

# 1 Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 15. mars 2021 mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet 2022.

## 1. Sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2022-budsjettet legger Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter isolert sett 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 beregninger av kommunale merutgifter i 2022 knyttet til den demografiske utviklingen, men utvalget har i tillegg oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2021 etter at SSB 23. februar 2021 publiserte innbyggertall ved inngangen til 2021.

Beregningene av hvordan den demografiske utviklingen påvirker kommunesektorens utgifter følger i hovedsak det beregningsopplegget som er beskrevet i kapittel 4 i utvalgets rapport fra april 2013. Utvalget benytter i tillegg ny informasjonen om befolkningsutviklingen til å justere SSBs befolkningsframskriving slik at den normalt vil bli mer treffsikker. Metoden utvalget bruker for å innarbeide denne informasjonen, har vært brukt regelmessig i utvalgets arbeid fra og med utvalgets notat til 1. konsultasjonsmøte i 2019.

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 2020 og er basert på registrert folketall 1. januar 2020. Anslag på merutgifter i 2022 bygger på framskrivningen av befolkningen fra 1. januar 2021 til 1. januar 2022. Utvalgets framskrivning av endringen i befolkningen er justert for avvik mellom befolkningsframskrivningen for 1. januar 2021 og faktisk befolkning 1. januar 2021 for det enkelte årskull. Anslaget på merutgiftene i 2021 er oppdatert med endelige befolkningstall per 1.1.2021.

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. Det innebærer at det ikke tas hensyn til forhold som ev. framtidige endringer i arbeidsledigheten, innvandrerandelen, sykefraværet, helsetilstand, funksjonsevne, bosettingsmønster med mer. I beregningene tar en heller ikke hensyn til politiske målsettinger om videre utbygging av tjenestetilbudet eller trendmessige endringer i kostnadsbildet. Aldersgruppene er grove. For eksempel innebærer aldersgruppen 50–66 år at kostnadene knyttet til en 50-åring forutsettes å være de samme som for en 66-åring, i aldersgruppen 50–66 år. Det medfører markerte hopp i enhetskostnadene for de eldre gruppene. Kostnadene til en 90-åring er f.eks. nær det dobbelte av kostnadene til en 89-åring i disse beregningene. Det er i beregningene ingen oppdeling i kjønn eller innvandrer-/landbakgrunn. Gitt den korte tidsperioden og forutsetningene om uendrede 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 2021, basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivingene (alternativ MMM) og justert for avvik per 1. januar 2021, er om

lag 24 000 personer. Befolkningsveksten er klart høyest for aldersgruppene over 50 år, og spesielt gruppene 67–79 år og 80–89 år. Også for aldersgruppen 16-18 år ventes det økning i folketallet. Befolkningen ventes derimot å falle i de fleste andre aldergrupper. På bakgrunn av dette anslås det at den demografiske utviklingen vil medføre merutgifter for kommunesektoren på om lag 1,2 mrd. 2021-kroner i 2022. Dette er en nedjustering på 0,3 mrd. kroner siden utvalgets første, foreløpig estimerer fra høstrapporten 2020. Merutgiftene kan knyttes til både kommunene og fylkeskommunene. Delen av merutgiftene som må finansieres av de frie inntektene, anslås til 0,9 mrd. kroner i 2022.

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 16 600 personer, og de beregnede merutgiftene for 2022 kan da anslås til 0,7 mrd. 2021-kroner. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten bli om lag 33 500. De beregnede merutgiftene kan da anslås til 1,9 mrd. 2021-kroner.

Befolkningsstatistikken viser at folkeveksten gjennom 2020, altså fra 1. januar 2020 til 1. januar 2021, var den laveste på 30 år. Den lave veksten ble i stor grad fanget opp i befolkningsframskrivingene fra juni 2020. Oppdaterte beregninger av kostnadsveksten basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2020 viser at de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2021 ble om lag 1,2 mrd. 2020-kroner, dvs. om lag 0,2 mrd. 2020-kroner lavere enn TBUs anslag basert på Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger publisert i juni 2020. Merutgiftene som må dekkes av de frie inntektene økte med 0,9 mrd. kroner, dvs. om lag 0,2 mrd. 2020-kroner mindre enn det som utvalget anslo i juni 2020. Dette skyldes i hovedsak lavere befolkningsvekst enn anslått blant barn inntil 5 år, dvs. i barnehagealder.

