

# 1 Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 10. mars 2020 mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet 2021

## 1 Sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2021-budsjettet legger Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter samlet for landet 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 2021 knyttet til den demografiske utviklingen. I tillegg har utvalget oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2020.

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 2021 bygger på framskriving av befolkningen fra 1. januar 2020 til 1. januar 2021. Framskrevet endring i befolkningen er justert for avvik mellom befolkningsframskrivningen for 1. januar 2020 og faktisk befolkning 1. januar 2020 for det enkelte årskull. Anslaget på merutgiftene i 2020 er oppdatert med endelige befolkningstall per 1.1.2020.

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. Beregningene tar ikke hensyn til politiske målsettinger om videre utbygging av tjenestetilbudet. Aldersgruppene er grove, slik at kostnadene knyttet til en 50-åring er de samme som til en 66-åring, mens kostnadene til en 90-åring er nær det dobbelte av en 89-åring. Det er ingen oppdeling i kjønn eller innvandrer-/landbakgrunn. Formålet med beregningene begrenser seg til å vise konsekvensene for kommunale utgifter i 2021 av isolerte demografiske endringer som dels er en følge av hendelser etter SSBs 2018-framskriving og dels av de sentrale elementene i framskrivningen for inneværende år. Gitt den korte tidsperioden og betingingen på dekningsgrader, standarder og produktivitet, vil usikkerheten i anslagene være begrenset. Denne usikkerheten knytter seg særlig til utviklingen i antall 0-åringer og innvandring. Utviklingen i antall eldre er mer forutsigbar siden den først og fremst avhenger av dødeligheten som normalt endres lite.

Forventet befolkningsvekst gjennom 2020 er basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivingene (alternativ MMMM), justert for avvik per 1. januar 2020, er om lag 33 700 personer. På bakgrunn av dette anslås det at den demografiske utviklingen vil medføre merutgifter for kommunesektoren på om lag 2,0 mrd. 2020-kroner i 2021. Merutgiftene kan knyttes til både kommunene og fylkeskommunene. Av dette kan merutgiftene som må finansieres av de frie inntektene, anslås til om lag 1,6 mrd. kroner i 2021. Anslagene for samlede utgifter er nedjustert med 0,1 mrd. kroner fra utvalgets første, foreløpige estimater fra høstrapporten 2019.

For å skissere usikkerheten og betydningen av en eventuell lavere eller høyere befolkningsvekst, har utvalget også beregnet merutgiftene for kommunesektoren på grunnlag av SSBs befolkningsframskrivninger med høy og lav nettoinnvandring. Med lav nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 28 700 personer, og de beregnede merutgiftene kan da anslås til 1,7 mrd. 2020-kroner. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten bli om lag 40 400. De beregnede merutgiftene kan da anslås til 2,4 mrd. 2020-kroner.

Situasjonen internasjonalt kan tilsa at det i 2021 er større usikkerhet knyttet til bosetting av flyktninger enn vanlig. Bosetting av flyktninger medfører utgifter til tjenesteproduksjon. Samtidig får kommunene ulike tilskudd utenfor kommuneopplegget som skal bidra til å dekke utgiftene ved bosetting og integrering. De aller fleste tilskuddene utbetales per person.

SSB publiserte 27. februar 2020 innbyggertall ved inngangen til 2020. En oppdatert beregning basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2019 anslår de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2020 til å bli på om lag 1,3 mrd. 2019-kroner, dvs. omtrent det samme som utvalget anslo i mars 2019. Merutgiftene som må dekkes av de frie inntektene anslås å ha økt med 1 mrd. kroner, også dette omtrent det samme som anslått av TBU i mars 2019.

Alle befolkningstall er pr. 1. januar.

