

# UTBETALINGER FRA NAV TIL PERSONER BOSATT I UTLANDET

Ulf Andersen og Steinar Folkvord

## Sammendrag

*Etter en gjennomgang av NAVs utbetalinger på samtlige ytelser i 2015 finner vi at 1,7 prosent av utbetalingene gikk til personer bosatt i utlandet. Dette utgjør 6,8 milliarder kroner av et totalt utbetalingsbeløp på 407 milliarder. Det var 83 600 mottakere bosatt utenlands, og 65 prosent av det utbetalte beløpet gikk til norske statsborgere.*

*Det utbetales mest til utlandet innen alderspensjon med 3,8 milliarder kroner. Deretter følger uføretrygd med 1,6 milliarder. De fleste mottakerne av disse ytelsene er norske statsborgere, nærmere bestemt 73 prosent av alderspensjonistene og 84 prosent av de som mottar uføretrygd i utlandet.*

*Av de som mottar utbetalinger fra NAV i utlandet, er det høyest andel med utenlandsk statsborgerskap blant mottakerne av dagpenger, med 89 prosent. Deretter følger kontantstøtte med 85 prosent, sykepenger med 81 prosent og barnetrygd med en andel på 75 prosent utenlandske statsborgere.*

*77 prosent av alle utbetalingene til utlandet går til land i Europa. Sverige er det landet som får mest utbetalt – 2,3 milliarder går til vårt naboland i øst. Nummer to er Spania med 797 millioner utbetalt, og nummer tre er Danmark med 538 millioner utbetalt. I alle disse landene er norske statsborgere i flertall blant mottakerne. Polen kommer på fjerdeplass med 361 millioner, men til gjengjeld er 89 prosent av mottakerne i Polen utenlandske statsborgere.*

*Over tid har utbetalingene til utlandet holdt seg relativt stabile som andel av de totale utbetalingene til NAV. Det er grunn til å forvente en moderat økning i utbetalinger til utlandet i årene som kommer.*

## Innledning

Politikere, media og befolkningen generelt har med jevne mellomrom vært opptatt av «trygdeeksport», det vil si utbetalinger av norske trygdeytelser til personer bosatt i utlandet. Dette er ikke unikt for Norge, også i mange andre europeiske land er denne debatten oppe med jevne mellomrom, senest i Storbritannia i vinter. Debatten dreier seg ofte om hvor store beløp som blir «eksportert», hvorvidt dette utgjør en utfordring for hjemlandets velferdsressurser, og ofte med fokus på hvordan dette kan begrenses. Debatten preges også av og til av at det antas at mesteparten av utbetalingene til utlandet går til utenlandske statsborgere, og at dette «tapper» det nasjonale velferdssystemet og oppleves som urettferdig av enkelte debattanter. I Norge har debatten vært hemmet av at det ikke har foreligget offisielle tall på utbetalinger til utlandet av velferdsytelser administrert av NAV.

Problemstillinger knyttet til eksport av trygd var også høyt på dagsorden i forbindelse med Velferd- og migrasjonsutvalgets rapport (NOU 2011: 7), som vurderte konsekvensene for den norske velferdsmodellen av økt migrasjon og internasjonal mobilitet. Denne rapporten inneholdt en bred gjennomgang av status for trygdeeksport, regelverket knyttet til dette, og ga anbefalinger til tiltak for å opprettholde den norske velferdsmodellen på en best mulig måte. Av konkrete tiltak innenfor velferdspolitikken foreslo man blant annet sterkere vekt på gradering i de helserelevante ytelsene, nedkorting i perioden man kan motta overgangsstønad uten aktivitetskrav, vri offentlig forbruk der det er mulig fra kontantytelser til tjenester, fase ut kontantstøtten og vurdere om ytelser til gjenlevende ektefelle og barnepensjon kan kjøpekraftjusteres i tilfeller der mottakerne er bosatt utenfor EØS-området.

Etter en regnskapsomlegging i 2009 (se faktaboks) har NAV ikke klart å hente ut tall på utbetalinger til utlandet på samme måte som tidligere. Siste gang dette ble vurdert og analysert var i en artikkel i Arbeid og velferd 2–2010 (Andresen 2010) med data til og med 2009. Etaten har hatt et stort behov for å synliggjøre slike utbetalinger, og har lett etter alternative måter å avdekke utbetalinger til utlandet.

I 2014 gjennomførte NAV en kobling av utbetalingsdata med vår versjon av Folkeregisteret. Dermed kunne vi koble de faktiske utbetalingene med bostedsadresse for mottakere i utlandet, og det er disse dataene vi her vil presentere. Artikkelen gir en deskriptiv beskrivelse av faktiske utbetalinger til utlandet for hovedtyngden av de ytelsene NAV forvalter, med et særlig fokus på utviklingen de siste fem årene. Noen mindre ytelser er utelatt (se faktaboks om data og metode). Ettersom debatten rundt «trygdeeksport» ofte dreier seg om utenlandske statsborgeres mottak av norske trygdeytelser, har vi benyttet statsborgerskap som en sentral bakgrunnsvariabel i analysen nettopp for å fremskaffe fakta rundt utbetalingene til utlandet.

Denne analysen inkluderer hovedytelsene som NAV har ansvar for: Dette omfatter kontantstøtte, barne-trygd, foreldrepenger, dagpenger, stønad til enslige forsørgere, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, grunn- og hjelpestønad, alderspensjon og ytelser til gjenlevende. Øvrige tiltak og ytelser fra NAV er ikke inkludert i denne statistikken (se faktaboks om data og metode for detaljer).

### DATA OG METODE

Før 2009 utarbeidet NAV statistikk over utbetalinger til utlandet basert på saker som var saksbehandlet ved NAV Internasjonalt. Saker som gjaldt utlandet ble sendt til NAV Internasjonalt og behandlende enhet ble benyttet som statistikkgrunnlag. Statistikken inkluderte de største ytelsene i NAV, mens for eksempel dagpenger og atferdingspenger ikke var inkludert i statistikken. Ved innføring av nytt saksbehandlingssystem for pensjon i 2009 (knyttet til pensjonsreformen) ble regnskapsføring sentralisert til nasjonale kostnadssted for ytelsene alderspensjon, uførepensjon og ytelser til gjenlevende, slik at behandlende enhet ikke lenger gir informasjon om at saken gjelder utlandet. Statistikk over utbetalinger har derfor ikke kunnet produseres fra dette datagrunnlaget etter 2009. Etter 2009 er regnskapsføring også sentralisert for andre ytelser.

Dataene som brukes i artikkelen er hentet ut fra NAVs utbetalingsreskontro (UR) og fagsystem Arena, og deretter koblet med NAVs persondatabase (TPS). Fra UR og Arena får vi utbetalte beløp per ytelse og person. I Folkeregisteret regnes personer som oppholder seg i nor-

ske kommuner i minst seks måneder som bosatt i Norge. Personer som flytter til land utenfor Norden for å bosette seg der, eller som de siste to år ikke har hatt kjent oppholdssted i Norge, regnes som utflyttet.<sup>1</sup> Fra persondata-basen benyttes data om bosattstatus, utvandring, kjønn, alder og adresse. For personer med flere adresser benyttes NAV adressepolicy som ved utsending av post hvor adresse velges i prioritert rekkefølge: midlertidig postadresse i NAV; postadresse fra Folkeregisteret; bostedsadresse fra Folkeregisteret. Tallene viser utbetalinger fra NAV til personer som enten har oppgitt bostedsadresse i utlandet, er registrert som utvandret i Folkeregisteret eller begge deler. Datagrunnlaget inneholder data fra og med 2010.

I våre analyser er det benyttet et mer detaljert datagrunnlag enn det som føres i offisielt regnskap. Utbetalingsregistrene i NAV inneholder informasjon om den enkelte utbetaling. Dette inkluderer både utbetalinger som følger plan, etterbetalinger, korreksjoner for periodisering, kontoføring og annet. Det medfører at utbetalingsregistrene inneholder både positive og negative beløp. For analysen er utbetalinger, innbetalinger og korreksjoner summert, noe som gir netto utbetalt beløp per ytelse. For antall personer er det kun talt positive utbetalinger. Tidspunkt for når utbetaling er registrert i utbetalingsregister vil kunne avvike fra tidspunkt utbetalingene regnskapsføres. Statistikk fra utbetalingsregistre vil derfor ikke være nøyaktig lik med offisielt statsregnskap.

I all hovedsak følger vi utbetalinger til rettighetshaver for en ytelse, det vil si den personen som har rett til ytelsen. For noen ytelser vil det kunne være en annen person/institusjon som mottar den faktiske utbetalingen.

Antall mottakere i denne analysen er lik antall personer med utbetalinger i perioden. Personer som kun har korreksjoner som gir innbetaling er ekskludert. Analysen viser utbetalinger til personer. Refusjoner direkte til utenlandske myndigheter (f.eks. for dagpenger) er ikke inkludert i datagrunnlaget.

Denne analysen inkluderer hovedytelsene som NAV har ansvar for: kontantstøtte, barnetrygd, foreldrepenger, dagpenger (unntatt feriepenge<sup>1</sup>), enslige forsørgere, sykepenge (unntatt tilretteleggingstilskudd), arbeidsavklaringspenge (unntatt legeerklæringer), uføretrygd, grunn- og hjelpestønad, alderspensjon og ytelser til gjenvende. Øvrige tiltak og ytelser fra NAV (tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering, arbeidsmarkedstiltak, ventelønn, krigspensjon, avtalefestet pensjon, supplerende stønad til personer over 67 år, lønnsgaranti, hjelpemidler, gravferdsstønad) er ikke inkludert i denne statistikken.

Datagrunnlaget fra utbetalingsregister er avstemt med statsregnskap ved å sammenlikne utbetalingstallene post for post mot statsregnskapet. Justert for poster som ikke er inkludert i analysen er avviket i 2015 på 0,2

prosent for stønad til enslig mor og far, 0,4 prosent for arbeidsavklaringspenge og tilnærmet 0 prosent for øvrige ytelser.

6,5 prosent av det utbetalte beløpet til utlandet kan ikke fordeles på oppholdsland i 2015. Statistikkgrunnlaget inneholder oppholdsland som er ajourført siste 5 år før utbetaling, eldre opplysninger tas ikke med i statistikken. Personer som er utvandret for mange år siden og som ikke har ajourført adresseopplysninger hos NAV eller Folkeregisteret siste fem år mangler oppholdsland i statistikkgrunnlaget. Av de med ukjent oppholdsland korrigeres 1,2 prosent (av alle) ved å benytte utbetalingsland basert på kontoopplysninger. For de siste 5,3 prosent av beløpet mangler både oppgitt oppholdsland og utbetalingsland i statistikkgrunnlaget. Dette vises som «ukjent» land og verdensdel.

## Mest eksport av alderspensjon

Rettighet til å motta norske trygdeytelser i utlandet varierer mellom ytelsene. For ytelsene alderspensjon, uføretrygd, foreldrepenger og ytelser til gjenvende, gir rettigheten som er opparbeidet i folketrygden rett på ytelsen uavhengig av hvor man befinner seg. For kontantstøtte, barnetrygd, dagpenger, sykepenge og arbeidsavklaringspenge er det mer begrensede muligheter til å motta ytelsen i utlandet (se vedlegg om vilkår for ytelser ved opphold i utlandet).

I 2015 utbetalte NAV totalt 407 milliarder kroner i ulike stønader og ytelser til personer (tabell 1). Tallet omfatter de største ytelsene, mens en del mindre ytelser er utelatt (se faktaboks om data og metode). Av dette beløpet ble totalt 6,8 milliarder – eller 1,7 prosent – utbetalt til personer bosatt i utlandet. Tabell 1 viser hvor mye som ble utbetalt til personer i utlandet i 2015, fordelt på de ulike ytelsene NAV administrerer.

Oversikten viser at mesteparten av utenlandsutbetalingene gikk til alderspensjon (3,8 milliarder) og uføretrygd (1,6 milliarder). Totalt 78 prosent av beløpet

<sup>1</sup> Forskrift om folkeregistrering <https://lovdata.no>

<sup>2</sup> Personer som mottar dagpenger over åtte uker mottar i starten av påfølgende år feriepenge tilsvarende 9,5 % av utbetalte dagpenger.

Feriepenge belastes i regnskap i året feriepenge utbetales. Feriepenge for dagpenger er utfaset fra 1.1.2016.

<sup>3</sup> Navnet på ytelsen ble endret fra uførepensjon til uføretrygd 1.1. 2015

**Tabell 1. Utbetalinger til utlandet totalt i 2015, etter ytelse**

Ytelse	Utbetalt totalt 2015 (millioner kroner)	Utbetalt til utland (millioner kroner)	Andel utbetalt til utland
I alt	406 599	6 834	1,68 %
Alderspensjon	190 563	3 781	2,0 %
Uføretrygd	76 633	1 577	2,1 %
Sykepenger	39 227	508	1,3 %
Barnetrygd	15 113	200	1,3 %
Arbeidsavklaringspenger	34 502	199	0,6 %
Dagpenger	12 833	177	1,4 %
Foreldrepenger	19 303	169	0,9 %
Ytelser til gjenlevende	2 243	153	6,8 %
Kontantstøtte	1 640	46	2,8 %
Grunn- og hjelpestønad	3 466	16	0,5 %
Øvrig*	11 075	7	*

\* Øvrig omfatter stønad til enslige forsørgere, hjelpemidler, feriepenger dagpenger, tilretteleggingstilskudd og legeerklæringer

Kilde: NAV

utbetalt til utlandet i 2015 gjaldt disse to ytelsene. Dette er ytelser som i hovedsak utbetales til personer med rettigheter opparbeidet i folketrygden som følge av medlemskap her.

Deretter følger utbetalinger på ytelsene sykepenger, barnetrygd, arbeidsavklaringspenger, dagpenger, foreldrepenger og ytelser til gjenlevende, som samlet utgjorde om lag 21 prosent av beløpet utbetalt til utlandet i 2015. Dette er ytelser der hoveddelen av mottakerne bosatt i utlandet har utenlandsk statsborgerskap. Disse personene har også opparbeidet seg rettigheter i folketrygden, ofte gjennom arbeid i Norge. Regelverket for disse ytelsene og mulighetene man har til å få de utbetalt i utlandet varierer, men er i stor grad regulert av EØS-avtalens bestemmelser om trygd (se vedlegg om vilkår for utbetaling av ytelser i utlandet).

De to ytelsene med lavest utbetalt beløp til utlandet i 2015 var grunn- og hjelpestønad og kontantstøtte som utgjorde i underkant av én prosent av de totale utenlandsutbetalingene.

### 83 600 mottakere i utlandet

Totalt ble det utbetalt ytelser til 83 600 personer i utlandet i løpet av 2015, hvorav de aller fleste (55 pro-

sent) mottok alderspensjon. Fordelt etter antall mottakere er barnetrygd den nest største eksportytelsen (16,7 prosent), mens 14,3 prosent mottok uføretrygd (tabell 2).

Det er store forskjeller i antallet mottakere årlig og det gjennomsnittlige antallet mottakere månedlig på de ulike ytelsene. På alderspensjon er det ikke overraskende et relativt jevnt forhold mellom årlig antall mottakere og gjennomsnittlig antall mottakere per måned med henholdsvis 46 300 og 37 000. Når man først blir mottaker av alderspensjon beholdes denne resten av livet.

På sykepenger derimot er det naturlig nok større forskjell mellom disse tallene. 9 500 mottakere fikk utbetalt sykepenger i utlandet i løpet av 2015, mens det gjennomsnittlige antallet mottakere hver måned var bare 1 400. Det er altså betydelige større gjennomstrømning av mottakere her enn på alderspensjon. Tilsvarende er det for ytelser med kortere varighet mindre ulikhet mellom gjennomsnittlig utbetaling per måned og gjennomsnittlig utbetaling for ett helt år, enn når vi sammenligner med ytelser som alderspensjon og uføretrygd. For sykepenger er månedsbeløpet om lag 30 000, mens gjennomsnittlig utbetalt per år er 54 000 kroner.

**Tabell 2. Antall mottakere av utbetalinger til utlandet i 2015 og gjennomsnittlige utbetalinger i kroner, etter ytelse**

Ytelse	Antall mottakere per år	Gj snitt årsutbetaling (kroner)	Gj snitt mottakere per måned	Gj snitt månedsutbetaling (kroner)
I alt	83 609			
Alderspensjon	46 276	82 000	36 953	9 000
Barnetrygd	13 938	14 000	6 777	2 000
Sykepenger	9 451	54 000	1 418	30 000
Uføretrygd	11 957	132 000	7 800	17 000
Dagpenger	4 312	41 000	937	16 000
Foreldrepenger	1 898	89 000	467	30 000
Kontantstøtte	1 445	32 000	426	9 000
Ytelser til gjenlevende	2 190	70 000	1 709	7 000
Arbeidsavklaringspenger	1 269	157 000	724	23 000
Grunn- og hjelpestønad	1 384	12 000	905	1 000
Øvrig*	*	*	*	*

\* Se fotnote til tabell 1

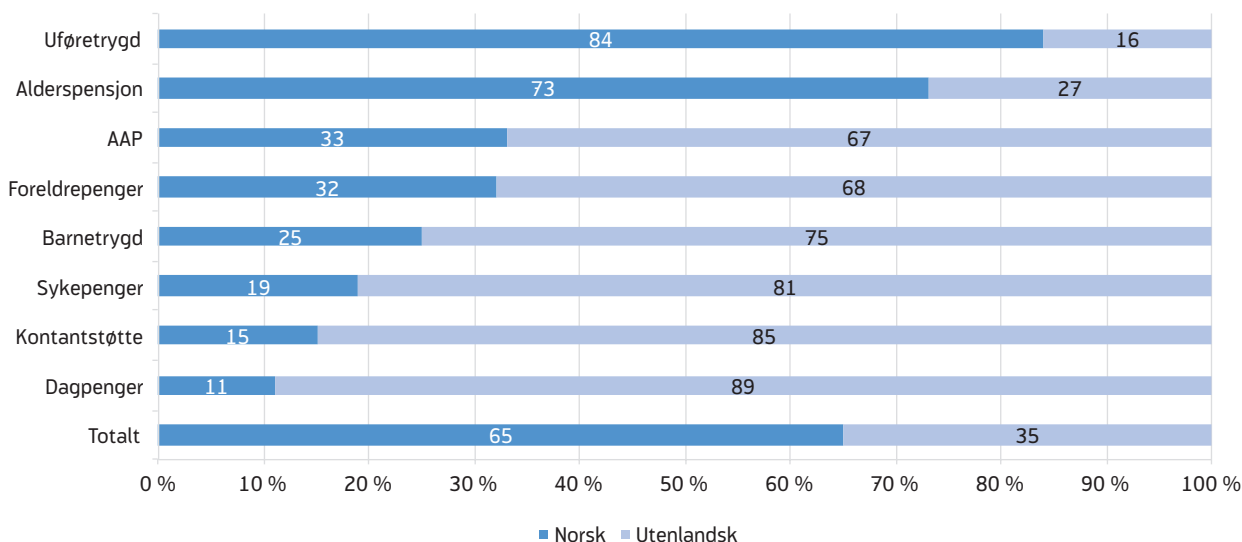
Kilde: NAV

### Mesteparten av utbetalingene til utlandet går til norske statsborgere

Det er ikke slik at utbetalingene til utlandet på 6,8 milliarder i 2015 gikk utelukkende til utlendinger. Hele 65 prosent av utbetalt beløp til utlandet i fjor gikk til norske statsborgere. Beløpet som ble utbetalt til utenlandske statsborgere bosatt i utlandet utgjorde 2,4 milliarder, altså 35 prosent. Sistnevnte beløp utgjorde 0,59 prosent av de samlede utbetalingene fra NAV gjennom 2015.

Årsaken til denne fordelingen ligger i at de to store eksportytelsene alderspensjon og uføretrygd i stor grad utbetales til norske statsborgere (figur 1). 73 prosent av det totale beløpet som utbetales til utlandet på alderspensjon går til norske statsborgere. For uføretrygd er andelen hele 84 prosent. Andelen norske statsborgere varierer imidlertid mye fra ytelse til ytelse. På dagpenger er det kun 11 prosent norske statsborgere blant mottakere bosatt i utlandet.

**Figur 1. Andel norske versus utenlandske statsborgere som mottar utbetaling i utlandet per ytelse og totalt. 2015\***



\* AAP = Arbeidsavklaringspenger

Kilde: NAV

Selv om rett til ytelsene ikke er knyttet til statsborgerskap, finner vi stor variasjon i andelen med norsk og utenlandsk statsborgerskap blant de som mottar utbetalinger i utlandet. For langtidsytelser har de fleste som mottar utbetalingene i utlandet norsk statsborgerskap. For korttidsytelser knyttet til arbeidsmarked (og arbeidsinnvandring) varierer andelen med utenlandsk statsborgerskap. For ytelser med klare rettigheter til eksport (som foreldrepenger) er andelen med norsk statsborgerskap høyere enn for dagpenger.

### Topp 30 land utbetalingene går til

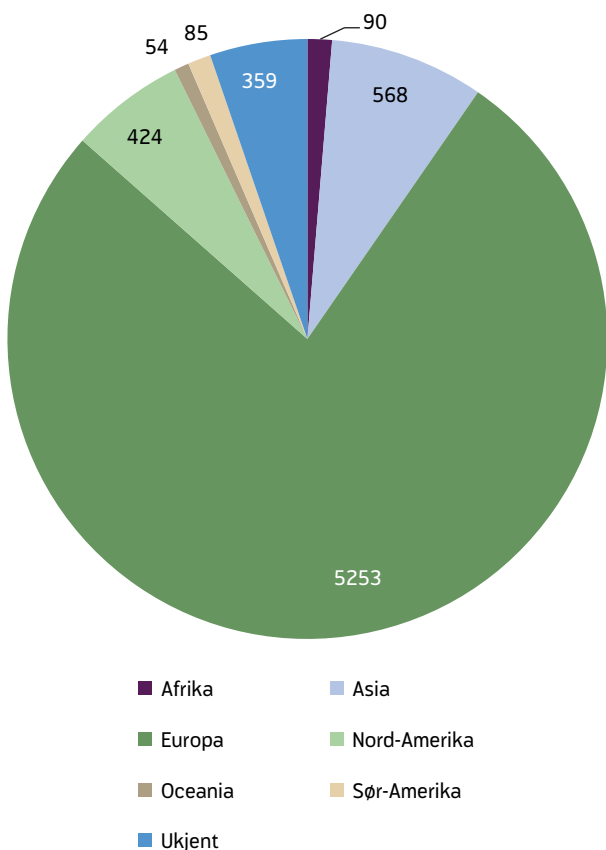
Når vi ser på hvor i verden mottakerne i utlandet er bosatt, finner vi at 77 prosent av totalt utbetalt beløp gikk til personer bosatt i Europa (5,3 milliarder). Deretter fulgte Asia og Nord-Amerika med henholdsvis åtte prosent (568 millioner) og seks prosent (424 mil-

lioner). Afrika, Sør-Amerika og Oceania har alle små andeler (figur 2).

Sverige er det desidert største bostedslandet for mottakere av ytelser fra NAV i utlandet (figur 3). Hele 34 prosent av totalt utbetalt beløp til utlandet gikk til Sverige i 2015. Deretter følger Spania med 11,7 prosent, Danmark med 7,9 prosent, Polen med 5,3 prosent og USA med 4,8 prosent. Når vi kommer ned til plass 30, som innehas av Færøyene, er vi nede i 0,2 prosent av det utbetalte beløpet til utlandet i 2015.

Det er store forskjeller mellom landene med hensyn til andelen norske statsborgere som mottar ytelser fra Norge (figur 4). Noen land er blitt typiske bosettingsland for pensjonister og her finner vi i overveiende grad norske statsborgere som mottakere: Sverige, Spania, USA, Thailand, Frankrike, Filippinene, Brasil, Hellas og Kypros. Andre land har en svært lav andel norske statsborgere og representerer i stor grad land Norge har fått arbeidsinnvandring fra, som Polen og Litauen.

**Figur 2. Utbetalte beløp i 2015 fordelt på verdensdel\*. Millioner kroner**



Kilde: NAV

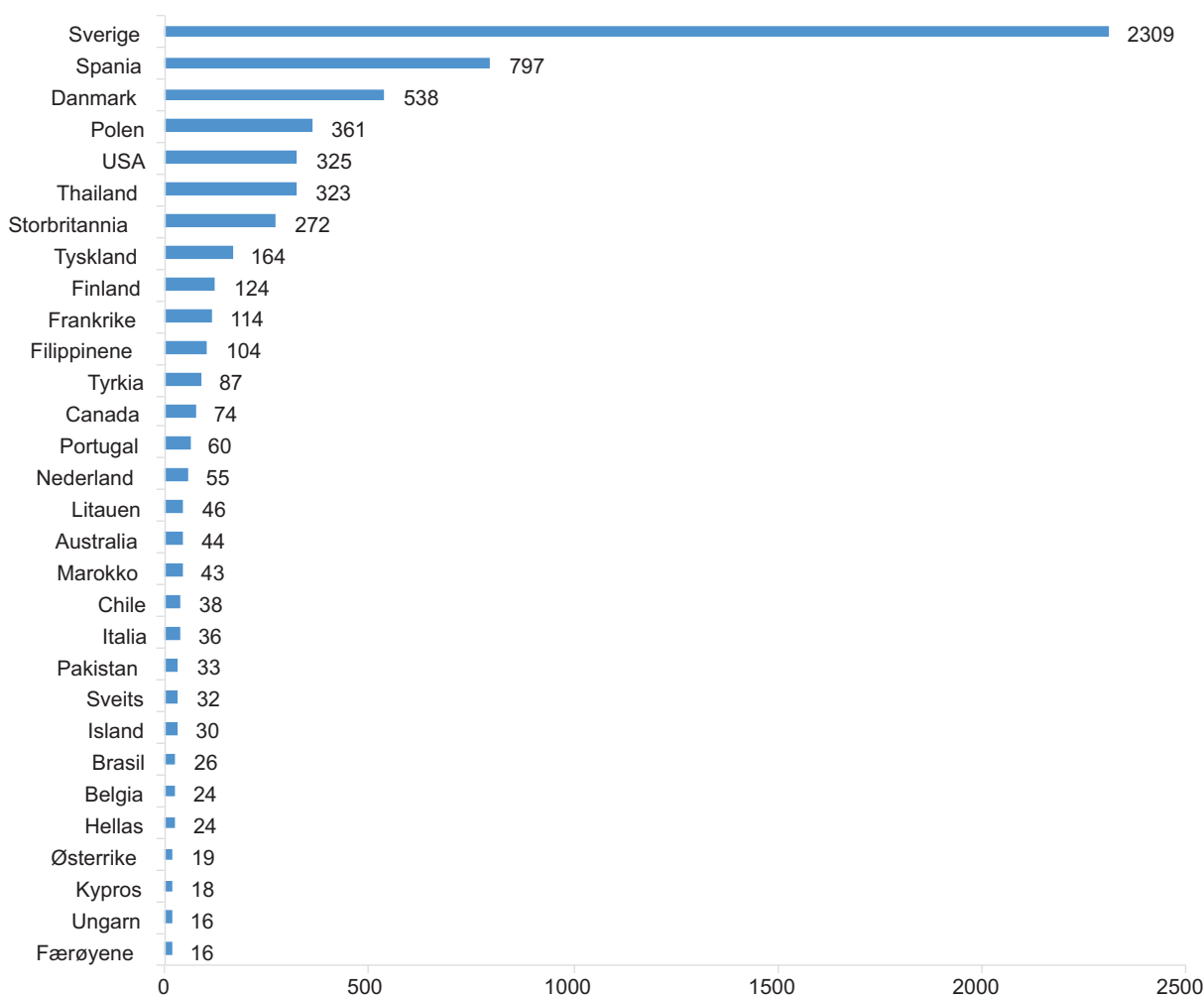
Det er verdt å merke seg at på lik linje som Norge utbetaler ytelser til personer bosatt i utlandet, så betaler mange andre land for ytelser til personer bosatt i Norge. Dessverre er det svært lite tilgjengelig statistikk på dette, og det er bare fra enkelte land at NAV har en oversikt over beløpene som utbetales til personer bosatt i Norge. Noen eksempler er USA som i 2013 utbetalte 250 millioner kroner på ulike ytelser til personer bosatt i Norge, Østerrike 5,7 millioner, Spania 3,9 millioner og Frankrike 7,5 millioner.

### Utviklingen i utbetalinger til utlandet

Ser vi på alle ytelser samlet, har det vært en beskjeden vekst i andel utbetalt til utlandet av de totale utbetalingene NAV har. Dette er et uttrykk for at de samlede utbetalingene til NAV både i Norge og utlandet vokser nesten like raskt i disse årene. I 2010 og 2011 var andelen utbetalinger til personer bosatt i utlandet på 1,59 prosent av de samlede utbetalingene fra NAV disse årene (figur 5). I 2015 har dette steget til 1,68 prosent, altså en vekst på 0,09 prosentpoeng i løpet av fem år.



**Figur 3. Utbetalte beløp til utlandet i 2015 fordelt på bostedsland for mottakerne. Millioner kroner<sup>1</sup>**



Kilde: NAV

<sup>1</sup> Mottakere med ukjent bostedsland er utelatt.

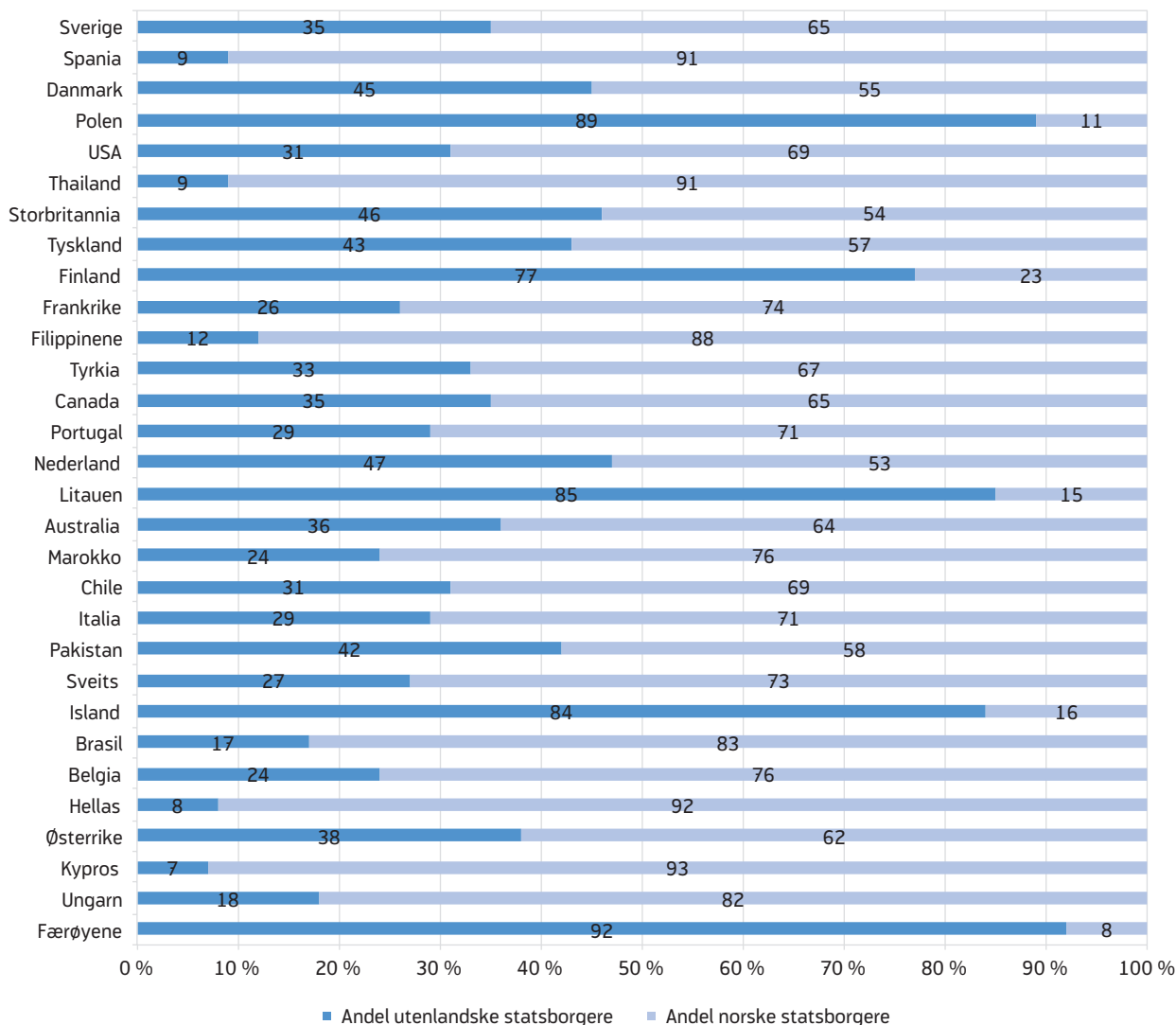
Det har i samme periode vært en svak vekst i både norske og utenlandske statsborgere som mottar ytelser i utlandet, med noe høyere vekst blant utenlandske statsborgere. I 2010 og 2011 utgjorde utbetalinger til utenlandske statsborgere i utlandet 0,53 prosent av NAVs samlede utbetalinger, noe som er blitt til 0,59 prosent i 2015. For norske statsborgere i utlandet har veksten vært fra 1,06 prosent til 1,09 prosent i samme periode.

Ser vi på de faktiske utbetalte beløpene, finner vi at i 2010 utbetalte NAV 4,8 milliarder til personer bosatt i utlandet, et tall som altså har steget til 6,8 milliarder i 2015 (figur 6).

NAV har direkte sammenliknbare tall fra 2010<sup>4</sup>. For perioden 2004 til 2008 benyttes et annet tallgrunnlag (basert på saksbehandlede saker ved NAV Internasjonalt, se faktaboks). Disse to periodene er derfor ikke direkte sammenliknbare, men gir et generelt bilde av utviklingen de siste 12 årene. For 2009 har NAV ikke tall da dette året sammenfaller med omleggingen som førte til at etaten ikke lenger kunne hente ut tall fra NAV Internasjonalt.

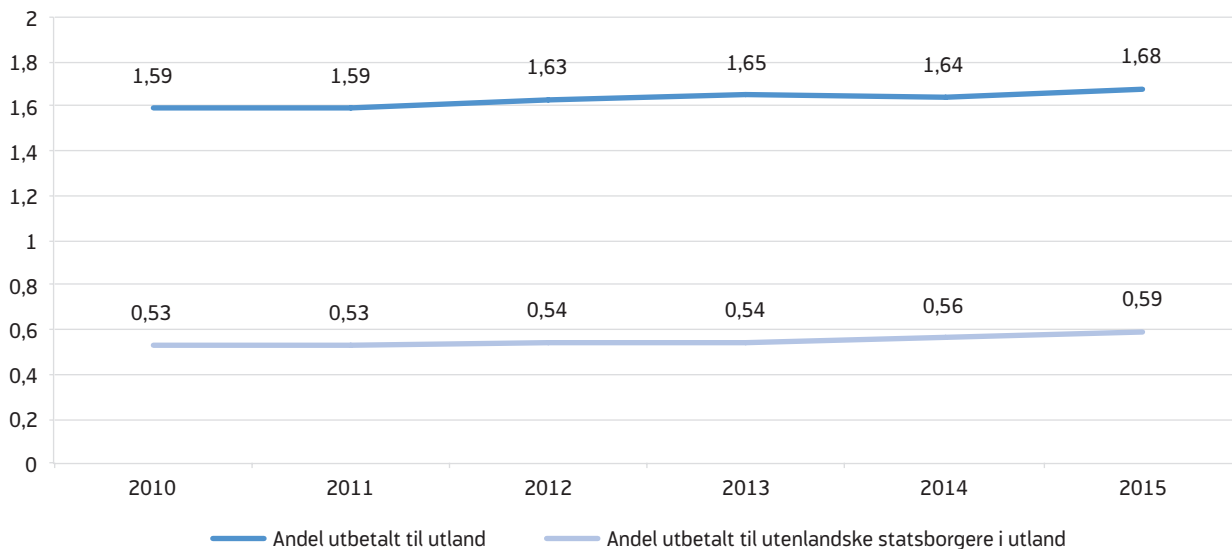
<sup>4</sup> Arbeidsavklaringspenger ble innført mars 2010 som erstatning for rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Tallene inkluderer ikke de gamle ytelsene for januar og februar 2010.

**Figur 4. Andel utenlandske versus norske statsborgere blant mottakere bosatt i ulike land. Prosent**



Kilde: NAV

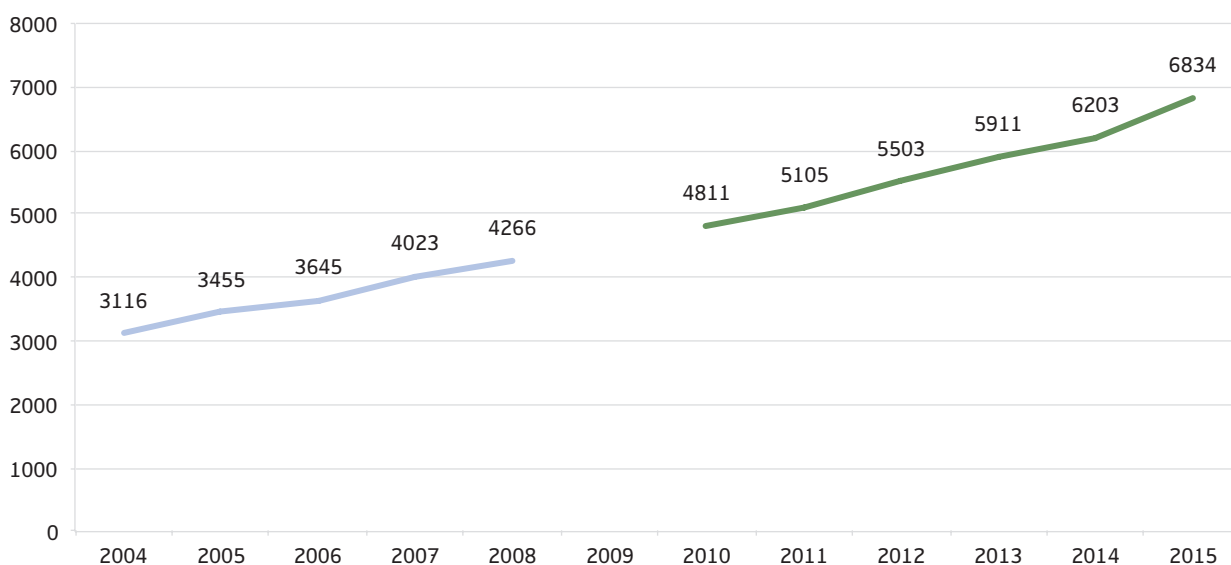
**Figur 5. Utviklingen i andel utbetalte beløp til mottakere bosatt i utlandet av NAVs samlede utbetalinger. Prosent**



Kilde: NAV



**Figur 6. Utviklingen i utbetalte beløp til mottakere bosatt i utlandet. I løpende millioner kroner**



Kilde: NAV

Det har vært en jevn vekst i utbetalinger til personer bosatt i utlandet gjennom hele perioden – dels som en konsekvens av økning i antall mottakere av de ulike ytelsene, men også som følge av økte satser etter reguleringer av grunnbeløpet. Det har vært økt arbeidsinnvandring i etterkant av finanskrisen i 2008 – 2009. Tall fra SSB viser at det i årene 2010 til 2014 kom mellom 23 000 og 27 000 personer inn til Norge med begrunnelse arbeid hvert år, i tillegg til flere tusen personer på familiegjennomføring. Samtidig har antallet pensjonister i Norge økt betydelig de senere år. I 2010 utbetalte NAV alderspensjon til 664 000

mennesker, mens dette antallet har økt til 868 500 ved utgangen av 2015. Denne sterke veksten de siste årene skyldes blant annet pensjonsreformen og at den nedre aldersgrensen for uttak av alderspensjon ble redusert fra 67 til 62 år. Og dette gir i sin tur en økning i beløpet som utbetales til norske pensjonister i utlandet.

Utbetalinger til utlandet økte noe mer i 2015 enn årene før. Veksten fra 2014 til 2015 var på 10 prosent, mens den fra 2010 til 2014 i gjennomsnitt var 7 prosent. I løpende kroner er veksten fra 2014 til 2015 på 631 millioner. Når vi ser på de ulike ytelsene er dette dre-

**Tabell 3. Utbetalinger til utlandet etter ytelse. 2010 – 2015**

Ytelse	2010	2011	2012	2013	2014	2015
I alt	4 811	5 105	5 503	5 911	6 203	6 834
Alderspensjon	2 376	2 678	2 979	3 297	3 543	3 781
Barnetrygd	121	125	163	183	190	200
Sykepenge	270	261	311	359	422	508
Uføretrygd	1 372	1 339	1 375	1 402	1 381	1 577
Dagpenge	243	193	174	141	135	177
Foreldrepenge	103	120	125	137	144	169
Kontantstøtte	31	31	36	27	33	46
Ytelser til gjenlevende	116	130	123	143	144	153
Arbeidsavklaringspenge	161	210	197	203	193	199
Grunn- og hjelpestønad	16	16	16	16	15	16

Kilde: NAV

vet av vekst i alderspensjon på 238 millioner, i uføretrygd på 196 millioner, og i sykepenge på 86 millioner (tabell 3).

Utbetalingene på alderspensjon til mottakere bosatt i utlandet har vokst jevnt disse årene, og gjenspeiler den generelle utviklingen på området som følge av lengre levetid og store årskull som når pensjonsalderen. Utviklingen i dagpenger synes å følge de generelle konjunktorene og ledighetsutviklingen, med reduksjon i årene etter finanskrisen og en økning nå i 2015. Utviklingen i utbetalinger av sykepenge til utlandet er den mest iøynefallende. Etter en liten nedgang fra 2010 til 2011, har disse vokst betydelig frem til i dag og nesten doblet seg i løpet av de siste fem årene. Det er usikkert hva som er årsaken til dette, men det antas at det kan ha sammenheng med veksten i arbeidsinnvandringen og den økte arbeidsledigheten i Norge som tiltok fra 2014. Veksten har vært spesielt stor for personer nå bosatt i Polen og Sverige, som står for over halvparten av veksten i sykepengeutbetalingene.

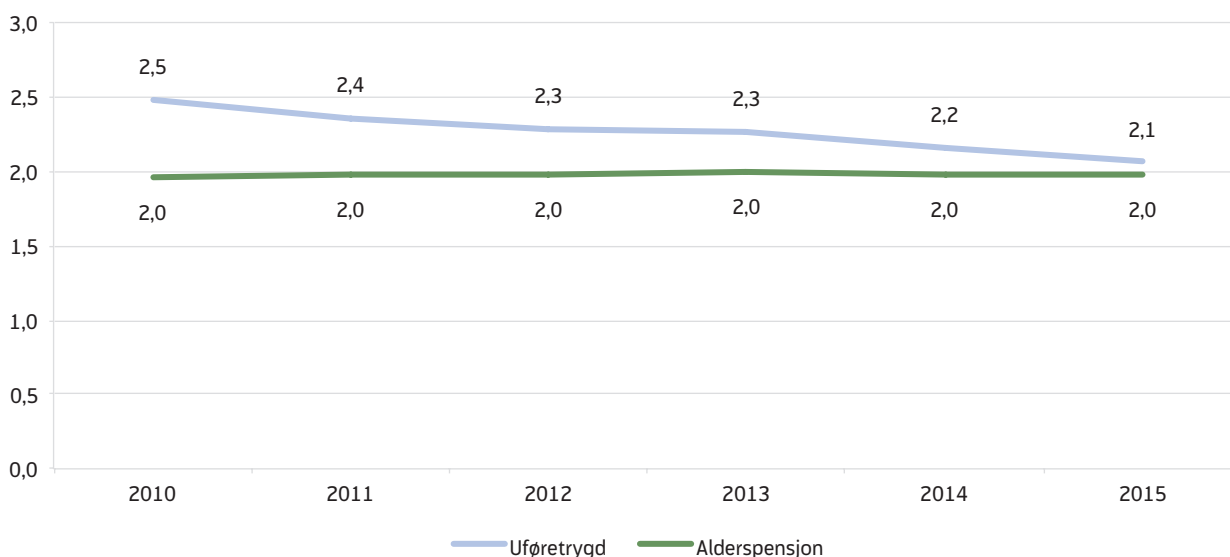
Veksten i uføretrygd kan delvis forklares med uførefor reformen som ble innført 1. januar 2015 hvor de faktiske utbetalingene til brukerne ble økt for å kompensere for skatt (uføretrygd ble heretter behandlet som skattepliktig inntekt, og dette medførte økte utbetalin-

ger for at nettobeløpet etter skatt for brukerne skulle være relativt likt som før reformen). Det er også viktig å merke seg at dette er de faktiske utbetalte beløpene i disse årene, slik at noe av veksten kommer også fra prisveksten gjennom regulering av grunnbeløpet.

Det har vært en vekst i antallet mottakere av uføretrygd i utlandet, fra 10 700 i 2014 til 12 000 i 2015. I samme periode har det samlet sett vært en vekst på 2 900 mottakere av uføretrygd (Ellingsen 2016), så en stor andel av disse har vært mottakere i utlandet. Det har derfor vært en forholdsmessig økning i antall uføretrygdede i utlandet, mens andelen av de utbetalte uføretrygdene har gått noe ned.

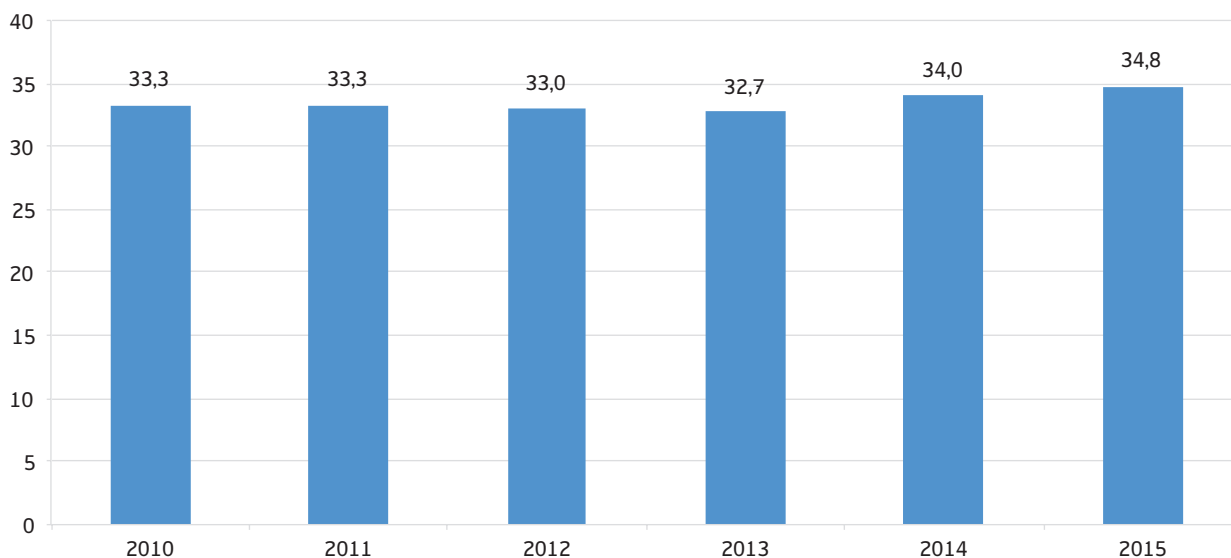
Ser vi på utviklingen i hvor stor andel utbetalinger til utlandet utgjør av de totale utbetalingene for ytelsene alderspensjon og uføretrygd, avdekkes to interessant trekk (figur 7). Andelen alderspensjonister som mottar pensjon fra NAV i utlandet har vært helt stabil de siste seks årene, med 2 prosent. NAV utbetaler med andre ord nøyaktig like stor andel av alderspensjonene til utlandet i dag som i 2010. I samme periode har det vært en betydelig vekst i utbetalingene til alderspensjon totalt, noe som indikerer at utflyttingen til utlandet blant norske pensjonister har holdt seg relativt stabilt disse årene.

**Figur 7.** Andel av totale utbetalinger som ble utbetalt til utlandet på ytelsene alderspensjon og uføretrygd, 2010 – 2015. Prosent



Kilde: NAV

**Figur 8. Andelen utenlandske statsborgere blant mottakerne av utbetalinger i utlandet. 2010 – 2015. Prosent**



Kilde: NAV

Derimot er andelen mottakere av uføretrygd i utlandet nedadgående, fra 2,5 prosent i 2010 til 2,1 prosent i 2015. Til tross for at *antall* uføretrygdede i utlandet har økt (tabell 3), går altså en stadig mindre andel av utbetalingene på uføretrygd til mottakere bosatt i utlandet.

Andelen utenlandske statsborgere blant de som mottar ytelsene utenlands har økt noe de siste årene. I 2015 var denne andelen 34,8 prosent mot 32,7 prosent i 2013 (figur 8). Går vi tilbake til 2010 var andelen utenlandske statsborgere derimot 33,3 prosent, så den har gått litt opp og ned i perioden. I sum har andelen altså holdt seg ganske stabil de siste seks årene.

### Forventninger til fremtiden

NAVs utbetalinger til personer bosatt i utlandet er forventet å øke i årene fremover. Dette kommer som en konsekvens både av økt arbeidsinnvandring og som følge av en aldrende befolkning. Den høye arbeidsinnvandringen de senere årene gjør at flere og flere utenlandske statsborgere bygger seg opp rettigheter i folketrygden som de kan benytte seg av hvis og når behovet oppstår. I følge SSB har innvandringen til Norge økt jevnt de siste årene, selv om det var en liten nedgang i 2014. I hvert av årene 2010 til 2014 innvandret det over 50 000 utenlandske statsborgere, hvor omtrent halvparten var relatert til arbeid. Derfor er det

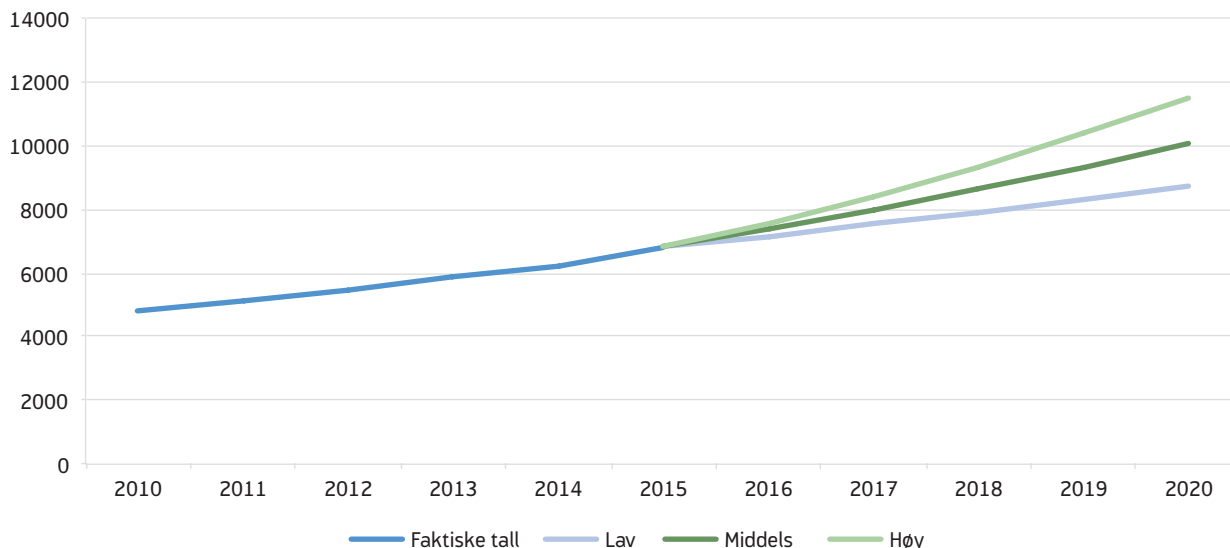
all grunn til å tro at vi vil se økte utbetalinger til land som Polen, Litauen, og Sverige på ytelser som dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger – men også kontantstøtte, barnetrygd og foreldrepenger.

Den aldrende befolkningen med de store etterkrigskullene som nå pensjonerer seg, koblet mot en lengre forventet levealder vil også sannsynligvis gi økte utbetalinger til utlandet av alderspensjon – gitt at deler av denne befolkningsgruppen fortsetter å bosette seg utenlands i pensjonisttilværelsen. Utbetalinger til alderspensjon følger rettigheter opparbeidet i folketrygden gjennom arbeid og bosted i Norge, og er uavhengig av statsborgerskap.

Sist, men ikke minst vil den økte globaliseringen med økt flytting og bosetting på tvers av landegrenser også medføre økte utbetalinger til utlandet. Med fri flyt av arbeidskraft i EU og EØS følger det også med flyt av trygdeytelser på tvers av landegrenser. Folk flytter mer på seg enn tidligere, både i forbindelse med jobb og studier, men også som pensjonister.

Det er vanskelig å lage en prognose for hvor mye NAV i fremtiden vil utbetale til personer bosatt i utlandet. Basert på diskusjonen over er det i hvert fall grunn til å tro at veksten vil fortsette. Vi har laget tre scenarier, eller estimater, kalt lav (5 prosent årlig

**Figur 9. Utbetalte beløp til utlandet 2010 – 2015, samt tre ulike scenarier for utviklingen frem til 2020. Beløp i løpende millioner kroner**



Kilde: NAV

vekst i de løpende utbetalingene til utlandet), middels (8 prosent vekst) og høy (11 prosent vekst).

I scenariet med lav vekst kan vi tenke oss at den økte arbeidsledigheten i Norge fører til redusert arbeidsinnvandring, og at færre nye pensjonister velger å flytte utenlands. Uførereformen og pensjonsreformen som er innført har blant annet som mål å motivere til å kombinere arbeid med ytelse, og det kan redusere utflyttingen fremover. I tillegg kan det økte politiske fokus den senere tid på utbetalingene til utland medføre noen fremtidige innskrenkninger i regelverk og mulighet til å motta trygdeytelser i utlandet.

I scenariet med høy vekst skjer det motsatte: Flere alderspensjonister og uføretrygdede velger å flytte utenlands hvor norske trygdeytelser gir høyere kjøpekraft enn i Norge. I tillegg kan økt arbeidsledighet medføre økte utbetalinger til utlandet hvis utenlandske statsborgere som tidligere arbeidet i Norge nå flytter tilbake til hjemlandet og mottar ytelser der.

I middels scenariet forventer vi en relativt lineær vekst som fortsetter trenden fra 2010. Hovedtanken bak dette scenariet er at veksten i utbetalingene til utlandet fortsetter i omtrent samme takt som de siste seks årene. Dette vil gi oss et samlet utbetalingsbeløp til

utlandet i 2020 på overkant av 10 milliarder kroner, og er det mest sannsynlige utfallet gitt dagens situasjon og med den kunnskapen vi har om bruk av velferdsytelser.

## Referanser

Ellingsen, Jostein (2016) *Utviklingen i uføretrygd per 31. mars 2016*. Statistikknotat. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon – den norske modellens framtid*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Andresen, Martin (2010) «Utlandsområdet i Nav». *Arbeid og velferd*, 2/2010, 83–90.

St.meld. nr. 3 (2015–2016) *Statsrekneskapen 2015*. Oslo: Finansdepartementet.

SSB (2016) *Diverse statistikk om innvandring*. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/nokkeltall/innvandring-og-innvandrere> (Hentet 18.05.2016)

## Vedlegg

### Kort om vilkår for ytelser ved opphold i utlandet

Den norske folketrygden skal gi «økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall»<sup>1</sup>. I tillegg til deler av

folketrygden forvalter Arbeids- og velferdsetaten kontantstøtte og barnetrygd, som i hovedsak følger samme mønster. En grov kategorisering<sup>2</sup> av elementer som gir rettigheter for ytelsene i denne analysen kan være:

Tabell 5. Rettighet til ytelsene	Krav om medlemskap i folketrygden/ botid/ trygdetid	Krav om nåværende bosted i Norge	Krav om arbeid relativt kort tid * før ytelsen	Varig opptjente rettigheter	Aktivitetskrav
Barnetrygd	Ja	Ja, med unntak			
Kontantstøtte	Ja	Ja, med unntak			
Foreldrepenger			Ja		
Enslige forsørgere	Ja	Ja, med unntak			Ja
Dagpenger		Ja, med unntak	Ja		Ja
Sykepenger		Ja, med unntak	Ja		Ja
Arbeidsavklaringspenger	Ja	Ja, med unntak	Ja, med unntak		Ja
Uføretrygd	Ja			Ja	
Grunn- og hjelpestønad	Ja				
Alderspensjon	Ja			Ja	
Ytelser til gjenlevende	Ja			Ja	

\* Fra 4 uker til 3 år

Personer som er stasjonert i utlandet for den norske stat, er på norske skip, er student i utlandet, jobber for norske selskaper i utlandet eller er pensjonist med lang botid i Norge kan være medlem i folketrygden, selv om de ikke fyller vilkåret om å være bosatt i Norge<sup>3</sup>. Noen av disse gruppene betaler frivillig medlemskap i folketrygden, mens noen grupper er pliktig medlem.

#### Trygdeavtaler

For å regulere trygdeforhold for statsborgere som oppholder seg i andre land enn det landet de har statsborgerskap i er det inngått trygdeavtaler. Hensikten med trygdeavtalene er å sørge for at avtalelandenes statsborgere blir likestilte med hensyn til trygderettigheter. Trygdeavtalene koordinerer trygderettigheter på tvers av landegrensene gjennom

regler som sikrer at de som omfattes av avtalene bare er dekket av trygdereglene i ett av landene. Trygdeavgiftene betales til det samme landet som de er dekket fra. Trygdeavtalene gir også mulighet til å beholde medlemskapet i folketrygden for arbeidstakere som sendes ut for å arbeide midlertidig i det andre avtalelandet. Norge har trygdeavtaler med flere land:

- Den mest omfattende avtalen som Norge har er EØS-avtalen. EØS-avtalens trygdebestemmelser går foran både norsk lov og andre trygdeavtaler som Norge har inngått, og omfatter alle land i EØS-området.
- Nordisk konvensjon om trygd er en egen trygdeavtale mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. Avtalen omfatter også Grønland og Færøyene. Denne avtalen utvider rettighetene i EØS-avtalen på en del punkter.
- Norge har inngått bilaterale trygdeavtaler med om lag 25 land. De bilaterale avtalene er mer begrenset enn EØS-avtalen og Nordisk konvensjon, og omfatter først og fremst pensjonere og helserettigheter.

<sup>1</sup> Folketrygdloven, paragraf 1

<sup>2</sup> Se [www.nav.no](http://www.nav.no) eller kapittel 6 i Brochmannutvalgets rapport (NOU 2011:7) for mer informasjon om rettigheter i utlandet.

<sup>3</sup> Se [www.nav.no](http://www.nav.no) for mer informasjon om medlemskap i folketrygden ved opphold i utlandet