## 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 2020 publiserte SSB befolkningsframskrivninger for perioden 2020-2100, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2020. Framskrevet endring i befolkningen gjennom 2020 er differansen mellom framskrevet befolkning per 1. januar 2021 og faktisk befolkning per 1. januar 2020, og det er endringen i dette tidsrommet som frembringer de demografirelaterte merkostnadene i 2021.

For kostnadsøkning i 2022 er det befolkningsendring fra 1. januar 2021 til 1. januar 2022, som er relevant. Siden befolkningsstatistikken per 1. januar 2021 ikke var tilgjengelig ved utarbeidelsen av SSBs siste befolkningsframskriving, justerer utvalget SSBs framskriving slik at beregningen normalt sett blir treffsikker.

Metoden tar utgangspunkt i SSBs anslag for befolkningen i en alder ett år og trekker fra prognoseavviket for de ett år yngre året før. Denne justerte nivå-prognosen for 2022 sammenliknes med fasiten i 2021. Dermed tar en hensyn til at prognoseavviket for antall i en alder ett år, vil forplante seg som avvik fra prognosen for antall som er ett år eldre ett år seinere.

Framskrevet endring i antall 0-åringer følger SSBs befolkningsframskrivninger, og det legges til grunn endringen for 0-åringer fra 1. januar 2021 og 1. januar 2022 ved bruk av middelalternativet i befolkningsframskrivingene for begge år.

### 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, levealder og nettoinnvandring. I tillegg har utvalget foretatt alternative utgiftsberegninger med hhv. lav og høy nettoinnvandring. Tabell 1 viser TBUs anslåtte befolkningsendringer fra 1. januar 2021 til 1. januar 2022 i tre alternativer.

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1. januar 2021 til 1. januar 2022

Aldersgruppe	Lav nettoinnvandring		Middels nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-1 år	-2 123	-2,0	-1 792	-1,7	-1 374	-1,3
2-5 år	-5 377	-2,3	-4 907	-2,1	-4 348	-1,8
6-15 år	-2 065	-0,3	-1 272	-0,2	-340	-0,1
16-18 år	1 453	0,8	1 738	0,9	2 056	1,1
19-20 år	-3 840	-2,9	-3 597	-2,8	-3 274	-2,5
21-22 år	759	0,6	1 114	0,8	1 573	1,2
23-29 år	-7 326	-1,4	-5 320	-1,1	-2 732	-0,5
30-34 år	2 833	0,7	3 875	1,0	5 240	1,4
35-49 år	-3 604	-0,3	-2 138	-0,2	-182	0,0
50-66 år	13 518	1,2	13 949	1,2	14 501	1,3
67-79 år	17 888	2,9	17 918	2,9	17 952	2,9
80-89 år	3 929	2,1	3 929	2,1	3 929	2,1
90 år og over	533	1,2	533	1,2	533	1,2
<b>Sum</b>	<b>16 578</b>	<b>0,3</b>	<b>24 030</b>	<b>0,4</b>	<b>33 534</b>	<b>0,6</b>

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

Det er betydelig variasjon i anslått endring innen de ulike aldersgruppene. Færre 0–5-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 0,3 og 0,6 pst.

### 3. Anslag for mer- og mindreutgifter uavhengig av finansiering og for frie inntekter

Beregningene for utviklingen i hvordan de demografiske endringene isolert sett påvirker kommunesektorens utgifter, gjøres både for utgiftene i alt (uavhengig av hvordan tjenestene finansieres) og 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 merutgifter til demografi i alt og merutgifter knyttet til de frie inntektene er i prinsippet like. Forskjellen er at det for frie inntekter tas utgangspunkt i netto driftsutgifter i stedet for brutto driftsutgifter når utgiftsbehovet beregnes og kostnadsnøklerne 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 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 en sentralt fastsatt norm for tjenestetilbudet. Med utgangspunkt i hvordan utgiftene fordeler seg, 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. Til slutt beregnes de samlede mer- eller mindreutgifter som summen av mer- og mindreutgifter for alle aldersgruppene.

Beregningsopplegget bygger 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. på grunn av 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.

Beregningene gjøres for landet som helhet. Det tas dermed ikke eksplisitt 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>7</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 til Telemarksforskning viste at de to ulike beregningsmetodene, gjeldende metode og en metode der flere tjenester trekkes inn, vil gi om lag samme resultat når en legger proporsjonalitetsfaktorene fra prosjektet til grunn.

Beregning av mer-/mindreutgifter for 2022 i avsnitt 5 tar utgangspunkt i anslåtte brutto og netto driftsutgifter for kommunesektoren i 2021, se tabell 2. Anslaget er basert på regnskapstall for 2019 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2021 med anslått nominell vekst i kommunesektorens frie inntekter i henhold til Nasjonalbudsjettet 2021. Midlertidige midler på samlet 1,5 mrd. kroner som følge av koronapandemien er holdt utenfor. Driftsutgiftene inkluderer avskrivninger.

Kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene av merutgiftene er anslått til 349 mrd. kroner i 2021. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene er anslått til 67 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene er anslått til 416 mrd. kroner i 2021. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2021 framkommer som brutto driftsutgifter i 2019, på henholdsvis 335 mrd. kroner for kommunene og 63 mrd. kroner for fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2019 til 2021 på 4,1 pst. for kommunene og 6,2 pst. for fylkeskommunene. Metoden innebærer at det tas hensyn til midler som er overført til kommunerammen som følge av oppgaveoverføringer e.l. i 2020 og 2021.

På tilsvarende måte er kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsutgifter til de tjenester som inngår i kostnadsnøkklene anslått til henholdsvis 294 mrd. kroner og 55 mrd. kroner i 2021. De samlede netto utgiftene som ligger til grunn for beregningene er anslått til 349 mrd. kroner i 2021. Anslaget på netto driftsutgifter i 2021 framkommer som netto driftsutgifter i 2019, på henholdsvis 283 mrd. kroner for kommunene og 52 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2019 til 2021.

*Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter, inkl. avskrivninger til nasjonale velferdstjenester<sup>1</sup>. Anslag 2021*

	Brutto driftsutgifter		Netto driftsutgifter	
	Mrd. kr	Andel	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel	348,9	0,839	294,3	0,842
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel	67,1	0,161	55,1	0,158
<b>Sum</b>	<b>416,0</b>	<b>1,000</b>	<b>349,4</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.

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

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunesektoren for 2021, som vist i statsbudsjettet for 2021 (Prop. 1 S (2020-2021)) 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 forenklede 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 vekten mellom de

ulike tjenestene litt forskjellig for utgiftsbehov uavhengig av finansiering og utgifter dekket gjennom de frie inntektene.

Når for eksempel aldersgruppa 6-15 år har en vekt på 0,316 i den kommunale kostnadsnøkkelen, er tolkningen at 31,6 pst. av kommunenes brutto driftsutgifter til tjenestene som er omfattet av beregningene, kan knyttes til denne aldersgruppen.

Tabell 3 Forenklete kostnadsnøkler.

Aldersgruppe	Vektet etter brutto driftsutgifter (uavhengig av finansiering)			Vektet etter netto driftsutgifter (de frie inntektene)		
	Kommune	Fylkeskomm.	Sammenvektet kostnadsnøkkel	Kommune	Fylkeskomm.	Sammenvektet kostnadsnøkkel
0-1 år	0,027	0,004	0,023	0,028	0,004	0,024
2-5 år	0,160	0,009	0,136	0,168	0,008	0,142
6-15 år	0,316	0,025	0,268	0,322	0,022	0,274
16-18 år	0,013	0,655	0,118	0,013	0,690	0,121
19-20 år	0,010	0,017	0,011	0,009	0,015	0,010
21-22 år	0,010	0,012	0,010	0,010	0,011	0,010
23-29 år	0,026	0,044	0,029	0,025	0,040	0,028
30-34 år	0,025	0,033	0,026	0,024	0,030	0,025
35-49 år	0,070	0,094	0,074	0,069	0,085	0,071
50-66 år	0,068	0,100	0,073	0,067	0,090	0,070
67-79 år	0,109	0,005	0,092	0,105	0,005	0,089
80-89 år	0,113	0,002	0,094	0,109	0,001	0,092
90 år og over	0,054	0,000	0,045	0,052	0,000	0,044
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

## 5. Beregnede mer- og mindreutgifter i 2022 knyttet til den demografiske utviklingen

I avsnitt 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2021 til 2022 i tre alternativer. I dette avsnittet legger utvalget fram beregninger av utgiftsendringer knyttet til de tre alternativene.

