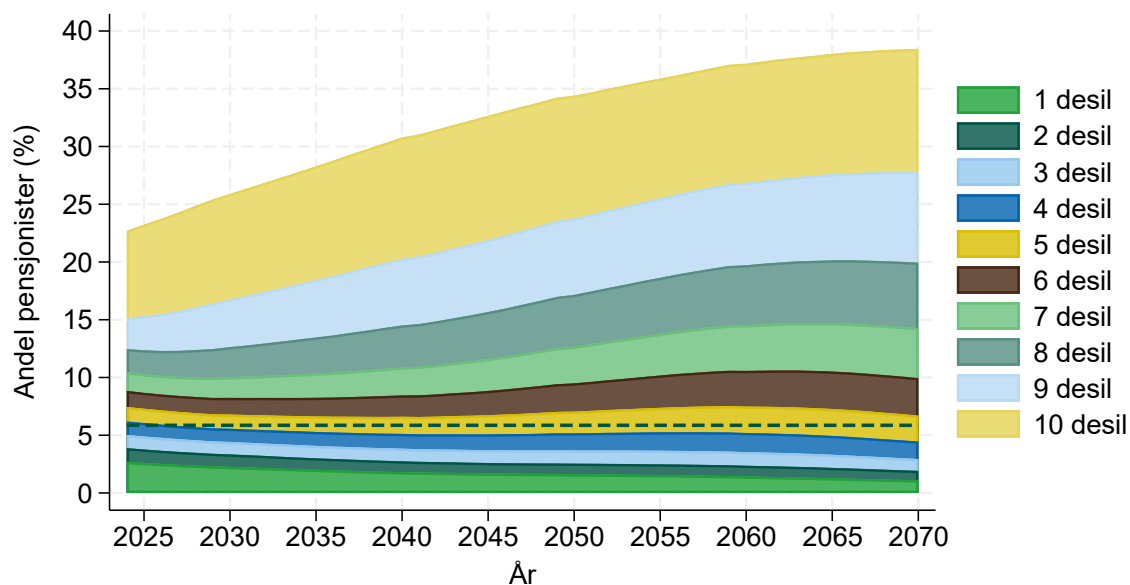
Kilde: Statistisk sentralbyrå, MOSART

Ved å benytte MOSART kan vi framskrive andelen pensjonister gitt de ulike definisjonene framover i tid. For å få noe som er sammenliknbart med lavinntektsmålet – som er definert per år – går vi nå over fra å illustrere andeler etter fødselskull til andel per kalenderår. Andelen garantipensjonister over tid illustrert i figur 4.1 vil dermed påvirkes av sammensetningen av årskull. Årsaken til at andelen garantipensjonister er sterkt voksende over tid (mens andelen «per årskull» er flatere, se figur 3.2), er at hvert påfølgende årskull lever stadig lengre og dermed blir beholdningen av «garantipensjonister» stor over tid.

Figuren illustrerer også tre alternative lavinntektsmål:

- andel pensjonister som har en samlet ytelse som er mindre enn eller lik *full* minsteytelse,
- andel pensjonister som har en inntekt som er mindre enn henholdsvis 50 eller 60 prosent av median inntekt etter skatt per forbruksenhet, og
- andel pensjonister i nedre halvdel av garantipensjonsintervallet.

Andelen pensjonister med inntekt under en viss prosent av medianinntekt per forbruksenhet skiller seg vesentlig fra de andre. Alle andre mål i figur 4.1 er definert ut ifra regelverket for alderspensjon i folketrygden. Likevel viser alle de tre målene en ganske stabil utvikling over tid, rundt henholdsvis 18, 10 og 7 prosent av alle alderspensjonister. Dette skyldes i stor grad endringene som ble vedtatt i pensjonsforliket som ble inngått på Stortinget 1. mars 2024 som blant annet tok noen viktige grep for å rette opp utviklingen for pensjonister med lav inntekt, særlig de med minsteytelse og pensjonister som tidligere har vært uføretrygdte. Beregninger som SSB gjorde for EU før pensjonsforliket viste en kraftig økning i andelen pensjonister under lavinntektsgrensa fram mot 2070 (Dekkers et al, 2024).

Figur 4.2 Andel alderspensjonister i garantipensjonsintervallet, etter år

Kilde: Statistisk sentralbyrå, MOSART

Nedre halvdel av garantipensjonsintervallet er valgt som et alternativt mål fordi det ligger nært opp til andelen minstepensjonister (i 1953-kullet) i gammel folketrygd. Et slik lavinntektsmål vil i så fall videreføre andelen pensjonister med lav alderspensjon på om lag 7 prosent. Man kunne imidlertid tenke seg en kvantifisering av hele fordelingen over tid, slik som illustrert i figur 4.2, med tilhørende ytelsesnivåer.

5. Oppsummering

Vi har her drøftet alternative begreper for å beskrive pensjonister med lav inntekt i ny folketrygd. Et nærliggende valg er å gå over til et fattigdoms- eller lavinntektsmål som er i tråd med offisiell statistikk for lavinntekt i Norge. Fordelene med en slik definisjon er at det måler inntekten relativt til befolkningen ellers, at det tar hensyn til samlede inntekter (ikke bare alderspensjon i folketrygden) og eventuelle stordriftsfordeler i husholdningen.

Politiske beslutninger kan heve eller senke terskelen for å bli klassifisert i en lavinntektsgruppe, men insentivene virker *riktig* vei. Hvis politikerne øker pensjonsnivåene, øker det også grensen for å bli klassifisert i en lavinntektsgruppe, men *mindre* enn økningen i pensjonene fordi grensen er som andel av *hele* befolkningens inntekt. Hvis pensjonsnivåene blir lave, reduseres også grensen for å klassifiseres i lavinntektsgruppen, men av samme årsak *mindre* enn reduksjonen i pensjonene.¹⁰

En ulempe med lavinntektsdefinisjonen er at andelen fattige pensjonister kan bli påvirket av helt andre faktorer enn pensjonsnivåer. For eksempel vil økt innvandring trekke ned nivået på medianinntekten i befolkningen og gi færre fattige pensjonister uten at de har fått noen absolutt endring i kjøpekraften. Lavere fødselstall vil påvirke ekvivalensjusteringen (og dessuten på sikt gi mindre deltidsarbeid) og dermed høyere inntekt i den arbeidsføre befolkningen. Dermed får vi det litt underlige resultatet at færre barn kan gi økt andel pensjonister under lavinntektsgrensa (se Dekkers et al, 2024).¹¹

Det er imidlertid en ulempe knyttet til det offisielle lavinntektsmålet, nemlig at det fordrer statistikk over inntekt for hele befolkningen. Videre kommer tallene for lavinntektsgrensene med et etterslep på to år.

En definisjon basert regelverket for alderspensjon i folketrygden vil dermed ha den fordel at den kan vurderes løpende. Av de to alternativene «mindre enn eller lik full minsteytelse» og «nedre halvdel av garantipensjonsintervallet», vil det sistnevnte ligge nærmest den gamle minstepensjonistdefinisjonen og sånn sett gi den beste definisjonsmessige overgangen fra gammel til ny folketrygd. Så kan det innvendes at nederste 50 prosent av intervallet er en noe arbitrært satt grense. Det samme kan innvendes mot lavinntektsgrensa på 60 prosent av medianen. Derfor publiseres vanligvis også tall for 50 prosent av medianen, samt resultater med alternative ekvivalensjusteringer. Tilsvarende kan man vurdere å publisere tall for flere grenser innad i garantipensjonsintervallet, ikke bare nedre halvdel, som et supplement.

¹⁰ Samme mekanisme gjelder dersom lønnsveksten blir høy relativt til prisveksten.

¹¹ Se også Epland (2000) som diskuterer hvordan andelen eldre under lavinntektsgrensa er sensitivt til valg av forbruksvekter.

Referanser

Dekkers, G., Halvorsen, E., Kruse, H., Kump, N., Suchomel, M., Van den Bosch, K. (2024), Long term projections of pension adequacy in a selection of countries – Report produced in the context of the 2024 pension adequacy report, Publications Office of the European Union, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/463317>

Epland, J. (2000), Har Norge flere «fattige» eldre enn andre land? Økonomiske analyser 7/2000, Statistisk sentralbyrå

Normann, T. M. (2019), Aleneboende minstepensjonister har lite å rutte med, SSB Analyse 2019/33, Statistisk sentralbyrå

Figurregister

Figur 2.1	Prinsippskisse. Gammel (t.v.) og ny (t.h.) folketrygd	9
Figur 3.1	Andel minstepensjonister. Etter utforming av aldersgrenser i Meld. St. 6 (2023–2024). Uføre og ikke-uføre. Etter årskull.....	11
Figur 3.2	Andel garantipensjonister. Etter utforming av aldersgrenser i Meld. St. 6 (2023–2024). Uføre og ikke-uføre. Etter årskull.....	12
Figur 3.3	Andel garantipensjonister for 1963-kullet (venstre figur) og andel garantipensjonister etter fødselskull (høyre figur).	13
Figur 3.4	Gjennomsnitt- og median ytelsesnivå for 1963-kullet (venstre figur) og gjennomsnittlig ytelsesnivå etter fødselskull (høyre figur)	14
Figur 3.5	Gjennomsnittlig årlig ytelse for pensjonister etter regelverk i Meld. St. 6 (2023–2024). Forutsatt uttak samtidig med avgang fra arbeidsmarkedet. Uføre og ikke-uføre. Etter årskull	15
Figur 4.1	Ulike definisjoner av lavinntekt blant eldre. Andel alderspensjonister etter år	17
Figur 4.2	Andel alderspensjonister i garantipensjonsintervallet, etter år	18