

# UTBETALINGENE AV TRYGDEYTELSER SISTE 10 ÅR

Av Atle Fremming Bjørnstad

## Sammendrag

NAV utbetalte 344 milliarder kroner i stønader i 2012. I løpende kroner har utgiftene økt med 58 prosent siden 2003. Hvis vi skal få et riktigere bilde av utviklingen bør vi imidlertid korrigere for den veksten som skyldes justering av grunnbeløp, satsendringer og lønnsvekst. Da blir bildet et annet, og målt i 2012-kroner finner vi at veksten i perioden 2003–2012 har vært på 11 prosent. Det har vært en høy vekst i antall sysselsatte i perioden. Når vi tar høyde for dette, finner vi at det har vært en nedgang i utgiftene på 4 prosent, målt per sysselsatt i faste kroner. Sysselsettingsveksten har vært sterkere enn befolkningsveksten, og nedgangen i utgifter per innbygger var på 1 prosent siden 2003.

Perioden kjennetegnes av høy økonomisk vekst i årene 2004–2007, avbrutt av finanskrisen med påfølgende svak vekst i 2008, og en nedgang i BNP i 2009, før veksten igjen tiltok fra 2010 og utover. Konjunktutviklingen påvirker trygdeutbetalingene. Det gjelder først og fremst dagpenger, som blir direkte påvirket av ledighetsutviklingen. Finanskrisen bidro også til en økning i utgiftene til sykepenger i 2008 og 2009. Utbetalingene av sykepenger og dagpenger gikk etter hvert ned da den økonomiske veksten igjen tok seg opp fra 2010 og utover. Samtidig bidro innføringen av fleksibel alderpensjon i 2011 til at de samlede trygdeutbetalingene økte i 2011 og 2012.

Summen av stønader som utbetales gjennom NAV, som andel av BNP for Fastlands-Norge, var på 17 prosent i 2003. Den falt til 14 prosent i 2007, som er den laveste andelen i perioden. Økte utbetalinger som følge av finanskrisen, avløst av økt vekst i utbetalingene av alderspensjon, førte til en økning i denne andelen fra 2008 og utover. I 2012 utgjorde utbetalinger av trygdeytelser 16 prosent av BNP for Fastlands-Norge.

## Innledning

Utgiftene til folketrygden og andre ytelser som utbetales gjennom NAV utgjør en betydelig andel av statens utgifter. For 2013 forventes disse ytelsene å utgjøre 35 prosent av statens utgifter (Revidert nasjonalbudsjett 2013). I den offentlige debatten blir veksten i trygdeutgiftene gjerne omtalt som svært omfattende<sup>1</sup>. Dette kan sies å være tilfelle hvis det er veksten i løpende priser som legges til grunn.

I denne artikkelen ser vi på utviklingen i utgiftene til stønader som utbetales gjennom NAV i årene 2003–2012. Ved å justere for lønns- og prisvekst, og reguleringen av grunnbeløpet i folketrygden, og å se på utviklingen i trygdeutgifter per innbygger og per sysselsatt, blir bildet noe mer nyansert enn kun ved å se på utviklingen i løpende priser. Vi gjør også ulike justeringer av de årlige regnskapstallene for i større grad å gjøre disse sammenlignbare.

Nossen (2008) tok for seg utviklingen i folketrygdens utgifter i perioden 1967 til 2007. Vi oppdaterer nå den analysen ved å se på nyere tall for mange av de samme indikatorene som ble presentert den gangen. Men det er også forskjeller mellom disse analysene. Analysen fra 2008 så på folketrygdytelsene sett under ett, og inkluderte ikke andre stønader som utbetales gjennom NAV. Vi har i denne artikkelen valgt å se på alle stønadene som utbetales gjennom NAV, uavhengig av om det er en folketrygd-ytelse eller ikke.

Stønadene som utbetales gjennom NAV utgjør en vesentlig andel av folketrygden. Helsetjenesteområdet, som også er en del av folketrygden, ble overført til HELFO/Helsedirektoratet fra 1. januar 2009. For å få et helhetsbilde er disse ytelsene inkludert i de innledende betraktningene, men er utelatt i den videre analysen. I tillegg til folketrygdytelsene som utbetales gjennom NAV, utbetaler NAV også andre ytelser som ikke inngår i folketrygden (se faktaboks). Av disse ytelsene utgjør barnetrygd en vesentlig andel. Vi har ikke inkludert utgifter til økonomisk

sosialhjelp, som utbetales over kommunale budsjetter. Tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering og bevilgninger til dekning av kommunale merkostnader knyttet til kvalifiseringsprogrammet er heller ikke inkludert. Av enkeltytelsene er det alderspensjon som utgjør størst andel av utgiftene. Det er også alderspensjon som har hatt størst relativ vekst i perioden.

Nossen viste at det var sterk vekst i folketrygdens utgifter de første 25 årene, fra 1967 til 1992. Som andel av fastlands-BNP økte utgiftene fra drøyt 5 til 16 prosent i denne perioden. Utviklingen de neste 15 årene var relativt stabil sett under ett, men med en oppgang fra slutten av 90-tallet frem til 2003. Utgiftene nådde et toppunkt i 2003, og utgjorde da 17 prosent av fastlands-BNP.

Datagrunnlaget som benyttes i denne artikkelen avviker noe, siden vi inkluderer NAV-ytelser som ikke er inkludert i folketrygden, men utelater stønader til helsetjenester som inngår i folketrygden. Vi har valgt å se på utviklingen siste 10 år. Resultatene er følsomme for at vi har valgt 2003 som startår. Dette var et år med en nedgang i sysselsettingen og en økning i utbetalingene av dagpenger, slik at særlig utgiftene per sysselsatt kommer relativt høyt ut for dette året, og resultatet blir en nedgang i utgiftene per sysselsatt. Ved å velge 2002 som startår hadde resultatet blitt en økning i utgiftene per sysselsatt på 1 prosent. 2004 som utgangspunkt ville ha gitt en nedgang i utgiftene per sysselsatt i et om lag samme omfang som ved å velge 2003 som startår.

