

Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 3. mars 2023 mellom staten og kommunesektoren om Statsbudsjettet 2024.

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2024-budsjettet legger Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter isolert sett påvirkes av den demografiske utviklingen. Anslaget er et forsøk på å si hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningens størrelse og sammensetning endres. Hovedtema i dette notatet er beregninger av kommunale merutgifter i 2024 knyttet til den demografiske utviklingen. Utvalget har i tillegg oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2023 etter at SSB 21. februar 2023 publiserte innbyggertall ved inngangen til 2023.

Utvalget anslår kommunesektorens merutgifter til demografi i 2024 til 4,6 mrd. 2023-kroner, hvorav 3,8 mrd. kroner må dekkes av de frie inntektene. Utvalget understreker at usikkerheten knyttet til anslagene er større enn normalt.

Utvalget legger normalt til grunn middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger i beregningene over merutgifter framover knyttet til demografi. Det er denne gangen grunn til å tro at innvandringen gjennom 2023 - som følge av krigen i Ukraina - blir vesentlig større enn lagt til grunn i SSBs beregninger som ble publisert sommeren 2022. På bakgrunn av UDIs scenarioer per 7. februar, som antyder et bosettingsbehov på 30 140 flyktninger fra Ukraina, mens SSB la til grunn 10 000 personer, legger utvalget i sitt hovedalternativ til grunn en netto innvandring på 20 140 høyere enn lagt til grunn i middelalternativet til SSB. Beregninger basert på middelalternativet alene, betrakter utvalget denne gangen som et lavalternativ som ville gi om lag 2,8 mrd. kroner i merutgifter samlet, hvorav 2,2 mrd. kroner belaster de frie inntektene.

Kommunene kan i løpet av våren få en anmodning om å bosette flere flyktninger. Utvalget har også gjort beregninger av merutgiftene som vil følge av en merinnvandring på 30 000 utover det som er lagt til grunn i lavalternativet og 9 860 utover utvalgets hovedalternativ. Et slikt alternativ gir samlede merutgifter til demografi på 5,5 mrd. kroner i 2024, hvorav 4,6 mrd. kroner belaster de frie inntektene.

Merkostnader til demografi i 2023 ble anslått på bakgrunn av antatt befolkningsvekst fra 1.1.2022 til 1.1.2023 basert på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra juli 2022. Befolkningsstatistikken viser at folkeveksten gjennom 2022 var 63 700 personer. Oppdaterte beregninger av kostnadsveksten basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2022 viser at de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2022 ble om lag 4,3 mrd. 2022-kroner, dvs. om lag 1,1 mrd. 2022-kroner høyere enn TBUs anslag fra august 2022. Merutgiftene som må dekkes av de frie inntektene ble om lag 3,5 mrd. kroner, dvs. om lag 0,9 mrd. 2022-kroner mer enn det som utvalget anslo i august 2022. Dette skyldes i hovedsak høyere befolkningsvekst eller lavere nedgang enn anslått i aldersgruppene som går fra 2 år til 18 år og må ses i sammenheng med at netto innvandring fra Ukraina ble mye høyere enn lagt til grunn i middelalternativet til SSB.

1 Hovedtrekk – metode

I avsnittene som følger går utvalget gjennom metodikken og tallgrunnlaget som utvalgets anslag på merutgifter til demografi baserer seg på i detalj. I dette avsnittet skisserer vi hovedprinsippene for beregningene.

Beregningene av merutgifter til demografi er et anslag på hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningens størrelse og sammensetning endres. For disse beregningene legges det til grunn et anslått gjennomsnittlig utgiftsbehov i aldersgruppene multiplisert med endringer i befolkningen i aldersgruppen.

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. Fra og med dette notatet til 1. konsultasjonsmøte i 2023, har utvalget også innarbeidet ny metodikk for å ta hensyn til ulike utgiftsbehov innad i de eldste aldersgruppene.

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 juli 2022 og er basert på registrert folketall 1. januar 2022. Anslag på merutgifter i 2024 bygger på framskrivingen av befolkningen fra 1. januar 2023 til 1. januar 2024. Forventet befolkningsvekst gjennom 2023 ville normalt vært basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivingene fra juli 2022 (alternativ MMM) og justert for avvik mellom befolkningsframskrivingen for 1. januar 2023 og faktisk befolkning 1. januar 2023 for det enkelte årskull.

Det er denne gangen uvanlig stor usikkerhet knyttet til netto innvandring gjennom 2023 som følge av krigen i Ukraina. Utvalget vurderer at anslag basert på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger denne gangen er et lavalternativ som tilsier rask normalisering av situasjonen i Ukraina. Utvalgets hovedalternativ er basert på tall fra UDI per 7. februar som antyder at det kan bli om lag 20 140 flere bosatte flyktninger enn lagt til grunn i disse, dvs. 30 140 bosatte flyktninger. Utvalget har også regnet på et høyalternativ med ytterligere 9 860 bosatte flyktninger utover dette, dvs. i alt 40 000 bosatte flere bosatte flyktninger fra Ukraina ved utgangen av 2023 enn ved inngangen til året.

I likhet med tidligere år er det i beregningene forutsatt konstante gjennomsnittskostnader, det vil si uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen i makro. Videre legges det til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. Det innebærer at det ikke tas hensyn til forhold som eventuelle 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.

Det er i beregningene ingen oppdeling i kjønn eller innvandrer-/landbakgrunn. Nytt denne gangen er at utvalget har tatt hensyn til at utgiftene til omsorgstjenester innenfor de eldste aldersgruppene trolig er stigende med alder, også innen aldersgruppene. Om utvalget ikke hadde lagt om, ville de beregnede merutgiftene til demografi blitt rundt 0,1 mrd. kroner høyere.

Usikkerheten i demografianslagene 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.

Normalt ville en for beregning av demografiutgiftene i 2024 tatt utgangspunkt i regnskapstallene fra 2021 når man skal anslå gjennomsnittlig utgift per innbygger i aldersgruppene innenfor de ulike sektorene for deretter å aggregere dette til å gjelde for kommunesektoren samlet og framskrive utgiftene med veksten i frie inntekter fram til 2023. Under koronapandemien har det blitt gitt ekstraordinære overføringer til kommunesektoren, og aktiviteten mellom de ulike sektorene er endret. Dette gjør at regnskapstallene for 2020 og 2021 i mindre grad gir et bilde av en normalsituasjon for kommunesektoren. I beregningene av demografiutgifter for 2024 legger derfor utvalget fortsatt til grunn regnskapstallene fra 2019.

For å beregne merutgifter til kommunesektoren som følger av endringer i befolkningens størrelse og sammensetning går utvalget stegvis gjennom beregningene under:

- Endring i befolkningen
- Metoden for beregning av mer- og mindreutgifter
- Beregnede mer- og mindreutgifter i 2024 knyttet til den demografiske utviklingen
- Mer- og mindreutgifter i 2023 – oppdaterte beregninger

2 Demografisk utvikling

Kommunesektoren har ansvaret for blant annet 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 august 2022 publiserte SSB nasjonale befolkningsframskrivinger for perioden 2022–2100, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2022. Framskrevet endring i befolkningen gjennom 2022 er differansen mellom framskrevet befolkning per 1. januar 2023 og faktisk befolkning per 1. januar 2022, og det er endringen i dette tidsrommet som er definert som de demografirelaterte merkostnadene i 2023. Befolkningsutviklingen gjennom året 2023 tas dermed ikke med i beregningen for 2023-kostnadene, noe som på kort sikt ikke er i tråd med realitetene, men er en feil som på lenger sikt er av liten betydning.

For merkostnadene i 2024 er det befolkningsendring fra 1. januar 2023 til 1. januar 2024, dvs. gjennom 2023 det tas utgangspunkt i. Siden befolkningsstatistikken per 1. januar 2023 ikke var tilgjengelig ved utarbeidelsen av SSBs siste befolkningsframskriving, justerer utvalget SSBs framskriving slik at beregningen normalt sett blir mer 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 2024 sammenliknes med fasiten for inngangen til 2023. Dermed tar en hensyn til at prognoseavviket for antall i en alder i 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 2023 og 1. januar 2024 ved bruk av middelalternativet i befolkningsframskrivingene for begge år.

I utvalgets hovedalternativ har utvalget i tillegg sett hen til tall fra UDI over forventet antall bosatte flyktninger fra Ukraina gjennom 2023.

Alternativer for befolkningsutviklingen

Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger er foretatt i en rekke alternativer med ulike forutsetninger om blant annet fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. Utvalget legger normalt til grunn SSBs middelalternativ for fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. I tillegg har utvalget vanligvis foretatt alternative utgiftsberegninger med hhv. lav og høy nettoinnvandring for å skissere usikkerheten i beregningene. Etter utvalgets vurdering tilsier krigssituasjonen i Ukraina at netto innvandring kan bli vesentlig høyere enn lagt til grunn i middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra juli 2022. Utvalget viser derfor denne gangen alternativer som spesielt forsøker å hensynte vurderinger fra UDI om antall bosatte fra Ukraina i 2023. Beregninger basert på middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra juli 2022 betraktes av utvalget som et lavalternativ som krever rask normalisering av situasjonen i Ukraina.

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1. januar 2023 til 1. januar 2024 under ulike forutsetninger om befolkningsutviklingen.

	Utvalgets lavalternativ: Basert på alternativ MMM i SSBs framskrivninger fra juli 2022		Utvalgets hovedalternativ: 20 140 bosatte utover alternativ MMM i SSBs framskrivninger fra juli 2022		Utvalgets høyalternativ: 30 000 bosatte utover alternativ MMM i SSBs framskrivninger fra juli 2022	
<i>Aldersgruppe</i>	<i>Absolutt endring</i>	<i>Pst. endring</i>	<i>Absolutt endring</i>	<i>Pst. endring</i>	<i>Absolutt endring</i>	<i>Pst. endring</i>
0-1 år	-4 872	-4,5	-4 278	-3,9	-3 987	-3,6
2-5 år	-211	-0,1	977	0,4	1 559	0,7
6-15 år	-4 054	-0,6	-192	0,0	1 699	0,3
16-18 år	2 148	1,1	3 041	1,6	3 479	1,8
19-20 år	2 286	1,8	2 851	2,2	3 128	2,4
21-22 år	-3 378	-2,5	-2 843	-2,1	-2 581	-1,9
23-29 år	1 103	0,2	2 976	0,6	3 892	0,8
30-49 år	7 435	0,5	14 373	1,0	17 770	1,2
50-66 år	9 564	0,8	12 133	1,0	13 391	1,1
67-79 år	13 114	2,0	14 236	2,2	14 785	2,3
80-89 år	10 592	5,3	10 592	5,3	10 592	5,3
90 år og over	-313	-0,7	-313	-0,7	-313	-0,7
Sum	33 414	0,6	53 554	1,0	63 414	1,2

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

I Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra juli 2022 var det lagt til grunn netto 10 000 bosatte flyktninger fra Ukraina, når det også er tatt hensyn til noe tilbakeflytting. UDI publiserte 7. februar 2023 en rapport med scenarier for antall flyktninger fra Ukraina, og i

rapporten oppgis en bosettingskapasitet på 30 140 for flyktninger fra Ukraina i 2023, og flere scenarier der dette antallet blir bosatt.¹ I utvalgets hovedalternativ kombinerer utvalget middelalternativet til SSB med beregninger basert på opplysninger fra UDI. Utvalget har her først lagt til grunn befolkningsendringene som følger av middelalternativet kalibret for kjent informasjon per 1. januar 2023. Deretter har utvalget lagt til differansen mellom UDIs anslag på bosettingskapasitet på 30 140 bosatte fra Ukraina i 2023 og netto innvandring på 10 000 fra Ukraina i befolkningsframskrivingene, aldersfordelt som i søknadene gjennom 2022 fra flyktninger til UDI, se vedlegg. Dette er utvalgets hovedalternativ.

I november 2022 ba Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) kommunene om å bosette 35 000 flyktninger i 2023 (inkl. om lag 5 000 fra andre land enn Ukraina). Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting av flyktninger uttaler til Kommunal Rapport² at tallet vil kunne bli 45 000 (innebærer om lag 40 000 fra Ukraina) samtidig som arbeids- og inkluderingsministeren uttaler at kommunene trolig vil få en ny anmodning i løpet av våren. Som et tredje alternativ har derfor utvalget gjort beregninger for merinnvandring på 30 000 utover de 10 000 som ligger til grunn som netto innvandring fra Ukraina i middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger. Dette er utvalgets høyalternativ.

Tabell 1 viser utvalgets anslåtte befolkningsendringer fra 1. januar 2023 til 1. januar 2024 i disse tre alternativene.

Det er betydelig variasjon i anslått endring innen de ulike aldersgruppene. Færre 0–1-åringer trekker isolert sett i retning av lavere utgifter til barnehage, og flere 80–89-åringer bidrar isolert sett til økte utgifter til helse- og omsorgstjenestene. Anslått vekst i total folkemengde i de tre alternativene går fra 0,6 til 1,2 prosent.

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 kostnadsnøklenes vekt settes 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.

¹ [Scenarier for antall flyktninger fra Ukraina i 2023 \(per 7. februar\) \(udi.no\)](#).

² [Regjeringen forventer 45.000 flyktninger i år • Kommunal Rapport \(kommunal-rapport.no\)](#)

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, innvandrerandel, 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 prosent av kommunesektorens samlede driftsutgifter (utenom 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 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 prosent av gjennomsnittskostnaden³. 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.

Bruker fortsatt regnskapstall for 2019

Normalt ville en for beregning av demografiutgiftene for 2024 tatt utgangspunkt i regnskapstallene fra 2021 når man skal anslå gjennomsnittlig utgift per innbygger i aldersgruppene innenfor de ulike sektorene for deretter å aggregere dette til å gjelde for kommunesektoren samlet. Under koronapandemien har det blitt gitt ekstraordinære

³ TF-rapport nr. 373 fra Telemarksforskning, *Marginalkostnader i kommunal tjenesteproduksjon*, se www.telemarksforskning.no/publikasjoner/

overføringer til kommunesektoren, og aktiviteten mellom de ulike sektorene er endret. Dette gjør at regnskapstallene for 2020 og 2021 i mindre grad gir et bilde av en normalsituasjon for kommunesektoren. I beregningene av demografiutgifter for 2024 legger derfor utvalget til grunn regnskapstallene fra 2019, ikke fra 2021 slik utvalget ville gjort i et normalår.

Framskriver inntektene til 2023-nivå

Beregning av mer-/mindreutgifter for 2024 tar utgangspunkt i anslåtte brutto og netto driftsutgifter for kommunesektoren i 2023, se tabell 2. Anslaget er basert på regnskapstall for 2019 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2023 med anslått nominell vekst i kommunesektorens frie inntekter – i tråd med etablert praksis – hentet fra Nasjonalbudsjettet 2023.

Utvalget anslår kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene av merutgiftene, til 394,1 mrd. kroner i 2023. Utvalget anslår fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene til 74,8 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene, anslås til 468,9 mrd. kroner i 2023. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2023 framkommer som brutto driftsutgifter i 2019, på henholdsvis 335,2 mrd. kroner for kommunene og 63,2 mrd. kroner for fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2019 til 2023 på 17,6 prosent for kommunene og 18,3 prosent for fylkeskommunene. Metoden innebærer at midler som er overført til kommunerammen som følge av oppgaveoverføringer og engangsbevilgninger begrunnet med korona e.l. i perioden 2019–2023 ikke er inkludert.

Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter, inkl. avskrivninger til nasjonale velferdstjenester¹. Framskrevet med nominell vekst fra 2019 til 2023

	Brutto driftsutgifter		Netto driftsutgifter	
	Mrd. kr	Andel	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunenes merutgifter til demografi	394,1	0,840	332,5	0,844
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunenes merutgifter til demografi	74,8	0,160	61,3	0,156
Sum	468,9	1,000	393,9	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.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

På tilsvarende måte er kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsutgifter til de tjenester som inngår i kostnadsnøkklene anslått til henholdsvis 332,5 mrd. kroner og 61,3 mrd. kroner i 2023, samlet 393,9 mrd. kroner i 2023. Anslaget på netto driftsutgifter i 2023 framkommer som netto driftsutgifter i 2019, på henholdsvis 282,8 mrd. kroner for kommunene og 51,9 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2019 til 2023.

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunesektoren for 2023, som vist i Grønt hefte for 2023 (Bereknings teknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2022-2023) for Kommunal- og distriktsdepartementet). Kostnadsnøkkel for kommunene omfatter blant annet barnehage, barnevern, grunnskole, pleie og omsorg og sosialtjenester. Kostnadsnøkkel 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 kostnadsnøkler for kommuner og fylkeskommuner er vist i tabell 3. I tillegg er disse kostnadsnøkler 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 brukerbetalinger 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.

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

Tabell 3 Forenklede 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	0,008	0,136	0,168	0,007	0,143
6-15 år	0,316	0,024	0,269	0,322	0,021	0,275
16-18 år	0,013	0,655	0,116	0,013	0,690	0,118
19-20 år	0,009	0,016	0,010	0,009	0,014	0,010
21-22 år	0,010	0,015	0,011	0,009	0,013	0,010
23-29 år	0,026	0,044	0,029	0,025	0,039	0,027
30-49 år	0,095	0,127	0,100	0,093	0,115	0,096
50-66 år	0,069	0,100	0,074	0,067	0,091	0,071
67-79 år	0,109	0,005	0,093	0,105	0,004	0,090
80-89 år	0,112	0,002	0,095	0,109	0,001	0,092
90 år og over	0,054	0,000	0,045	0,052	0,000	0,044
Sum	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

5 Beregnede mer- og mindreutgifter i 2024 knyttet til den demografiske utviklingen

I dette avsnittet legger utvalget fram beregninger av utgiftsendringer knyttet til de tre alternativene for anslått befolkningsvekst fra 2023 til 2024 fra avsnitt 2.

Samlede utgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene for 2024 beregnes med utgangspunkt i den sammenvektede kostnadsnøkkel i tabell 3. Derneft beregnes utgift per innbygger i den enkelte aldersgruppe ut fra innbyggertall per 1. januar 2023. Mer- eller mindreutgift knyttet til de enkelte aldersgruppene i 2024 framkommer som produktet av beregnet utgift per innbygger og anslått endring i befolkningen fra 1. januar 2023 til 1. januar 2024 i de tre alternativene for aldersgrupper til og med 66 år.

Nytt i framskrivingene for 2024

Innenfor alle tjenester har TBU tidligere lagt til grunn at gjennomsnittlig utgift per innbygger er den samme, dvs. at eksempelvis utgiftene per innbygger er den samme for en 80-åring som

for en 89-åring. Fra og med framskrivingene av merutgifter til demografi i 2024 tar utvalget hensyn til at utgiftene til pleie- og omsorg vil kunne øke med alderen også innenfor aldersgruppen for aldersgruppene 67–79 år, 80–89 år og 90 år og over. Innenfor disse aldersgruppene er det lagt til grunn at utgiftene til pleie og omsorg per innbygger i årskullet, øker lineært. Det er gjort nærmere rede for metodikken og forutsetningene i eget vedlegg.

Utgift per innbygger i 2023

Tabell 4 viser beregning av utgift per innbygger i 2023 for henholdsvis utgifter uavhengig av finansiering og utgifter finansiert gjennom de frie inntektene.

Tabell 4 Beregning av utgift per innbygger i aldersgruppene i 2023. Uavhengig av finansiering og utgifter som belaster de frie inntektene

	Folketall 1. januar 2023	Uavhengig av finansiering			Finansiert av frie inntekter		
		Kostnads- nøkkel	Samlede utg. (mrd. 2023-kr)	Utgift per innb. (2023- kr)	Kostnads-nøkkel	Utgifter som belaster de frie inntektene (mrd. 2023-kr)	Utgift per innb. (2023-kr)
0-1 år	109 406	0,023	10,9	99 630	0,024	9,5	86 424
2-5 år	227 264	0,136	63,7	280 420	0,143	56,3	247 563
6-15 år	645 043	0,269	126,2	195 653	0,275	108,2	167 807
16-18 år	195 385	0,116	54,2	277 629	0,118	46,6	238 519
19-20 år	127 794	0,010	4,9	38 049	0,010	3,9	30 404
21-22 år	133 111	0,011	4,9	37 082	0,010	4,0	29 707
23-29 år	505 588	0,029	13,4	26 446	0,027	10,7	21 176
30-49 år	1 481 147	0,100	46,8	31 613	0,096	37,9	25 577
50-66 år	1 172 403	0,074	34,7	29 575	0,071	28,0	23 841
67-79 år ¹	645 483	0,093	43,5	67 337	0,090	35,3	54 650
80-89 år ¹	200 377	0,095	44,5	222 009	0,092	36,3	181 115
90 år og over ¹	45 983	0,045	21,2	461 851	0,044	17,3	377 288
Sum	5 488 984	1,000	468,9	85 432	1,000	393,9	71 755

¹Utgift per innb. i aldersgruppe, kan ikke multipliseres med endring i folketall for å få mer-/mindreutgift for denne aldersgruppen. Se vedlegg 1 for nærmere forklaring.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Merutgifter i 2024

Tabell 5 viser mer- og mindreutgifter for brutto driftsutgifter, det vil si de samlede utgiftene, knyttet til de enkelte aldersgruppene for TBUs tre alternativer for befolkningsendring fra 1. januar 2023 til 1. januar 2024. Tabell 5 viser tilsvarende beregninger for netto driftsutgifter, utgifter som belaster de frie inntektene.

Utvalgets hovedalternativ innebærer 20 140 flere bosatte flyktninger fra Ukraina gjennom 2023 enn i middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra juli 2023, se avsnitt 2. Utvalgets beregninger basert på hovedalternativet gir at merutgiftene til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester i kommunesektoren som følge av befolkningsendringer vil utgjøre om lag 4,6 mrd. kroner i 2024, se tabell 5. Anslaget bygger på de beregningsmessige forutsetningene omtalt i avsnitt 4. Merutgifter knyttet til den demografiske utviklingen som belaster kommunesektorens frie inntekter, anslås i dette alternativet til 3,8 mrd. kroner, se tabell 6.

Av merkostnadene som må dekkes av de frie inntektene fordeler om lag 3,0 mrd. kroner seg på kommunene mens om lag 0,8 mrd. kroner faller på fylkeskommunene. Veksten i utgiftene vil særlig komme i aldersgruppene 16-18 år og i aldersgruppene 67-79 år og 80-89 år.

De økte merutgiftene til flyktninger vil særlig komme i aldersgrupper mellom 2 og 18 år. Det er mange unge blant flyktningene fra Ukraina og svært få eldre. Tilskudd fra staten skal i tillegg gi en rimelig dekning av merutgiftene, utover det som dekkes av kommunenes ordinære inntekter som for andre innbyggere.

Utvalget har også gjort beregninger av merutgifter basert på et høyalternativ der merinnvandringen blir om lag 10 000 utover bosettingskapasiteten i UDIs scenariorapport av 7. februar 2023, se avsnitt 2. Under disse forutsetningene kan merutgiftene til demografi bli 5,5 mrd. kroner i 2024, hvorav 4,6 mrd. kroner må dekkes gjennom de frie inntektene, se tabell 5 og 6.

Utvalgets lavalternativ kan reflektere et alternativ der situasjonen i Ukraina normaliserer seg. Dette alternativet bygger på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra og juli gir merutgifter til demografi på om lag 2,8 mrd. kroner, hvorav 2,2 mrd. kroner finansieres gjennom de frie inntektene.

Tabell 5 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2023 til 2024 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av finansiering. Fordelt på aldersgrupper. Utvalgets lav-, hoved- og høyalternativ.

	Utgift per innb.	Utvalgets lavalternativ: Basert på alternativ MMM i SSBs framskrivninger fra juli 2022		Utvalgets hovedalternativ: 20 140 bosatte utover alternativ MMM i SSBs framskrivninger fra juli 2022		Utvalgets høyalternativ: 30 000 bosatte utover alternativ MMM i SSBs framskrivninger fra juli 2022	
		Anslått endring i folketall 2023-2024	Mer-/mindreutgift (mill. 2023-kr)	Anslått endring i folketall 2023-2024	Mer-/mindreutgift (mill. 2023-kr)	Anslått endring i folketall 2023-2024	Mer-/mindreutgift (mill. 2023-kr)
0-1 år	99 630	-4 872	-485	-4 278	-426	-3 987	-397
2-5 år	280 420	-211	-59	977	274	1 559	437
6-15 år	195 653	-4 054	-793	-192	-37	1 699	332
16-18 år	277 629	2 148	596	3 041	844	3 479	966
19-20 år	38 049	2 286	87	2 851	108	3 128	119
21-22 år	37 082	-3 378	-125	-2 843	-105	-2 581	-96
23-29 år	26 446	1 103	29	2 976	79	3 892	103
30-49 år	31 613	7 435	235	14 373	454	17 770	562
50-66 år	29 575	9 564	283	12 133	359	13 391	396
67-79 år ¹	67 337	13 114	1 059	14 236	1 134	14 785	1 171
80-89 år ¹	222 009	10 592	2 073	10 592	2 073	10 592	2 073
90 år og over ¹	461 851	-313	-130	-313	-130	-313	-130
Sum	85 432	33 414	2 769	53 554	4 627	63 414	5 536

