

# Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

3. mars 2014

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet 2015

## 1 Sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2015-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 2015 knyttet til den demografiske utviklingen. I tillegg har utvalget oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2014.

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 2012 og er basert på registrert folketall 1. januar 2012. Anslag på merutgifter i 2015 bygger på framskrivning av befolkningen fra 1. januar 2014 til 1. januar 2015. Anslaget på merutgiftene i 2014 er oppdatert med endelige befolkningstall per 1.1.2014.

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 2014 basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivningene (alternativ MMMM) er om lag 66 400 personer. Basert på en avgrensning av beregningene til såkalte nasjonale individuelle nasjonale velferdstjenester, anslår et flertall i utvalget at den demografiske utviklingen vil medføre økte driftsutgifter (inklusive avskrivninger) for kommunesektoren på om lag 3,1 mrd. 2014-kroner i 2015. Hele merutgiften kan knyttes til kommunene. Basert på det tidligere beregningsomfanget, der det også ble antatt at utgiftene til kommunal administrasjon og fylkesveger øker proporsjonalt med antall innbyggere, anslår mindretallet merutgiften til 3,6 mrd. 2014-kroner. Av dette kan 3,5 mrd. kroner knyttes til kommunene og 0,1 mrd. kroner til fylkeskommunene. Flertallets og mindretallets synspunkter på omfanget av beregningene framgår av kapittel 4 i utvalgets vårrapport for 2013. Flertallets avgrensning av beregningene er lagt til grunn i resten av denne rapporten. Utvalget har igangsatt arbeid for å få et empirisk grunnlag for å oppklare uenigheten. Utvalget understreker at utgiftsberegningene er beheftet med usikkerhet.

De anslåtte merutgiftene i 2015 er om lag 0,2 mrd. kroner lavere enn den anslåtte demografikostnaden for 2014 fra samme tidspunkt i fjor.

For å skissere usikkerheten og betydningen av en eventuell lavere eller høyere befolkningsvekst, beregnes også merutgiftene for kommunesektoren på grunnlag av SSBs befolkningsframskrivninger med høy og lav nettoinnvandring. Med lav nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 51 400, og de beregnede merutgiftene kan da anslås om lag -0,7 mrd. kroner lavere enn middelalternativet. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 77 600. De beregnede merutgiftene kan da anslås til om lag 0,6 mrd. kroner høyere enn middelalternativet. (Alternativt: beskrive nivå-tallene for mindre- og flertallet).

SSB publiserte 20. februar 2014 innbyggertall ved inngangen til 2014. En oppdatert beregning basert på den faktiske befolkningsveksten i 2013 (og flertallets avgrensning) anslår de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2014 til å bli om lag 2,8 mrd. 2013-kroner i 2014. Dette er 0,5 mrd. kroner lavere enn anslaget til 1. konsultasjonsmøte i 2013. Dette skyldes i hovedsak at veksten blant barn og unge ble svakere enn anslått, særlig blant de aller yngste barna og aldergruppen 16-18 år. 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 bl.a. av den demografiske utviklingen.

Anslaget på kommunesektorens merutgifter i 2015 knyttet til den demografiske utviklingen bygger på framskrivning av befolkningen fra 1. januar 2014 til 1. januar 2015. Dette er i tråd med det som er benyttet i tidligere års beregninger. I juni 2012 publiserte SSB befolkningsframskrivninger for perioden 2012-2100, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2012. Framskrivningen er foretatt i en rekke alternativer med ulike forutsetninger om bl.a. fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring.

Det er SSBs middelalternativ for fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring som legges til grunn. I tillegg presenteres alternative utgiftsberegninger med hhv. lav og høy nettoinnvandring. Tabell 1 viser anslått befolkningsendring fra 1. januar 2014 til 1. januar 2015 i tre alternativer.

