
NAV-ytelsene frem mot 2060

En forenklet analyse av store penger

© NAV januar 2018

EIER

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5, St. Olavs plass
0130 Oslo

Rapporten er tilgjengelig på www.nav.no, under Analyser fra NAV.

ISBN 978-82-551-2454-2

NAV-ytelsene frem mot 2060

En forenklet analyse av store penger

Av Espen Steinung Dahl og Toril Berge Flatabø

Innhold

1. Sammen drag	5
2. Innledning	6
3. Tilstanden nå	8
Hvor mange	8
Hva må vi anslå for å beregne kostnadene?	10
Hvor mange er det	11
Forskjeller mellom kvinner og menn	13
Hva vi ikke tar hensyn til	13
4. Metode og data	14
Befolkningsfremskrivninger og alternativene vi ser på	14
Datagrunnlag	14
Bakgrunn og metode	15
Sysselsetting	16
BNP	16
Hvor langt kan vi fremskrive?	16
Alderspensjon og hjelpemidler fremskrives separat, med egne metoder	16
Fremskriving av utgifter	17
5. Resultater	18
Familietylser	20
Inntektssikring ledighet	20
Inntektssikring helse	22
Alderdom	22
Tilrettelegging	22
Sysselsetting	24
Brutto nasjonalprodukt	24
6. Drøfting og konklusjon	26
Referanseliste	27
Tidligere publiserte rapporter fra NAV	28

1. SAMMENDRAG

Bærekraften for de offentlige finansene i Norge er i stor grad avhengig av hvor mange som deltar i arbeidslivet og hvor mange som står utenfor. Velferdsordningene gjennom NAV utgjør over en tredjedel av statsbudsjettet, og endringer i befolkningssammensetningen vil være den viktigste driveren for utviklingen fremover. I denne rapporten benytter vi alternative befolkningsfremskrivninger fra SSB for å belyse hvordan bærekraften til velferdsordningene gjennom NAV vil kunne utvikle seg frem mot 2060.

Velferdsordningene gjennom NAV utgjorde 16 prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP) for fastlands-Norge i 2016. I 2060 anslår vi at andelen vil øke til mellom 17 og 20 prosent. Andelen øker mest i i alternativet med lav befolkningsvekst, og minst i alternativet med høy befolkningsvekst. Målt i forhold til BNP for 2016, tilsvarer det en utgiftsøkning på mellom 22 og 92 milliarder kroner.

Den viktigste utgiftsdriveren er alderspensjon, og nesten hele utgiftsveksten fremover vil komme her.

Med en aldrende befolkning vil utgiftene til alderspensjon som andel av BNP øke fra i underkant av 8 prosent i 2016 til rundt 10 prosent i 2040 og videre til mellom 9 og 11 prosent i 2060. De helserelaterte trygdeytelsene utgjør i dag knapt 6 prosent av BNP. I mellomalternativet får vi her en nokså stabil utvikling frem mot 2060. Både for alderspensjon og for de helserelaterte ytelsene blir utgiftene som andel av BNP høyest i alternativet med lav befolkningsvekst og lavest i alternativet med høy befolkningsvekst. For de andre områdene, familieytelser, dagpenger og tilrettelegging, anslår vår modell enten stabile eller fallende utgifter som andeler av BNP.

Det er en stor grad av usikkerhet i slike fremskrivninger. Vi har valgt å gjøre dette med en enkel modell som gir en illustrasjon på hvordan demografien påvirker bærekraften til NAV-ytelsene. Vi presiserer derfor at endringer i regelverk, i teknologi og i adferd vil gi ytterligere endringer fremover som kan slå ut i ulike retninger.

2. INNLEDNING¹

Hvert fjerde år gjør Finansdepartementet en vurdering av hvilke økonomiske utfordringer Norge står ovenfor i et langsiktig perspektiv. Den foreløpig siste kom i 2017 (Finansdepartementet 2017). En av utfordringene som fremheves er at Norge, som mange andre land, har en aldrende befolkning. Isolert sett vil dette gjøre finansieringsbyrden større for den arbeidende delen av befolkningen. Videre uttrykkes det en bekymring for at flere blir stående utenfor arbeidslivet, og at byrden blir enda større for dem som faktisk jobber. Det påpekes at «trygdesystemet skal gi folk trygghet, men må samtidig ikke utformes slik at store grupper permanent blir stående utenfor arbeidsmarkedet» (Finansdepartementet 2017, s. 6).

Formålet med denne rapporten er å se hvordan befolknings sammensetningen påvirker utgiftene til velferdsordningene som forvaltes av NAV sett i forhold til samlet verdiskaping, målt gjennom bruttonasjonalprodukt. Dette gjør vi for å kunne antyde noe om bærekraften ved velferdssystemet på lang sikt, frem mot 2060.

I perspektivmeldingen vises det til at handlingsrommet i finanspolitikken i tiden fremover mot 2030, og spesielt i årene etter dette, blir vesentlig mindre enn den har vært i de siste årene (Finansdepartementet 2017, s. 207). Dette kommer delvis av endringer i demografien, hvor det blir langt flere eldre i forhold til antall i arbeidsfør alder, og at oljefondet gradvis vil finansiere en mindre del av de offentlige utgiftene. For å dekke finansieringsbehovet står staten derfor overfor valget mellom enten å øke inntektene eller å redusere utgiftene.

Perspektivmeldingen peker på nødvendigheten av å øke sysselsettingen som et middel til å redusere finansieringsbyrden i tiden fremover. Trygdeordningene er viktig i dette henseende, for å sikre en god balanse mellom insentivene til å delta i arbeidslivet og å gi trygghet for de som av ulike årsaker ikke kan forsørge seg selv gjennom eget arbeid. I perspektivmeldingen pekes det på den allerede innførte pensjonsreformen som en viktig bidragsyter for å oppnå disse målene. Men veksten i utgiftene til pensjoner kommer til tross for reformen til å øke i tiden fremover. Uten reform hadde veksten derimot kommet til å være enda sterkere. Slik det presiseres i perspektivmeldingen vil «levealdersjustering av alderspensjonen og nye reguleringsprinsipper fra 2011 bidra til at disse utgiftene øker mindre enn de ellers ville ha gjort.» Ifølge Fredriksen og Stølen (2016) vil finansieringsbyrden for alderspensjonsutgiftene målt som andel av lønnsmassen øke fra 10,7 prosent i 2010 til 17,2 prosent i 2060. Uten reform ville de ha endt på 23,6 prosent i 2060 – mer enn en fordobling av forsøringsbyrden.

Den aldrende befolkningen kan også forventes å bidra til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenester. Disse utgiftene ser vi imidlertid ikke på. Vi ser kun på utgiftene til pensjoner og andre ytelser som utbetales av NAV, og tar ikke hensyn til at aldringen av befolkningen eller andre befolkningsendringer også kan medføre økte utgifter på andre områder.

NAV forvalter over en tredjedel av statsbudsjettet (36 prosent i 2016), og NAV-ytelsene er vår felles forsikring ved inntektsbortfall, sykdom og alderdom. Spørsmålet er: Har vi råd til disse ytelsene fremover også? Er systemet bærekraftig?

For å kunne gjøre langsiktige analyser av dette, trenger NAV en enkel og gjennomiktig modell som kan være et utgangspunkt for analyser av kostnadsutviklingen. Den skal være lett å oppdatere og bruke, og med tydelige sammenhenger mellom forutsetninger og fremskrivningsresultater.

¹ Hele Seksjon for stønadsbudsjett i Kunnskapsavdelingen i NAV (som i tillegg til rapportforfatterne består av Atle Fremming Bjørnstad, Elisabeth Fougner, Sigurd Gjerde, Betzy Hedding, Ingunn Helde, Ove Jacobsen, Ole Christian Lien og Turid Åvitsland) har bidratt i arbeidet med disse fremskrivingene, med grunnlagstall for og kunnskap om sine stønadsområder. I tillegg har Ole Christian Lien og Ingunn Helde bidratt med gode innspill til tekst og utforming. Inspirasjonskilden til rapporten kommer fra et møte med vår finske søsterorganisasjon KELA/FPA, som også arbeider med en lignende modell for fremskrivinger (KELA 2016).

Det vil være en høy grad av usikkerhet knyttet til fremskrivninger av denne typen. For det første er det usikkerhet knyttet til grunnlaget, befolkningsfremskrivingene. Til en viss grad blir dette tatt hensyn til ved at vi benytter ulike fremskrivingsalternativer, og dermed får vist hvordan de ulike forutsetningene påvirker våre mål. Videre er det usikkerhet knyttet til bruken av de ulike trygdeordningene i ulike befolkningsgrupper. Vi har antatt faste uttaksrater for gitte ettårige aldre og kjønn, basert på hva som er observert de siste tre årene. Endringer i befolkningssammensetningen ellers, og andre ytre endringer kan gjøre at vi kan få relativt store endringer i disse ratene. Fremskrivningene våre vil vise hvordan det vil gå under ulike befolkningsscenarioer dersom trygdebruken holder seg på samme nivå som i dag. Både regelverksendringer og adferdsendringer vil helt sikkert endre på dette, men det kan slå ut i ulike retninger.

Utviklingen innen teknologi og på arbeidsmarked vil være svært uforutsigbar når vi ser så langt frem som mot 2060. Det kan også skje store uforutsette hendelser både innenlands og utenlands som naturkatastrofer, børskrakk og krig eller konflikt. En betydelig andel av innbyggerne i Norge frem mot 2060, bor her allerede. Selv om også befolkningsutviklingen er usikker, vil noen grunnleggende trekk ved utviklingen derfor kunne fastslås med større sikkerhet. Når vi ser på fremtidige utgifter til våre velferdsordninger er dermed dette viktig informasjon.

Vi har valgt å utvikle en demografimodell med alders- og kjønnsespesifikke ytelsesrater, der vi kan sammenligne ulike scenarier basert på de ulike befolkningsfremskrivingene fra SSB (Tønnessen m.fl. 2016). Dette gir oss anslag for utgiftssiden.

For å kunne vurdere om systemet er bærekraftig trenger vi også å fremskrive betalingsevnen til NAV-ytelsene. Vi har valgt å gjøre dette ved å utvikle en minimodell for fremskriving av fastlands-BNP, for de ulike befolkningsalternativene som brukes.

En slik modell dekker ikke alt. Blant annet fremskriver vi ikke ulike kommunale ytelser slik som økonomisk sosialhjelp eller kvalifiseringsstønad, siden disse forvaltes av kommunene. Vi har heller ikke inkludert offentlige tjenstepensjoner eller andre pensjoner og ytelser som administreres av andre enn NAV. Vi har heller ikke tatt hensyn til økonomiske og administrative konsekvenser av de ulike alternativene vi vurderer. Dette er heller ikke en analyse av insentivstrukturer eller endringer i innbyrdes avhengigheter. Vi analyserer ordningene slik de er, og vi vurderer ikke hvordan ordningene ellers kunne ha vært utformet.

3. TILSTANDEN NÅ

Statens regnskapsførte utgifter til NAV-stønader utgjorde i 2016 omtrent 425 milliarder kroner, eller rundt 16 prosent av fastlands-BNP. Utgiftene fordelte seg slik figur 3.1 viser.

Utgifter til arbeidsmarkedstiltak, noen tilskudd NAV forvalter samt administrasjon av NAV kommer i tillegg og utgjorde rundt 20 milliarder kroner i 2016.

Vi ser at den klart største utgiften var til alderspensjon (47 prosent), og de neste tre er inntektssikring for personer som er ute av arbeidslivet pga. dårlig helse. Disse helserelaterte ytelsene (uføretrygd, sykepenger og arbeidsavklaringspenger (AAP)) utgjorde rundt 36 prosent av utgiftene totalt. Til familieytelsene (foreldrepenger, barnetrygd, stønad til enslig mor eller far og kontantstøtte) gikk i underkant av 10 prosent av utbetalingene.

Når vi presenterer utgiftene etter hvilke aldersgrupper som mottar dem, ser vi tydelig de ulike målgruppene (tabell 3.1). Siden alderspensjon er den klart største ytelsen, ser vi på fordelingen av utgiftene over alders-

gruppene totalt at utviklingen blant de eldste vil påvirke totalen tungt også i fremtiden.

Hovedtyngden av utgiftene til foreldrepenger går som ventet til personer under 40 år.

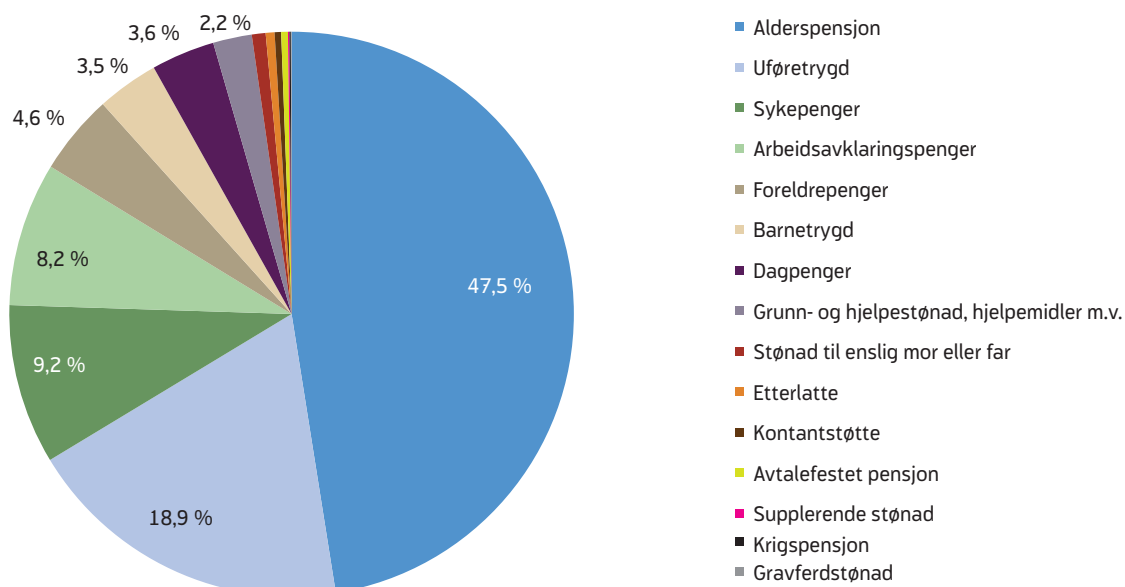
De helserelaterte ytelsene har for øvrig en slags trappeform, hvor hovedtyngden ser ut til å bevege seg fra de mellom 30–39 år på AAP, til noe eldre på sykepenger, mens det blant uføre er de eldste som har de høyeste ratene.

Hvor mange

Som nevnt er det de helserelaterte ytelsene som ved siden av alderspensjon står for de største summene totalt sett.

Antall mottakere av helserelaterte ytelser mellom 18 og 66 år har variert noe siden årtusenskiftet. Figur 3.2 viser utviklingen i antall mottakere av disse ytelsene. Andelen mottakere av helserelaterte ytelser er ikke korrigert for dobbelttelling, dvs. at enkelte kan

Figur 3.1. Utgifter til NAV-stønader i 2016 etter størrelse



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 3.1: Fordeling av utgiftene etter aldersgrupper i 2016 for de største NAV-ytelsene i 2016.

Alder	Foreldre- penger ¹	Syke- penger	AAP	Uføretrygd	Alderspensjon	Sum tabell:
0-19 år	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
20-29 år	31 %	11 %	4 %	4 %	0 %	4 %
30-39 år	61 %	22 %	32 %	8 %	0 %	8 %
40-49 år	8 %	27 %	24 %	18 %	0 %	8 %
50-59 år	0 %	26 %	20 %	33 %	0 %	11 %
60-69 år	0 %	14 %	19 %	37 %	30 %	28 %
70-79 år	0 %	0 %	1 %	0 %	46 %	27 %
80 år og over	0 %	0 %	0 %	0 %	25 %	15 %
Sum mrd kr.	19,5	38,9	35,0	80,1	201,7	375,1

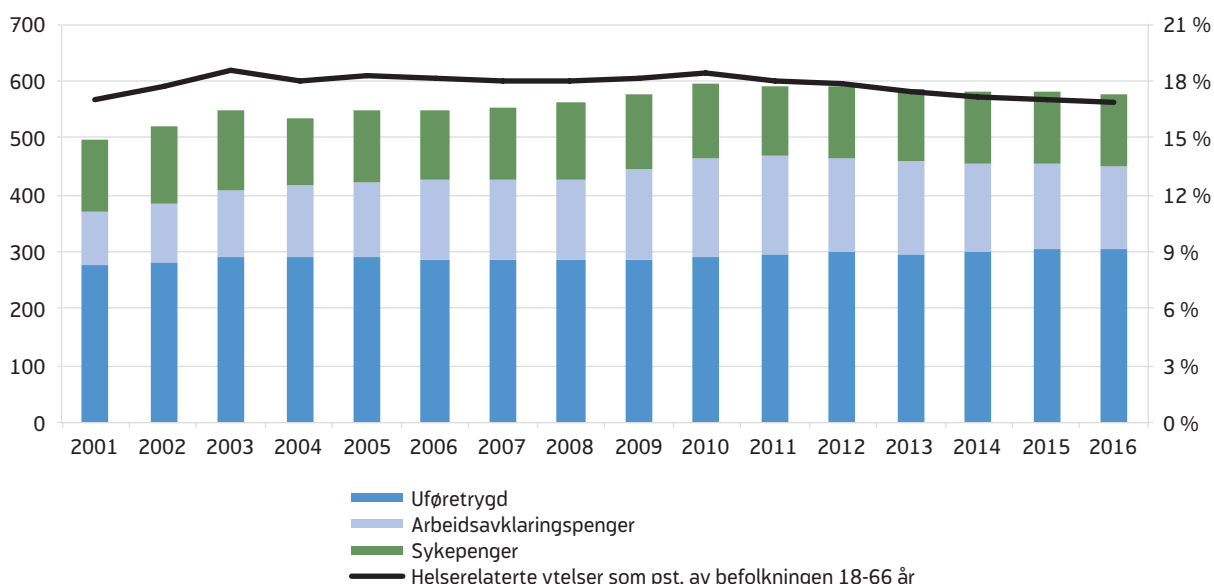
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

¹ Foreldrepenger er fordelt etter mottakers alder, ikke barnets.

motta mer enn en ytelse samtidig. Vi kan se en noe nedadgående trend fra en topp i etterkant av finanskrisen i 2009 på 19,2 prosent av befolkningen, hvor andelen har sunket til 17,3 prosent ved utgangen av

2016. Samtidig har sammensetningen innen de helse-relaterte ytelsene endret seg noe. Etter en overgangsperiode etter at AAP ble innført i 2010 har det nå blitt færre AAP-mottakere og flere som mottar uføretrygd.

Figur 3.2. Antall mottakere av sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd¹. Absolutte tall i 1000 (venstre akse) og som prosent av befolkningen mellom 18 og 66 år (høyre akse). Tall per 31. desember²



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

¹ Attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad er i figuren slått sammen til arbeidsavklaringspenger.

² Figuren tilsvarer figur 3.9 i Arbeids- og sosialdepartementet (2017), men viser antall mottakere av hver ytelse. Antall mottakere er ikke korrigert for dobbelttelling (dvs. at enkelte kan motta mer enn én ytelse). Andelen er derimot korrigert for dobbelttelling.

Kort om ytelsene som er med

Før vi går videre er det på tide med en liste over ytelsene som er inkludert i modellen (kilde: nav.no):

Foreldrepenger skal sikre inntekt for foreldre ved fødsel eller adopsjon. Foreldrepenger gis ved bortfall av inntekt i forbindelse med foreldrepermisjon, gitt enkelte forutsetninger for tidligere arbeidsforhold eller enkelte former for mottak av andre ytelser. Folketrygden dekker full lønn opp til 6 ganger grunnbeløpet (G). Perioden fordeles til mor og far, hvor kvotene nå er på 14 uker hver. Resten kan fordeles mellom foreldrene. Det ytes stønad opptil 49 uker med 100 prosent foreldrepenger, eller 59 uker med 80 prosent. De som ikke har rett til foreldrepenger kan ha rett til *engangsstønad*.

Foreldre som har barn mellom 1 og 2 år, og som ikke benytter barnehage med offentlig tilskudd har rett til *kontantstøtte*. Kontantstøtten kan gis i opptil 11 måneder, og satsen for 100 prosent kontantstøtte er nå 7 500 kroner per måned.

Personer som har omsorg for barn under 18 år har rett til *barnetrygd*. Enslig mor eller far kan i tillegg få utvidet barnetrygd og småbarnstillegg.

Stønad til enslig mor eller far eller overgangsstønad skal sikre inntekt til dem som er alene om omsorgen for barn i en gitt periode. Det er knyttet vilkår til ytelsen, blant annet har vilkårene om aktivitet blitt strammet inn de senere årene.

Dagpenger er en delvis erstatning for tap av arbeidsinntekt for personer som er arbeidsledig. Dagpenger utgjør omtrent 62,4 prosent av inntekten før arbeidsledigheten, og kan ved høy nok opptjening før ledighet gis i inntil 104 uker.

Sykepenger gis til personer som er sykmeldt fra et arbeidsforhold. Som for foreldrepenger utgjør ytelsen full lønn begrenset opp til 6 ganger G. Man kan få sykepenger i inntil 52 uker.

Personer som har redusert arbeidsevnen med minst 50 prosent kan ha rett til *arbeidsavklaringspenger* (AAP). Arbeidsevnen må være redusert på grunn av sykdom, skade eller lyte. Full AAP utgjør 66 prosent av inntektsgrunnlaget, og man kan motta ytelsen som hovedregel i opptil fire år (tre år fra 2018).

Uføretrygd skal sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne varig nedsatt på grunn av sykdom eller skade. Full uføretrygd utgjør 66 prosent av inntektsgrunnlaget.

Grunnstønad kan gis til personer som har nødvendige ekstra-utgifter på grunn av varig skade, sykdom, funksjonsnedsetting eller medfødte misdannelser. De som har behov for langvarig, privat pleie og tilsyn på grunn av sykdom, skade eller medfødt funksjonshemming kan ha rett til *hjelpstønad*.

Hjelpemidler er en gjenstand eller et tiltak som bidrar til å redusere praktiske problemer for personer med nedsatt funksjonsevne.

Alderspensjon er en ordning som sikrer inntekt når man blir pensjonist. Alderspensjon kan som hovedregel tas ut fleksibelt etter fylte 62 år, og kan kombineres med arbeidsinntekt uten avkortning.

Gjenlevendepensjon og *overgangsstønad til gjenlevende* er ytelser som skal bidra til å sikre ektefelle/samboer inntekt til livsopphold etter dødsfall.

Avtalefestet pensjon (AFP) i privat sektor er en pensjonsordning for personer ansatt i en privat bedrift som har AFP som en del av tariffavtalen. Denne pensjonsytelsen kommer i tillegg til alderspensjon fra folketrygden.¹

Personer med kort botid i Norge kan når de fyller 67 år få *supplerende stønad*. Dette garanterer en samlet inntekt som svarer til folketrygdens minste pensjonsnivå for alderspensjonister.

For ytterligere informasjon om ytelsene og tilrettelegging anbefaler vi å lese på nav.no.

.....

¹ Det er statstilskuddet til AFP i privat sektor som inngår i fremskrivingene her. Resten av utgiftene til AFP i privat sektor dekkes av arbeidsgiverne. AFP i offentlig sektor inngår ikke i disse fremskrivingene.

Hva må vi anslå for å beregne kostnadene?

Fremskrivingene bygger på at vi fremskriver antall mottakere og gjennomsnittlig utbetaling for hver ytelse for hver ettårige aldersgruppe for hvert kjønn.

Det er to hovedvarianter av NAV-ytelser: inntektssikring og kontantoverføring. Inntektssikring er slik som sykepenger og alderspensjon, erstatning av inntekt fordi du ikke er i jobb. I fremskrivingene legger vi til grunn at inntektssikringsordningene reguleres i takt

med lønnsveksten (men med et årlig fratrekk på 0,75 prosent når det gjelder alderspensjon og AFP).

Andre ordninger er ment å være kompensasjon for merutgifter, slik som grunnstønad, hjelpstønad, barnetrygd og kontantstøtte. Noen av disse kontantoverføringene justeres årlig med prisnivået, mens andre i praksis har vært mer styrt av politiske føringer (blant annet kontantstøtte og barnetrygd). I fremskrivingene har vi lagt til grunn at alle kontantoverføringene blir prisregulert fremover. Hjelpemidler gjelder

i stor grad fysiske produkter og tjenester, og vil også avhenge av prisnivået.

For noen ytelser, slik som sykepenger, er det mulig med graderte ytelser. Det vil si at du kan være litt på jobb, og være noe sykmeldt. Dette påvirker også ytelsesnivået per person. Da er det ikke opptjente rettigheter som forandrer seg, men graderingen på ytelsen. Selv små endringer i bruk av folketrygdens ytelser kan gi voldsomme utslag i behovet for kostnadsdekning over statsbudsjettet. Det betyr at når vi betrakter gjennomsnittlig ytelse, så påvirkes den av både lønn og gradering. For de totale utbetalingene befolkningen sett under ett betyr det lite, men for å forstå hva gjennomsnittlig ytelse er i vår analyse, er dette viktig å ha fått med seg.

For ordens skyld presiserer vi: hva folk får utbetalt, og hva staten betaler, er ikke alltid det samme. Det er ofte slik at NAVs utgifter er mindre enn det den enkelte mottar. Dette gjelder blant annet for sykepenger og foreldrepenger, der utbetalt ytelse fra NAV maksimalt kan utgjøre 6 ganger folketrygdens grunnbeløp (G). Mange arbeidsgivere betaler sine ansatte vanlig lønn i sykepenge- og foreldrepengeperioden, mens NAV refunderer utgiftene opp til 6 G. Arbeidsgivere betaler da mellomlegget mellom NAVs refusjon og den

enkeltes lønn. For AAP og dagpenger er det ikke vanlig med slike ordninger. Det som er interessant for denne analysen er hvilke utgifter NAV skal betale, og modellen tar utgangspunkt i det.

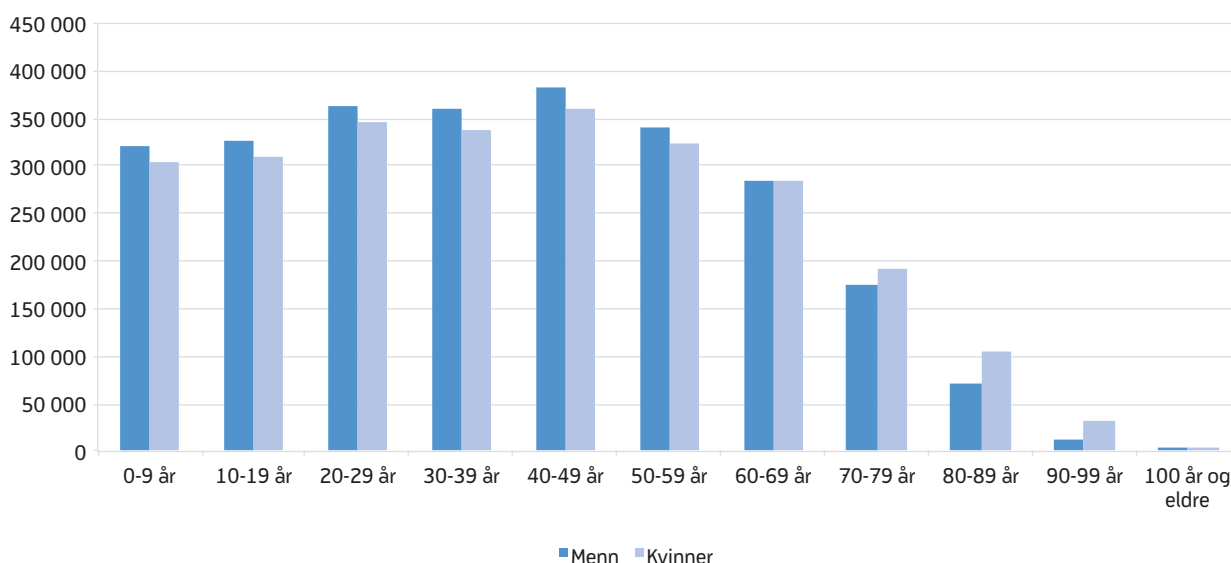
Hvor mange er det

For å finne ut hvor mange tilfeller det er på hver enkelt ytelse er det et par ting vi må huske på. Svært få av NAVs ytelser er gjensidig utelukkende. Man kan få flere ytelser på en gang, og det er faktisk ganske vanlig.

For vårt formål har dette ikke betydning. Vi beregner gjennomsnittsyttelsen per tilfelle, og medregner hver person for alle ytelsene vedkommende mottar i løpet av et år. Vi teller dermed mottak av ytelser, ikke personer. Det betyr at denne modellen ikke er godt egnet til å telle hvor mange mottakere vi forventer i 2060.

Det som avgjør om du er berettiget til en ytelse er om du oppfyller kravene. Dersom reglene ikke endres, er den eneste andre mulige forklaringen på endring i antall mottakere, at det er endringer i hvor mange som kan få rettigheter. Antallet mulige mottakere vil dermed svinge med demografiske endringer. Endrer befolkningen seg, endres også antall mulige mottakere og dermed utgiftene. Det er derfor vi lager en

Figur 3.3. Antall personer i ulike aldersgrupper, middelbestand 2016



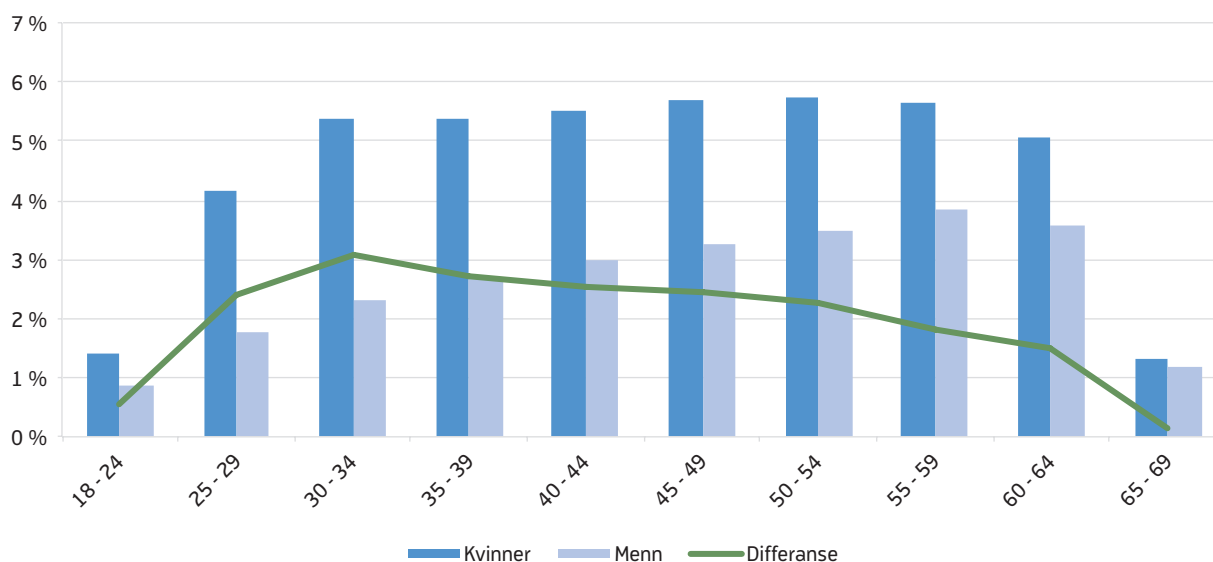
Kilde: SSB

modell der mottakere estimeres med bakgrunn i demografiske endringer.

Vi kjenner allerede veldig mange av de som vil utgjøre befolkningen de neste årene, ettersom vi er alt født. Alderskohortene har imidlertid ulik størrelse. For å illustrere dette kan vi se på kohortene og størrelsene deres i 2016.

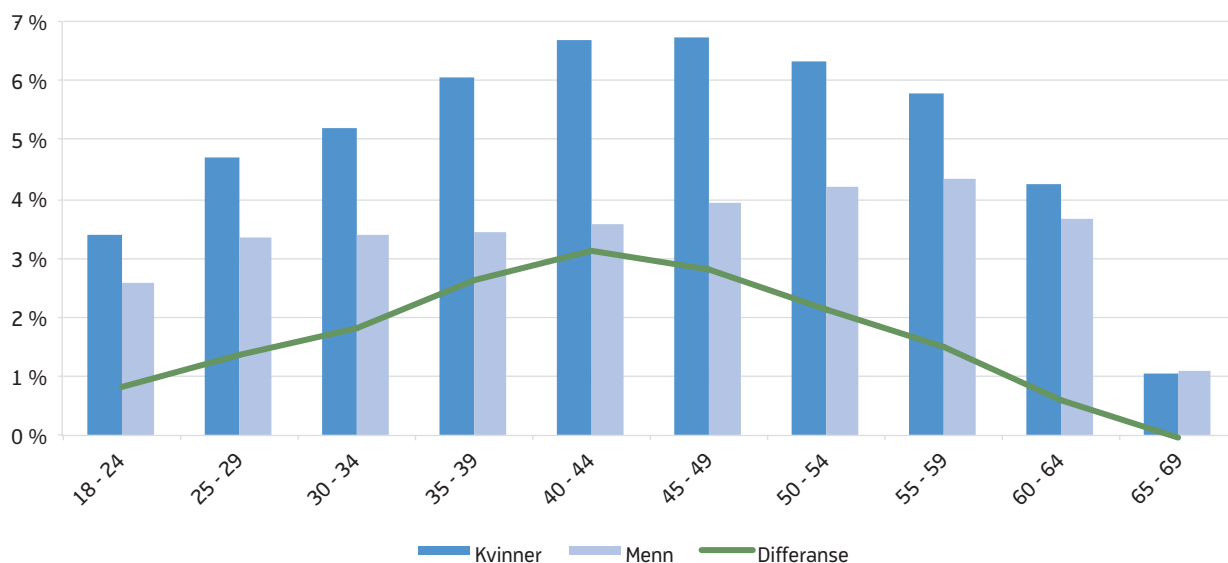
Som det fremgår er det flere menn enn kvinner i alle aldersgrupper til og med gruppen 60–69 år, der snur det og det er stadig flere og flere kvinner enn menn i de eldste aldersgruppene (figur 3.3). Siden vi vet det er forskjeller både i yrkesdeltakelse, sektortilknytning og sykdomsmønster mellom kjønnene er det viktig å ta hensyn til kjønn. Men også innenfor kjønnene er det store forskjeller.

Figur 3.4. Andel som mottok sykepenger i løpet av 2016, etter kjønn og alder.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 3.5. Andel som mottok AAP i løpet av 2016, etter kjønn og alder.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Forskjeller mellom kvinner og menn

Kvinner og menn har ulik profil ikke bare i befolkningen, men også i sitt forbruk av NAV-ytelser. En fin illustrasjon på dette får vi hvis vi sammenligner andelen i befolkningen fordelt på aldersgrupper som mottar sykepenger og AAP et år, og sammenligner med henholdsvis kvinner og menn (figur 3.4 og 3.5).

Kvinner ser ut til å ha et høyere sykefravær og høyere mottak av AAP for alle aldre. Men for begge ytelsene ser differansen mellom kvinner og menn ut til å øke med økende alder blant de yngste aldersgruppene. Økningen kommer først for sykepenger og når en topp mellom 30 og 34 år. Dette kan til en viss grad forklares av sykefravær knyttet til graviditet og fødsel. For AAP er differansen størst blant personer mellom 40 og 44 år. For eldre personer ser differansen ut til å bli mindre. Ved pensjonsalder ser differansen mellom kvinner og menn ut til å være ikke-eksisterende.

Hva vi ikke tar hensyn til

Vi benyttet de demografiske fremskrivingene og fordeler altså disse på kjønn og alder. Vi tar derimot ikke hensyn til andre endringer. Det kan være andre forhold som også påvirker bruken av trygdeytelser. For eksempel tar vi ikke hensyn til endringer i andelen av befolkningen som er innvandrere eller etterkommere av innvandrere. Lien (2015) viser at det er betydelige forskjeller når det gjelder mottak av trygdeytelser mellom ulike innvandrergupper, men at at innvandrere i gjennomsnitt mottok litt lavere utbetalinger fra NAV per innbygger enn norskfødte, selv når vi korreterer for forskjeller i alderssammensetningen. Det skyldes hovedsakelig at en lavere andel har vært i arbeid og tjent opp rett til inntektssikringsordningene. I tillegg er gjennomsnittlig lønnsnivå lavere blant de som er i arbeid, slik at ytelsesnivået for eksempelvis sykepenger og alderspensjon dermed også blir lavere. Vi tar heller ikke hensyn til eventuelle endringer i utdanning eller hvordan endringer i etterspørselen etter arbeidskraft kan tenkes å endre seg i tiden frem mot 2060.

4. METODE OG DATA

Befolkningsfremskrivninger og alternativene vi ser på

SSB publiserer med jevne mellomrom befolkningsfremskrivninger, den foreløpig siste i 2016 (Tønnessen m.fl. 2016). Dette gir oss grunnlaget for våre fremskrivninger av trygdebruken i perioden frem til 2060. SSB presenterer da ulike alternativer for hvordan befolkningen forventes å utvikle seg. Dette er basert på ulike forutsetninger i fire faktorer: fruktbarhet, levealder, innenlands flytting, og innvandring. I fremskrivingene benytter vi hovedsakelig det alternativet som SSB tror mest på, det som kalles MMMM. Det vil si middelalternativet for alle faktorene. Men vi skal også se på hvordan våre fremskrivninger påvirkes av at en eller flere av faktorene utvikler seg på en annen måte, spesielt i ytterpunktene med lav eller høy vekst i befolkningen. Figur 4.1 viser hvordan befolkningstallet utvikler seg i de tre hovedalternativene.

Det som vil være viktig for våre fremskrivninger vil ikke nødvendigvis være hvordan befolkningstallet utvikler seg totalt sett, men hvordan sammensetningen av befolkningen endrer seg. Det vil si hvordan forholdet mellom bidragsyterne, den arbeidsføre befolkningen, og de som hovedsakelig kan regnes som bidragsmottakere. I grove trekk kan vi i første omgang se på hvordan forholdet mellom de mellom 18 og 67 års alder og den

øvrige befolkningen utvikler seg (figur 4.2). Uansett hvilken av befolkningsfremskrivingene som benyttes, så vil denne andelen utvikle seg «negativt» med tanke på bidragsyttere og -mottakere i tiden frem til 2060.

Befolkningsfremskrivingene gir oss rammeverket som vi bygger våre fremskrivninger på.

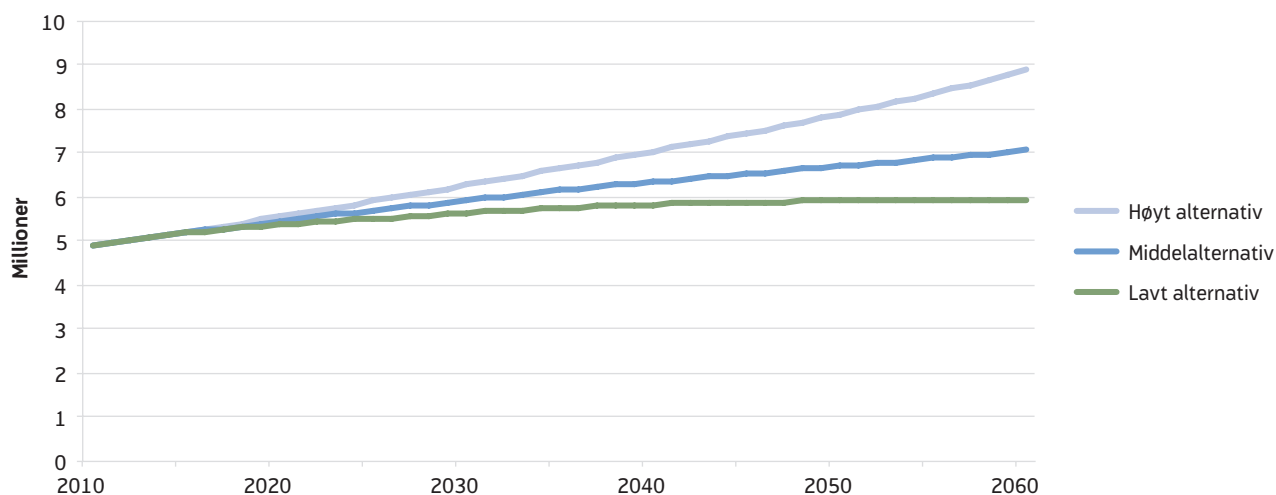
Datagrunnlag

Arbeids og velferdsdirektoratet har utfyllende statistikk om de ulike ytelsene vi forvalter, vi har utbetalingshistorikk og opptjeningshistorikk. Vi har ikke generell lønnsinformasjon. Det er heller ikke slik at all utbetalingsinformasjon fra de ulike ytelsene er generert fra samme system. Vi har derfor måttet tilrettelegge data fra ulike grunnsystemer, men har forsøkt å gjøre det så likt som mulig. I hovedsak har vi benyttet utbetalingsdata fordelt på kjønn og alder.

Befolkning

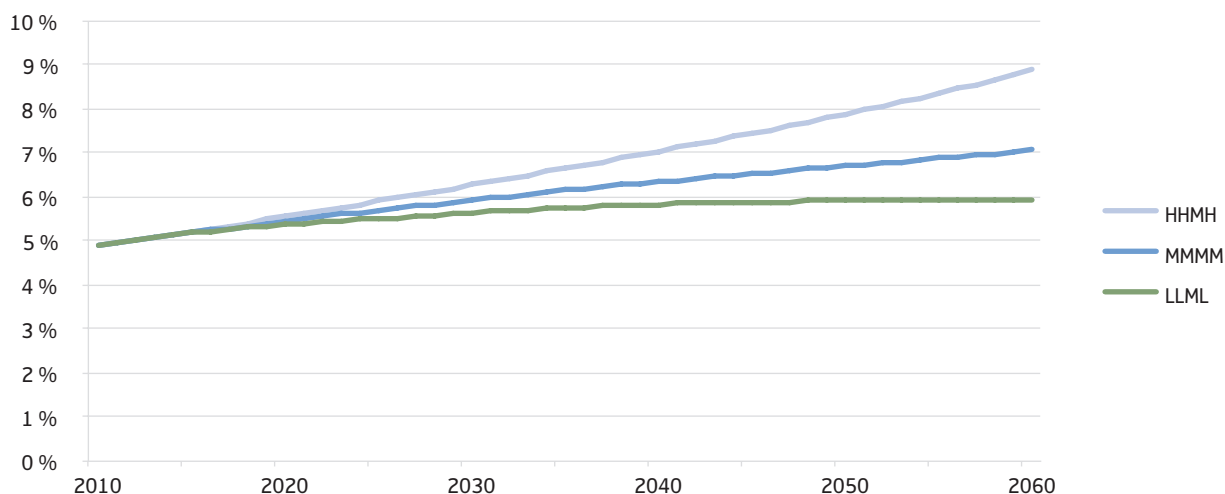
Vi har som nevnt benyttet SSBs befolkningsfremskrivninger som grunnlag for våre fremskrivninger. Vi har da benyttet tre ulike alternativer: middelalternativet, lavt og høyt alternativ. For det lave og høye alternativet har vi latt «alle» komponentene være henholdsvis

Figur 4.1. Folketall per 1.1. Registrert og fremskrevet i tre alternativer. 2010–2060.



Kilde: SSB

Figur 4.2. Andel av befolkningen under 18 og 67 år og over. Registrert og fremskrevet i tre alternativer. 2010–2060.



Kilde: SSB

lave eller høye. Disse komponentene er som nevnt tidligere fruktbarhet, levealder og innvandring. Innlands flytting påvirker de målene vi ser på i denne rapporten i liten grad, så vi har latt denne være fast.

Ytelsene

For de fleste ytelsene har vi benyttet NAVs utbetalingsregister, hvor vi kan fordele utbetalingene på personer og dermed aggregere til kjønn og alder. Vi har ikke utbetalingsdata for hjelpemidler, slik at for disse må vi benytte egen statistikk som grunnlag. For AFP og alderspensjon benytter vi en egen modell for fremskrivingene. Mer om denne senere.

Sysselsetting

Som grunnlag for fremskrivingen av BNP har vi laget en egen fremskriving av sysselsettingen. For den historiske sysselsettingen har vi benyttet SSBs statistikk over andel sysselsatte fordelt på alder og kjønn.²

Bakgrunn og metode

Bærekraft

For å betale for velferdsordningene våre, betaler vi alle skatt. Også skatteinntektene fra inntektsskatten har en demografiprofil.

Tabell 4.1: Utlignet skatt for 2016, personer over 17 år.³

	Personer	Prosent	Utlignet skatt (mill. kr)	Prosent
17–24 år	320 724	9 %	12 831	3 %
25–34 år	656 707	18 %	62 496	14 %
35–44 år	674 112	18 %	99 746	21 %
45–54 år	708 731	19 %	122 318	26 %
55–66 år	707 848	19 %	114 788	24 %
67–79 år	482 880	13 %	43 154	9 %
80 år eller eldre	180 349	5 %	10 061	2 %
Totalt	3 731 351		468 834	

Kilde: SSB

Der ser vi tydelig at det er de midtre aldersgruppene som bidrar mest i form av skatt. Det betyr at dersom befolkningspyramiden forskyves slik at det blir flere av de yngste og eldste relativt øker mer, øker betalingsstrykket, men dersom det relativt blir flere av dem «i mellom» reduseres betalingsbehovet. Dette viser konsekvensene av inntektsbeskatningen, men i tillegg kommer jo inntektene fra andre skatter og avgifter, ikke minst fra næringslivet.

² Tabell 06 161 i SSBs statistikkbank.

³ Hovedposter fra ligningen for bosatte personer 17 år og over, etter hovedpost fra ligningen, alder, tid og statistikkvariabel 2014, personer over 17 år (SSBs statistikkbank.)

For å fremskrive finansieringsgrunnlaget for velferdsordningene gjennom NAV, har vi vært avhengige av å finne en metode som ikke er for komplisert. Vi velger derfor å se på utviklingen av brutto nasjonalprodukt (BNP) for fastlands-Norge. Vi bruker BNP og forventet BNP per person som et mål på nasjonens inntektsside, og måler utgiftene til velferdsordningene som andel av BNP.

For å fremskrive forventet BNP per person i de ulike befolkningsalternativene trenger vi først å fremskrive sysselsettingen.

Sysselsetting

Vi starter med en basisfremskriving som bygger på en forventning om lik arbeidsinnsats i befolkningen som i dag etter ettårige aldersgrupper og kjønn. Dette er en forutsetning som kan diskuteres, men er omtrent tilsvarende den som brukes i perspektivmeldingen, bortsett fra at vår fremskriving ikke tar hensyn til endringer i andelen innvandrere i befolkningen.⁴

Sysselsettingsmønstrene endrer seg stadig. For eksempel jobber kvinner mye mer nå enn tidligere, men i gjennomsnitt jobber de fortsatt mindre enn menn. Ved å anta stabile sysselsettingsrater, antar vi implisitt at kvinners sysselsetting vil holde seg lavere enn menns også i tiden fremover.

Videre har vi justert basisfremskrivingen for å ta høyde for at pensjonsreformen sannsynligvis vil øke eldres sysselsetting fremover, i tråd med erfaringene så langt. Det er også en antagelse som gjøres omtrent tilsvarende i perspektivmeldingen. Mer om dette senere, under beskrivelsen av hvordan pensjonsreformen er fremskrevet.

Vi har laget én sysselsettingsfremskriving for hvert av de tre befolkningsscenarioene vi benytter.

⁴ Vi ser kun på alder og kjønn, og ikke landbakgrunn. Dersom det blir flere med innvandrerbakgrunn som jobber mer eller mindre enn majoritetsbefolkningen, vil vi få en skjevhet i våre fremskrivinger sammenlignet med perspektivmeldingen. Finansdepartementet (2017) legger til grunn at økt innvandrerandel vil redusere yrkesdeltakingen i 2060 i aldersgruppen 15–74 år med 2,1 prosentpoeng.

BNP

De ulike sysselsettingsfremskrivingene benyttes til å fremskrive Fastlands-BNP. I tillegg antar vi som i perspektivmeldingen en gjennomsnittlig årlig real-lønnsvekst på 1,7 prosent (Finansdepartementet 2017). Vi har antatt at årlig BNP målt i faste priser øker hvert år i takt med sysselsettingsveksten og real-lønnsveksten.

Hvor langt kan vi fremskrive?

SSB lager befolkningsfremskrivinger til 2100. Rent teknisk er det ingen begrensinger på at vi kan gjøre det samme. Men siden vi benytter en statisk modell, er det en fordel at vi allerede kjenner en del av individene som lever i analyseårene, så vi avslutter derfor vår analyse i 2060.

Alderspensjon og hjelpemidler fremskrives separat, med egne metoder.

For tre ytelsesområder må vi velge en egen tilnærming. For alderspensjon og AFP vet vi at data om gjennomsnittlig pensjon for de siste årene ikke vil være representative for utviklingen fremover. Vi har valgt å fremskrive alderspensjon og AFP med NAVs mikrosimuleringsmodell for pensjoner (TRIM), se Lien (2009). Dette er en modell som inneholder faktiske data om pensjonsopptjening for hele befolkningen i perioden 1967–2015, og som fremskriver sysselsetting og annen pensjonsopptjening for hvert enkelt individ. Modellen beregner fremtidige pensjoner gitt det regelverket som gjelder for hvert enkelt årskull. Modellen er en såkalt matchingmodell der fremtidig pensjonsopptjening blir simulert ved at hvert individ får forlenget sin opptjening inn i fremtiden basert på erfaringsdata for en eldre person som var i omtrent samme situasjon ved samme alder. Dette gir en dynamisk modell der trender som for eksempel økt kvinnelig yrkesdeltakelse vil bli videreført i fremtiden. For å ta høyde for økte arbeidsinsentiver gjennom pensjonsreformen, legger modellen til grunn at yngre årskull av yrkesaktive i privat sektor vil forlenge sin yrkeskarriere i takt med det som er nødvendig for å kompensere for levealdersjusteringen i alderspensjonen. Tilsvarende som for de øvrige fremskrivingene i denne rapporten,

er også pensjonsfremskrivingene gjennomført for tre ulike alternative befolkningsfremskrivinger.

Hjelpemidler er i hovedsak fysiske produkter som gis som utlån. Det foreligger her ikke registerdata som enkelt lar oss koble utgiftene opp mot hver enkelt mottaker. Vi har derimot individdata om personer som har fått utlån av hjelpemidler hvert år. På dette området har vi laget en demografisk fremskriving av antall som har fått utlån av hjelpemidler, og vi har lagt til grunn at utgiftene målt i faste priser også vil stige i takt med denne fremskrivingen. Se Gjerde (2016) for nærmere informasjon.

Fremskriving av utgifter

Vi har dermed fremskrevet utgiftene for hvert område, utenom alderspensjon, AFP og hjelpemidler som risikoen for å motta ytelsen multiplisert med antall personer i gruppen. Dette er gjort for hver alder og hvert kjønn separat. Risikoen for å motta ytelsen er antatt til å være faste andeler per alder og kjønn i hvert år i fremskrivingene. Som grunnlag benytter vi en enkel antakelse: Andelen som mottar en ytelse vil være den samme som den har vært i gjennomsnitt de tre siste årene. Det vil være flere svakheter med en slik antakelse. Fremtidige regelendringer, endringer i teknologi og på arbeidsmarkedet vil helt sikkert endre trygdebruken fremover, men i hvilken retning utviklingen vil gå er svært usikkert. Som vist i Kann og Sutterud (2017), så har andelen som mottar en trygdeytelse gått ned siden 1992. Men det har også vært en del variasjon i løpet av denne perioden.

5. RESULTATER

Utgiftene til trygdeytelsene som er inkludert her har vokst i perioden 2011 til 2016 fra 15,3 til 16,0 prosent av fastlands-BNP. Uansett hvilket befolkningsalternativ vi benytter som grunnlag for fremskrivingene vil utgiftene fortsette å vokse også i tiden fremover (se figur 5.1). Både utgiftene og BNP vil variere med de ulike alternativene, og hvilket alternativ vi legger til grunn ser ut til å ha store konsekvenser for hvordan forholdet mellom disse størrelsene blir. For mellomalternativet og alternativet med lav befolkningsvekst gir denne modellen en jevn vekst i andelen av BNP frem mot rundt 2040. Deretter flater veksten noe ut, for deretter å øke noe mot 2060. De relative utgiftene blir noe høyere med middelalternativet enn med alternativet med lav vekst. I perioden 2040 til 2060 vil utgiftene utgjøre litt over 18 prosent av fastlands-BNP i mellomalternativet.

Dersom det derimot blir en høy befolkningsvekst i perioden frem til 2060, vil vi først få en økning i utgiftene sammenlignet med fastlands-BNP. Men dette vil snu mot slutten av 2030-årene. Deretter vil de relative utgiftene bli redusert. Utgiftene i faste summer vil fortsette å øke, men den høye befolkningsveksten vil gi relativt sett større vekst i inntektene.

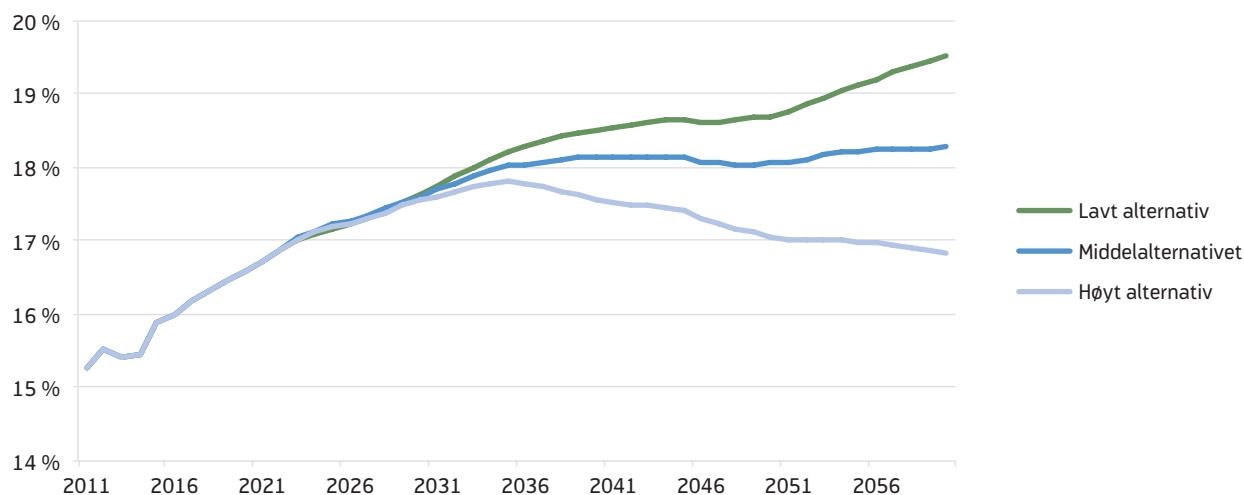
Hvis vi ser på prosentvis vekst i utgifter og BNP for de ulike befolkningsfremskrivingene, så ser vi hvordan forskjellene oppstår. I alternativet med lav vekst i befolkningen øker både utgiftene og BNP mindre enn i de andre, men relativt sett vokser utgiftene mest i alternativet med lav befolkningsvekst. Dette kommer av at befolkningssammensetningen gir den høyeste forsørgerbyrden i dette alternativet. Det vil si at det blir færre i arbeidsfør alder sammenlignet med unge under 18 år og eldre i befolkningen.

I de ulike alternativene vil utgiftene til NAV-ytelsene som andel av fastlands-BNP øke med mellom 1,6 og 2,5 prosentpoeng fra 2016 til 2040. Dette tilsvarer mellom 41 og 65 milliarder kroner i merutgifter, målt i forhold til nivået på fastlands-BNP i 2016. Økningen fra 2016 til 2060 er mellom 0,8 og 3,5 prosentpoeng og tilsvarer merutgifter i 2016-kroner på mellom 22 og 92 milliarder kroner.

For å tydeliggjøre resultatene har vi i det følgende valgt disse grupperingene:

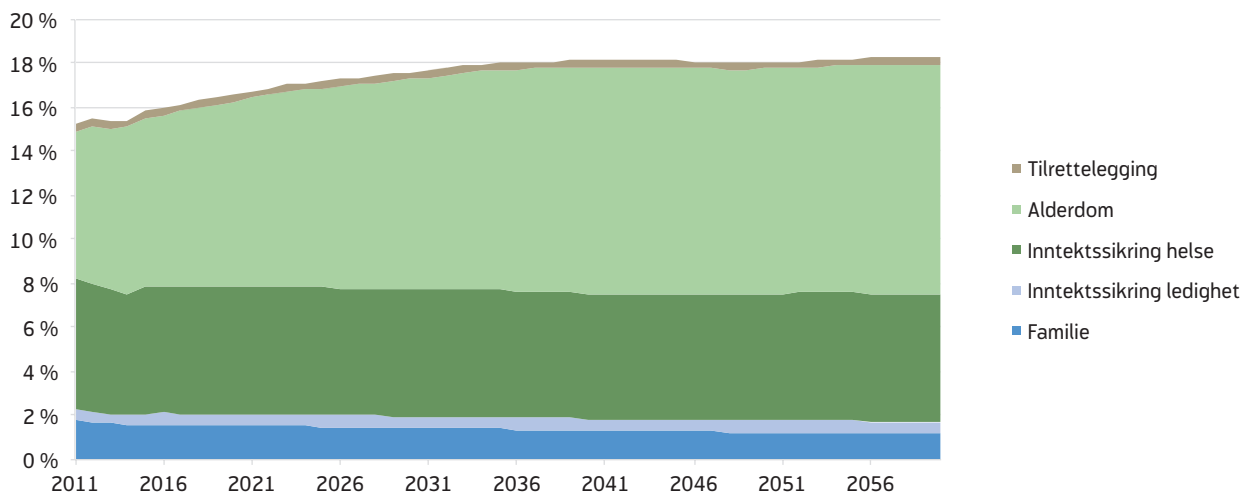
- Familie (foreldrepenger, enslige forsørgere, kontantstøtte, barnetrygd, etterlatte)
- Inntektssikring ledighet (dagpenger)

Figur 5.1. Andel av fastlands-BNP som går til trygdeytelser. Faktisk (2011–2016), og fremskrevet (2017–2060) i tre ulike alternativ for befolkningen.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 5.2. Fremskrivning av utgifter som andel av fastlands-BNP. Middelalternativet. Faktisk 2011–2016. Fremskrevet 2017–2060.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

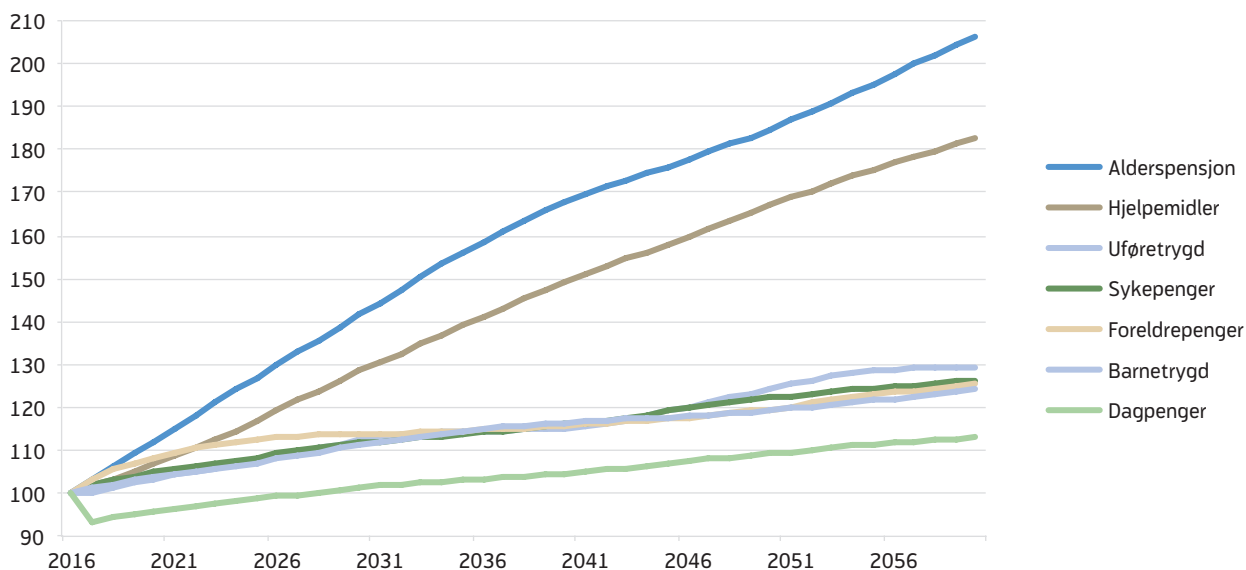
- Inntektssikring helse (sykepenger, AAP, uføretrygd)
- Alderdom (alderspensjon, AFP, supplerende stønad)
- Tilrettelegging (grunn- og hjelpestønad, og hjelpemidler)

Med denne grupperingen, så ser vi at det er utgiftene til alderdom som er driveren av de økte utgiftene i tiden fremover. Dette til tross for pensjonsreformen

som bidrar til lavere utgiftsvekst. Utgiftene til de øvrige områdene ser ut til å være stabile og til en viss grad fallende i denne fremskrivingen.

En viktig driver av utgiftene er utviklingen i antall mottakere. Som vi ser i figur 5.3 er det størst vekst i antall mottakere av alderspensjon og hjelpemidler. Når vi ser på middelalternativet anslår vi at antall

Figur 5.3. Utvikling i antall mottakere for utvalgte områder. Middelalternativet. Endring fra basisåret (2016=100).



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

alderspensjonister kommer til å mer enn doble seg fra 2016 til 2060. Aldringen av befolkningen gir også økt antall mottakere av hjelpemidler. Ifølge våre anslag vil antallet øke med over 80 prosent frem til 2060. For de øvrige ytelsene som vi ser på her, finner vi mer moderat vekst. Antall mottakere av uføretrygd, sykepenger, foreldrepenger og barnetrygd anslås til å øke med 25–30 prosent i løpet av perioden. For dagpenger ser det ut til å bli lavest vekst, med en nedgang de kommende årene, og en økning på rundt 13 prosent frem til 2060. Det skyldes at fremskrivingen bygger på gjennomsnittsrater for perioden 2014–2016, og at andelen dagpengemottakere nådde en topp i 2016 som følge av den forrige nedgangskonjunktoren.

Nå skal vi se nærmere på de ulike grupperingene, og hvordan disse ser ut til å utvikle seg fremover.

Familieytelser

Utgiftene til familieytelser utgjør i utgangspunktet rundt 1,5 prosent av BNP. Som vi ser så har de vært fallende de siste årene, og de ser ut til å fortsette å falle som andel av BNP i tiden frem til 2060 (figur 5.4). Dette er uavhengig av hvilken befolkningsfremskriving vi benytter, men utgiftene ser ut til å falle mest

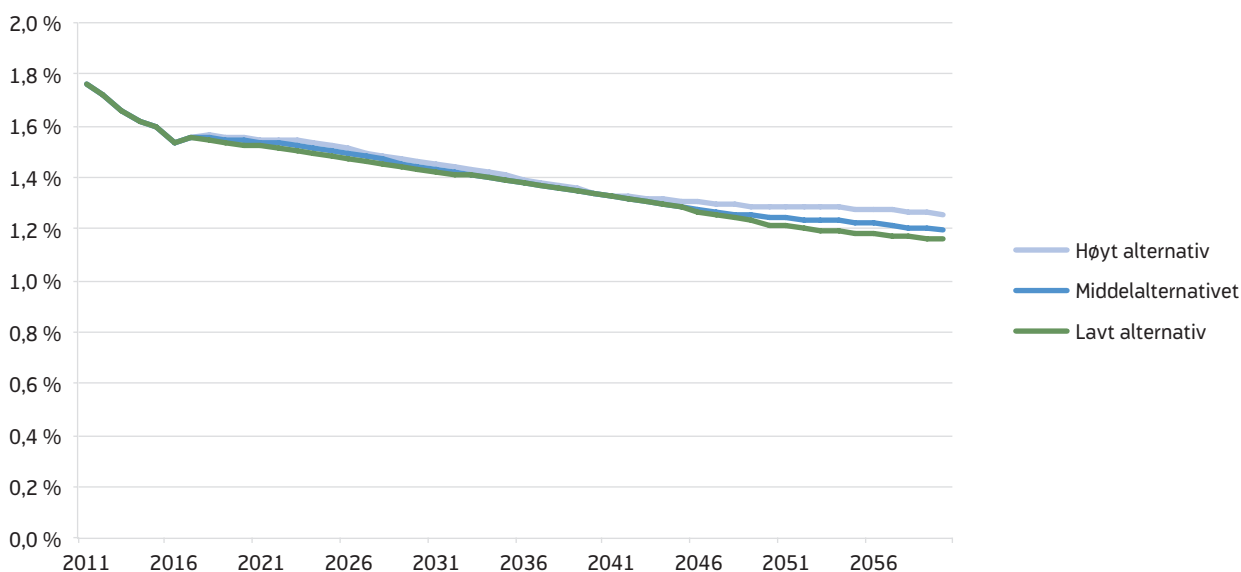
med det lave alternativet. Dette kan forklares med at det lave alternativet innebærer færre fødsler, færre barn og dermed mindre utbetalinger til foreldrepenger, kontantstøtte og barnetrygd.

Vi har lagt til grunn at barnetrygd og kontantstøtte vil bli prisjustert fremover, og det bidrar også til nedgangen i utgiftsandelen ettersom BNP-veksten påvirkes av reallønnsveksten. Dersom satsene for barnetrygd og kontantstøtte blir holdt nominelt fast fremover, slik det ofte har vært tilfelle i realiteten, vil utgiftsandelen til familieytelsene kunne falle ytterligere.

Inntektssikring ledighet

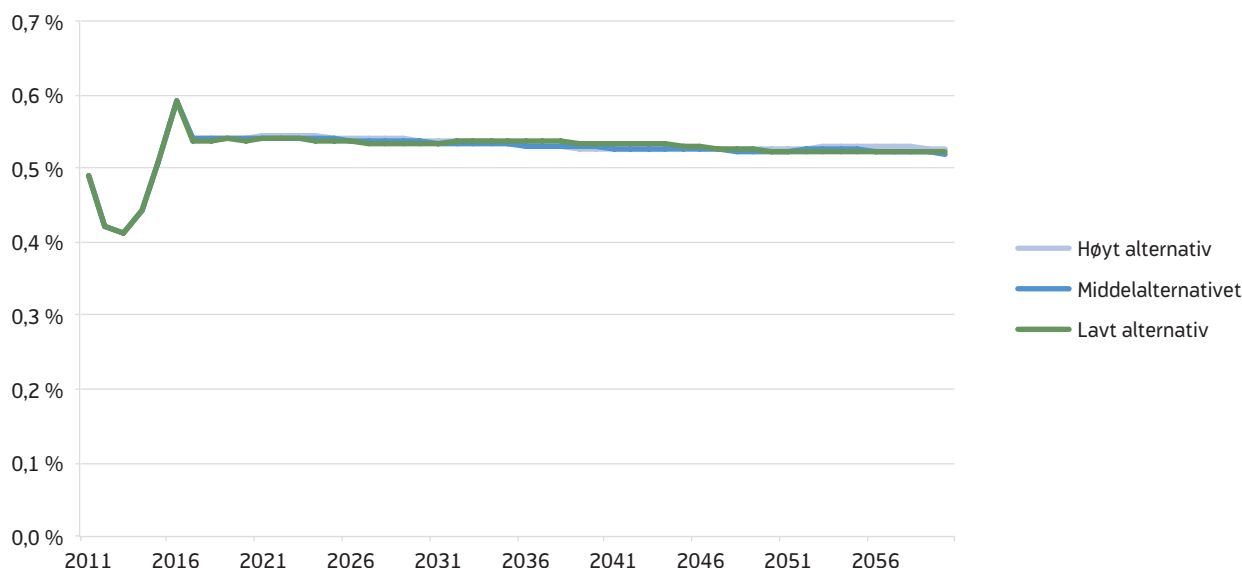
Utgiftene til inntektssikring ved ledighet har variert relativt mye de siste fem årene, siden det er denne ytelsen som er mest utsatt for svingninger med endringer i konjunktorene (figur 5.5). I fremskrivingene har vi som for de andre ytelsene antatt andeler med dagpenger som i snittet de siste tre årene (2014–2016). Dette har vært en periode der gjennomsnittlig registrert arbeidsledighet har utgjort 2,9 prosent av arbeidsstyrken ifølge NAVs tall, mens SSBs Arbeidskraftundersøkelse viser en gjennomsnittlig ledighet i samme periode på 4,2 prosent.

Figur 5.4. Andel av fastlands-BNP som går til familieytelser. Faktisk (2011–2016), og fremskrevet (2017–2060) i tre ulike alternativ for befolkningen.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 5.5. Andel av fastlands-BNP som går til inntektssikring ved ledighet. Faktisk (2011–2016), og fremskrevet (2017–2060) i tre ulike alternativ for befolkningen.

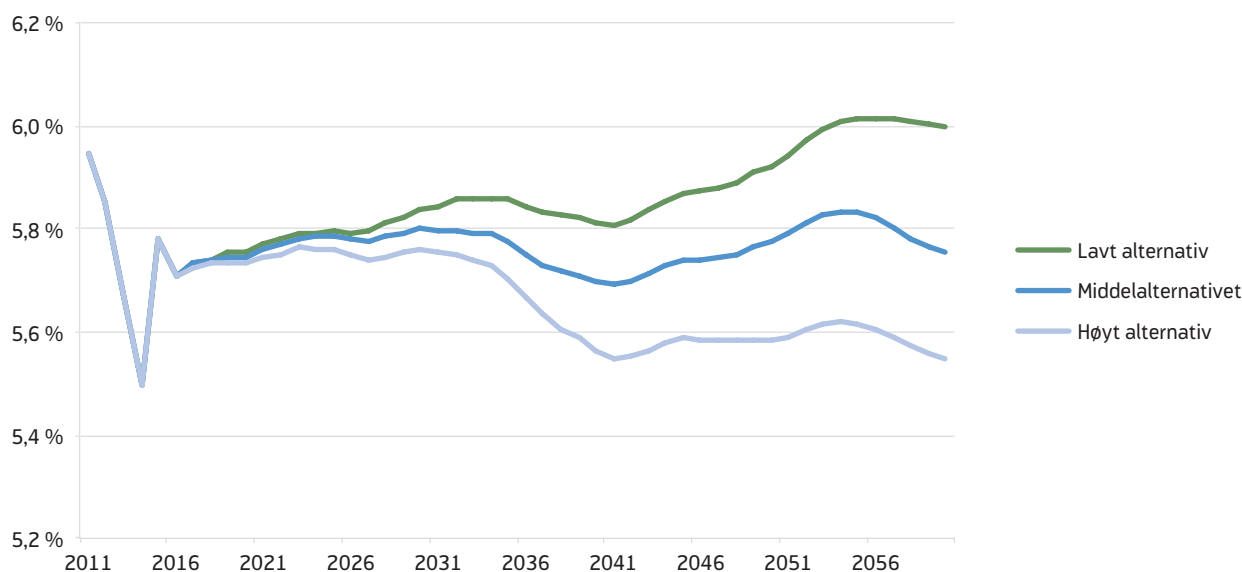


Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Endringene vi ser både for dagpenger og de andre inntektssikringsordningene vil drives av endringer i sammensetningen i befolkningen i arbeidsfør alder. Utgiftsandelen til dagpenger som andel av fastlands-BNP ventes i fremskrivningen å gå ned fra knapt 0,6 prosent i 2016 til rundt 0,5 prosent i 2060 i alle

alternativene. Noe av forklaringen på nedgangen er at sysselsetningsveksten fremover ventes å bli særlig sterk for aldersgruppen 67 år og over. Retten til dagpenger opphører derimot ved 67 år, og det vil i denne fremskrivningen derfor bli en høyere andel sysselsatte uten rett til dagpenger fremover.

Figur 5.6. Andel av fastlands-BNP som går til inntektssikring ved helserelaterte ytelser. Faktisk (2011–2016), og fremskrevet (2017–2060) i tre ulike alternativ for befolkningen.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Inntektssikring helse

Utgiftene til inntektssikring ved helse ser ut til å være relativt stabile som andel av BNP fremover, men med noen svingninger. I alle alternativene observerer vi en viss nedgang fra rundt 2030 til 2040. Deretter tilsier den demografiske utviklingen en viss økning i utgiftene frem mot 2050, og en fallende andel mot slutten av perioden vi ser på her (figur 5.6). I mellomalternativet venter vi at utgiftsandelen vil øke svakt fra rundt 5,7 prosent i dag til rundt 5,8 prosent i 2060. Vi får også her høyest utgiftsandel, på rundt 6,0 prosent, i alternativet med lav befolkningsvekst, mens utgiftsandelen blir rundt 5,5 prosent i høyalternativet. Også her vil det spille inn at sysselsettingen ventes å øke spesielt mye fremover for gruppen over 67 år. Dette er en gruppe som i hovedsak ikke har rett til helserelaterte trygdeytelser, bortsett fra en begrenset rett til sykepenger i aldersgruppen 67–69 år.

I figur 5.7 ser vi nærmere på hvordan endringene drives av befolkningssammensetningen. Her ser vi hvordan andelen av sykepengeutgiftene endres for ulike aldersgrupper fra 2016 til 2060. Utviklingen er relativ lik for kvinner og menn, med noe større utslag for de yngste blant kvinnene og blant de eldste for mennene.

Alderdom

Utgiftene til alderdom står for og vil stå for den største delen av utgiftene i tiden fremover (figur 5.8). Aldrin-

gen av befolkningen vil også gi seg utslag i at veksten i utgiftene vil være størst her.

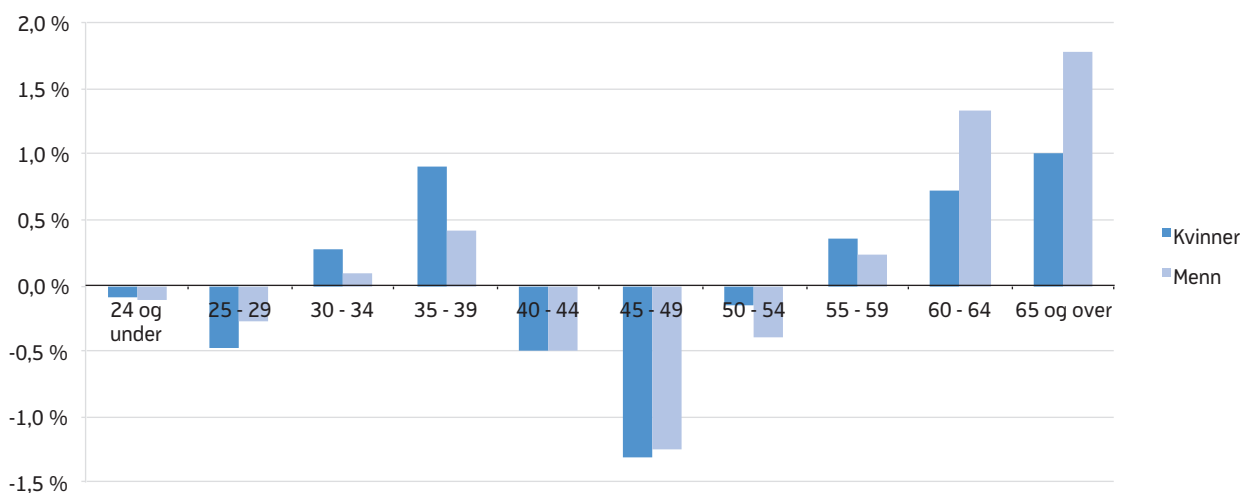
Utgiftene til alderdom utgjorde 7,9 prosent av BNP i 2016, hvorav 7,7 prosent gjelder alderspensjon. Dette er en vesentlig økning fra 2011 da andelen var 6,5 prosent. Årsaken er at svært mange har valgt å ta ut alderspensjon allerede fra 62 år etter at pensjonsreformen trådte i kraft. Økningen i antall tidligpensjonister (under 67 år) var særlig sterk frem mot 2016, og dette antallet ventes å stabilisere seg fremover. Perioden 2011–2016 har også vært en periode med særlig sterk vekst i befolkningen over 67 år, fordi de aller største etterkrigskullene har passert 67 år i denne perioden.

Aldringen av befolkningen vil være sterk i hele fremskrivingsperioden i middelalternativet og lavalternativet. Høyalternativet legger til grunn høyere fødselstall og høyere innvandring enn i de andre alternativene. Det gir flere i yrkesaktiv alder, og ettersom også levealderen øker sterkest i dette alternativet, legger vi her også til grunn at veksten i eldres yrkesaktivitet blir særlig sterk. I et slikt scenario vil dermed finansieringsbyrden av alderspensjonssystemet gå ned i perioden 2040–2060.

Tilrettelegging

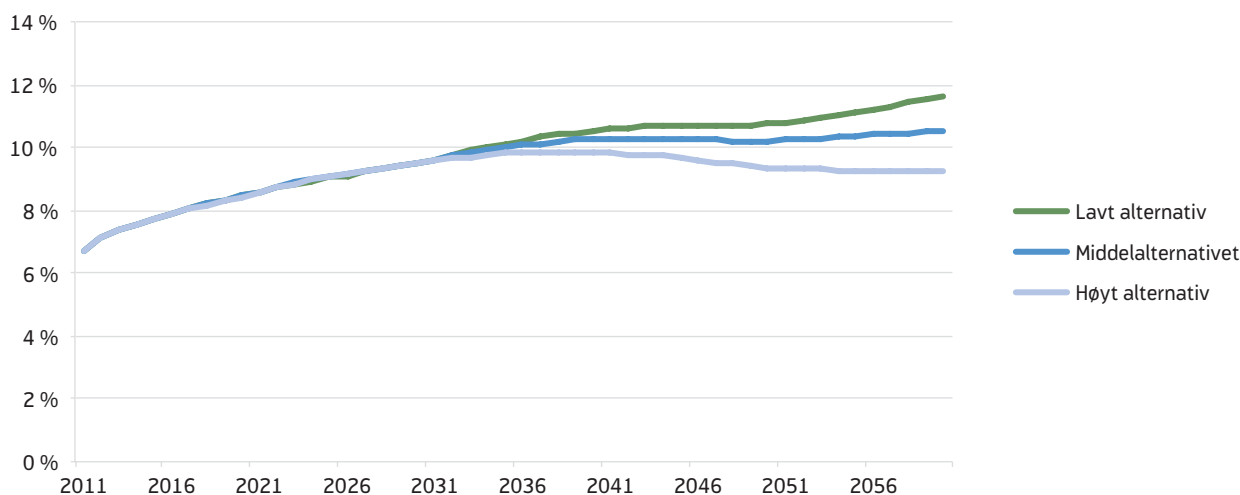
Utgiftene til tilrettelegging ser ut til å bli relativt stabile i perioden fremover, til tross for en økende andel

Figur 5.7. Endring i andel av utgiftene til sykepenger som går til ulike aldersgrupper fra 2016 til 2060. Kvinner og menn. Middelalternativet.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 5.8. Andel av fastlands-BNP som går til alderdom. Faktisk (2011–2016), og fremskrevet (2017–2060) i tre ulike alternativ for befolkningen.

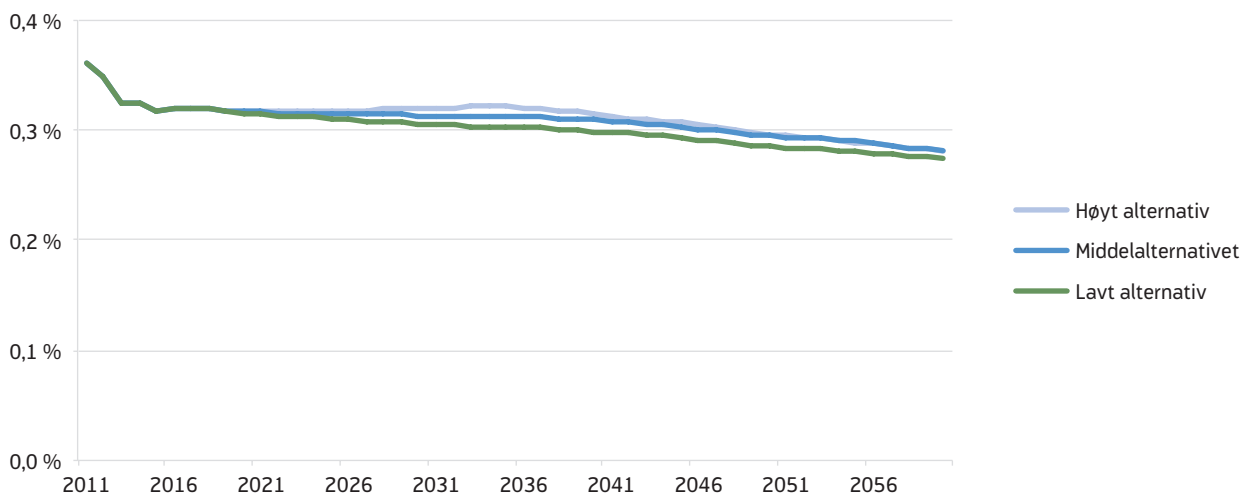


Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

eldre (figur 5.9). Det skyldes at vi legger til grunn at utgiftene per person til hjelpemidler vil øke i takt med prisutviklingen. Selv om vi så i figur 5.3 at antall mottakere må ventes å øke kraftig, gir det likevel fallende utgiftsandel som andel av BNP, fordi BNP påvirkes av reallønnsveksten, der vi har lagt til grunn en årlig vekst på 1,7 prosent. Utgiftene til hjelpemidler antas i de ulike fremskrivingsalternativene å øke med mellom 60 og 135 prosent i faste priser fra 2016 til 2060. BNP-veksten antas likevel å bli sterkere enn dette.

Man kan diskutere i hvilken grad det er rimelig å anta at hjelpemidler vil ha samme prisutvikling som den generelle prisveksten. Velferdsteknologi er et område der det må ventes rask teknologisk utvikling fremover. Teknologisk utvikling vil på den ene siden kunne medføre at eksisterende hjelpemidler blir billigere. På den annen side vil den øke brukernes forventninger og etterspørselen etter hjelpemidler. Ny teknologi vil gi mange nye muligheter for tilrettelegging både i boligen og på arbeidsplassen, men vil også kunne bidra til kost-

Figur 5.9. Andel av fastlands-BNP som går til stønader ved tilrettelegging. Faktisk (2011–2016), og fremskrevet (2017–2060) i tre ulike alternativ for befolkningen.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

nadsvekst. Se Gjerde (2016) for mer detaljerte analyser av den fremtidige utviklingen på hjelpemiddelområdet.

Sysselsetting

Som nevnt tidligere har vi fremskrevet sysselsettingen som grunnlag for utviklingen i BNP. Figur 5.10 viser at uavhengig av hvilket fremskrivingsalternativ vi ser på, vil det bli jevnt stigende sysselsettingsrater frem til tidlig på 2030-tallet, fulgt av sterkere nedgang frem til rundt 2040. Deretter tilsier utviklingen økte sysselsettingsrater igjen frem mot 2050, før de deretter faller igjen mot slutten av perioden som vi ser på her.

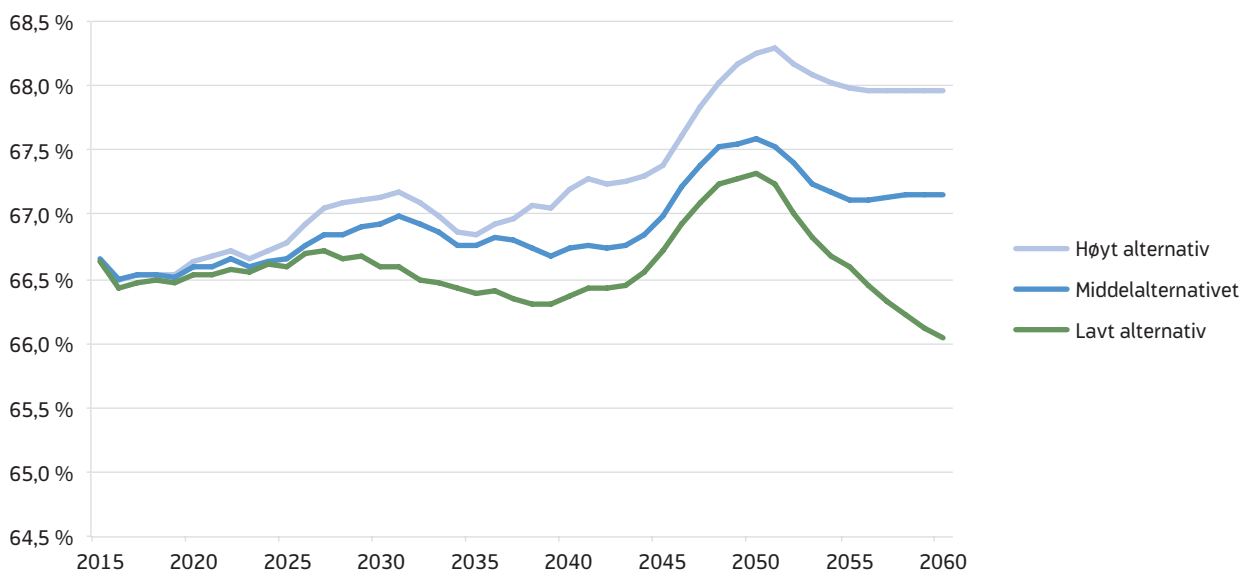
I middelalternativet ender vi med en sysselsettingsgrad på 67,1 prosent i 2060, og det er en svak økning fra 2016. Arbeidsinsentivene i pensjonsreformen bidrar her til økning, mens den demografiske utviklingen trekker i motsatt retning. Til sammenligning

anslås det til grunn for perspektivmeldingen en yrkesfrekvens på 68,6 prosent i 2060 (Dyvi 2017). Med yrkesfrekvens menes her arbeidsstyrken som andel av befolkningen 15–74 år, noe som innebærer at også arbeidsledige blir medregnet. I praksis innebærer det at vi har et litt høyere anslag for sysselsettingsraten i 2060, ettersom langsiktig arbeidsledighet kan antas å være rundt 3 prosent. Forskjellen skyldes at Dyvi (2017) legger til grunn at økt innvandringsandel i befolkningen vil bidra til en reduksjon i sysselsettingsraten på rundt 2,1 prosentpoeng frem mot 2100.

Brutto nasjonalprodukt

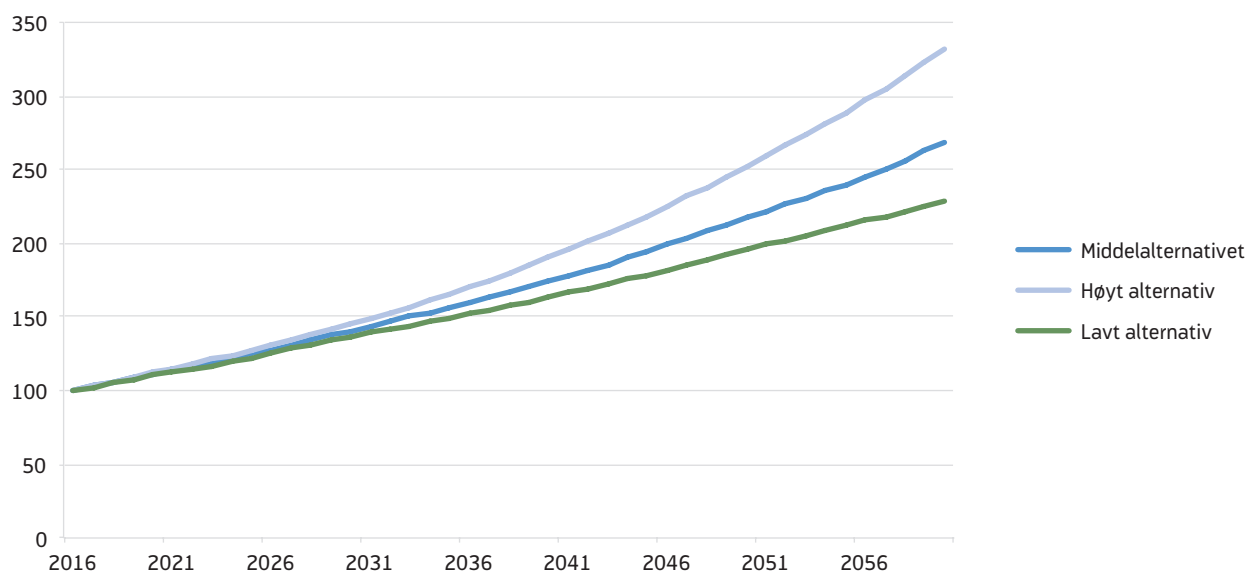
I fremskrivingene har vi lagt til grunn endringer i fastlands-BNP som vist i figur 5.11. Som ventet vil veksten bli sterkere jo høyere befolkningsvekst vi benytter som grunnlag.

Figur 5.10. Andel sysselsatte (15–74 år). Faktisk (2015–2016), og fremskrevet (2017–2060) i tre ulike alternativ for befolkningen.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 5.11. Brutto nasjonalprodukt for Fastlandsnorge. Fremskrevet (2017–2060) i tre ulike alternativ for befolkningen. Endring fra basisåret (2016 = 100). Tall i 2016-priser.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

6. DRØFTING OG KONKLUSJON

Vi har valgt en enkel modell for våre fremskrivninger, hvor vi i hovedsak har antatt at faste andeler av befolkningen kommer til å motta ytelsene i tiden fremover. Dette modellvalget har noen åpenbare svakheter, men er ment som en illustrasjon på hvor mye kostnadene til en viktig del av velferdsstaten kommer til i å endre seg i tiden fremover. Fremskrivingene viser at det helt klart er aldringen av befolkningen som er den største utgiftsdriveren, selv om vi har hatt en utgiftsbesparende pensjonsreform. Vi anslår at utgiftene til NAV-ytelsene vil utgjøre mellom 17 og 20 prosent i 2060, en økning fra rundt 16 prosent i 2016. Dette tilsvarer merutgifter på mellom 22 og 92 milliarder kroner, målt i 2016-kroner.

Avkastningen fra oljefondet vil gjøre det lettere for Norge enn mange andre land å håndtere økningen i velferdsutgiftene. Økningen vil likevel skape store utfordringer også for Norge. Perspektivmeldingen (Finansdepartementet 2017) anslår at finansieringsbidraget fra oljefondet (den såkalte 3-prosentbanen) vil gå gradvis ned fremover fra rundt 8 prosent av fastlands-BNP i dag til rundt 6 prosent i 2060. I kombina-

sjon med økende velferdsutgifter vil det legge stadig større press på de offentlige finansene.

Ytelser som blir mye diskutert er de såkalte helserelaterte trygdeytelsene. Men de utgjør i våre fremskrivninger en nokså stabil andel av utgiftene fremover. Vi må ha en relativ stor økning i bruken av disse før de krever en vesentlig større andel av BNP. De siste 10–15 årene har vi for øvrig observert at andelen av befolkningen 18–66 år som mottar helserelaterte ytelser har vist en fallende trend (Kann og Sutterud 2017).

En videre svakhet med metoden vi benytter er at vi ikke tar hensyn til trender i utviklingen i både andelen mottakere og i gjennomsnittlige ytelser. For eksempel har andelen med etterlatteytelser gått stabilt nedover de siste årene, som en følge av redusert dødelighet og økt arbeidsdeltakelse blant kvinner. I en mer sannsynlig fremskriving burde vi tatt hensyn til slike trender, og det vil være et mål for fremtidige versjoner av modellen. I denne omgang har vi valgt å holde på enkle forutsetninger for fremskrivninger.

REFERANSELISTE

- Arbeids- og sosialdepartementet (2017) «Prop. 1 S». Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Dyvi, Yngvar (2017) «Langsiktige fremskrivninger til Perspektivmeldingen 2017» Arbeidsnotat 2017/6. Finansdepartementet.
- Finansdepartementet (2017) «Meld. St. 29: Perspektivmeldingen 2017». Oslo: Finansdepartementet.
- Fredriksen, Dennis og Nils Martin Stølen (2016) «Beregninger av pensjonsutgifter frem mot 2060» *Økonomiske analyser* 5/2016, 62–68. Statistisk Sentralbyrå.
- Furuberg, Jorunn (2016) «Folkemengde og arbeidsstyrke frem mot 2040» *Arbeid og velferd* 3/2016, 19–30.
- Gjerde, Sigurd (2016) «Hjelpemiddelbehov i fremtida» *Arbeid og velferd* 3/2016, 31–42.
- Kann, Inger Cathrine og Lars Sutterud (2017) «Stadig færre på trygd?» *Arbeid og velferd* 3/2017, 41–58.
- Kela (2016) «Actuarial report 2016, Social security schemes administered by Kela 2014-2080» Actuarial reports. Social Insurance Institution of Finland Kela.
- Lien, Ole Christian (2009) «Pensjonsreformen 2011 – effekter de første ti årene» *Arbeid og velferd* 1/2009, 25–36.
- Lien, Ole Christian (2015) «Stønadsutbetalinger fra NAV til innvandrere» *Arbeid og velferd* 3/2015, 33–44.
- Tønnessen, Marianne, Stefan Leknes og Astri Syse (2016) «Befolkningsfremskrivninger 2016–2100: Hovedresultater» *Økonomiske analyser* 3/2016. Statistisk Sentralbyrå.

TIDLIGERE PUBLISERTE RAPPORTER FRA NAV

NAVs rapportserie

4/2017 Fattigdom og levekår i Norge – Tilstand og utviklingstrekk 2016	1/2011 Unge på arbeids- og helse relaterte ordninger
3/2017 Evaluering av forsøk med Hedmarksmodellen i Aust-Agder, Buskerud og Rogaland	1/2010 Kontantstøttens utbredelse og foreldres preferanser for barnetilsyn. En studie av årskullene 1998–2008 og deres foreldre.
2/2017 Arbeidsavklaringspenger – om aktivitet i ytelsesforløpet	3/2009 Tidsbegrenset uførestønad – evaluering fire år etter innføring
1/2017 Aktiv eller passiv med arbeidsavklaringspenger?	2/2009 Moderne familier – tradisjonelle valg. En studie av mors og fars uttak av foreldrepermisjon
3/2016 Omverdensanalysen 2016	1/2009 Hvordan vil en nedgangskonjunktur påvirke arbeidsinnvandrerne i Norge?
2/2016 Utviklingstrekk i folketrygden 2015	5/2008 Hva skjer etter avsluttet arbeidssøkerperiode? Overlevelsesanalyse av arbeidssøkere i en oppgangs og en nedgangskonjunktur
1/2016 Fattigdom og levekår i Norge – Tilstand og utviklingstrekk 2015	4/2008 Geografisk variasjon i uførepensjonering 1997–2004
1/2015 Hva gjør brukerne etter NAV? Oppfølgingsundersøkelsen 2014	3/2008 Kven går av med AFP?
3/2014 Fattigdom og levekår i Norge – Tilstand og utviklingstrekk 2014	2/2008 Tidligere arbeidssøkere ett år etter NAV. En oppfølgingsundersøkelse av arbeidssøkere som sluttet å melde seg ved NAV høsten 2006
2/2014 Omverdensanalysen 2014	1/2008 Hvordan vil pensjonsreformen påvirke pensjoneringsatferden?
1/2014 Fattigdom og levekår i Norge – Status 2013	5/2007 I arbeid etter rehabilitering og attføring?
3/2013 Unges tilknytning til arbeidslivet	4/2007 Hva foregår på legekantorene? Konsultasjonsstatistikk for 2006
2/2013 Gradert sykmelding	3/2007 Endringer i fastlegenes sykmeldingspraksis. Konsekvenser for de sykmeldtes arbeidstilknytning og behov for trygdeytelser
1/2013 Arbeid eller alderspensjon? En studie av hvilke faktorer som påvirker seniorers beslutning om å fortsette i jobb.	2/2007 Analyse av utviklingen i statens utgifter til medisinske laboratorie- og radiologiskundersøkelser – En oppfølgingsanalyse
1/2012 Fattigdom og levekår i Norge – Status 2012	
3/2011 Overgang til arbeid og aktivitet blant tidligere NAV-brukere	
2/2011 Uførepensjonisters tilknytning til arbeidslivet	

1/2007 Pensjonsreform på trappene. Hva vet befolkningen om pensjon?

1/2006 Kvalitetsundersøkelse av saksbehandling i barnebidragssaker

UTGIVER
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5
St. Olavs plass
0130 Oslo

TRYKK: 07 Media AS – 07.no
ISBN 978-82-551-2454-2