¹Utgift per innb. I aldersgruppe, kan ikke multipliseres med endring i folketall for å få mer-/mindreutgift for denne aldersgruppen. Se vedlegg 1 for nærmere forklaring.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Tabell 6 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2023 til 2024 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. utgifter som belaster de frie inntektene. Fordelt på aldersgrupper. Utvalgets lav-, hoved- og høyalternativ.

		Utvalgets lavalternativ: Basert på alternativ MMM i SSBs framskrivinger fra juli 2022		Utvalgets hovedalternativ: 20 140 bosatte utover alternativ MMM i SSBs framskrivinger fra juli 2022		Utvalgets høyalternativ: 30 000 bosatte utover alternativ MMM i SSBs framskrivinger fra juli 2022	
	Utgift per innb.	Anslått endring i folketall 2023-2024	Mer-/mindreutgift (mill .2023-kr)	Anslått endring i folketall 2023-2024	Mer-/mindreutgift (mill. 2023-kr)	Anslått endring i folketall 2023-2024	Mer-/mindreutgift (mill . 2023-kr)
0-1 år	86 424	-4 872	-421	-4 278	-370	-3 987	-345
2-5 år	247 563	-211	-52	977	242	1 559	386
6-15 år	167 807	-4 054	-680	-192	-32	1 699	285
16-18 år	238 519	2 148	512	3 041	725	3 479	830
19-20 år	30 404	2 286	70	2 851	87	3 128	95
21-22 år	29 707	-3 378	-100	-2 843	-84	-2 581	-77
23-29 år	21 176	1 103	23	2 976	63	3 892	82
30-49 år	25 577	7 435	190	14 373	368	17 770	454
50-66 år	23 841	9 564	228	12 133	289	13 391	319
67-79 år ¹	54 650	13 114	860	14 236	922	14 785	952
80-89 år ¹	181 115	10 592	1 690	10 592	1 690	10 592	1 690
90 år og over ¹	377 288	-313	-107	-313	-107	-313	-107
Sum	71 755	33 414	2 214	53 554	3 793	63 414	4 567

¹Utgift per innb. I aldersgruppe, kan ikke multipliseres med endring i folketall for å få mer-/mindreutgift for denne aldersgruppen. Se vedlegg 1 for nærmere forklaring.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

6 Mer- og mindreutgifter i 2023 – oppdaterte beregninger

I TBUs anslag fra august 2022 ble de samlede merutgiftene i 2023 knyttet til den demografiske utviklingen – uavhengig av finansiering – anslått til om lag 3,2 mrd. kroner, gitt metoden beskrevet i avsnitt 4, basert på SSBs befolkningsframskrivinger fra juli 2022.

SSBs befolkningsstatistikk per 1. januar 2023 viste at den faktiske befolkningsveksten fra 1. januar 2022 til 1. januar 2023 ble om lag 63 700, dvs. 14 000 høyere enn lagt til grunn i TBUs anslag fra august 2022. Befolkningsutviklingen ble særlig sterkere enn anslått for aldersgruppene fra 2 til inntil 18 år, noe som må ses i sammenheng med at innvandringen fra Ukraina ble større enn lagt til grunn i middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivinger. Befolkningsutviklingen ble svakere for 0–1-åringene og for de eldste.

I sum beregnes merutgiftene knyttet til demografi i 2023 til om lag 4,3 mrd. kroner, dvs. 1,1 mrd. kroner mer enn i beregningen fra august 2022, se tabell 7.

Tabell 7 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2022 til 2023 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert.

Alders-gruppe	Framskriving i TBU mars 2022		Framskrivinger august 2022		Endelige tall per 1.1.2023, publisert 21.2.2023	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2022-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2022-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2022-kr)
0-1 år	2827	262	2152	199	-726	-67
2-5 år	-6 326	-1 632	-5 088	-1 313	-3 297	-851
6-15 år	-3 205	-589	-236	-43	4 665	857
16-18 år	2 473	657	3 482	925	4 316	1 147
19-20 år	329	12	762	27	1 153	42
21-22 år	-2 155	-72	-1 437	-48	-1 237	-41
23-29 år	-2 045	-51	3 619	90	2 400	60
30-49 år	1 737	52	10 482	313	17 792	531
50-66 år	12 689	355	13 893	388	17 768	496
67-79 år	14 554	936	14 244	916	14 813	952
80-89 år	7 823	1 673	7 453	1 594	6 642	1 420
90 år og over	676	288	394	168	-575	-245
Sum	29 377	1 889	49 720	3 217	63 714	4 302

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Merutgiftene som må finansieres av kommunesektorens frie inntekter, beregnes nå til 3,5 mrd. kroner i 2023, omtrent 0,9 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn av utvalget i august 2022, se tabell 8.

Usikkerheten knyttet til anslagene kan være betydelige. Det synliggjøres i figur 10.1 i utvalgets [rapport fra november 2022](#), hvordan etterberegningene ble sammenlignet med utvalgets anslag. Figuren viser at utvalget undervurderte demografikostandene for 2006–2010 og overvurderte dem i 2012–2019. I 2020 og 2021 var det godt samsvar mellom anslåtte merkostnader til demografi og etterberegningene, mens merutgiftene ble undervurdert i 2022. Tabell 8 og 9 viser at utvalget også undervurderte demografikostnadene i 2023.

Tabell 8 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2022 til 2023 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter.

Aldersgruppe	Framskriving i TBU mars 2022		Framskrivinger august 2022		Endelige tall per 1.1.2023, publisert 21.2.2023	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2022-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2022-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2022-kr)
0-1 år	2827	227	2152	173	-726	-58
2-5 år	-6 326	-1 441	-5 088	-1 159	-3 297	-751
6-15 år	-3 205	-505	-236	-37	4 665	735
16-18 år	2 473	564	3 482	795	4 316	985
19-20 år	329	9	762	22	1 153	33
21-22 år	-2 155	-58	-1 437	-38	-1 237	-33
23-29 år	-2 045	-41	3 619	72	2 400	48
30-49 år	1 737	42	10 482	253	17 792	430
50-66 år	12 689	286	13 893	313	17 768	400
67-79 år	14 554	759	14 244	743	14 813	773
80-89 år	7 823	1 365	7 453	1 300	6 642	1 159
90 år og over	676	235	394	137	-575	-200
Sum	29 377	1 443	49 720	2 574	63 714	3 521

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Vedlegg 1

Beregning av merutgifter til demografi for de eldste aldersgruppene

Innenfor alle tjenester har utvalget tidligere lagt til grunn at gjennomsnittlig utgift per innbygger innenfor aldersgruppene er den samme, dvs. at eksempelvis utgiftene per innbygger er den samme for en 80-åring som for en 89-åring. Fra og med framskrivingene av merutgifter til demografi i 2024 tar utvalget hensyn til at utgiftene til pleie- og omsorg vil øke med alderen også innenfor aldersgruppen for aldersgruppene 67–79 år, 80–89 år og 90 år og over. Innenfor disse aldersgruppene er det nå lagt til grunn at utgiftene til pleie og omsorg per innbygger øker lineært med alder, men fortsatt slik at gjennomsnittlig utgiftsbehov per innbygger blir den samme som for aldersgruppen som helhet basert på øvrig metodikk.

For aldersgruppene over 67 år er det altså lagt til grunn at gjennomsnittlig utgiftsbehov per innbygger i hele aldersgruppen skal være det samme etter justering som før justering. Det er videre lagt til grunn at utgiftene per innbygger øker lineært med alder innenfor aldersgruppene. For å finne et passende startnivå og stigningstall for gjennomsnittlig utgiftsnivå per innbygger innenfor hver alder har ikke utvalget empiri å støtte seg på. Her har utvalget måtte gjøre noen valg:

1. Det er lagt til grunn at økningen per år i aldersgruppene 80–89 år og 90 år og over skal være tilnærmet lik.
2. Det er satt en økning per år og startpunkt for aldersgruppen 67–79 år som er tilpasset punkt 1 over. Punkt 1 er dermed et håndtak som skal eliminere bruken av skjønn.

Samlede utgifter

Tabell V1-1 – V1-4 viser metodikk og beregning for merutgifter som dekkes av de samlede inntektene.

Det er verdt å merke seg at for 67–79-åringene er det lagt til grunn at utgiftene per innbygger i denne aldersgruppen starter på 27 983 og øker med 5 370 per år, se tabell V1-1. På denne måten sikrer vi at gjennomsnittlig utgiftsbehov er 57 980 før og etter justering i denne aldersgruppen samtidig som startpunktet på 27 983 for 67-åringene, kan synes rimelig om en sammenlikner med gjennomsnittet for aldersgruppen 50–66 år. Gitt disse forutsetningene øker utgiftene per innbygger per år med kroner 25 860/(25 861) for aldersgruppene 80–89 år og 90 år og over, se tabell V1-2 og V1-3.

Tabell V1-1. Beregning av samlede merutgifter til demografi i 2024. Aldersgruppen 67-79 år. Pleie og omsorg.

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.23	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2023-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2023- kroner
50-66 år	12 631				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	5 370				
67-79 år (gammel)	57 980	645 483	37 425	13 114	760
67 år	27 983	57 881	1 620	1 420	40
68 år	33 353	56 206	1 875	1 078	36
69 år	38 723	54 961	2 128	607	24
70 år	44 093	53 672	2 367	653	29
71 år	49 464	50 686	2 507	2 288	113
72 år	54 834	50 957	2 794	-1 015	-56
73 år	60 204	50 238	3 025	-100	-6
74 år	65 575	50 039	3 281	-699	-46
75 år	70 945	50 093	3 554	-1 056	-75
76 år	76 315	50 626	3 864	-1 647	-126
77 år	81 686	43 841	3 581	5 528	452
78 år	87 056	41 041	3 573	1 562	136
79 år	92 426	35 242	3 257	4 495	415
67-79 år (ny)	57 980	645 483	37 425	13 114	936

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

Tabell V1-2. Beregning av samlede merutgifter til demografi i 2024. Aldersgruppen 80-89 år. Pleie og omsorg.

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.23	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2023-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2023- kroner
79 år	92 426				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	25 860				
80-89 år (gammel)	211 208	200 377	423 212	10 592	2 237
80 år	118 286	31 411	37 155	2 575	305
81 år	144 146	26 229	37 808	3 903	563
82 år	170 005	25 767	43 805	-744	-126
83 år	195 865	23 456	45 942	947	185
84 år	221 724	21 165	46 928	880	195
85 år	247 584	18 543	45 909	1 174	291
86 år	273 444	16 388	44 812	706	193
87 år	299 303	14 089	42 169	840	251
88 år	325 163	12 397	40 310	272	88
89 år	351 022	10 932	38 374	39	14
80-89 år (ny)	211 208	200 377	423 212	10 592	1 959

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell V1-3. Beregning av samlede merutgifter til demografi i 2024. Aldersgruppen 90 år og eldre. Pleie og omsorg.

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.23	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2023-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2023-kroner
89 år	351 022				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	25 861				
90 år og eldre (gammel)	450 475	45 983	20 714	-313	-141
90 år	376 884	10 046	3 786	-561	-211
91 år	402 745	8 395	3 381	152	61
92 år	428 606	7 045	3 020	-53	-23
93 år	454 467	5 450	2 477	258	117
94 år	480 328	4 269	2 051	31	15
95 år	506 189	3 184	1 612	76	38
96 år	532 050	2 489	1 324	-144	-77
97 år	557 911	1 782	994	-14	-8
98 år	583 772	1 277	745	-61	-36
99 år	609 634	771	470	74	45
100 år	635 495	518	329	-38	-24
101 år	661 356	310	205	11	7
102 år	687 217	196	135	-19	-13
103 år	713 078	103	73	6	4
104 år	738 939	44	33	11	8
105 år og eldre	764 800	104	80	-42	-32
90 år og eldre (ny)	450 475	45 983	20 714	-313	-127

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell V1-4 oppsummerer merutgiftene demografi for aldersgruppene 67–79 år, 80–89 år og 90 år og over. Vi tar utgangspunkt i ordinær metode og korrigerer denne for differansen i merutgifter for pleie og omsorg med alderskorrigert og ikke alderskorrigert (den ordinære metoden for andre aldersgrupper) metode. Vi får ta nye korrigerede tall for merutgifter til demografi for de eldste aldersgruppene. Det er disse som er lagt til grunn i tabell 4 i hoveddelen. For alternativene med kombinasjon mellom middelalternativet og påplussing for informasjon om flyktninger fra UDI er det kun gjort dette for den delen av merutgifter som følger av middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger.

Tabell V1-4 viser at den årskullkorrigerede metoden gir noe høyere anslag for merutgifter til 67–79 åringene enn den ikke korrigerede, for 80–89-åringene gir den årskullkorrigerede metoden lavere utgifter, mens det er små forskjeller for aldersgruppen 90 år og eldre. Samlet er det små forskjeller mellom de to metodene. Den årskullkorrigerede metoden gir rundt 90 mill. kroner mindre i merutgifter til demografi i 2024 enn den ikke korrigerede metoden.

Tabell V1-4. Oppsummering. Merutgifter til demografi, 67–79 år, 80–89 år og 90 år og eldre. Mill. 2023-kroner

	67–79 år	80–89 år	90 år og over
I alt, ikke årskullkorrigert	883	2 352	-145
+ Pleie og omsorg, årskullkorrigert	936	1 959	-127
-Pleie og omsorg, ikke årskullkorrigert	760	2 237	-141
= I alt, årskullkorrigert	1 059	2 073	-130

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Utgifter som dekkes av frie inntekter

Tabell V1-5 –V1-8 viser tilsvarende for merutgifter som finansieres av de frie inntektene som for merutgifter som dekkes av de samlede inntektene i tabell V1-1– V1-4.

Tabell V1-5. Beregning av merutgifter som belaster kommunesektorens frie inntekter. Aldersgruppen 67–74 år. Pleie og omsorg.

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.23	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2023-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2023- kroner
50-66 år	10 332				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	4 393				
67-79 år (gammel)	47 429	645 483	30 615	13 114	717
67 år	22 893	57 881	1 325	1 420	33
68 år	27 286	56 206	1 534	1 078	29
69 år	31 678	54 961	1 741	607	19
70 år	36 071	53 672	1 936	653	24
71 år	40 464	50 686	2 051	2 288	93
72 år	44 856	50 957	2 286	-1 015	-46
73 år	49 249	50 238	2 474	-100	-5
74 år	53 641	50 039	2 684	-699	-37
75 år	58 034	50 093	2 907	-1 056	-61
76 år	62 427	50 626	3 160	-1 647	-103
77 år	66 819	43 841	2 929	5 528	369
78 år	71 212	41 041	2 923	1 562	111
79 år	75 604	35 242	2 664	4 495	340
67-79 år (ny)	47 429	645 483	30 615	13 114	766

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

*Tabell V1-6. Beregning av merutgifter som belaster kommunesektorens frie inntekter.
Aldersgruppen 80–89 år. Pleie og omsorg.*

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.23	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2023-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2023- kroner
79 år	75 604				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	21 155				
80-89 år (gammel)	172 775	200 377	346 200	10 592	1 918
80 år	96 759	31 411	30 393	2 575	249
81 år	117 914	26 229	30 928	3 903	460
82 år	139 068	25 767	35 834	-744	-103
83 år	160 223	23 456	37 582	947	152
84 år	181 377	21 165	38 389	880	160
85 år	202 532	18 543	37 556	1 174	238
86 år	223 687	16 388	36 658	706	158
87 år	244 841	14 089	34 496	840	206
88 år	265 996	12 397	32 975	272	72
89 år	287 150	10 932	31 391	39	11
80-89 år (ny)	172 775	200 377	346 200	10 592	1 602

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell V1-7. Beregning av merutgifter som belaster kommunesektorens frie inntekter. Aldersgruppen 90 år og eldre. Pleie og omsorg.

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.23	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2023-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2023-kroner
89 år	287 150				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	21 154				
90 år og eldre (gammel)	368 502	45 983	16 945	-313	-118
90 år	308 305	10 046	3 097	-561	-173
91 år	329 459	8 395	2 766	152	50
92 år	350 613	7 045	2 470	-53	-19
93 år	371 767	5 450	2 026	258	96
94 år	392 922	4 269	1 677	31	12
95 år	414 076	3 184	1 318	76	31
96 år	435 230	2 489	1 083	-144	-63
97 år	456 384	1 782	813	-14	-6
98 år	477 539	1 277	610	-61	-29
99 år	498 693	771	384	74	37
100 år	519 847	518	269	-38	-20
101 år	541 001	310	168	11	6
102 år	562 156	196	110	-19	-11
103 år	583 310	103	60	6	3
104 år	604 464	44	27	11	7
105 år og eldre	625 618	104	65	-42	-26
90 år og eldre (ny)	368 502	45 983	16 945	-313	-104

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell V1-8. Oppsummering. Merutgifter som belaster de frie inntektene, 67–79 år, 80-89 år og 90 år og eldre. Mill. 2023-kroner

	67–79 år	80–89 år	90 år og over
I alt, ikke årskullkorrigert	717	1 918	-118
+ Pleie og omsorg, årskullkorrigert	766	1 602	-104
-Pleie og omsorg, ikke årskullkorrigert	622	1 830	-115
= I alt, årskullkorrigert	860	1 690	-107

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Vedlegg 2

Behandling av ekstraordinær innvandring som følge av flyktninger fra Ukraina

I Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra juli 2022 var det lagt til grunn netto 10 000 bosatte flyktninger fra Ukraina, når det også er tatt hensyn til noe tilbakeflytting.

UDI publiserte 7. februar 2023 en rapport med scenarioer for antall flyktninger fra Ukraina, og i rapporten oppgis planleggingstall på 30 140 for bosatte flyktninger fra Ukraina i 2023.

I tabell V2-1 og V2- er det gjort beregninger av merutgiftene som følger av slik ekstra innvandring utover det som er lagt til grunn i hovedalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra juli 2022. Vi tar utgangspunkt i aldersfordelingen av søknader om beskyttelse fra ukrainske statsborgere i 2022 og forutsetter at aldersfordelingen vil være den samme i 2023, se tabell V2-1. Videre konverterer utvalget UDIs aldersgruppering til TBUs aldersgruppering. Det er her forutsatt at 2/5 av søknadene for 0-5 åringer tilhører 0-1 åringene og 4/6 av 2-5 åringene og tilsvarende for øvrige aldersgrupper: 3/4 av aldersgruppen 16–19 år går til 16–18 år og 1/4 til 19–20 år osv. Det er videre forutsatt at det ikke er ekstra innvandrere i aldersgruppene 80 år og eldre.

Tabell V2 -1: Fordeling merinnvandring basert på UDIs tall over "Antall søknader etter kjønn og alder fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse og tredjelandsborgere som har søkt om beskyttelse etter utl. § 34, i 2022". Konvertering til TBUs aldersgrupper

Antall søknader, UDI		Aldersgrupper TBU	Antall i TBUs aldersgrupper	Andel TBU
0-5 år	3 240	0-1 år	1 080	3,0 %
6-15 år	7 020	2-5 år	2 160	5,9 %
16-19 år	2 165	6-15 år	7 020	19,2 %
20-29 år	4 862	16-18 år	1 624	4,4 %
30-39 år	7 257	19-20 år	1 027	2,8 %
40-49 år	5 353	21-22 år	972	2,7 %
50-59 år	2 776	23-29 år	3 403	9,3 %
60-69 år	2 705	30-49 år	12 610	34,4 %
70 år og eldre	1 227	50-66 år	4 670	12,8 %
I alt	36 605	67-79 år	2 039	5,6 %
		80-89 år	0	0,0 %
		90 år og over	0	0,0 %
		I alt	36 605	100,0 %

Kilde: UDI og Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

I tabell V2-2 er det beregnet merutgifter som belaster de samlede og de frie inntektene basert på denne aldersfordelingen og en merinnvandring på 20 140 utover nettoinnvandringen som ligger til grunn i SSBs hovedalternativ. Det er her lagt til grunn gjennomsnittlig utgiftsbehov for alle aldersgrupper som i de ordinære beregningene, men det er ikke alderskorrigert for de eldste aldersgruppene. Tabell V2-2 viser at dette vil gi en økning i samlede merutgifter på 1,9 mrd. kroner hvorav 1,6 mrd. kroner vil måtte dekkes av de frie inntektene. Dette kommer i tillegg til de ordinære beregningene av merutgifter ved bruk av middelalternativet i befolkningsframskrivingene.

Det er i disse beregningene ikke tatt hensyn til ev. tilbakeflytting eller at antall flyktninger ellers og antall arbeidsinnvandrere kan ha blitt endret som følge av situasjonen i Ukraina.

Tabell V2-2. Merutgifter som følge av innvandring utover det som er lagt til grunn i SSBs befolkningsframskrivninger. Alternativ 30 120 bosatte fra Ukraina (20 120 utover middelalternativet i befolkningsframskrivingene).

Basert på tabell V2-1			«Ekstra innvandring» finansieres av samlede inntekter		«Ekstra innvandring» finansieres av frie inntekter	
Aldersgr. TBU	Andel	Anslag: Netto merinnvandring gjennom 2023	Gjennomsnitt brutto utgift	Merutgift mill. 2023-kroner	Gjennomsnitt nettoutgift	Merutgift ekstra innv. Mill.2023-kr
0-1 år	3,0 %	594	99 630	59	86 424	51
2-5 år	5,9 %	1 188	280 420	333	247 563	294
6-15 år	19,2 %	3 862	195 653	756	167 807	648
16-18 år	4,4 %	893	277 629	248	238 519	213
19-20 år	2,8 %	565	38 049	22	30 404	17
21-22 år	2,7 %	535	37 082	20	29 707	16
23-29 år	9,3 %	1 873	26 446	50	21 176	40
30-49 år	34,4 %	6 938	31 613	219	25 577	177
50-66 år	12,8 %	2 569	29 575	76	23 841	61
67-79 år	5,6 %	1 122	67 337	76	54 650	61
80-89 år	0,0 %	0	222 009	0	181 115	0
90 år og over	0,0 %	0	461 851	0	377 288	0
I alt	100,0 %	20 140	85 432	1 858	71 755	1 580

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell V2-3 viser tilsvarende for alternativet med 30 000 innvandrere utover nettoinnvandringen som ligger til grunn i middelalternativet. Tabell V2-3 viser at dette vil gi en økning i samlede merutgifter på 2,8 mrd. kroner hvorav 2,4 mrd. kroner vil måtte dekkes av de frie inntektene. Dette kommer i tillegg til de ordinære beregningene av merutgifter ved bruk av middelalternativet i befolkningsframskrivingene.

Tabell V2-3. Merutgifter som følge av innvandring utover det som er lagt til grunn i SSBs befolkningsframskrivninger. Alternativ 40 000 bosatte fra Ukraina (30 000 utover middelalternativet i befolkningsframskrivingene).

Basert på tabell V2-1			«Ekstra innvandring» finansieres av samlede inntekter		«Ekstra innvandring» finansieres av frie inntekter	
Aldersgr. TBU	Andel	Anslag: Netto merinnvandring gjennom 2023	Gjennomsnitt brutto utgift	Merutgift mill. 2023-kroner	Gjennomsnitt nettoutgift	Merutgift ekstra innv. Mill.2023-kr
0-1 år	3,0 %	885	99 630	88	86 424	76
2-5 år	5,9 %	1 770	280 420	496	247 563	438
6-15 år	19,2 %	5 753	195 653	1 126	167 807	965
16-18 år	4,4 %	1 331	277 629	369	238 519	317
19-20 år	2,8 %	842	38 049	32	30 404	26
21-22 år	2,7 %	797	37 082	30	29 707	24
23-29 år	9,3 %	2 789	26 446	74	21 176	59
30-49 år	34,4 %	10 335	31 613	327	25 577	264
50-66 år	12,8 %	3 827	29 575	113	23 841	91
67-79 år	5,6 %	1 671	67 337	112	54 650	91
80-89 år	0,0 %	0	222 009	0	181 115	0
90 år og over	0,0 %	0	461 851	0	377 288	0
I alt	100,0 %	30 000	85 432	2 767	71 755	2 353

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.