Det er betydelig variasjon i anslått endring innen de ulike aldersgruppene. Flere i de yngste aldersgruppene trekker isolert sett i retning av økte 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. Det er betydelig usikkerhet knyttet til anslagene på befolkningsvekst. Anslått vekst i tabell 1 varierer mellom 1,0 og 1,5 pst.

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1.1.2014 til 1.1.2015

Aldersgruppe	Lav nettoinnvandring		Middels nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-1 år	1 305	1,0	2 346	1,8	3 232	2,5
2-5 år	1 120	0,4	1 720	0,7	2 177	0,9
6-15 år	4 094	0,7	5 560	0,9	6 719	1,1
16-18 år	-1 513	-0,8	-1 148	-0,6	-861	-0,4
19-22 år	221	0,1	1 016	0,4	1 588	0,6
23-34 år	13 860	1,7	20 017	2,4	24 543	3,0
35-66 år	9 578	0,5	14 078	0,7	17 462	0,8
67-74 år	19 081	5,6	19 120	5,6	19 159	5,6
75-79 år	4 803	3,6	4 803	3,6	4 803	3,6
80-89 år	-1 949	-1,1	-1 948	-1,1	-1 949	-1,1
90 år og over	786	1,8	788	1,8	786	1,8
Sum	51 386	1,0	66 352	1,3	77 659	1,5

### 3 Metode for beregning av mer- og mindretgifter

Utvalgets beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen tar utgangspunkt i analyser av hvordan kommunesektorens utgifter faktisk fordeler seg på tjenester 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 mindretgifter for den enkelte aldersgruppe som produktet av utgift per person og anslått endring i antall personer. Endelig beregnes de samlede mer- eller mindretgifter som summen av mer- og mindretgifter 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, innvandrerandel, 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 2014, som vist i statsbudsjettet for 2014 (Prop. 1 S (2013-2014)) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet).

Fra og med beregningsopplegget for 2014 ble det gjort endringer med hensyn til hvilke tjenester som eksplisitt 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. Flertallets beregningsopplegg som ble skissert i utvalgets vårrapport for 2013,

innebærer at utgiftsframskrivningen tydeligere avgrenses til individrettede tjenester, slik som barnehage, grunnskole, videregående opplæring, pleie og omsorg, primærhelsetjeneste, sosiale tjenester og kollektivtransport. Dette 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 2015 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for kommunesektoren i 2014. Det er tatt utgangspunkt i regnskapstall for 2012 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2014 med anslått vekst i kommunesektorens frie inntekter. Det utgiftsbegrepet som benyttes er driftsutgifter inklusive avskrivninger.

Kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den kommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 265 mrd. kroner i 2014. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den fylkeskommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 51 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene er anslått til 316 mrd. kroner i 2014. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2014 framkommer som brutto driftsutgifter i 2012, på henholdsvis 242 mrd. kroner for kommunene og 47 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2012 til 2014 på 9,4 prosent for kommunene og 8,5 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 2014 i pkt. 5 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for 2014 i tabell 2.

*Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter, inkludert avskrivninger til nasjonale velferdstjenester<sup>1)</sup>. Anslag 2014*

	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel	265	0,839
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel	51	0,161
<b>Sum</b>	<b>316</b>	<b>1,000</b>

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

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.

Det er tidligere ikke tatt hensyn til de etterspørselskriteriene som ikke har vært rendyrkede alderskriterier. Med den endrede beregningsmetoden inkluderes fra og med anslaget for 2014 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 forenklede kostnadsnøklene for kommuner og fylkeskommuner er vist i tabell 3. I tillegg er disse kostnadsnøklene vektet sammen til én felles kostnadsnøkkel, hvor driftsutgiftene til de enkelte sektorene er brukt som vekter, jf. tabell 2.