## **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.

### *Metode for justering av befolkningsframskrivingene*

I juni 2018 publiserte SSB befolkningsframskrivninger 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 2020 til 1. januar 2021, gjorde utvalget en endring for tilsvarende periode fra og med utvalgets notat til 1. konsultasjonsmøte i fjor. Endringen skulle ta hensyn til at hadde kommet ny informasjon om den faktiske befolkningsveksten etter at framskrivingene ble publisert. Som anslag på befolkningsendringen fra 1. januar 2020 til 1. januar 2021, tar utvalget nå utgangspunkt i faktisk befolkning per 1. januar 2020. Videre justeres den framskrevne befolkningen per 1. januar 2021 for avviket mellom faktisk befolkning og befolkningsframskrivingens anslag for 1. januar 2020 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:

- Framskrevet endring i antall 0-åringer følger SSBs befolkningsframskrivninger.
- For alle andre årskull, men illustrert her ved årskullene 1 og 2 år per 1. januar 2021: Anslag antall 1-åringer per 1. januar 2021 settes lik anslaget ifølge SSBs befolkningsframskrivninger pluss differansen mellom antall 0-åringer i 1. januar 2020 og framskrevet antall 0-åringer per 1. januar 2020. Det korrigeres altså for avviket mellom framskrivingene og faktisk utvikling i foregående år. For 2-åringene blir TBUs

framskrivinger framskrevet antall 2-åringer per 1. januar 2021 ifølge SSBs befolkningsframskrivinger pluss differansen mellom antall 1-åringer per 1. januar 2020 og framskrevet antall 1-åringer per 1. januar 2020. Tilsvarende for øvrige årskull.

### Beregninger med tre alternativ for befolkningsutviklingen

Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger 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 TBUs anslåtte befolkningsendringer fra 1. januar 2020 til 1. januar 2021 i tre alternativer.

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1. januar 2020 til 1. januar 2021.

Aldersgruppe	Lav nettoinnvandring		Middels nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-1 år	-32	0,0	235	0,2	538	0,5
2-5 år	-4 307	-1,8	-4 059	-1,7	-3 725	-1,6
6-15 år	-758	-0,1	-235	0,0	448	0,1
16-18 år	929	0,5	1 131	0,6	1 389	0,7
19-20 år	-2 524	-1,9	-2 370	-1,8	-2 171	-1,6
21-22 år	18	0,0	257	0,2	574	0,4
23-29 år	-4 013	-0,8	-2 648	-0,5	-756	-0,1
30-34 år	6 574	1,8	7 299	2,0	8 312	2,2
35-49 år	-2 534	-0,2	-1 523	-0,1	-127	0,0
50-66 år	13 352	1,2	13 577	1,2	13 890	1,2
67-79 år	16 600	2,8	16 610	2,8	16 622	2,8
80-89 år	4 664	2,5	4 664	2,5	4 664	2,5
90 år og over	718	1,6	718	1,6	718	1,6
Sum	28 687	0,5	33 656	0,6	40 376	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 flere 16-18 åringer trekker isolert sett i retning av høyere 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. 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 brukerbetaling 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 mindretgifter**

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 mindretgifter for den enkelte aldersgruppe som produktet av utgift per person og anslått endring i antall personer. Endelig beregnes de samlede mer- eller mindretgifter som summen av mer- og mindretgifter 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 behovene innen hver aldersgruppe f.eks. p.g.a. arbeidsledighet, innvandrersandel, befolkningens 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 med uendret samlet tjenestebehov.

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 pst. 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.

De tjenester som holdes utenfor har i stor grad karakter av å være kollektive goder (veier, kultur, etc.) eller støttefunksjoner (administrasjon). Telemarksforskning utarbeidet i 2015<sup>1</sup> en rapport for TBU som indikerte at for individrettede tjenester som skole og hhv. institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg var kostnadene som følger med en ekstra innbygger, anslått å øke med oppunder 80 pst. av gjennomsnittskostnaden. Også utgiftene til kultur og administrasjon, som er holdt utenfor TBUs beregningsopplegg, øker med folketallet, men utgiftene stiger relativt sett noe mindre enn for de mer individrettede tjenestene. Utvalgets vurdering er at resultatene fra rapporten viste at de to ulike beregningsmetodene, gjeldende metode og en metode der en trakk inn flere tjenester, men samtidig også hadde lagt proporsjonalitetsfaktorene fra prosjektet til grunn, vil gi om lag samme resultat.

---

<sup>1</sup> TF-rapport nr. 373 fra Telemarksforskning, Marginalkostnader i kommunal tjenesteproduksjon (2015).

Beregning av mer-/mindreutgifter for 2021 tar utgangspunkt i anslåtte brutto og netto driftsutgifter for kommunesektoren i 2020. Anslaget er basert på regnskapstall for 2018 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2020 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 342 mrd. kroner i 2020. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene er anslått til 64 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene er anslått til 406 mrd. kroner i 2020. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2020 framkommer som brutto driftsutgifter i 2018, på henholdsvis 320 mrd. kroner for kommunene og 60 mrd. kroner for fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2018 til 2020 på 6,8 pst. for kommunene og 7,6 pst. for fylkeskommunene. Metoden innebærer at det tas hensyn til midler som er overført til kommunerammen som følge av oppgaveoverføringer e.l. i 2019 og 2020.

På tilsvarende måte er kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsutgifter til de tjenester som inngår i kostnadsnøkklene anslått til henholdsvis 288 mrd. kroner og 53 mrd. kroner i 2020. De samlede netto utgiftene som ligger til grunn for beregningene er anslått til 319 mrd. kroner i 2020. Anslaget på netto driftsutgifter i 2020 framkommer som netto driftsutgifter i 2018, på henholdsvis 269 mrd. kroner for kommunene og 50 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2018 til 2020.

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 2020 i tabell 2.

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunesektoren for 2020, som vist i statsbudsjettet for 2020 (Prop. 1 S (2019-2020)) 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.

*Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter, inkl. avskrivninger til nasjonale velferdstjenester<sup>1</sup>. Anslag 2020*

	Brutto driftsutgifter		Netto driftsutgifter	
	Mrd. kr	Andel	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel	342,0	0,841	287,7	0,843
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel	64,4	0,159	53,5	0,157
<b>Sum</b>	<b>406,5</b>	<b>1,000</b>	<b>341,2</b>	<b>1,000</b>

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

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 Forenklete 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	0,004	0,023	0,028	0,004	0,024
2-5 år	0,161	0,010	0,137	0,168	0,008	0,143
6-15 år	0,317	0,026	0,271	0,323	0,022	0,276
16-18 år	0,013	0,660	0,115	0,013	0,691	0,119
19-20 år	0,010	0,017	0,011	0,010	0,015	0,010
21-22 år	0,010	0,011	0,010	0,010	0,011	0,010
23-29 år	0,026	0,044	0,029	0,026	0,040	0,028
30-34 år	0,025	0,032	0,026	0,024	0,029	0,025
35-49 år	0,071	0,092	0,075	0,070	0,085	0,072
50-66 år	0,068	0,096	0,073	0,067	0,089	0,070
67-79 år	0,107	0,005	0,091	0,103	0,005	0,088
80-89 år	0,111	0,002	0,094	0,107	0,001	0,091
90 år og over	0,053	0,000	0,045	0,051	0,000	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 0,317 i den kommunale kostnadsnøkkelen, er tolkningen at 31,7 pst. av kommunenes brutto driftsutgifter til tjenestene som er omfattet av beregningene, kan knyttes til denne aldersgruppen.

## 5 Beregnede mer- og mindretgifter i 2021 knyttet til den demografiske utviklingen

I pkt. 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2020 til 2021 i tre alternativer. I dette avsnittet legger utvalget fram beregninger av utgiftsendringer knyttet til de tre alternativene.

Med utgangspunkt i den sammenvektete kostnadsnøkkelen i tabell 3 kan samlede utgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene for 2020 beregnes. Dernest beregnes utgift per innbygger i den enkelte aldersgruppe ut fra innbyggertall per 1. januar 2020. Mer- eller mindretgift knyttet til de enkelte aldersgruppene i 2021 framkommer som produktet av beregnet utgift per innbygger og anslått endring i befolkningen fra 1. januar 2020 til 1. januar 2021 i de tre alternativene.

I tabell 4 er mer- og mindretgifter 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 2020. Tabell 5 viser tilsvarende beregninger for 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 2,0 mrd. kroner i 2021. Dette tilsvarer en vekst i driftsutgiftene på de samme tjenestene på om lag 0,5 pst. Anslaget bygger på de beregningsmessige forutsetningene omtalt i pkt. 4.