### Andre ytelser

*Andre ytelser som blir utbetalt gjennom NAV, men som ikke er en del av folketrygden.*

NAV utbetaler også ytelser som ikke er en del av folketrygden. I 2012 var dette barnetrygd, kontantstøtte, krigspensjon, avtalefestet pensjon (tilskudd til privat sektor) og supplerende stønad til personer over 67 år (innført fra januar 2006). I løpende kroner var utbetalingen av disse ytelsene på samme nivå i 2012 som i 2003, på 19,3 milliarder kroner. I 2012 utgjorde disse ytelsene 5,6 prosent av de totale utbetalingene av ytelser gjennom NAV. Denne andelen har avtatt siden 2003, da denne andelen utgjorde 8,9 prosent.

<sup>1</sup> Ett eksempel er Vårt Land 10. oktober 2012 (intervju med Stein Lier Hansen, administrerende direktør i bransjeorganisasjonen Norsk Industri).

Perioden 2003 til 2012 preges av en høy vekst i befolkningen. Høy arbeidsinnvandring, særlig som følge av EU-utvidelsen østover fra 1. mai 2004, har bidratt til befolkningsveksten. Befolkningen sett under ett hadde en vekst på 10 prosent i perioden, mens befolkningen på 67 år og eldre har vokst med 12 prosent. Andelen av befolkningen over 67 år er

dermed tilnærmet uendret i perioden. Ser vi på befolkningen over 60 år, så har denne økt med 62 prosent i perioden, og andelen av befolkningen har økt med 2 prosentpoeng. En økning i andelen eldre vil blant annet medføre en økning i utgiftene til alderspensjon, uførepensjon og hjelpemidler.

## Viktige reformer og regelverksendringer i perioden 2003–2012

### Alderspensjon

Innføringen av fleksibel alderspensjon fra 2011 er den mest omfattende reformen i perioden. Reformen ventes å gi vesentlige innsparinger på lang sikt, men en økning i kostnadene på kort sikt. Mulighet for tidligpensjonering fra fylte 62 år medfører en vesentlig økning i utgiftene til alderspensjon. Denne økningen vil over tid oppveies av levealdersjustering og endring i reguleringsreglene for alderspensjon. Pensjonene ble tidligere regulert med grunnbeløpet i folketrygden. Etter innføring av fleksibel alderspensjon fra 2011 har alderspensjonen blitt regulert med veksten i grunnbeløpet og deretter blitt fratrukket 0,75 prosent.

### Uføreytelser

Tidsbegrenset uførestønad ble innført 1. januar 2004 og avvirket 1. mars 2010.

### Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger ble innført fra mars 2010. Det skjedde gjennom at de tidligere ytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad ble slått sammen.

### Familieytelser

Av familieytelsene inngår foreldrepenger og ytelser til enslige forsørgere som en del av folketrygden. Barnetrygd og kontantstøtte ligger utenfor folketrygden.

Det har vært en rekke endringer i foreldrepengeordningen i perioden. De vesentligste endringene går ut på forlengelse av foreldrepengeperioden og utvidelse av fedrekvoten. Dette har skjedd gradvis.

Kontantstøttesatsen ble økt med i underkant av 22 prosent fra 1. august 2003. Neste endring kom 1. januar 2006, da kontantstøtteperioden ble redusert fra 24 til 23 måneder. Samtidig ble satsen redusert med i underkant av 10 prosent. Fra 1. august 2012 ble det foretatt en mer omfattende omlegging av kontantstøtteordningen. Stønadsperioden

ble redusert med 12 måneder, slik at det nå bare er ett-åringer det kan gis kontantstøtte for. Samtidig ble satsstrukturen endret, med en høy sats de første seks månedene og en lavere sats de neste seks månedene. Reduksjon i perioden bidrar til en reduksjon av utgiftene, mens økt sats og økt uttak for de yngste trekker i motsatt retning. I sum har endringen ført til en nedgang i utgiftene.

### Justering av ytelsesnivåene

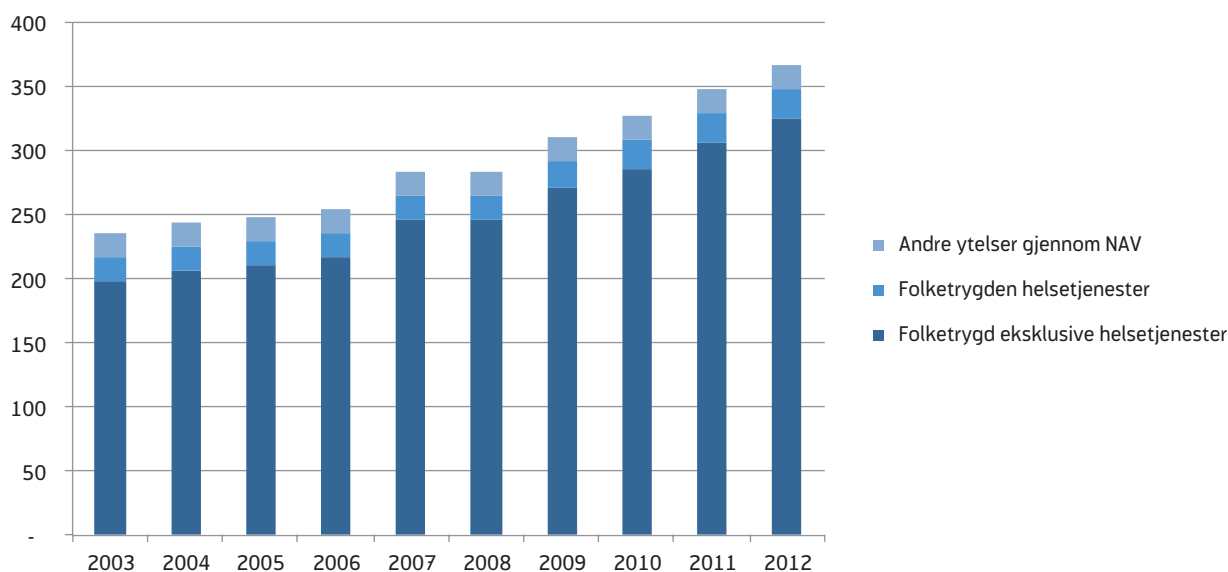
Grunnbeløpet i folketrygden (G) blir regulert årlig, og nytt grunnbeløp gjelder fra 1. mai hvert år. Veksten i gjennomsnittlig årlig grunnbeløp har vært på om lag 4,3 prosent årene 2003–2012. Grunnbeløpet benyttes til å regulere flere av ytelsene i folketrygden. Som en del av daværende regjeringens tiltak for fattigdomsbekjempelse har det i perioden blitt gjennomført oppjusteringer av ulike trygdeytelser. I Trygdeoppgjøret for 2008 ble minstepensjonen for enslige økt fra 1,7933 G til 1,94 G<sup>1</sup>. I 2009 og 2010 ble det foretatt ytterligere økninger, slik at minstepensjonen økte til 2 G.

Minsteytelsene for rehabiliteringspenger, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad og overgangsstønad til enslige forsørgere ble satt opp fra 1,85 G til 1,97 G fra 1. mai 2008. Fra 1. mai 2010 ble minsteytelsen for arbeidsavklaringspenger og overgangsstønad til enslige forsørgere satt videre opp til 2 G.

Minsteytelsen for unge uføre som mottok rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad ble satt opp fra 2,4 G til 2,44 G fra 1. mai 2008. Det supplerende tillegget for personer med kort botid i Norge ble også hevet fra samme tidspunkt. Alt dette er endringer som har ført til en vekst i utgiftene målt i faste kroner.

<sup>1</sup> G er folketrygdens grunnbeløp og utgjorde 85 245 kroner fra 1. mai 2013.

**Figur 1.** Utgifter til folketrygden og ander ytelser gjennom folketrygden. Milliarder kroner.



Kilde: NAV

### Korrigerings av regnskapstallene

Med utgangspunkt i regnskapet for 2012, har vi korrigert regnskapstallene tilbake i tid. Vi foretar korrigeringer for å gjøre utgiftene mest mulig sammenlignbare over tid. Den mest betydelige korrigeringen som er foretatt er at vi har tatt ut administrasjonsutgiftene for årene 2003–2006. Disse inngår etter 2006 ikke som en del av folketrygden.

Vi har også korrigert grupperingen av ytelsene til hovedytelser. Grunn- og hjelpestønad ble frem til 2007 regnskapsført sammen med uførepensjon, mens disse ytelsene nå blir regnskapsført sammen med hjelpemidler. Disse ytelsene har vi for hele perioden gruppert sammen med utgiftene til hjelpemidler. Videre har vi summert tidsbegrenset uførestønad, atferdsrettigheter og rehabiliteringspenger og antatt at dette ville ha tilsvart utbetalingene av arbeidsavklaringspenger for perioden frem til 1. mars 2010. Fra denne datoen ble disse tre ytelsene slått sammen til den nye ytelsen arbeidsavklaringspenger.

### Betydelig økning målt i løpende priser

I løpende kroner har det vært en utgiftsvekst fra 2003 til 2012 på 64 prosent for folketrygdytelsene utbetalt gjennom NAV. Utgiftene økte fra 198 milliarder kroner i 2003 til 325 milliarder kroner i 2012 (se figur 1). For ytelsene som ikke er en del av folketrygden har det vært en nullvekst. For stønader til helsetjenester har det vært en vekst på 30 prosent. Stønader

til helsetjenester inkluderer stønad til spesialisthelsetjenesten, legemidler, refusjon ved egenandeler og stønader til helsetjenester i kommunene.

Ser vi på summen av ytelsene gjennom NAV har det vært en vekst på 58 prosent. Ved å inkludere helsetjenester er veksten på 56 prosent. Utgiftene inklusiv helsetjenester har økt fra 236 milliarder kroner til 368 milliarder kroner.

### Vekst målt i faste priser

Målt i faste 2012-kroner har det for perioden sett under ett vært en økning i utbetalingene til folketrygdytelsene utbetalt gjennom NAV på 13,5 prosent (se figur 2). Andre stønader utbetalt gjennom NAV viser en nedgang på 16 prosent. Barnetrygd utgjør hovedtyngden av ytelsene utenom folketrygden. Stønader til helsetjenester, som utbetales av HELFO, viser en økning på 11,5 prosent. I sum viser NAV-ytelsene en vekst på 11,3 prosent fra 2003–2012, målt i 2012-kroner, fra 309 milliarder til 344 milliarder kr.

### Økte utbetalinger av alderspensjon driver utgiftsveksten

For hele perioden har det vært en økning i utbetalingene av alderspensjon utover det som skyldes

### Metode for omregning av beløpene til faste priser

For å fjerne effekten av prisvekst, lønnsvekst og regulering av grunnbeløpet i folketrygden regner vi om beløpene for de ulike årene til faste 2012- priser. Til dette har vi brukt ulike deflatorer, avhengig av hvordan ytelsen blir regulert. En deflator brukes for å regne om et verditall til faste priser, tilvarende prisene i en gitt periode eller tidspunkt. Siden ytelsene justeres ulikt, vil det å bruke spesifikke deflatorer for hver ytelse gi et riktigere bilde av utviklingen i faste priser, enn hvis vi kun hadde brukt eksempelvis konsumprisindeksen (KPI).

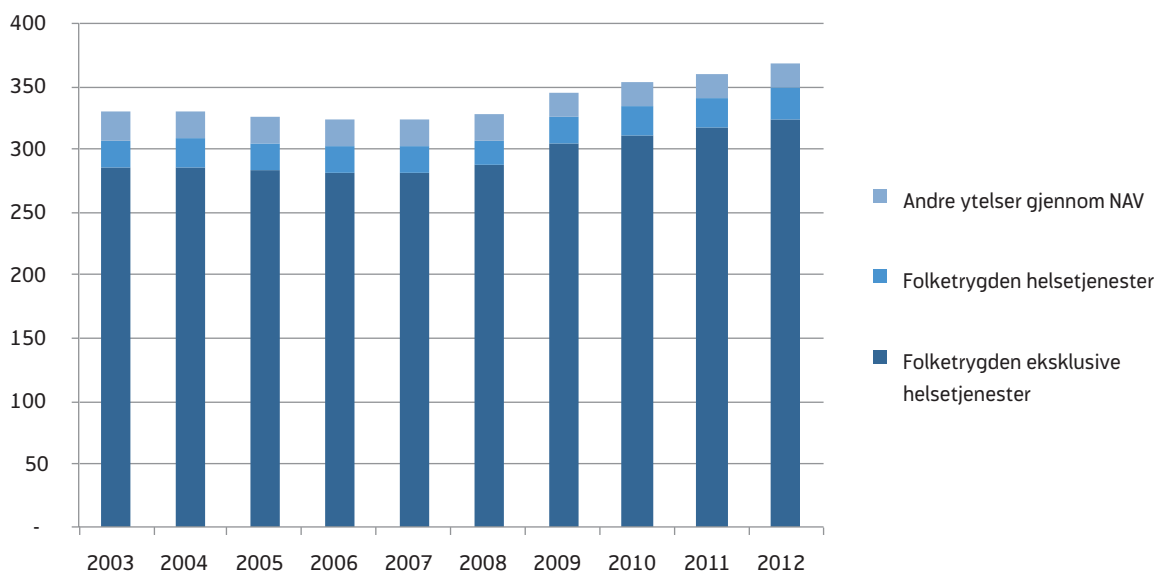
For alderspensjon, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, stønad til enslig mor eller far, etterlatteytelser, krigspensjon, avtalefestet pensjon og supplerende stønad til personer over 67 år, er folketrygdens grunnbeløp (G) benyttet. Vi har benyttet KPI for grunn- og hjelpestønad og hjelpemidler, gravferdsstønad, diverse utgifter, barnetrygd og kontantstøtte. Foreldrepenger, sykepenger og dag-

penger blir ikke regulert med grunnbeløpet eller noen form for sats. Her er det lønnsutviklingen som vil være med å påvirke utbetalingene, og vi har derfor brukt lønnsnivået<sup>1</sup> som deflator.

Vi har foretatt omregning for budsjettkapitler, som tilsvarende hovedgrupper av ytelser. På en del av kapitlene vil de ulike underpostene ha ulike justeringsfaktorer. Et eksempel er arbeidsavklaringspenger, hvor posten arbeidsavklaringspenger, som utgjør 98 prosent av kapitlet, reguleres med grunnbeløpet, mens dette ikke gjelder postene tilleggsstønader og legeerklæringer som justeres med prisveksten. Vi har her benyttet den justeringsfaktoren som benyttes på den posten som utgjør hovedtyngden av kapitlet.

<sup>1</sup> Årslønn fra Nasjonalregnskapet, basert på tall fra Statistisk sentralbyrå.

Figur 2. Utviklingen i utgiftene til ulike trygdeytelser. Milliarder. 2012-kroner.



Kilde: NAV

regulering av pensjonen. Veksten skyldes befolkningsvekst, økende levealder og økt opptjening for nye mottakere. I perioden 2003–2007 var det en vekst på om lag 2 prosent per år målt i faste priser, mens veksten økte til drøyt 3 prosent per år frem til 2010. Pensjonsreformen fra 2011 bidro til en vesentlig økning i utgiftene i 2011 og 2012. Samlet vekst i utgiftene til alderspensjon var på om lag 8 prosent i begge årene, målt i 2012-kroner.

Mulighetene til tidligpensjonering fra 62 år forklarer utgiftsveksten som følge av reformen. Økningen som følge av tidligpensjonering motsvares i de første årene i noen grad av endret regulering av pensjonene, mens effektene av levealdersjustering ennå har et begrenset omfang. I årene som kommer vil veksten i utgiftene som følge av tidligpensjonering avta, samtidig som effektene av levealdersjustering tiltar. På sikt vil denne effekten bli sterkere enn effekten av muligheten for uttak av alderspensjon fra 62 år.

Som tidligere nevnt var 2003 er år med høye trygdeutbetalinger. Det gjaldt særlig ytelser ved arbeidsledighet, sykepenger, rehabiliterings- og attføringspenger og ytelser til uføre. Antall helt arbeidsledige økte for eksempel med 23 prosent – til 93 000 – fra 2002 til 2003.

Den kraftige veksten i 2003 ble etterfulgt av en tilnærmet nullvekst i 2004. Deretter fulgte tre år med nedgang. Dette kan sees i sammenheng med den gunstige utviklingen på arbeidsmarkedet, og det var særlig utbetalingene av dagpenger som trakk ned veksten ned. Utbetalingen av dagpenger falt frem til 2008, da ledigheten nådde sitt laveste nivå for perioden. I 2005 og 2006 bidro en omfattende nedgang i utbetalingene av sykepenger også til nedgangen i de samlede trygdeytelsene. Det skyldes særlig omleggingen av sykepengereguleringen i 2004. Nedgangen i utgiftene til dagpenger og sykepenger i årene 2004–2007 ble motsvart av en økning i utgiftene til attførings- og rehabiliteringspenger og til alderspensjon.

Fra 2007 til 2008 var det bare en nokså moderat utgiftsvekst – på 1,6 prosent.

Men i 2009 kom effektene av finanskrisen, og stønadsutgiftene økte med hele 5,7 prosent dette året. En økning i arbeidsledigheten, fra gjennomsnittlig

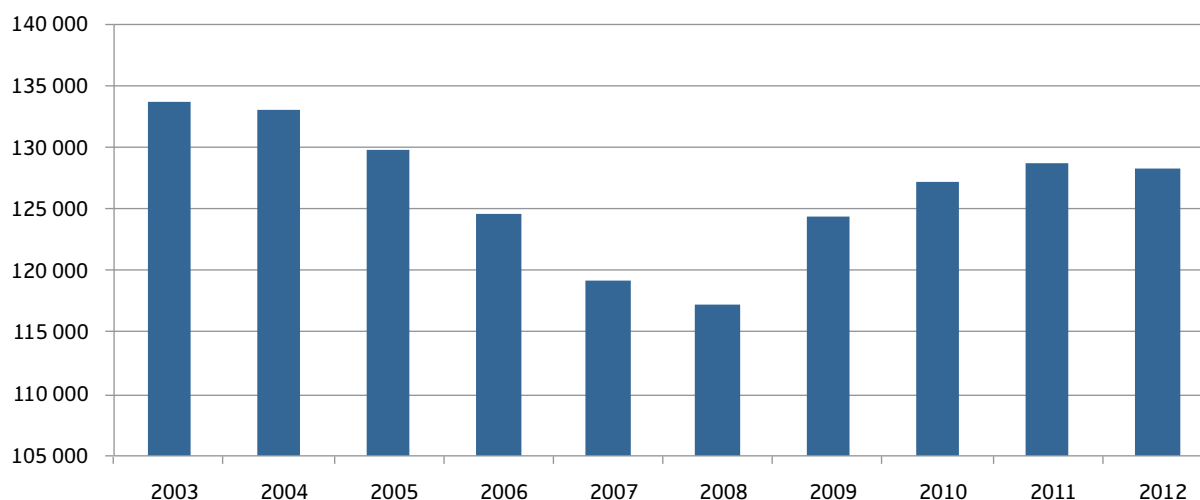
43 000 helt ledige i 2008 til 69 000 i 2009, førte til en økning i dagpengeutbetalingene på 114 prosent. Økte utbetalinger av dagpenger sto for 35 prosent av den totale økningen i trygdeytelsene i 2009. Sykepenger og attførings- og rehabiliteringspenger sto for henholdsvis 22 og 14 prosent av økningen. Økning i utbetalingen av disse ytelsene kan også til dels sees i sammenheng med finanskrisen. Det var også en sterkere vekst i utbetalinger av stønad til fødsel og adopsjon enn hva som var tilfelle for de andre årene i perioden. Det skyldes særlig sterk økning i antall fødte barn i 2008 og 2009.

Utgiftene for stønader gjennom NAV økte videre med 1,8 prosent til 2010. Utbetalingene av dagpenger fortsatte å øke, om enn i et langt mindre omfang enn i 2009. Det var også en omfattende økning i utbetalingene av attførings- og rehabiliteringspenger/ arbeidsavklaringspenger dette året.

I 2011 økte utgiftene med 2,4 prosent målt i faste priser. Økningen skyldes først og fremst alderspensjon og til dels arbeidsavklaringspenger. Utgiftene til dagpenger og sykepenger gikk betydelig ned, og trakk i motsatt retning.

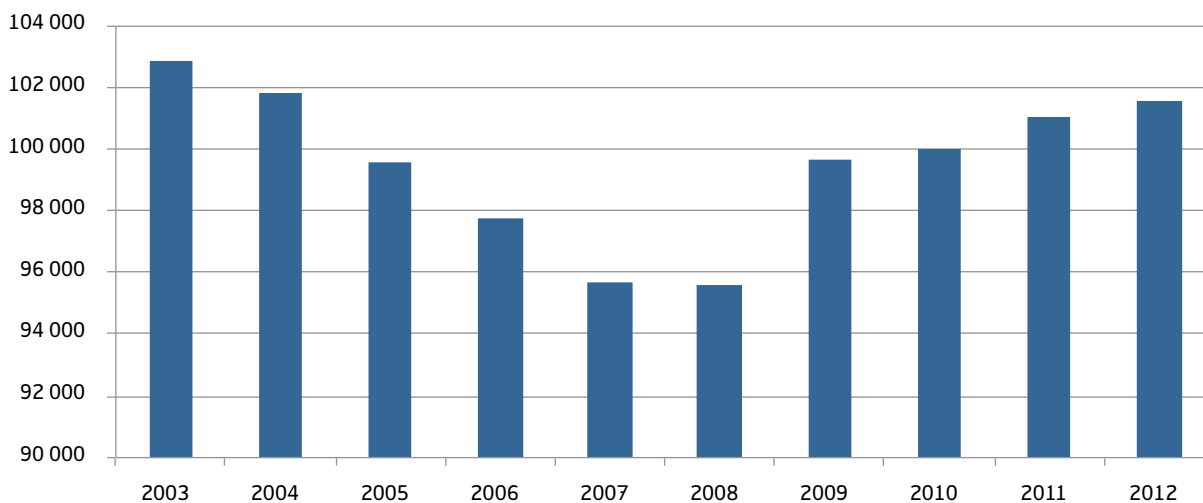
Veksten i utbetalingene gikk noe ned i 2012. Utgiftene til alderspensjon fortsatte å øke kraftig, mens utgiftene

**Figur 3.** Utgifter til NAV-ytelser per sysselsatt. 2012-kroner.



Kilde: NAV/SSB

**Figur 4.** Utgifter til NAV-ytelser per innbygger 16–66 år. 2012-kroner.



Kilde: NAV/SSB

til dagpenger og sykepenger også dette året hadde en nedgang. I tillegg gikk utgiftene til arbeidsavklaringspenger ned med 4 prosent, etter å ha økt til dels kraftig de foregående årene.

### Nedgang i trygdeutgifter per sysselsatt

Under ser vi på utviklingen i trygdeutgiftene per sysselsatt. Dette kan si noe om i hvilken grad trygde-systemet er bærekraftig. Høy sysselsetting innebærer høyere skatteinntekter, noe som vil gjøre det lettere å finansiere trygdeordningene. I perioden 2003–2012 ser vi en nedgang i utgiftene målt i faste priser per sysselsatt på 4 prosent. I perioden har altså veksten i sysselsettingen vært sterkere enn veksten i utgiftene til trygdeordningene. Siden 2003, som følge av svak konjunkturutvikling, kan betraktes som et år med relativt høye utgifter, innebærer valg av en tiårsperiode for analysen at vi får en markert nedgang i utgiftene per sysselsatt for perioden.

Fra 2004 til 2008 var det en vekst i sysselsettingen, og veksten var særlig kraftig i årene 2006 til 2008. Økningen i sysselsettingen medførte en reduksjon i utgifter per sysselsatt, målt i 2012-kroner, på 12,3 prosent i denne perioden. Som følge av finans-krisen falt sysselsettingen fra 2008 til 2010. Dette medførte at utgiftene per sysselsatt økte.

Fra 2010 til 2011 var det igjen en vekst i sysselsettingen, og veksten tiltok i 2012. Antall sysselsatte<sup>2</sup> har i perioden 2003–2012 økt med 16,2 prosent. For samme perioden falt utgiftene per sysselsatt med 4,2 prosent. De økte utgiftene målt i faste kroner har dermed vært svakere enn veksten i sysselsettingen, slik at utgiftene per sysselsatt har gått ned (se figur 3).

### Svak nedgang i trygdeutgifter per innbygger 16–66 år

Det har i perioden 2003–2012 vært en vekst på 12,5 prosent i befolkningen i yrkesaktiv alder (16–66 år). Befolkningsveksten lå på om lag 1,0 prosent i de tre første årene i perioden, for så å ligge på om lag 1,5 prosent i slutten av perioden. Stønadene utbetalt gjennom NAV viser en nedgang på 1,3 prosent per innbygger i alderen 16–66 år for perioden sett under ett, målt i 2012-kroner. Utgiftene per innbygger målt i faste priser falt med 6,4 prosent fra 2003 til 2007, og nivået var tilnærmet uendret fra 2007 til 2008. Fra 2008 til 2009 økte utgiftene med 4,2 prosent, og da særlig som følge av finans-krisen og økte utbetalinger av dagpenger og sykepenger.

<sup>2</sup> SSB: Nasjonalregnskapet. Tabell: 094 174: Lønn, sysselsetting og produktivitet etter næring

Etter 2009 har utgiftene økt med mellom 0,3 og 0,5 prosent per innbygger per år, målt i 2012-kroner. Økte utgifter, særlig til alderspensjon, har blitt motvirket av sterk befolkningsvekst (se figur 4).

Befolkningsveksten har vært svakere enn veksten i sysselsettingen, slik at nedgangen i utgiftene per innbygger blir mindre omfattende enn nedgangen i antall mottakere per sysselsatt.

### Nedgang i utgiftene som andel av fastlands-BNP

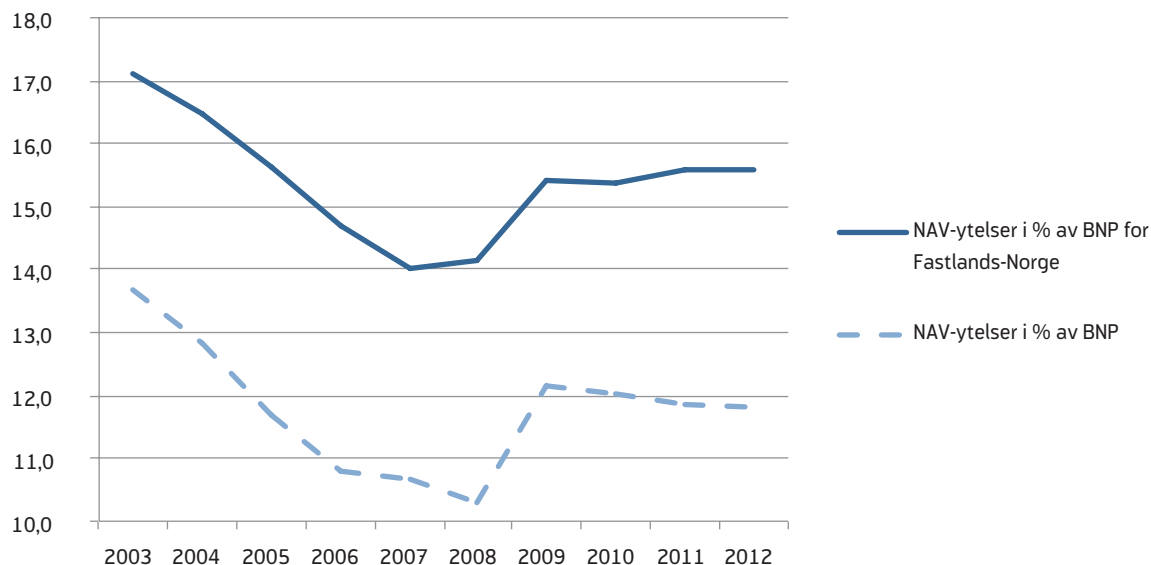
Vi har også sett på utgiftsnivået som prosentandel av samlet BNP og BNP for Fastlands-Norge. Samlet BNP inkluderer effekten av olje og gassvirksomheten. Samlet BNP vil dermed være påvirket av variasjoner i aktivitetsnivået på norsk sokkel og variasjoner i olje- og gassprisene. Trygdeutgiftene som andel av samlet verdiskaping kan også si noe om stønadssystemets bærekraft. Norsk økonomi var fra 2004 til 2007 inne i periode med høy økonomisk vekst. Denne veksten var i ferd med å avta da effektene av finanskrisen gjorde seg gjeldende høsten 2008, med økte pengemarkedsrenter og en kraftig økning i ledigheten. BNP for Fastlands-Norge, målt i volum, økte med 1,5 prosent i 2008, for så å falle med 1,6 prosent i 2009. Veksten tok seg noe opp til

2010, og har gradvis økt frem til 2012, da veksten var på 3,5 prosent.

Utgiftene til stønader som utbetales gjennom NAV som andel av BNP for Fastlands-Norge falt fra 17,1 prosent i 2003 til et bunnivå for perioden vi ser på i 2007, på 14,0 prosent. Etter tilnærmet ingen endring i 2008, økte andelen i 2009 til 15,4 prosent, særlig som følge av økte utbetalinger av dagpenger og sykepenger. Dette var nivået også i 2010. Innføring av fleksibel alderspensjon bidro til en økning av utgiftene fra 2011. Som andel av BNP for Fastlands-Norge lå utgiftene til ytelser gjennom NAV på 15,6 prosent i både 2011 til 2012.

Figur 6 viser den prosentvise veksten i BNP for Fastlands-Norge (volum) sammenlignet med den prosentvise veksten i utgiftene til ytelser gjennom NAV som andel av BNP for Fastlands-Norge. Effekten av konjunkturer kommer tydelig frem her. Etter en markant negativ vekst i andelen fra 2004 til 2007, endte veksten på plussiden da veksten i BNP falt i 2008. Samtidig som BNP falt i 2009, var det en vesentlig vekst i utgiftene som andel av BNP. Veksten avtok da BNP-veksten tok seg opp igjen. En negativ vekst i BNP vil i seg selv øke ytelsenes andel av BNP, i tillegg kommer effekten av økte utgifter til dagpenger, og i 2009 også sykepenger.

