

Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

2. mars 2015

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet 2016

1 Sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2016-budsjettet legger Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen. Anslaget søker å si noe om hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningen endres. Hovedtema i dette notatet er beregninger av kommunale merutgifter i 2016 knyttet til den demografiske utviklingen. I tillegg har utvalget oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2015.

Beregningene av hvordan den demografiske utviklingen påvirker kommunesektorens utgifter følger det opplegget som er beskrevet i kapittel 4 i utvalgets rapport fra april 2013. Utvalget delte seg der i et flertall og et mindretall i synet på omfanget av beregningene. Flertallets avgrensning er lagt til grunn for resten av dette notatet. Mindretallets avgrensning vil kunne gi et høyere anslag for demografikostnadene. Utvalget vil igangsette et arbeid for å få et empirisk grunnlag for å oppklare uenigheten.

Befolkningsframskrivninger foretatt av Statistisk sentralbyrå (SSB) er et vesentlig grunnlagsmateriale for beregning av endring i kommunesektorens utgifter som følge av den demografiske utviklingen. Siste befolkningsframskrivning fra SSB ble publisert i juni 2014 og er basert på registrert folketall 1. januar 2014. Anslag på merutgifter i 2016 bygger på framskrivning av befolkningen fra 1. januar 2015 til 1. januar 2016. Anslaget på merutgiftene i 2015 er oppdatert med endelige befolkningstall per 1.1.2015.

I likhet med tidligere år er det i beregningene forutsatt konstante gjennomsnittskostnader, det vil si uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen. Videre legges det til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. I beregningene tas det heller ikke hensyn til politiske målsettinger om videre utbygging av tjenestetilbudet. Beregningene bygger på analyser av hvordan de faktiske utgiftene påvirkes bl.a. av den demografiske utviklingen, ikke på noen sentralt vedtatt norm for tjenestetilbudet. Utvalget presiserer at beregningene av utgiftsendringer for kommunesektoren knyttet til den demografiske utviklingen må betraktes som grove anslag.

Forventet befolkningsvekst gjennom 2015 basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivningene (alternativ MMMM) er om lag 58 100 personer. På bakgrunn av dette og forutsetninger angitt i blant annet avsnitt 4.4 i utvalgets rapport våren 2014, anslås det at den demografiske utviklingen vil medføre merutgifter for kommunesektoren på om lag 2,1 mrd. 2015-kroner i 2016. Merutgiftene kan i sin helhet knyttes til kommunene. Det understrekes at utgiftsberegningene er beheftet med usikkerhet.

De anslåtte merutgiftene i 2016 er 0,5 mrd. 2015-kroner lavere enn demografikostnaden for 2015 som ble anslått i statsbudsjettet for 2015.

For å skissere usikkerheten og betydningen av en eventuell lavere eller høyere befolkningsvekst, har utvalget også beregnet merutgiftene for kommunesektoren på grunnlag av SSBs befolkningsframskrivninger med høy og lav nettoinnvandring. Med lav nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 50 300, og de beregnede merutgiftene kan da anslås om lag 0,4 mrd. 2015-kroner lavere enn middelalternativet. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 67 100. De beregnede merutgiftene kan da anslås til om lag 0,4 mrd. 2015-kroner høyere enn middelalternativet.

SSB publiserte 19. februar 2015 innbyggertall ved inngangen til 2015. En oppdatert beregning basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2014 anslår de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2015 til å bli på om lag 2,4 mrd. 2014-kroner, dvs. 0,7 mrd. 2014-kroner lavere enn anslag til 1. konsultasjonsmøte i 2014 og 0,1 mrd. 2014-kroner lavere enn anslaget i statsbudsjettet for 2015. Dette skyldes i hovedsak at veksten blant barn og unge ble svakere enn anslått. Lavere samlet vekst enn antatt blant barn og unge trekker i retning av lavere kommunale utgifter.

2 Demografisk utvikling

Kommunesektoren har ansvaret for bl.a. barnehager, grunnskole, videregående opplæring og pleie- og omsorgstjenester. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene påvirkes direkte av den demografiske utviklingen.

Utvalgets anslag på kommunesektorens merutgifter i 2016 knyttet til den demografiske utviklingen bygger på framskrivning av befolkningen fra 1. januar 2015 til 1. januar 2016. Dette er i tråd med det beregningsopplegget som utvalget har lagt til grunn i tidligere års beregninger. I juni 2014 publiserte SSB befolkningsframskrivninger for perioden 2014-2100, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2014. Framskrivningen er foretatt i en rekke alternativer med ulike forutsetninger om bl.a. fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring.

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1.1.2015 til 1.1.2016

Aldersgruppe	Lav nettoinnvandring		Middels nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-1 år	1 592	1,3	1 894	1,6	2 215	1,8
2-5 år	-3 499	-1,4	-3 128	-1,2	-2 698	-1,1
6-15 år	4 832	0,8	5 657	0,9	6 616	1,1
16-18 år	-1 469	-0,8	-1 209	-0,6	-894	-0,5
19-20 år	1 777	1,3	2 013	1,5	2 287	1,7
21-22 år	-33	0,0	313	0,2	720	0,5
23-34 år	12 621	1,5	15 987	1,9	19 854	2,4
35-49 år	1 410	0,1	3 124	0,3	5 062	0,5
50-66 år	11 746	1,1	12 129	1,2	12 563	1,2
67-79 år	22 092	4,4	22 116	4,4	22 143	4,4
80-89 år	-1 248	-0,7	-1 248	-0,7	-1 248	-0,7
90 år og over	436	1,0	436	1,0	436	1,0
Sum	50 257	1,0	58 084	1,1	67 056	1,3

Utvalget har lagt til grunn SSBs middelalternativ for fruktbarhet og levealder. Også for nettoinnvandring har utvalget lagt til grunn middelalternativet. I tillegg har utvalget foretatt alternative utgiftsberegninger med hhv. lav og høy nettoinnvandring. Tabell 1 viser anslått befolkningsendring fra 1. januar 2015 til 1. januar 2016 i tre alternativer.

Det er betydelig variasjon i anslått endring innen de ulike aldersgruppene. Færre 2-5-åringene trekker isolert sett i retning av lavere utgifter til barnehage. En betydelig vekst i antall eldre i aldersgruppen 67-74 år og over 90 år bidrar isolert sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenesten, mens færre eldre i alderen 80-89 år trekker litt i motsatt retning. Utvalget understreker at det er usikkerhet knyttet til anslagene på befolkningsvekst. Anslått vekst i total folkekemengde i tabell 1 varierer mellom 1,0 og 1,3 pst.

3 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 noen sentralt fastsatt norm for tjenestetilbudet. Med utgangspunkt i denne fordelingen 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. Endelig 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 ikke hensyn til mulige endringer i befolkningens helsetilstand og funksjonsevne, arbeidsledighet, innvandrersandel, bosettingsmønster m.m. Slike endringer vil kunne ha betydning for etterspørsel og kostnader for kommunale tjenester.

Beregningene tar utgangspunkt i hoveddelen av kommunesektorens faktiske driftsutgifter. I beregningene benyttes kostnadsnøklene i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner for 2015, som vist i statsbudsjettet for 2015 (Prop. 1 S (2014-2015)) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet).

Fra og med beregningsopplegget for 2014 endret utvalget hvilke tjenester som skal inngå i beregningene. Utvalget var delt i et flertall og et mindretall angående reduksjonen i omfanget av tjenester. Tidligere har alle deler av kommunenes og fylkeskommunenes brutto driftsutgifter som inngår i kostnadsnøkkelen for inntektssystemet vært medregnet. Beregningsopplegget som ble skissert i utvalgets vårrapport for 2013, innebar at utgiftsframskrivningen tydeligere avgrenses 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 (eks. finansutgifter) og er tjenester hvor det vil være nødvendig å øke ressursbruken tilnærmet proporsjonalt med antall brukere for å opprettholde tjenestetilbudet når antall brukere øker.

Beregning av mer-/mindreutgifter for 2016 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for kommunesektoren i 2015. Det er tatt utgangspunkt i regnskapstall for 2013 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2015 med anslått vekst i kommunesektorens frie inntekter. Driftsutgiftene inkluderer avskrivninger.

Kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den kommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 266 mrd. kroner i 2015. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den fylkeskommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 54 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene er anslått til 320 mrd. kroner i 2015. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2015 framkommer som brutto driftsutgifter i 2013, på henholdsvis 250 mrd. kroner for kommunene og 49 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2013 til 2015 på 6,7 prosent for kommunene og 9,2 prosent for fylkeskommunene.

Kommunesektorens brutto driftsutgifter til formålene som inngår i beregningene samt hvilken andel de utgjør av de samlede driftsutgiftene til nasjonale velferdstjenester er vist i tabell 2. Beregning av mer- og mindreutgifter for 2015 i pkt. 5 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for 2015 i tabell 2.

Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter, inkludert avskrivninger til nasjonale velferdstjenester¹⁾. Anslag 2015

	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel	266,6	0,832
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel	54,6	0,168
Sum	320,2	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.

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på en forenkling av kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunesektoren. Kostnadsnøkkelen for kommunene omfatter barnehage, grunnskole, helse- og sosialsektoren og samhandlingsreformen. Kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene omfatter videregående opplæring, tannhelsetjenesten og kollektivtransport. For kommuner og fylkeskommuner konstrueres en forenklet kostnadsnøkkel hvor de andre kriteriene i kostnadsnøkklene utover de aldersrelaterte kriteriene er tatt ut.

Utvalget har tidligere ikke tatt hensyn til de etterspørselskriteriene som ikke har vært rendyrkede alderskriterier. Med den endrede beregningsmetoden i 2014 inkluderte utvalget fra og med anslaget for 2015 også vektingen av enkelte av de øvrige sosiale kriteriene som knytter seg til bestemte aldersgrupper. Vektingen av disse kriteriene er lagt på de tilhørende alderskriteriene, og alderskriteriene er deretter økt proporsjonalt slik at de summerer seg til 1.

De forenklete kostnadsnøkklene for kommuner og fylkeskommuner er vist i tabell 3. I tillegg er disse kostnadsnøkklene vektet sammen til én felles kostnadsnøkkel, hvor driftsutgiftene til de enkelte sektorene er brukt som vekter, jf. tabell 2.

Når for eksempel aldersgruppa 6-15 år har en vekt på 0,328 i den kommunale kostnadsnøkkelen, er tolkningen at 32,8 prosent av kommunenes utgifter til tjenestene som er omfattet av beregningene, kan knyttes til denne aldersgruppa.

Tabell 3 Forenklete kostnadsnøkler

Aldersgruppe	Kommune	Fylkeskommune	Sammenvektet kostnadsnøkkel
0-1 år	0,043	0,005	0,036
2-5 år	0,152	0,010	0,128
6-15 år	0,328	0,116	0,293
16-18 år	0,014	0,694	0,128
19-20 år	0,011	0,024	0,013
21-22 år	0,011	0,020	0,013
23-34 år	0,052	0,123	0,064
35-49 år	0,067	0,001	0,056
50-66 år	0,054	0,001	0,045
67-79 år	0,095	0,005	0,080
80-89 år	0,106	0,002	0,089
90 år og over	0,067	0,000	0,056
Sum	1,000	1,000	1,000

4 Beregnede mer- og mindretgifter i 2016 knyttet til den demografiske utviklingen

I pkt. 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2015 til 2016 i tre alternativer. I dette avsnittet legger utvalget fram beregninger av utgiftsendringer knyttet til de tre alternativene.

Med utgangspunkt i den sammenvektede kostnadsnøkkelen i tabell 3 kan samlede utgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnes. Derneft beregnes utgift per innbygger i den enkelte aldersgruppe. Mer- eller mindretgift knyttet til de enkelte aldersgruppene framkommer som produktet av beregnet utgift per innbygger og anslått endring i befolkningstallet i de tre alternativene.

I tabell 4 er mer- og mindretgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnet med utgangspunkt i SSBs middelalternativ for befolkningsvekst.