Samlede utgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene for 2022 beregnes med utgangspunkt i den sammenvektete kostnadsnøkkelen i tabell 3. Derneft beregnes utgift per innbygger i den enkelte aldersgruppe ut fra innbyggertall per 1. januar 2021. Mer- eller mindreutgift knyttet til de enkelte aldersgruppene i 2022 framkommer som produktet av beregnet utgift per innbygger og anslått endring i befolkningen fra 1. januar 2021 til 1. januar 2022 i de tre alternativene.

Tabell 4 viser 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 2021. Tabell 5 viser tilsvarende beregninger for netto driftsutgifter, utgifter som belaster de frie inntektene.

Utvalget anslår at merutgiftene til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester i kommunesektoren som følge av befolkningsendringer vil utgjøre om lag 1,2 mrd. kroner i

2022. Dette tilsvarer en vekst i driftsutgiftene på de samme tjenestene på om lag 0,3 pst. Anslaget bygger på de beregningsmessige forutsetningene omtalt i avsnitt 4.

Tabell 4 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2021 til 2022 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert. Fordelt på aldersgrupper. SSBs middelalternativ (alt. MMM).

	Kostnads- nøkkel	Folketall. 1. jan. 2021	Samlede utg. (mrd. 2021-kr)	Utgift per innb. (2021-kr)	Anslått endring i folketall 2021- 2022	Mer- /mindreutgift (mill. 2021-kr)
0-1 år	0,023	108 359	9,7	89 097	-1 792	-160
2-5 år	0,136	235 405	56,5	240 175	-4 907	-1 179
6-15 år	0,269	641 083	111,8	174 350	-1 272	-222
16-18 år	0,117	189 190	48,5	256 404	1 738	446
19-20 år	0,011	130 317	4,5	34 241	-3 597	-123
21-22 år	0,010	133 296	4,2	31 600	1 114	35
23-29 år	0,029	505 447	12,1	23 875	-5 320	-127
30-34 år	0,026	380 835	10,9	28 546	3 875	111
35-49 år	0,074	1 077 880	30,8	28 546	-2 138	-61
50-66 år	0,073	1 139 900	30,5	26 726	13 949	373
67-79 år	0,092	613 250	38,5	62 707	17 918	1 124
80-89 år	0,095	190 309	39,4	206 875	3 929	813
90 år og over	0,045	46 098	18,9	409 108	533	218
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>5 391 369</b>	<b>416,0</b>	<b>77 162</b>	<b>24 030</b>	<b>1 248</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

For kommunene er det anslått en merutgift på 0,8 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 vel 0,4 mrd. kroner, noe som må ses i sammenheng med flere unge i aldersgruppen 16-18 år.

Merutgifter knyttet til den demografiske utviklingen som belaster kommunesektorens frie inntekter anslås til 0,9 mrd. kroner, se tabell 5.

Tabell 5 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2021 til 2022 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter. Fordelt på aldersgrupper. SSBs middelalternativ (alt. MMM).

	Kostnads- nøkkel	Folketall. 1. jan. 2021	Utg. frie innt. (mrd. 2021-kr)	Utgift per innb. (2021-kr)	Anslått endring i folketall 2021- 2022	Mer- /mindreutgift (mill. 2021-kr)
0-1 år	0,024	108 359	8,4	77 265	-1 792	-138
2-5 år	0,143	235 405	49,9	211 978	-4 907	-1 040
6-15 år	0,274	641 083	95,9	149 514	-1 272	-190
16-18 år	0,119	189 190	41,7	220 323	1 738	383
19-20 år	0,010	130 317	3,6	27 346	-3 597	-98
21-22 år	0,010	133 296	3,4	25 444	1 114	28
23-29 år	0,028	505 447	9,7	19 112	-5 320	-102
30-34 år	0,025	380 835	8,8	23 090	3 875	89
35-49 år	0,071	1 077 880	24,9	23 090	-2 138	-49
50-66 år	0,070	1 139 900	24,6	21 540	13 949	300
67-79 år	0,089	613 250	31,2	50 889	17 918	912
80-89 år	0,092	190 309	32,1	168 765	3 929	663
90 år og over	0,044	46 098	15,4	334 197	533	178
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>5 391 369</b>	<b>349,4</b>	<b>64 805</b>	<b>24 030</b>	<b>936</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Tabell 6 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2021 til 2022 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. (2021-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2021-2022	Mer-/mindreutgift (mill. 2021-kr)	Anslått endring i folketall 2021-2022	Mer-/mindreutgift (mill. 2021-kr)
0-1 år	89 097	-2 123	-189	-1 374	-122
2-5 år	240 175	-5 377	-1 291	-4 348	-1 044
6-15 år	174 350	-2 065	-360	-340	-59
16-18 år	256 404	1 453	373	2 056	527
19-20 år	34 241	-3 840	-131	-3 274	-112
21-22 år	31 600	759	24	1 573	50
23-29 år	23 875	-7 326	-175	-2 732	-65
30-34 år	28 546	2 833	81	5 240	150
35-49 år	28 546	-3 604	-103	-182	-5
50-66 år	26 726	13 518	361	14 501	388
67-79 år	62 707	17 888	1 122	17 952	1 126
80-89 år	206 875	3 929	813	3 929	813
90 år og over	409 108	533	218	533	218
<b>Sum</b>	<b>77 162</b>	<b>16 578</b>	<b>741</b>	<b>33 534</b>	<b>1 862</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi



Størrelsen på nettoinnvandring er et av de største usikkerhetsmomentene i befolkningsframskrivingene, og lavere netto innvandring enn lagt til grunn har sammen med lavere fødselstall bidratt til at demografiutgiftene har blitt overvurdert de seinere årene.

Dersom det legges til grunn SSBs alternativ med lav nettoinnvandring, og ellers de samme forutsetningene som omtalt i avsnitt 4, kan merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen anslås til 0,7 mrd. kroner. Det er om lag 0,5 mrd. kroner lavere enn middelalternativet når vi ser på merutgiftene uavhengig av finansiering, se tabell 6. Dersom det forutsettes høy nettoinnvandring kan merutgiftene anslås til om lag 1,9 mrd. kroner, det vil si 0,6 mrd. kroner mer enn ved middelalternativet.

*Tabell 7 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2021 til 2022 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring.*

	Utgift per innb. (2021-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2021-2022	Mer-/mindreutgift (mill. 2021-kr)	Anslått endring i folketall 2021-2022	Mer-/mindreutgift (mill. 2021-kr)
0-1 år	77 265	-2 123	-164	-1 374	-106
2-5 år	211 978	-5 377	-1 140	-4 348	-922
6-15 år	149 514	-2 065	-309	-340	-51
16-18 år	220 323	1 453	320	2 056	453
19-20 år	27 346	-3 840	-105	-3 274	-90
21-22 år	25 444	759	19	1 573	40
23-29 år	19 112	-7 326	-140	-2 732	-52
30-34 år	23 090	2 833	65	5 240	121
35-49 år	23 090	-3 604	-83	-182	-4
50-66 år	21 540	13 518	291	14 501	312
67-79 år	50 889	17 888	910	17 952	914
80-89 år	168 765	3 929	663	3 929	663
90 år og over	334 197	533	178	533	178
<b>Sum</b>	<b>64 805</b>	<b>16 578</b>	<b>507</b>	<b>33 534</b>	<b>1 456</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Tilsvarende beregninger for de frie inntektene er vist i tabell 7. Alternativet med lav innvandring gir om lag 0,4 mrd. kroner lavere merutgifter enn middelalternativet, mens alternativet med høy innvandring gir merutgifter om lag 0,5 mrd. kroner mer enn middelalternativet.

## 6. Mer- og mindreutgifter i 2021 – oppdaterte beregninger

I TBUs anslag fra mars 2020 ble de samlede merutgiftene i 2021 knyttet til den demografiske utviklingen – uavhengig av finansiering – anslått til om lag 2,0 mrd. kroner, gitt metoden beskrevet i avsnitt 4, basert på SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2018, justert for befolkningsutvikling fram til 1. januar 2020. Med utgangspunkt i de nye befolkningsframskrivninger fra juni 2020 ble anslaget for merutgiftene nedjustert til 1,4 mrd. i juni 2020.

