

# Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 11. mars 2022 mellom staten og kommunesektoren om Statsbudsjettet 2023.

## 1 Sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2023-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 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 2023 knyttet til den demografiske utviklingen. Utvalget har i tillegg oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2022 etter at SSB 24. februar 2022 publiserte innbyggertall ved inngangen til 2022.

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 2023 bygger på framskrivningen av befolkningen fra 1. januar 2022 til 1. januar 2023. Utvalgets framskrivning av endringen i befolkningen er justert for avvik mellom befolkningsframskrivningen for 1. januar 2022 og faktisk befolkning 1. januar 2022 for det enkelte årskull. Anslaget på merutgiftene i 2022 er oppdatert med endelige befolkningstall per 1.1.2022.

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, innvanderandelen, 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. Det medfører markerte hopp i enhetskostnadene for de eldre gruppene. Kostnadene til en 90-åring er for eksempel nær det dobbelte av kostnadene til en 89-åring i disse beregningene. Det er i beregningene ingen oppdeling i kjønn eller innvander-/landbakgrunn. 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 2023 tatt utgangspunkt i regnskapstallene fra 2020 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 2022. Under koronapandemien har det blitt gitt ekstraordinære overføringer til kommunesektoren, og aktiviteten mellom de ulike sektorene er endret. Dette gjør at regnskapstallene for 2020 i mindre grad gir et bilde av en normalsituasjon for kommunesektoren. I beregningene av demografiutgifter for 2023 legger derfor utvalget denne gangen til grunn regnskapstallene fra 2019.

Merkostnader til demografi i 2023 anslås på bakgrunn av befolkningsveksten fra 1.1.2022 til 1.1.2023. Forventet befolkningsvekst gjennom 2022, basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivingene (alternativ MMM) og justert for avvik per 1. januar 2022, er om lag 29 400 personer. Befolkningsveksten forventes å bli klart høyest for aldersgruppene over 50 år, og spesielt gruppene 67–79 år, 50–66 år og 80–89 år. Også for aldersgruppen 16–18 år ventes det økning i folketallet. Befolkningen ventes derimot å falle for aldersgrupper for personer i alderen 2–15 år. På bakgrunn av dette anslås det at den demografiske utviklingen vil medføre merutgifter for kommunesektoren på om lag 1,9 mrd. 2022-kroner i 2023. Dette er en oppjustering på 0,2 mrd. kroner siden utvalgets første, foreløpige anslag fra TBUs høstrapport 2021. Merutgiftene kan knyttes til både kommunene og fylkeskommunene. Delen av merutgiftene som må finansieres av de frie inntektene, anslås til 1,4 mrd. kroner i 2023, som tilsvarer en oppjustering på om lag 0,1 mrd. kroner fra foreløpig anslag i TBUs høstrapport.

For å skissere usikkerheten og betydningen av en eventuell lavere eller høyere befolkningsvekst, har utvalget også beregnet merutgiftene for kommunesektoren på grunnlag av SSBs befolkningsframskrivinger med høy og lav nettoinnvandring. Med lav nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 23 800 personer, og de beregnede merutgiftene for 2023 kan da anslås til 1,4 mrd. 2022-kroner. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten bli 34 400. De beregnede merutgiftene kan da anslås til 2,3 mrd. 2022-kroner. Det er også stor usikkerhet knyttet til antall flyktninger etter Russlands angrep på Ukraina, og hvordan dette vil påvirke antall bosatte i Norge. Norge har besluttet å gi midlertidig kollektiv beskyttelse til mennesker som er på flukt fra krigshandlinger i Ukraina. Som følge av dette vil kommunesektoren få økte utgifter. Utgifter knyttet til dette vil trolig dekkes av øremerkede tilskudd.

Merkostnader til demografi i 2022 ble anslått på bakgrunn av antatt befolkningsvekst fra 1.1.2021 til 1.1.2022, Befolkningsstatistikken viser at folkeveksten gjennom 2021 var 33 900 personer. Oppdaterte beregninger av kostnadsveksten basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2021 viser at de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2021 ble om lag 1,7 mrd. 2021-kroner, dvs. om lag 0,5 mrd. 2021-kroner høyere enn TBUs anslag fra mars 2021. Merutgiftene som må dekkes av de frie inntektene økte med 1,3 mrd. kroner, dvs. om lag 0,4 mrd. 2021-kroner mer enn det som utvalget anslo i mars 2021. Dette skyldes i hovedsak høyere befolkningsvekst eller lavere nedgang enn anslått i de fleste aldersgrupper. Det var klart høyere befolkningsvekst enn anslått i aldersgruppene 0–1 år, altså nyfødte, og 23–29 år. I aldersgruppene 6–15 år, 23–29 år og 35–49 år ble nedgangen betydelig lavere enn anslått i mars 2021.

## 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 juni 2020 publiserte SSB befolkningsframskrivinger for perioden 2020-2100, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2020. Framskrevet endring i befolkningen gjennom 2021 er differansen mellom framskrevet befolkning per 1. januar 2022 og faktisk befolkning per 1. januar 2021, og det er endringen i dette tidsrommet som frembringer de beregnede demografirelaterte merkostnadene i 2022.

For merkostnadene i 2023 er det befolkningsendring fra 1. januar 2022 til 1. januar 2023, dvs. gjennom 2022 som benyttes. Siden befolkningsstatistikken per 1. januar 2022 ikke var tilgjengelig ved utarbeidelsen av SSBs siste befolkningsframskriving, justerer utvalget SSBs framskrivning 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 2023 sammenliknes med fasiten for inngangen til 2022. 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 befolkningsframskrivinger, og det legges til grunn endringen for 0-åringer fra 1. januar 2022 og 1. januar 2023 ved bruk av middelalternativet i befolkningsframskrivingene for begge år.

### *Beregninger med tre alternativ for befolkningsutviklingen*

Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger er foretatt i en rekke alternativer med ulike forutsetninger om blant annet 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 TBU's anslåtte befolkningsendringer fra 1. januar 2022 til 1. januar 2023 i tre alternativer. Nettoinnvandringen gjennom 2022 lagt til grunn i SSBs befolkningsframskriving for middels og høy innvandring var henholdsvis 14 826 og 19 611 personer, mens økningen gjennom 2021 var 19 650 personer.

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 basert på SSBs mellomalternativ og henholdsvis lav og høy innvandring varierer mellom 0,4 og 0,6 prosent.

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1. januar 2022 til 1. januar 2023

Aldersgruppe	Lav nettoinnvandring		Middels nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-1 år	2 468	2,2	2 827	2,6	3 229	2,9
2-5 år	-6 712	-2,9	-6 326	-2,7	-5 964	-2,6
6-15 år	-3 894	-0,6	-3 205	-0,5	-2 540	-0,4
16-18 år	2 219	1,2	2 473	1,3	2 717	1,4
19-20 år	164	0,1	329	0,3	472	0,4
21-22 år	-2 374	-1,8	-2 155	-1,6	-2 007	-1,5
23-29 år	-3 395	-0,7	-2 045	-0,4	-909	-0,2
30-49 år	-40	0,0	1 737	0,1	3 350	0,2
50-66 år	12 374	1,1	12 689	1,1	12 972	2,3
67-79 år	14 528	2,3	14 554	2,3	14 581	4,0
80-89 år	7 823	4,0	7 823	4,0	7 823	4,0
90 år og over	676	1,5	676	1,5	676	1,5
<b>Sum</b>	<b>23 837</b>	<b>0,4</b>	<b>29 377</b>	<b>0,5</b>	<b>34 400</b>	<b>0,6</b>

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

### 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 kostnadsnøklene 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 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 gjennomsnittskostnaden<sup>1</sup>. 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 denne gangen regnskapstall for 2019*

Normalt ville en for beregning av demografiutgiftene i 2023 tatt utgangspunkt i regnskapstallene fra 2020 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 overføringer til kommunesektoren, og aktiviteten mellom de ulike sektorene er endret. Dette gjør at regnskapstallene for 2020 i mindre grad gir et bilde av en normalsituasjon for kommunesektoren. I beregningene av demografiutgifter for 2023 legger derfor utvalget til grunn regnskapstallene fra 2019, ikke fra 2020 slik utvalget ville gjort i et normalår.

---

<sup>1</sup> TF-rapport nr. 373 fra Telemarksforskning, *Marginalkostnader i kommunal tjenesteproduksjon*, se [www.telemarksforskning.no/publikasjoner/](http://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/)

### *Framskriver inntektene til 2022-nivå*

Beregning av mer-/mindreutgifter for 2023 i avsnitt 5 tar utgangspunkt i anslåtte brutto og netto driftsutgifter for kommunesektoren i 2022, se tabell 2. Anslaget er basert på regnskapstall for 2019 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2022 med anslått nominell vekst i kommunesektorens frie inntekter – i tråd med etablert praksis – i henhold til Nasjonalbudsjettet 2022. Det vedtatte budsjettoplegget for 2022 tilsier isolert sett at frie inntekter for 2022 blir noe høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2022. Om en hadde tatt hensyn til dette, ville anslaget for merutgifter til demografi isolert sett øke med rundt 20 millioner kroner.

Kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene av merutgiftene, er anslått til 367 mrd. kroner i 2022. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene er anslått til 70 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene, er anslått til 437 mrd. kroner i 2022. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2022 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 2022 på 9,6 prosent for kommunene og 10,9 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 2019–2022 er trukket fra.

På tilsvarende måte er kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsutgifter til de tjenester som inngår i kostnadsnøklerne anslått til henholdsvis 310 mrd. kroner og 57 mrd. kroner i 2022, samlet 367 mrd. kroner i 2022. Anslaget på netto driftsutgifter i 2022 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 2022.

*Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter, inkl. avskrivninger til nasjonale velferdstjenester<sup>1</sup>. Framskrevet med nominell vekst fra 2019 til 2022*

	Brutto driftsutgifter		Netto driftsutgifter	
	Mrd. kr	Andel	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunenes merutgifter til demografi	367,4	0,840	310,0	0,844
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunenes merutgifter til demografi	70,1	0,160	57,5	0,156
<b>Sum</b>	<b>437,5</b>	<b>1,000</b>	<b>367,5</b>	<b>1,000</b>

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

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på kostnadsnøklerne i inntektssystemet for kommunesektoren for 2022, som vist i statsbudsjettet for 2022 (Prop. 1 S (2021-2022)) 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 kostnadsnøklerne 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 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	0,009	0,136	0,168	0,008	0,143
6-15 år	0,316	0,025	0,269	0,322	0,022	0,275
16-18 år	0,013	0,655	0,116	0,013	0,690	0,119
19-20 år	0,009	0,016	0,010	0,009	0,014	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	0,027
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	0,005	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
<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 mindretgifter i 2023 knyttet til den demografiske utviklingen

I avsnitt 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2022 til 2023 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 2023 beregnes med utgangspunkt i den sammenvektete kostnadsnøkkel i tabell 3. Dernest beregnes utgift per innbygger i den enkelte aldersgruppe ut fra innbyggertall per 1. januar 2022. Mer- eller mindretgift knyttet til de enkelte aldersgruppene i 2022 framkommer som produktet av beregnet utgift per innbygger og anslått endring i befolkningen fra 1. januar 2022 til 1. januar 2023 i de tre alternativene.

Tabell 4 viser 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 2022. 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 1,9 mrd. kroner i 2023. Dette tilsvarer en vekst i driftsutgiftene på de samme tjenestene på om lag 0,4 prosent. Anslaget bygger på de beregningsmessige forutsetningene omtalt i avsnitt 4.

*Tabell 4 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2022 til 2023 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. 2022	Samlede utg. (mrd. 2022- kr)	Utgift per innb. (2022-kr)	Anslått endring i folketall 2022- 2023	Mer- /mindretgift (mill. 2022-kr)
0-1 år	0,023	110 132	10,2	92 521	2 827	262
2-5 år	0,136	230 561	59,5	258 014	-6 326	-1 632
6-15 år	0,269	640 378	117,7	183 814	-3 205	-589
16-18 år	0,116	191 069	50,8	265 659	2 473	657
19-20 år	0,010	126 641	4,6	36 037	329	12
21-22 år	0,010	134 348	4,5	33 198	-2 155	-72
23-29 år	0,029	503 188	12,6	24 977	-2 045	-51
30-49 år	0,100	1 463 355	43,7	29 858	1 737	52
50-66 år	0,074	1 154 635	32,3	27 942	12 689	355
67-79 år	0,093	630 670	40,5	64 293	14 554	936
80-89 år	0,095	193 735	41,4	213 821	7 823	1 673
90 år og over	0,045	46 558	19,8	426 179	676	288
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>5 425 270</b>	<b>437,5</b>	<b>80 643</b>	<b>29 377</b>	<b>1 889</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

For kommunene er det anslått en merutgift på 1,2 mrd. kroner. Merutgiftene kan hovedsakelig henføres til de eldre aldersgruppene og spesielt aldersgruppen 80–89 år. Det er anslått betydelige mindretgifter for barn i barnehage- og grunnskolealder. Fylkeskommunene forventes å få økning i utgifter som følge av demografiendringer på vel 0,7 mrd. kroner i disse beregningene, som følge av flere unge i aldersgruppen 16-18 år.

Merutgifter knyttet til den demografiske utviklingen som belaster kommunesektorens frie inntekter, anslås til 1,4 mrd. kroner, se tabell 5, hvorav 0,9 mrd. kroner er knyttet til kommunene mens 0,6 mrd. kroner er knyttet til fylkeskommunene.



Tabell 5 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2022 til 2023 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. 2022	Utg. frie innt. (mrd. 2022- kr)	Utgift per innb. (2022-kr)	Anslått endring i folketall 2022- 2023	Mer- /mindreutgift (mill. 2022-kr)
0-1 år	0,024	110 132	8,8	80 227	2 827	227
2-5 år	0,143	230 561	52,5	227 741	-6 326	-1 441
6-15 år	0,275	640 378	100,9	157 632	-3 205	-505
16-18 år	0,119	191 069	43,6	228 248	2 473	564
19-20 år	0,010	126 641	3,6	28 780	329	9
21-22 år	0,010	134 348	3,6	26 736	-2 155	-58
23-29 år	0,027	503 188	10,1	19 997	-2 045	-41
30-49 år	0,096	1 463 355	35,3	24 155	1 737	42
50-66 år	0,071	1 154 635	26,0	22 523	12 689	286
67-79 år	0,090	630 670	32,9	52 176	14 554	759
80-89 år	0,092	193 735	33,8	174 432	7 823	1 365
90 år og over	0,044	46 558	16,2	348 143	676	235
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>5 425 270</b>	<b>367,5</b>	<b>67 731</b>	<b>29 377</b>	<b>1 443</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Tabell 6 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2022 til 2023 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. (2022- kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2022- 2023	Mer- /mindreutgift (mill. 2022-kr)	Anslått endring i folketall 2022- 2023	Mer-/mindreutgift (mill. 2022-kr)
0-1 år	92 521	2 468	228	3 229	299
2-5 år	258 014	-6 712	-1 732	-5 964	-1 539
6-15 år	183 814	-3 894	-716	-2 540	-467
16-18 år	265 659	2 219	589	2 717	722
19-20 år	36 037	164	6	472	17
21-22 år	33 198	-2 374	-79	-2 007	-67
23-29 år	24 977	-3 395	-85	-909	-23
30-49 år	29 858	-40	-1	3 350	100
50-66 år	27 942	12 374	346	12 972	362
67-79 år	64 293	14 528	934	14 581	937
80-89 år	213 821	7 823	1 673	7 823	1 673
90 år og over	426 179	676	288	676	288
<b>Sum</b>	<b>80 643</b>	<b>23 837</b>	<b>1 452</b>	<b>34 400</b>	<b>2 303</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Størrelsen på nettoinnvandringen og fødselstallene er noen av de største usikkerhetsmomentene i befolkningsframskrivingene. Lavere netto innvandring og lavere fødselstall enn lagt til grunn har bidratt til at demografiutgiftene har blitt overvurdert i flere av 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 1,5 mrd. kroner. Det er om lag 0,4 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 2,3 mrd. kroner, det vil si 0,4 mrd. kroner mer enn ved middelalternativet.

Tilsvarende beregninger for de frie inntektene er vist i tabell 7. Alternativet med lav innvandring gir om lag 0,4 mrd. kroner lavere merutgifter enn middelalternativet, mens alternativet med høy innvandring gir merutgifter på om lag 0,3 mrd. kroner mer enn middelalternativet.

*Tabell 7 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2022 til 2023 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring.*

	Utgift per innb. (2022-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2022-2023	Mer-/mindreutgift (mill. 2022-kr)	Anslått endring i folketall 2022-2023	Mer-/mindreutgift (mill. 2022-kr)
0-1 år	80 227	2 468	198	3 229	259
2-5 år	227 741	-6 712	-1 529	-5 964	-1 358
6-15 år	157 632	-3 894	-614	-2 540	-400
16-18 år	228 248	2 219	506	2 717	620
19-20 år	28 780	164	5	472	14
21-22 år	26 736	-2 374	-63	-2 007	-54
23-29 år	19 997	-3 395	-68	-909	-18
30-49 år	24 155	-40	-1	3 350	81
50-66 år	22 523	12 374	279	12 972	292
67-79 år	52 176	14 528	758	14 581	761
80-89 år	174 432	7 823	1 365	7 823	1 365
90 år og over	348 143	676	235	676	235
<b>Sum</b>	<b>67 731</b>	<b>23 837</b>	<b>1 071</b>	<b>34 400</b>	<b>1 796</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

## 6 Mer- og mindreutgifter i 2022 – oppdaterte beregninger

I TBUs anslag fra mars 2021 ble de samlede merutgiftene i 2022 knyttet til den demografiske utviklingen – uavhengig av finansiering – anslått til om lag 1,2 mrd. kroner, gitt metoden beskrevet i avsnitt 4, basert på SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2020, justert for befolkningsutvikling fram til 1. januar 2021.