*Tabell 4 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2020 til 2021 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert. Fordelt på aldersgrupper. SSBs middelalternativ (alt. MMMM).*

	Kostnadsnøkkel	Folketall. 1. jan. 2020	Samlede utg. (mrd. 2020-kr)	Utgift per innb. (2020-kr)	Anslått endring i folketall 2020-2021	Mer-/mindreutgift (mill. 2020-kr)
0-1 år	0,023	110 839	9,5	85 955	235	20
2-5 år	0,137	240 320	55,6	231 415	-4 059	-939
6-15 år	0,271	642 376	110,2	171 562	-235	-40
16-18 år	0,115	188 630	46,9	248 793	1 131	281
19-20 år	0,011	133 397	4,4	33 323	-2 370	-79
21-22 år	0,010	133 981	4,1	30 750	257	8
23-29 år	0,029	510 958	11,9	23 235	-2 648	-62
30-34 år	0,026	374 224	10,5	28 103	7 299	205
35-49 år	0,075	1 079 986	30,4	28 103	-1 523	-43
50-66 år	0,073	1 125 449	29,5	26 224	13 577	356
67-79 år	0,091	596 710	37,1	62 182	16 610	1 033
80-89 år	0,094	185 480	38,1	205 170	4 664	957
90 år og over	0,045	45 230	18,2	403 326	718	290
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>5 367 580</b>	<b>406,5</b>	<b>75 732</b>	<b>33 656</b>	<b>1 987</b>

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 økning i utgifter som følge av demografiendringer på 300 mill. kroner, noe som må ses i sammenheng med flere unge i aldersgruppen 16-18 år. Tilsvarende beregninger for utgifter som finansieres av de frie inntektene gir en merutgift på 1,6 mrd. kroner knyttet til de frie inntektene, se tabell 5.

*Tabell 5 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2020 til 2021 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. 2020	Utg. frie innt. (mrd. 2020-kr)	Utgift per innb. (2020-kr)	Anslått endring i folketall 2020-2021	Mer-/mindreutgift (mill. 2020-kr)
0-1 år	0,024	110 839	8,3	74 434	235	17
2-5 år	0,143	240 320	48,9	203 523	-4 059	-826
6-15 år	0,276	642 376	94,1	146 474	-235	-34
16-18 år	0,119	188 630	40,5	214 895	1 131	243
19-20 år	0,010	133 397	3,6	26 785	-2 370	-63
21-22 år	0,010	133 981	3,3	24 960	257	6
23-29 år	0,028	510 958	9,6	18 719	-2 648	-50
30-34 år	0,025	374 224	8,6	22 880	7 299	167
35-49 år	0,072	1 079 986	24,7	22 880	-1 523	-35
50-66 år	0,070	1 125 449	23,9	21 274	13 577	289
67-79 år	0,088	596 710	30,0	50 244	16 610	835
80-89 år	0,091	185 480	30,9	166 473	4 664	776
90 år og over	0,043	45 230	14,8	327 606	718	235
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>5 367 580</b>	<b>341,2</b>	<b>63 559</b>	<b>33 656</b>	<b>1 561</b>

**Tabell 6 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2020 til 2021 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. (2020-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2020-2021	Mer-/mindreutgift (mill. 2020-kr)	Anslått endring i folketall 2020-2021	Mer-/mindreutgift (mill. 2020-kr)
0-1 år	85 955	-32	-3	538	46
2-5 år	231 415	-4 307	-997	-3 725	-862
6-15 år	171 562	-758	-130	448	77
16-18 år	248 793	929	231	1 389	346
19-20 år	33 323	-2 524	-84	-2 171	-72
21-22 år	30 750	18	1	574	18
23-29 år	23 235	-4 013	-93	-756	-18
30-34 år	28 103	6 574	185	8 312	234
35-49 år	28 103	-2 534	-71	-127	-4
50-66 år	26 224	13 352	350	13 890	364
67-79 år	62 182	16 600	1 032	16 622	1 034
80-89 år	205 170	4 664	957	4 664	957
90 år og over	403 326	718	290	718	290
<b>Sum</b>	<b>75 732</b>	<b>28 687</b>	<b>1 667</b>	<b>40 376</b>	<b>2 409</b>

Gitt forutsetningene omtalt i pkt. 4 og en befolkningsutvikling med lav nettoinnvandring, kan merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen anslås til 1,7 mrd. kroner, dvs. om lag 0,3 mrd. kroner lavere enn middelalternativet når vi ser på merutgiftene uavhengig av finansiering, se tabell 6. Med forutsetninger om høy nettoinnvandring kan merutgiftene anslås til om lag 2,4 mrd. kroner, eller 0,4 mrd. kroner mer enn ved middelalternativet.

**Tabell 7 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2020 til 2021 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring.**

	Utgift per innb. (2020-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2020-2021	Mer-/mindreutgift (mill. 2020-kr)	Anslått endring i folketall 2020-2021	Mer-/mindreutgift (mill. 2020-kr)
0-1 år	74 434	-32	-2	538	40
2-5 år	203 523	-4 307	-877	-3 725	-758
6-15 år	146 474	-758	-111	448	66
16-18 år	214 895	929	200	1 389	298
19-20 år	26 785	-2 524	-68	-2 171	-58
21-22 år	24 960	18	0	574	14
23-29 år	18 719	-4 013	-75	-756	-14
30-34 år	22 880	6 574	150	8 312	190
35-49 år	22 880	-2 534	-58	-127	-3
50-66 år	21 274	13 352	284	13 890	295
67-79 år	50 244	16 600	834	16 622	835
80-89 år	166 473	4 664	776	4 664	776
90 år og over	327 606	718	235	718	235
<b>Sum</b>	<b>63 559</b>	<b>28 687</b>	<b>1 290</b>	<b>40 376</b>	<b>1 918</b>



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 0,4 mrd. kroner høyere enn middelalternativet.

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

## 6 Mer- og mindreutgifter i 2020 – oppdaterte beregninger

I TBUs anslag fra mars 2019 ble de samlede merutgiftene i 2020 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, justert for befolkningsutvikling fram til 1. januar 2019.

SSB publiserte 27. februar 2020 befolkningstall per 1. januar 2020 som viste at den faktiske registrerte befolkningsveksten fra 1. januar 2019 til 1. januar 2020 ble om lag 39 400, dvs. om lag 4 600 høyere enn lagt til grunn i TBUs anslag fra mars 2019. Befolkningsutviklingen ble svakere enn anslått blant annet for aldersgrupper fra 0-5 år og 16-18 år, aldersgrupper med høyt gjennomsnittlig utgiftsbehov. Befolkningsutviklingen ble derimot sterkere blant annet i aldersgrupper fra 23-66 år, der gjennomsnittlig utgiftsbehov er langt lavere. I sum blir derfor anslåtte merutgifter om lag uendret fra beregningen fra mars 2019, jf. tabell 8.

*Tabell 8 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2019 til 2020 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert.*

Aldersgruppe	Framskrivning i TBU mars 2019		Endelige tall per 1.1.2020, publisert 27.2.2020	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2019-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2019-kr)
0-1 år	-1 003	-81	-2 102	-170
2-5 år	-2 700	-585	-2 878	-624
6-15 år	778	131	911	154
16-18 år	-2 416	-558	-2 635	-609
19-20 år	1 367	44	946	30
21-22 år	-1 988	-59	-2 650	-79
23-29 år	501	12	1 033	24
30-34 år	7 188	199	9 252	256
35-49 år	-4 126	-94	-1 050	-24
50-66 år	15 601	326	16 815	351
67-79 år	17 055	1 024	17 015	1 022
80-89 år	4 378	852	4 449	865
90 år og over	122	46	262	98
<b>Sum</b>	<b>34 757</b>	<b>1 255</b>	<b>39 368</b>	<b>1 294</b>

Tabell 9 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2019 til 2020 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter.

Aldersgruppe	Framskrivning i TBU mars 2019		Endelige tall per 1.1.2020, publisert 27.2.2020	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2019-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2019-kr)
0-1 år	-1 003	-70	-2 102	-147
2-5 år	-2 700	-515	-2 878	-549
6-15 år	778	110	911	129
16-18 år	-2 416	-487	-2 635	-531
19-20 år	1 367	35	946	24
21-22 år	-1 988	-48	-2 650	-64
23-29 år	501	9	1 033	19
30-34 år	7 188	162	9 252	208
35-49 år	-4 126	-77	-1 050	-20
50-66 år	15 601	266	16 815	287
67-79 år	17 055	823	17 015	821
80-89 år	4 378	688	4 449	699
90 år og over	122	37	262	79
<b>Sum</b>	<b>34 757</b>	<b>934</b>	<b>39 368</b>	<b>958</b>

Merutgiftene som må finansieres av kommunesektorens frie inntekter anslås nå til 1,0 mrd. kroner i 2020, omtrent det samme som i beregningen som ble foretatt i mars 2019, se tabell 9.