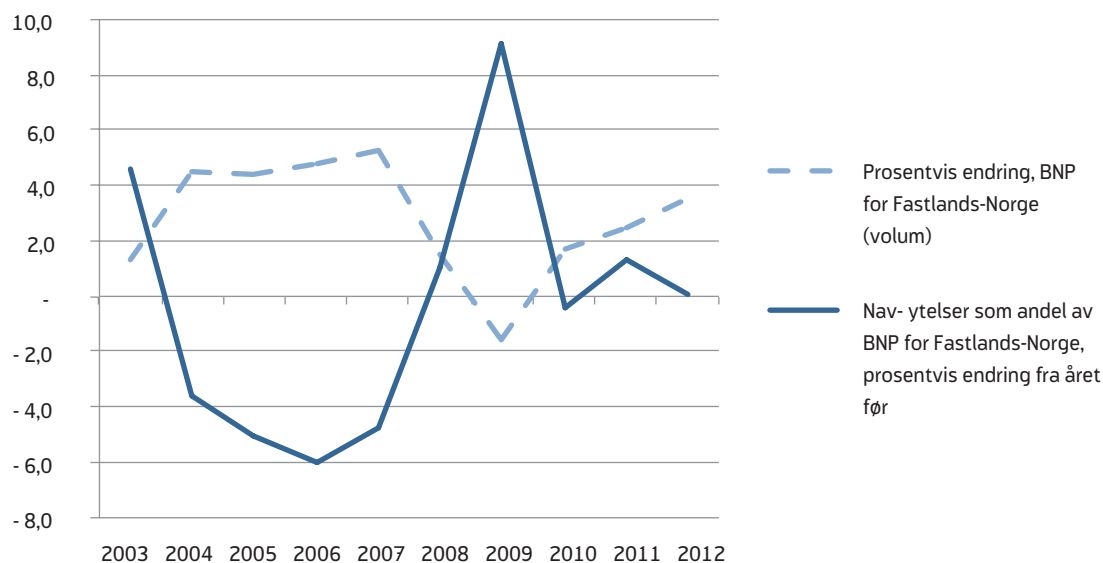
**Figur 5.** Utgifter til NAV-ytelser som prosentandel av BNP og BNP for Fastlands-Norge.



Kilde: NAV/SSB



**Figur 6.** Prosentvis vekst i utgifter til NAV-ytelser som andel av BNP for Fastlands-Norge. Prosentvis vekst i BNP for Fastlands-Norge(volum)



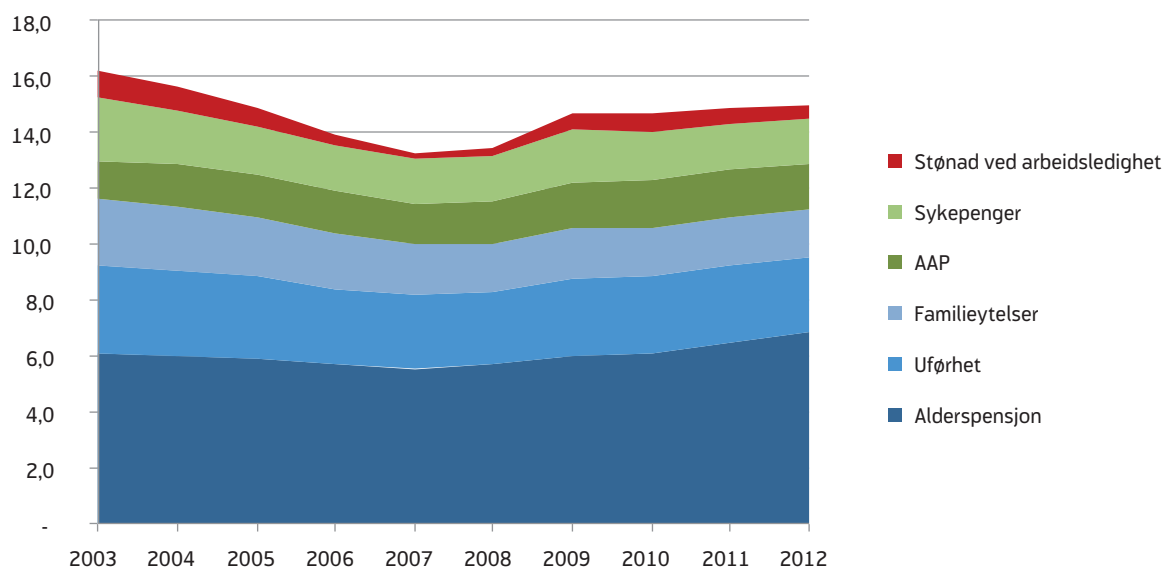
Kilde: NAV/SSB

### Vekst i alderspensjon og arbeidsavklaringspenger som andel av BNP

Av utgiftene til NAVs ulike ytelser målt som andel av BNP for Fastlands-Norge, er det alderspensjon som utgjør den største andelen (se figur 7). Andelen falt fra 6,1 prosent i 2003 til 5,5 prosent i 2007. Etter

dette har andelen økt år for år, og nådde 6,8 prosent i 2012. Vi har sett starten på eldrebølgen, hvor de store alderskullene født etter andre verdenskrig har nådd pensjonsalder. Pensjonsutgiftene ventes å stige vesentlig også fremover, som følge av økning i antall personer i pensjonsalder og økt opptjening.

**Figur 7.** Utgifter til NAV-ytelser som andel av BNP for Fastlands-Norge, etter hovedområde<sup>1</sup>.



Kilde: NAV/SSB

<sup>1</sup> Tidsbegrenset uførestønad, rehabiliterings- og attføringspenger er summert for perioden 2003 – februar 2010 for å gi en hel tidsserie for arbeidsavklaringspenger.

I 2012 utgjorde uførepensjonen 2,7 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Denne andelen har holdt seg stabil de senere årene, etter å ha falt noe i starten av perioden. Andelen var på 3,1 prosent i 2003, og har falt på tross av at andelen eldre i befolkningen har økt. Uføreandelen øker med alderen.

Arbeidsavklaringspenger utgjorde en andel på 1,6 prosent i 2012, etter å ha vært på 1,7 prosent i 2010 og 2011. Denne andelen har økt siden 2003, hvor andelen av BNP for Fastlands-Norge var på 1,3 prosent. For 2003 er det summen av attførings- og rehabiliteringspenger som inngår. Fra 2004 inngår også tidsbegrenset uførestønad. Dette er for å få en sammenhengende tidsserie for arbeidsavklaringspenger som ble innført fra 1. april 2010. Utgiftene til sykepenger falt betydelig i 2004 og 2005, som en følge av at sykelønnsordningen ble endret fra 1. juli 2004. Dette bidro til at utgiftene til sykepenger som andel av BNP for Fastlands-Norge falt fra 2,3 prosent i 2003 til 1,7 prosent i 2005. Bortsett fra i 2009, hvor andelen var på 1,9 prosent, har den ligget på 1,6–1,7 prosent.

Familieytelsenes som andel av BNP for fastlands-Norge har avtatt fra 2,5 prosent i 2003 til 1,7 prosent i 2012. Dette kan sees i sammenheng med fravær av

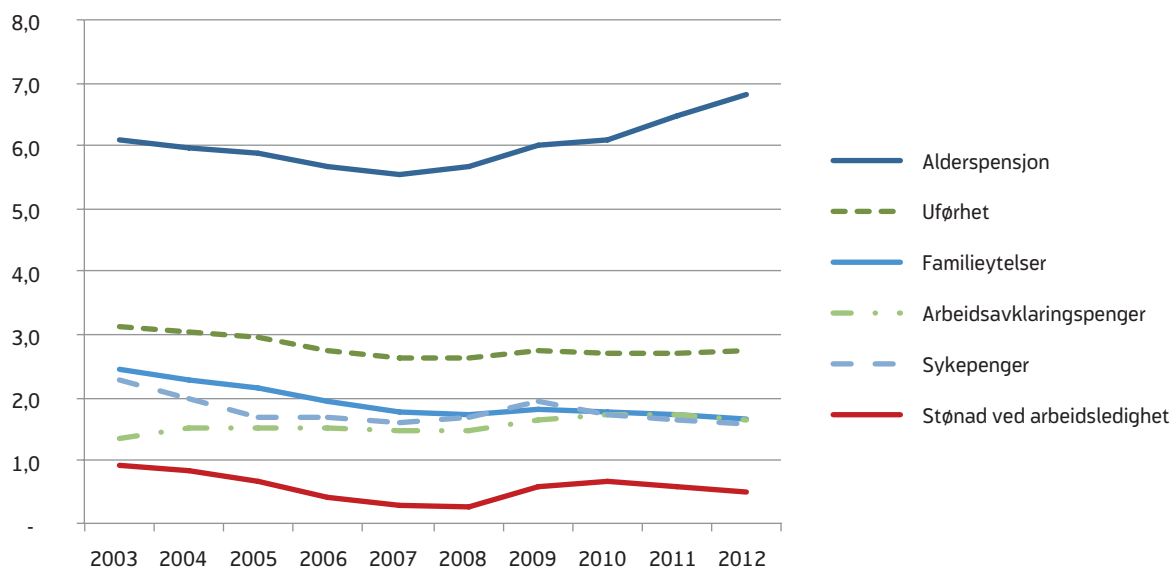
prisjustering av barnetrygd. Økte utbetalinger av foreldrepenger har ikke veid opp for dette.

Stønader ved arbeidsledighet (i hovedsak dagpenger) er den ytelsen som er mest konjunkturfølsom, og utbetalingene vil typisk gå opp ved en svak eller negativ utvikling i økonomien. Utbetalingen som andel av BNP for Fastlands-Norge falt til under 0,3 prosent i 2007 og 2008. Økningen i ledigheten i 2009 (økningen startet senhøsten 2008) medførte at andelen av BNP for Fastlands-Norge økte til snaue 0,6 prosent i dette året, for så å øke til 0,65 prosent i 2010. Andelen har gått tilbake de siste to årene, og var i 2012 på 0,5 prosent.

### Konklusjon

Når vi justerer utgiftene til stønads- og trygdeordninger som blir utbetalt gjennom NAV ved hjelp av ulike deflatorer, får vi et mer nyansert bilde av utviklingen enn om vi kun ser på utviklingen i løpende kroner. Vi finner for eksempel at når vi ser på utviklingen i perioden 2003–2012 målt i 2012-kroner er ikke utgiftsøkningen på nær 60 prosent, men på 11 prosent. Når vi så ser på utgiftene målt i faste 2012-kroner fordelt på antallet sysselsatte for å bedre kunne vurdere bærekraften

**Figur 8.** Utgifter til ulike NAV-ytelser, som andel av BNP for Fastlands-Norge. Prosent.



Kilde: NAV/SSB

i systemet, finner vi at det i siste den 10-års perioden har vært en nedgang i utgiftene på 4 prosent målt i 2012-kroner per sysselsatt. Dette skyldes at det i perioden har vært en betydelig vekst i antallet sysselsatte, som mer enn oppveier veksten i utgiftene. Om vi fordeler utgiftene per innbygger i yrkesaktiv alder, 16–66 år, finner vi også en nedgang i utgiftene, på i overkant av 1 prosent. Denne nedgangen skyldes at befolkningen i denne aldersgruppen har økt, men i et mindre omfang enn sysselsettingen.

Som andel av BNP for Fastlands-Norge lå utgiftene også lavere i 2012 enn i 2003. Siden 2009 har andelen ligget tilnærmet stabil på 15,5 prosent. I disse årene har en nedgang i utgiftene til dagpenger og sykepenge blitt mer enn motsvart av en økning i utbetalingene av alderspensjon. Samtidig har det vært en gunstig utvikling i den økonomiske aktiviteten i landet. Alle disse målene viser at byrden med å finansiere velferdsstaten ikke har blitt større de siste ti årene.

Med unntak av de effektene den internasjonale finanskrisen fikk for norsk økonomi, kjennetegnes

tiårsperioden vi har sett på av et høyt aktivitetsnivå og høy sysselsetting, og vi har kun sett begynnelsen av økte utgifter som følge av en aldrende befolkning. På kort sikt vil endringer i konjunktorene påvirke utgiftsnivået. En svekkelse av norsk økonomi vil føre til en økning i utgiftene til dagpenger og kunne legge et press på andre ytelser som sykepenge. På lang sikt vil utgiftene til alderspensjon stige betraktelig. I 2060 er utgiftene til alderspensjon antatt å utgjøre tilnærmet 10 prosent av BNP for Fastlands-Norge (Perspektivmeldingen 2013).

### Referanseliste

Nossen, Jon Petter (2008). «Utviklingen i folketrygdens utgifter (1967–2007)», *Arbeid- og velferd* 2/2008

Meld. St. nr. 12 (2012–2013), *Perspektivmeldingen 2013*. Oslo: Finansdepartementet

Meld. St.nr. 3 (2011–2012), *Statsregnskapet 2012*. Oslo: Finansdepartementet. Samt tidligere årganger.