SSBs befolkningsstatistikk per 1. januar 2022 viste at den faktiske befolkningsveksten fra 1. januar 2021 til 1. januar 2022 ble om lag 33 900, dvs. 9 900 høyere enn lagt til grunn i TBUs anslag fra mars 2021.

Sett i forhold til fjorårets notat til 1. konsultasjonsmøte, ble befolkningsutviklingen sterkere enn anslått for aldersgruppene inntil 18 år, særlig bidrar flere 0-1 åringer til større merutgifter enn anslått i mars 2021. Befolkningsnedgangen ble også betydelig lavere enn anslått i aldersgrupper 23–29 år og 35–49 år. Befolkningsutviklingen ble derimot svakere enn anslått for de eldre aldersgruppene over 67 år.

I sum beregnes merutgiftene knyttet til demografi i 2022 til om lag 1,7 mrd., dvs. 0,5 mrd. mer enn beregningen fra mars 2021, se tabell 8.

*Tabell 8 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2021 til 2022 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert.*

Alders-gruppe	Framskrivning i TBU mars 2021		Endelige tall per 1.1.2022, publisert 24.2.2022		Differanse mellom endelige tall og framskrivning	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2021-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2021-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2021-kr)
0-1 år	-1 792	-160	1 773	158	3 565	318
2-5 år	-4 907	-1 179	-4 844	-1 163	63	15
6-15 år	-1 272	-222	-705	-123	567	99
16-18 år	1 738	446	1 879	482	141	36
19-20 år	-3 597	-123	-3 676	-126	-79	-3
21-22 år	1 114	35	1 052	33	-62	-2
23-29 år	-5 320	-127	-2 259	-54	3 061	73
30-34 år	3 875	111	5 350	153	1 475	42
35-49 år	-2 138	-61	-710	-20	1 428	41
50-66 år	13 949	373	14 735	394	786	21
67-79 år	17 918	1 124	17 420	1 092	-498	-31
80-89 år	3 929	813	3 426	709	-503	-104
90 år og over	533	218	460	188	-73	-30
<b>Sum</b>	<b>24 030</b>	<b>1 248</b>	<b>33 901</b>	<b>1 722</b>	9 871	475

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Merutgiftene som må finansieres av kommunesektorens frie inntekter, beregnes nå til 1,3 mrd. kroner i 2022, omtrent 0,4 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i mars 2021, se tabell 9.

Usikkerheten knyttet til anslagene kan være betydelige. Det synliggjøres i figur 10.1 i utvalgets [rapport fra november 2021](#), 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. Tabell 8 og 9 viser at i 2022 undervurderte utvalget demografikostnadene.

*Tabell 9 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2021 til 2022 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter.*

Aldersgruppe	Framskrivning i TBU mars 2021		Endelige tall per 1.1.2022, publisert 24.2.2022		Differanse mellom endelige tall og framskrivning	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2021-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2021-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2021-kr)
0-1 år	-1 792	-138	1 773	137	3 565	275
2-5 år	-4 907	-1 040	-4 844	-1 027	63	13
6-15 år	-1 272	-190	-705	-105	567	85
16-18 år	1 738	383	1 879	414	141	31
19-20 år	-3 597	-98	-3 676	-101	-79	-2
21-22 år	1 114	28	1 052	27	-62	-2
23-29 år	-5 320	-102	-2 259	-43	3 061	59
30-34 år	3 875	89	5 350	124	1 475	34
35-49 år	-2 138	-49	-710	-16	1 428	33
50-66 år	13 949	300	14 735	317	786	17
67-79 år	17 918	912	17 420	886	-498	-25
80-89 år	3 929	663	3 426	578	-503	-85
90 år og over	533	178	460	154	-73	-24
<b>Sum</b>	<b>24 030</b>	<b>936</b>	<b>33 901</b>	<b>1 345</b>	<b>9 871</b>	<b>409</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi