
Utviklingstrekk i folketrygden 2010–2030

2021-utgaven

© NAV desember 2021.

EIER

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 354
8601 Mo i Rana

Rapporten er tilgjengelig på
www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav.

ISBN 978-82-551-2524-2

Innhold

// Rapport 5 // 2021

1. Sammendrag	5
2. Innledning	7
2.1 De viktigste endringene fra 2020-rapporten.....	7
3. Overordnede utviklingstrekk	10
3.1 Utviklingen fra 2010 til 2019	12
3.2 Utviklingen fra 2019 til 2030	14
4. Anslag for konsekvenser av koronapandemien	17
4.1 Effekter av koronapandemien for de mest berørte områdene i folketrygden	18
4.2 Effekter av koronapandemien på lang sikt	21
5. Alderspensjon	24
5.1 Nærmere om utviklingen i alderspensjonsutgiftene.....	24
5.2 Utgiftsvirkninger av pensjonsreformen.....	26
5.3 Utgiftsvirkninger av andre politiske tiltak	28
Referanser	30
Vedlegg. Samlet oversikt over regelendringer i folketrygden knyttet til koronapandemien	31

UTVIKLINGSTREKK I FOLKETRYGDEN 2010–2030 2021-UTGAVEN

1. Sammendrag

Rapporten viser utgiftsutviklingen i folketrygden i perioden 2010–2020 og framskrivinger til 2030.

Selv om utgiftsutviklingen blir sterkt påvirket av den demografiske utviklingen, finner vi at også regelendringer har en betydelig effekt. Ved sammenlikning av den historiske og framtidige utviklingen er det periodene 2010–2019 og 2019–2030 som blir benyttet, for å unngå at effekter av koronapandemien gjør det vanskelig å sammenlikne over tid.

Målt i realverdi i 2022-kroner har utgiftene til folketrygden økt med 73 milliarder kroner fra 2010 til 2019, til 518 milliarder kroner. Fra 2019 til 2030 venter vi at utgiftene vil øke med ytterligere 88 milliarder kroner til 606 milliarder kroner. Som andel av fastlands-BNP tilsvarer det en økning fra 15,3 prosent i 2010 til 15,5 prosent i 2019. I 2030 ventes andelen å utgjøre 15,9 prosent. Som følge av koronapandemien økte andelen brått i 2020 til 17,4 prosent, men den ventes allerede i 2022 å ha falt vesentlig, til 16,0 prosent.

Veksten i statsbudsjettets utgifter har vært sterkere enn veksten i folketrygdens utgifter de siste årene. Som andel av statsbudsjettet har derfor folketrygdens utgifter gått ned, fra 36,4 prosent i 2010 til 35,2 prosent i 2019. I 2020 og 2021 gikk andelen ytterligere ned til 34,7 prosent i begge årene. I 2022 ventes andelen å øke igjen til 35,4 prosent.

Økte utgifter til alderspensjon er den viktigste driveren bak utgiftsveksten. Her har utgiftene i realverdi alene økt med 79 milliarder kroner siden 2010, til 254 milliarder kroner i 2019. Fram til 2030 venter vi en ytterligere økning på 54 milliarder kroner. For legemidler og andre helseformål ventes i alt en realvekst på 15 milliarder kroner fra 33 milliarder kroner i 2019 til 48 milliarder kroner i 2030. Det tilsvarer en økning på 46 prosent. 9 milliarder kroner av dette gjelder økte legemiddelutgifter. Veksten på legemiddelområdet skyldes demografisk utvikling og økt forbruk per pasient. Med andre helseformål menes her folketrygdens refusjoner til behandlere (leger, fysioterapeuter, psykologer, tannleger m.fl.), helsestasjoner, private laboratorier og røntgeninstitutt, refusjon for medisinsk forbruksmateriell samt frikortordningene.

Befolkningsvekst og endringer i sammensetningen av befolkningen har bidratt til 72 milliarder kroner av utgiftsveksten fra 2010 til 2019 og ventes isolert sett å bidra til 90 milliarder kroner i merutgifter i 2030. Den sterke effekten framover skyldes særlig aldringen av befolkningen.

Regelendringer har gitt en utgiftsvekst fra 2010 til 2019 på 11 milliarder kroner. De største endringene gjelder alderspensjon, der pensjonsreformen har bidratt til 7 milliarder kroner av veksten og hvor det i tillegg er vedtatt andre endringer som har gitt 3 milliarder kroner i vekst. I 2030 venter vi at regelendringer som allerede er vedtatt vil gi en årlig innsparing på 33 milliarder kroner sammenliknet med 2019. Den største effekten gjelder pensjonsreformen som alene ventes å gi en innsparing på 29 milliarder kroner. Effekten av ulike innstramminger for arbeidsavklaringspenger ventes å gi en innsparing på 3 milliarder kroner, mens etterlattereformen ventes å gi en innsparing på 1,2 milliarder kroner.

Koronapandemien har preget utviklingen i 2020 og 2021. Vi anslår på usikkert grunnlag at pandemien ga 39 milliarder kroner i merutgifter i 2020, hvorav 23 milliarder kroner er effekter av de midlertidige regelendringene. I 2021 ventes merutgiftene som følge av pandemien å bli 28 milliarder kroner, hvorav 16 milliarder kroner er effekter av regelendringer. Usikkerheten om effektene framover er betydelig ettersom det er usikkert hvor lenge pandemien vil vare og hvor store virkningene vil være på arbeidsmarkedet. Usikkerheten er likevel vesentlig mindre nå enn i tidligere faser av pandemien. Erfaringer fra tidligere nedgangskonjunkturer er at økt ledighet ikke bare gir økte utgifter til dagpenger, men også at bruken av de helserelaterte ytelsene kan øke. Samtidig skiller koronakrisen seg fra tidligere nedgangskonjunkturer, og tilbakeslaget denne gangen ser ut til å bli nokså kortvarig. På lengre sikt er det også andre faktorer som gir usikkerhet, blant annet befolkningsutviklingen og hvordan forhold som konjunkturer, helsetilstand og utdanningsnivå vil virke inn.

2. Innledning

Rapporten viser utgiftsutviklingen i folketrygden i perioden 2010–2020 og framskrivinger til 2030. Formålet er å beskrive hvordan veksten i folketrygdens utgifter har påvirket handlingsrommet i statsbudsjettet fram til i dag og hvordan det er anslått å bli påvirket fram mot 2030. Ved sammenlikning av den historiske og den framtidige utviklingen er det periodene 2010–2019 og 2019–2030 som blir benyttet, for å unngå at effekter av koronapandemien innvirker for mye på sammenlikningen over tid.

Rapporten gir grunnlag for å tenke mer langsiktig om politikkkutformingen ut over det enkelte budsjettåret. Enkelte tiltak, for eksempel endringer av satser som påvirker alle mottakere, vil ha en stabil utgiftseffekt allerede i løpet av ett til to år. Andre tiltak av mer strukturell karakter og som eventuelt bare gjelder for nye mottakere, vil gradvis kunne øke i effekt over tid. Disse tiltakene er det særlig viktig å forstå konsekvensene av. Økte utgifter til alderspensjon har vært og vil være den viktigste driveren bak utgiftsveksten på lang sikt. På kort sikt er utviklingen preget av koronapandemien som har gitt store merutgifter i 2020 og 2021 og økt usikkerhet om utviklingen de nærmeste årene.

Selv om utgiftsutviklingen blir sterkt påvirket av den demografiske utviklingen, viser rapporten at politiske tiltak også har en betydelig effekt på utviklingen. Mens tidligere regelverksendringer, herunder de kostnadsdrivende elementene av pensjonsreformen, har bidratt til å forsterke utgiftsveksten fram mot 2019¹, anslås de kostnadsbesparende elementene av pensjonsreformen å bidra til at veksten i utgifter til alderspensjon fram mot 2030 vil bli betydelig lavere enn den ellers ville vært.

Rapporten er skrevet av Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet i samarbeid med Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Finansdepartementet og Helse- og

omsorgsdepartementet. Følgende har bidratt til rapporten: Atle Fremming Bjørnstad, Sigurd Gjerde, Per Øivind Gaardsrud, Sana Hasane, Ingunn Helde, Eirik Lamøy, Ole Christian Lien (redaktør), Terje Melhuus Line, Magne Sortland og Turid Åvitsland.

2.1 De viktigste endringene fra 2020-rapporten

Vi oppgir her de viktigste endringene fra tilsvarende rapport i 2020, NAV (2020), som også omhandlet folketrygdens utgifter i perioden 2010–2030:

- Folketrygdens utgifter i 2030 anslås nå til 606 milliarder 2022-kroner, mot 589 milliarder 2021-kroner i fjorårets rapport. Målt i samme kroneverdi er de nye anslagene rundt 10 milliarder kroner lavere enn i den forrige rapporten. Hovedårsaken er at anslagene for legemidler og alderspensjon er satt ned med henholdsvis 10 og 3 milliarder kroner målt i samme kroneverdi.
- For legemidler ventes det høy vekst framover, men anslått vekst er vesentlig nedjustert fra tidligere prognoser. Det er gjort på bakgrunn av ny kunnskap gjennom en områdegjennomgang fra Vista Analyse og EY (2021), som gjennom analyser av effekter av aldring, demografi for øvrig og nye legemidler gir en mer presis måte å framskrive utgiftene på.
- For alderspensjon skyldes det at forutsetningene om andelen som tar ut alderspensjon før 67 år er satt ned (gir en anslagsreduksjon på 2 milliarder kroner), og at anslagene for gjennomsntlig utbetaling per pensjonist også er satt marginalt ned (trekker ned med 1 milliard kroner). Reglendinger siden fjorårets rapport trekker utgiftene opp med rundt 0,5 milliard kroner.
- Anslagene for uføretrygd og for grunn- og hjelpestønad, hjelpemidler mv. er satt opp med henholdsvis rundt 1 og 1,5 milliarder kroner fra forrige rapport, og det er også noen mindre oppjusteringer på andre områder.
- Folketrygdens utgifter som andel av fastlands-BNP i 2030 anslås nå til å utgjøre 15,9 prosent, mens fjorårets rapport anslo 16,7 prosent. 0,3 prosentpoeng av nedjusteringen skyldes lavere anslag for folketrygdens utgifter, mens 0,5 prosentpoeng skyldes høyere anslag for fastlands-BNP.

¹ Dette gjelder i enda større grad fram mot 2020 og 2021 som følge av regelverksutvidelser som følge av koronapandemien, men dette er utelukkende midlertidige endringer som i seg selv ikke vil gi varige virkninger.

Forutsetninger og metoder for framskrivingene

Omregning til 2022-kroner

Alle utgiftstallene er oppgitt i 2022-kroner, og følgende faktorer er brukt ved omregningen²:

- Sykepenger, dagpenger og foreldrepenger³: Lønnsutviklingen
- Alderspensjon⁴, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, etterlattepensjoner og enslige forsørgere: Utviklingen i folketrygdens grunnbeløp (G) – tilsvarer også som hovedregel lønnsutviklingen.
- Grunn- og hjelpestønad, hjelpemidler, stønad ved gravferd: Utviklingen i konsumprisindeksen (KPI).
- Andre helseformål: Utviklingen i KPI og lønnsutviklingen (vektet henholdsvis 0,3 og 0,7).
- Legemidler: Nullvekst.⁵

I praksis medfører omregningen til faste kroner at utgiftsutviklingen illustrerer vekst i antall mottakere eller i volum og underliggende endringer i utbetalinger per mottaker som ikke skyldes prisregulering av ytelsene⁶. Bruk av ulike indekser for ulike ytelser gjør det riktignok noe krevende å sammenlikne utviklingen for ulike ytelser over tid, og medfører at man ikke direkte kan se hvor mye budsjettmessig handlingsrom den enkelte utgiftsart tar opp.

Framskrivinger til 2030

Utgiftsframskrivingene bygger på anslag fra Beregningsgruppa for folketrygden laget til Statsbudsjettet 2022 (Prop. 1 S (2021–2022) og Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022)). Disse framskrivingene går til 2025, men er i denne rapporten forlenget til 2030.

Framskrivingene bygger på et vidt spekter av modeller og metoder, blant annet tidsserieanalyser, demografiske framskrivinger og mikrosimuleringsmodeller. På kort sikt er det ofte lagt til grunn videreføring av trender de siste månedene eller de siste få årene. Prognosene for de helserelaterte ytelsene bygger på kort sikt på framskrivinger av tidsreier for antall personer som starter å motta, slutter å motta og beveger seg mellom de ulike ytelsene. På lengre sikt bygger framskrivingene på de fleste områdene på hovedalternativet i befolkningsframskrivingene fra Statistisk

sentralbyrå. Det er da oftest lagt til grunn at andelen av befolkningen som mottar de ulike ytelsene vil holde seg konstant framover i hver ettårig aldersgruppe. I tillegg er det tatt hensyn til regelendringer (inkludert foreslåtte endringer i Statsbudsjettet 2022⁷) og andre kjente forhold som vil påvirke utgiftene. Konsekvenser av koronapandemien er inkludert ut fra den kunnskapen vi har nå, og bygger på faktiske konsekvenser for de ulike trygdeytelsene og Folkehelseinstituttets risikovurdering fra juli 2021 (Folkehelseinstituttet 2021).

Dekomponering av utgiftsutviklingen i ulike forklaringsfaktorer

For folketrygden totalt og innen hvert hovedområde er både den faktiske utgiftsutviklingen 2010–2019 og forventet utvikling fram til 2030 dekomponert i tre ulike forklaringsfaktorer som til sammen forklarer utgiftsendringene:

- **Befolkningsendringer:** Angir hvor mye av utgiftsendringen fra 2010 til 2019 og fra 2019 til 2030 som kan forklares av endringer i befolkningen – både befolkningsstørrelse og endret sammensetning.⁸ Dette er basert på beregninger av hva utgiftsendringen ville ha blitt fra 2010 til 2019 gitt at andelen av befolkningen i hver ettårig aldersgruppe som mottar hver enkelt ytelse hadde vært den samme som i 2019, og gitt at også gjennomsnittlig utbetaling per mottaker i faste priser hadde vært som i 2019.⁹ Tilsvarende er det beregnet hva utgiftsendringen vil bli til 2030, også gitt at samme andel av hver aldersgruppe mottar ytelsen som i 2019 og gitt samme utbetaling per mottaker som i 2019. Disse effektene er for folketrygden samlet illustrert i figur 2. For enkelte av ytelsene er det brukt noe forenklet metodikk for å anslå konsekvensene av befolkningsendringer.

Mange ytelser, særlig de som er knyttet til aldersgrenser, vil følge den demografiske utviklingen nokså tett. Andre ytelser knyttet til helsetilstand vil mer indirekte være knyttet til alderssammensetningen. Lengre levealder vil trolig innebære bedre helse, som kan innebære

² Ved beregning av folketrygdens utgifter som andel av statsbudsjettet og BNP (figur 5) er det likevel benyttet nominelle tall.

³ Unntatt engangsstønad som er omregnet med utviklingen i konsumprisindeksen.

⁴ For alderspensjon avviker dette noe fra metoden som benyttes i statsbudsjettet for 2022, blant annet ved beregning av realvekst og flerårige budsjettkonsekvenser, der alderspensjonsutgiftene omregnes med veksten i G hensyntatt reglene for regulering av pensjoner under utbetaling.

⁵ Det er lagt til grunn at den observerte prisstigningen gjenspeiler en kvalitetsforbedring, slik at de nominelle tallene gir et dekkende uttrykk for realveksten.

⁶ For alderspensjon vil likevel reguleringen av pensjoner under utbetaling bidra til å trekke ned utgiftsveksten i faste kroner.

⁷ Prop. 1 S (2021–2022) og Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022). Endringer i forbindelse med budsjettavtalen med SV 29.11.2021 inngår derimot ikke.

⁸ For sykepenger er det her i stedet for befolkningsendringer sett på konsekvenser av faktiske og forventede sysselsettingsendringer, ettersom det som hovedregel er en forutsetning å være sysselsatt for å ha rett til sykepenger.

⁹ Årsaken til at 2019 er benyttet som basisår i stedet for 2020, er at utviklingen i 2020 på mange områder har vært svært uvanlig som følge av koronapandemien.

en redusert vekst i utgiftene til blant annet arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Slike forhold er vanskelig å anslå effekten av. Dette inngår derfor ikke i beregnet effekt av befolkningsendringer, men vil i stedet medregnes under «andre endringer» omtalt under.

- **Regelendringer:** Angir hvor mye av utgiftsendringen fra 2010 til 2019 og fra 2019 til 2030 som kan forklares av regelendringer¹⁰. Effektene framover i tid gjelder effekter av allerede vedtatte regelendringer og forslag i Statsbudsjettet 2022.
- **Andre endringer:** Angir hvor mye av utgiftsendringen fra 2010 til 2019 og fra 2019 til 2030 som verken kan forklares av befolkningsendringer eller regelendringer.

.....

¹⁰ Det er kun regelendringer innført i 2010 og senere som er hensyntatt. For alderspensjon vil regelendringer innført før dette kunne ha effekter også etter 2010, for eksempel innføring av omsorgsopptjening i 1992 og innføring av selve folketrygden i 1967. Det er ikke beregnet effekter av slike eldre endringer, og effektene av disse vil da heller inngå under andre endringer.

Denne faktoren vil fange opp endringer i tilbøyeligheten til å motta ytelser eller i utbetalingene per mottaker i faste priser. Dette kan skyldes ulike forhold. Endring i tilbøyeligheten til å motta de ulike ytelsene kan for eksempel skyldes adferdsendringer, konjunktursvingninger, omstillinger på arbeidsmarkedet eller at det har skjedd andre endringer i befolkningen enn alderssammensetningen (for eksempel endret utdanningsnivå, endret helse eller endringer i andelen innvandrere). Endringer i utbetalingene per mottaker kan eksempelvis skyldes endringer i hvor hyppig ulike inntektsgrupper i befolkningen mottar de ulike ytelsene eller endringer i sysselsettingen (som for eksempel påvirker pensjonsopptjeningen for alderspensjon).

Usikkerhet i framskrivingene

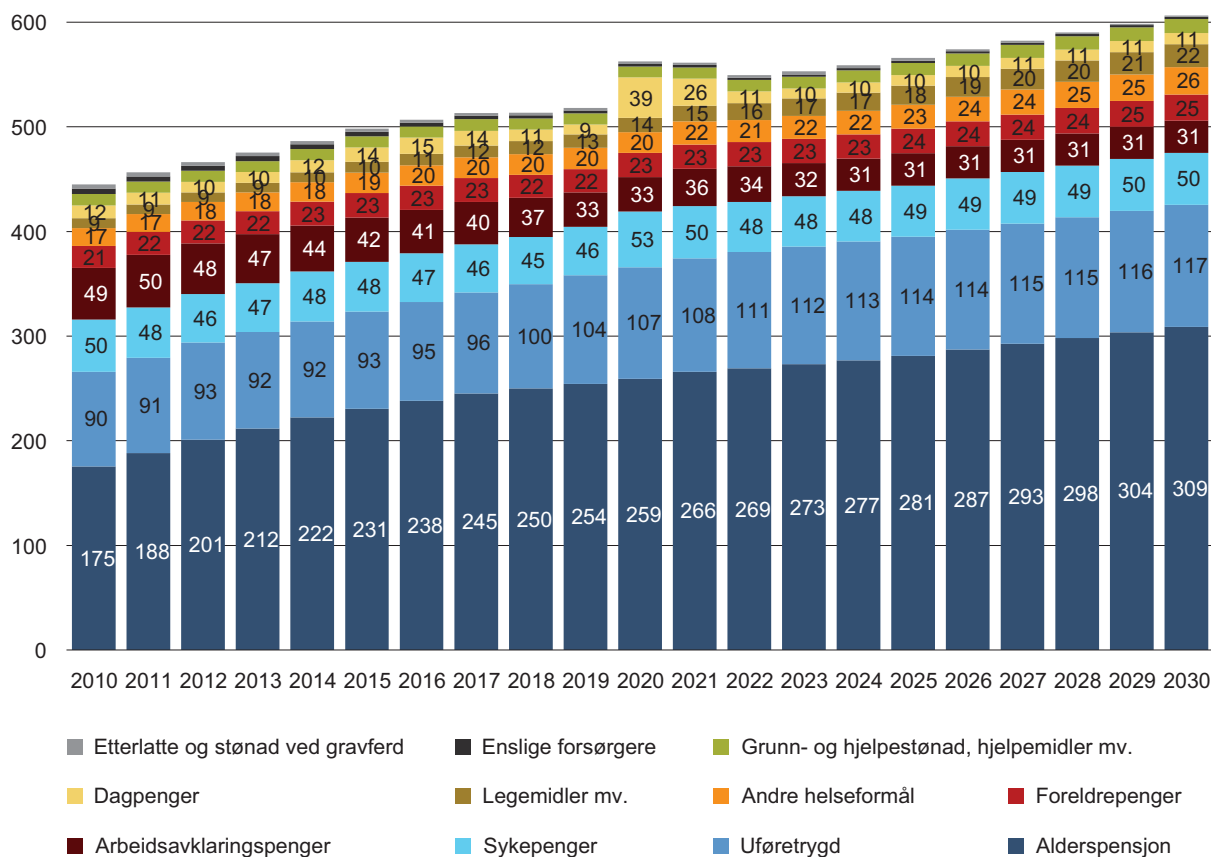
Framskrivingene er preget av stor usikkerhet. Befolkningsendringer er den viktigste faktoren som er tatt hensyn til i de langsiktige framskrivingene, og vi ser av utviklingen i perioden 2010–2019 at den faktiske utgiftsutviklingen på enkeltområder kan avvike vesentlig fra hva befolkningsendringene tilsier isolert sett. Konjunkturrendringer eller vesentlige adferdsendringer i befolkningen kan derfor gi store avvik. Befolkningsutviklingen er også usikker, særlig når det gjelder fødselstall og innvandring, mens den er mer

forutsigbar når det gjelder utviklingen i antall eldre. Konsekvensene av befolkningsusikkerhet varierer derfor mellom de ulike ytelsene.

I tillegg er det betydelig usikkerhet omkring framtidige effekter av større regelendringer. Det gjelder blant annet endringer i reglene for arbeidsavklaringspenger i 2018, som ventes å gi effekter fram mot 2024. Effektene av pensjonsreformen er også noe usikre, særlig når det gjelder hvordan tilpasningen til fleksibel uttaksalder for alderspensjon vil utvikle seg.

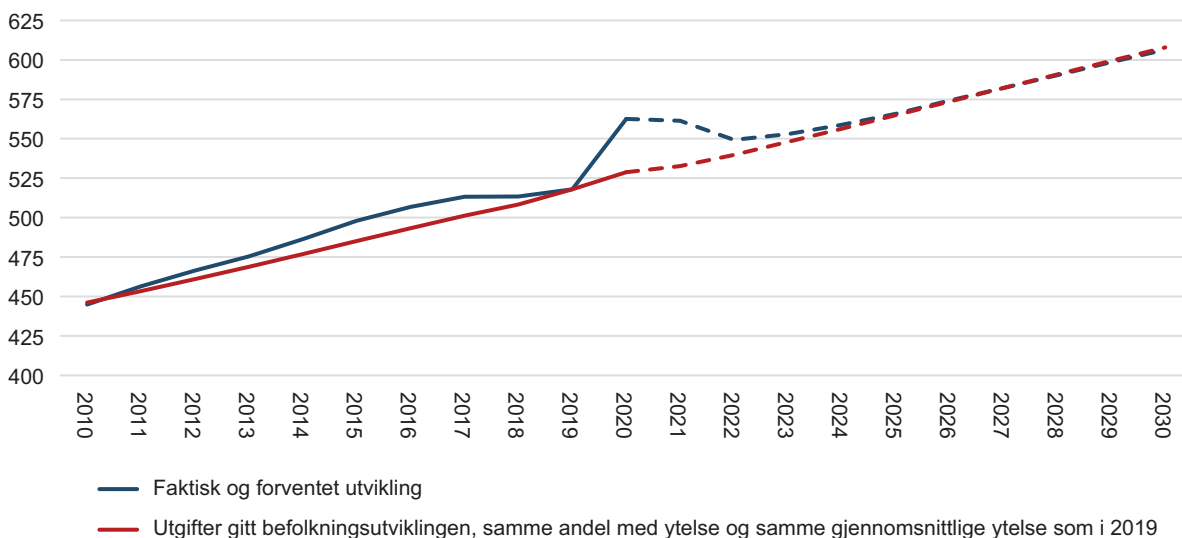
3. Overordnede utviklingstrekk

Figur 1. Utviklingen i folketrygdens utgifter, etter stønadstype. Faktisk utvikling 2010–2020, prognose 2021–2030. Realverdi i milliarder 2022-kroner



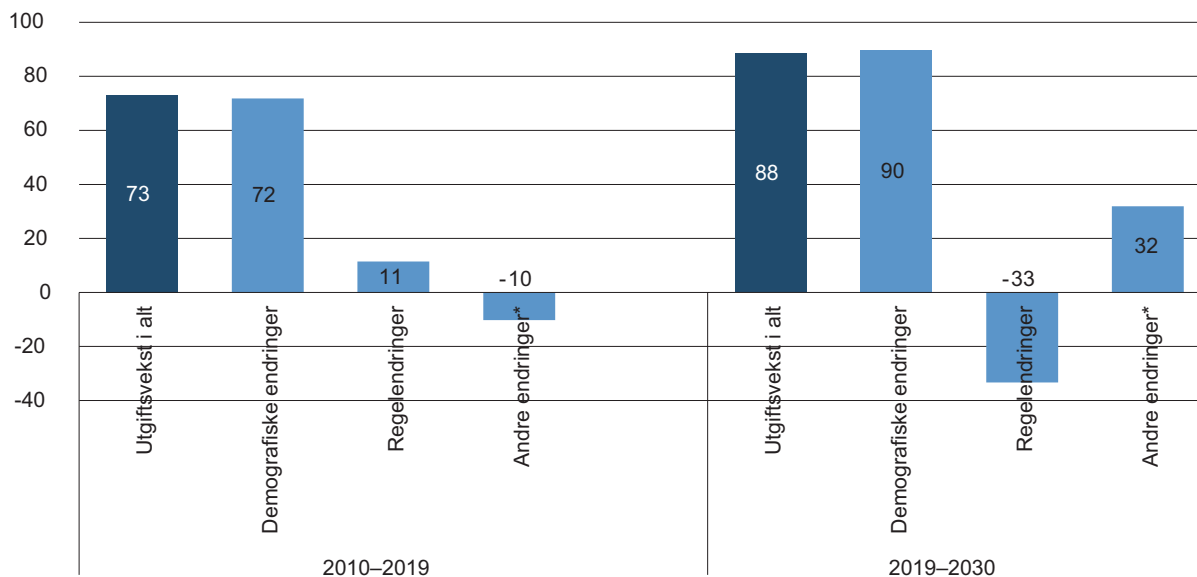
Kilde: NAV, Helsedirektoratet.

Figur 2. Faktisk og forventet utvikling i folketrygdens utgifter og betydningen av befolkningsendringer. Realverdi i milliarder 2022-kroner



Kilde: NAV, Helsedirektoratet

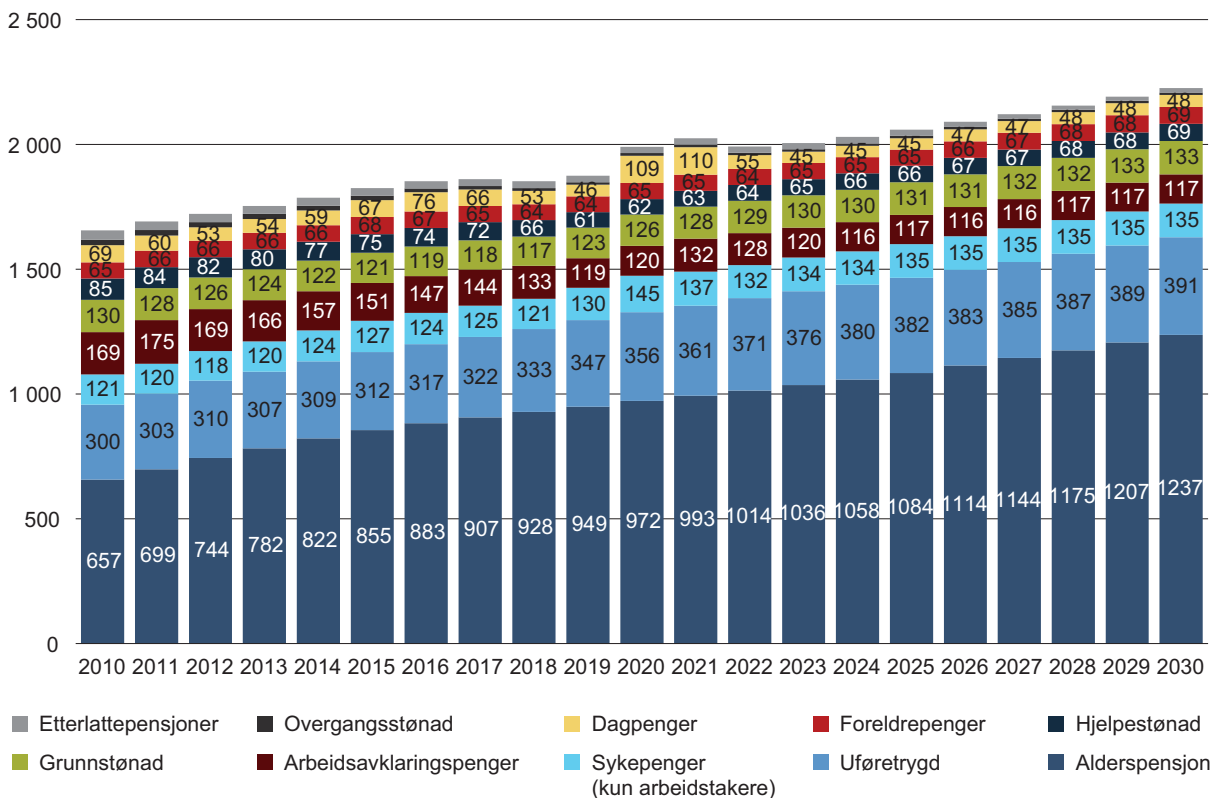
Figur 3. Dekomponering av faktisk utgiftsending i folketrygden 2010–2019 og prognose for utgiftsending 2019–2030, etter forklaringsfaktorer. Realvekst i milliarder 2022-kroner



* Utgiftsvekst som verken kan forklares av demografi eller regelendringer.

Kilde: NAV, HelseDirektoratet.

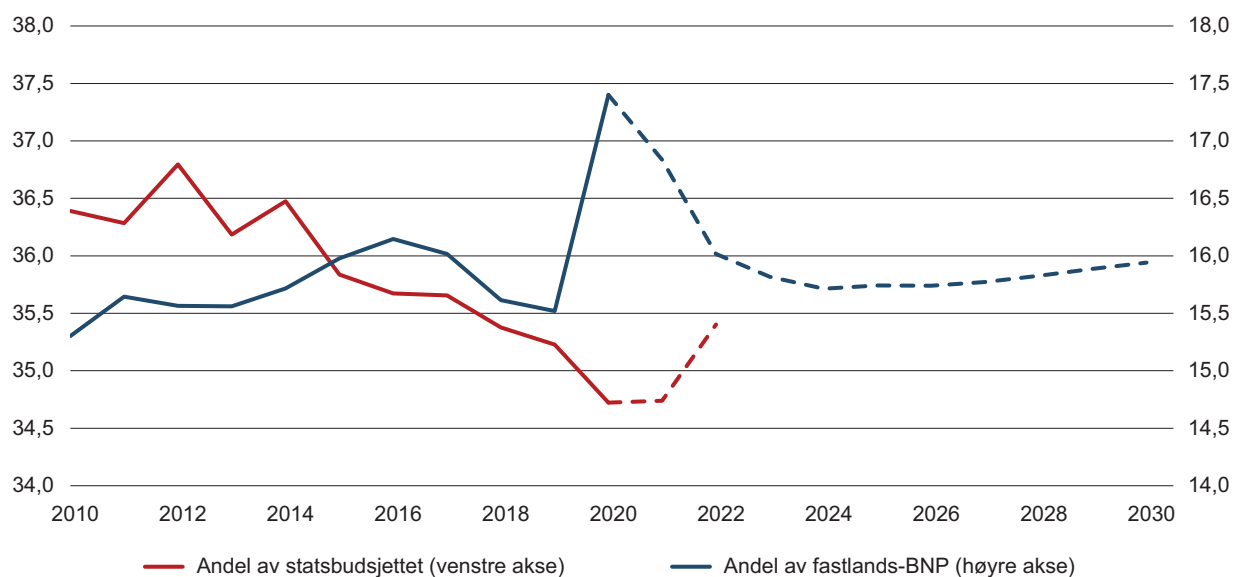
Figur 4. Antall mottakere av de største ytelsene (ikke korrigert for at en person kan motta flere ytelser samtidig). Faktisk utvikling 2010–2020, prognose 2021–2030. Gjennomsnittstall for året i 1 000



* Antallet omfatter kun arbeidstakere med sykepenger

Kilde: NAV.

Figur 5. Utviklingen i folketrygdens utgifter, som andel av statsbudsjettet og fastlands-BNP. Prosent



Kilde: NAV, Helsedirektoratet og Finansdepartementet.

3.1 Utviklingen fra 2010 til 2019

Utgiftene til folketrygden i faste kroner har økt fra 445 milliarder kroner i 2010 til 518 milliarder kroner i 2019 (tall i 2022-kroner, figur 1). Det er en økning på 73 milliarder kroner eller 16 prosent.

Av enkeltordninger er det alderspensjon som har økt mest. Her har utgiftene alene økt med 79 milliarder kroner til 254 milliarder kroner i 2019 (i 2022-kroner). Veksten i alderspensjonsutgiftene forklares av sterk befolkningsvekst i eldre aldersgrupper, merutgifter som følge av at pensjonsreformen har gitt adgang til uttak av alderspensjon fra 62 år, samt sterkt økende pensjonsopptjening blant nye pensjonister. Andre regelendringer for alderspensjon har også bidratt til utgiftsvekst (økt grunnpensjon til gifte/samboende pensjonister, samt flere økninger av minste pensjonsnivå).

De øvrige ordningene i folketrygden har hatt en realnedgang på 6 milliarder kroner fra 2010 til 2019 selv om den demografiske utviklingen isolert sett har bidratt til en realvekst på 18 milliarder kroner. Det viser at bruken av mange av ordningene har gått ned i denne perioden.

Utgiftene til de helserelaterte ytelsene (sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd) har gått ned fra 190 milliarder kroner i 2010 til 183 milliarder kroner i 2019. Det er en nedgang på 7 milliarder kroner, til tross for at den demografiske utviklingen tilsier en vekst på 15 milliarder kroner og regelverksendringer i sum har hatt liten effekt i denne perioden. Årsaken er at andelen av befolkningen 18–66 år som mottar helserelaterte ytelser gikk ned hvert år fra 2010 til 2019. Nedgangen gjelder sykepenger og arbeidsavklaringspenger, mens det for uføretrygd har vært en økning. Nedgangen antas blant annet å skyldes bedre folkehelse, høyere utdanningsnivå og økt satsing på aktivitetskrav (NAV 2021a). Økningen for uføretrygd henger sammen med innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010 som i de neste årene gradvis medførte at mange gikk raskere over til uføretrygd. Regelverksendringene for arbeidsavklaringspenger i 2018 har forsterket dette, men har også bidratt til at flere har gått fra arbeidsavklaringspenger til sosialhjelp (NAV 2021b).

Særlig stor økning finner vi for legemidler og andre helseformål, som samlet har økt fra 26 milliarder kroner i 2010 til 33 milliarder kroner i 2019. Økte utgifter til legemidler står for halvparten av økningen, med en

økning på 3,4 milliarder. Med andre helseformål menes her folketrygdens refusjoner til behandlere (leger, fysioterapeuter, psykologer, tannleger m.fl.), private laboratorier og røntgeninstitutter, refusjon for medisinsk forbruksmateriell, samt frikortordningen. Økningene på området skyldes flere forhold, blant annet økte utgifter knyttet til frikortordningen, økte refusjonsutgifter for tannbehandling og økt forbruk av legemidler. Trinnprisordningen for generiske legemidler, avvikling av diagnoselisten for fysioterapi og de siste årenes innstramminger på tannhelseområdet har bidratt til å dempe utgiftsøkningene. I løpet av perioden har flere legemidler blitt overført til de regionale helseforetakene. Helsedirektoratet anslår at det har gitt en innsparing for folketrygden på 1,6 milliarder kroner. Siden det korrigeres for oppgaveoverføringer, blir ikke realveksten i folketrygdens utgifter til legemidler direkte påvirket av dette.

Av den samlede utgiftsøkningen for folketrygden fra 2010 til 2019 på 73 milliarder kroner, anslår vi på usikkert grunnlag at befolkningsendringer har bidratt til 72 milliarder kroner av økningen, mens større regelendringer som kan tallfestes har bidratt til 11 milliarder kroner i utgiftsøkning. Andre forhold kan dermed anslås til å ha bidratt til en realnedgang på 10 milliarder kroner fra 2010 til 2019. Bak dette tallet skjuler det seg svært ulik utvikling på ulike områder – blant annet at høyere pensjonsopptjening har gitt sterk vekst i alderspensjonsutgiftene, at det også har vært sterk vekst innen legemidler og andre helseformål, men at bruken av de helserelaterte ytelsene har gått betydelig ned.

Utviklingen har også variert over tid. Fra 2010 til 2016 økte folketrygdens utgifter klart mer enn hva befolkningsendringene bidro med, mens det fra 2016 til 2019 var motsatt. Hovedgrunnen er at pensjonsreformen ga store og gradvis økende merutgifter i perioden 2011–2015, mens innsparingselementene i reformen gradvis har redusert merutgiftene i årene deretter (se kapittel 5).

De største effektene av regelendringer fordeler seg slik, der anslått effekt på utgiftsøkningen fra 2010 til 2019 er oppgitt for hvert område:

- Alderspensjon: +10,6 milliarder kroner. Her gjelder 7,1 milliarder kroner pensjonsreformen, mens

3,5 milliarder kroner gjelder andre endringer, hovedsakelig økt grunnpensjon til gifte og samboende og flere økninger i minste pensjonsnivå.

- Foreldrepenger: +1,9 milliarder kroner. Dette gjelder hovedsakelig at stønadperioden har blitt forlenget i flere omganger med til sammen 5 uker.
- Uføretrygd: +1,6 milliarder kroner. Dette gjelder hovedsakelig konsekvenser av regelendringer for arbeidsavklaringspenger (som gir raskere overgang til uføretrygd) og økt grunnpensjon til gifte og samboende. Uførereformen fra 2015 antas å ikke ha hatt vesentlig utgiftsvirkning for folketrygden i perioden, når vi har korrigert for at endringen i skattereglene for uføretrygd og de tilsvarende endringene i beregningsregler ga tilnærmet uendret uføretrygd etter skatt.
- Arbeidsavklaringspenger: -1,5 milliarder kroner. Dette gjelder hovedsakelig innstramminger fra 2018 i vilkårene for unntak fra maksimal varighetsperiode. Effektene av denne regelverksendringen er svært usikre og er kun basert på enkle regneeksempler.
- Dagpenger: -0,9 milliarder kroner. Dette gjelder hovedsakelig avvikling av ferietillegget.
- Sykepenger mv.: +0,5 milliarder kroner. Dette gjelder økt kompensasjonsgrad for sykepenger til selvstendig næringsdrivende, samt pleiepenge-reformen.
- Stønad til enslig mor eller far: -0,5 milliarder kroner. Dette gjelder særlig ulike innstramminger i overgangsstønad.

Statsbudsjettet har også vokst betydelig, og folketrygdens utgifter som andel av statsbudsjettet har derfor gått svakt ned fra 36,4 prosent i 2010 til 35,2 prosent i 2019 (figur 5). Som andel av bruttonasjonalprodukt for fastlands-Norge (fastlands-BNP) har folketrygdutgiftene derimot økt fra 15,3 prosent i 2010 til 15,5 prosent i 2019. Andelen har svingt noe over tid, hovedsakelig i takt med konjunktorene.

Utgiftsutviklingen for de største trygdeytelsene følger i stor grad utviklingen i antall mottakere (figur 4). Samlet var det rundt 1,9 millioner mottakere av de største trygdeytelsene i 2019 (gjennomsnittstall for året, der kun ytelsene som inngår i figur 4 er medregnet). Det er en økning fra 1,7 millioner i 2010.

Økningen gjelder i sin helhet alderspensjon, der antall mottakere har økt med rundt 290 000 fra 2010 til 2019. Blant de øvrige ytelsene sett under ett har antall mottakere gått ned med rundt 70 000 personer fra 2010 til 2019.

3.2 Utviklingen fra 2019 til 2030

På kort sikt har utgiftsutviklingen vært preget av koronapandemien (se kapittel 4). Det gjelder særlig i 2020 og 2021, men med ettervirkninger også etter dette for dagpenger og de helserelevante trygdeytelsene. I 2030 ventes det ikke lenger vesentlige ettervirkninger av pandemien, men det er på usikkert grunnlag lagt til grunn at utgiftene til de helserelevante ytelsene vil ligge på et litt høyere nivå enn forventet før pandemien.

Fram mot 2030 venter vi at utgiftene til folketrygden, gitt videreføring av dagens regelverk og forslag i Statsbudsjettet 2022, vil øke fra 518 milliarder kroner i 2019 til 606 milliarder kroner i 2030 (tall i 2022-kroner). Det er en økning på 88 milliarder kroner, eller 17 prosent. Økningen er 2 milliarder kroner lavere enn hva den demografiske utviklingen tilsier. Det er her noen områder som øker langt mindre enn demografien tilsier, mens andre øker langt mer. Pensjonsreformen bidrar til å redusere utgiftsveksten til alderspensjon vesentlig (se kapittel 5), og alderspensjonsutgiftene ventes derfor å øke med rundt 21 milliarder kroner mindre enn hva demografiutviklingen alene tilsier. Utgifter til legemidler og andre helseformål ventes derimot å øke med henholdsvis 8,4 og 4,8 milliarder kroner mer enn hva demografiutviklingen tilsier. For de helserelevante ytelsene i alt venter vi en vekst på 3,4 milliarder kroner utover hva demografisk vekst tilsier.

Vi anslår at koronapandemien har bidratt til en realvekst på 39 milliarder kroner i 2020 (se kapittel 4.1). Dagpenger utgjør 31 milliarder kroner av dette, mens resten gjelder sykepenger, arbeidsavklaringspenger og omsorgspenger. Pandemieffektene ventes på de fleste områder i stor grad å falle bort i løpet av 2022–2023. Det medfører at årlig realvekst ble 8,6 prosent i 2020, og at det ventes negativ realvekst i 2021 og 2022. Veksten ventes deretter å øke gradvis fram mot 2026, til 1,5 prosent. Utfasing av midlertidige tiltak i forbindelse med koronapandemien og innfasing av

andre innstrammende tiltak innført i perioden 2018–2020 bidrar til å dempe utgiftsveksten i perioden fram mot 2025. I perioden 2025–2030 ventes nokså stabil vekst på mellom 1,2 og 1,5 prosent per år. Omleggingen av AFP i offentlig sektor fra 2025 vil medføre at flere tar ut alderspensjonen tidlig (se nærmere omtale i kapittel 5) og vil trekke opp veksten noe i denne perioden.

Alderspensjon ventes å stå for den største økningen fram til 2030, med en økning på 54 milliarder kroner. Legemidler og andre helseformål ventes i alt å øke med 15 milliarder kroner, som tilsvarer en økning på 46 prosent. 9 milliarder kroner av denne økningen gjelder økte legemiddelutgifter. Denne veksten skyldes demografisk utvikling, økt forbruk per pasient og nye legemidler.

For de helserelevante trygdeytelsene (sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd) venter vi samlet en økning på 14 milliarder kroner, som er en økning på 8 prosent. Det er en noe kraftigere økning enn den direkte effekten av befolkningsendringer (som tilsier en økning på 11 milliarder kroner). Avviklingen av folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger, samt utvidelsen av botidskravet til 5 år for ordninger som har dette, trekker ned utgiftsveksten framover. Langtidsvirkninger av pandemien, der det legges til grunn at den økte veksten i 2020 og 2021 ikke vil bli fullt ut hentet inn igjen, medfører at vi likevel havner på et nivå i 2030 som ligger litt over hva demografiutviklingen tilsier (3,4 milliarder kroner høyere). Det skyldes at det er forutsatt at den høye tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger i 2020 og 2021 vil resultere i flere mottakere av uføretrygd, noe som vil gi varig effekt.

Det legges også til grunn at sykefraværet stabiliserer seg på et marginalt høyere nivå enn før pandemien (knappt 1 prosent høyere enn i 2019). Dette må blant annet ses i sammenheng med at 2019 var et år der både sykefraværet og andelen av befolkningen som mottok helserelevante ytelser var på et nokså lavt nivå historisk sett etter å ha gått ned hvert år etter 2010.

Forutsetningene for utgiftene til sykepenger i 2030 tilsvarer et nivå for sykefraværet som ligger litt under 2017 og litt over 2018 og 2019.

Vi kan på usikkert grunnlag dekomponere den samlede utgiftsveksten i folketrygden fra 2019 til 2030 (i alt 88 milliarder kroner) slik:

- Befolkningsendringer anslås å bidra til 90 milliarder kroner i merutgifter (se kapittel 2 for hvordan dette er beregnet).
- Regelendringer anslås til å gi en utgiftsvirkning i 2030 på -33 milliarder kroner. De viktigste effektene er følgende:
 - Pensjonsreformen anslås å gi en utgiftsvirkning i 2030 (sammenliknet med effektene i 2019) på -29 milliarder kroner. I tillegg vil andre regelendringer for alderspensjon gi en utgiftsvirkning på -1,6 milliarder kroner (inkluderer ikke etterlattereformen og utvikling av særskilte bestemmelser for flyktninger som inngår under, men gjelder blant annet at effektene av økt grunnpensjon og økt minste pensjonsnivå i gammel alderspensjon vil avta over tid).
 - Avviklingen av folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger og utvidelse av botidskrav anslås til å gi en effekt i 2030 på -2,4 milliarder kroner. Dette gjelder de fleste trygdeytelsene.
 - Etterlattereformen anslås å gi en utgiftsvirkning i 2030 på -1,2 milliarder kroner. Dette gjelder alderspensjon, etterlattepensjon og uføretrygd.
 - Reduksjon i minsteytelse for mottakere av arbeidsavklaringspenger under 25 år og utviklingen av ung ufør-tillegget for mottakere av arbeidsavklaringspenger gir en effekt i 2030 på -0,8 milliarder kroner.
 - Regelendringene for arbeidsavklaringspenger i 2018 (reduerte varighetsgrenser, strengere vilkår for unntak m.m.) ventes å medføre innsparinger for arbeidsavklaringspenger og merutgifter til uføretrygd. Erfaringene så langt tyder på at endringene samlet sett har gitt en viss innsparing. Nettoeffektene for folketrygden på lang sikt er svært usikre. I framskivingene legges det til grunn at regelverksendringene samlet sett vil gi en innsparing for folketrygden, men dette er kun basert på usikre regneeksempler. Effektene i 2030 (sammenliknet med virkingene inntruffet til og med 2019) anslås til -2,0 milliarder kroner for arbeidsavklaringspenger og +1,5 milliarder kroner for uføretrygd.
- Forslag i statsbudsjettet for 2022 anslås å gi en utgiftsvirkning i 2030 på -0,2 milliarder kroner. Dette gjelder blant annet økning av nivået på nytt egenandelstak som ventes å gi en utgiftsvirkning på -0,6 milliarder kroner, og innføring av nye avkortingsregler for uføretrygd som gir en virkning på -0,3 milliarder kroner. Endringer for arbeidsavklaringspenger og alderspensjon trekker i motsatt retning med +0,2 milliarder kroner for hver av disse ytelsene.
- Andre endringer anslås å gi en utgiftsvirkning i 2030 på 32 milliarder kroner. Dette gjelder utgiftsendringer som verken kan forklares av befolkningsendringer eller regelendringer, og som skyldes enten økt tilbøyelighet til å motta ulike ytelser eller økning i utbetalingene per mottaker (i faste kroner).
 - For alderspensjon bidrar denne komponenten til en utgiftsvekst fra 2019 til 2030 på rundt 10 milliarder kroner, og skyldes særlig effekten av økt pensjonsopptjening for nye alderspensjonister.
 - Utgiftene til legemidler og andre helseformål ventes å øke langt kraftigere enn befolkningsendringer og regelendringer tilsier, henholdsvis 8,4 og 4,4 milliarder kroner mer. For legemidler skyldes økningen særlig vridning mot nye og dyrere legemidler på enkelte behandlingsområder og økt forbruk per pasient. Det er også en liten effekt av aldrende befolkning. For andre helseformål er det en betydelig effekt av økt volum som følge av blant annet flere behandlere og økt etterspørsel.
 - De helserelaterte trygdeytelsene ventes å øke med 5,6 milliarder kroner mer enn befolkningsvekst, sysselsettingsvekst og anslåtte regelverkseffekter tilsier. Forklaringene er blant annet at det er lagt til grunn at den økte tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger i 2020 og 2021 ventes å føre til en varig økning i antallet på uføretrygd, se nærmere diskusjon under kapittel 4.2. At sykefraværet ventes å stabilisere seg på et litt høyere nivå enn i 2019 ventes også å bidra med rundt 0,5 milliarder kroner av denne effekten.

- Foreldrepenger og dagpenger ventes begge å øke med 1,1 milliarder kroner mer enn hva befolkningsvekst, sysselsettingsvekst og regelendringer tilsier. For foreldrepenger har dette sammenheng med at en høyere andel foreldre har fått rett til foreldrepenger i stedet for engangsstønad, mens det for dagpenger skyldes at det i 2030 er lagt til grunn et antatt langsiktig likevektsnivå for arbeidsledighet som er noe høyere enn i 2019.

Som andel av fastlands-BNP venter vi at folketrygdens utgifter vil øke fra 15,5 prosent i 2019 til 15,9 prosent i 2030. Om andelen av fastlands-BNP hadde økt til dette nivået allerede i 2019, ville det tilsvart merutgifter i 2019 på 13 milliarder kroner.

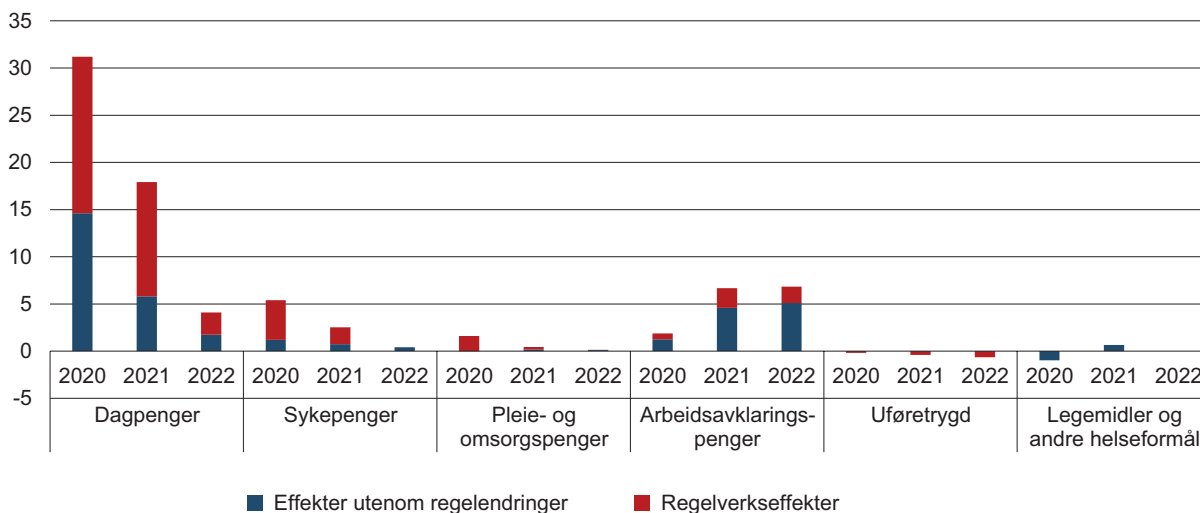
Det er stor usikkerhet i utgiftsanslagene på lang sikt, som følge av usikkerhet om befolkningsutviklingen

og om tilbøyeligheten til å bruke de ulike ordningene. Forskjellen mellom samlet folketall i Norge ifølge lav- og høyalternativet i befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå (SSB) er 3 prosent i 2030, men de ulike alternativene peker også mot vesentlige forskjeller i befolkningssammensetningen.

For folketrygden samlet er usikkerheten fram mot 2030 trolig størst når det gjelder endringer i tilbøyeligheten til å bruke de ulike ordningene. Selv om det som hovedregel legges til grunn uendret tilbøyelighet framover, kan forventet bedre helse i befolkningen medføre redusert bruk av de helserelaterte ytelsene. Det er også usikkerhet knyttet til om pandemien har negativ langsiktig effekt på bruken av helserelaterte ytelser, og om hvordan nødvendige omstillinger på arbeidsmarkedet kan påvirke behovet for dagpenger og helserelaterte ytelser.

4. Anslag for konsekvenser av koronapandemien

Figur 6. Anslåtte effekter av koronapandemien på de mest berørte områdene i folketrygden. Milliarder løpende kroner



Kilde: NAV, Helsedirektoratet.

Figur 6 viser anslag for hvordan pandemien kan ha påvirket utgiftene i folketrygden. De øverste delene av søylene viser anslag for de direkte effektene av de midlertidige regelendringene innført i 2020 og 2021, mens de nederste delene av søylene viser anslag for effekter som ville ha kommet som følge av pandemien også uten regelendringene (som for eksempel effekter av økt ledighet, økt sykefravær samt økning i mottakere av arbeidsavklaringspenger innenfor ordinære varighetsgrenser). Koronaeffektene er anslått basert på en grov tilnærming der det er lagt til grunn at utgiftsutviklingen i perioden 2020–2022 uten pandemien ville blitt som anslått i januar 2020, som er de siste prognosene laget før pandemien.

Ved sammenlikning av prognosene med og uten pandemi-effekter har vi skilt ut det vi antar skyldes korona-regelverkseffekter, og der vi antar at resterende avvik mellom prognosene tilsvarer effekter av pandemien utenom regelendringer. Tallene er svært usikre, særlig for 2022, ettersom det ikke er mulig å etterprøve hvordan utviklingen ville ha blitt uten pandemien. Det gjelder særlig for arbeidsavklaringspenger der effekter av regelendringene i 2018 har vært krevende å forutse. Anslagene må derfor ses på som regneeksempler.

Basert på disse usikre anslagene finner vi at pandemien totalt medførte 39 milliarder kroner i merutgifter i 2020 og vil medføre 28 milliarder kroner i merutgifter i 2021. Vi antar at om lag 60 prosent av merutgiftene i 2020, 23 milliarder kroner, kan forklares av regelendringene. Resterende økning antar vi skyldes økt arbeidsledighet, økt sykefravær, økt behov for omsorgspenger og forsinkede avklaringer for mottakere av arbeidsavklaringspenger, samt økning i antall nye personer med arbeidsavklaringspenger.

Av merutgiftene i 2021 antar vi at 16 milliarder kroner skyldes regelendringer, og det er også nesten 60 prosent av de samlede merutgiftene. Det skyldes at de fleste midlertidige regelendringene har blitt videreført i hele eller mesteparten av 2021. For arbeidsavklaringspenger vil forlengelser av stønadperiodene gi effekter i flere år framover, trolig til rundt 2026. Det får også konsekvenser for uføretrygd.

I 2022 anslås pandemien til å medføre 13 milliarder kroner i merutgifter, hvorav 4 milliarder kroner som følge av regelverkseffekter. Effektene gjelder i hovedsak dagpenger og arbeidsavklaringspenger. Som nevnt i innledningen, er dette svært usikre tall etter-

som det bygger på antakelser om hvordan utviklingen ville ha blitt i fravær av pandemien.

De midlertidige regelendringene innført i forbindelse med koronapandemien gjelder noen titalls større og mindre endringer med ulike innførings- og avviklingstidspunkter. Se vedlegget til slutt i rapporten for en detaljert oversikt.

Kort oppsummert har de viktigste endringene for dagpenger vært utvidet maksimal varighetsperiode for ordinære dagpenger og dagpenger under permittering ut 2021, redusert lønnspliktsperiode for dagpenger under permittering, full lønnskompensasjon ved permittering fram til dag 20, økt kompensasjonsgrad for inntektsgrunnlag opp til 3 G (grunnbeløpet i folketrygden) og innføring av egne stønadsordninger for arbeidsledige selvstendig næringsdrivende, frilansere og lærlinger.

For sykepenger har de viktigste endringene vært at det kan gis sykepenger både ved påvist og mistenkt covid-19, redusert periode med arbeidsgiverfinansiering til tre dager ved påvist eller mistenkt covid-19, tilsvarende reduksjon i egenfinansieringsperioden for selvstendig næringsdrivende og frilansere, samt innføring av rett til sykepenger for arbeidstakere rammet av innreiserestriksjoner.

For omsorgspenger har de viktigste endringene vært at det kan gis rett til omsorgspenger når barnet er i karantene, ved særlige smittervern hensyn eller når barnehage/skole er stengt, redusert periode med arbeidsgiverfinansiering til tre dager i perioden 13. mars–30. juni 2020, tilsvarende reduksjon i egenfinansieringsperioden for selvstendig næringsdrivende og frilansere, samt diverse utvidelser i kvotene for omsorgspengedager.

For arbeidsavklaringspenger har de viktigste endringene vært at alle som mottok arbeidsavklaringspenger i perioden fra 16. mars til 31. oktober 2020 fikk maksimal varighet utsatt med 6 måneder, at mottakere med vedtak som utløper i juli 2021–juni 2022 har fått maksimal varighet utsatt til ut juni 2022, og at maksimal varighet knyttet til fasen som ordinær arbeidssøker har blitt utvidet flere ganger.

4.1 Effekter av koronapandemien for de mest berørte områdene i folketrygden

Folkehelseinstituttets risikovurderingsrapport fra 26. juli 2021 (Folkehelseinstituttet 2021) er blant kildene som er lagt til grunn i framskrivningene. Her vurderes det som middels sannsynlig med en økende epidemi høsten 2021, noe som på skrivende tidspunkt ser ut til å ha blitt en realitet, men at økningen vil ha liten konsekvens på nasjonalt plan og for befolkningen etter som færre av de smittede vil få alvorlige sykdomsforløp. Beregningene av merutgiftene er videre basert på anslagene til Statsbudsjettet 2022. Anslagene både for regelverkseffektene og andre virkninger av koronapandemien er svært usikre.

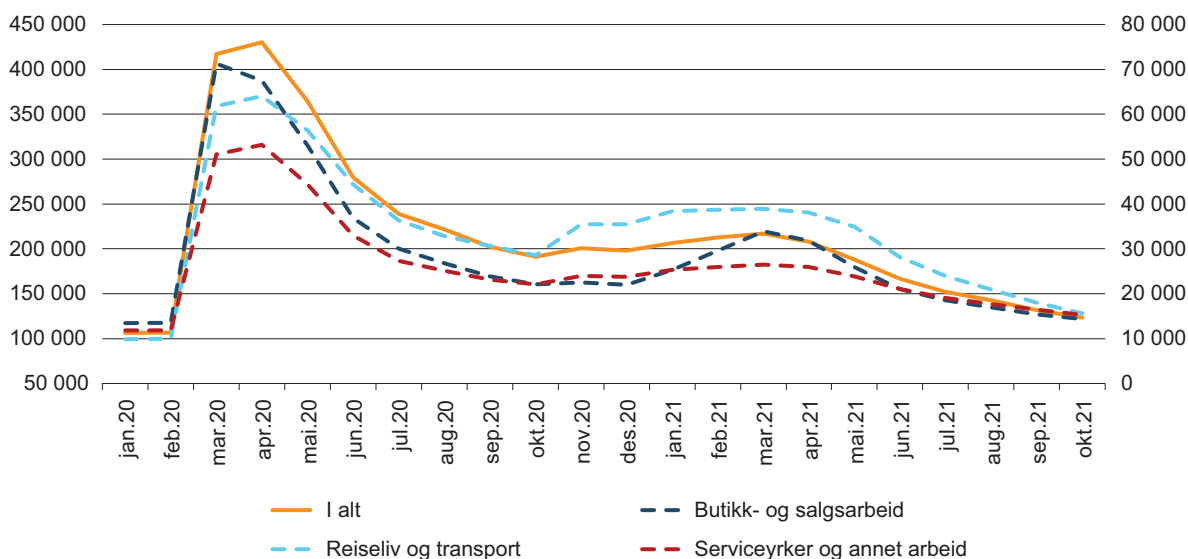
Dagpenger

I 2020 ble det utbetalt 38,6 milliarder kroner i dagpenger. Det er en økning på 29,2 milliarder kroner fra 2019. I juni alene var utgiftene 18 prosent høyere enn i hele 2019. I tillegg ble det utbetalt om lag 1,6 milliarder kroner til selvstendig næringsdrivende og frilansere og 99 millioner kroner til permitterte og ledige lærlinger. Veksten kan forklares av den store økningen i ledigheten etter utbruddet av koronaviruset og av de midlertidige regelendringene i forbindelse med pandemien. Økt ledighet har isolert sett bidratt til 14,5 milliarder kroner av utgiftsøkningen til dagpenger i 2020, mens resten av økningen kan forklares av regelendringer.

I løpet av de første ukene etter innføringen av smitte tiltakene 12. mars var mer enn 400 000 personer registrert som arbeidssøkere hos NAV. I ukene etter nedstengningen økte ledigheten i de fleste yrkesgruppene betydelig. Flere bransjer ble direkte rammet av smitteverntiltakene, mens andre bransjer ble indirekte rammet gjennom lavere etterspørsel. Personer ansatt i varehandelen og i overnattings- og serveringsbransjen ble hardest rammet, og i disse bransjene er det fortsatt høyere ledighet enn før koronakrisen.

Etter 12. mars 2020 ble det innført en rekke midlertidige tiltak på dagpengeområdet (se vedlegget til slutt i rapporten). Totalt anslår vi at de ulike tiltakene har gitt merutgifter i 2020 på om lag 16,5 milliarder kroner (inkl. inntektssikringsordninger for selvstendig næringsdrivende, frilansere og lærlinger), og videre at

Figur 7. Utvikling i antall arbeidssøkere under koronapandemien i de mest berørte yrkesgruppene (høyre akse) og i alt (venstre akse). Januar 2020 – oktober 2021



Kilde: NAV.

midlertidige tiltak vil gi merutgifter i 2021 på 12,1 milliarder kroner (inkl. 2,2 milliarder kroner i feriepenger).

Sykepenger og omsorgspenger

Sykepenger

I løpet av første halvår 2020 ble det utbetalt 21,6 milliarder kroner i sykepenger til arbeidstakere, frilansere og selvstendig næringsdrivende, 3,0 milliarder kroner mer enn i første halvår 2019. I andre halvår 2020 ble det utbetalt 23,7 milliarder kroner, 3,0 milliarder kroner mer enn i andre halvår året før. Om lag 4,2 milliarder kroner av merutgiftene i 2020 antas å ha sammenheng med at arbeidsgivers finansieringsansvar ble redusert og at egenfinansieringsperioden ble redusert tilsvarende for selvstendig næringsdrivende og frilansere. Det anslås at nær 13 prosent av arbeidstakerne fikk dekket sykepenger fra trygden for fravær mellom 4. og 16. dag.

I første halvår 2021 ble det utbetalt 22,0 milliarder kroner, 0,3 milliarder kroner mer enn tilsvarende halvår i fjor. Merutgiftene har delvis sammenheng med videreføringen av midlertidige regelendringer i 2021. Det antas at merutgiftene av disse tiltakene vil bli på om lag 1,8 milliarder kroner i 2021, hvorav effekten av redusert finansieringsansvar for arbeidsgi-

ver samt redusert egenfinansiering for frilansere og selvstendige antas å stå for om lag 1,5 milliarder kroner.

I 2020 økte veksten i det trygdefinansierte fraværet utover 16 dager med 2,9 prosent, hvorav koronarelatert fravær ble antatt å utgjøre en tredjedel av økningen. Dette er tall som kun gjelder arbeidstakere. I 2021 ventes det en nedgang i dette fraværet på 1 prosent. Tidligere, blant annet i kjølvannet av finanskrisen, har vi sett at en økning i ledigheten bidrar til en økning også i gjennomsnittlig varighet på sykefraværet (Nossen 2014). Vi tror at det samme har skjedd ved denne krisen, og at den reduserte ledigheten vi nå ser i 2021 vil bidra til nedgangen i det trygdefinansierte sykefraværet i år.

Pleie-, opplærings- og omsorgspenger

Utgiftene til pleie-, opplærings- og omsorgspenger var på 967 millioner kroner i første halvår 2020, 560 millioner kroner mer enn i første halvår 2019. I andre halvår var utgiftene på 1 875 millioner kroner, 1 352 millioner kroner mer enn tilsvarende periode året før. 1 591 millioner kroner av merutgiftene i 2020 antas forårsaket av regelverksendringer i forbindelse med pandemien, se vedlegget til rapporten. Videreføringen av midlertidige særregler knyttet til koronapandemien

antas å medføre merutgifter på 278 millioner kroner i 2021. Utgiftene i første halvår 2021 var på 737 millioner kroner, 230 millioner kroner lavere enn for første halvår i fjor. Vi antar at de totale utgiftene på posten vil ende på 1,9 milliarder kroner i 2021.

Arbeidsavklaringspenger

De midlertidige regelverksendringene, se vedlegget til rapporten, er samlet sett anslått å ha økt utgiftene med 0,6 milliarder kroner i 2020. Den samlede økningen i 2021 og 2022 er anslått å bli henholdsvis 2,1 milliarder og 1,8 milliarder kroner. Utvidelsen av de maksimale varighetsgrensene med seks måneder er anslått å øke utgiftene med 0,5 milliarder kroner i 2020, 1,4 milliarder kroner i 2021 og 1,0 milliarder kroner i 2022. Siden utvidelsen av varighetsgrensene innebærer at alle mottakere av arbeidsavklaringspenger som er inne i ordningen før 1. november 2020 får forlenget maksimal stønadsperiode med 6 måneder, er det ventet at tiltaket vil gi merutgifter til og med 2026.

At mottakere under arbeidsavklaring som når de maksimale varighetsgrensene i løpet av juli 2021–juni 2022, har fått stønadsperioden forlenget ut juni 2022, er anslått å gi en utgiftsøkning på om lag 280 millioner kroner i 2021 og 770 millioner kroner i 2022. Utvidelsen av varighetsperioden i 2020 til de som mottar arbeidsavklaringspenger som ordinære arbeidssøkere er anslått å ha økt utgiftene med 135 millioner kroner i 2020. Utvidelsen av varighetsperioden i 2021 til de som mottar arbeidsavklaringspenger som ordinære arbeidssøkere er anslått å øke utgiftene med om lag 320 millioner kroner i 2021.

Vi anslår at regelverksendringen knyttet til de som venter på å få behandlet uføresøknaden sin, ikke har medført merutgifter siden det til nå i liten grad har vært forsinkelser i NAV i forbindelse med første gangs søknader om uføretrygd. Særlig rett til arbeidsavklaringspenger til personer som har gått ut maksimal sykepengeperiode, og som har fått utsatt behandling eller ikke kan gå på arbeid som følge av koronapandemien, er anslått å midlertidig øke utgiftene med 100 millioner kroner i 2021.

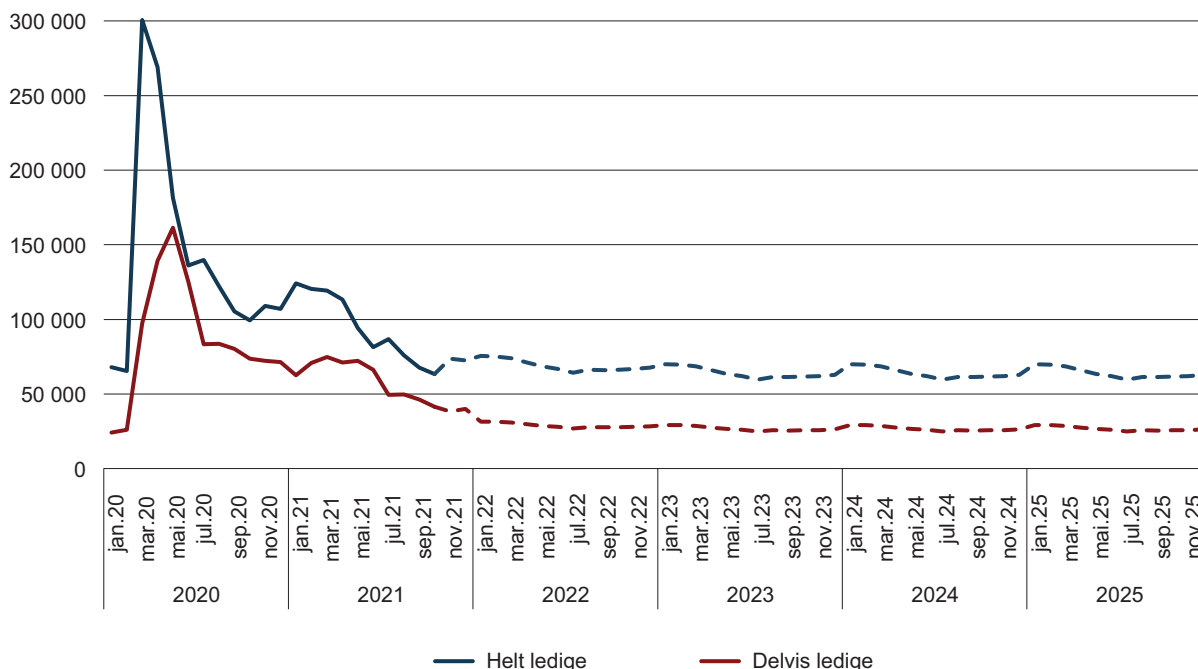
Utenom regelverksendringene er det ventet at utgiftene samlet sett vil øke med 1,2 milliarder kroner i 2020, 4,6 milliarder kroner i 2021 og 5,1 milliarder kroner i 2022 som følge av koronapandemien. Disse tallene er svært usikre og er kun basert på et regneeksempel, se omtale i innledningen av kapittel 4. Det legges til grunn at koronapandemien også fører til økt varighet for personer som ikke treffes direkte av regelverksendringene. Pandemien har allerede sannsynligvis ført til at en del mottakere har blitt forsinket i avklaringen mot uføretrygd eller arbeid. Samtidig kan den høyere ledigheten i 2020 og 2021 som følge av koronapandemien, ha gjort det vanskeligere å få arbeid for mottakere av arbeidsavklaringspenger. Pandemien kan også ha påvirket tilgangen til arbeidsavklaringspenger i 2020 og 2021. Det kan ha skjedd ved at flere kan ha nådd makstid på sykepenger, for eksempel på grunn av lengre ventetid på behandling på grunn av pandemien eller ettervirkninger av covid-19, eller ved at arbeidsledighet kan føre til helseproblemer.

Legemidler og andre helseformål

Det var en viss reduksjon i aktivitet på flere stønadsområder i 2020. Behandlere som måtte stenge ned eller mistet brukere i mars, greide å kompensere deler av inntektstapet i den første tiden ved å gjøre ferdig regninger for allerede gjennomførte kontakter (nedbygging av restanser). I april kom koronaeffektene til syne. Fysioterapeutene opprettholdt bare 20 prosent av refusjonsinntektene sammenlignet med samme måned i 2019 mens tannlegene ved tilsvarende sammenlikning opprettholdt 28 prosent av refusjonsinntektene. Felles for alle behandlergruppene er at de allerede i juni 2020 var kommet tilbake til en tilnærmet normal inntjening. Samlet for året blir dermed effekten av pandemien på behandlergruppenes inntjening relativt liten. Fastlegene skiller seg ut da deres refusjonsinntjening var høyere i 2020 enn i 2019. For flere av behandlergruppene ble det innført endringer i takstsystemet (e-konsultasjoner mv.), som la til rette for aktivitet også uten fysisk oppmøte.

For legemidler på blå resept var det en betydelig økning i utgiftene i mars 2020, som følge av «hamstring», men dette ble utjevnet ved lavere forbruk i de påfølgende månedene. For året, som helhet, ble 2020

Figur 8. Faktisk tall og prognose for helt og delvis arbeidsledige. Faktiske tall til og med oktober 2021. Deretter prognoser for ledighet til og med 2025



Kilde: Finansdepartementet, NAV.

et tilnærmet normalt år for legemidler med en økning av utgiftene i forhold til 2019.

I 2021 var aktiviteten ganske normal (uten større økonomisk effekt av covid-19). Unntaket er budsjettpostene som gjelder helsetjenester i utlandet, der aktiviteten ikke tok seg opp i 2021. For 2022 forventes aktiviteten og økonomien også å være på normalt nivå og lite påvirket av covid-19.

4.2 Effekter av koronapandemien på lang sikt

Selv om usikkerheten nå er langt mindre enn i tidligere faser av pandemien, er det fortsatt usikkerhet om hvordan pandemien vil utvikle seg framover. Folkehelseinstituttet vurderer at eventuelle nye smitteoppblussinger vil gi små konsekvenser ettersom færre smittede vil få alvorlige sykdomsforløp fordi en høy andel av befolkningen nå er fullvaksinert.

Finansdepartementet anslår at ledigheten vil fortsette å avta gjennom 2021. I Nasjonalbudsjettet 2022 (Meld. St. 1 2021–2022) er det i 2021 lagt til grunn en gjennomsnittlig registrert ledighet på 3,2 prosent i 2021 og 2,4 prosent i 2022. I prognosebanen som ble

utarbeidet til Nasjonalbudsjettet 2022 ble det lagt til grunn at den registrerte ledigheten vil stabilisere seg på samme nivå som før pandemien i 2024. Det innebærer dermed at ledigheten vil ligge på et betydelig lavere nivå enn gjennomsnittet de siste 20 årene.

Selv om ledigheten har kommet raskt ned har antallet langvarig ledige økt. Erfaringer fra tidligere nedgangskonjunkturer er at økt ledighet også kan gi økt bruk av de andre inntektssikringsordningene i folketrygden.

Løken og Salvanes (2020) viser at generasjoner som kommer ut i arbeidslivet i en lavkonjunktur, kan oppleve å gå arbeidsledige over lengre tid eller få dårligere betalte jobber enn i oppgangstider.

I Norge i 2020 finner Barth m.fl. (2021) at antall typiske stillingsutlysninger for unge ble mer redusert enn andre utlysninger under koronapandemien, og at typiske jobber etter endt utdanning for personer med lav utdanning ble mest redusert. Dette er særlig uheldig siden unge som trer inn i arbeidsmarkedet i vanskelige tider, også på lang sikt kan merke konsekven-

sene av dette (såkalt arr-effekt). Økt aktivitet og etterspørsel etter arbeidskraft har imidlertid bidratt til at antall registrerte ledige under 30 år har gått raskere ned enn for andre aldersgrupper, og er nå lavere enn gjennomsnittet de siste ti årene.

Lima (2016) tar utgangspunkt i den oljedrevne nedgangskonjunkturen som særlig rammet Sør- og Vestlandet i perioden 2014–2016. Han finner at i Rogaland og Aust-Agder har den økte arbeidsledigheten medført en økning i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger på 24 og 20 prosent i 2015 sammenliknet med 2013. I januar til mai i 2016 økte tilstrømmingen med 42 prosent i Rogaland sammenliknet med samme periode i 2013. Effektene i Rogaland ser ut til å ha vært størst blant unge i alderen 18–29 år. For de øvrige fylkene som særlig ble berørt av nedgangskonjunkturen finner analysen små effekter.

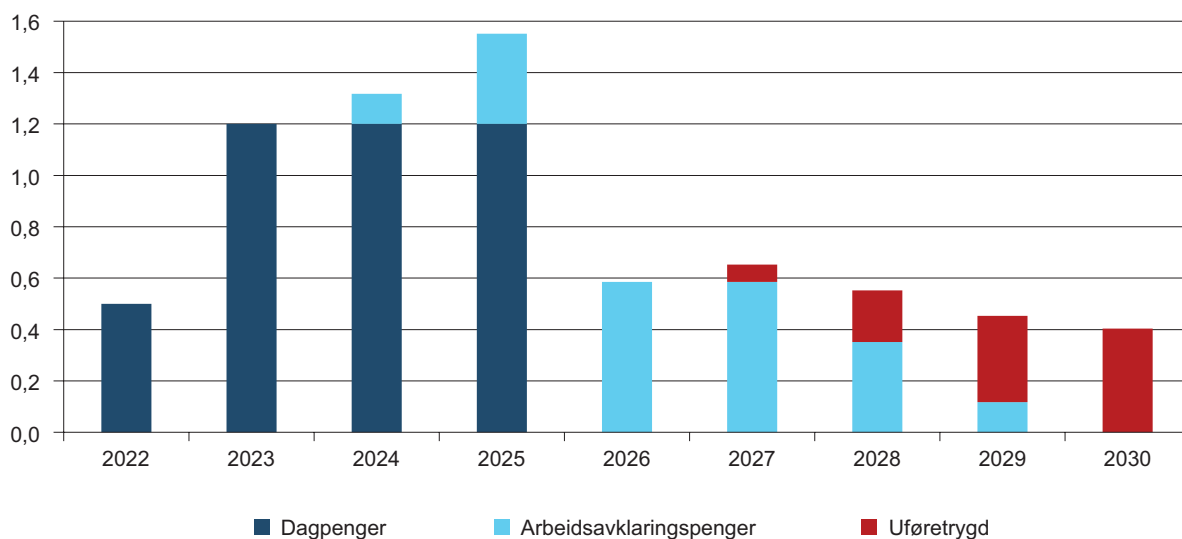
Fevang, Markussen og Røed (2020) finner at med unntak for dem som mottar varig uføretrygd, er jobbsjansene til alle grupper ikke-sysselsatte sterkt påvirket av lokal arbeidskraftetterspørsel. Jobbsjansene faller imidlertid raskt med antall år uten arbeid. Samtidig finner de at jobbsjansene selv for personer som har vært utenfor arbeidslivet så lenge som fem år, i

betydelig grad påvirkes av etterspørselen etter arbeidskraft.

Samtidig skiller koronapandemien seg fra tidligere kriser som hadde opphav i ubalanser i økonomien. Etter hvert som samfunnet har åpnet opp, har ledigheten gått raskere ned enn under tidligere kriser. Den registrerte ledigheten nærmer seg nivået før pandemien, og er allerede nå lavere enn gjennomsnittet de siste 20 årene. Ledigheten har gått raskest ned for unge, og mange langtidsledige kommer tilbake i arbeid. Samtidig er det usikkert om alle de langtidsledige vil komme tilbake i arbeid. Enkelte bransjer som reiseliv vil trolig over tid ha lavere aktivitet enn før pandemien. Dersom det er omstillingsproblemer i arbeidsmarkedet, vil det kunne føre til økt tilgang til helserelaterede ytelser. Dersom de langtidsledige ikke kommer tilbake i arbeid, vil mange miste retten til dagpenger i begynnelsen av 2022, noe som kan føre til at flere går over til andre ordninger som sykepenger eller arbeidsavklaringspenger.

Denne typen effekter er i noen grad hensyntatt i utgiftsprognosene framover, blant annet ved at det er lagt til grunn noe høyere tilstrømming enn normalt til arbeidsavklaringspenger fram mot 2022. Det er like-

Figur 9. Regneeksempel: Økte utgifter til dagpenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd i 2022–2030 som følge av at arbeidsledighetsraten i 2022–2025 stabiliserer seg på nivået i oktober 2021. Milliarder 2022-kroner



Kilde: NAV.

vel en viss risiko for høyere utgifter enn antatt. Det gjelder først og fremst i de nærmeste årene, men særlig for uføretrygd også på lang sikt. Den største risikoen vil trolig gjelde de helserelevante ytelsene – sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Overgangsstønad til enslige forsørgere og gjenlevedepensjon vil likevel også påvirkes av forholdene på arbeidsmarkedet.

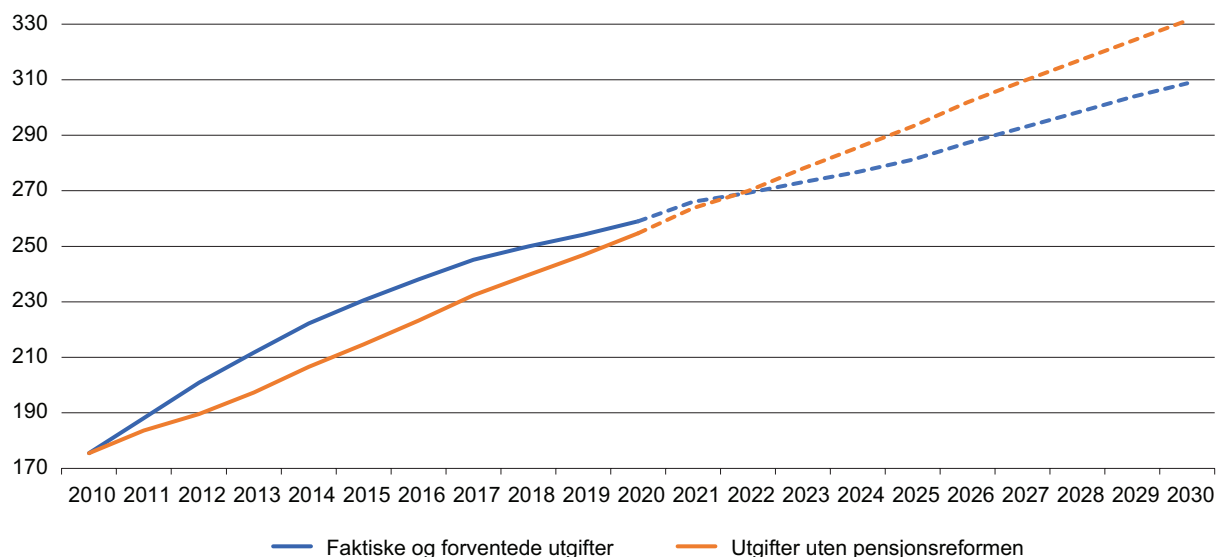
Det er også mulig at arbeidsledigheten biter seg fast og ikke går så mye ned som ventet. Figur 9 viser et regneeksempel som illustrerer mulige konsekvenser av dette. Figuren viser økningen i utgifter til dagpenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd i 2022–2030 gitt at andelen helt arbeidsledige ikke fortsetter

å synke, men blir liggende på 2,5 prosent, som er det sesongjusterte nivået i oktober 2021, i hvert av årene 2022–2025. I tillegg er det antatt at det også medfører en økt tilstrømming til arbeidsavklaringspenger i årene 2024–2026 med 900 mottakere hvert år.

Regneeksemplet er særlig usikkert for arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, men illustrerer en mulig effekt av at ledigheten biter seg fast og ikke fortsetter å gå ned som ventet. Vi har fokusert på effekter på tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger som forplanter seg videre til økt tilstrømming til uføretrygd, men har sett bort fra effekter knyttet til at økt ledighet også kan medføre økt varighet på arbeidsavklaringspenger og redusert avgang fra ytelsen.

5. Alderspensjon

Figur 10. Faktiske og forventede utgifter til alderspensjon. Milliarder 2022-kroner



Kilde: NAV.

Utgiftene til alderspensjon økte fra 175 milliarder kroner i 2010 til 254 milliarder kroner i 2019 (tall i 2022-kroner). Det er en økning på 79 milliarder kroner, eller 45 prosent. 53 milliarder kroner av økningen kan forklares av befolkningsendringer. Pensjonsreformen (primært innføringen av fleksibelt uttak fra 62 år) har bidratt til om lag 7 milliarder kroner av utgiftsveksten i perioden og andre politiske tiltak (økt grunnpensjon og økt minstenivå) har bidratt med om lag 3,5 milliarder kroner i økte utgifter. Resterende utgiftsvekst på om lag 15 milliarder kroner skyldes hovedsakelig høyere pensjonsopptjening blant pensjonistene, særlig blant kvinner.

Fra 2019 til 2030 venter vi en utgiftsvekst fra 254 milliarder kroner til 309 milliarder kroner. Det er en vekst på 54 milliarder kroner, eller 21 prosent. Befolkningsendringene alene tilsier en utgiftsvekst i perioden på 75 milliarder kroner. Pensjonsreformen (primært levealdersjusteringen og årlig regulering lavere enn lønnsveksten) vil imidlertid isolert sett bidra til 29 milliarder kroner i utgiftsnedgang i perioden, mens avtakende effekt av tidligere politiske tiltak, nominell videreføring av etterlatterrettigheter som en del av etterlatterreformen, effekt av bortfall av flyktningeret-

tigheter og utvidet botidskrav bidrar til i underkant av 2 milliarder kroner i utgiftsnedgang. Andre forhold, som vekst i pensjonsopptjeningen og vekst i utenlandsboende pensjonister, trekker opp utgiftene med i overkant av 10 milliarder kroner fram mot 2030.

5.1 Nærmere om utviklingen i alderspensjonsutgiftene

Utgiftene til alderspensjon antas å bli på 266 milliarder kroner i 2021 (i 2022-kroner), en vekst på 2,7 prosent fra 2020 målt i fast G. Dette er en vesentlig høyere vekst enn i 2020, hvor veksten var på 1,9 prosent. Den økte veksten skyldes en regulering tilsvarende lønnsvekst i 2021 og økt minste pensjonsnivå for enslige. Uten disse tiltakene er veksten i utgiftene i 2021 anslått til å være på 1,7 pst. I årene fram til og med 2020 avtok utgiftsveksten, og lå på i underkant av 2 prosent, etter å ha vært særlig høy de første årene etter pensjonsreformen fra 2011. I 2011 og 2012 var den årlige veksten på 6–7 prosent. I 2013–2014 lå veksten på rundt 5 prosent. Den høye veksten disse årene skyldes først og fremst en kraftig vekst i antall alderspensjonister som følge av at det ble mulig å ta ut alderspensjon fra 62 år uavhengig av om en fortsatte i arbeid. Høyere opptjening for nye alderspensjonister

sammenliknet med de som dør, som i særlig grad gjelder kvinner, har også bidratt til en underliggende vekst i gjennomsnittlige pensjoner og dermed utgiftene i det siste tiåret. Ulike tiltak, som økt grunnpensjon og økt minste pensjonsnivå i flere omganger, har også bidratt til utgiftsveksten.

Utvikling i gjennomsnittlig pensjon

I årene framover vil den underliggende veksten i gjennomsnittlig pensjon som følge av økt opptjening fortsette, men mer enn motsvares av en stadig sterkere effekt av levealdersjusteringen og effekten av at løpende alderspensjoner reguleres svakere enn lønnsveksten. Gjennomsnittlig pensjon målt i fast G ventes å falle med om lag 0,5 prosent årlig de første årene etter 2021. Den årlige nedgangen antas å tilta noe fram mot 2030, og forventes å være på 0,8 prosent dette året. Utviklingen vil avhenge av forholdet mellom pris- og lønnsvekst framover, som følge av at det fra 2022 er foreslått at alderpensjon under utbetaling skal reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. For 2022 har vi i framskrivningen benyttet prognosene for pris- og lønnsvekst fra Nasjonalbudsjettet for 2022. Basert på disse prognosene vil regulering med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst i 2022 gi en litt svakere regulering enn om det ble regulert med lønnsvekst med fratrekk på 0,75 prosent. Etter 2022 har vi i vår framskriving lagt til grunn en årlig reallønnsvekst på 1,5 prosent, som tilsvarer at nye reguleringsregler vil slå likt ut som reguleringsreglene som gjaldt til og med 2020. Hvis reallønnsveksten blir lavere enn dette, vil gjennomsnittlig pensjon målt i fast G bli høyere enn antatt, og omvendt hvis reallønnsveksten blir høyere. Dersom flere velger å utsette pensjonsuttaket framover, kan nedgangen i de gjennomsnittlige pensjonene bli mindre enn antatt eller snu til økning. Økt opptjening som følge av utsatt avgang fra arbeidslivet vil også kunne bidra positivt til utviklingen i gjennomsnittlig pensjon.

Den forventede svake utviklingen i gjennomsnittlig pensjon og en avtakende vekst i antall alderspensjonister (fram mot 2025) innebærer en svakere vekst i utgiftene til alderspensjon. I perioden 2021–2024 forventes den årlige veksten i faste kroner å være på rundt 1,5 prosent, mens veksten i årene 2025–2030 ventes å bli på 1,6–2,0 prosent. Veksten vil ta seg noe

opp i en periode fra 2025, som en følge av omleggingen av AFP i offentlig sektor. Se nærmere omtale i avsnitt 5.2. Utgiftsnivået i 2030 anslås til 309 milliarder kroner (2022-kroner).

Den forventede utviklingen i gjennomsnittlig pensjon innebærer at vi anslår et lavere utgiftsnivå i årene framover enn hva den demografiske utviklingen alene tilsier (ved å videreføre de samme andelene av befolkningen med alderspensjon og den samme gjennomsnittlige pensjonen som i 2019).

Utvikling i antall alderspensjonister

Antall alderspensjonister økte sterkt de første årene etter pensjonsreformen. Fra 2011 ble det mulig med tidliguttak i alderen 62–66 år, forutsatt tilstrekkelig opptjening. Effekten av mulighet til tidliguttak ble fullt innfaset ved utgangen av 2015, da 1949-kullet som var det første kullet med mulighet for uttak fra 62 år hadde fylt 66 år. At de store årskullene født etter andre verdenskrig kom i aldersgruppen 62–66 år, bidro også sterkt til veksten etter 2011.

I 2010 var den årlige veksten i antall alderspensjonister på godt under 2 prosent. I 2011 var veksten på over 5 prosent, og veksten økte videre til 7 prosent i 2012. Etter dette har veksten avtatt gradvis. Veksten ventes å være på 2,4 prosent i 2021. De nærmeste årene forventes en vekst på 2,1–2,2 prosent. Fra 2025 antas den årlige veksten å øke til noe over 2,5 prosent fram mot 2030, som følge av omleggingen av AFP i offentlig sektor fra 2025. Antall alderspensjonister passerte en million i november 2021, og ventes å være på i overkant av 1,2 millioner i 2030. Den årlige veksten i antall alderspensjonister ventes å være på rundt 20 000–30 000 i perioden 2021–2030.

Veksten i *alderspensjonister som er 67 år eller eldre* forventes å være marginalt høyere enn befolkningsveksten i samme aldersgruppe de nærmeste årene. Dette skyldes at vi legger til grunn en sterkere vekst i antall utenlandsboende alderspensjonister enn for pensjonister i Norge. Mottakere av norsk alderspensjon i utlandet er utflyttede nordmenn med hele eller deler av yrkeslivet i Norge og utlendinger som har opparbeidet norske pensjonsrettigheter gjennom arbeid i Norge. Ved utgangen av 2020 var det tilnær-

met 52 000 alderspensjonister i utlandet. Utviklingen i antall personer som utsetter uttaket til senere enn ved 67 år vil også kunne bidra til avvik fra befolkningsveksten. Hittil er omfanget av dette lite, i overkant av 3 000 personer ved utgangen av 2020. Ved en stadig bedring av helse, økt levealder, sterkere effekt av levealdersjustering og økt avgangsalder fra arbeidslivet kan denne gruppen ventes å øke i årene framover.

For alderspensjonister i alderen 62–66 år vil endringer i uttaksadferden kunne innebære til dels betydelige avvik mellom veksten i antall alderspensjonister og veksten i befolkningen i samme aldersgruppe. Uttaksadferden vil kunne påvirkes av vurderinger om egen helse, avveiningen mellom arbeid (inntekt) og fritid og vurderinger av hva som er en tilstrekkelig årlig pensjon (gitt egen opptjening). Utviklingen på arbeidsmarkedet vil også påvirke uttaksadferden. Uttaksraten i aldersgruppen 62–66 år, målt som andel med alderspensjon av de som oppfyller vilkårene for uttak, økte år for år fram til 2016. Ved utgangen av 2016 var det 60 prosent av de som oppfylte uttaksvilkårene som hadde startet uttaket av alderspensjon. Det var særlig menn som benyttet seg av første mulighet til uttak, og de fleste av disse har fortsatt i arbeid. Etter 2016 har uttaksraten falt

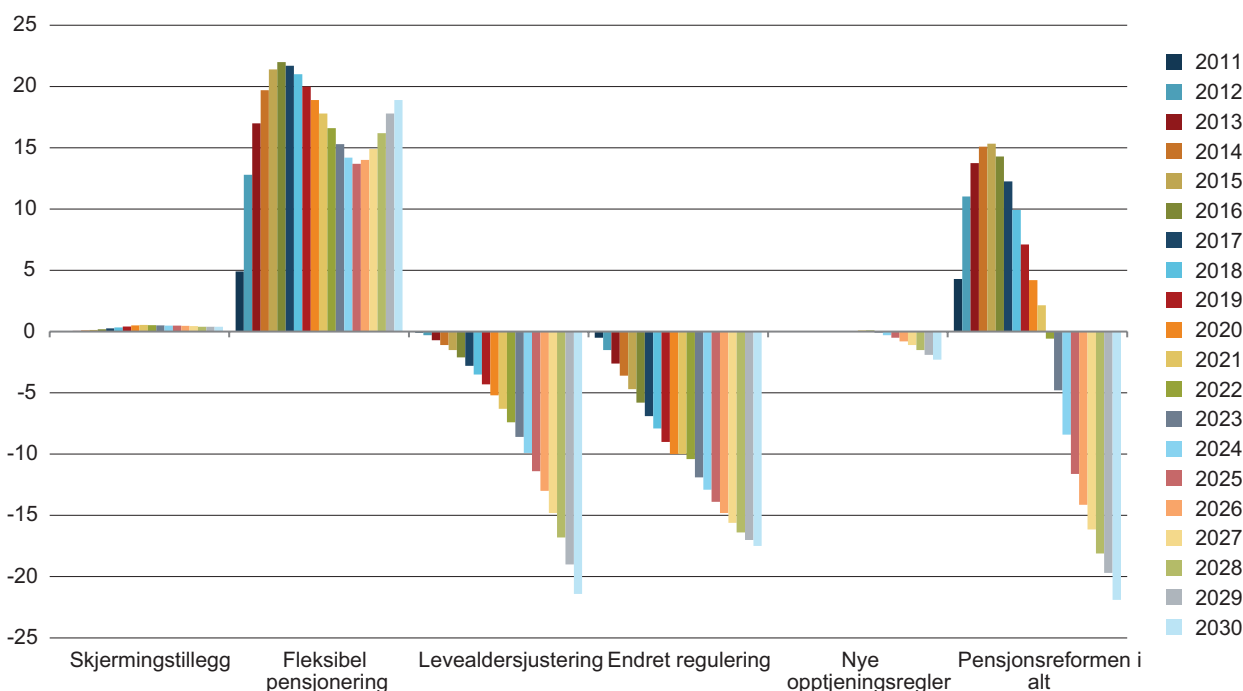
gradvis, til 51 prosent ved utgangen av 2020. Totalt var det om lag 90 000 i aldersgruppen 62–66 år som mottok alderspensjon ved utgangen av 2020. Av disse var over 70 prosent menn. Uttaksraten i aldersgruppen 62–66 år forutsettes å gå videre ned i perioden 2021–2024. Fra 2025 vil uttaksraten øke sammenliknet med 2024 som følge av innføring av ny offentlig AFP. Som andel av befolkningen i samme alder ventes antall alderspensjonister i aldersgruppen 62–66 år derfor å øke noe det nærmeste tiåret. At en stadig større andel av befolkningen, og da særlig kvinner, har tilstrekkelig opptjening for å starte uttaket av alderspensjon fra før 67 år, bidrar også til dette.

Anslaget for samlet antall alderspensjonister i 2030 ligger 10 000 høyere enn hva en ren demografisk framskrivning med konstante uttaksrater som i 2020 tilsier. Dette skyldes at uttakratene ventes å øke noe som følge av omleggingen av AFP i offentlig sektor og til dels vekst i antall utenlandsboende alderspensjonister.

5.2 Utgiftsvirkninger av pensjonsreformen

I figur 11 anslås årlige mer- og mindregifter til alderspensjon sammenliknet med om pensjonsreformen

Figur 11. Årlig utgiftsvirkning av pensjonsreformen. Milliarder 2022-kroner



Kilde: NAV

men ikke hadde blitt gjennomført. Det er store samspillseffekter mellom de ulike komponentene av pensjonsreformen som gjør det krevende å anslå effekten av hver komponent separat. Anslagene er beregnet i en mikrosimuleringsmodell, der de ulike komponentene er tatt sekvensielt ut av reformframskrivningen i samme rekkefølge som angitt i figuren.

I figuren er det brukt følgende begreper:

- Skjermingstillegg er effekten av innføringen av delvis skjerming av uføres alderspensjon mot levealdersjusteringen for årskullene født 1944 til 1953.
- Fleksibel pensjon er de samlede endringer i utgifter knyttet til at den enkelte selv kan velge når pensjonen skal tas ut mellom 62 og 75 år. Dette inkluderer følgende effekter:
 - Merutgiftene til personer som tar ut pensjonen før den gamle aldersgrensen på 67 år, og de senere innsparingene etter 67 år ved at denne gruppen får livsvarig lavere alderspensjon.
 - Innsparinger som følge av at enkelte utsetter pensjonsuttaket til etter den gamle aldersgrensen på 67 år og senere merutgifter som følge av at denne gruppen får livsvarig høyere alderspensjon.
- Levealdersjustering innebærer at alderspensjonen blir justert ut fra forventet levealder for hvert årskull. Effekten angir innsparingen som følge av levealdersjusteringen forutsatt uttak av alderspensjon ved 67 år. For alderspensjon etter nye opptjeningsregler inkluderer dette også effekten av at pensjoner under utbetaling reguleres lavere enn lønnsveksten.
- Endret regulering er innsparing for pensjon beregnet etter gamle opptjeningsregler av at pensjoner under utbetaling reguleres lavere enn lønnsveksten. Effekten av den ekstraordinære reguleringen i 2021 inngår i denne komponenten og bidrar til å redusere innsparingen noe (se også figur 12).
- Nye opptjeningsregler angir effekten av opptjeningsreglene som innføres gradvis for årskullene 1954–1962 og fullt ut fra og med 1963-årskullet. Opptjeningsreglene medfører i denne beregningen isolert sett en liten nedgang i gjennomsnittlig alderspensjon.

Utgiftene til pensjonister under 67 år økte kraftig de første årene etter pensjonsreformen i 2011. Anledningen til å gå av ved 62–66 år fikk da en umiddelbar effekt for fem årskull, mens innsparingselementene i reformen får gradvis økende effekt. Utgiftsveksten til alderspensjonister under 67 år har avtatt etter 2016. Det skyldes at de fleksible uttaksreglene da var fullt innfasnet og har også sammenheng med utfasingen av gammel AFP i privat sektor. Personer som mottok AFP etter gammelt regelverk, kunne ikke samtidig motta alderspensjon. Utgiftene til tidliguttak må ses i sammenheng med at årlig pensjon blir lavere.

Den samlede effekten av fleksibel pensjoneringsalder, levealdersjustering og endret regulering anslås til i noe over 2 milliarder kroner i 2021, altså samlet sett merkostnader som følge av pensjonsreformen, en nedgang fra noe over 4 milliarder kroner i 2020. Merkostnadene har avtatt gravis de siste årene. Det skyldes at innsparingselementene (levealdersjustering og endret regulering) får stadig økende betydning. Vi kan med de forutsetningene som er lagt til grunn forvente at fra 2022 vil pensjonsreformen gi lavere årlige utgifter enn om reformen ikke hadde blitt gjennomført.

For 2030 er utgiftene til alderspensjon anslått til 309 milliarder kroner (regnet i fast G for 2022). Uten pensjonsreformen anslås utgiftene i 2030 til 331 milliarder kroner. Framskrivningene tilsier dermed at utgiftene til alderspensjon i 2030 blir 22 milliarder kroner (7 prosent) lavere enn uten pensjonsreformen. Dette vil være nettoeffekten i 2030 av de ulike elementene i figur 11. Levealdersjusteringen utgjør 21 milliarder kroner i forventet innsparing i 2030. På sikt er levealdersjustering det klart viktigste innstrammingsiltaket i pensjonsreformen. Reformeffektene vil tilta kraftig etter 2030. I 2040 anslås pensjonsutgiftene til å bli 60 milliarder kroner lavere enn uten reformen. Aldringen av befolkningen medfører likevel at pensjonsutgiftene vil øke kraftig de neste tiårene.

Omleggingen av avtalefestet pensjon (AFP) i privat sektor fra 2011 bidro til merutgifter til alderspensjon de første årene. Det skyldes at ny AFP må tas ut i kombinasjon med alderspensjon, og at mange i aldersgruppen 62–66 år valgte å gjøre dette. I den gamle AFP-ordningen gikk mottakerne over på alderspen-

sjon fra 67 år. Ifølge avtalen om ny offentlig tjenestepensjon, vil AFP i offentlig sektor få en tilsvarende reform fra 2025. Ny offentlig AFP ventes å medføre økt utgiftsvekst til alderspensjon i en femårsperiode fra 2025. Økningen i utgifter til alderspensjon i denne perioden vil samtidig delvis motsvares av reduserte utgifter til offentlig AFP. Samtidig vil tidliguttak gi lavere årlig alderspensjon og dermed redusere utgiftene på sikt.

Uføre har ikke mulighet til å tilpasse seg levealdersjusteringen i det nye alderspensjonssystemet. Det ble derfor innført et skjermingstillegg i alderspensjonen til tidligere uføre for årskullene 1944–1951, som skjermer for halvparten av effekten av levealdersjusteringen. Skjermingstillegget ble senere utvidet til også å gjelde 1952- og 1953-kullet, men ordningen har ikke blitt videreført for årskullene 1954 og framover. De årlige merutgiftene som følge av skjermingstillegget, med de årskullene som nå er omfattet, vil nå toppen i 2021, med 540 millioner kroner.

5.3 Utgiftsvirkninger av andre politiske tiltak

Det har i perioden etter 2010 også vært ulike tiltak/regelverksendringer for alderspensjon som ikke kan knyttes til pensjonsreformen.

Grunnpensjonen til gifte og samboende i gammel opptjeningsmodell ble økt fra 0,85 G til 0,9 G fra september 2016. Endringen fikk full effekt fra 2017, og medførte økte utgifter på anslagsvis 2,6 milliarder kroner (2022-kroner). Den årlige utgiftsøkningen økte fram til 2020 som følge av den generelle veksten i antall alderspensjonister. Fra 2021 vil de årlige merkostnadene falle som følge av innfasingen av ny opptjeningsmodell for alderspensjon.

Minste pensjonsnivå har blitt økt i flere omganger, i 2016, 2017 og 2019, 2020 og 2021. Merutgiftene som følge av de ekstraordinære økningene i minste pensjonsnivå er ventet å nå toppen i 2022, med om lag 1,7 milliarder kroner. Etter dette vil de årlige merkostnadene avta, ettersom endringene kun gjelder pensjon beregnet etter gamle opptjeningsregler, og siden det blir stadig færre minstepensjonister. Nedgangen i antall minstepensjonister skyldes høyere opptjening

for nye årskull av alderspensjonister, særlig for kvinner.

Avvikling av flyktningerettigheter og utvidet botidskrav fra 1. januar 2021 vil gi en innsparing på noen titalls millioner kroner de første årene. Effektene av disse endringene vil fases inn over flere tiår. I 2030 er utgiftsvirkningen beregnet til -1,1 milliarder kroner. Reduserte utgifter under folketrygden motvirkes delvis av økte utgifter til supplerende stønad utenfor folketrygden. De økonomiske effektene av disse endringene er svært usikre, og avhenger av tilstrømmingen av flyktninger framover.

I 2021 ble det vedtatt en gunstigere regulering av alderspensjonene enn hva som hadde vært tilfelle med regelverket som gjaldt fram til 2020. I henhold til regjeringens opplegg, som oppfølging av Stortingets opprinnelige anmodningsvedtak, ble det i trygdeoppjøret for 2021 lagt til grunn en regulering med et gjennomsnitt av pris- og lønnsvekst, inkludert en kompensasjon for avviket mellom reguleringen i 2020 og hva som hadde vært reguleringen i 2020 ved å regulere med et gjennomsnitt av pris- og lønnsvekst. Ved behandlingen av *Meld. St. 33 (2020–2021) Regulering av pensjoner i 2021 og pensjonisters inntektsforhold* vedtok Stortinget en ytterligere påplussing, slik at alderspensjonen under utbetaling vil få en årsvekst tilsvarende lønnsveksten (G-vekst) i 2021. Samlet effekt av den særskilte reguleringen i 2021 er anslått å gi merkostnader i 2021 på 1,7 milliarder kroner. Den årlige merkostnaden vil deretter avta gradvis ettersom de som var alderspensjonister i 2021 faller i fra. Men siden den særskilte reguleringen i 2021 også fikk effekt for garantipensjonssatsene i ny opptjeningsmodell, vil den særskilte reguleringen i 2021 likevel også medføre varige merkostnader.

Effekten av forslaget om at alderspensjon fra 2022 skal reguleres med gjennomsnittet av pris- og lønnsvekst inngår ikke i figur 12. Med prognosene for pris- og lønnsvekst fra Nasjonalbudsjettet 2022 vil forslaget gi en innsparing i 2022, men den årlige effekten framover vil variere mellom merutgifter og innsparinger avhengig av variasjoner i real-lønnsveksten. Dersom årlig reallønnsvekst holder seg stabil rundt 1,5 prosent vil endringen bli om lag prov-

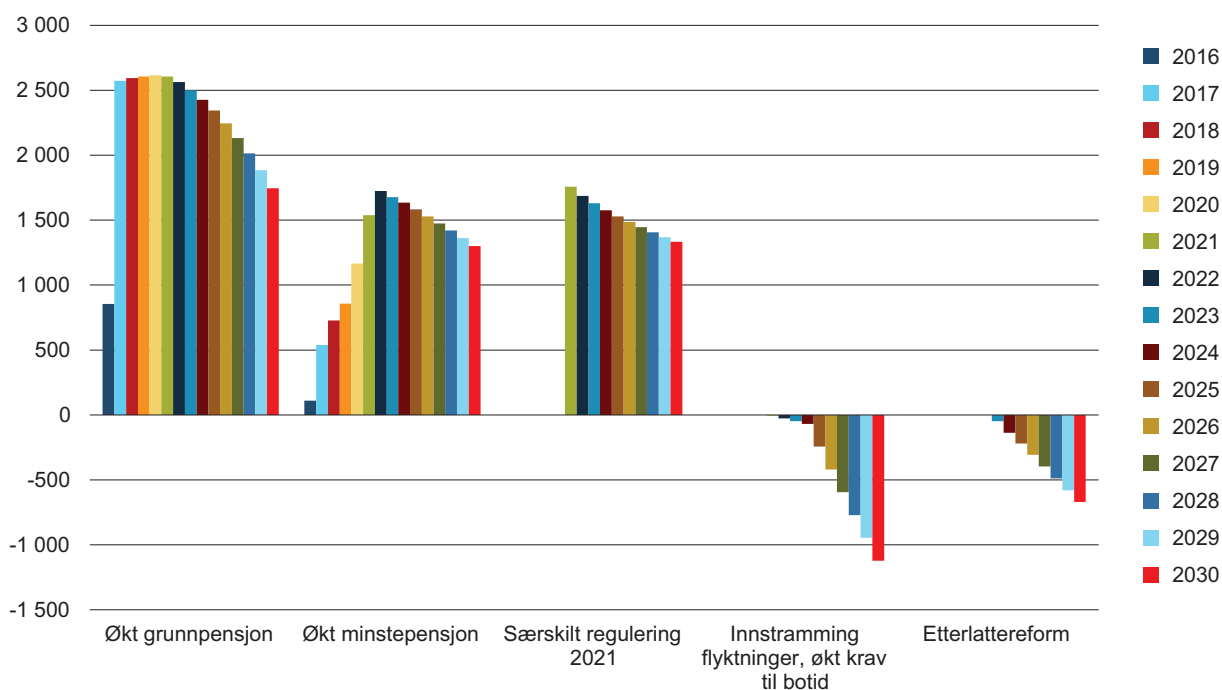
enynøytral sammenliknet med reguleringsreglene som gjaldt til og med 2020.

Fra 2023 vil etterlatteytelsene bli reformert. For gjenlevende ektefeller under 67 år blir det en omlegging fra en varig etterlattepensjon til en omstillingsstønad, mens barnepensjonen til barn som har mistet en eller begge foreldrene blir satt vesentlig opp sammenliknet med dagens nivå. For alderspensjon innebærer reformen at etterlattefordeler i gammel opptjeningsmodell vil bli nominelt videreført. Nominell videreføring innebærer at den delen av alderspensjonen som følger av etterlatte rettigheter vil bli unntatt fra årlig regulering. Det midlertidige gjenlevendetillegget for årskullene 1954–1957, til gjenlevende som startet uttaket av alderspensjon innen utgangen av 2019, vil bli avvirket. Dette vil skje ved at tillegget holdes nominelt

uendret og blir redusert med økninger i egen alderspensjon som følge av den årlige reguleringen. Tillegget vil da bli gradvis lavere for hvert år.

Utover tiltakene som inngår i figur 12, er det også gjennomført enkelte andre endringer med klart mindre økonomiske effekter enn de som inngår i figuren. Det gjelder et midlertidig gjenlevendetillegg for årskullene 1954–1957 innført i 2016. Utgiftene til dette tillegget forventes å være på 10 millioner kroner i 2022. Det ble fra 1. juli 2021 innført krav om å være bosatt i Norge (eller avtaleland) for å motta forsørgingstillegg (ektefelle tillegg og barnetillegg). Dette ventes å gi en innsparing på i underkant av 30 millioner kroner i 2022. Videre er forsørgingstillegg vedtatt utfaset for alle mottakere over årene 2022–2025. I 2025 er innsparingen anslått til 70 millioner kroner.

Figur 12. Årlig utgiftsvirkning av ulike politiske tiltak under alderspensjon. Millioner 2022-kroner



Kilde: NAV.

Referanser

- Barth, Erling, Harald Dale-Olsen, Pål Schøne og Kjersti Misje Østbakken (2021) *Chutes and Ladders? Job Opportunities for Generation COVID*. IZA Discussion Papers, 14530. Tilgjengelig fra: <https://www.iza.org/publications/dp/14530/chutes-and-ladders-job-opportunities-for-generation-covid>
- Fevang, Elisabeth, Simen Markussen og Knut Røed (2020) *Gråsoner i arbeidsmarkedet og størrelsen på arbeidskraftreserven*. Rapport 1/2020. Oslo: Frisch-senteret. Tilgjengelig fra: <https://www.frisch.uio.no/publikasjoner/?pubid=1489>
- Folkehelseinstituttet (2021) *COVID-19-EPIDEMIEN: Risiko ved covid-19-epidemien i Norge i lys av framveksten av Delta-varianten av SARS-CoV-2*. Rapport. Oslo: Folkehelseinstituttet. Tilgjengelig fra: <https://www.fhi.no/contentassets/c9e459cd7c-c24991810a0d28d7803bd0/vedlegg/2021-07-26-risiko-ved-covid-19-epidemien-i-norge-i-lys-av-framveksten-av-delta-varianten-av-sars-cov-2-.pdf>
- Lima, Ivar (2016) «Hvordan har økt ledighet påvirket bruken av helseytelser og økonomisk sosialhjelp?». *Arbeid og velferd*, 3/2016, 131–150. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/hvordan-har-okt-ledighet-pavirket-bruken-av-helseytelser-og-okonomisk-sosialhjelp>
- Løken, Katrine Velleesen og Kjell Gunnar Salvanes (2020) «Langsiktige konsekvenser for familier». *Samfunnsøkonomen*, 2-2020, 18–23. Tilgjengelig fra: <https://samfunnsokonomene.no/wp-content/uploads/2020/05/Samfunns%C3%B8konomen-nr-2-2020.pdf>
- Meld. St. 1 (2021–2022) *Nasjonalbudsjettet 2022*. Oslo: Finansdepartementet.
- Meld. St. 33 (2020–2021) *Regulering av pensjoner i 2021 og pensjonisters inntektsforhold*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20202021/id2857022/>
- NAV (2020) *Utviklingstrekk i folketrygden 2010–2030*. NAV-rapport, 2/2020. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nav-rapportserie/utviklingstrekk-i-folketrygden-20102030>
- NAV (2021a) *NAVs omverdensanalyse 2021. Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2035*. NAV-rapport, 1/2021. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/omverdensanalyse>
- NAV (2021b) *Regelverksendringene for arbeidsavklaringspenger fra 1.1.2018. En oversiktsrapport med NAVs analyser*. NAV-rapport, 2/2021. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nav-rapportserie/regelverksendringer-for-arbeidsavklaringspenger-1.1.2018>
- Nossen, Jon Petter (2014) «Utviklingen i sykefraværet: Betydningen av arbeidsmarkedet, gradering og regelendringer». *Arbeid og velferd*, 2/2014, 75–88. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/utviklingen-i-sykefravaeret-betydningen-av-arbeidsmarkedet-gradering-og-regelendringer>
- Prop. 1 S (2021–2022) *For budsjettåret 2022. Statsbudsjettet*. Oslo: Finansdepartementet.
- Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022) *For budsjettåret 2022. Endring av Prop. 1 S (2021–2022) Statsbudsjettet 2022*. Oslo: Finansdepartementet.
- Vista Analyse og EY (2021) *Riktige legemidler til rett pris. Områdegjennomgang av legemidler under folketrygden*. Rapport 2021/01. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/64131807ce574a6db6ccb5f321dd3629/riktige-legemidler-til-rett-pris.pdf>

Vedlegg. Samlet oversikt over regelendringer i folketrygden knyttet til koronapandemien

Dagpenger

Endringer som gjelder mars–august 2020:

- Redusert lønnspliktperiode for dagpenger under permittering, fra 15 til 2 dager.
- Full lønnskompensasjon opp til 6 G under permittering fra dag 3 til dag 20 i permitteringsperioden.

Endringer som gjelder fra mars 2020–desember 2021:

- Utvidet maksimal varighet for dem som ellers ville gått ut maksimal stønadsperiode, tilsvarende for permitteringsperiode.
- Terskelen for når dagpengene faller bort ved samtidig arbeid ble hevet til 60 prosent av vanlig arbeidstid.
- 80 prosent kompensasjon opptil 3 G, deretter 62,4 prosent kompensasjon inntil 6 G.

Endringer som gjelder fra mars 2020–september 2021:

- Midlertidig inntektsgrense på 0,75 G det siste året eller 2,25 G de siste tre årene.
- Redusert krav til arbeidstidsreduksjon på 40 prosent.
- Dagpengemottakere som tar arbeid i jordbruket mv. fører kun halvparten av timene på meldekortet.
- Ingen ventedager.

Endringer som gjelder fra mai–oktober 2020:

- Faglærte tredjelandsborgere hadde midlertidig rett til dagpenger.

Endringer som gjelder 19. februar 2021–31. mai 2021:

- Stønadmottakere som tar arbeid i fiskeindustri-bedrifter skal føre kun halvparten av timene de jobber på meldekortet.

Endringer som gjelder 19. februar 2021–30. september 2021

- Taxisjåfører fører kun halvparten av arbeidede timer inkl. ventetid.

Endringer som gjelder fra april 2020–september 2021:

- Adgang til å kombinere dagpenger og utdanning uten avkorting av ytelsen.
- Den midlertidige ordningen er erstattet med nytt varig regelverk for å kombinere dagpenger og utdanning 1. oktober 2021.

Endringer som gjelder fra november 2020–juni 2021:

- Utvidet permitteringsperiode fra 26 til 52 uker.

Endringer som gjelder i 2021 og 2022:

- Midlertidig ordning med feriepengene av dagpenger opptjent i 2020 og 2021. Feriepengene gjelder dem som har vært ledig (og mottatt dagpenger) i mindre enn 52 uker. Ledige som per 7. juni har nådd mer enn 52 uker med dagpenger, og fortsatt mottar dagpenger, vil ha rett til fire uker ferie med dagpenger.

Innføring av midlertidige stønadsordninger

Gjelder fra mars 2020–desember 2021:

- Stønad til arbeidsledige selvstendig næringsdrivende og frilansere.

Gjelder fra mars 2020–september 2021:

- Stønad til arbeidsledige lærlinger (gjelder ut desember 2021 for de som fikk innvilget stønaden før 1. oktober 2021).

Sykepenger

Endringer som gjelder i perioden mars 2020–juni 2022:

- Rett til sykepenger ved fravær fra arbeidet på grunn av covid-19 eller mistanke om slik sykdom.

Endringer som gjelder i perioden mars 2020–september 2021:

- Redusert finansieringsansvar for arbeidsgiver fra 16 til tre dager for sykepenger som følge av påvist eller mistenkt covid-19.

- Redusert egenfinansiering for selvstendige og frilansere fra 16 til tre dager for sykepenger som følge av påvist eller mistenkt covid-19, det vil si obligatorisk dekning fra fjerde dag.

Endringer som gjelder til fra 29. januar 2021–30. september 2021:

- Kompensasjon i form av sykepenger med 70 pst. av sykepengegrunnlaget opp til 6 G for arbeidstakere som er rammet av innreiserestriksjoner.

Omsorgspenger

Endringer som gjelder mars–juni 2020:

- Antall omsorgspengedager doubles.
- Arbeidsgiverperioden reduseres til tre dager.
- Rett til omsorgspenger fra fjerde dag for selvstendig næringsdrivende og frilansere.

Endring som gjelder juli–desember 2020:

- Nullstilling av kvoter og ny full årskvotestil alle for perioden 1. juli – 31. desember.

Endring som gjelder mars 2020–desember 2021:

- Rett til omsorgspenger når barnet er i karantene, eller fordi skole eller barnehage er helt eller delvis stengt som følge av covid-19-pandemien.
- Rett til omsorgspenger ut over kvoten dersom det maksimale antall dager med omsorgspenger er brukt opp og barnet må holdes hjemme når skole og barnehage er helt eller delvis stengt.
- Omsorgspengedager kan overføres til en annen omsorgsperson når barnehage og skole er stengt.

Endring som gjelder mars 2020–juni 2022:

- Rett til omsorgspenger dersom barnet må holdes hjemme på grunn av særlige smittevern hensyn hos barnet eller hos familiemedlem barnet bor med.
- Rett til omsorgspenger ut over kvoten dersom det maksimale antall dager med omsorgspenger er brukt opp og barnet må holdes hjemme pga. særlige smittevern hensyn.

Endring som gjelder januar–desember 2021:

- Antall omsorgspengedager doubles.

Endring som gjelder januar–juni 2022:

- Rett til omsorgspenger dersom barnet må holdes hjemme på grunn av covid-19 eller mistanke om slik sykdom.

Arbeidsavklaringspenger

Endringer som gjelder mars 2020–oktober 2020:

- Maksimal varighet knyttet til fasen som ordinær arbeidssøker, forlenges til 31. oktober 2020.

Endringer som gjelder 16. mars–31. oktober 2020:

- Maksimal varighet knyttet til henholdsvis treårs-grensen (eventuelt fireårs-grensen) eller toårs-grensen for unntak økes med 6 måneder for alle mottakere.
- Maksimal varighet knyttet til fasen med venting på behandling av uføresøknad økes med 6 måneder.

Endringer som gjelder mars 2021–desember 2021:

- Maksimal varighet knyttet til fasen som ordinær arbeidssøker, forlenges til 31. desember 2021. Etter søknad senest 1. april 2021 kan personer som etter 31. oktober 2020 har nådd den maksimale stønadsperioden knyttet til fasen som ordinær arbeidssøker, få forlenget perioden fra 1. mars 2021–31. desember 2021. De som søker i perioden etter 1. april 2021 og fram til 30. juni 2021, vil kunne få forlenget perioden fra søknadstidspunktet til 31. desember 2021.

Endringer som gjelder juli 2021–juni 2022:

- Maksimal varighet for mottakere under arbeidsavklaring som når maksimal varighet 1. juli 2021 – 29. juni 2022 forlenges til 30. juni 2022.

Endringer som gjelder juli 2021–september 2021:

- Særlig rett til arbeidsavklaringspenger til personer som har gått ut maksimal sykepengeperiode i perioden 1. mars 2020–30. september 2021, og som har fått utsatt behandling eller ikke kan gå på arbeid som følge av koronapandemien. Disse kan etter søknad i perioden 1. juli 2021–30. september 2021 få inntil 6 måneder med arbeidsavklaringspenger som sykepengeerstatning.

UTGIVER
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 354
8601 Mo i Rana

TRYKK: 07 Media AS - 07.no
ISBN 978-82-551-2524-2

