

Fremskrivinger av antall uføre: To modeller – to svært ulike svar

AV TORIL BERGE

SAMMENDRAG

Arbeids og velferdsdirektoratet utarbeider budsjettprognoser for flere av folketrygdens ytelser. Et av de største kapitlene er utgiftene til uføreytelser. Sentralt i prognosene for denne ytelsen står fremskrivinger av antall mottakere. I dette arbeidet benytter direktoratet to ulike modeller. En statisk modell som tar som utgangspunkt at andelen uføre på hvert aldersstrinn er konstant, og en dynamisk som tar utgangspunkt i at sannsynligheten for å bli ufør fra et aldersstrinn til et annet er konstant – det vil si at uføreandelen i en gitt aldersgruppe et gitt år vil være en funksjon av denne sannsynligheten og uføreandelen i kohorten. Begge modellene tar utgangspunkt i den demografiske utviklingen, ved å ta hensyn til befolkningens sammensetning med hensyn til alder og kjønn. Modellene har ulike styrker og svakheter, og det knytter seg stor grad av usikkerhet til dem begge. Vi legger SSB sine befolkningsfremskrivinger til grunn i modellene, og dersom vi fremskriver til 2050 får vi en forskjell i resultat mellom de to modellene på hele 60 000 individer.

HVORDAN UTARBEIDES PROGNOSE FOR UTVIKLINGEN I ANTALL UFØRE?

Arbeids og velferdsdirektoratet benytter ulike metoder i prognosearbeidet knyttet til uføreytelsene. For kortsiktige prognoser, det vil si ca ett år frem i tid, legger vi mest vekt på utviklingen innenfor andre arbeids- og helse relaterte ytelser, slik som rehabiliteringspenger og sykepenger, samt den løpende utviklingen i antall uføremottakere. Disse metodene fungerer godt i det budsjettåret vi befinner oss i. Imidlertid har vi også ofte bruk for prognoser

på lengre sikt. Statsbudsjettunderlaget klargjøres ett og et halvt år før statsbudsjettet legges frem, og i forbindelse med uføreutvalgets arbeid var det for eksempel nødvendig med fremskrivinger helt frem til 2050 (NOU 2007:4). Når tidshorizonten er såpass lang, knytter det seg stor usikkerhet til fremskrivningene, men behovet for et slags bilde av hvordan utviklingen kan forventes å bli er likefullt nyttig og nødvendig i et økonomistyringsperspektiv.

HVA VET VI OM DE UFØRE?

Som grunnlag for prognosene ligger blant annet tidligere års utvikling på uføreområdet.

I figur 1 vises utviklingen i antallet som mottar en uføreytelse i perioden 1980–2007. Som vi ser av figuren har det vært en jevn økning i antallet uføre. Også når vi ser på antall uføre som andel av den yrkesaktive befolkningen

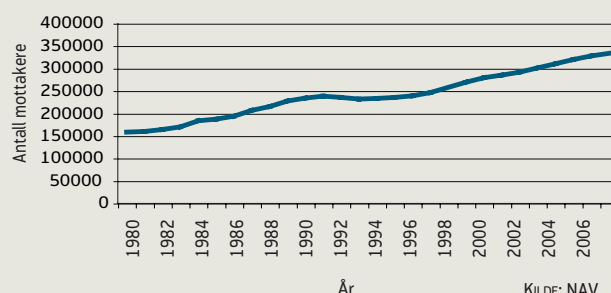
Uføreytelser

En uføreytelse skal sikre inntekt til livsopphold for personer som har fått inntektsevnen langvarig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Det finnes to ytelser: tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon. Det medisinske inngangsvilkåret er det samme for de to ytelsene.

Fem vilkår må være oppfylt for å ha rett til en uføreytelse.

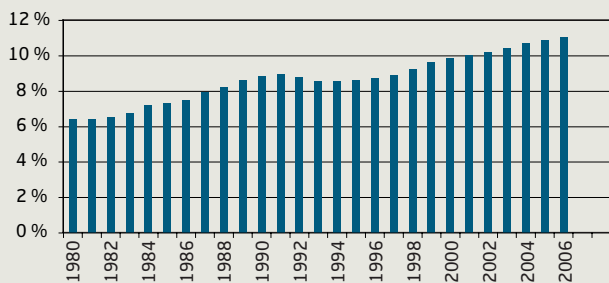
- Hovedreglen er at personen må ha vært medlem i folketrygden de siste tre årene fram til du ble ufør.
- Personen må være mellom 18 og 67 år.
- Inntektsevnen må være nedsatt på grunn av langvarig sykdom, skade eller lyte. Det er også et krav at sykdommen, skaden eller lytet er hovedårsaken til den nedsatte inntektsevnen.
- Personen må ha gjennomgått hensiktsmessig medisinsk behandling og attføring for å bedre inntektsevnen før en uføreytelse kan innvilges
- Inntektsevnen må være nedsatt med minst 50 prosent

Figur 1:
Utvikling i antall mottakere av uføreytelser



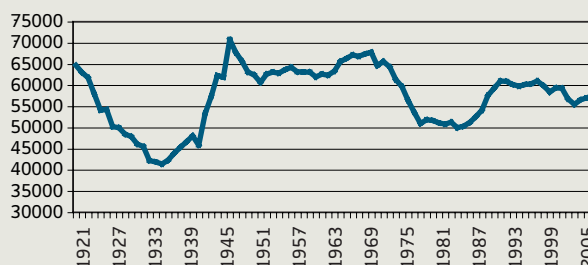
KILDE: NAV

Figur 2:
Antall uførestønadsmottakere som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder (18–67 år)



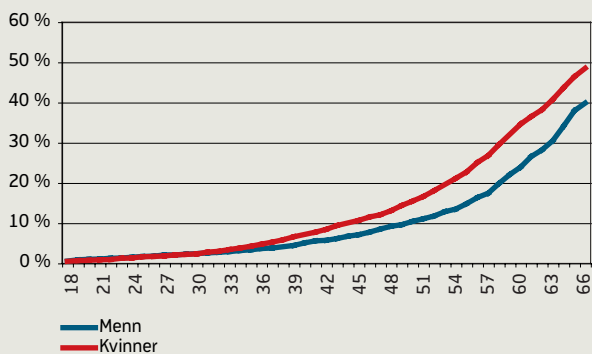
KILDE: NAV OG SSB

Figur 4:
Størrelsen på fødselskohortene



KILDE: SSB

Figur 3:
Uføreandeler fordelt på alder og kjønn



KILDE: NAV OG SSB

(figur 2), ser vi det samme mønsteret. Utviklingen kan altså ikke forklares med befolkningsvekst alene.

På uføreområdet vet vi at risikoen for å bli ufør øker med alder, og vi vet at mønsteret er ulikt mellom kjønnene. Mens ca 35 prosent av den kvinnelige befolkningen er ufør ved fylte 60 år, er andelen ca 49 når de fyller 66 år. Tilsvarende andeler for menn er 24 og 40 prosent. Fordelingen er ulik i ulike aldersgrupper, og dette er illustrert i figur 3.

Vi vet at yrkesbakgrunn (NOU 2007:4) og geografisk tilhørighet er viktig (Hauge og Bragstad 2007). Videre er det slik at mens yrkesmønstre, yrkesdeltagelse og flyttemønstre er faktorer som er vanskelige å fremskrive, er kjønns- og alderssammensetningen for en kohort kjent. Fødselskohortene har variert mye i størrelse, noe som vil kunne påvirke antall uføremottakere siden uføretilbøyeligheten altså øker med alder.

Dette betyr at det blir viktig at fremskrivingene av antall uføre tar hensyn til de faktiske befolknings-

svingningene. For eksempel er det slik at størrelsen på et kull som fyller 67 i løpet av et prognoseår er viktig, siden det nesten entydig definerer avgangen fra uførepensjon til alderspensjon. Særlig i perioden vi nå er inne i, hvor vi opplever store svingninger i alderskullene som passerer 60 år, vil demografiske endringer isolert sett føre til betydelig vekst i antall uføre. I figur 4 er størrelsen på de ulike fødselskullene illustrert. Der ser vi at det på 30-tallet var forholdsvis små fødselskull, mens kullene allerede fra 1941–42 begynte å bli større. Rekordstore kull fikk vi i etterkrigsperioden. Dette er gruppen som vil nå pensjonsalder i folketrygden i 2011–2012.

Når vi benytter befolkningstall og ikke fødselskohorter i våre fremskrivinger, er det fordi vi så langt det er mulig, også ønsker å ta hensyn til inn- og utvandring.

SSB lager befolkningsfremskrivinger, og disse tar opp i seg befolkningens kjønns- og alderssammensetning. Disse fremskrivingene har ulike forutsetninger om fødselsrater og flyttinger mellom Norge og utlandet. I våre modeller benytter vi disse fremskrivingene og NAVs egne registre over stønadsmottakere. Vi bruker to ulike modeller, en statisk og en dynamisk. Det er det totale antallet mottakere av uføreytelser som blir fremskrevet, vi skiller ikke mellom tidsbegrenset uførestønad og varig uførepensjon.

Det er viktig å være oppmerksom på at siden våre modeller bygger på SSBs befolkningsfremskrivinger, blir de også svært følsomme for endringer i befolkningsutviklingen i forhold til det SSB har forutsatt. Vi ser allerede at fremskrivingene fra 2005 avviker en del i forhold til observert utvikling. Nivået på fremskrivingene våre er korrigert i forhold til observert utvikling de siste årene, men det er grunn til å vente at også veksttakten vil endres når nye befolkningsprognoser presenteres i mai.

Befolkningsfremskrivinger

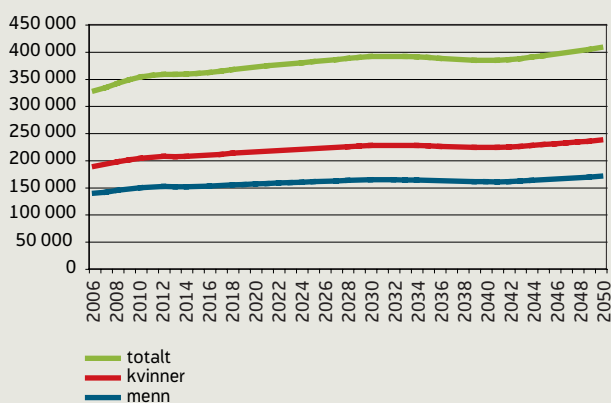
Vi har lagt Statistisk sentralbyrås nasjonale prognoser for befolkningsvekst 2005–2050 til grunn for våre prognoser. SSBs nasjonale og regionale prognoser for befolkningsutvikling bygger på en del forutsetninger om fremtidig fertilitet, levealder, netto innvandring og regional mobilitet. For hver av disse variablene inneholder beregningsmodellene analyser av endringstendenser, slik at resultatet skal bli best mulig, i hvert fall på kort sikt. Det er likevel stor usikkerhet knyttet til utviklingen. SSB har utarbeidet flere alternativer, men vi har lagt alternativet som heter middels nasjonal vekst til grunn. Befolkningsfremskrivningene ble utarbeidet i 2005. Utviklingen de siste to-tre årene viser at innvandringen har blitt langt høyere enn forutsatt, og det er derfor grunn til å vente endringer når SSB legger frem nye fremskrivinger våren 2008.

KONSTANTE UFØREANDELER

Den første av modellene vi benytter, fremskriver på grunnlag av konstante kjønns spesifikke uføreandeler. Den har som forutsetning at andelen uføre av befolkningen i en aldersgruppe er konstant fra år til år. Dvs. at dersom 43 prosent av alle kvinner på 63 år er uføre i 2006 tilsier vår modell at det alltid skal være slik at 43 prosent av de kvinnelige 63-åringene er uføre.

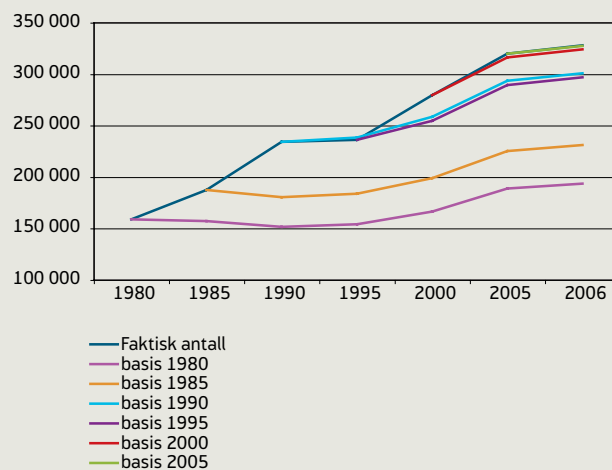
Bruk av denne modellen anslår som vist i figur 5 en økning fra om lag 330 000 mottakere i 2006, til om lag 410 000 mottakere i 2050. Modellen er statisk, bygget opp av få komponenter, og den egner seg også på andre ytelsesområder. Den blir blant annet brukt til å anslå når eldrebølgen treffer hjelpemiddelområdet (Gjerde 2007).

Figur 5:
Forventet antall mottakere, fremskrevet med konstante uføreandeler 2006–2050



KILDE: NAV

Figur 6:
Demografis betydning for utviklingen over tid



KILDE: NAV

Dersom vi tar utgangspunkt i uføreandelen i ulike år, og fremskriver med denne metoden på de faktiske befolkningstallene, kan vi få illustrert hvilke år alderssammensetningen ser ut til å ha betydd mye, og hvilke perioder det ser ut til å ha vært andre årsaker til utviklingen. I figur 6 illustreres hvilke resultat modellen ville ha gitt ved å ta utgangspunkt i uføreandelen fra ulike basisår.

Det denne figuren viser, er for eksempel at dersom du tar utgangspunkt i uføreandelene i 1980, ville antallet uføre ha økt med rundt 35 000 personer til 193 000 individer i 2006, som følge av den demografiske utviklingen. Imidlertid var faktisk antall uføre i 2006 ca 328 000 og utviklingen må derfor også ha andre forklaringer enn endret alderssammensetning. Slike forhold vil for eksempel kunne være endret helsetilstand i befolkningen, utstøtningsmekanismer i arbeidslivet og regelverksendringer. Som vi ser, er kurvene med basis i 2000 og 2005 svært nære den faktiske utviklingen, og av det kan vi trekke konklusjonen at mye av utviklingen de siste årene ser ut til å kunne forklares med befolkningens endrede alderssammensetning.

Utfordringen er at en slik statisk modell ikke tar høyde for at hver enkelt kohort gjennomgår en utvikling. Et eksempel på hvorfor dette kan være problematisk, er at dersom kohorten av kvinner som blir 63 år i 2007 allerede har en uføreandel på 55 prosent, tilsier modellen at andelen skal ned til 43. Det fremstår ikke som sannsynlig

For å møte denne problematikken, har vi derfor valgt å supplere våre prognoseverktøy med det vi kaller en tilgangsentensitetsmodell, der det er sannsynligheten for å bli ufør som er det konstante.

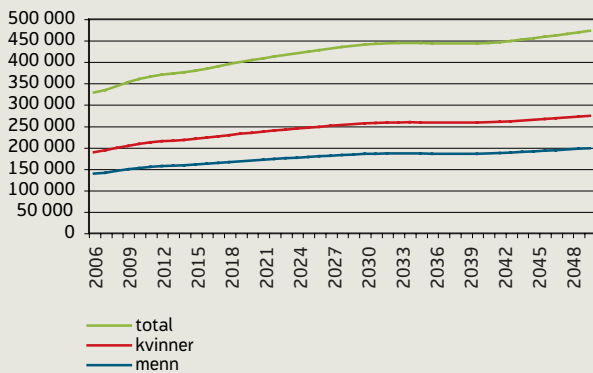
TILGANGSINTENSITET

Denne modellen har som utgangspunkt at når en kohort når en viss alder, så har kohorten allerede en utvikling når det gjelder antall uføre. Vi legger til grunn at det er sannsynligheten for å bli ufør fra et alderstrinn til et annet som er konstant. Denne sannsynligheten er alders- og kjønns-spesifikk, men antas konstant for alle fremtidige kohorter. Det betyr at uføreandelen i en gitt aldersgruppe et gitt år, vil være en funksjon av aldersgruppas konstante sannsynlighet for uførhet og uføreandelen i den spesifikke kohorten. En slik modell innebærer blant annet at vi tar hensyn til at

helsetilstand kan variere mellom kohorter. Bruk av denne modellen anslår en økning fra ca 330 000 mottakere i 2006, til ca 470 000 i 2050 (figur 7).

Denne modellens svakhet er på mange måter det samme som styrken. Resultatene påvirkes sterkt av kohortens utvikling, og blir slik sett mer følsomme for kortsiktige svingninger. Vi har ved tidligere beregninger, for eksempel til Uføreutvalget, benyttet flere års gjennomsnitt for å beregne sannsynlighetene. Vi har imidlertid valgt å bruke kun tre års gjennomsnitt på ratene i resultatene vi presenterer her. Årsaken er at vi er i en periode med store omstillinger i arbeidslivet, endringer i arbeidsstyrkens sammensetning, svært godt arbeidsmarked og stadig flere som står lenger i jobb. Dersom det for eksempel skjer en endring i noen av de overnevnte vil dette påvirke uføreratene. Selv små endringer i sannsynlighetene gir store utslag. I figur 8 viser vi resultatet med en 15 prosent økning/reduksjon i sannsynlighetsratene.

Figur 7:
Forventet antall mottakere, fremskrevet med tilgangintensitetsmodellen



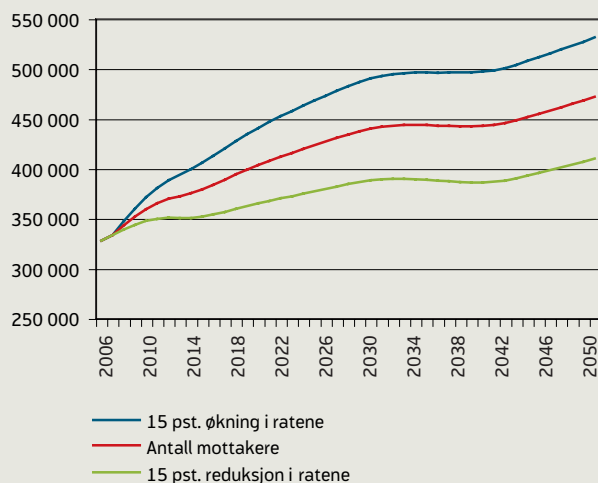
KILDE: NAV

HVORFOR TO SUPPLERENDE MODELLER?

De to modellene gir som vist svært ulike resultat. I 2050 er forskjellen på ca 60 000 individer, men allerede på kort sikt gir de oss ulike resultater, som illustrert i figur 9.

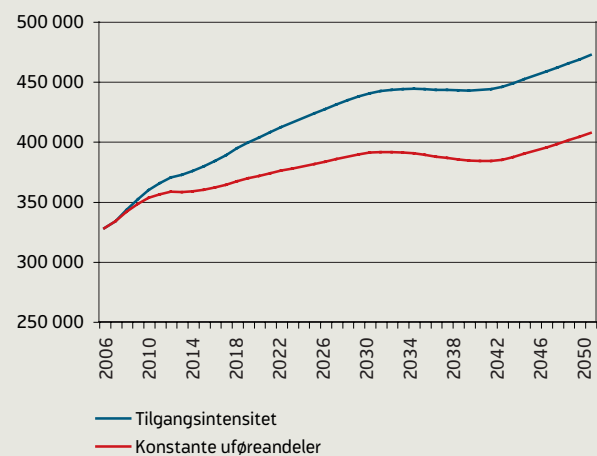
Det er videre slik at fremskrivingen med konstante uføreandeler gir et resultat som ligger over det som gis dersom sannsynlighetene reduseres med 15 prosent. Modellene gir ulike resultater, men de skal også tolkes ulikt. Dersom vi kjenner forutsetningene, og implikasjonene av modellene, kan resultatene fra fremskrivingene

Figur 8:
Modellens følsomhet for endring i sannsynlighetsratene



KILDE: NAV

Figur 9:
Fremskrevet antall mottakere på uføreytelsene, sammenligning av resultatene



KILDE: NAV

brukes som underlag både til budsjettberegninger og til dimensjonering av reformer.

NOEN FORBEHOLD

Fremskrivinger av denne typen lages for mange av ytelsene NAV forvalter, og egner seg godt som grunnlag for budsjettprognoser. Det er imidlertid viktig å understreke at slike fremskrivinger tar utgangspunkt i antallet individer som mottar en uføreytelse, uavhengig av gradering. Det kan være flere av individene som mottar flere ulike trygdeytelser samtidig, så resultatene egner seg dårlig som grunnlag for å estimere hvor mange som står utenfor arbeidslivet. Dersom man ønsker å estimere hvor mange årsverk som har gått tapt, bør man derfor heller støtte seg på metoder slik som den Årethun og Kann (2007) beskriver i sin artikkel «580 000 utenfor arbeidslivet».

ER ALT FORUTBESTEMT?

Det vi her har vist er hvordan virkeligheten kan bli, dersom det eneste som endrer seg er størrelsen på fødselskullene. Disse fremskrivningene viser hva som kan skje hvis utviklingen holder seg slik den har vært, uten hensyn til endringer i regelverk og stønadsordningene. Modellene tar for eksempel ikke opp i seg endringer i oppfølgingsarbeidet knyttet til sykemeldte og attførte. Dersom flere enn tidligere går fra en trygdeytelse og over i jobb, vil også tilstrømningen til uføreytelsene gå ned.

REFERANSER

Gjerde, Sigurd (2007), «Fremtidige behov på hjelpemiddelområdet arbeid og velferd», Arbeid og velferd 2/2007, Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Hauge, Linda og Bragstad, Torunn (2007) «Geografiske variasjoner i uførepensjon», Arbeid og velferd 2/2007, Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Årethun, Torbjørn og Inger Cathrine Kann (2007), «580 000 utenfor arbeidslivet», Arbeid og velferd 4/2007, Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet

NOU 2007:4 «Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre».