
Utviklingstrekk i folketrygden 2010–2030

© NAV november 2020

EIER

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

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

ISBN 978-82-551-2495-5

Innhold

1. Sammendrag	5
2. Innledning	6
2.1 De viktigste endringene fra 2019-rapporten	6
3. Overordnede utviklingstrekk	8
3.1 Utviklingen fra 2010 til 2019	8
3.2 Utviklingen fra 2019 til 2030	10
4. Konsekvenser av koronapandemien	15
4.1 Regelverkseffekter og andre effekter av pandemien for de mest berørte områdene i folketrygden	15
4.2 Effekter av koronapandemien på lang sikt	18
5. Alderspensjon	20
5.1 Nærmere om utviklingen i alderspensjonsutgiftene	21
5.2 Utgiftsvirkninger av pensjonsreformen	22
5.3 Utgiftsvirkninger av andre politiske tiltak	24
Referanser	25

UTVIKLINGSTREKK I FOLKETRYGDEN 2010--2030

1. Sammendrag

Rapporten viser utgiftsutviklingen i folketrygden i perioden 2010–2019 og framskrivninger til 2030.

Selv om utgiftsutviklingen blir sterkt påvirket av den demografiske utviklingen, finner vi at også regelendringer har en betydelig effekt.

Målt i realverdi i 2021-kroner har utgiftene til folketrygden økt med 70 milliarder kroner fra 2010 til 2019, til 494 milliarder kroner. Fra 2019 til 2030 venter vi at utgiftene vil øke med ytterligere 94 milliarder kroner til 589 milliarder kroner. Som andel av fastlands-BNP tilsvarer det en økning fra 15,3 prosent i 2010, til 15,7 prosent i 2019 og videre til 16,8 prosent i 2030. Statsbudsjettet har også vokst betydelig 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 2021 anslås andelen til 35,1 prosent.

Økte utgifter til alderspensjon har vært og vil være den viktigste driveren bak utgiftsveksten. Her har utgiftene i realverdi alene økt med 75 milliarder kroner siden 2010, til 242 milliarder kroner i 2019. Fram til 2030 venter vi en ytterligere økning på 55 milliarder kroner. For legemidler og andre helseformål ventes i alt en realvekst på 26 milliarder kroner fra 2019 til 2030. Det tilsvarer en sterk økning på 80 prosent, særlig drevet av økte legemiddelutgifter. Veksten skyldes både vridning mot dyrere legemidler og økt forbruk per pasient.

Befolkningsvekst og endringer i sammensetningen av befolkningen har bidratt til 70 milliarder kroner av utgiftsveksten fra 2010 til 2019 og ventes isolert sett å bidra til 86 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. Dette gjelder hovedsakelig alderspensjon, der pensjonsreformen har bidratt til 7 milliarder kroner av veksten og hvor det i tillegg er vedtatt andre endringer som har gitt 4 milliarder kroner i vekst. I 2030 venter vi at regelendringer som allerede er vedtatt vil gi en årlig innsparing på 32 milliarder kroner sammenliknet med 2019. Dette gjelder i stor grad effekter av pensjonsreformen som alene ventes å gi en innsparing på 27 milliarder kroner. Endringer foreslått i statsbudsjettet 2021 ventes å gi en innsparing på 0,4 milliarder kroner i 2030.

Koronapandemien preger utviklingen i 2020. Vi anslår at pandemien vil gi 45 milliarder kroner i merutgifter i 2020, hvorav 22 milliarder kroner er effekter av de midlertidige regelendringene. Innsparinger som følge av lavere lønnsvekst er da ikke medregnet, ettersom anslagene er beregnet i faste lønninger og faste priser. I 2021 anslår vi 13 milliarder kroner i merutgifter som følge av pandemien. Usikkerheten er stor ettersom det er usikkert hvor lenge pandemien vil vare og hvor store virkningene vil være på arbeidsmarkedet. Erfaringer fra tidligere nedgangskonjunkturer er at den økte ledigheten ikke bare gir økte utgifter til dagpenger, men også kan gi økt bruk av de helserelaterte ytelsene. På lengre sikt er det også andre faktorer som gir usikkerhet om utgiftsutviklingen, blant annet usikkerhet om befolkningsutviklingen, og om hvordan forhold som konjunkturer, helsetilstand og utdanningsnivå vil virke inn.

2. Innledning

Rapporten viser utgiftsutviklingen i folketrygden i perioden 2010–2019 og framskrivinger til 2030. Formålet er å beskrive hvordan veksten i folketrygdens utgifter har påvirket handlingsrommet i statsbudsjettet frem til 2019 og hvordan det vil bli påvirket frem mot 2030.

Det gir grunnlag for å tenke mer langsiktig om politikkutformingen ut over det enkelte budsjettår. Enkelte tiltak, gjerne knyttet til 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 ha 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 gir store merutgifter i 2020 og betydelig usikkerhet om utviklingen de nærmeste årene.

Selv om utgiftsutviklingen blir sterkt påvirket av den demografiske utviklingen, dokumenterer rapporten at politiske tiltak har en betydelig effekt på utviklingen. Mens tidligere regelverksendringer, herunder de kostnadsdrivende elementene av pensjonsreformen, har bidratt til å forsterke utgiftsveksten frem mot 2019, anslås de kostnadsbesparende elementene av pensjonsreformen å bidra til at veksten i utgifter til alderspensjon frem mot 2030 vil bli betydelig lavere enn den ellers ville vært.

Rapporten er skrevet av Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet og ble opprinnelig laget på oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Finansdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Den opprinnelige rapporten ble levert i oktober 2020 til bruk på regjeringens budsjettstrategikonferanse. Denne versjonen av rapporten har noen mindre justeringer, hovedsakelig i sammendraget og innledningen. Framskrivingene i rapporten bygger på anslag laget til statsbudsjettet for 2021 (Prop. 1 S 2020–2021).

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. Takk til Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Finansdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet for verdifulle innspill.

2.1 De viktigste endringene fra 2019-rapporten

Vi oppgir her de viktigste endringene fra tilsvarende rapport i 2019 – NAV (2019) – som også omhandlet folketrygdens utgifter i perioden 2010–2030:

- Folketrygdens utgifter i 2030 anslås nå til 589 milliarder 2021-kroner, mot 581 milliarder 2020-kroner i fjorårets rapport. Målt i samme kroneverdi er det rundt 4 milliarder kroner høyere. Hovedårsaken er at anslaget for alderspensjon er satt opp med 3 milliarder kroner målt i samme kroneverdi og de helserelaterte trygdeytelsene er satt opp med 2 milliarder kroner. Økt anslag for alderspensjon skyldes at nye befolkningsframskrivinger gir høyere anslag for antall pensjonister, og at gjennomsnittlig alderspensjon ser ut til å bli litt høyere enn tidligere antatt. Økt anslag for de helserelaterte ytelsene skyldes høyere vekst i 2020–2021 enn tidligere lagt til grunn, hovedsakelig på grunn av koronapandemien, og at dette ikke ventes å bli innhentet fullt ut fram mot 2030.
- Folketrygdens utgifter som andel av fastlands-BNP i 2030 anslås nå til å utgjøre 16,8 prosent, mens fjorårets rapport anslo 16,7 prosent.
- Anslaget for innsparingseffekter av pensjonsreformen i 2030 er nå 27 milliarder kroner sammenliknet med effektene i 2019. Fjorårets rapport anslo 39 milliarder kroner i effekter sammenliknet med 2018. Noe av denne endringen forklares av at startpunktet er endret med ett år. Hovedårsaken er likevel en større revisjon av metoden for å anslå reformeffektene, som gir sikrere anslag og tar hensyn til samspillseffekter mellom ulike deler av pensjonsreformen. Dette har likevel ikke betydning for anslåtte pensjonsutgifter i alt, kun for fordelingen mellom hvordan pensjonsreformen og andre forhold forklarer utgiftsutviklingen.

Usikkerhet i framskrivingene

Framskrivingene er preget av stor usikkerhet. Koro-

Forutsetninger og metoder for framskrivingene

Omregning til 2021-kroner

Alle utgiftstallene er oppgitt i 2021-kroner, og følgende faktorer er brukt ved omregningen¹:

- Sykepenger, dagpenger og foreldrepenger²: Lønnsutviklingen
- Alderspensjon³, 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 lønnsindeks (vektet henholdsvis 0,3 og 0,7).
- Legemidler: Nullvekst.

I praksis vil omregningen til faste kroner medføre at utgiftsutviklingen vil illustrere vekst i antall mottakere eller i volum og underliggende endringer i utbetalinger per mottaker som ikke skyldes prisregulering av ytelsene⁴. 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 2021 (Prop 1 S 2020–2021). Disse framskrivingene går til 2024, men er i dette dokumentet 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 tidsserier 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 mellomalternativet i befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå. Det er da oftest lagt grunn at andelen av befolkningen som mottar de ulike ytelsene vil holde seg konstant fremover i hver ettårig aldersgruppe. I tillegg er det tatt hensyn til regelendringer (inkludert foreslåtte endringer i statsbudsjettet 2021) 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 september 2020 (Folkehelseinstituttet 2020).

Dekomponering av utgiftsutviklingen i ulike forklaringsfaktorer

For folketrygden totalt og innen hvert hovedområde er både den faktiske utgiftsutviklingen 2010–2019 og forventet utvikling frem 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.⁵ 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. 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 illustrert ved de røde kurvene i figur 2 (for folketrygden samlet) og figur 9 (for alderspensjon). 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 en redusert vekst i folketrygdens utgifter. Forlenget yrkesliv kan innebære at andelen uføre går ned, men det er også grunn til å anta at dersom flere står i jobb til 67 år, så vil det isolert sett kunne gi en større vekst i utgiftene til sykepenger enn befolkningsveksten tilsier. Økt omstillingstakt i arbeidslivet kan også isolert sett trekke i retning av økt bruk av helserelaterte ytelser, avhengig av hvordan omstillingene blir håndtert.
- **Regelendringer:** Angir hvor mye av utgiftsendringen fra 2010 til 2019 og fra 2019 til 2030 som kan forklares av regelendringer. Effektene fremover i tid gjelder effekter av allerede vedtatte regelendringer eller forslag i statsbudsjettet 2021.

¹ Ved beregning av folketrygdens utgifter som andel av statsbudsjettet og BNP (figur 4) er det likevel benyttet nominelle tall.

² Unntatt engangsstønad som er omregnet med utviklingen i konsumprisindeksen.

³ For alderspensjon avviker dette noe fra metoden som benyttes i statsbudsjettet for 2021, blant annet ved beregning av realvekst og flerårige budsjettkonsekvenser, der alderspensjonsutgiftene omregnes med veksten i G korrigert for det årlige fratrekke i reguleringen.

⁴ For alderspensjon vil likevel det årlige fratrekke i reguleringen på 0,75 prosent bidra til å trekke ned utgiftsveksten i faste kroner.

⁵ 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.

Forts.

- **Andre endringer:** Angir hvor mye av utgiftsendringen fra 2010 til 2019 og fra 2019 til 2030 som verken kan forklares av befolkningsendringer eller regelendringer. 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 eller konjunktursvingninger, 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).

napandemien gjør at utviklingen nå er minst like usikker på kort sikt som på lang sikt. 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. Konjunkturendringer 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 fremtidige effekter av større regelendringer. Det gjelder blant annet endringer i reglene for arbeidsavklaringspenger i 2018, som ventes å gi effekter frem 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

3.1 Utviklingen fra 2010 til 2019

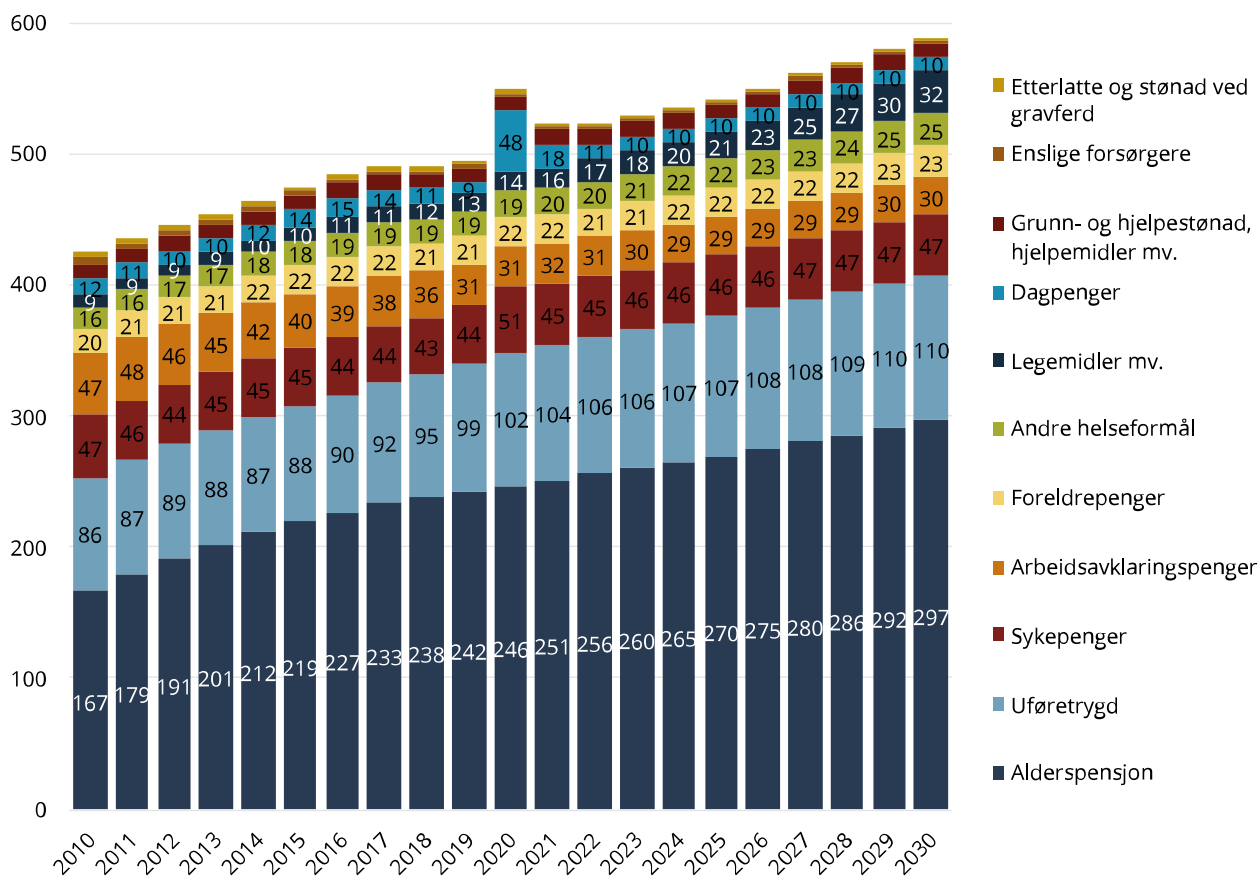
Utgiftene til folketrygden har økt fra 425 milliarder kroner i 2010 til 494 milliarder kroner i 2019 (tall i 2021-kroner, figur 1). Det er en økning på 70 milliarder kroner eller 16 prosent. Dette kan forklares av økte utgifter til alderspensjon. Her har utgiftene alene økt med 75 milliarder kroner til 242 milliarder kroner i 2019 (i 2021-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 minstepensjonen).

Utgiftene til alle øvrige ordninger i folketrygden har dermed samlet sett vært tilnærmet uendret fra 2010 til 2019 (en realnedgang på 5 milliarder kroner), til tross for at befolkningsvekst i perioden isolert sett trekker i retning av utgiftsvekst også for disse ordningene. Utgiftene til de helserelaterte ytelsene (sykepenge, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd) har gått ned fra 180 milliarder kroner i 2010 til 174 milliarder kroner i 2019. Særlig stor økning finner vi for legemidler og andre helseformål som samlet har økt fra 26 milliarder kroner i 2010 til 32 milliarder kroner i 2019. Dette skyldes flere forhold, blant annet økte utgifter knyttet til frikortordningene egenandelstak 1 og 2, økte refusjonsutgifter for tannbehandling og økt forbruk av legemidler. Trinnprisordningen for generiske legemidler, avvikling av diagnoselister for fysioterapi og innstramminger på tannhelseområdet har bidratt til å dempe utgiftsøkningene. Helsedirektoratet anslår at effekten av innsparingstiltak i perioden 2010–2019 er om lag 1,6 milliarder kroner. I løpet av perioden har flere legemidler blitt overført til de regionale helseforetakene. Siden det korrigeres for oppgaveoverføringer, blir ikke realveksten i folketrygdens utgifter til legemidler direkte påvirket av dette. Overføringene av legemidler til de regionale helseforetakene kan imidlertid ha bidratt til å redusere utgiftene til legemidler samlet sett.

Av den samlede utgiftsøkningen for folketrygden fra 2010 til 2019 på 70 milliarder kroner, anslår vi på usikkert grunnlag at befolkningsendringer har bidratt til 70 milliarder kroner av økningen, mens større rege-

Figur 1. Utviklingen i folketrygdens utgifter, etter stønadstype. Realverdi i milliarder 2021-kroner.¹



¹ Det er korrigert for større tekniske endringer i perioden. For eksempel er utgiftene til uførepensjon i 2014 og tidligere år justert slik at de er sammenliknbare med utgiftene til ny uføretrygd fra 2015, etter uføreforamen. Utgiftene til legemidler mv. inkluderer refusjon til legemidler under egenandelstaksordningen, og er korrigert for overføring av legemidler til helseforetakene.

Kilde: NAV, Helsedirektoratet.

lendinger som kan tallfestes har bidratt til 11 milliarder kroner i utgiftsøkning. Andre forhold kan dermed anslås til å ha bidratt til en innsparing på 11 milliarder kroner fra 2010 til 2019. Bak dette tallet skjuler det seg svært ulik utvikling på ulike områder – blant annet betydelig nedgang i bruken av de helserelaterte ytelsene og samtidig sterk vekst innen legemidler og andre helseformål.

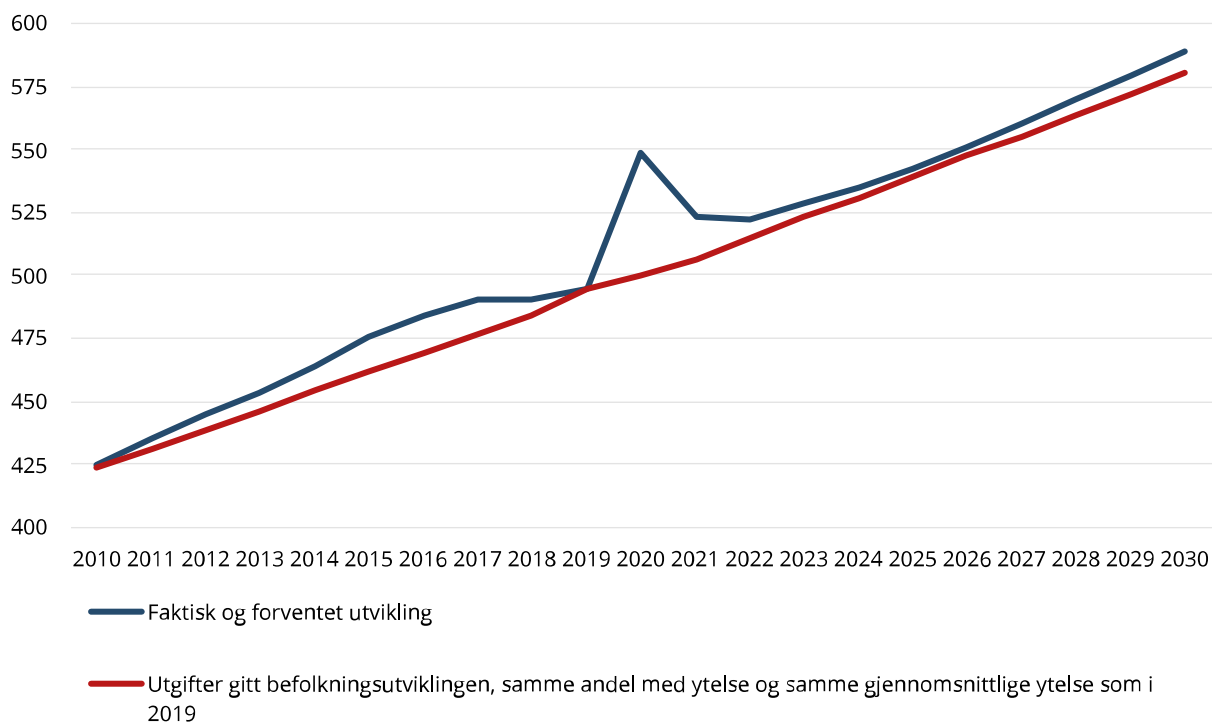
De største effektene av regelendringer fordeler seg slik, der anslått effekt på utgiftsøkningen fra 2010 til 2019 er oppgitt for hvert område:

- Alderspensjon: +11,4 milliarder kroner. Her gjelder 7,5 milliarder kroner pensjonsreformen, mens 3,9 milliarder kroner gjelder andre endringer, hovedsakelig økt grunnpensjon til gifte og samboen-

de og flere økninger i minstepensjonen.

- Foreldrepenger: +1,9 milliarder kroner. Dette gjelder hovedsakelig at stønadsperioden har blitt forlenget i flere omganger med til sammen 5 uker.
- Arbeidsavklaringspenger: -1,4 milliarder kroner. Dette gjelder hovedsakelig innstrammingerne fra 2018 i vilkårene for unntak fra maksimal varighetsperiode. Effektene av denne regelverksendringen er usikre og er i stor grad basert på regneeksempler.
- Dagpenger: -1,2 milliarder kroner. Dette gjelder hovedsakelig avviklingen av ferietillegget, men også andre mindre innstramminger.
- Grunn- og hjelpestønad, hjelpemidler: -0,5 milliarder kroner. Dette gjelder særlig innstramminger for grunnstønad, hjelpestønad og stønad til bil.

Figur 2. Faktisk og forventet utvikling i folketrygdens utgifter og betydningen av befolkningsendringer. Realverdi i milliarder 2021-kroner.



Kilde: NAV, Helsedirektoratet.

- Stønad til enslig mor eller far: -0,5 milliarder kroner. Dette gjelder særlig ulike innstramminger i overgangsstønad.
- Sykepenger: +0,4 milliarder kroner. Dette gjelder økt kompensasjonsgrad for sykepenger til selvstendig næringsdrivende, samt pleiepengereformen.
- Uføretrygd: +0,4 milliarder kroner. Dette gjelder hovedsakelig 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.

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 4). Som andel av bruttonasjonalprodukt for fastlands-Norge (fastlands-BNP) har folketrygdut-

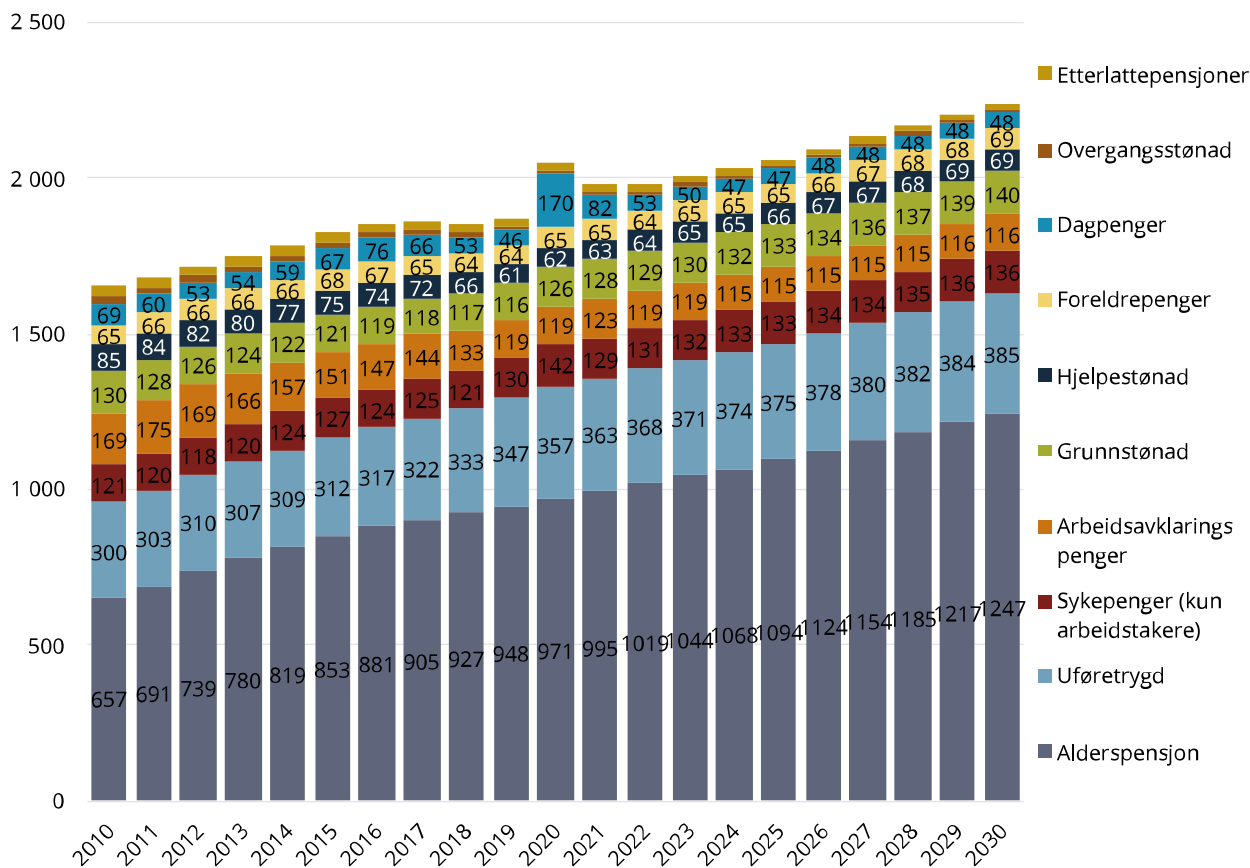
giftene derimot økt fra 15,3 prosent i 2010 til 15,7 prosent i 2019.

Utgiftsutviklingen for de største trygdeytelsene følger i stor grad utviklingen i antall mottakere (figur 3). Samlet var det rundt 1,9 millioner mottakere av sentrale trygdeytelser i 2019 (gjennomsnittstall for året). Personer som mottar flere ytelser, er her talt flere ganger. Det er økning fra 1,7 millioner i 2010. Økningen gjelder i sin helhet alderspensjon, der antall mottakere har økt med rundt 290 000 fra 2010. Blant de øvrige ytelsene sett under ett har antall mottakere blitt svakt redusert siden 2010.

3.2 Utviklingen fra 2019 til 2030

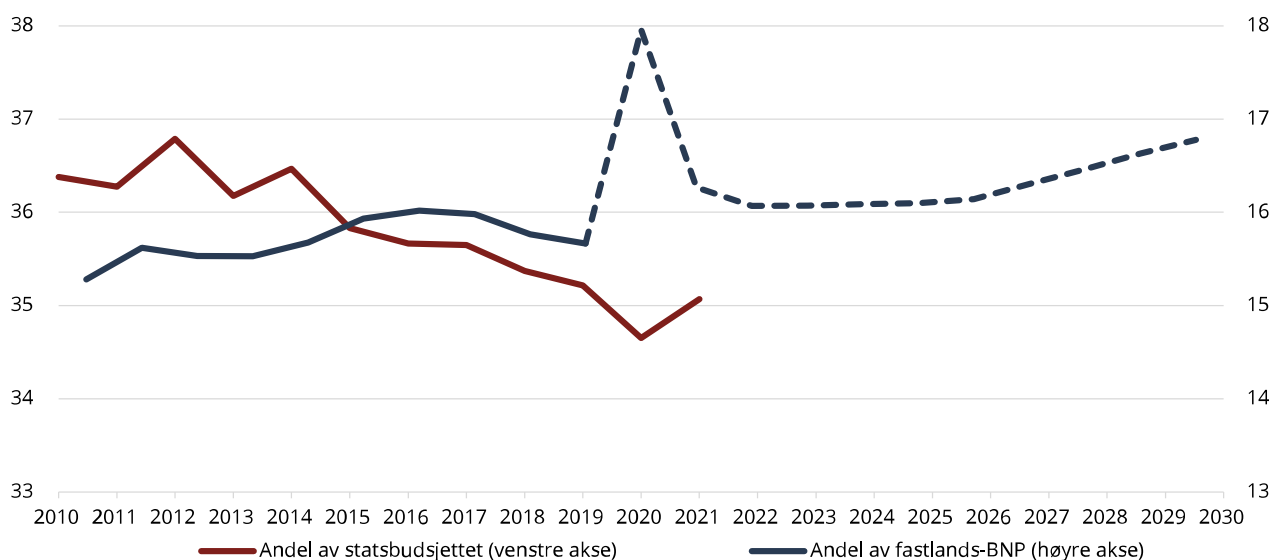
På kort sikt er utgiftsutviklingen preget av koronapandemien (se kapittel 4). Det gjelder særlig i 2020 og 2021, men med noen mindre ettervirkninger også etter dette for dagpenger og de helserelaterte trygdeytelsene. I 2030 ventes det ikke lenger direkte ettervirkninger av pandemien, men utgiftene til de helserela-

Figur 3. Antall mottakere av de mest sentrale stønadene (ikke korrigeret for dobbelttelling). Gjennomsnittstall for året i 1 000.



Kilde: NAV.

Figur 4. Utviklingen i folketrygdens utgifter¹, som andel av statsbudsjettet² og fastlands-BNP. Prosent.



¹ Korrigeret for større tekniske endringer. Se fotnote 3. Det er benyttet nominelle tall ved beregning av andelen.

² Gjelder statsbudsjettet utenom utgifter til petroleumsvirksomheten, låntransaksjoner og Statens pensjonsfond. For 2021 er det brukt forslaget til statsbudsjett.

Kilde: NAV, Helse- og sosialdepartementet og Finansdepartementet.

terte ytelsene ventes å stabilisere seg på et høyere nivå enn ventet før pandemien.

Fram mot 2030 venter vi at utgiftene til folketrygden, gitt videreføring av dagens regelverk, vil øke fra 494 milliarder kroner i 2019 til 589 milliarder kroner i 2030 (tall i 2021-kroner). Det er en økning på 94 milliarder kroner, eller 19 prosent. Økningen er 8 milliarder kroner høyere enn hva den demografiske utviklingen tilsier, noe som i all hovedsak skyldes økte utgifter til legemidler. Utenom legemidler øker utgiftene med 10 milliarder kroner mindre enn hva den demografiske utviklingen tilsier, i hovedsak som følge av innsparinger som følge av pensjonsreformen.

Den årlige realveksten ventes å bli noe høyere i perioden 2026–2030 (1,6–1,8 prosent per år) enn i perioden 2022–2024 (1,1–1,4 prosent per år). Det skyldes hovedsakelig at omleggingen av AFP i offentlig sektor vil medføre at flere tar ut alderspensjonen tidlig (se nærmere omtale i kapittel 5). Delvis gjelder dette også arbeidsavklaringspenger, der regelverksendringer bidrar til å dempe utgiftsveksten i perioden 2022–2025. Det skyldes utfasing av midlertidige tiltak i forbindelse med koronapandemien samt innfasing av andre innstrammende tiltak innført i perioden 2018–2020.

Alderspensjon ventes å stå for mer enn halvparten av økningen frem til 2030, med en økning på 55 milliarder kroner. Legemidler og andre helseformål ventes i alt å øke med 26 milliarder kroner, som tilsvarer en sterk økning på 80 prosent. Det blir særlig drevet av økte legemiddelutgifter. Denne veksten kan bli noe mindre enn dette gitt at effekten av visse prisregulerende tiltak (maksimalpris og trinnprisregler) kan forventes å ha effekter også mot 2030.

For de helserelaterte trygdeytelsene (sykepenge, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd) venter vi samlet en økning på 12 milliarder kroner, som er en økning på 7 prosent. Det er en litt større økning enn den direkte effekten av befolkningsendringer (som tilsier en økning på 10 milliarder kroner). Det skyldes at det i 2020–2021 samlet ventes høyere vekst enn befolkningsendringene tilsier som følge av ettervirkninger av pandemien og som følge av innfasing av

pleiepengereformen. På lengre sikt ventes litt lavere årlig vekst enn demografien tilsier, som følge av avviklingen av folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger, samt utvidelsen av botidskravet for ordninger som har dette til 5 år. Alt i alt havner vi likevel på et nivå i 2030 som ligger litt over hva demografutviklingen tilsier, fordi den økte veksten i 2020–2021 ikke ventes å bli helt hentet inn igjen. Det skyldes både at det legges til grunn at sykefraværet stabiliserer seg på et høyere nivå enn før pandemien, og at det legges til grunn at flere vil gå over til uføretrygd som følge av en anslåtte økning i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger første del av 2020-tallet.

Vi kan på usikkert grunnlag dekomponere den samlede utgiftsveksten i folketrygden fra 2019 til 2030 (i alt 94 milliarder kroner) slik:

- Befolkningsendringer anslås å bidra til 86 milliarder kroner i merutgifter (se kapittel 2 for hvordan dette er beregnet).
- Regelendringer anslås til å gi en utgiftsvirkning i 2030 på -32 milliarder kroner. De viktigste effektene er følgende:
 - Pensjonsreformen anslås å gi en utgiftsvirkning i 2030 (sammenliknet med effektene i 2019) på -27 milliarder kroner. I tillegg vil avtakende effekt av tidligere regelendringer for alderspensjon gi en utgiftsvirkning på -1,1 milliarder kroner (skyldes at effektene av økt grunnpensjon og økt minstepensjon vil avta over tid).
 - Avviklingen av folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger og utvidelse av botidskrav anslås til å gi en effekt i 2030 på -2,2 milliarder kroner¹. Dette gjelder de fleste trygdeytelsene.
 - Reduksjon i minsteytelse for mottakere av arbeidsavklaringspenger under 25 år og avviklingen av ung ufør-tillegget gir en effekt i 2030 på -0,9 milliarder kroner.
 - Regelendringene for arbeidsavklaringspenger i 2018 (reduerte varighetsgrenser, strengere vilkår for unntak m.m.) ventes å medføre innsparinger for arbeidsavklaringspenger

.....
¹ Tiltaket innebærer også 1,4 milliarder kroner i merutgifter i 2030 til supplerende stønad som ligger utenfor folketrygden.

og merutgifter til uføretrygd. Erfaringene så langt tyder på at endringene samlet sett kan ha gitt en viss innsparing. Nettoeffektene for folketrygden på lang sikt er svært usikre, som følge av begrenset kunnskap om effektene så langt, og at de langsiktige konsekvensene kan avvike fra konsekvensene på kort sikt. I framskrivingene legges det til grunn at regelverkendringene samlet sett vil gi en innsparing for folketrygden, men dette er basert på usikre regneeksempler. Effektene i 2030 (sammenliknet med virkningene inntruffet til og med 2019) anslås til -2,0 milliarder kroner for arbeidsavklaringspenger og +1,5 milliarder kroner for uføretrygd. Dette er altså i tillegg til de tidligere nevnte effektene i 2018 og 2019.

- Forslag i statsbudsjettet for 2021 anslås å gi en utgiftsvirkning i 2030 på -0,4 milliarder kroner. -0,2 milliarder kroner gjelder skjerpede sanksjoner i dagpengeordningen (tidsbegrenset bortfall og forlenget ventetid økt fra 12 til 18 uker). -0,2 milliarder kroner gjelder ulike endringer for grunnstønad, hjelpestønad og hjelpemidler, blant annet nominell videreføring av enkelte satser.
- Andre endringer anslås å gi en utgiftsvirkning i 2030 på 40 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 12 milliarder kroner, og skyldes særlig effekten av økt pensjonsopptjening for nye alderspensjonister.
 - Utgiftene til legemidler og andre helseformål ventes å øke langt kraftigere enn befolkningsendringene tilsier, henholdsvis 19 og 5 milliarder kroner mer. For legemidler skyldes økningen særlig vridning mot nye og dyrere legemidler og flere doser per pasient². Det er

også en liten effekt av aldrende befolkning³. 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 milliarder kroner mer enn befolkningsvekst, sysselsettingsvekst og anslåtte regelverkseffekter tilsier. Forklaringene er blant annet at det ventes høyere vekst i 2020 og 2021 enn demografien tilsier, blant annet noe økt tilstrømming til arbeidsavklaringspenger, og at dette ikke vil bli innhentet fullt ut fram mot 2030. I tillegg ventes det trygdefinansierte sykefraværet framover å ligge på et marginalt høyere nivå på enn i 2019.

Som andel av fastlands-BNP venter vi at folketrygdens utgifter vil øke fra 15,7 prosent i 2019 til 16,8 prosent i 2030. Om andelen av fastlands-BNP hadde økt til dette nivået allerede i 2019, ville det tilsvart merutgifter i 2019 på 34 milliarder kroner.

Det er stor usikkerhet i utgiftsanslagene på lang sikt, som følge av usikkerhet om befolkningsutviklingen og i 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 frem mot 2030 trolig likevel størst når det gjelder endringer i tilbøyeligheten til å bruke de ulike ordningene. Selv om det legges til grunn uendret tilbøyelighet fremover, kan forventet bedre helse i befolkningen medføre redusert bruk av de helserelaterte ytelsene. Eventuelle langsiktige ettervirkninger av pandemien og manglende evne til nødvendige omstillinger på arbeidsmarkedet er risikofaktorer som kan trekke i motsatt retning.

² Utgiftene til legemidler deflateres med nullvekst siden det antas at høyere pris på nye legemidler motsvares av en tilsvarende økning i kvaliteten på legemidlene. Nye og dyrere legemidler bidrar derfor

sterkt til den høye forventede utgiftsveksten på legemiddelområdet.

³ I beregningen av hvordan demografi påvirker legemiddelutgiftene er det den samlede befolkningsveksten som er lagt til grunn.

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–oktober 2020:

- Midlertidig inntektsgrense på 0,75 G det siste året, eller 2,25 G de siste tre årene.
- Utvidet maksimal varighet for dem som ellers ville gått ut maksimal stønadsperiode, tilsvarende for permitteringsperiode
- Redusert krav til arbeidstidsreduksjon på 40 prosent.
- Dagpengemottakere som tok arbeid i jordbruket mv. skulle bare føre halvparten av timene på meldekortet.
- Faglærte tredjelandsborgere hadde midlertidig rett til dagpenger (fra mai)

Endringer som gjelder fra mars–desember 2020:

- 80 prosent kompensasjon opptil 3 G, deretter 62,4 prosent kompensasjon inntil 6 G.
- Ingen ventedager.
- Terskelen for når dagpengene faller bort ved samtidig arbeid ble hevet til 60 prosent av vanlig arbeidstid.

Endringer som gjelder fra april 2020–juni 2021:

- Adgang til å kombinere dagpenger og utdanning uten avkorting av ytelsen.

Endringer som gjelder fra november 2020–juni 2021:

- Utvidet permitteringsperiode fra 26 til 52 uker.

Innføring av midlertidige stønadsordninger

- Stønadsordning til arbeidsledige selvstendig næringsdrivende og frilansere.
- Stønadsordning til arbeidsledige lærlinger.

Sykepenger

Endringer som gjelder til fra mars–desember 2020:

- Rett til sykepenger ved fravær fra arbeidet på grunn av covid-19 eller mistanke om slik sykdom.
- Redusert arbeidsgiverperiode fra 16 til 3 dager for sykepenger som følge av påvist eller mistenkt covid-19.
- Redusert ventetid for selvstendige og frilansere fra 16 til 3 dager for sykepenger som følge av påvist eller mistenkt covid-19, det vil si obligatorisk dekning fra 3. dag.

Omsorgspenger

Endringer som gjelder fra mars–juni 2020:

- Antall omsorgsdager doubles.
- Arbeidsgiverperioden reduseres til 3 dager.
- Rett til omsorgspenger fra 4. dag for selvstendig næringsdrivende og frilansere.

Endring som gjelder fra juli 2020:

- Nullstilling av kvoter og ny full årskvote til alle for perioden 1. juli – 31. desember, samt gjeninnføring av arbeidsgiverperiode og ventetid for selvstendig næringsdrivende og frilansere.

Endring som gjelder fra 15. september – desember 2020:

- Ved lokalt besluttet hel eller delvis stengning av barnehage eller skole kan man bruke omsorgsdager ut over kvoten dersom denne er brukt opp.

Arbeidsavklaringspenger

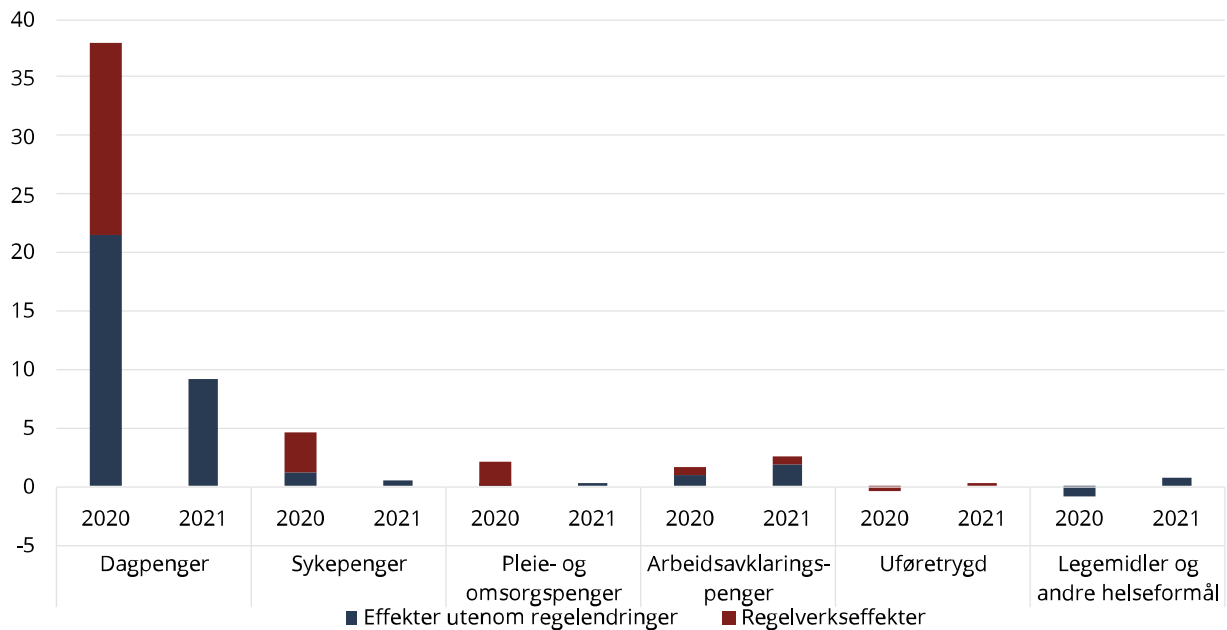
Endringer som gjelder 16. mars–31. oktober 2020 :

- Maksimal varighet knyttet til henholdsvis treårsgrensen (eventuelt fireårsgrensen) eller toårsgrensen for unntak økes med 6 måneder.
- Maksimal varighet knyttet til fasen med venting på behandling av uføresøknad økes med 6 måneder.

Endringer som gjelder 1. mars–31. oktober 2020:

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

Figur 5. Anslåtte effekter av koronapandemien på de mest berørte områdene i folketrygden. Milliarder 2021-kroner.



Kilde: NAV, Helsedirektoratet.

4. Konsekvenser av koronapandemien

Figur 5 viser anslag for hvordan pandemien har påvirket utgiftene i folketrygden. Røde søyler viser de direkte effektene av de midlertidige regelendringene innført fra midt i mars 2020, mens blå søyler viser effekter som ville ha kommet også uten regelendringene.

Totalt anslår vi at pandemien medfører 45 milliarder kroner i merutgifter i 2020 og 13 milliarder kroner i 2021. Om lag halvparten av merutgiftene i 2020, 22 milliarder kroner, kan forklares av regelendringene. Resterende økning skyldes økt arbeidsledighet, økt sykefravær, økt behov for omsorgspenger og forsinkede avklaringer for mottakere av arbeidsavklaringspenger. Pandemien har også medført lavere lønnsvekst, som isolert sett gir store innsparinger til inntektssikringsordningene. Dette er ikke medregnet i figuren ettersom den er oppgitt i faste kroner, men i løpende kroner kan dette gi innsparinger på rundt 5 milliarder kroner. De største områdene dette gjelder er alderspensjon og uføretrygd.

Av merutgiftene i 2021 er det kun om lag 1 milliarder kroner som skyldes regelendringer. Det skyldes at det

er lagt til grunn at de fleste midlertidige regelendringene opphører i løpet av 2020, og at det bare er i få tilfeller endringene gir utgiftsvirkninger utover 2020. For sykepenger vil regelendringene gi økte utgifter til feriepenger av sykepenger i 2021. For arbeidsavklaringspenger vil forlengelser av stønadperiodene gi effekter i mange år framover, trolig til rundt 2025. Det får også konsekvenser for uføretrygd.

4.1 Regelverkseffekter og andre effekter av pandemien for de mest berørte områdene i folketrygden

Folkehelseinstituttets siste risikovurderingsrapport fra 11. september 2020 (Folkehelseinstituttet 2020) er blant kildene som er lagt til grunn i framskrivningene. Her heter det at «sannsynligheten forspredning [av covid-19] i Norge vurderes nå som høy på lokalt nivå og moderat på regionalt nivå. Sannsynligheten for oppblussing på nasjonalt nivå, der smitten ikke er knyttet til identifiserte lokale utbrudd, vurderes som lav». Beregningene av merutgiftene er videre basert på anslagene til statsbudsjettet 2021 og Prop. 142 S (2019–2020) som omhandler økonomiske tiltak i forbindelse med virusutbruddet. Anslagene både for

regelverkseffektene og andre virkninger av koronapandemien er svært usikre.

Dagpenger

I løpet av første halvår 2020 er det utbetalt 17,9 milliarder kroner i dagpenger. I juni måned alene var utgiftene 18 prosent høyere enn i hele 2019. I tillegg er det i første halvår utbetalt 594 millioner kroner i kompensasjonstiltak til selvstendig næringsdrivende og frilansere, og 32 millioner til permitterte og ledige lærlinger. Veksten har først og fremst sammenheng med en stor økning i ledigheten etter utbruddet av koronaviruset. Utenom regelverksendringer anslås utgiftene i 2020 å bli 21,5 milliarder kroner høyere enn ventet før koronapandemien.

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 har ledigheten i de fleste yrkesgruppene økt betydelig. Flere bransjer har blitt direkte rammet av smitteverntiltakene, mens andre bransjer har blitt indirekte rammet gjennom lavere etterspørsel. Siden 12. mars har NAV mottatt over 100 000 søknader om dagpenger fra personer ansatt i varehan-

delen, og i underkant av 84 000 søknader fra personer ansatt i overnattings- og serveringsbransjen. I disse bransjene er det fortsatt høy ledighet. Utover sommeren har imidlertid tallet på nye arbeidssøkere gått kraftig ned. I 2020 forventer vi 174 400 dagpennemottakere i gjennomsnitt for året. Dette er en økning på 279 prosent fra 2019.

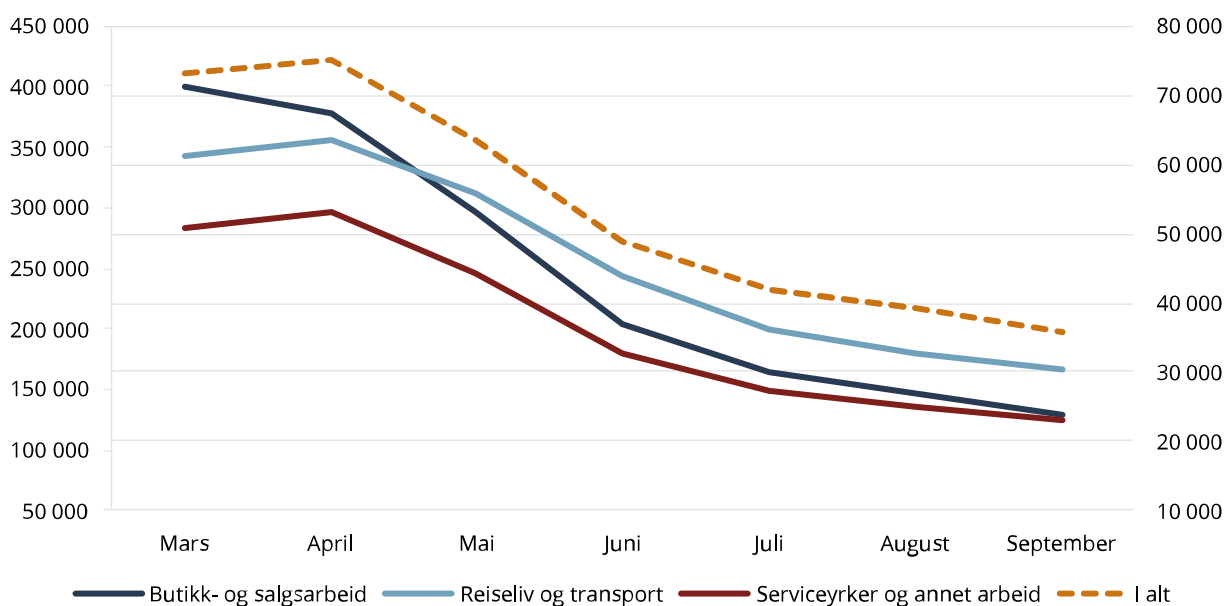
Samlet har NAV mottatt 535 000 søknader om dagpenger frem til og med 20. september, derav 112 000 søknader om ordinære dagpenger og 423 000 søknader om dagpenger ved permittering. Fra og med juni har antall nye søknader om dagpenger ved permittering gått kraftig ned. Tallet på nye søknader er nå på nivå med søknadstall fra januar 2020. Etter 12. mars er det innført en rekke midlertidige tiltak på dagpengeområdet, se faktaboks. Totalt anslår vi at de ulike tiltakene vil gi merutgifter i 2020 på om lag 16,5 milliarder kroner.

Sykepenger og omsorgspenger

Sykepenger arbeidstakere

I løpet av første halvår 2020 er det utbetalt 20,7 milliarder kroner i sykepenger til arbeidstakere, 2,8 milliarder kroner mer enn i første halvår 2019. Om lag 2,0

Figur 6. Utvikling i antall arbeidssøkere under koronapandemien i de mest berørte bransjene (høyre akse) og i alt (venstre akse). Mars–september 2020.



Kilde: NAV.

milliarder kroner av merutgiftene i første halvår antas å ha sammenheng med redusert arbeidsgiverperiode, se faktaboks. Samlet antas det at pandemien vil øke utgiftene med om lag 3,4 milliarder kroner i 2020, hvorav effekten av redusert arbeidsgiverperiode antas å stå for om lag 3,1 milliarder. Det forventes at om lag 10 prosent av arbeidstakerne vil få dekket sykepenger fra trygden for fravær mellom 4. og 16. dag.

Samlet sett ventes veksten i det trygdefinansierte sykefraværet utover 16 dager å øke med 3 prosent, hvorav koronarelatert fravær utgjør en tredjedel av økningen. 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 kan skje ved denne krisen, noe som underbygges av veksten i det trygdefinansierte sykefraværet hittil i år.

Sykepenger selvstendige

I første halvår 2019 er det utbetalt 883 millioner kroner i sykepenger til selvstendig næringsdrivende, 212 millioner kroner mer enn i 1. halvår 2019. Om lag 163 millioner kroner av merutgiftene i 1. halvår antas forårsaket av den reduserte egenfinansieringsperioden, se faktaboks. Samlet antas det at pandemien vil øke utgiftene med om lag 290 millioner kroner i 2020, hvorav den reduserte egenfinansieringsperioden anslås å utgjøre om lag 247 millioner kroner. Også blant de selvstendige antar vi at nedgangstidene kan bidra til at varigheten på sykefraværet kan øke.

Pleie-, opplærings- og omsorgspenger

Utgiftene til pleie-, opplærings- og omsorgspenger var på 967 millioner kroner etter 1. halvår 2020, 560 millioner kroner mer enn i 1. halvår 2019. Om lag 385 millioner kroner av merutgiftene i 1. halvår antas forårsaket av regelverksendringer, se faktaboks. Vi antar de totale merutgiftene av regelendringene vil komme opp i nær 2,0 milliarder kroner og at de totale utgiftene på posten vil ende på 3,2 milliarder kroner i 2020.

Arbeidsavklaringspenger

De midlertidige regelverksendringene, se faktaboks, er samlet sett ventet å øke utgiftene med 635 mill. kroner i 2020 og 1,4 mrd. kroner i 2021. Utvidelsen av de maksimale varighetsgrensene med seks måneder er

anslått å øke utgiftene med 500 millioner kroner i 2020 og 1,4 mrd. kroner i 2021. Siden utvidelsen av varighetsgrensene innebærer at alle mottakere av arbeidsavklaringspenger som er inne i ordningen før 1. november 2020 får forlenget maksimal stønadperiode med 6 måneder, er det ventet at tiltaket vil gi merutgifter frem til og med 2026. Utvidelsen av varighetsperioden til de som mottar arbeidsavklaringspenger som ordinære arbeidssøkere er anslått å midlertidig øke utgiftene med 135 millioner kroner i 2020. Vi anslår at regelverksendringen knyttet til de som venter på å få behandlet uføresøknaden sin, kun vil medføre en marginal økning i utgifter siden det til nå i liten grad har vært forsinkelser i NAV i forbindelse med førstegangssøknader om uføretrygd.

Utenom regelverksendringene er det ventet at utgiftene vil øke med 0,9 mrd. kroner i 2020 og 2,8 mrd. kroner i 2021 som følge av koronapandemien. Det legges til grunn at koronapandemien også vil føre til økt varighet for personer som ikke treffes direkte av regelverksendringene. Utbruddet har allerede sannsynligvis ført til at en del mottakere har blitt forsinket i avklaringen mot uføretrygd eller arbeid. Samtidig kan den høye ledigheten gjøre det vanskeligere å få arbeid for mottakere av arbeidsavklaringspenger. Det legges også til grunn en økning i antall nye mottakere i 2021 som følge av den økte arbeidsledigheten.

Legemidler og andre helseformål

Det er 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 og tannlegene ved tilsvarende sammenligning 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 anslås høyere i 2020 enn i 2019. For flere av behandlergruppene er det innført endringer i

takstsystemet (e-konsultasjoner mv.), som legger til rette for aktivitet også uten fysisk oppmøte.

I 2021 forventer Helsedirektoratet normal aktivitet (uten effekt av covid-19). Unntaket er budsjettpostene som gjelder helsetjenester i utlandet, der aktiviteten ikke forventes å ta seg opp i 2021.

Alderspensjon

Et svakt arbeidsmarked og usikkerhet om utviklingen fremover som følge av koronapandemien kan innebære økt tidliguttak av alderspensjon og dermed økte utbetalinger av alderspensjonen. I perioden april–juni 2020 så vi tegn til at andelen med tidliguttak lå noe over hva vi forventet forut for koronautbruddet. Denne utviklingen ser ikke ut til å ha fortsatt gjennom sommeren, og alt i alt antar vi at utgiftene til alderspensjon hittil i beskjeden grad er påvirket av koronapandemien.

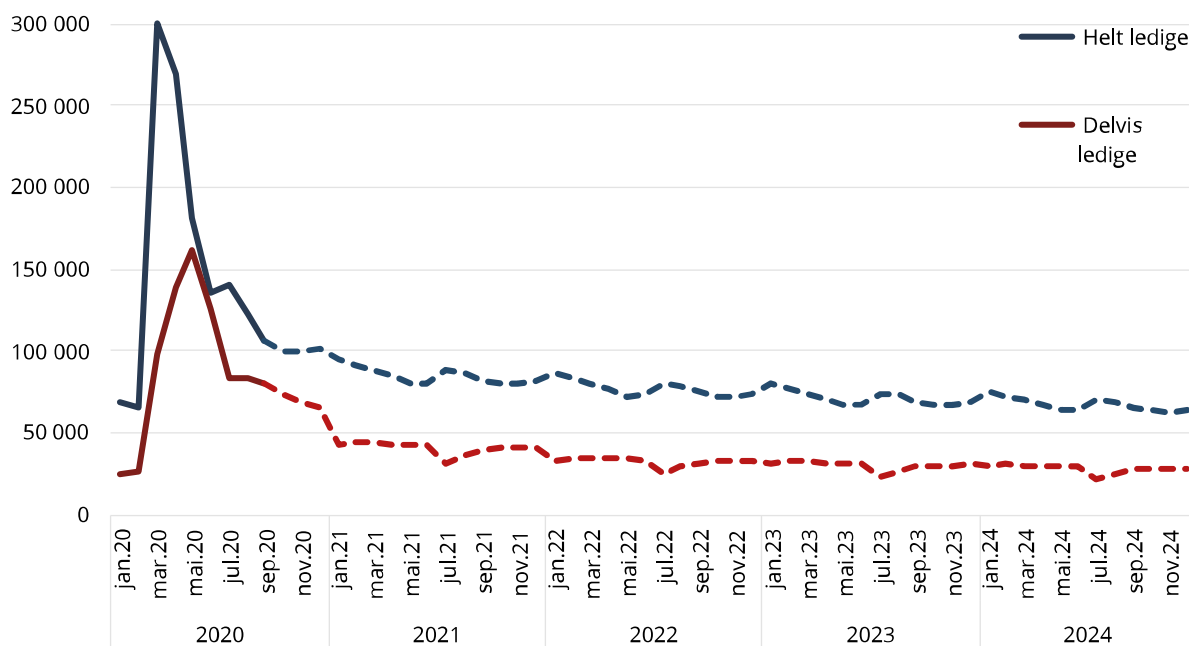
4.2 Effekter av koronapandemien på lang sikt

Det er stor usikkerhet om hvordan pandemien vil utvikle seg framover, og i hvilken grad det vil komme nye smitteoppblussinger. Folkehelseinstituttet vurde-

rer risikoen for nye oppblussinger som lav på nasjonalt nivå, men med betydelig variasjon regionalt og lokalt, slik det er sett en rekke eksempler på. Det er foreløpig ikke kjent når en fullgod vaksine vil være på plass og når store deler av befolkningen både nasjonalt og internasjonalt vil få tilbud om vaksine.

Det er en risiko for at pandemien vil ha negative konsekvenser for arbeidsmarkedet på lang sikt. Langvarig ledighet kan svekke tilknytningen til arbeidsmarkedet. Ulike studier finner støtte for at nedbemanning og tap av arbeidsplasser etter hvert kan føre til økt overgang til uføretrygd. Utsatte grupper vil dessuten kunne oppleve større utfordringer med å få innpass i arbeidslivet. Dersom mange faller ut av arbeidsmarkedet som følge av pandemien har dette svært uheldige konsekvenser for bærekraften i offentlige finanser. 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. Harding og Rattsø (2020) vurderer at koronakrisen også vil true den langsiktige vekstevnen i økonomien, blant annet som følge av mer proteksjonistisk politikk inter-

Figur 7. Faktisk tall og prognose for helt og delvis arbeidsledige. Faktiske tall til og med september 2020. Deretter prognoser for ledighet til og med 2024.



Kilde: Finansdepartementet, NAV.

nasjonalt og større statlig medvirkning i næringslivet, men at krisen på den andre siden kan sikre politisk handlekraft for nødvendige reformer.

Finansdepartementet anslår at ledigheten vil fortsette å avta gjennom 2021. I Nasjonalbudsjettet 2021 er det i 2021 lagt til grunn en gjennomsnittlig registrert ledighet på 3,1 pst. I en makroøkonomisk bane som er utarbeidet til Nasjonalbudsjettet anslås ledigheten å avta moderat gjennom de neste årene, se figur 7. I denne banen vil ledigheten gradvis nærme seg ledighetsnivået før pandemien. Det betyr at pandemien vil påvirke folketrygdens utgifter i flere år framover.

I årene 2021 til 2024 medfører dette at utgiftene til dagpenger vil ligge over det befolkningsveksten etter 2019 skulle tilsi. Erfaringer fra tidligere nedgangskonjunkturer er at den økte ledigheten også kan gi økt bruk av andre inntektssikringsordningene i folketrygden.

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

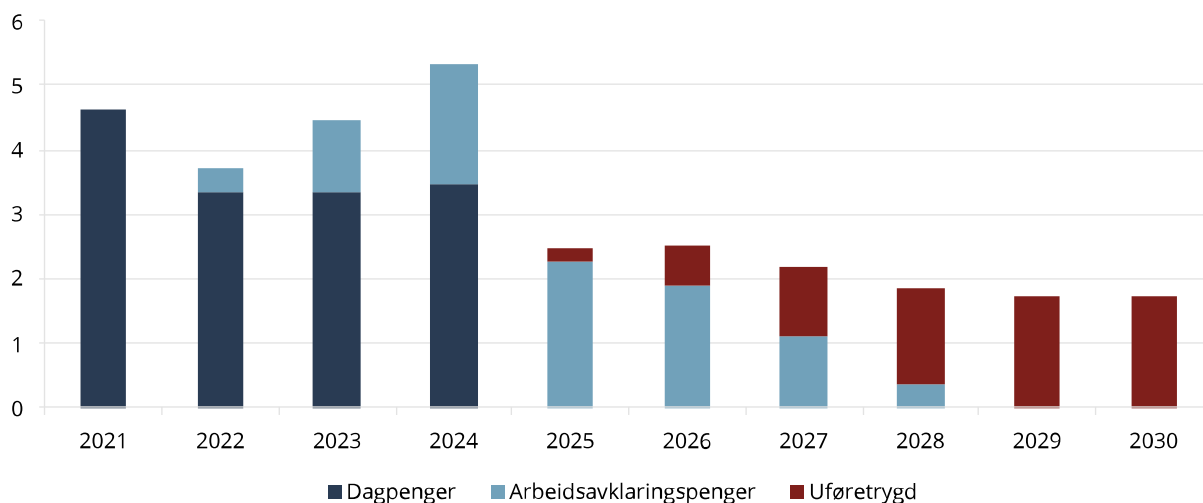
42 prosent i Rogaland sammenliknet med samme periode i 2013. Effektene i Rogaland ser ut til å ha vært størst blant unge i alderen 18–29 år. For de øvrige fylkene som særlig ble berørt av nedgangskonjunkturen finner analysen små effekter.

Ekspertutvalget Norge mot 2025 peker i sin rapport (Norge mot 2025, 2020) på at det lave sysselsettingsnivået under krisen øker risikoen for at personer varig faller utenfor arbeidsmarkedet, og at dette særlig gjelder unge arbeidstakere med svak tilknytning til arbeidsmarkedet.

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.

Denne typen effekter er i liten grad hensyntatt i utgiftsprognosene framover, og gir ekstra usikkerhet og kan tilsi at det er risiko for høyere utgifter enn antatt. Det gjelder særlig i de nærmeste årene, men også på lang sikt. Den største risikoen vil trolig gjelde de helsere-

Figur 8. Scenario/regneeksempel: Økte utgifter til dagpenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd i 2021–2030 som følge av at arbeidsledighetsraten øker med ett prosentpoeng i 2021–2024. Milliarder 2021-kroner.



Kilde: NAV.

terte ytelsene – sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Overgangsstonad til enslige forsørgere og gjenlevendepensjon vil også påvirkes av forholdene på arbeidsmarkedet.

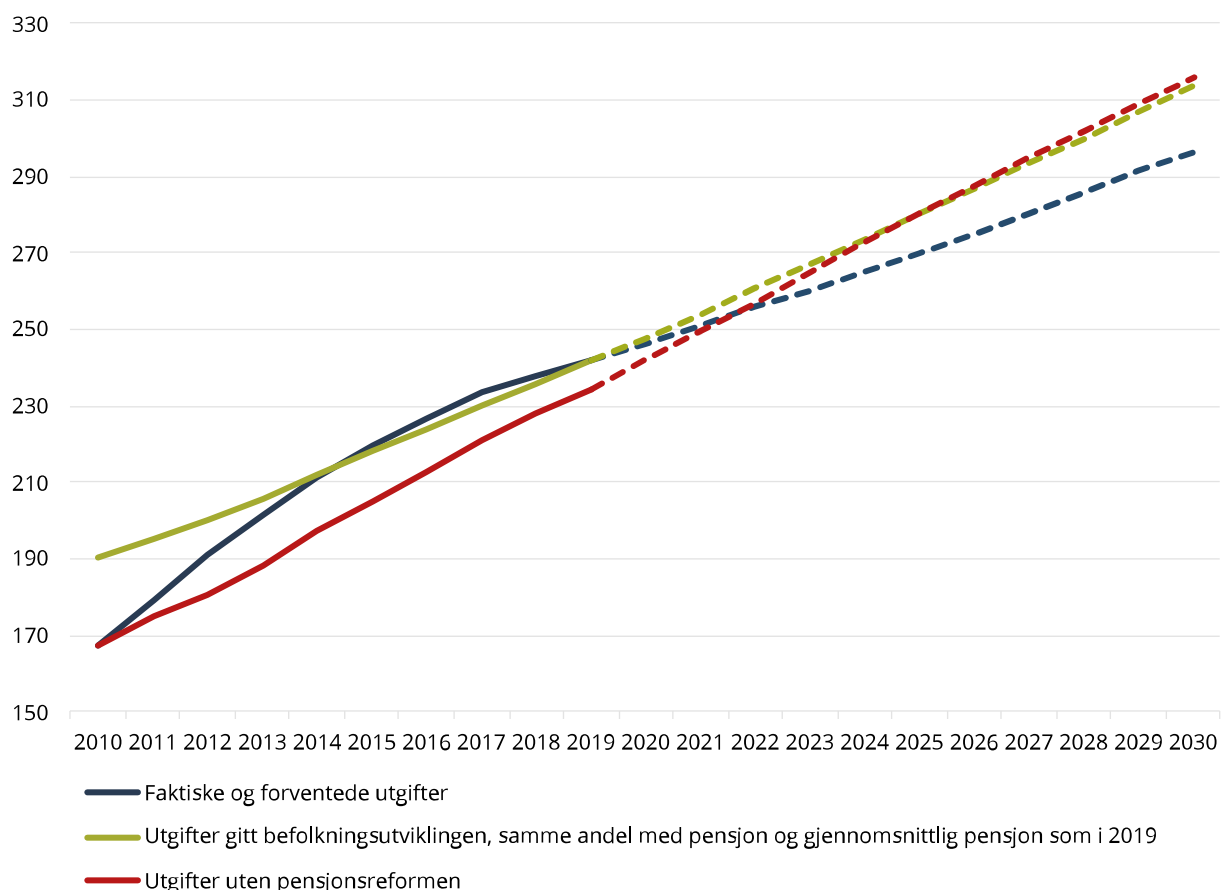
Figur 8 viser et scenario/regneeksempel som viser økningen i utgifter til dagpenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd i 2021–2030 gitt at arbeidsledighetsraten blir ett prosentpoeng høyere enn i hovedscenarioet i denne rapporten i hvert av årene 2021–2024, og gitt at det også medfører en økt tilstrømming til arbeidsavklaringspenger i årene 2022–2025 med 3 000 hvert år.

Regneeksemplet er særlig usikkert for arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, men illustrerer en mulig effekt av den gitte økningen i arbeidsledighetsraten. 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

Utgiftene til alderspensjon økte fra 167 milliarder kroner i 2010 til 242 milliarder kroner i 2019 (tall i

Figur 9. Faktiske og forventede utgifter til alderspensjon, samt betydningen av befolkningsendringer*. Milliarder 2021-kroner¹.



¹ Forventede utgifter er inkludert årlig fratrukk på 0,75 prosent.

* Den grønne kurven ligger over den blå i 2010 og viser at utgiftsveksten fra 2010 til 2019 har vært større enn hva befolkningsendringer isolert sett kan forklare (veksten har riktignok vært lavere enn befolkningsveksten tilsier i perioden 2017–2019). Den grønne kurven ligger også over den blå i 2030. Det innebærer at det forventes lavere utgiftsvekst fra 2019 til 2030 enn det som isolert sett kan forklares av befolkningsendringer.

Kilde: NAV.

2021-kroner). Det er en økning på 75 milliarder kroner, eller 45 prosent. 51 milliarder kroner av økningen kan forklares av befolkningsendringer. Pensjonsreformen (primært innføringen av fleksibelt uttak fra 62 år) har bidratt til over 7 milliarder kroner av utgiftsveksten (inkluderer delvis skjerming av uføre mot levealderjustering) i perioden og andre politiske tiltak (økt grunnpensjon og økt minstenivå) har bidratt med i underkant av 4 milliarder kroner i økte utgifter. Resterende utgiftsvekst på om lag 13 milliarder kroner skyldes hovedsakelig høyere pensjonsopptjening blant pensjonistene, særlig blant kvinner.

Fra 2019 til 2030 venter vi en utgiftsvekst fra 242 milliarder kroner til 297 milliarder kroner. Det er en vekst på 55 milliarder kroner, eller 23 prosent. Befolkningsendringene alene tilsier en utgiftsvekst i perioden på 72 milliarder kroner. Pensjonsreformen (primært levealderjusteringen og fratrekke på 0,75 prosent i den årlige reguleringen) vil imidlertid isolert sett bidra til 27 milliarder kroner i utgiftsnedgang i perioden, mens avtakende effekt av tidligere politiske tiltak og effekt av bortfall av flyktningerettigheter og utvidet botidskrav bidrar til rundt 2 milliarder kroner i utgiftsnedgang. Dette tilsier alt i alt at andre forhold, som vekst i pensjonsopptjeningen og vekst i utenlandsboende pensjonister, trekker opp utgiftene med i overkant av 12 milliarder kroner frem mot 2030.

5.1 Nærmere om utviklingen i alderspensjonsutgiftene

Utgiftene til alderspensjon antas å bli på 246 milliarder kroner i 2020 (i 2021-kroner), en vekst på 1,8 prosent fra 2019 målt i fast G. Utgiftsveksten har avtatt de siste årene, 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. Veksten skyldtes særlig at det ble mulig å ta ut alderspensjon fra 62 år uavhengig av om en fortsatte i arbeid. Høyere opptjening for nye alderspensjonister sammenlignet med de som dør, som i særlig grad gjelder kvinner, har dessuten bidratt til en underliggende vekst i gjennomsnittlige pensjoner og dermed utgiftene i siste tiårsperiode. Ulike tiltak, som

økt grunnpensjon og økt minstepensjon i flere omganger, har også bidratt til utgiftsveksten.

I årene fremover vil den underliggende veksten i gjennomsnittlig pensjon som følge av økt opptjening fortsette, men mer enn motsvares av en stadig sterkere effekt av levealderjusteringen og effekten av at løpende alderspensjoner reguleres svakere enn lønnsveksten. Gjennomsnittlig pensjon målt i fast G og inkludert fratrekke i reguleringen ventes å falle med rundt 0,5 prosent årlig de første årene etter 2020. Den årlige nedgangen antas å tilta noe frem mot 2030, og forventes å være på 0,7 prosent dette året. Dersom flere velger å utsette pensjonsuttaket fremover⁴, 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 (frem mot 2025) innebærer en svakere vekst i utgiftene til alderspensjon. I perioden 2020–2024 forventes den årlige veksten i faste kroner å være på rundt 1,7–1,9 prosent, mens veksten i årene 2025–2030 ventes å bli på 1,7–2,0 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 297 milliarder kroner (2021-kroner).

Den forventede utviklingen i gjennomsnittlig pensjon innebærer at vi anslår et lavere utgiftsnivå i årene fremover enn hva som fremkommer ved å videreføre de samme andelene av befolkningen med alderspensjon og den samme gjennomsnittlige pensjonen som i 2019, se figur 9.

⁴ I framskrivingene er det lagt til grunn at ansatte i privat sektor utsetter avgangen fra arbeid slik at de kompenserer fullt ut for levealderjusteringen. Det samme gjelder ansatte i offentlig sektor fra og med 2025 som følge av omleggingen av AFP i offentlig sektor. Det er antatt at uføre og hjemmeværende ikke endrer sin adferd som følge av pensjonsreformen. Det er lagt til grunn at det fortsatt vil være mange som tar ut alderspensjon før de slutter i arbeid, men at andelen som tar ut alderspensjon før 67 år vil falle noe over tid.

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 5,5 prosent, og økte til 7,0 prosent i 2012. Etter dette har veksten avtatt gradvis. Veksten ventes å være på 2,4 prosent i 2020. De nærmeste årene forventes en vekst på opp mot 2,5 prosent. Fra 2025 antas den årlige veksten å øke til noe over 2,5 prosent frem mot 2030, som følge av omleggingen av AFP i offentlig sektor fra 2025. Antall alderspensjonister ventes å passere en million mot slutten av 2021, og være på i overkant av 1,2 millioner i 2030. Den årlige veksten i antall alderspensjonister ventes å være på rundt 25000–30000 i perioden 2020–2030.

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 2019 var det tilnærmet 50000 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 2019. Ved en stadig bedring av helse, økt levealder, sterkere effekt av levealdersjustering, økte aldersgrenser i arbeidslivet og økt avgangsalder fra arbeidslivet kan denne gruppen ventes å øke i årene fremover.

For *alderspensjonister i alderen 62–66 år* vil endringer i uttaksadferden kunne innebære til dels betydelige avvik mellom veksten i antall alderspensjonister og

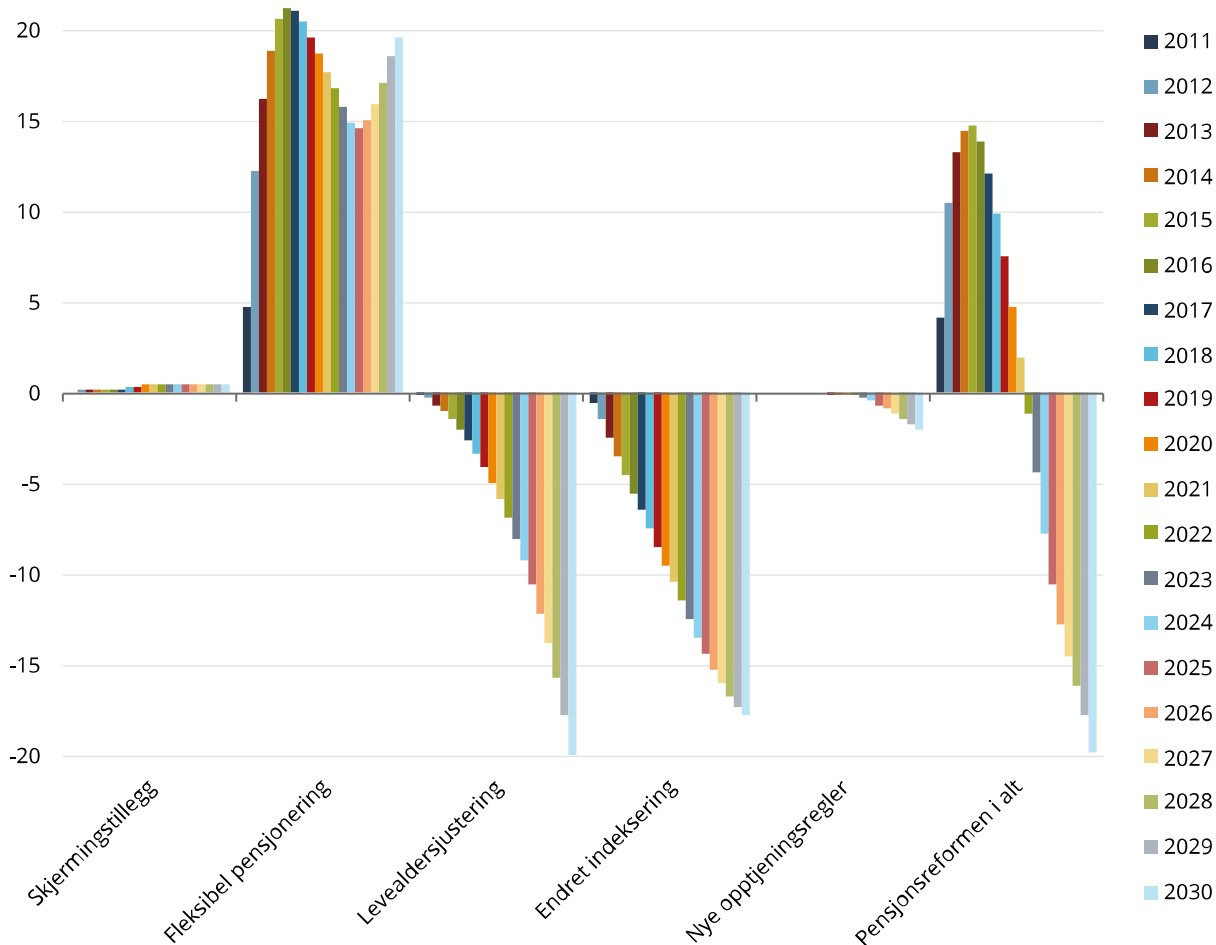
veksten i befolkningen i samme aldersgruppe. Uttaksadferden vil kunne påvirkes av vurderinger om egen helse, avveiningen mellom arbeid (inntekt) og fritid og vurderinger av hva som er en tilstrekkelig årlig pensjon (gitt egen opptjening). Utviklingen på arbeidsmarkedet vil også påvirke uttaksadferden. Uttaksratene i aldersgruppen 62–66 år, målt som andel med alderspensjon av de som oppfyller vilkårene for uttak, økte år for år frem 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 uttaksratene falt gradvis. Ved utgangen av 2019 var uttaksratene på 54 prosent. Totalt var det om lag 91000 i aldersgruppen 62–66 som mottok alderspensjon ved utgangen av 2019. Av disse var over 70 prosent menn. Uttaksratene i aldersgruppen 62–66 år forutsettes å gå videre ned i perioden 2020–2025. Fra 2025 vil uttaksratene øke sammenlignet 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 å øke noe det nærmeste tiåret. Utover omleggingen av AFP i offentlig sektor skyldes dette at en stadig større andel av befolkningen, og da særlig kvinner, har tilstrekkelig opptjening for å starte uttaket av alderspensjon fra før 67 år.

Anslaget for antall alderspensjonister i 2030 ligger noen tusen høyere enn hva en ren demografisk framskrivning med konstante uttaksrater som i 2019 tilsier. Dette skyldes at uttaksratene 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 10 anslås årlige mer- og mindregifter til alderspensjon sammenlignet med om pensjonsreformen ikke hadde blitt gjennomført. Anslagene for reformeffektene er revidert fra fjorårets rapport (NAV 2019) som følge av forbedret metodikk. Det er store samspillseffekter mellom de ulike komponentene av pensjonsreformen som gjør det krevende å anslå effekten av hver komponent separat. Anslagene er nå beregnet i en mikrosimuleringsmodell, der de ulike komponentene er tatt sekvensielt ut av reformfram-

Figur 10. Årlig utgiftsvirkning av pensjonsreformen. Milliarder 2021-kroner.



Kilde: NAV.

skrivningen i samme rekkefølge som angitt i figuren. Endringen i metodikk har ikke medført endringer i det samlede utgiftsanslaget for alderspensjon.

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 opp tjeningsregler inkluderer dette også effekten av at pensjoner under utbetaling reguleres lavere enn lønnsveksten.⁵

⁵ Nye opp tjeningsregler for alderspensjon er utformet slik at fra trekkfaktoren også inngår ved beregningen av pensjonen på uttakstidspunktet, og medfører at den enkelte starter med høyere

- Endret indeksering er innsparing for pensjon beregnet etter gamle opptjeningsregler av at pensjoner under utbetaling reguleres lavere enn lønnsveksten.
- Nye opptjeningsregler angir effekten av opptjeningsreglene som innføres gradvis for årskullene 1954–1962 og fullt ut fra og med 1963-årskullet. Opptjeningsreglene medfører isolert sett en liten nedgang i gjennomsnittlig alderspensjon.⁶

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 innfaset 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 indeksering anslås til noe under 5 milliarder kroner i 2020, altså samlet sett merkostnader som følge av pensjonsreformen, en nedgang fra over 7 milliarder kroner i 2019. Merkostnadene har avtatt gravis de siste årene. Det skyldes at innsparingselementene (levealdersjustering og endret indeksering) 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 innført.

For 2030 er utgiftene til alderspensjon anslått til 297 milliarder kroner (regnet i fast G for 2021). Uten pensjonsreformen anslås utgiftene i 2030 til 316 milliarder kroner. Framskrivningene tilsier dermed at utgif-

tene til alderspensjon i 2030 blir 20 milliarder kroner (6 prosent) lavere enn uten pensjonsreformen. Dette vil være nettoeffekten i 2030 av de ulike elementene i figur 9. Levealdersjusteringen utgjør 20 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 58 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 alderspensjon 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 i 2018 vedtatt utvidet for 1952- og 1953-kullet, med effekt fra 2019. 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 590 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.

alderspensjon enn man ville fått uten fratrekksfaktoren. Fratrekket handler her derfor om hvordan pensjonene blir periodisert over tid, og kan ikke regnes som en innsparing slik endringene i indekseringsreglene for pensjon etter gamle opptjeningsregler kan anses.

⁶ Rekkefølgen av beregningen av de ulike reformkomponentene har her betydning, og dette er effekten når alle andre reformelementer ses bort fra. Inklusiv de øvrige reformelementene, viser anslagene at nye opptjeningsregler i gjennomsnitt gir litt høyere pensjoner enn de gamle reglene.

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 2,8 milliarder kroner. Den årlige utgiftsøkningen forventes å øke frem til 2020 som følge av den generelle vekst i antall alderspensjonister. Etter dette vil de årlige merkostnadene falle som følge av innfasingen av ny opptjeningsmodell for alderspensjon.

Minstepensjonen har blitt økt i flere omganger, i 2016, 2017 og 2019. Merutgiftene som følge av de ekstraordinære økningene i minstepensjonen når toppen i 2020, med om lag 950 mill. 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 fremover.

Referanser

Fevang, Elisabeth, Simen Markussen og Knut Røed (2020) *Gråsoner i arbeidsmarkedet og størrelsen på arbeidskraftreserven*. Rapport 1/2020. Oslo: Frischsenteret. Tilgjengelig fra: <https://www.frisch.uio.no/publikasjoner/?pubid=1489>

Folkehelseinstituttet (2020) *COVID-19-EPIDEMIEN: Kunnskap, situasjon, prognose, risiko og respons i Norge etter uke 37*. Notat. Oslo: Folkehelseinstituttet. Tilgjengelig fra: <https://www.fhi.no/contentassets/c9e459cd7cc24991810a0d28d7803bd0/vedlegg/covid-19-epidemien---notat-om-risiko-og-respons-11.9.2020.pdf>

Harding Torfinn og Jørn Rattsø (2020) «Langsiktig vekstevne». *Samfunnsøkonomen*, 2–2020, 12–17. Tilgjengelig fra: <https://samfunnsokonomene.no/wp-content/uploads/2020/05/Samfunns%C3%B8konom-nr-2-2020.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 Vellesen 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%B8konom-nr-2-2020.pdf>.

NAV (2019) *Utviklingstrekk i folketrygden 2010–2030*. NAV-rapport, 5/2019. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nav-rapportserie/nav-rapporter/utviklingstrekk-i-folketrygden-20102030>

Norge mot 2025 (2020) *Innspill til Nasjonalbudsjettet 2021 fra utvalget Norge mot 2025*. Oslo: Norge mot 2025. Tilgjengelig fra: <https://www.norgemot2025.no/files/2020/10/Norge-mot-2025-rapport-okt-2020.pdf>

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 (2020–2021) *For budsjettåret 2021*. Statsbudsjettet. Oslo: Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20202021/id2768190/>

Prop. 142 S (2019–2020) *Endringer i statsbudsjettet 2020 under Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Samferdselsdepartementet, Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet)*. Oslo: Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-142-s-20192020/id2765239/>

UTGIVER

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

TRYKK: 07 Media AS – 07.no
ISBN 978-82-551-2494-8

