

Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 6. mars 2024 mellom staten og kommunesektoren om Statsbudsjettet 2025.

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2025-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 2025 knyttet til den demografiske utviklingen. Utvalget har i tillegg oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2024 etter at SSB 21. februar 2024 publiserte innbyggertall ved inngangen til 2024.

Utvalget anslår kommunesektorens merutgifter til demografi i 2025 til 4,3 mrd. 2024-kroner, hvorav 3,6 mrd. kroner må dekkes av de frie inntektene. Utvalget understreker at usikkerheten knyttet til anslagene er større enn normalt. Nye befolkningsframskrivninger fra SSB forventes å foreligge i juni. Utvalget vil da oppdatere anslaget.

Utvalget tar normalt utgangspunkt i middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger i beregningene av merutgifter framover knyttet til demografi. Det er også denne gangen grunn til å tro at innvandringen gjennom 2024 - som følge av krigen i Ukraina - blir vesentlig større enn lagt til grunn i SSBs beregninger som ble publisert sommeren 2022, der det ikke lå inne eksplisitte forutsetninger om innvandring av flyktninger fra Ukraina gjennom 2024. På bakgrunn av IMDi bosettingsscenarier per 30. januar 2024, som antyder en brutto bosetting på 30 000 flyktninger fra Ukraina, samt en forutsetning om noe tilbakeflytting, legger utvalget i sitt hovedalternativ til grunn en netto innvandring på 28 000 høyere enn i middelalternativet til SSB.

Kommunene har fått en anmodning fra IMDi om å bosette 37 000 flyktninger i 2024. Utvalget har med denne bakgrunn også gjort beregninger av merutgiftene som vil følge av en merinnvandring på 36 000 utover det som er lagt til grunn i middelalternativet i SSBs befolkningsframskriving og 8 000 utover utvalgets hovedalternativ. Et slikt alternativ gir samlede merutgifter til demografi på 5,1 mrd. kroner i 2025, hvorav 4,2 mrd. kroner belaster de frie inntektene.

Utvalget har også gjort beregninger av merutgiftene som vil følge av en merinnvandring på 8 000 under utvalgets hovedalternativ. Dette alternativet gir samlede merutgifter til demografi på 3,6 mrd. kroner i 2025, hvorav 2,9 mrd. kroner belaster de frie inntektene.

Utvalget vil understreke at det også er usikkerhet om befolkningsutviklingen utover antall bosatte flyktninger fra Ukraina og at middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra juli 2022 så langt har undervurdert netto innvandring også fra andre land enn Ukraina. Dette kan også bli tilfellet i 2024 og innebærer isolert sett en risiko for at merutgifter til demografi undervurderes.

Merkostnader til demografi i 2024 ble anslått på bakgrunn av antatt befolkningsvekst fra 1.1.2023 til 1.1.2024 basert på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra juli 2022 samt en forutsetning om en merinnvandring på rundt 20 000 fra Ukraina utover de 10 000 som lå til grunn i SSBs middelalternativ. Befolkningsstatistikken viser at folkeveksten gjennom 2023 var 61 200 personer, mens TBU anslag la til grunn 53 600 personer. Oppdaterte beregninger av kostnadsveksten basert på den faktiske befolkningsveksten

gjennom 2023 viser at de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2024 ble om lag 5,2 mrd. 2023-kroner, dvs. om lag 0,6 mrd. 2023-kroner høyere enn TBUs anslag fra mars 2023. Merutgiftene som må dekkes av de frie inntektene ble om lag 4,3 mrd. kroner, dvs. om lag 0,5 mrd. 2023-kroner mer enn det som utvalget anslo i mars 2023 som regjeringen også la til grunn i Statsbudsjettet 2024. Høyere merutgifter enn lagt til grunn av utvalget hadde særlig sammenheng med høyere nettoinnvandring fra andre land enn Ukraina enn lagt til grunn i SSBs middelalternativ.

1 Hovedtrekk – metode

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 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 2025 bygger på framskrivingen av befolkningen fra 1. januar 2024 til 1. januar 2025. Forventet befolkningsvekst gjennom 2024 ville normalt vært basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivingene fra juli 2022 (alternativ MMM), justert for avvik mellom befolkningsframskrivingen for 1. januar 2024 og faktisk befolkning 1. januar 2024 for det enkelte årskull. I middelalternativet i SSBs framskrivninger fra juli 2022 lå det ikke inne eksplisitte forutsetninger om bosetting av flyktninger fra Ukraina i 2024.

Det er også denne gangen uvanlig stor usikkerhet knyttet til netto innvandring gjennom 2024 – på tilsvarende måte som i 2022 og 2023 – som følge av krigen i Ukraina. Utvalget vurderer at anslag basert på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger denne gangen er et lite realistisk alternativ ettersom en ikke hadde noen eksplisitte forutsetninger om omfanget av flyktninger fra Ukraina.. Utvalgets hovedalternativ er basert på tall fra IMDi bosettingsscenarioer per 30. januar 2024¹ som i et mellomscenariio antyder at det kan bli om lag 30 000 bosatte flyktninger fra Ukraina i 2024. Tall fra SSB tyder på noe tilbakeflytting. Utvalgets hovedalternativ innebærer 28 000 flere bosatte fra Ukraina, som dermed er rundt 93 prosent av mellomscenariet til IMDi. Utvalget har også regnet på et høyalternativ med 8 000 bosatte flyktninger utover dette, dvs. i alt 36 000 flere bosatte flyktninger fra Ukraina ved utgangen av 2024 enn ved inngangen til året samt et lavalternativ med 8 000 færre bosatte flyktninger enn i mellomscenariet fra IMDi, dvs. 20 000 flere bosatte flyktninger fra Ukraina i løpet av 2025.

¹ [Scenariioer for antall fordrevne fra Ukraina per januar i 2024 \(udi.no\)](https://www.udireg.no/tema/immigrasjon/2024/01/01/scenarioer-for-antall-fordrevne-fra-ukraina-per-januar-i-2024)

Beregningene forutsetter 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, innvandrersandelen, sykefraværet, helsetilstand, funksjonsevne, bosettingsmønster med mer. Beregningene tar 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 til 1. konsultasjonsmøte i 2023 var at utvalget har tatt hensyn til at utgiftene til omsorgstjenester innenfor de eldste aldersgruppene trolig er stigende med alder, også innen de tre aldersgruppene for befolkningen over 66 år. Om utvalget ikke hadde lagt om, ville de beregnede merutgiftene til demografi blitt rundt 0,4 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.

I beregning av demografiutgiftene i 2025 har utvalget tatt utgangspunkt i regnskapstallene fra 2022 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 2024.

Beregningen av merutgifter til kommunesektoren som følger av endringer i befolkningens størrelse og sammensetning gjøres stegvis:

- Endring i befolkningen
- Metoden for beregning av mer- og mindreutgifter
- Beregnede mer- og mindreutgifter i 2025 knyttet til den demografiske utviklingen
- Mer- og mindreutgifter i 2024 – 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 juli 2022 publiserte SSB nasjonale befolkningsframskrivninger for perioden 2022–2100, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2022.

Framskrevet endring i befolkningen gjennom 2024 er differansen mellom framskrevet befolkning per 1. januar 2025 og faktisk befolkning per 1. januar 2024, og det er endringen i dette tidsrommet som er definert som å gi opphavet til de demografirelaterte merkostnadene i 2025. Befolkningsutviklingen gjennom året 2025 tas dermed ikke med i beregningen for 2025-kostnadene, noe som på kort sikt ikke er i tråd med realitetene, men er en feil som over tid er av liten betydning.

Siden befolkningsstatistikken per 1. januar 2024 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 som var ett år yngre året før. Denne justerte nivå-prognosen for 2025 sammenliknes med fasiten for inngangen til 2024. 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 2024 og 1. januar 2025 ved bruk av middelalternativet i befolkningsframskrivingene for begge år.

I utvalgets hovedalternativ har utvalget i tillegg korrigert for ukrainske flyktninger med utgangspunkt i IMDis scenarier over forventet antall bosatte flyktninger fra Ukraina gjennom 2024. Aldersfordelingen av de antatte ukrainske flyktningene forutsettes å være lik som for antall fra Ukraina med gyldig tillatelse om midlertidig kollektiv beskyttelse per 28. januar 2024 etter alder og kjønn, jf. vedlegg 2.

Alternativer for befolkningsutviklingen

Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger opererer med 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 vurderer at anslag basert på

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1. januar 2024 til 1. januar 2025 under ulike forutsetninger om befolkningsutviklingen utover alternativ MMM fra SSBs befolkningsframskrivninger fra juli 2022.

Aldersgruppe	MMM i SSBs framskrivninger fra juli 2022		Lavalternativ: 20 000 bosatte over MMM		Hovedalternativ: 28 000 bosatte utover alternativ MMM		Høyalternativ: 36 000 bosatte utover alternativ MMM	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-1 år	-19	0,0	456	0,4	646	0,6	836	0,8
2-5 år	-4 142	-1,8	-3 192	-1,4	-2 811	-1,2	-2 431	-1,1
6-15 år	-9 093	-1,4	-5 455	-0,8	-4 000	-0,6	-2 545	-0,4
16-18 år	3 279	1,6	4 415	2,2	4 869	2,4	5 324	2,7
19-20 år	1 057	0,8	1 691	1,3	1 945	1,5	2 199	1,7
21-22 år	-98	-0,1	413	0,3	618	0,5	822	0,6
23-24 år	-2 734	-2,0	-2 223	-1,6	-2 018	-1,4	-1 814	-1,3
25-29 år	-1 903	-0,5	-625	-0,2	-114	0,0	397	0,1
30-49 år	2 545	0,2	9 625	0,6	12 457	0,8	15 289	1,0
50-66 år	10 009	0,8	12 670	1,1	13 734	1,2	14 798	1,2
67-79 år	8 263	1,3	9 388	1,4	9 838	1,5	10 288	1,6
80-89 år	14 535	6,9	14 535	6,9	14 535	6,9	14 535	6,9
90 år og over	-234	-0,5	-234	-0,5	-234	-0,5	-234	-0,5
Sum	21 465	0,4	41 465	0,7	49 465	0,9	57 465	1,0

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

middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivinger denne gangen er et lite realistisk alternativ som ikke inkluderer bosetting av et stort antall flyktninger fra Ukraina.

Utvalgets hovedalternativ er basert på tall fra IMDi bosettingsscenarier per 30. januar 2024² som i et mellomscenarium antyder at det kan bli om 30 000 bosatte flyktninger fra Ukraina i 2024. Tall fra SSB tyder på noe tilbakeflytting. Utvalgets hovedalternativ innebærer derfor 28 000 flere bosatte fra Ukraina, som dermed er rundt 93 prosent av mellomscenariet til IMDi.

Utvalget har også regnet på et høyalternativ med 8 000 bosatte flyktninger utover dette, dvs. i alt 36 000 flere bosatte flyktninger fra Ukraina ved utgangen av 2024 enn ved inngangen til året. Dette er utvalgets høyalternativ, og er også i tråd med det høye scenariet i IMDi bosettingsscenarier, uten tilbakeflytting. I UDI-rapporten publisert 30. januar vises det til at IMDi har anmodet norske kommuner om bosetting av totalt 37 000 flyktninger i 2024. Et scenario om bosetting av 35 927 er på bakgrunn av innkomne vedtak som er noe lavere enn det IMDi hadde anmodet om. Scenarioet forutsetter at samtlige resterende kommuner vedtar i tråd med anmodningen.

Utvalget har også regnet på et lavalternativ med 8 000 færre bosatte flyktninger enn i hovedscenariet i løpet av 2025.

Tabell 1 viser utvalgets anslåtte befolkningsendringer fra 1. januar 2024 til 1. januar 2025 i disse tre alternativene.

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 80–89-åringer bidrar isolert sett til økte utgifter til helse- og omsorgstjenestene. Anslått vekst i total folke­mengde i de fire alternativene går fra 0,7 til 1,0 prosent, mens det i SSBs middelalternativ fra juli 2022 er 0,4 prosent.

Utvalget vil understreke at det også er usikkerhet om befolkningsutviklingen utover antall bosatte flyktninger fra Ukraina og at middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivinger fra juli 2022 så langt har undervurdert netto innvandring også fra andre land enn Ukraina.

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

² [Scenarier for antall fordrevne fra Ukraina per januar i 2024 \(udi.no\)](https://udi.no)

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 en rekke forenklete forutsetninger. Blant annet legges det til grunn konstante gjennomsnittskostnader, uendret standard, uendret produktivitet og uendret dekningsgrad. Konstante gjennomsnittskostnader betyr blant annet at det ikke spiller noen rolle hvor befolkningsendringene skjer. 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, innvanderandel, 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 kostnader knyttet til endringer i slike forhold, og endringene i disse vil trolig være begrenset ett år frem i tid som er tidsperspektivet i dette notatet.

Beregningene gjøres for landet som helhet. Det tas dermed ikke eksplisitt hensyn til at det eksempelvis vil 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 tjenesteproduksjonen 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.

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

Bruker regnskapstall for 2022 og framskriver inntektene til 2024-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 2022 (KOSTRA-tall), og i tråd med etablert praksis framskrevet til 2024 med anslått nominell vekst i kommunesektorens frie inntekter hentet fra Nasjonalbudsjettet 2024. Metoden innebærer dermed at en legger til grunn at utgiftsbehovet følger de frie inntektene i perioden. Spesielt høy merskattevekst i 2022 bidro til at den faktiske veksten i frie inntekter ble lav sammenliknet med utgiftsveksten i 2023, noe som isolert sett kan bidra til at veksten i demografikostnadene undervurderes i 2025.

Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter, inkl. avskrivninger til nasjonale velferdstjenester¹. Framskrevet med nominell vekst fra 2022 til 2024

	Brutto driftsutgifter		Netto driftsutgifter	
	Mrd. kr	Andel	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunenes merutgifter til demografi	418,0	0,844	363,9	0,852
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunenes merutgifter til demografi	77,2	0,156	63,3	0,148
Sum	495,2	1,000	427,2	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.

Utvalget anslår kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene av merutgiftene til 418,0 mrd. kroner i 2024. Utvalget anslår fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene til 77,2 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene, anslås til 495,2 mrd. kroner i 2024. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2024 framkommer som brutto driftsutgifter i 2022, på henholdsvis 389,4 mrd. kroner for kommunene og 71,7 mrd. kroner for fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2022 til 2024 på 7,35 prosent for kommunene og 7,73 prosent for fylkeskommunene.

På tilsvarende måte er kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsutgifter til de tjenester som inngår i kostnadsnøkklene anslått til henholdsvis 363,9 mrd. kroner og 63,3 mrd. kroner i 2023, samlet 427,2 mrd. kroner i 2024. Anslaget på netto driftsutgifter i 2024 framkommer som netto driftsutgifter i 2022, på henholdsvis 339,0 mrd. kroner for kommunene og 58,8 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2022 til 2024.

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunesektoren for 2024, som vist i Grønt hefte for 2024 (Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2023-2024)) for Kommunal- og distriktsdepartementet). Kostnadsnøkkelene for kommunene omfatter blant annet barnehage, barnevern, grunnskole, pleie og omsorg og sosialtjenester. For fylkeskommunene omfatter den 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

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	0,026	0,003	0,023	0,027	0,003	0,023
2-5 år	0,154	0,007	0,132	0,159	0,007	0,137
6-15 år	0,304	0,021	0,260	0,313	0,019	0,269
16-18 år	0,014	0,638	0,111	0,014	0,660	0,110
19-20 år	0,010	0,015	0,011	0,010	0,014	0,010
21-22 år	0,010	0,015	0,011	0,010	0,014	0,010
23-24 år	0,007	0,016	0,009	0,007	0,015	0,008
25-29 år	0,019	0,034	0,021	0,019	0,032	0,021
30-49 år	0,096	0,137	0,102	0,094	0,128	0,099
50-66 år	0,070	0,108	0,076	0,069	0,102	0,073
67-79 år	0,116	0,005	0,098	0,112	0,005	0,096
80-89 år	0,117	0,002	0,099	0,114	0,002	0,097
90 år og over	0,056	0,000	0,047	0,054	0,000	0,046
Sum	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

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 0,304 i den kommunale kostnadsnøkkelen, er tolkningen at 30,4 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter til tjenestene som er omfattet av beregningene, kan knyttes til denne aldersgruppen.

5 Beregnede mer- og mindreutgifter i 2025 knyttet til den demografiske utviklingen

I dette avsnittet legger utvalget fram beregninger av utgiftsendringer knyttet til de tre alternativene for anslått befolkningsvekst fra 2024 til 2025 fra avsnitt 2.

Samlede utgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene for 2025 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 2024. 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 2024 til 1. januar 2025 i de tre alternativene for aldersgrupper til og med 66 år.

Beregningsopplegget knyttet til de over 66 år

Innenfor alle tjenester har TBU for demografiberegningene til og med 2023 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 for 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 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 vedlegg 1.

Utgift per innbygger i 2024

Tabell 4 viser beregning av utgift per innbygger i 2024 for henholdsvis utgifter uavhengig av finansiering og utgifter finansiert gjennom de frie inntektene.

Tabell 4 Beregning av utgift per innbygger i aldersgruppene i 2024. Uavhengig av finansiering og utgifter som belaster de frie inntektene

	Folketall 1. januar 2024	Uavhengig av finansiering			Finansiert av frie inntekter		
		Kostnads- nøkkel	Samlede utg. (mrd. 2024-kr)	Utgift per innb. (2024- kr)	Kostnads-nøkkel	Utgifter som belaster de frie inntektene (mrd. 2024-kr)	Utgift per innb. (2024-kr)
0-1 år	105 398	0,023	11,2	106 491	0,023	10,0	94 892
2-5 år	228 472	0,132	65,1	285 082	0,137	58,4	255 680
6-15 år	645 411	0,260	128,8	199 559	0,269	115,1	178 296
16-18 år	199 285	0,111	55,1	276 673	0,110	46,8	234 980
19-20 år	130 885	0,011	5,3	40 182	0,010	4,4	33 610
21-22 år	130 361	0,011	5,2	40 182	0,010	4,4	33 610
23-24 år	139 348	0,009	4,2	30 481	0,008	3,5	25 103
25-29 år	369 246	0,021	10,6	28 775	0,021	8,8	23 798
30-49 år	1 499 648	0,102	50,6	33 754	0,099	42,2	28 173
50-66 år	1 186 668	0,076	37,7	31 786	0,073	31,4	26 443
67-79 år ¹	658 996	0,098	48,8	73 978	0,096	40,9	62 066
80-89 år ¹	210 751	0,099	49,2	233 599	0,097	41,6	197 472
90 år og over ¹	45 734	0,047	23,2	508 247	0,046	19,7	430 567
Sum	5 550 203	1,000	495,2	89 227	1,000	427,2	76 974

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 2025

Tabell 5 viser mer- og mindreutgifter for brutto driftsutgifter, det vil si de samlede utgiftene, for de enkelte aldersgruppene for TBUs tre alternativer for befolkningsendring fra 1. januar 2024 til 1. januar 2025. Tabell 6 viser tilsvarende beregninger for netto driftsutgifter, utgifter som belaster de frie inntektene.

Utvalgets beregninger basert på hovedalternativet gir at merutgiftene til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester i kommunesektoren som følge av befolkningsendringer vil utgjøre om lag 4,3 mrd. kroner i 2025, se tabell 5. Merutgifter knyttet til den demografiske utviklingen som belaster kommunesektorens frie inntekter, anslås i dette alternativet til 3,6 mrd. kroner, se tabell 6.

Av merkostnadene som må dekkes av de frie inntektene gjelder 2,4 mrd. kroner kommunene, mens om lag 1,2 mrd. kroner gjelder fylkeskommunene. Veksten i utgiftene vil særlig komme i aldersgruppene 16-18 år og i aldersgruppene 67-79 år og 80-89 år. Det er mange unge blant flyktingene 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 8 000 utover mellomalternativet i IMDi's bosettingsscenarier fra 30. januar 2024, se avsnitt 2. Under disse forutsetningene kan merutgiftene til demografi bli 5,1 mrd. kroner i 2024, hvorav 4,2 mrd. kroner må dekkes gjennom de frie inntektene, se tabell 5 og 6.

Utvalget har også regnet på et lavalternativ med 8 000 færre bosatte flyktninger enn i mellomscenariet fra IMDi, dvs. 20 000 flere bosatte flyktninger fra Ukraina i løpet av 2025. I et slikt alternativ kan merutgiftene til demografi bli 3,6 mrd. kroner i 2024, hvorav 2,9 mrd. kroner må dekkes gjennom de frie inntektene, se tabell 5 og 6.

Om en så helt bort fra effekten av krigen i Ukraina⁴, og skulle basert seg på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger ville beregningene gi merutgifter til demografi på 1,7 mrd. kroner hvorav 1,3 mrd. kroner må dekkes gjennom de frie inntektene.

Tabell 5 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter fra 2024 til 2025 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av finansiering. Fordelt på aldersgrupper. Utvalgets lav-, hoved- og høyalternativ.

	Utgift per innb.	MMM i SSBs framskrivninger fra juli 2022		Lavalternativ: 20 000 bosatte utover MMM		Hovedalternativ: 28 000 bosatte utover alternativ MMM		Utvalgets høyalternativ: 36 000 bosatte utover alternativ MMM	
		Anslått endr. i bef. 2024-2025	Mer-/mindreutgift (mill. 2024-kr)	Anslått endr. i bef. 2024-2025	Mer-/mindreutgift (mill. 2024-kr)	Anslått endr. i bef. 2024-2025	Mer-/mindreutgift (mill. 2024-kr)	Anslått endr. i bef. 2024-2025	Mer-/mindreutgift (mill. 2024-kr)
0-1 år	106 491	-19	-2	456	49	646	69	836	89
2-5 år	285 082	-4 142	-1 181	-3 192	-910	-2 811	-802	-2 431	-693
6-15 år	199 559	-9 093	-1 815	-5 455	-1 089	-4 000	-798	-2 545	-508
16-18 år	276 673	3 279	907	4 415	1 222	4 869	1 347	5 324	1 473
19-20 år	40 182	1 057	42	1 691	68	1 945	78	2 199	88
21-22 år	40 182	-98	-4	413	17	618	25	822	33
23-24 år	30 481	-2 734	-83	-2 223	-68	-2 018	-62	-1 814	-55
25-29 år	28 775	-1 903	-55	-625	-18	-114	-3	397	11
30-49 år	33 754	2 545	86	9 625	325	12 457	420	15 289	516
50-66 år	31 786	10 009	318	12 670	403	13 734	437	14 798	470
67-79 år ¹	73 978	8 263	672	9 388	755	9 838	788	10 288	821
80-89 år ¹	233 599	14 535	2 943	14 535	2 943	14 535	2 943	14 535	2 943
90 år og over ¹	508 247	-234	-124	-234	-124	-234	-124	-234	-124
Sum	89 227	21 465	1 704	41 465	3 571	49 465	4 318	57 465	5 065

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

⁴ Dette er en forenklet tolkning, blant annet fordi det ikke bare er flykninger fra Ukraina som medfører avvik fra SSBs framskrivninger, men også at de bosatte ukrainske flykningene i 2023, påvirker i hvilke aldersgrupper befolkningsendringen kommer i 2024.

Tabell 6 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter fra 2024 til 2025 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. utgifter som belaster de frie inntektene. Fordelt på aldersgrupper. Utvalgets lav-, hoved- og høyalternativ.

	Utgift per innb.	MMM i SSBs framskrivinger fra juli 2022		Lavalternativ: 20 000 bosatte utover MMM		Hovedalternativ: 28 000 bosatte utover alternativ MMM		Utvalgets høyalternativ: 36 000 bosatte utover alternativ MMM	
		Anslått endr. i bef. 2024-2025	Mer-/mindreutgift (mill. 2024-kr)	Anslått endr. i bef. 2024-2025	Mer-/mindreutgift (mill. 2024-kr)	Anslått endr. i bef. 2024-2025	Mer-/mindreutgift (mill. 2024-kr)	Anslått endr. i bef. 2024-2025	Mer-/mindreutgift (mill. 2024-kr)
0-1 år	94 892	-19	-2	456	43	646	61	836	79
2-5 år	255 680	-4 142	-1 059	-3 192	-816	-2 811	-719	-2 431	-622
6-15 år	178 296	-9 093	-1 621	-5 455	-973	-4 000	-713	-2 545	-454
16-18 år	234 980	3 279	770	4 415	1 037	4 869	1 144	5 324	1 251
19-20 år	33 610	1 057	36	1 691	57	1 945	65	2 199	74
21-22 år	33 610	-98	-3	413	14	618	21	822	28
23-24 år	25 103	-2 734	-69	-2 223	-56	-2 018	-51	-1 814	-46
25-29 år	23 798	-1 903	-45	-625	-15	-114	-3	397	9
30-49 år	28 173	2 545	72	9 625	271	12 457	351	15 289	431
50-66 år	26 443	10 009	265	12 670	335	13 734	363	14 798	391
67-79 år ¹	62 066	8 263	564	9 388	634	9 838	662	10 288	690
80-89 år ¹	197 472	14 535	2 486	14 535	2 486	14 535	2 486	14 535	2 486
90 år og over ¹	430 567	-234	-105	-234	-105	-234	-105	-234	-105
Sum	76 974	21 465	1 288	41 465	2 913	49 465	3 563	57 465	4 213

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 2024 – oppdaterte beregninger

I TBUs hovedalternativ fra mars 2023 ble de samlede merutgiftene i 2024 som følger av den demografiske utviklingen – uavhengig av finansiering – anslått til om lag 4,6 mrd. kroner, gitt metoden beskrevet i avsnitt 4, basert på SSBs befolkningsframskrivinger fra juli 2022 der det var lagt til grunn en netto bosetting av ukrainske flyktninger på 30 140, dvs. 18 140 utover det som var lagt til grunn i SSBs befolkningsframskrivinger. Utvalgets anslag fra mars 2023 ble opprettholdt i juni 2024.

SSBs befolkningsstatistikk per 1. januar 2024 viste at den faktiske befolkningsveksten fra 1. januar 2022 til 1. januar 2023 ble om lag 61 200, dvs. 7 700 høyere enn lagt til grunn i TBUs anslag fra mars 2023. Befolkningsutviklingen ble særlig sterkere enn anslått for aldersgruppene 30-49 og 50-66 år, aldersgrupper der utgiftsbehovet er relativt lite og for 16-18-åringene der utgiftsbehovet er høyt. For øvrige aldersgrupper traff utvalgets hovedalternativ godt, men undervurderte likevel gjennomgående befolkningsutviklingen blant de aller yngste og de aller eldste litt. Dette er aldersgrupper med stort gjennomsnittlig utgiftsbehov slik at også dette bidro til noe undervurdering av merutgiftene til demografi for 2024.

SSBs befolkningsstatistikk viser at antall ukrainske statsborgere økte med om lag 30 400 fra 1. januar 2023 til 1. januar 2024, noe som er godt i tråd med det som ble lagt til grunn i utvalgets hovedalternativ. Imidlertid ble nettoinnvandringen fra land utenfor Ukraina rundt 22 000, noe som er om lag 7 700 høyere enn lagt til grunn i middelalternativet i SSBs

befolkningsframskrivinger⁵. Det er hovedårsaken til at utvalget undervurderte merutgiftene til demografi i 2024.

I sum beregnes merutgiftene knyttet til demografi i 2024 nå til om lag 5,2 mrd. kroner, dvs. 0,6 mrd. kroner mer enn i beregningen fra mars 2023, se tabell 7.

Merutgiftene som må finansieres av kommunesektorens frie inntekter, beregnes nå til 4,3 mrd. kroner i 2024, omtrent 0,5 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn av utvalget i mars 2023, se tabell 8.

Usikkerheten knyttet til anslagene kan være betydelige. Det synliggjøres i figur 10.1 i utvalgets [rapport fra 2023](#), 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 og 2023. Tabell 7 og 8 viser at utvalget også undervurderte demografikostnadene i 2024.

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	Utvalgets hovedalternativ mars 2023		Endelige tall per 1.1.2024, publisert 21.2.2024	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2023-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2023-kr)
0-1 år	-4 278	-426	-4 008	-399
2-5 år	977	274	1 208	339
6-15 år	-192	-37	368	72
16-18 år	3 041	844	3 900	1 083
19-20 år	2 851	108	3 091	118
21-22 år	-2 843	-105	-2 750	-102
23-29 år	2 976	79	3 006	79
30-49 år	14 373	454	18 501	585
50-66 år	12 133	359	14 265	422
67-79 år	14 236	1 134	13 513	1 074
80-89 år	10 592	2 073	10 374	2 020
90 år og over	-313	-130	-249	-73
Sum	53 554	4 627	61 219	5 217

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

⁵ Noe upresist, da Ukraina også var ordinært representert i befolkningsframskrivingene sammen med andre land i samme landgruppe.

Tabell 8 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2023 til 2024 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter.

Aldersgruppe	Utvalgets hovedalternativ mars 2023		Endelige tall per 1.1.2024, publisert 21.2.2024	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2023-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2023-kr)
0-1 år	-4 278	-370	-4 008	-346
2-5 år	977	242	1 208	299
6-15 år	-192	-32	368	62
16-18 år	3 041	725	3 900	930
19-20 år	2 851	87	3 091	94
21-22 år	-2 843	-84	-2 750	-82
23-29 år	2 976	63	3 006	64
30-49 år	14 373	368	18 501	473
50-66 år	12 133	289	14 265	340
67-79 år	14 236	922	13 513	872
80-89 år	10 592	1 690	10 374	1 648
90 år og over	-313	-107	-249	-60
Sum	53 554	3 793	61 219	4 294

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 i utgangsåret 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 39 733 og øker med 3 929 per år, se tabell V1-1. På denne måten sikrer vi at gjennomsnittlig utgiftsbehov er 61 864 kroner før og etter justering i denne aldersgruppen samtidig som startpunktet på 39 773 kroner 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 29 308 (/29 307) 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 2025. Aldersgruppen 67-79 år. Pleie og omsorg.

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.24	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2024-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2024- kroner
50-66 år	13 641				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	3 929				
67-79 år (gammel)	61 864	658 996	40 768	8 263	511
67 år	39 733	59 386	2 360	-542	-22
68 år	43 662	57 334	2 503	1 438	63
69 år	47 592	55 686	2 650	1 000	48
70 år	51 521	54 390	2 802	668	34
71 år	55 451	53 069	2 943	632	35
72 år	59 380	50 019	2 970	2 292	136
73 år	63 310	50 196	3 178	-961	-61
74 år	67 239	49 329	3 317	-6	0
75 år	71 169	49 081	3 493	-713	-51
76 år	75 098	48 915	3 673	-898	-67
77 år	79 028	49 329	3 898	-1 599	-126
78 år	82 957	42 568	3 531	5 400	448
79 år	86 886	39 694	3 449	1 552	135
67-79 år (ny)	61 864	658 996	40 768	8 263	571

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

Tabell V1-2. Beregning av samlede merutgifter til demografi i 2025. Aldersgruppen 80-89 år. Pleie og omsorg.

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.24	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2024-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2024- kroner
79 år	86 886				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	29 308				
80-89 år (gammel)	219 987	210 751	463 624	14 535	3 198
80 år	116 194	33 980	39 483	4 331	503
81 år	145 502	30 090	43 782	2 534	369
82 år	174 810	24 968	43 647	3 767	659
83 år	204 118	24 399	49 803	-726	-148
84 år	233 426	22 055	51 482	907	212
85 år	262 734	19 685	51 719	893	235
86 år	292 042	17 078	49 875	1 096	320
87 år	321 350	14 886	47 836	696	224
88 år	350 658	12 666	44 414	737	258
89 år	379 966	10 944	41 583	300	114
80-89 år (ny)	219 987	210 751	463 624	14 535	2 745

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell V1-3. Beregning av samlede merutgifter til demografi i 2025. Aldersgruppen 90 år og eldre. Pleie og omsorg.

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.24	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2024-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2024-kroner
89 år	379 966				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	29 307				
90 år og eldre (gammel)	493 711	45 734	22 579	-234	-116
90 år	409 272	9 476	3 878	39	16
91 år	438 579	8 558	3 753	-486	-213
92 år	467 886	6 971	3 262	165	77
93 år	497 192	5 667	2 818	4	2
94 år	526 499	4 283	2 255	178	94
95 år	555 806	3 278	1 822	-1	-1
96 år	585 112	2 349	1 374	74	43
97 år	614 419	1 747	1 073	-83	-51
98 år	643 725	1 262	812	-82	-53
99 år	673 032	881	593	-45	-30
100 år	702 339	494	347	75	53
101 år	731 645	312	228	-19	-14
102 år	760 952	177	135	4	3
103 år	790 259	109	86	-15	-12
104 år	819 565	65	53	-9	-7
105 år og eldre	848 872	105	89	-33	-28
90 år og eldre (ny)	493 711	45 734	22 579	-234	-121

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 mellomalternativet i IMDis bosettingsscenario for ukrainske flyktninger i 2024 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 klart lavere utgifter noe som skyldes at befolkningsveksten kommer særlig blant de yngste årskullene i aldersgruppen. Det er små forskjeller for aldersgruppen 90 år og eldre. Samlet er det noe forskjeller mellom de to metodene. Den årskullkorrigerede metoden gir rundt 0,4 mrd. kroner mindre i merutgifter til demografi i 2025 enn den ikke-korrigerede metoden.

Tabell V1-4. Oppsummering. Merutgifter til demografi, 67–79 år, 80–89 år og 90 år og eldre. Mill. 2024-kroner

	67–79 år	80–89 år	90 år og over
I alt, ikke årskullkorrigert	611	3 395	-119
+ Pleie og omsorg, årskullkorrigert	571	2 745	-121
-Pleie og omsorg, ikke årskullkorrigert	511	3 198	-116
= I alt, årskullkorrigert	672	2 943	-124

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.24	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2024-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2024- kroner
50-66 år	11 579				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	3 336				
67-79 år (gammel)	52 513	658 996	34 606	8 263	434
67 år	33 724	59 386	2 003	-542	-18
68 år	37 060	57 334	2 125	1 438	53
69 år	40 396	55 686	2 250	1 000	40
70 år	43 732	54 390	2 379	668	29
71 år	47 068	53 069	2 498	632	30
72 år	50 405	50 019	2 521	2 292	116
73 år	53 741	50 196	2 698	-961	-52
74 år	57 077	49 329	2 816	-6	0
75 år	60 413	49 081	2 965	-713	-43
76 år	63 749	48 915	3 118	-898	-57
77 år	67 085	49 329	3 309	-1 599	-107
78 år	70 421	42 568	2 998	5 400	380
79 år	73 757	39 694	2 928	1 552	114
67-79 år (ny)	52 513	658 996	34 606	8 263	485

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.24	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2024-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2024- kroner
79 år	73 757				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	24 877				
80-89 år (gammel)	186 736	210 751	393 547	14 535	2 714
80 år	98 634	33 980	33 516	4 331	427
81 år	123 512	30 090	37 165	2 534	313
82 år	148 389	24 968	37 050	3 767	559
83 år	173 266	24 399	42 275	-726	-126
84 år	198 143	22 055	43 700	907	180
85 år	223 020	19 685	43 902	893	199
86 år	247 898	17 078	42 336	1 096	272
87 år	272 775	14 886	40 605	696	190
88 år	297 652	12 666	37 701	737	219
89 år	322 529	10 944	35 298	300	97
80-89 år (ny)	186 736	210 751	393 547	14 535	2 330

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.24	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2024-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2024-kroner
89 år	322 529				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	24 878				
90 år og eldre (gammel)	419 086	45 734	19 166	-234	-98
90 år	347 407	9 476	3 292	39	14
91 år	372 285	8 558	3 186	-486	-181
92 år	397 163	6 971	2 769	165	66
93 år	422 041	5 667	2 392	4	2
94 år	446 919	4 283	1 914	178	80
95 år	471 798	3 278	1 547	-1	0
96 år	496 676	2 349	1 167	74	37
97 år	521 554	1 747	911	-83	-43
98 år	546 432	1 262	690	-82	-45
99 år	571 310	881	503	-45	-26
100 år	596 188	494	295	75	45
101 år	621 066	312	194	-19	-12
102 år	645 944	177	114	4	3
103 år	670 822	109	73	-15	-10
104 år	695 700	65	45	-9	-6
105 år og eldre	720 578	105	76	-33	-24
90 år og eldre (ny)	419 086	45 734	19 166	-234	-103

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. 2024-kroner

	67–79 år	80–89 år	90 år og over
I alt, ikke årskullkorrigert	513	2 870	-101
+ Pleie og omsorg, årskullkorrigert	485	2 330	-103
-Pleie og omsorg, ikke årskullkorrigert	434	2 714	-98
= I alt, årskullkorrigert	564	2- 486	-105

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 ikke lagt til grunn bosetting av flyktninger fra Ukraina i 2024.

UDI publiserte 30. januar 2024 en rapport med scenarioer for antall flyktninger fra Ukraina, og i rapporten oppgis at IMDi har et mellomscenario for bosetting av ukrainske flyktninger på 29 600 i 2024. Om en tar hensyn til at det også kan bli noe tilbakeflytting, kan dette innebære en netto innvandring på rundt 28 000 flyktninger fra Ukraina.

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 med gyldig tillatelser om midlertidig kollektiv beskyttelse per 28. januar 2024 etter alder og kjønn". Konvertering til TBUs aldersgrupper

Aldersgrupper UDI	Antall	Aldersgrupper TBU	Ant.	Andel TBU
0-5 år	4 843	0-1 år	1 614	2,4 %
6-15 år	12 359	2-5 år	3 229	4,8 %
16-19 år	5 146	6-15 år	12 359	18,2 %
20-29 år	8 683	16-18 år	3 860	5,7 %
30-39 år	13 201	19-20 år	2 155	3,2 %
40-49 år	10 852	21-22 år	1 737	2,6 %
50-59 år	5 588	23-24 år	1736,6	2,6 %
60-69 år	4 930	25-29 år	4 342	6,4 %
70 år og eldre	2 343	30-49 år	24 053	35,4 %
I alt	67 945	50-66 år	9 039	13,3 %
		67-79 år	3 822	5,6 %
		80-89 år	0	0,0 %
		90 år og over	0	0,0 %
		I alt	67 945	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 28 000 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 2,6 mrd. kroner hvorav 2,3 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 befolkningsframskrivinger. Alternativ 28 000 bosatte fra Ukraina (28 000 utover middelalternativet i befolkningsframskrivingene).

Basert på tabell V2-1		Anslag: Netto merinnvandring gjennom 2024	«Ekstra innvandring» finansieres av samlede inntekter		«Ekstra innvandring» finansieres av frie inntekter	
Aldersgr. TBU	Andel		Gjennomsnitt brutto utgift	Merutgift mill. 2024-kroner	Gjennomsnitt nettoutgift	Merutgift ekstra innv. Mill.2024-kr
0-1 år	2,4 %	665	106 491	71	94 892	63
2-5 år	4,8 %	1 331	285 082	379	255 680	340
6-15 år	18,2 %	5 093	199 559	1 016	178 296	908
16-18 år	5,7 %	1 590	276 673	440	234 980	374
19-20 år	3,2 %	888	40 182	36	33 610	30
21-22 år	2,6 %	716	40 182	29	33 610	24
23-24 år	2,6 %	716	30 481	22	25 103	18
25-29 år	6,4 %	1 789	28 775	51	23 798	43
30-49 år	35,4 %	9 912	33 754	335	28 173	279
50-66 år	13,3 %	3 725	31 786	118	26 443	98
67-79 år	5,6 %	1 575	73 978	117	62 066	98
80-89 år	0,0 %	0	233 599	0	197 472	0
90 år og over	0,0 %	0	508 247	0	430 567	0
I alt	100,0 %	28 000	89 227	2 614	76 974	2 275

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell V2-3 viser tilsvarende for alternativet med 36 000 innvandrere utover nettoinnvandringen som ligger til grunn i middelalternativet. Tabell V2-3 viser at dette vil gi en økning i samlede merutgifter på 3,4 mrd. kroner hvorav 2,9 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 36 000 bosatte fra Ukraina (36 000 utover middelalternativet i befolkningsframskrivingene).

Basert på tabell V2-1		Anslag: Netto merinnvandring gjennom 2024	«Ekstra innvandring» finansieres av samlede inntekter		«Ekstra innvandring» finansieres av frie inntekter	
Aldersgr. TBU	Andel		Gjennomsnitt brutto utgift	Merutgift mill. 2024-kroner	Gjennomsnitt nettoutgift	Merutgift ekstra innv. Mill.2024-kr
0-1 år	2,4 %	855	106 491	91	94 892	81
2-5 år	4,8 %	1 711	285 082	488	255 680	437
6-15 år	18,2 %	6 548	199 559	1 307	178 296	1 168
16-18 år	5,7 %	2 045	276 673	566	234 980	481
19-20 år	3,2 %	1 142	40 182	46	33 610	38
21-22 år	2,6 %	920	40 182	37	33 610	31
23-24 år	2,6 %	920	30 481	28	25 103	23
25-29 år	6,4 %	2 300	28 775	66	23 798	55
30-49 år	35,4 %	12 744	33 754	430	28 173	359
50-66 år	13,3 %	4 789	31 786	152	26 443	127
67-79 år	5,6 %	2 025	73 978	150	62 066	126
80-89 år	0,0 %	0	233 599	0	197 472	0
90 år og over	0,0 %	0	508 247	0	430 567	0
I alt	100,0 %	36 000	89 227	3 361	76 974	2 925

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.