

Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

7. mars 2019

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 12. mars 2019 mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet 2020

1 Sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2020-budsjettet legger Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen. Anslaget søker å si noe om hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningen endres. Hovedtema i dette notatet er følgelig beregninger av kommunale merutgifter i 2020 knyttet til den demografiske utviklingen. I tillegg har utvalget oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2019. Det er betydelig usikkerhet knyttet til den demografiske utviklingen.

Beregningene av hvordan den demografiske utviklingen påvirker kommunesektorens utgifter følger i hovedsak det opplegget som er beskrevet i kapittel 4 i utvalgets rapport fra april 2013.

Beregning av endring i kommunesektorens utgifter som følge av den demografiske utviklingen bygger blant annet på befolkningsframskrivninger foretatt av Statistisk sentralbyrå (SSB). Siste befolkningsframskriving fra SSB ble publisert i juni 2018 og er basert på registrert folketall 1. januar 2018. Anslag på merutgifter i 2020 bygger på framskriving av befolkningen fra 1. januar 2019 til 1. januar 2020. Nytt denne gangen er at framskrevet endring i befolkningen er justert for avvik mellom befolkningsframskrivingen for 1. januar 2019 og faktisk befolkning 1. januar 2019 for det enkelte årskull. Anslaget på merutgiftene i 2019 er oppdatert med endelige befolkningstall per 1.1.2019.

I likhet med tidligere år er det i beregningene forutsatt konstante gjennomsnittskostnader, det vil si uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen. Videre legges det til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. I beregningene tas det heller ikke hensyn til politiske målsettinger om videre utbygging av tjenestetilbudet. Beregningene bygger på analyser av hvordan de faktiske utgiftene påvirkes bl.a. av den demografiske utviklingen, ikke på noen sentralt vedtatt norm for tjenestetilbudet. Utvalget presiserer at beregningene av utgiftsendringer for kommunesektoren knyttet til den demografiske utviklingen må betraktes som grove anslag.

Forventet befolkningsvekst gjennom 2019 basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivingene (alternativ MMMM), justert for avvik per 1. januar 2019, er om lag 34 800 personer. På bakgrunn av dette anslås det at den demografiske utviklingen vil medføre merutgifter for kommunesektoren på om lag 1,3 mrd. 2019-kroner i 2020. Merutgiftene kan knyttes til kommunene, mens det anslås en nedgang for fylkeskommunene. Av dette kan merutgiftene som må finansieres av de frie inntektene, anslås til om lag 0,9 mrd. kroner i 2020. Anslagene er nedjustert med 0,1 mrd. kroner fra utvalgets første, foreløpige estimater fra høstrapporten 2018. Det understrekes at utgiftsberegningene er beheftet med stor usikkerhet.

For å skissere usikkerheten og betydningen av en eventuell lavere eller høyere befolkningsvekst, har utvalget også beregnet merutgiftene for kommunesektoren på grunnlag av SSBs befolkningsframskrivinger med høy og lav nettoinnvandring. Med lav nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 29 200 personer, og de beregnede merutgiftene kan da anslås til 0,9 mrd. 2019-kroner. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten bli om lag 40 900. De beregnede merutgiftene kan da anslås til 1,6 mrd. 2019-kroner.

SSB publiserte 22. februar 2019 innbyggertall ved inngangen til 2019. En oppdatert beregning basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2018 anslår de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2019 til å bli på om lag 1,0 mrd. 2018-kroner, dvs. 0,3 mrd. 2018-kroner lavere enn TBUs anslag basert på Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger publisert i juni 2018. Dette skyldes blant annet færre 0-5-åringer enn lagt til grunn.

Utvalget gjorde også beregninger av merutgifter for kommunesektoren som følge av demografiske endringer til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren i mars 2018, basert på middelalternativet i SSBs framskriving fra 2016. Utvalget viste til at befolkningsutviklingen i 2017 ble betydelig svakere enn hovedalternativet i SSBs framskriving, som igjen har betydning for utvalgets utgiftsanslag. Utvalget foretok derfor også en alternativ utgiftsberegning for 2019 med utgangspunkt i alternativet med lav nettoinnvandring (MMML). Beregninger etter begge alternativer gav merutgifter som lå betydelig over anslagene fra den oppdaterte beregningen basert på den faktiske befolkningsutviklingen gjennom 2018. Avviket var henholdsvis 1,8 mrd. kroner og 1,0 mrd. kroner for de samlede utgiftene.

2 Demografisk utvikling

Kommunesektoren har ansvaret for bl.a. barnehager, grunnskole, videregående opplæring og helse- og omsorgstjenester. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene påvirkes direkte av den demografiske utviklingen.

Ny metode for justering av befolkningsframskrivingene

I juni 2018 publiserte SSB befolkningsframskrivinger for perioden 2018-2100, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2018. Framskrevet endring i befolkningen gjennom 2018 blir da differansen mellom framskrevet befolkning per 1. januar 2019 og faktisk befolkning per 1. januar 2018.

Når det gjelder framskrevet befolkningsendring fra 1. januar 2019 til 1. januar 2020, har utvalget nå gjort en endring. Tidligere ville utvalget lagt til grunn differansen mellom *framskrevet* befolkning per 1. januar 2020 og *framskrevet* befolkning per 1. januar 2019 som anslag på endringen i befolkningen i perioden. En gjennomgang av anslagene for tidligere år, indikerer at en alternativ måte å anslå befolkningsendringene med utgangspunkt i befolkningsframskrivingene kan treffe bedre, særlig når det har gått over ett år siden befolkningsframskrivingene ble lagt fram. Som anslag på befolkningsendringen fra 1. januar 2019 til 1. januar 2020, tar utvalget nå utgangspunkt i *faktisk befolkning* per 1. januar 2019. Videre justeres befolkningsframskrivingene for 1. 1 2020 for endringen fra 1.1.2018 til 1.1.2019 på en måte som skal ta hensyn til at realiserte avvik for antall i en alder ett år, vil forplante seg som avvik for antall som er ett år eldre ett år seinere:

- For 0-åringene: antall settes lik faktisk antall 1. januar 2019 pluss differansen mellom faktisk antall 0-åringer i 2019 samt antall 0-åringer i 2019 i henhold til Statistisk

sentralbyrås befolkningsframskrivninger. Dette innebærer at framskrevet endring i antall 0-åringer er differansen mellom framskrevet antall 0-åringer 1. januar 2020 og framskrevet antall 0-åringer 1. januar 2019 som i dagens metode.

- For alle andre årskull, men illustrert her ved årskullene 1 og 2 år per 1.1.2020: Anslag antall 1-åringer per 1.1.2020 settes lik anslaget ifølge SSBs befolkningsframskrivninger pluss differansen mellom antall 0-åringer i 1.1.2019 og framskrevet antall 0-åringer per 1.1.2019. Det korrigeres altså for avviket mellom framskrivingene og faktisk utvikling i foregående år. For 2-åringene blir TBUs framskrivninger framskrevet antall 2-åringer per 1.1.2020 ifølge SSBs befolkningsframskrivninger pluss differansen mellom antall 1-åringer per 1.1.2019 og framskrevet antall 1-åringer per 1.1.2019. Tilsvarende for øvrige årskull.

Beregninger med tre alternativ for befolkningsutviklingen

Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger er foretatt i en rekke alternativer med ulike forutsetninger om bl.a. fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. Utvalget har lagt til grunn SSBs middelalternativ for fruktbarhet og levealder. Også for nettoinnvandring har utvalget lagt til grunn middelalternativet. I tillegg har utvalget foretatt alternative utgiftsberegninger med hhv. lav og høy nettoinnvandring. Tabell 1 viser anslått befolkningsendring fra 1. januar 2019 til 1. januar 2020 i tre alternativer.

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1.1.2019 til 1.1.2020.

Aldersgruppe	Lav nettoinnvandring		Middels nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-1 år	-1 232	-1,1	-1 003	-0,9	-798	-0,7
2-5 år	-2 969	-1,2	-2 700	-1,1	-2 402	-1,0
6-15 år	239	0,0	778	0,1	1 398	0,2
16-18 år	-2 614	-1,4	-2 416	-1,3	-2 174	-1,1
19-20 år	1 200	0,9	1 367	1,0	1 552	1,2
21-22 år	-2 258	-1,7	-1 988	-1,5	-1 691	-1,2
23-29 år	-1 120	-0,2	501	0,1	2 262	0,4
30-34 år	6 321	1,7	7 188	2,0	8 122	2,2
35-49 år	-5 307	-0,5	-4 126	-0,4	-2 874	-0,3
50-66 år	15 346	1,4	15 601	1,4	15 886	1,4
67-79 år	17 046	2,9	17 055	2,9	17 069	2,9
80-89 år	4 378	2,4	4 378	2,4	4 378	2,4
90 år og over	122	0,3	122	0,3	122	0,3
Sum	29 152	0,5	34 757	0,7	40 850	0,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Det er betydelig variasjon i anslått endring innen de ulike aldersgruppene. Færre 2-5-åringer trekker isolert sett i retning av lavere utgifter til barnehage, og færre 16-18 åringer trekker isolert sett i retning av lavere utgifter til videregående skole. En betydelig vekst i antall eldre i aldersgruppene over 67 år bidrar isolert sett til økte utgifter til helse- og omsorgstjenestene. Utvalget understreker at det er usikkerhet knyttet til anslagene på befolkningsvekst. Anslått vekst i total folkemengde i tabell 1 varierer mellom 0,5 og 0,8 pst.

3 Anslag for merutgifter uavhengig av finansiering og for frie inntekter

I utvalgets demografiberegninger gis det anslag både på hvordan den demografiske utviklingen påvirker kommunesektorens samlede utgifter, uavhengig av hvordan tjenestene finansieres, og på hvordan demografiutviklingen påvirker utgiftene som er ment finansiert gjennom de frie inntektene. Den reelle belastningen på de frie inntektene vil være lavere enn for de samlede som følge av at noen av de anslåtte utgiftene vil bli dekket gjennom gebyrer og øremerkede tilskudd og andre inntekter.

Metodene for beregning av demografikostnader i alt og demografikostnader knyttet til de frie inntektene er i prinsippet like, med den forskjell at det for frie inntekter er tatt utgangspunkt i netto driftsutgifter i stedet for brutto driftsutgifter når utgiftsbehovet beregnes og kostnadsnøkklene vektet sammen.

I netto driftsutgifter er driftsinntekter som kan henføres direkte til de respektive tjenestene trukket fra brutto driftsutgifter. Disse inntektene omfatter brukerbetalinger og andre gebyrinntekter, øremerkede tilskudd samt salgs- og leieinntekter. Netto driftsutgifter illustrerer hvor mye kommunene bruker av sine frie inntekter på de ulike tjenestene.

4 Metode for beregning av mer- og mindreutgifter

Utvalgets beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen tar utgangspunkt i analyser av hvordan kommunesektorens utgifter faktisk fordeler seg på individrettede velferdstjenester til de ulike aldersgruppene. De bygger altså ikke på noen sentralt fastsatt norm for tjenestetilbudet. Med utgangspunkt i denne fordelingen beregnes det en utgift per person i hver gruppe. Deretter beregnes mer- eller mindreutgifter for den enkelte aldersgruppe som produktet av utgift per person og anslått endring i antall personer. Endelig beregnes de samlede mer- eller mindreutgifter som summen av mer- og mindreutgifter for alle aldersgruppene.

Beregningsopplegget bygger dermed på forutsetninger som det er viktig å presisere. Blant annet legges det til grunn konstante gjennomsnittskostnader, uendret standard, uendret produktivitet og uendret dekningsgrad. Høyere dekningsgrad eller høyere standard vil isolert sett trekke i retning av økte utgifter, mens økt produktivitet vil trekke i retning av reduserte utgifter. I beregningene tas det heller ikke hensyn til mulige endringer i befolkningens arbeidsledighet, innvandrerandel, helsetilstand og funksjonsevne m.m.. Slike endringer vil kunne ha betydning for behov og kostnader for kommunale tjenester. Beregningene er imidlertid oppdatert med realiserte endringer i slike forhold, og endringene i disse vil trolig være begrenset ett år frem i tid som det ses på i dette notatet.

I notatet ses det på samlede endringer for landet. Det tas ikke hensyn til at det eksempelvis kan være kostnader knyttet til å bygge ned en tjeneste i én kommune og bygge den tilsvarende opp i en annen kommune selv om det ikke er endringer i det samlede tjenestebehovet.

Beregningsopplegget tar utgangspunkt i driftsutgiftene til individrettede tjenester, slik som barnehage, grunnskole, videregående opplæring, pleie og omsorg, primærhelsetjeneste, sosiale tjenester og kollektivtransport. Dette representerer om lag 75 prosent av kommunesektorens samlede driftsutgifter (eks. finansutgifter) og er tjenester hvor det vil være nødvendig å øke ressursbruken tilnærmet proporsjonalt med antall brukere for å opprettholde tjenestetilbudet når antall brukere øker.

Beregning av mer-/mindreutgifter for 2020 tar utgangspunkt i anslåtte brutto og netto driftsutgifter for kommunesektoren i 2019. Anslaget er basert på regnskapstall for 2017 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2019 med anslått vekst i kommunesektorens frie inntekter. Driftsutgiftene inkluderer avskrivninger.

Kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene av merutgiftene er anslått til 319 mrd. kroner i 2019. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene er anslått til 59 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene er anslått til 379 mrd. kroner i 2019. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2019 framkommer som brutto driftsutgifter i 2017, på henholdsvis 303 mrd. kroner for kommunene og 57 mrd. kroner for fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2017 til 2019 på 5,5 prosent for kommunene og 4,2 prosent for fylkeskommunene.

På tilsvarende måte er kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsutgifter til de tjenester som inngår i kostnadsnøkklene anslått til henholdsvis 267 mrd. kroner og 50 mrd. kroner i 2019. De samlede netto utgiftene som ligger til grunn for beregningene er anslått til 317 mrd. kroner i 2019. Anslaget på netto driftsutgifter i 2019 framkommer som netto driftsutgifter i 2017, på henholdsvis 253 mrd. kroner for kommunene og 48 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2017 til 2019 på 5,5 prosent for kommunene og 4,2 prosent for fylkeskommunene.

I tabell 2 vises kommunesektorens brutto og netto driftsutgifter til formålene som inngår i beregningene samt hvilken andel de ulike formålene utgjør. Beregning av mer- og mindreutgifter for 2019 i pkt. 6 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for 2019 i tabell 2.

Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter, inkl. avskrivninger til nasjonale velferdstjenester¹. Anslag 2019

	Brutto driftsutgifter		Netto driftsutgifter	
	Mrd. kr	Andel	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel	319,5	0,843	267,2	0,842
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel	59,4	0,157	50,1	0,158
Sum	378,9	1,000	317,3	1,000

¹ Med nasjonale velferdstjenester menes de tjenester som inngår i de kommunale og fylkeskommunale kostnadsnøkklene, med unntak av kommunal administrasjon og fylkeskommunal vei.

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunesektoren for 2019, som vist i statsbudsjettet for 2019 (Prop. 1 S (2018-2019)) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet). Kostnadsnøkkelene for kommunene omfatter blant annet barnehage, barnevern, grunnskole, pleie og omsorg og sosialtjenester. Kostnadsnøkkelene for fylkeskommunene omfatter videregående opplæring, tannhelsetjenesten og samferdsel. For kommuner og fylkeskommuner konstrueres en forenklet kostnadsnøkkel hvor de andre kriteriene i kostnadsnøkklene utover de aldersrelaterte kriteriene er tatt ut. Alderskriteriene og de sosiale kriteriene som knytter seg til bestemte aldersgrupper, er deretter økt proporsjonalt slik at de summerer seg til 1.

De forenklete kostnadsnøkklene for kommuner og fylkeskommuner er vist i tabell 3. I tillegg er disse kostnadsnøkklene vektet sammen til én felles kostnadsnøkkel, hvor driftsutgiftene til de

enkelte sektorene er brukt som vekter, jf. tabell 2. Som følge av at graden av brukerbetaling og øremerking varierer mellom de ulike tjenestene blir vektingen mellom de ulike tjenestene litt forskjellig for utgiftsbehov uavhengig av finansiering og utgifter dekket gjennom de frie inntektene.

Tabell 3 Forenklede kostnadsnøkler.

Aldersgruppe	Vektet etter brutto driftsutgifter (uavhengig av finansiering)			Vektet etter netto driftsutgifter (de frie inntektene)		
	Kommune	Fylkeskommune	Sammenvektet kostnadsnøkkel	Kommune	Fylkeskommune	Sammenvektet kostnadsnøkkel
0-1 år	0,027	0,007	0,024	0,028	0,006	0,025
2-5 år	0,162	0,016	0,139	0,171	0,014	0,146
6-15 år	0,321	0,095	0,285	0,325	0,085	0,287
16-18 år	0,013	0,675	0,117	0,013	0,703	0,122
19-20 år	0,010	0,019	0,011	0,009	0,017	0,011
21-22 år	0,010	0,015	0,011	0,010	0,014	0,010
23-29 år	0,026	0,055	0,031	0,026	0,051	0,030
30-34 år	0,024	0,039	0,027	0,024	0,036	0,026
35-49 år	0,072	0,026	0,065	0,071	0,024	0,063
50-66 år	0,067	0,027	0,061	0,066	0,025	0,060
67-79 år	0,105	0,019	0,092	0,101	0,017	0,088
80-89 år	0,109	0,006	0,093	0,105	0,005	0,090
90 år og over	0,052	0,001	0,044	0,051	0,001	0,043
Sum	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Når for eksempel aldersgruppa 6-15 år har en vekt på 0,321 i den kommunale kostnadsnøkkelen, er tolkningen at 32,1 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter til tjenestene som er omfattet av beregningene, kan knyttes til denne aldersgruppen.

5 Beregnede mer- og mindreutgifter i 2020 knyttet til den demografiske utviklingen

I pkt. 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2019 til 2020 i tre alternativer. I dette avsnittet legger utvalget fram beregninger av utgiftsendringer knyttet til de tre alternativene.

Med utgangspunkt i den sammenvektede kostnadsnøkkelen i tabell 3 kan samlede utgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene for 2019 beregnes. Dernest beregnes utgift per innbygger i den enkelte aldersgruppe ut fra innbyggertall per 1. januar 2019. Mer- eller mindreutgift knyttet til de enkelte aldersgruppene framkommer som produktet av beregnet utgift per innbygger og anslått endring i befolkningen fra 1. januar 2019 til 1. januar 2020 i de tre alternativene.

I tabell 4 er mer- og mindreutgifter for brutto driftsutgifter, det vil si de samlede utgiftene, knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnet med utgangspunkt i SSBs middelalternativ for befolkningsvekst, justert for faktisk befolkning per 1. januar 2019. Tabell 5 viser tilsvarende beregninger netto driftsutgifter, utgifter som belaster de frie inntektene.

På denne bakgrunn anslår utvalget at merutgiftene for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester vil utgjøre om lag 1,3 mrd. kroner i 2020. Dette tilsvarer en vekst i driftsutgiftene på de samme tjenestene på om lag 0,3 prosent. Anslaget bygger på de beregningmessige forutsetningene omtalt i pkt. 4.

Tabell 4 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2019 til 2020 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert. Fordelt på aldersgrupper. SSBs middelalternativ (alt. MMMM).

	Kostnadsnøkkel	Folketall. 1. jan. 2019	Samlede utg. (mrd. 2019-kr)	Utgift per innb. (2019kr)	Anslått endring i folketall 2019-2020	Mer-/mindreutgift (mill. 2019-kr)
0-1 år	0,024	112 941	9,1	80 959	-1 003	-81
2-5 år	0,139	243 198	52,7	216 766	-2 700	-585
6-15 år	0,285	641 465	108,1	168 518	778	131
16-18 år	0,117	191 265	44,2	231 157	-2 416	-558
19-20 år	0,011	132 451	4,2	31 848	1 367	44
21-22 år	0,011	136 631	4,1	29 837	-1 988	-59
23-29 år	0,031	509 925	11,7	22 966	501	12
30-34 år	0,027	364 972	10,1	27 682	7 188	199
35-49 år	0,065	1 081 036	24,5	22 709	-4 126	-94
50-66 år	0,061	1 108 634	23,2	20 901	15 601	326
67-79 år	0,092	579 695	34,8	60 064	17 055	1 024
80-89 år	0,093	181 031	35,2	194 518	4 378	852
90 år og over	0,044	44 968	16,8	374 583	122	46
Sum	1,000	5 328 212	378,9	71 108	34 757	1 255

Tabell 5 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2019 til 2020 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter. Fordelt på aldersgrupper. SSBs middelalternativ (alt. MMMM).

	Kostnadsnøkkel	Folketall. 1. jan. 2019	Utg. frie innt. (mrd. 2019-kr)	Utgift per innb. (2019-kr)	Anslått endring i folketall 2019-2020	Mer-/mindreutgift (mill. 2019-kr)
0-1 år	0,025	112 941	7,9	69 839	-1 003	-70
2-5 år	0,146	243 198	46,4	190 660	-2 700	-515
6-15 år	0,287	641 465	91,1	141 961	778	110
16-18 år	0,122	191 265	38,6	201 687	-2 416	-487
19-20 år	0,011	132 451	3,4	25 534	1 367	35
21-22 år	0,010	136 631	3,3	24 107	-1 988	-48
23-29 år	0,030	509 925	9,4	18 491	501	9
30-34 år	0,026	364 972	8,2	22 490	7 188	162
35-49 år	0,063	1 081 036	20,1	18 609	-4 126	-77
50-66 år	0,060	1 108 634	18,9	17 075	15 601	266
67-79 år	0,088	579 695	28,0	48 265	17 055	823
80-89 år	0,090	181 031	28,4	157 068	4 378	688
90 år og over	0,043	44 968	13,6	302 846	122	37
Sum	1,000	5 328 212	317,3	59 548	34 757	934

For kommunene er det anslått en merutgift på 1,7 mrd. kroner. Merutgiftene kan hovedsakelig henføres til de eldre aldersgruppene. Fylkeskommunene forventes i disse beregningene å få nedgang i utgifter som følge av demografiendringer noe som må ses i sammenheng med færre unge i aldersgruppen 16-18 år. Tilsvarende beregninger for utgifter som finansieres av de frie inntektene gir en merutgift på 0,9 mrd. kroner knyttet til de frie inntektene, se tabell 5. Også her kommer hele økningen i kommunene, mens utgiftsbehovet knyttet til de demografiske endringene går ned for fylkeskommunene. Veksten i utgiftsnivået er litt svakere for tjenester som finansieres gjennom de frie inntektene enn når en ser uavhengig av finansiering. Dette har

sammenheng med endringer i alderssammensetningen i retning av aldersgrupper der netto driftsutgifter som andel av brutto driftsutgifter er noe lavere enn for andre aldersgrupper.

I tabell 6 og tabell 7 er mer- og mindreutgifter for henholdsvis uavhengig av finansiering og for de frie inntektene, beregnet med utgangspunkt i SSBs alternativer for høy og lav nettoinnvandring (jf. tabell 1). Beregningsopplegget for øvrig er det samme som i tabell 4 og tabell 5.

Tabell 6 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2019 til 2020 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert. Fordelt på aldersgrupper. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring.

	Utgift per innb. (2019-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2019-2020	Mer-/mindreutgift (mill. 2019-kr)	Anslått endring i folketall 2019-2020	Mer-/mindreutgift (mill. 2019-kr)
0-1 år	80 959	-1 232	-100	-798	-65
2-5 år	216 766	-2 969	-644	-2 402	-521
6-15 år	168 518	239	40	1 398	236
16-18 år	231 157	-2 614	-604	-2 174	-503
19-20 år	31 848	1 200	38	1 552	49
21-22 år	29 837	-2 258	-67	-1 691	-50
23-29 år	22 966	-1 120	-26	2 262	52
30-34 år	27 682	6 321	175	8 122	225
35-49 år	22 709	-5 307	-121	-2 874	-65
50-66 år	20 901	15 346	321	15 886	332
67-79 år	60 064	17 046	1 024	17 069	1 025
80-89 år	194 518	4 378	852	4 378	852
90 år og over	374 583	122	46	122	46
Sum	71 108	29 152	934	40 850	1 613

Gitt forutsetningene omtalt i pkt. 4 og en befolkningsutvikling med lav nettoinnvandring, kan merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen anslås til 0,9 mrd. kroner, dvs. om lag 0,3 mrd. kroner lavere enn middelalternativet når vi ser på merutgiftene uavhengig av finansiering. Med forutsetninger om høy nettoinnvandring kan merutgiftene anslås til om lag 1,6 mrd. kroner, eller 0,4 mrd. kroner mer enn ved middelalternativet.

Tilsvarende beregninger for de frie inntektene er vist i tabell 7. Alternativet med lav innvandring gir om lag 0,3 mrd. kroner lavere merutgifter enn middelalternativet, mens alternativet med høy innvandring gir merutgifter om lag 0,3 mrd. kroner høyere enn middelalternativet.

Beregninger etter ulike alternativer for befolkningsutviklingen illustrerer usikkerheten knyttet til de merkostnadene demografiutviklingen gir kommunesektoren.

Tabell 7 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2019 til 2020 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring.

	Utgift per innb. (2019-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2019-2020	Mer-/mindreutgift (mill. 2019-kr)	Anslått endring i folketall 2019-2020	Mer-/mindreutgift (mill. 2019-kr)
0-1 år	69 839	-1 232	-86	-798	-56
2-5 år	190 660	-2 969	-566	-2 402	-458
6-15 år	141 961	239	34	1 398	198
16-18 år	201 687	-2 614	-527	-2 174	-438
19-20 år	25 534	1 200	31	1 552	40
21-22 år	24 107	-2 258	-54	-1 691	-41
23-29 år	18 491	-1 120	-21	2 262	42
30-34 år	22 490	6 321	142	8 122	183
35-49 år	18 609	-5 307	-99	-2 874	-53
50-66 år	17 075	15 346	262	15 886	271
67-79 år	48 265	17 046	823	17 069	824
80-89 år	157 068	4 378	688	4 378	688
90 år og over	302 846	122	37	122	37
Sum	59 548	29 152	663	40 850	1 236

6 Mer- og mindreutgifter i 2019 knyttet til den demografiske utviklingen – oppdaterte beregninger

I TBUs anslag fra juni 2018 ble de samlede merutgiftene i 2019 knyttet til den demografiske utviklingen – uavhengig av finansiering – anslått til om lag 1,3 mrd. kroner, gitt forutsetningene i pkt. 4, basert på SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2018.

Tabell 8 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2018 til 2019 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert.

Aldersgruppe	Framskriving i TBU juni 2018		Endelige tall per 1.1.2019, publisert 22.2.2019	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift
0-1 år	-2 942	-221	-4 091	-307
2-5 år	-1 871	-386	-2 371	-490
6-15 år	3 978	644	3 778	612
16-18 år	-3 710	-816	-3 838	-844
19-20 år	283	8	-16	0
21-22 år	11	0	-281	-6
23-29 år	885	19	-143	-3
30-34 år	6 799	178	6 581	172
35-49 år	-3 820	-82	-4 025	-86
50-66 år	17 311	342	17 664	349
67-79 år	15 906	935	16 088	945
80-89 år	2 971	561	2 971	561
90 år og over	393	141	276	99
Sum	36 194	1 325	32 593	1 001

SSB publiserte 22. februar 2019 befolkningstall per 1. januar 2019 som viste at den faktiske befolkningsveksten fra 1. januar 2018 til 1. januar 2019 ble om lag 32 600, dvs. om lag 3 600

lavere enn lagt til grunn i TBU's anslag fra juni 2018. Sett i forhold til dette anslaget, ble befolkningsutviklingen svakere enn anslått i alle aldersgrupper fra 0-49 år og 90 år og over. For aldersgruppene 50-66 år og 67-79 år ble befolkningsveksten noe større.

I sum blir de anslåtte merutgiftene om lag 0,3 mrd. lavere enn i beregningen fra juni 2018, jf. tabell 7. Beregningene basert på befolkningsframskrivninger fra juni 2018 har blant annet overvurdert demografikostnadene for de aller yngste barna 0-1 år med 100 millioner kroner og barn i alderen 2-15 år med 100 millioner kroner.

Tabell 9 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2018 til 2019 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter.

Aldersgruppe	Framskriving i TBU juni 2018		Endelige tall per 1.1.2019, publisert 22.2.2019	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift
0-1 år	-2 942	-189	-4 091	-263
2-5 år	-1 871	-339	-2 371	-429
6-15 år	3 978	543	3 778	516
16-18 år	-3 710	-716	-3 838	-741
19-20 år	283	7	-16	0
21-22 år	11	0	-281	-6
23-29 år	885	16	-143	-3
30-34 år	6 799	145	6 581	141
35-49 år	-3 820	-67	-4 025	-71
50-66 år	17 311	280	17 664	286
67-79 år	15 906	755	16 088	764
80-89 år	2 971	455	2 971	455
90 år og over	393	115	276	81
Sum	36 194	1 006	32 593	729

Merutgiftene som må finansieres av kommunesektorens frie inntekter anslås nå til 0,7 mrd. kroner i 2019, rundt 0,3 millioner kroner lavere enn lavere enn i beregningen som ble foretatt i juni 2018, se tabell 9.

Utvalget gjorde også beregninger av merutgifter for kommunesektoren som følge av demografiske endringer til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren i mars 2018, basert på middelalternativet i SSBs framskriving for 2016. Utvalget viste til at befolkningsutviklingen i 2017 ble betydelig svakere enn hovedalternativet i SSBs framskriving, som igjen har betydning for utvalgets utgiftsanslag. Utvalget foretok derfor også en alternativ utgiftsberegning for 2019 med utgangspunkt i alternativet med lav nettoinnvandring (MMML). Beregninger etter begge alternativer gav merutgifter som lå betydelig over anslagene fra den oppdaterte beregningen basert på den faktiske befolkningsutviklingen gjennom 2018. Avviket var henholdsvis 1,8 og 1,0 mrd. kroner for de samlede utgiftene.