Tabell 3 Forenklede kostnadsnøkler

Aldersgruppe	Kommune	Fylkeskommune	Sammenvektet kostnadsnøkkel
0-1 år	0,043	0,012	0,038
2-5 år	0,149	0,026	0,129
6-15 år	0,326	0,062	0,283
16-18 år	0,015	0,680	0,123
19-22 år	0,021	0,018	0,020
23-34 år	0,048	0,054	0,049
35-66 år	0,124	0,104	0,121
67-74 år	0,071	0,021	0,063
75-79 år	0,028	0,008	0,025
80-89 år	0,108	0,011	0,093
90 år og over	0,067	0,003	0,056
Sum	1,000	1,000	1,000

*Ev note om sammenvektning av nøkkelen knyttet til samhandlingsreformen.*

Når for eksempel aldersgruppa 6-15 år har en vekt på 0,326 i den kommunale kostnadsnøkkelen, er tolkningen at 32,6 prosent av kommunenes utgifter til tjenestene som er omfattet av beregningene, kan knyttes til denne aldersgruppa.

#### 4 Beregnede mer- og mindretgifter i 2015 knyttet til den demografiske utviklingen

I pkt. 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2014 til 2015 i tre alternativer. I dette avsnittet vises 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 2014 til 2015 i tråd med SSBs middelalternativ for befolkningsvekst (alternativ MMMM), anslås det at merutgiftene for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester vil utgjøre om lag 3,1 mrd. 2014-kroner. 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.

Tabell 4 Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2014 til 2015. SSBs middelalternativ (alt. MMMM).

	Kostnads- nøkkel	Samlede utg. (mrd. 2014-kr)	Utgift per innb. (2014-kr)	Anslått endring i folketall 2014-2015	Mer-/mindreutgift (mill. 2014-kr)
0-1 år	0,038	12,0	99 758	2 346	234
2-5 år	0,129	40,9	160 553	1 720	276
6-15 år	0,283	89,6	144 882	5 560	806
16-18 år	0,123	38,8	196 660	-1 148	-226
19-22 år	0,020	6,5	24 164	1 016	25
23-34 år	0,049	15,5	18 824	20 017	377
35-66 år	0,121	38,2	17 957	14 078	253
67-74 år	0,063	19,8	57 654	19 120	1 102
75-79 år	0,025	7,8	57 722	4 803	277
80-89 år	0,093	29,3	164 544	-1 948	-321
90 år og over	0,056	17,8	419 812	788	331
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>316,2</b>	<b>61 892</b>	<b>66 352</b>	<b>3 134</b>

Hele den beregnede merutgiften på 3,1 mrd. kroner er knyttet til kommunene. Fylkeskommunene forventes i disse beregningene ikke å få verken mer- eller mindreutgifter. Nedgangen i behovet for tjenester innenfor videregående opplæring på 0,2 mrd. kroner vil bli oppveid av en forventet økning av behovet for samferdselstjenester.

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 2014 til 2015. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring

	Utgift per innb. (2014-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2014-2015	Mer-/mindreutgift (mill. 2014-kr)	Anslått endring i folketall 2014-2015	Mer-/mindreutgift (mill. 2014-kr)
0-1 år	99 758	1 305	130	3 232	322
2-5 år	160 553	1 120	180	2 177	350
6-15 år	144 882	4 094	593	6 719	973
16-18 år	196 660	-1 513	-298	-861	-169
19-22 år	24 164	221	5	1 588	38
23-34 år	18 824	13 860	261	24 543	462
35-66 år	17 957	9 578	172	17 462	314
67-74 år	57 654	19 081	1 100	19 159	1 105
75-79 år	57 722	4 803	277	4 803	277
80-89 år	164 544	-1 949	-321	-1 949	-321
90 år og over	419 812	786	330	786	330
<b>Sum</b>	<b>61 892</b>	<b>51 386</b>	<b>2 430</b>	<b>77 659</b>	<b>3 681</b>

Gitt forutsetningene omtalt i pkt. 3 og en befolkningsutvikling med lav nettoinnvandring, kan merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen anslås til 2,4 mrd. kroner, dvs. om lag 0,7 mrd. kroner lavere enn middelalternativet.

Med forutsetninger om høy nettoinnvandring kan merutgiftene anslås til om lag 3,7 mrd. kroner, dvs. om lag 0,6 mrd. kroner mer enn middelalternativet.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til å anslå befolkningsutviklingen og de demografiske kostnadene som dette gir kommunesektoren. Fra 2013 til 2014 var det størst avvik mellom prognosene og faktisk utvikling for 0-1 åringer, jf. tabell 6. Dette kan tyde på at framskrivningene har overvurdert fødselsratene noe.

## 5 Mer- og mindretgifter knyttet til den demografiske utviklingen i 2014–oppdaterte beregninger

I TBUs notat til 1. konsultasjonsmøte i 2013 ble de samlede merutgiftene i 2014 knyttet til den demografiske utviklingen anslått til om lag 3,3 mrd. kroner, gitt forutsetninger beskrevet i pkt. 3. Anslaget var bl.a. basert på en økning av folketallet fra 2013 til 2014 på om lag 65 900.

SSB publiserte 20. februar 2014 befolkningstall per 1. januar 2014 som viste at den faktiske befolkningsveksten fra 2013 til 2014 ble om lag 57 800, dvs. 8 100 færre enn først lagt til grunn. Utvalget har oppdatert beregningene av mer- og mindretgifter for 2014, som ble lagt fram våren 2013, med de endelige befolkningstallene per 1. januar 2014. De samlede merutgiftene for 2014 anslås nå til vel 2,8 mrd. 2013-kroner, som er lag 0,5 mrd. kroner lavere enn anslått i notat til det første konsultasjonsmøtet i 2013.

Sett i forhold til fjorårets notat til det første konsultasjonsmøtet, ble befolkningsutviklingen svakere enn anslått blant de mellom 0-1 år, 6-15 år, 19-22 år og 35-66 år, mens den ble høyere for gruppene 2-5 år og over 90 år. I sum blir derfor de anslåtte merutgiftene på et lavere nivå enn i beregningen som ble foretatt til det første konsultasjonsmøtet 2013. Det oppdaterte anslaget for aldersgruppene 0-1 og 6-15 ligger om lag 500 og 100 mill. kroner lavere enn anslaget til det første konsultasjonsmøtet i 2013, Mens gruppen over 90 år trekker i motsatt retning og vil ligge på om lag 100 mill. kroner høyere. Tidligere har avviket mellom prognoser og faktiske befolkningstall vært relatert til en usikkerhet knyttet til innvandring. I den faktiske befolkningsveksten fra 2013 til 2014 har denne faktoren gitt mindre utslag. Derimot har fødselsratene bidratt til lavere vekst enn prognosene antydte.

*Tabell 6 Endring i innbyggertall 2013-2014 og beregnede mer- og mindretgifter i kommunesektoren knyttet til endring i aldersgrupper fra 2013 til 2014. Mill. 2013-kroner.*

	Beregning foretatt til 1. konsultasjonsmøte 2013		Oppdatert beregning med nye befolkningstall per 1.1.2014	
	Endring i innbyggertall 2013-2014 (SSBs framskrivning fra juni 2012)	Mer-/mindretgifter	Faktisk endring i innbyggertall 2013-2014	Mer-/mindretgifter
0-1 år	3 157	304	-1 184	-114
2-5 år	1 881	283	1 914	288
6-15 år	2 270	319	1 344	189
16-18 år	909	175	939	180
19-22 år	763	17	-474	-11
23-34 år	21 035	378	21 036	378
35-66 år	10 693	183	8 696	149
67-74 år	22 626	1 282	22 638	1 283
75-79 år	3 690	209	3 697	209
80-89 år	-2 235	-342	-2 159	-330



90 år og over	1 096	443	1 334	539
<b>Sum merutgifter</b>	<b>65 885</b>	<b>3 252</b>	<b>57 781</b>	<b>2 761</b>