På bakgrunn av forventet befolkningsutvikling fra 2015 til 2016 i tråd med SSBs middelalternativ for befolkningsvekst (alternativ MMMM), anslår utvalget at merutgiftene for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester vil utgjøre om lag 2,1 mrd. kroner i 2015. Dette tilsvarer en vekst i driftsutgiftene på de samme tjenestene på om lag 1,0 prosent. Anslaget bygger på de beregningsmessige forutsetningene omtalt i pkt. 3.

Hele den samlede merutgiften på om lag 2,1 mrd. kroner er knyttet til kommunene. Fylkeskommunene forventes i disse beregningene ikke å få verken mer- eller mindretgifter. Nedgangen i behovet for tjenester innenfor videregående opplæring på 0,2 mrd. kroner vil i hovedsak bli oppveid av en forventet økning av behovet for samferdselstjenester og noe for tannhelsetjenester.

Tabell 4 Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2015 til 2016. SSBs middelalternativ (alt. MMMM).

	Kostnadsnøkkel	Samlede utg. (mrd. 2015-kr)	Utgift per innb. (2015-kr)	Anslått endring i folketall 2015-2016	Mer-/mindreutgift (mill. 2015-kr)
0-1 år	0,036	11,6	97 194	1 894	184
2-5 år	0,128	41,0	161 292	-3 128	-505
6-15 år	0,293	93,7	150 523	5 657	852
16-18 år	0,128	41,1	209 553	-1 209	-253
19-20 år	0,013	4,3	32 078	2 013	65
21-22 år	0,013	4,1	30 218	313	9
23-34 år	0,064	20,4	24 179	15 987	387
35-49 år	0,056	17,8	16 388	3 124	51
50-66 år	0,045	14,3	13 643	12 129	165
67-79 år	0,080	25,7	51 223	22 116	1 133
80-89 år	0,089	28,3	160 179	-1 248	-200
90 år og over	0,056	17,8	409 401	436	178
Sum	1,000	320,2	61 988	58 084	2 066

I tabell 5 er mer- og mindreutgifter for kommunesektoren beregnet med utgangspunkt i SSBs alternativer for høy og lav nettoinnvandring (jf. tabell 1). Beregningsopplegget for øvrig er det samme som i tabell 4.

Tabell 5 Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2015 til 2016. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring

	Utgift per innb. (2015-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2015-2016	Mer-/mindreutgift (mill. 2015-kr)	Anslått endring i folketall 2015-2016	Mer-/mindreutgift (mill. 2015-kr)
0-1 år	97 194	1 592	155	2 215	215
2-5 år	161 292	-3 499	-564	-2 698	-435
6-15 år	150 523	4 832	727	6 616	996
16-18 år	209 553	-1 469	-308	-894	-187
19-20 år	32 078	1 777	57	2 287	73
21-22 år	30 218	-33	-1	720	22
23-34 år	24 179	12 621	305	19 854	480
35-49 år	16 388	1 410	23	5 062	83
50-66 år	13 643	11 746	160	12 563	171
67-79 år	51 223	22 092	1 132	22 143	1 134
80-89 år	160 179	-1 248	-200	-1 248	-200
90 år og over	409 401	436	178	436	178
Sum	61 988	50 257	1 665	67 056	2 531

Gitt forutsetningene omtalt i pkt. 3 og en befolkningsutvikling med lav nettoinnvandring, kan merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen anslås til 1,7 mrd. kroner, dvs. om lag 0,4 mrd. kroner lavere enn middelalternativet.

Med forutsetninger om høy nettoinnvandring kan merutgiftene anslås til om lag 2,5 mrd. kroner, dvs. om lag 0,4 mrd. kroner mer enn middelalternativet.

Utvalget viser til den store usikkerheten som knytter seg til å anslå befolkningsutviklingen og de demografiske kostnadene som dette gir kommunesektoren. Fra 2014 til 2015 var det størst avvik mellom prognosene og faktisk utvikling for 0-1 og 2-5 åringer, jf. tabell 6. Dette kan tyde på at framskrivningene har overvurdert fødselsratene noe.

5 Mer- og mindreutgifter knyttet til den demografiske utviklingen i 2015–oppdaterte beregninger

I TBUs notat til 1. konsultasjonsmøte i 2014 ble de samlede merutgiftene i 2015 knyttet til den demografiske utviklingen anslått til om lag 3,1 mrd. kroner, gitt forutsetningene i pkt. 3. Anslaget var bl.a. basert på SSBs modell fra juni 2012 som ga en økning av folketallet fra 2014 til 2015 på om lag 66 400. Etter at SSB oppdaterte befolkningsprognosene i juni 2014 ble prognosen for veksten nedjustert til 58 400 personer. Kostnadsanslaget ble som følge av dette nedjustert med 0,6 mrd. kr, til 2,5 mrd. kroner. Dette anslaget ble lagt til grunn i statsbudsjettet for 2015.

SSB publiserte 19. februar 2015 befolkningstall per 1. januar 2015 som viste at den faktiske befolkningsveksten fra 2014 til 2015 ble om lag 56 700, dvs. 1 700 færre enn lagt til grunn i statsbudsjettet og 9 600 færre enn det som ble lagt til grunn i anslaget som utvalget gjorde våren 2014.

Sett i forhold til fjorårets notat til det første konsultasjonsmøtet, ble befolkningsutviklingen svakere enn anslått i de fleste aldersgrupper opp til 66 år, mens den ble noe høyere for gruppene over 67 år. I sum blir derfor de anslåtte merutgiftene på et lavere nivå enn i beregningen som ble foretatt til det første konsultasjonsmøtet 2014. Det oppdaterte anslaget for aldersgruppene opp til 66 år ligger om lag 950 mill. kroner lavere enn anslaget til det første konsultasjonsmøtet i 2014, mens gruppene over 67 år trekker i motsatt retning og vil ligge på om lag 250 mill. kroner høyere. Tidligere har avviket mellom prognoser og faktiske befolkningstall hovedsakelig vært relatert til en usikkerhet knyttet til innvandring. I den faktiske befolkningsveksten fra 2014 til 2015 ser denne faktoren ut til å gi mindre utslag. Derimot har fødselsratene bidratt til lavere vekst enn prognosene antydte.

Tabell 6 Endring i innbyggertall gjennom 2014 og beregnede merutgifter i kommunesektoren i 2015 knyttet til endring i befolkningen gjennom 2014. Mill. 2014-kroner

Aldersgruppe	Framskrivning i TBU vår 2014		Framskrivning til statsbudsjettet 2015		Endelige tall per 1.1.2015, publisert 19.2.2014	
	Absolutt endring	Mer-/mindreutgift	Absolutt endring	Mer-/mindreutgift	Absolutt endring	Mer-/mindreutgift
0-1 år	2 346	234	-408	-41	-1 295	-129
2-5 år	1 720	276	-246	-39	-495	-79
6-15 år	5 560	806	5 270	764	4 347	630
16-18 år	-1 148	-226	-1 071	-211	-1 086	-214
19-22 år	1 016	25	1 144	28	344	8
23-34 år	20 017	377	17 898	337	18 354	345
35-66 år	14 078	253	13 053	234	12 558	226
67-74 år	19 120	1 102	19 214	1 108	19 392	1 118
75-79 år	4 803	277	4 754	274	4 950	286
80-89 år	-1 948	-321	-2 044	-336	-1 432	-236
90 år og over	788	331	854	359	1 109	466
	66 352	3 134	58 418	2 476	56 746	2 421

Dersom en tar utgangspunkt i SSBs befolkningsframskrivninger fra sommeren 2014, som ble lagt til grunn for demografianslaget i statsbudsjettet for 2015, ble den faktiske befolkningsutviklingen 1700 personer færre enn prognosene for 2014. Det er fortsatt de yngste aldergruppene som har blitt noe mindre, mens de eldste trekker i motsatt retning. Oppdatering fra prognosene for vekst i 2014, foretatt til statsbudsjettet for 2015, til faktisk vekst for 2014, reduserte anslagene for demografikostnader med ytterligere 0,1 mrd. kroner.