SSBs befolkningsstatistikk per 1. januar 2021 viste at den faktiske befolkningsveksten fra 1. januar 2020 til 1. januar 2021 ble om lag 24 000, dvs. henholdsvis 9 900 og 800 lavere enn lagt til grunn i TBUs anslag fra mars 2020 og oppdatert anslag fra juni 2020.

Sett i forhold til fjorårets notat til 1. konsultasjonsmøte, ble befolkningsutviklingen svakere enn anslått for alle aldersgrupper under 80 år, og litt høyere blant de aller eldste. Sammenliknet med beregninger fra juni 2020, ble befolkningsutviklingen svakere for aldersgrupper 0-15 år og 19-22 år. Befolkningsutviklingen ble derimot sterkere for aldersgrupper 23-66 år og 80 år og over.

I sum beregnes merutgiftene knyttet til demografi i 2021 til om lag 0,8 mrd. og 0,2 mrd. mindre enn beregningen fra henholdsvis mars 2020 og juni 2020, se tabell 8.

*Tabell 8 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2020 til 2021 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert.*

Aldersgruppe	Framskrivning i TBU mars 2020		Framskrivning i TBU juni 2020		Endelige tall per 1.1.2021, publisert 23.2.2021	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2020-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2020-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2020-kr)
0-1 år	235	20	-704	-61	-2 480	-213
2-5 år	-4 059	-939	-4 334	-1 003	-4 915	-1 137
6-15 år	-235	-40	-1 109	-190	-1 293	-222
16-18 år	1 131	281	505	126	560	139
19-20 år	-2 370	-79	-2 800	-93	-3 080	-103
21-22 år	257	8	-314	-10	-685	-21
23-29 år	-2 648	-62	-6 176	-143	-5 511	-128
30-34 år	7 299	205	6 027	169	6 611	186
35-49 år	-1 523	-43	-2 615	-73	-2 106	-59
50-66 år	13 577	356	14 013	367	14 451	379
67-79 år	16 610	1 033	16 655	1 036	16 540	1 028
80-89 år	4 664	957	4 679	960	4 829	991
90 år og over	718	290	754	304	868	350
<b>Sum</b>	<b>33 656</b>	<b>1 987</b>	<b>24 581</b>	<b>1 389</b>	<b>23 789</b>	<b>1 190</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Merutgiftene som må finansieres av kommunesektorens frie inntekter beregnes nå til 0,9 mrd. kroner i 2021, henholdsvis omtrent 700 mill. og 200 mill. lavere enn det som ble foretatt i mars 2020 og juni 2020, se tabell 9.

Usikkerheten knyttet til anslagene kan være betydelige. Det synliggjøres i figur 10.1 i utvalgets rapport fra november 2020, hvordan etterberegningene ble sammenliknet med utvalgets anslag. Figuren viser at utvalget undervurderte demografikostandene for 2006–2010 og overvurderte dem i 2012–2019. I 2020 var det godt samsvar mellom anslåtte merkostnader til demografi og etterberegningene.

Tabell 9 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2020 til 2021 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter.

Aldersgr uppe	Framskrivning i TBU mars 2020		Framskrivning i TBU juni 2020		Endelige tall per 1.1.2021, publisert 23.2.2021	
	Absolutt endring i bef.	Mer- /mindreutgift (2020-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer- /mindreutgift (2020-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer- /mindreutgift (2020-kr)
0-1 år	235	17	-704	-52	-2 480	-185
2-5 år	-4 059	-826	-4 334	-882	-4 915	-1 000
6-15 år	-235	-34	-1 109	-162	-1 293	-189
16-18 år	1 131	243	505	109	560	120
19-20 år	-2 370	-63	-2 800	-75	-3 080	-82
21-22 år	257	6	-314	-8	-685	-17
23-29 år	-2 648	-50	-6 176	-116	-5 511	-103
30-34 år	7 299	167	6 027	138	6 611	151
35-49 år	-1 523	-35	-2 615	-60	-2 106	-48
50-66 år	13 577	289	14 013	298	14 451	307
67-79 år	16 610	835	16 655	837	16 540	831
80-89 år	4 664	776	4 679	779	4 829	804
90 år og over	718	235	754	247	868	284
<b>Sum</b>	<b>33 656</b>	<b>1 561</b>	<b>24 581</b>	<b>1 052</b>	<b>23 789</b>	<b>873</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi