

---

# NAV-ytelsene frem mot 2060

## En oppdatering

---

© NAV desember 2019

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

Rapporten er tilgjengelig på [www.nav.no](http://www.nav.no) under Analyser fra NAV

ISBN 978-82-551-2492-4

# NAV-YTELSENE FREM MOT 2060

## EN OPPDATERING

Av: Espen Steinung Dahl og Ole Christian Lien

### Sammendrag

En stor andel av de offentlige finansene i Norge går med på å finansiere velferdsordningene som administreres av NAV. Hvordan disse utvikler seg i tiden fremover vil være viktig for hvordan handlingsrommet blir i fremtiden. I Dahl og Flatabø (2018) viste vi hvordan bærekraften til velferdsordningene vil kunne utvikle seg frem mot 2060. Vi benyttet da en demografisk modell basert på ulike alternative befolkningsfremskrivninger fra Statistisk sentralbyrå (SSB). SSB har nå oppdatert sine befolkningsfremskrivninger (Leknes m.fl. 2018), og gitt disse oppdateringene gir vi her et oppdatert bilde på hvordan dette slår ut i utgiftene for våre velferdsordninger.

Velferdsordningene fra NAV utgjorde 15,5 prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP) for fastlands-Norge i 2018. Gitt mellomalternativet i befolkningsfremskrivingene anslår vi at andelen kan øke til 17,0 prosent. Målt i forhold til BNP for 2018 tilsvarer det en utgiftsøkning på 41 milliarder kroner.

Den viktigste utgiftsdriveren er alderspensjon, og neste hele utgiftsveksten fremover vil komme her. Utgiftene til alderspensjon som andel av BNP ventes å øke fra 7,8 prosent i 2018 til 9,7 prosent i 2060. Helserelaterte ytelser ventes å utgjøre en tilnærmet stabil andel av BNP på rundt 5,5 prosent. En tilsvarende stabil utvikling ventes for dagpenger og hjelpemidler m.v. som i dag utgjør til sammen 0,7 prosent av BNP. Familieytelser ventes å bli redusert fra 1,4 prosent av BNP i 2018 til 1,0 prosent i 2060. Det skyldes aldringen av befolkningen. I tillegg skyldes det at vi legger til grunn prisjustering av satsene for barnetrygd og kontantstøtte, mens de fleste andre NAV-ytelsene avhenger av lønnsutviklingen.

Forutsetninger om fruktbarhet, levealder og innvandring gir stor variasjon i fremskrivingsresultatene. I ulike fremskrivingsalternativer varierer utgiftene til NAV-ytelsene som andel av BNP i 2060 mellom 15,6 og 17,8 prosent. Det laveste alternativet gir altså omtrent samme finansieringsbyrde som i 2018, mens det høyeste alternativet innebærer en betydelig økning.

Høy fruktbarhet gir som ventet den laveste finansieringsbyrden på sikt. Utviklingen i levealder har betydning på kort sikt, men har liten betydning for finansieringsbyrden på lang sikt. Det skyldes levealdersjusteringen i alderspensjonen. Forutsetninger om innvandring gir de største utslagene på utgiftene til NAVs ytelser som andel av BNP. Lav innvandring gir færre i yrkesaktiv alder, og bidrar til økt forsørgingsbyrde, mens høy innvandring gir motsatt resultat. Resultatet kan forklares av at modellen legger til grunn konstante sysselsettingsrater i hver aldersgruppe. Dersom innvandrere også framover vil ha lavere gjennomsnittlige sysselsettingsrater enn majoritetsbefolkningen, vil resultatene bli annerledes. Det er generelt stor usikkerhet i denne typen fremskrivninger, og hensikten med modellen er å rendyrke konsekvensene av demografiske endringer. En rekke andre forhold, som eksempelvis utviklingen i helse, utdanning, teknologi og arbeidsliv, vil i realiteten påvirke forholdet mellom trygdeutgiftene og BNP framover.

## 1. Innledning

I Dahl og Flatabø (2018) ble det gitt en langsiktig fremskriving av hvordan demografien tilsier at utgiftene til ytelser fra NAV kan forventes å utvikle seg i tiden frem mot 2060. Her ble det vist hvordan ulike forutsetninger for hvordan befolkningen utvikler seg påvirker bærekraften til velferdsytelsene våre. I dette notatet gis det en oppdatering av disse fremskrivingene med nye befolkningsfremskrivinger fra Statistisk sentralbyrå (Leknes m.fl. 2018).

Det som er nytt i dette notatet er dessuten at vi nå ser på flere varianter av fremskrivingene, og ser hvordan dette påvirker resultatene.

Beregningene rendyrker effektene av demografiske endringer, og legger hovedsakelig til grunn uendret tilbøyelighet i befolkningen (etter ettårig alder og kjønn) til å motta ytelser fra NAV, tilsvarende som nivået i de siste tre årene. Det er også som hovedregel lagt til grunn at sysselsettingsratene i befolkningen (etter ettårig alder og kjønn) holder seg uendret framover, bortsett fra at det er forutsatt at effekten av levealdersjusteringen i alderspensjonen vil medføre økt sysselsetting i aldersgruppen 62 år og over, avhengig av veksten i levealder. Det innebærer at det ikke er tatt høyde for at sysselsettingsratene i befolkningen

kan endre seg, og at endringene kan variere ut fra ulike scenarier for nettoinnvandring og for sammensetningen av innvandringen. Se for øvrig kapittel 2 om data og metode for flere detaljer.

## 2. Data og metode

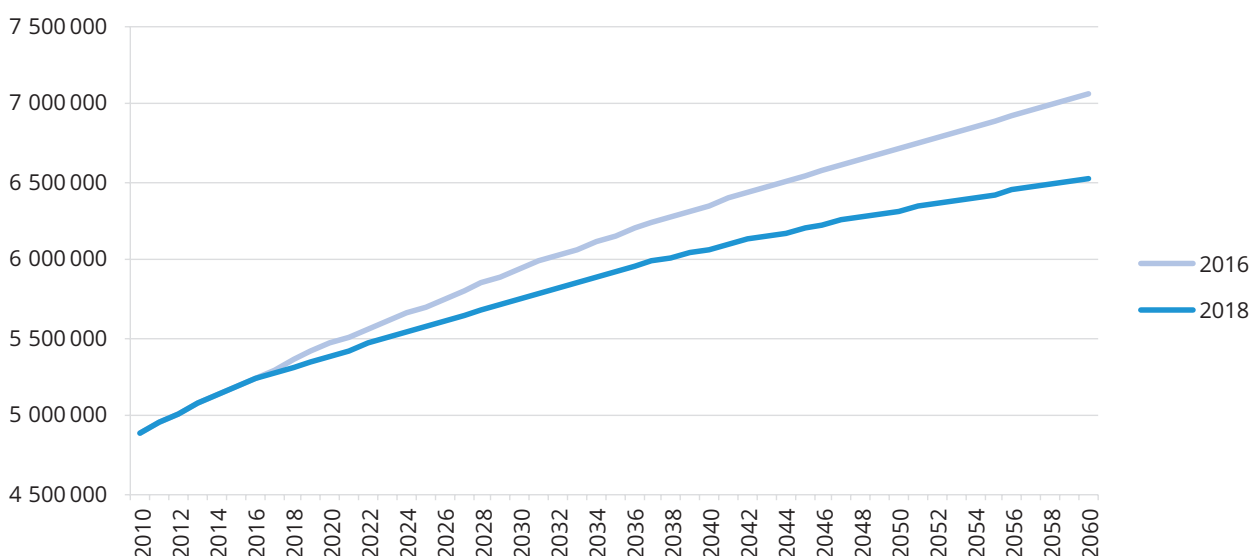
### Datagrunnlag

#### Befolkning

SSB publiserer med jevne mellomrom befolkningsfremskrivinger. I Dahl og Flatabø (2018) benyttet vi den som ble publisert i 2016 (Tønnessen m.fl. 2016), mens vi nå har oppdatert med den som ble publisert i 2018 (Leknes m.fl. 2018). Dette gir oss grunnlaget for våre fremskrivinger av trygdebruken i perioden frem til 2060. SSB presenterer da ulike alternativer for hvordan befolkningen forventes å utvikle seg. Dette er basert på ulike forutsetninger i fire faktorer: fruktbarhet, levealder, innenlands flytting, og innvandring.

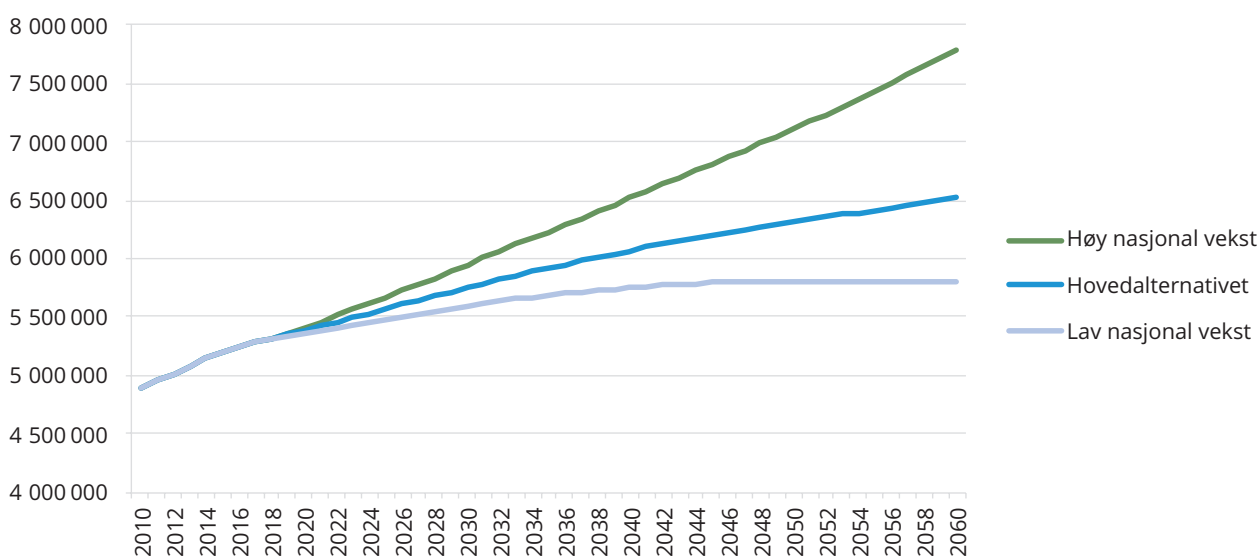
Sammenligner vi hovedalternativene i de to befolkningsfremskrivingene, så anslår SSB nå at det blir lavere vekst i tiden fremover (figur 2.1). Leknes m.fl. (2018) påpeker at den reduserte veksten i hovedsak skyldes at de nå antar lavere innvandring og noe

**Figur 2.1.** Folketall per år. Registrert og fremskrevet i hovedalternativene fra 2016 og 2018. 2010–2060.



Kilde: SSB

**Figur 2.2. Folketall per 1.1. Registrert og fremskrevet i tre alternativer. 2010–2060.**



Kilde: SSB

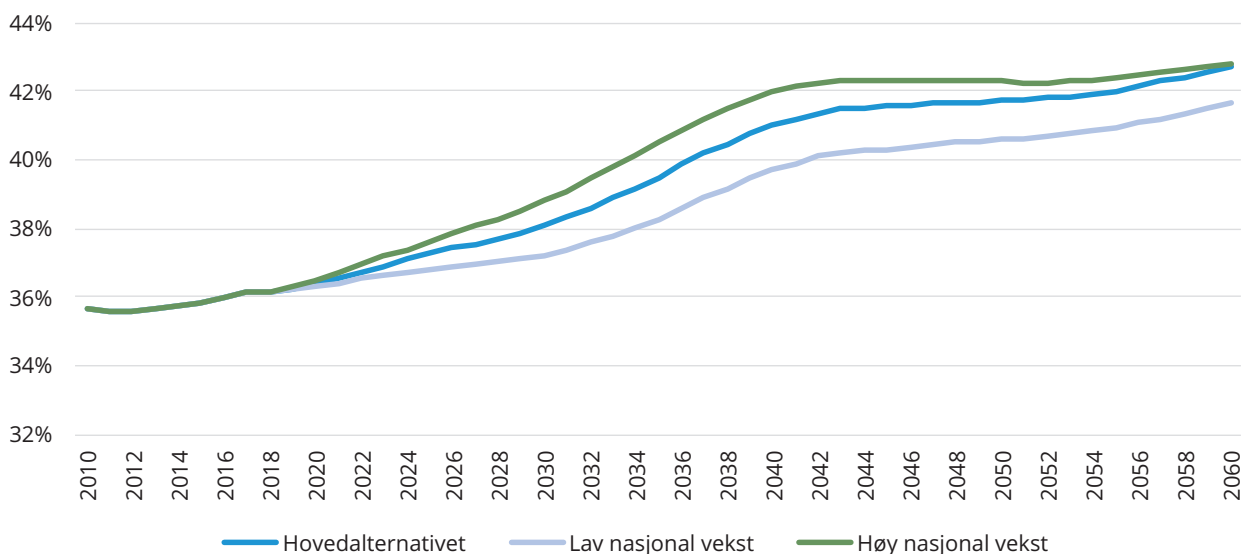
lavere fruktbarhet i de nye anslagene. Befolkningen antas dermed å passere 6 millioner i 2038 i stedet for i 2032.

I fremskrivingene lar vi forutsetningene variere og ser hvordan resultatene påvirkes av dette. Vi sammenligner hovedsakelig med det alternativet som SSB tror

mest på, det som kalles MMMM. Det vil si middelalternativet for alle faktorene.

I figur 2.2 ser vi hvordan SSB anslår befolkningen i de tre ytterpunktene, fra lav til høy nasjonal vekst. Vi ser at de ulike alternativene gir stor variasjon i hva befolkningen blir i tiden frem mot 2060.

**Figur 2.3. Andel av befolkningen under 18 og 67 år og over. Registrert og fremskrevet i tre alternativer. 2010–2060.**



Kilde: SSB

I våre fremskrivninger fokuserer vi hovedsakelig på utgiftene til NAV-ytelsene som andel av fastlands-BNP. Det som vil være viktig for fremskrivingene vil da ikke nødvendigvis være hvordan befolkningstallet utvikler seg totalt sett, men hvordan sammensetningen av befolkningen endrer seg. Det vil si hvordan forholdet mellom bidragsyterne, den arbeidsføre befolkningen, og de som hovedsakelig kan regnes som bidragsmottakere. I grove trekk kan vi i første omgang se på hvordan forholdet mellom de mellom 18 og 67 års alder og den øvrige befolkningen utvikler seg (figur 2.3). Uansett hvilken av befolkningsfremskrivingene som benyttes, så vil denne andelen utvikle seg «negativt» med tanke på bidrags-

yttere og -mottakere i tiden frem til 2060. I våre fremskrivninger har vi riktignok forutsatt økende sysselsetting i aldersgruppen 62 år og over, som i noen grad vil motvirke utviklingen vist i figur 2.3.

Befolkningsfremskrivingene gir oss rammeverket som vi bygger våre fremskrivninger på. I tillegg til de alternativene vi har vist så langt, så ser vi også på hvordan enkeltfaktorene påvirker fremskrivingene. Dvs. hvordan fruktbarhet, levealder og innvandring slår inn. Videre ser vi på et annet ekstremalternativ med sterk og svak aldring. Med sterk aldring menes lav fruktbarhet, høy levealder og lav innvandring, svak aldring motsatt.

### Kort om ytelsene som er med

For de ytelsene som er i fremskrivingene gir vi her en kort beskrivelse av dem.

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

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

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

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

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

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

Personer som har redusert arbeidsevnen med minst 50 prosent kan ha rett til *arbeidsavklaringspenger* (AAP).

Arbeidsevnen må være redusert på grunn av sykdom skade eller lyte. Full AAP utgjør 66 prosent av inntektsgrunnlaget, og man kan motta ytelsen som hovedregel i opptil tre år.

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

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

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

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

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

*Avtalefestet pensjon (AFP)* i privat sektor er en pensjonsordning for personer ansatt i en privat bedrift med en tariffavtale som en del av avtalen. Denne pensjonsytelsen kommer i tillegg til alderspensjon fra folketrygden. Ordningen blir delvis finansiert gjennom innbetalte premier fra arbeidsgiverne og delvis av et statstilskudd. Det er utgiftene til statstilskuddet (som utgjorde 45 prosent av pensjonsutgiftene i 2018) som inngår i fremskrivingene.

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

## Ytelsene

Som grunnlag for fremskriving av ytelsene benytter vi NAVs egne registre. For NAVs ytelser har vi både utbetalings- og opptjeningshistorikk. Disse kommer ikke nødvendigvis fra samme datasystemer, men vi har tilrettelagt data for å få det mest mulig likt på tvers av områder. Vi har fordelt data på kjønn og ettårige aldersgrupper for perioden 2010 til 2018.

Vi har ikke utbetalingsdata for hjelpemidler, slik at for disse må vi benytte egen statistikk som grunnlag. For AFP og alderspensjon benytter vi en egen modell for fremskrivingene. Mer om denne senere.

## Syssetting og BNP

Som grunnlag for fremskrivingen av BNP har vi laget en egen fremskriving av sysselsettingen. For den historiske sysselsettingen har vi benyttet SSBs statistikk over andel sysselsatte fordelt på alder og kjønn.<sup>1</sup> For historisk utvikling i BNP benytter vi SSBs statistikk for utviklingen i bruttonasjonalprodukt for fastlands-Norge (fastlands-BNP), som omfatter produksjonen fra alle næringer i Norge utenom utvinning av olje og gass, rørtransport og utenriks sjøfart.

<sup>1</sup> Tabell 09189 i SSBs statistikkbank.

I figur 2.4 viser vi utviklingen i BNP for fastlands-Norge i perioden 2011 til 2018. Her sammenligner vi med fastlands-BNP som ble benyttet i forrige rapport, samt fremskrevet i 2017 og 2018. Som vi ser så har BNP for de tidlige periodene også endret seg. Dette skyldes at SSB har gjennomført revisjoner av BNP. Utgangspunktet for fremskrivingene av BNP i dette notatet ligger derfor høyere enn i Dahl og Flatabø (2018).

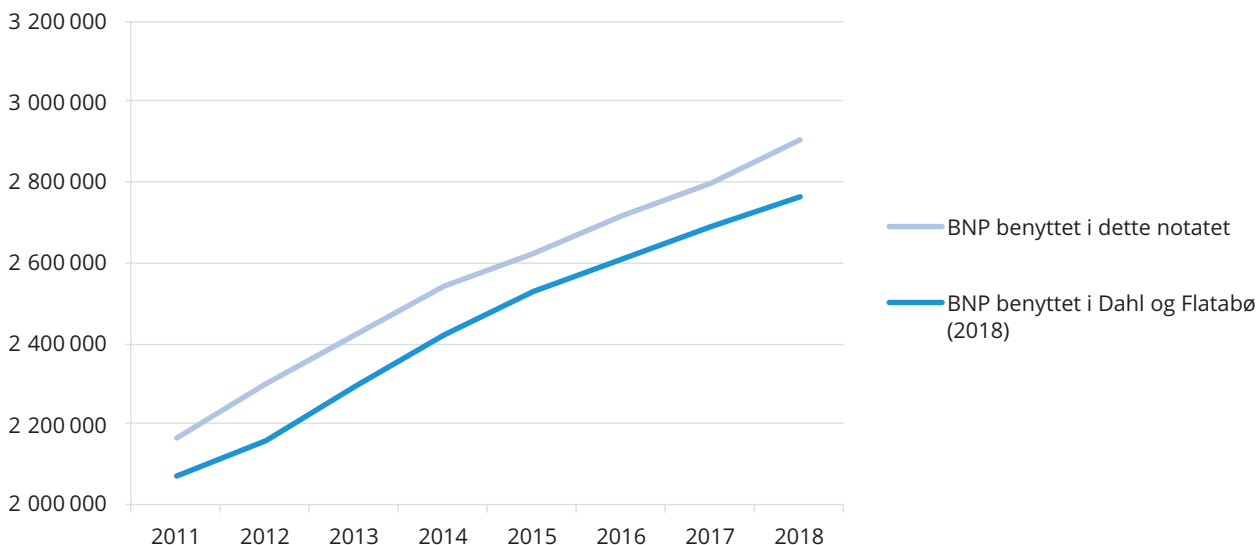
## Metode

Som mål på byrden med å finansiere velferdsordningene gjennom NAV, benytter vi hovedsakelig utgiftene til disse ordningene som andel av fastlands-BNP som indikator.

## Fremskriving av utgifter

Vi har fremskrevet utgiftene for hvert område, utenom alderspensjon, AFP og hjelpemidler, som risikoen for å motta ytelsen multiplisert med antall i befolkningen. Dette er gjort for hver ettårig alder og hvert kjønn separat. Risikoen for å motta ytelsen er antatt til å være faste andeler per alder og kjønn i hvert år i fremskrivingene. Som grunnlag benytter vi en enkel antakelse: Andelen som mottar en ytelse vil være den samme som den har vært i gjennomsnitt de tre siste årene. Det vil være flere svakheter med en slik antakelse. Endringer i helse, utdanningsnivå, forholdene

**Figur 2.4. Fastlands-BNP. Millioner kroner. 2011–2018.**



Kilde: SSB og Arbeids- og velferdsdirektoratet



på arbeidsmarkedet og andre samfunnstrender vil kunne endre tilbøyeligheten til å motta de ulike NAV-ytelsene. Det vil også komme framtidige regelendringer som vil spille inn. I hvilken retning utviklingen vil gå er svært usikkert. Som vist i Kann og Sutterud (2017), så har andelen i befolkningen 18–66 år som mottar en livsoppholdsytelse fra NAV gått ned fra 24 prosent i 1992 til 20 prosent i 2016. Men det har også vært en del variasjon i løpet av denne perioden.

### **Alderspensjon og hjelpemidler fremskrives separat**

For tre ytelsesområder har vi valgt en egen tilnærming for fremskrivingene. For alderspensjon og statstilskudd til AFP i privat sektor vet vi at data om gjennomsnittlig pensjon for de siste årene ikke vil være representative for utviklingen fremover. Vi har valgt å fremskrive alderspensjon og AFP med NAVs mikrosimuleringsmodell for pensjoner (TRIM), se Lien (2009). Dette er en modell som inneholder faktiske data om pensjonsopptjening for hele befolkningen i perioden 1967–2017, og som fremskriver sysselsetting og annen pensjonsopptjening for hvert enkelt individ. Modellen beregner fremtidige pensjoner gitt det regelverket som gjelder for hvert enkelt årskull. Modellen er en såkalt matchingmodell der fremtidig pensjonsopptjening blir simulert ved at hvert individ får forlenget sin opptjening framover i tid basert på erfaringsdata for en eldre person som var i omtrent samme situasjon ved samme alder. Dette gir en dynamisk modell der trender som for eksempel økt kvinnelig yrkesdeltakelse vil bli videreført i framtida. For å ta høyde for økte arbeidsinsentiver gjennom pensjonsreformen, legger modellen til grunn at yngre årskull av yrkesaktive vil forlenge sin yrkeskarriere i takt med det som er nødvendig for å kompensere for levealdersjusteringen i alderspensjonen. Modellen tar også hensyn til trender i andelen som tar ut alderspensjon ved ulike aldre, og andre kjente forhold som påvirker utviklingen. Blant annet er det tatt høyde for omleggingen av AFP i offentlig sektor i 2025 (Arbeids- og sosialdepartementet 2018), som vil medføre at flere i aldersgruppen 62–66 år vil ta ut alderspensjon. Det skyldes at offentlig AFP i dag er en særskilt tidligpensjonsordning, som medfører at den enkelte går over på alderspensjon fra 67 år. Ny offentlig AFP vil bli en livsvarig pensjon som vil kreve

samtidig uttak av alderspensjon. Tilsvarende som for de øvrige fremskrivingene i denne rapporten, er også pensjonsfremskrivingene gjennomført for alle de ulike alternative befolkningsfremskrivingene.

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

### **Sysselsetting**

I årene framover er det som hovedregel lagt til grunn at sysselsettingsratene etter ettårig alder og kjønn holder seg på samme nivå som gjennomsnittet for 3-årsperioden 2016–2018. Disse ratene er senere modifisert for aldersgruppen 62 år og over, basert på en forutsetning om at personer som er yrkesaktive minst til 62 år vil velge å øke sin avgangsalder fra arbeidslivet så mye at de kompenserer fullt ut for levealdersjusteringen i alderspensjonen. Det er lagt til grunn at dette kun gjelder for arbeidsføre personer, og at avgangsalderen forblir uendret for personer som blir uføretrygdet før 67 år.

At vi holder sysselsettingsratene i ettårige aldersgrupper under 62 år konstant er en forutsetning som kan diskuteres – av flere grunner. Likevel er dette omtrent tilsvarende den forutsetningen som benyttes i Perspektivmeldingen 2017 (Finansdepartementet 2017), bortsett fra at vår fremskriving ikke tar hensyn til endringer i andelen innvandrere i befolkningen. Årsaken er at landbakgrunn ikke inngår som variabel i vår modell. Dersom det blir flere med innvandrerbakgrunn som jobber mer eller mindre enn majoritetsbefolkningen, vil vi dermed kunne få en skjevhet i fremskrivingene. Finansdepartementet (2017) legger til grunn at økt innvandrersandel vil redusere yrkesdeltakingen i 2060 i aldersgruppen 15–74 år med 2,1 prosentpoeng. Holmøy og Strøm (2017) har analysert betydningen av inn- og utvandring for offentlige finanser fram til 2100. Her er konklusjonen at migra-



sjon vil svekke offentlige finanser, basert på en forutsetning om at lavere sysselsettingsrater blant innvandrere, særlig de med bakgrunn fra Afrika og Asia, vil vedvare. I tillegg er det tatt høyde for at befolkningsvekst medfører lavere verdi av petroleumsformuen (oljefondet) per innbygger.

En rekke andre forhold vil også kunne påvirke sysselsettingsratene framover, for eksempel i hvilken grad sysselsettingsratene for kvinner vil fortsette å nærme seg sysselsettingsratene for menn. Forventninger om en raskere omstillingstakt på arbeidsmarkedet som følge av teknologisk utvikling, fortsatt høy grad av globalisering og det grønne skiftet, gir også risiko for at utsatte grupper i større grad kan slite med å få fotfeste på arbeidsmarkedet (NAV 2019).

### BNP

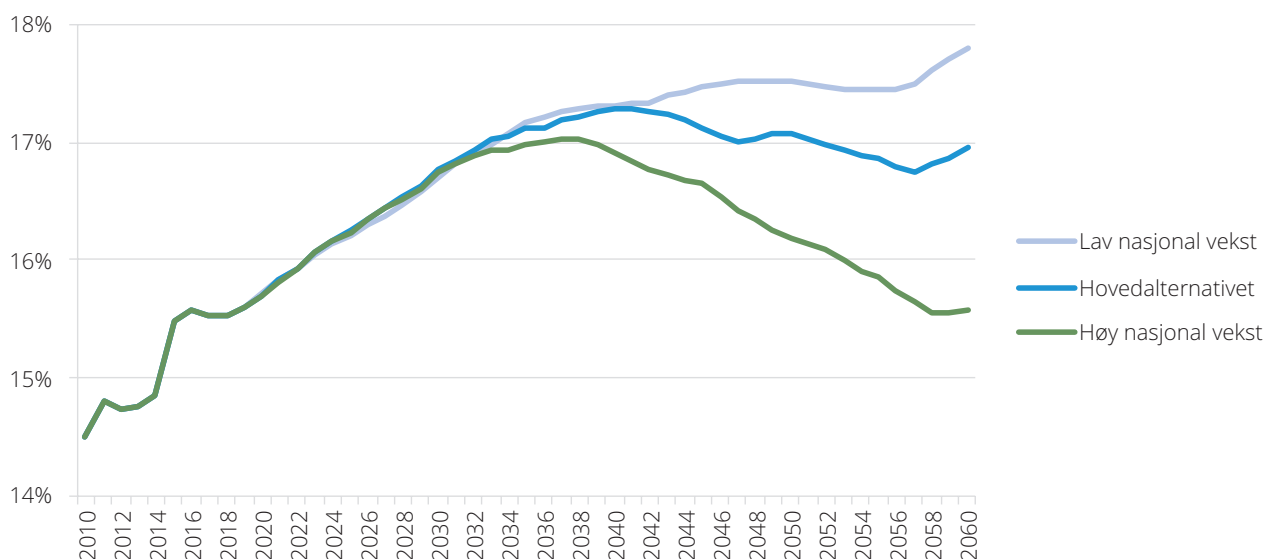
Vi har lagt til grunn at fastlands-BNP, målt i faste priser, vil øke hvert år i takt med den samlede sysselsettingsveksten og en anslått reallønnsvekst på 1,7 prosent. Anslaget for reallønnsvekst er basert på forutsetninger i Perspektivmeldingen 2017 (Finansdepartementet 2017). Samme reallønnsvekst er også lagt til grunn ved beregning av de inntektsavhengige NAV-ytelsene. Det følger av denne forutsetningen for utviklingen i BNP at vi leg-

ger til grunn at antall arbeidstimer per sysselsatt vil holde seg på samme nivå som i dag.

### 3. Resultater

Utgiftene til trygdeytelsene som er inkludert her har vokst i perioden 2010 til 2018 fra 14,5 til 15,5 prosent av fastlands-BNP. Uansett hvilket befolkningsalternativ vi benytter som grunnlag for fremskrivingene vil utgiftene fortsette å vokse også i tiden fremover (se figur 3.1). Både utgiftene og BNP vil variere med de ulike alternativene, og hvilket alternativ vi legger til grunn ser ut til å ha store konsekvenser for hvordan forholdet mellom disse størrelsene blir. For alle alternativene gir denne modellen en jevn vekst i andelen av BNP frem mot starten av 2030-tallet. Deretter spriker de ulike alternativene. Middelalternativet og det som bygger på lav nasjonal vekst øker da fortsatt noe og flater ut fra rundt 2040. Derfra faller de relative utgiftene i middelalternativet, mens de fortsetter å vokse ved lav befolkningsvekst. Ved høy befolkningsvekst vil det bli en reduksjon etter økningen til 2030-tallet, og ender opp med tilsvarende nivå i 2060 som i dag. Utgiftene i faste kroner vil fortsette å øke, men den høye befolkningsveksten vil gi relativt sett større vekst i inntektene.

**Figur 3.1.** Andel av fastlands-BNP som går til trygdeytelser. Faktisk (2011–2018), og fremskrevet (2019–2060) i tre ulike alternativ for befolkningen.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

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

I de ulike alternativene vil utgiftene til NAV-ytelsene som andel av fastlands-BNP øke med mellom 1,4 og 1,8 prosentpoeng fra 2016 til 2040. Dette tilsvarer mellom 40 og 52 milliarder kroner i merutgifter, målt i forhold til nivået på fastlands-BNP i 2018. Økningen fra 2016 til 2060 er mellom 0 og 2,3 prosentpoeng og tilsvarer merutgifter i 2018-kroner på mellom 1 og 66 milliarder kroner.

### Fruktbarhet

Hvis vi ser nærmere på enkeltelementene i befolkningsfremskrivingene, kan vi se hvordan disse påvirker resultatene. Først ser vi på variasjoner i fruktbarhet. Figur 3.2 viser at det er relativt liten variasjon i hvordan utgiftene til NAV-ytelser utvikler seg i forhold til utviklingen i BNP. Endret fruktbarhet slår i

denne sammenheng først og fremst ut i økte utgifter til familieytelsene, i økte utbetalinger til foreldrepenger, barnetrygd og kontantstøtte. Over tid vil den økte fruktbarheten gi økte inntekter ved at det blir relativt sett økt befolkning og økt sysselsetting. Dermed vil BNP øke. Det vil være denne effekten som dominerer, og vi får lavest utgifter ved høy fruktbarhet.

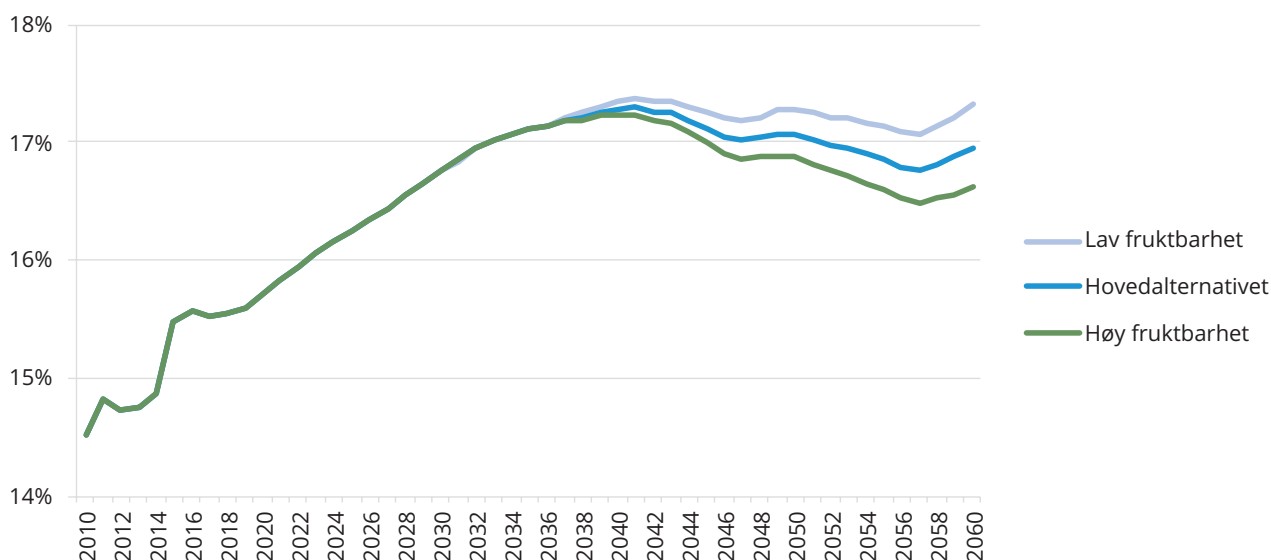
### Levealder

Endringer i levealder vil også slå ut relativt lite i våre mål på hvordan utviklingen i utgiftene blir sammenlignet med utviklingen i BNP (figur 3.3). Ved økt levealder er det hovedsakelig utgiftene til alderspensjon og hjelpemidler som vil øke mye. Tilsvarende vil de reduseres ved lavere levealder. Endringene slår inn tidligere enn ved endring i fruktbarheten. Men over tid vil levealdersjusteringen motvirke mye av økningen i pensjonsutgiftene, og det er årsaken til at utviklingen i levealder gir såpass små utslag.

### Innvandring

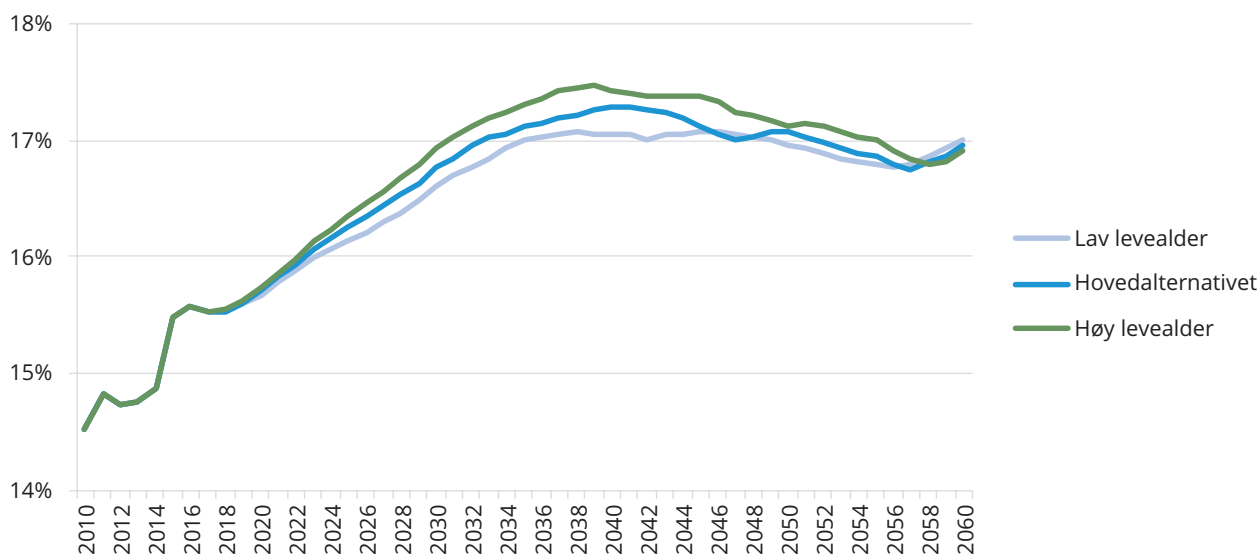
Dersom vi varierer innvandringsfaktoren får vi størst spenn i de relative utgiftene. Høy innvandring gir lavest utgifter, mens lav innvandring gir høyest utgifter, sammenlignet med BNP (figur 3.4). Dette henger sammen med at vi antar faste sysselsettingsrater per

**Figur 3.2.** Andel av fastlands-BNP som går til trygdeytelser. Faktisk (2011–2018), og fremskrevet (2019–2060) i tre ulike alternativ for fruktbarhet i befolkningen.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

**Figur 3.3.** Andel av fastlands-BNP som går til trygdeytelser. Faktisk (2011–2018), og fremskrevet (2019–2060) i tre ulike alternativ for levealder i befolkningen.



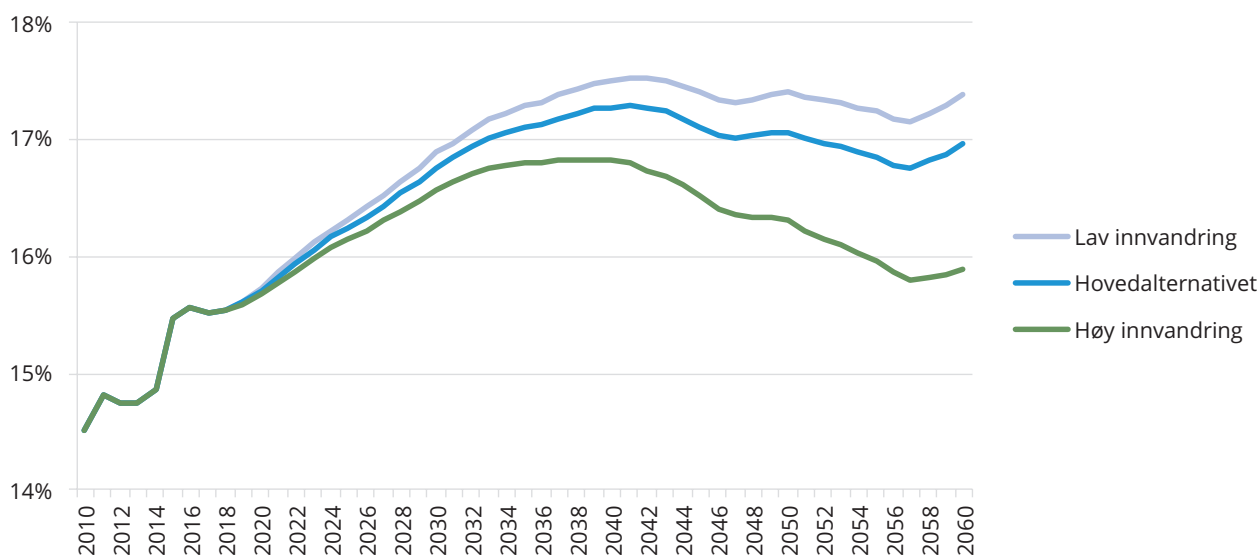
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

alder og kjønn. Økt innvandring gir hovedsakelig flere personer i yrkesfør alder. Dermed øker også BNP mer enn utgiftene til NAVs ytelser ved høy innvandring. Vi viser her til omtale i kapittel 2 om hvordan andre forutsetninger om sysselsetningsutviklingen kunne ha gitt andre resultater.

### Aldring

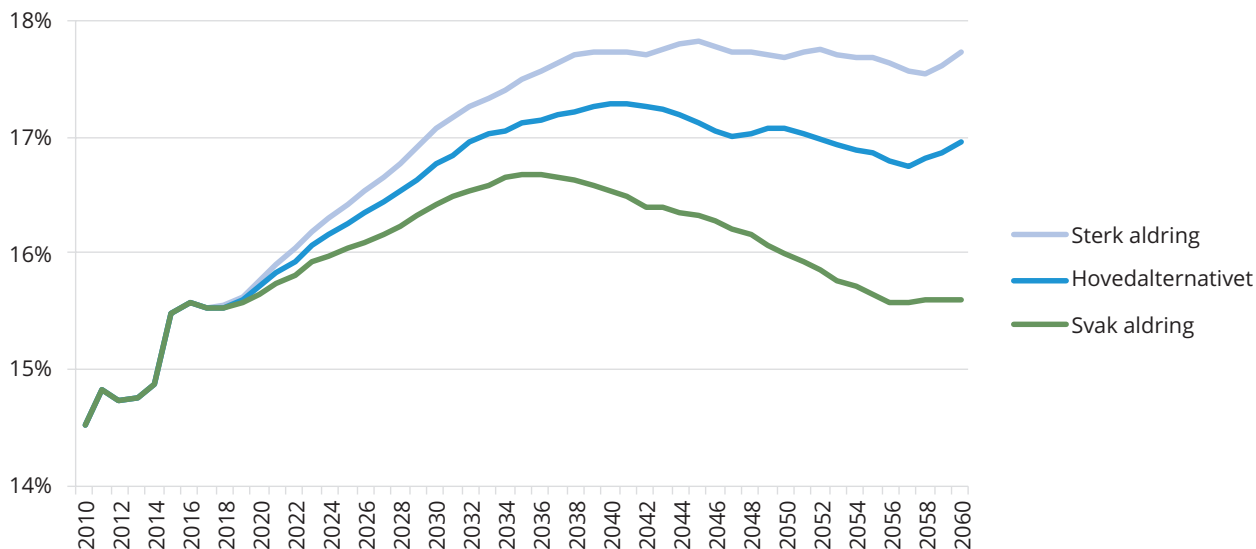
Dersom vi kombinerer høy levealder med lav fruktbarhet og lav innvandring får vi et ekstremalternativ i befolkningsframskrivingene med sterk aldring. Her blir det relativt flest eldre i befolkningen. Dersom vi i stedet kombinerer lav levealder med høy fruktbarhet

**Figur 3.4.** Andel av fastlands-BNP som går til trygdeytelser. Faktisk (2011–2018), og fremskrevet (2019–2060) i tre ulike alternativ for innvandring i befolkningen.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

**Figur 3.5.** Andel av fastlands-BNP som går til trygdeytelser. Faktisk (2011–2018), og fremskrevet (2019–2060) i tre ulike alternativ for aldring i befolkningen.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

og høy innvandring, får vi det omvendte ekstremalternativet med svak aldring. Disse ekstremalternativene gir den største variasjonen når det gjelder utviklingen i trygdeutiftene som andel av BNP (figur 3.5).

### Framskrivninger for ulike ytelser separat

For å vise hvordan ulike områder av NAV-ytelsene bidrar til utgiftsutviklingen har vi fordelt dem på følgende måte:

- Familie (foreldrepenger, enslige forsørgere, kontantstøtte, barnetrygd, etterlatte)
- Inntektssikring ledighet (dagpenger)
- Inntektssikring helse (sykepenger, AAP, uføretrygd)
- Alderdom (alderspensjon, AFP i privat sektor, supplerende stønad)
- Tilrettelegging (grunn- og hjelpestønad, og hjelpemidler)

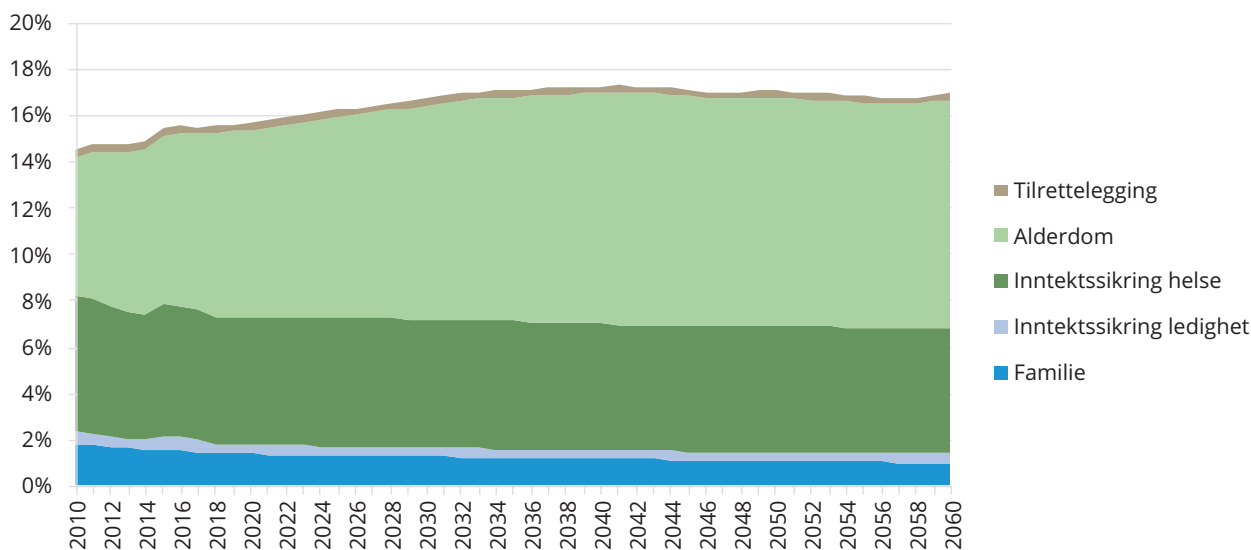
Med denne grupperingen, så ser vi at det er utgiftene til alderdom som er driveren av de økte utgiftene i tiden fremover. Dette til tross for pensjonsreformen

som bidrar til lavere utgiftsvekst. Utgiftene til alderdom ventes å øke fra 7,9 prosent av BNP i 2018 til 9,9 prosent i 2060.<sup>2</sup> Utgiftene til familieytelser ventes å bli redusert fra 1,4 prosent av BNP i 2018 til 1,0 prosent i 2060. Det skyldes dels aldringen av befolkningen. I tillegg skyldes det at vi legger til grunn at satsene for barnetrygd og kontantstøtte vil bli justert med prisutviklingen, mens BNP ventes å øke i takt med lønnsvekst. Utgiftene til de øvrige områdene ser ut til å være stabile i denne fremskrivningen.

For å illustrere utgiftsutviklingen på en annen måte, viser vi i figur 3.7 hvor mye utgiftene kommer til å vokse sammenlignet med basisåret 2018 (i faste priser). Til sammenligning har vi også inkludert forventet utvikling i BNP. Da kommer utgiftene forbundet med alderdom til å være 3 ganger høyere i 2060 enn i 2018. Tilsvarende vil utgiftene til inntektssikring ved ledighet og helse til å mer enn fordoble seg. Det er altså aldringen av befolkningen og alderspensjon som til tross for pensjonsreformen kommer til å dominere utgiftsveksten også i tiden fremover.

<sup>2</sup> Det aller meste av dette gjelder alderspensjon, som utgjør 7,8 prosent av BNP i 2018 og ventes å utgjøre 9,7 prosent i 2060.

**Figur 3.6. Fremskrivning av utgifter som andelen av fastlands-BNP. Middelalternativet. Faktisk 2011–2018. Fremskrevet 2019–2060.**



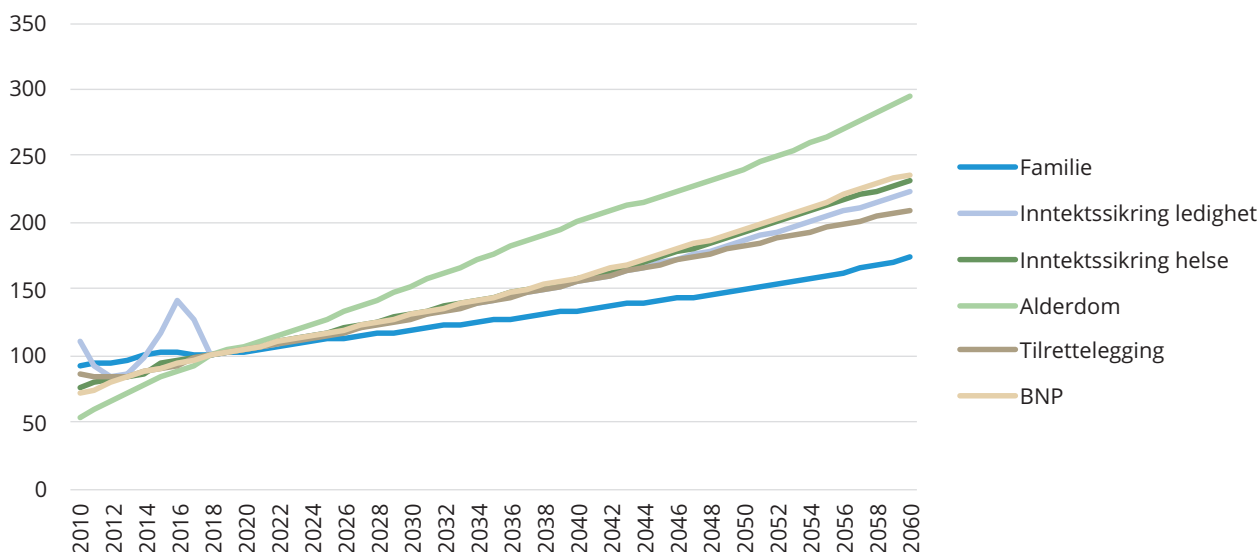
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

### Sysselsetting

Som nevnt tidligere har vi fremskrevet sysselsettingen som grunnlag for utviklingen i BNP. Figur 4.8 viser at vi kan forvente økende sysselsetting som andel av befolkningen 15–74 år. Det skyldes forutsetningene om at arbeidsføre personer vil velge å kompensere for levealdersjusteringen i alderspensjonen. For øvrig har

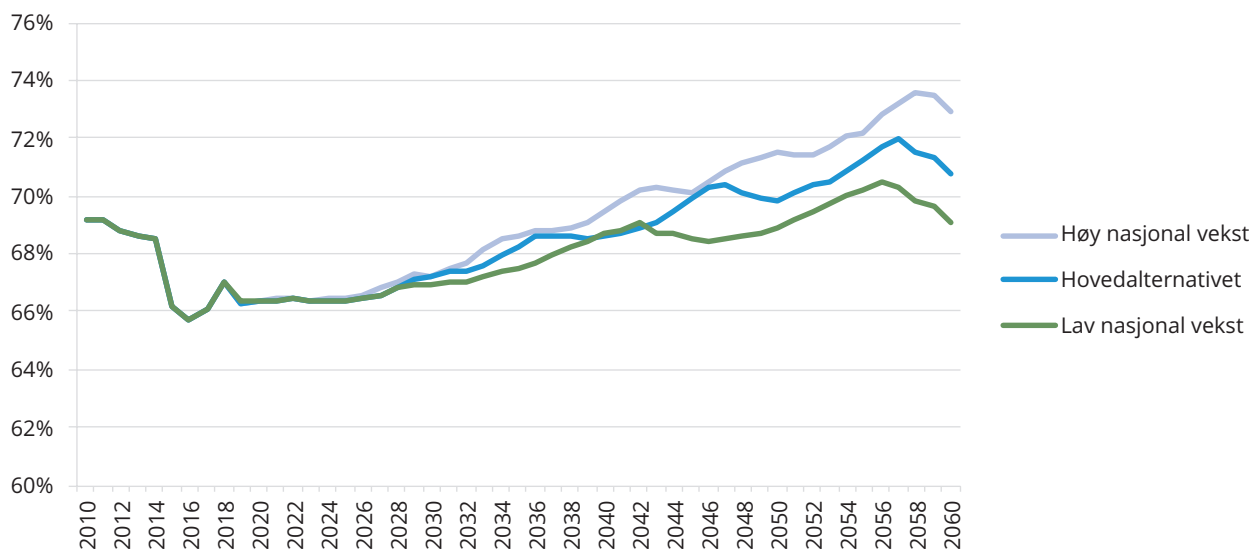
vi lagt til grunn stabile sysselsetningsrater i ettårige grupper, og det vil da være endringer i sammensetningen av befolkningen 15–74 som påvirker sysselsetningsraten samlet sett. Uavhengig av hvilket fremskrivingsalternativ vi ser på, vil det bli jevnt økende rater frem til midt på 2050-tallet, fulgt av nedgang mot slutten av perioden som vi ser på her.

**Figur 3.7. Utvikling i utgiftene fordelt på områder. Middelalternativet. Endring fra basisåret i faste priser (2018=100).**



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

**Figur 3.8.** Andel sysselsatte (15–74 år). Faktisk (2010–2018), og fremskrevet (2019–2060) i tre ulike alternativ for befolkningen.

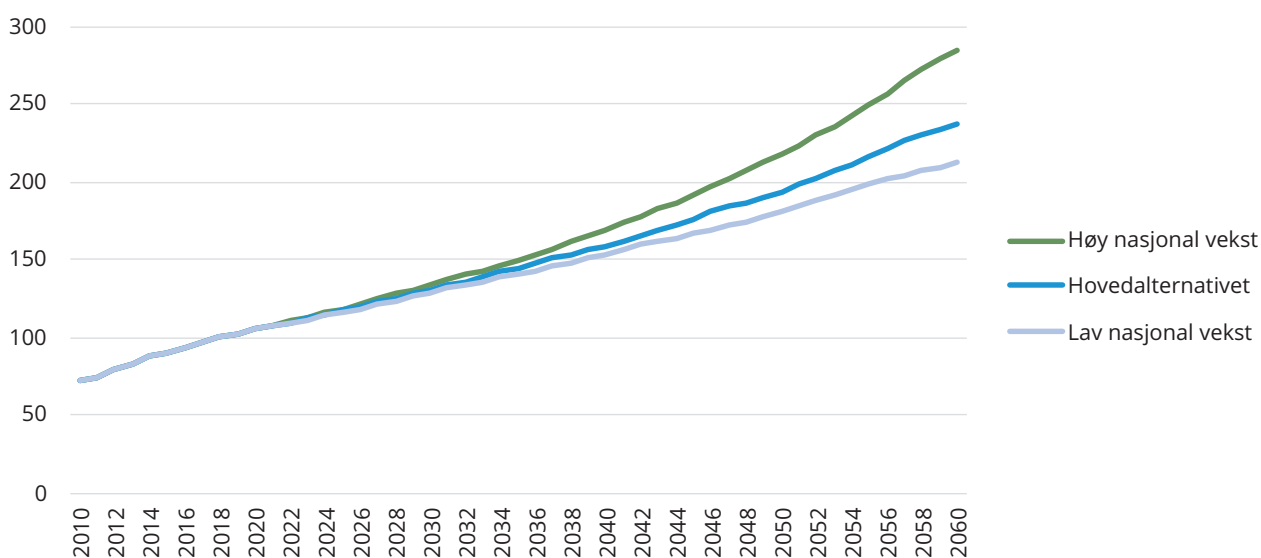


Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

I middelalternativet ender vi med en sysselsetningsgrad på 70,8 prosent i 2060, og det er en økning fra 2016. Til sammenligning anslås det til grunn for perspektivmeldingen en yrkesfrekvens på 68,6 prosent i 2060 (Dyvi 2017). Med yrkesfrekvens menes her arbeidsstyrken som andel av befolkningen 15–74 år, noe som innebærer at også arbeidsledige blir medreg-

net. I praksis innebærer det at vi har et litt høyere anslag for sysselsetningsraten i 2060, ettersom lang-siktig arbeidsledighet kan antas å være rundt 3 prosent. Forskjellen skyldes at Dyvi (2017) legger til grunn at økt innvandringsandel i befolkningen vil bidra til en reduksjon i sysselsetningsraten på rundt 2,1 prosentpoeng frem mot 2100.

**Figur 3.9.** Brutto nasjonalprodukt. Fremskrevet (2019–2060) i tre ulike alternativ for befolkningen. Endring fra basisåret (2018 = 100). Tall i 2018-priser.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

## Brutto nasjonalprodukt

I fremskrivingene har vi lagt til grunn endringer i BNP som vist i figur 3.9. Som ventet vil veksten bli sterkere jo høyere befolkningsvekst vi benytter som grunnlag.

## 4. Drøfting og konklusjon

I dette notatet har vi oppdatert våre fremskrivinger av brorparten av NAVs ytelser frem mot 2060 (Dahl og Flatabø 2018). Vi har nå benyttet nye, oppdaterte befolkningsfremskrivinger fra SSB som grunnlag (Leknes m.fl. 2018). SSB antar nå en noe lavere befolkningsvekst enn tidligere. De antar både lavere fruktbarhet og lavere innvandring. Videre tar vi utgangspunkt i endringene som har skjedd de siste to årene i bruken av ytelsene. Det viser seg da at vår modell har truffet relativt bra på utviklingen totalt sett for disse to årene, slik at dette ikke gir særlig påvirkning av fremskrivingene. Men i løpet av de siste to årene har SSB gjennomført en revisjon av verdien av fastlands-BNP. Dette gir relativt store utslag, hvor BNP nå anslås til å være høyere enn i BNP benyttet i Dahl og Flatabø (2018). Dermed vil andelen av fastlands-BNP som går til NAV-ytelser bli lavere.

Det er stor grad av usikkerhet knyttet til slike fremskrivinger. Selv om det kun er to år siden forrige fremskriving, så gir de endringene som vi har observert relativt store utslag i hvordan utgiftsbyrden ser ut de nærmeste 40 årene. Hovedkonklusjonen står uansett fast – aldringen av befolkningen gir et stort inndekningsbehov de neste tiårene.

Både i Perspektivmeldingen 2017 fra Finansdepartementet (Finansdepartementet 2017) og i NAVs omverdenanalyse (NAV 2019) diskuteres det hvordan dette finansieringsbehovet kan dekkes. Finansdepartementet (2017) foreslår da fire ulike handlingsalternativer. Det første alternativet, arbeidsalternativet, innebærer strategier for å øke den samlede arbeidsinnsatsen og dermed sikre økte skatteinntekter. Alternativ to, effektiviseringsalternativet, angir at effektivisering innen offentlig forvaltning kan bidra til å dekke noe av finansieringsbehovet. Dette mener de kan gjennomføres gjennom teknologiske nyvinninger, endrede arbeidsformer og klarere prioriteringer. Det tredje alternativet, medfinansieringsalternativet, innebærer at ansvaret for tjenestene i større grad må utføres av private tjenestetilbydere. Det siste alternativet, skattealternativet, angir at noe av finansieringsbehovet kan dekkes av økte skatter. Samtidig antyder de at handlingsrommet for skatteøkninger er knappe fordi det er vanskelig å komme utenom vridende skatter med konsekvenser for arbeidstilbud og investeringer. Digitalisering og nye forretningsmodeller vil også kunne utfordre skattegrunnlagene. Beregningene viser for øvrig at ett handlingsalternativ neppe kan løse inndekningsbehovet alene, og at utfordringene må håndteres gjennom en kombinasjon av flere alternativer, eventuelt alle alternativene.



## Referanseliste

- Arbeids- og sosialdepartementet (2017) «Prop. 1 S». Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2018) «Fremforhandlet løsning. Avtale om tjenstepensjon for ansatte i offentlig sektor». Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2018/pensjonsavtale-oftp-2018-03-03.pdf>
- Dahl, Espen Steinung og Toril Berge Flatabø (2018) «NAV-ytelsene frem mot 2060 – En forenklet analyse av store penger» NAV-rapport 2018:1. Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Dyvi, Yngvar (2017) «Langsiktige fremskrivninger til Perspektivmeldingen 2017» Arbeidsnotat 2017/6. Finansdepartementet
- Finansdepartementet (2017) «Meld. St. 29: Perspektivmeldingen 2017». Oslo: Finansdepartementet.
- Fredriksen, Dennis og Nils Martin Stølen (2016) «Beregninger av pensjonsutgifter frem mot 2060» Økonomiske analyser 5/2016, 62–68. Statistisk Sentralbyrå.
- Furuberg, Jorunn (2016) «Folkemengde og arbeidsstyrke frem mot 2040» *Arbeid og velferd* 3/2016, 19–30.
- Gjerde, Sigurd (2016) «Hjelpemiddelbehov i fremtiden» *Arbeid og velferd* 3/2016, 31–42.
- Kann, Inger Cathrine og Lars Sutterud (2017) «Stadig færre på trygd?» *Arbeid og velferd* 3/2017, 41–58.
- Leknes, Stefan, Sturla A. Løkken, Astri Syse og Marianne Tønnesen (2018) ”Befolkningsframskrivningene 2018 - Modeller, forutsetninger og resultater” SSB-rapport 2018/21. Statistisk Sentralbyrå.
- Lien, Ole Christian (2009) «Pensjonsreformen 2011 – effekter de første ti årene» *Arbeid og velferd* 1/2009, 25–36.
- Lien, Ole Christian (2015) «Stønadsutbetalinger fra NAV til innvandrere» *Arbeid og velferd* 3/2015, 33–44.
- NAV (2019) «NAV's omverdensanalyse 2019». Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Tønnesen, Marianne, Stefan Leknes og Astri Syse (2016) «Befolkningsframskrivninger 2016–2100: Hovedresultater» Økonomiske analyser 3/2016. Statistisk Sentralbyrå.



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

ISBN 978-82-551-2492-4

