

1 Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

1. mars 2017

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet 2018

1 Sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2018-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 følgelig beregninger av kommunale merutgifter i 2018 knyttet til den demografiske utviklingen. I tillegg har utvalget oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2017. Det er betydelig usikkerhet knyttet til den demografiske utviklingen.

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. På bakgrunn av en rapporten fra Telemarksforskning¹ ble det i 2016 enighet i utvalget om at de siste års beregningsopplegg for demografiutgiftene videreføres.

Befolkningsframskrivninger foretatt av Statistisk sentralbyrå (SSB) er et vesentlig grunnlagsmateriale for beregning av endring i kommunesektorens utgifter som følge av den demografiske utviklingen. Siste befolkningsframskriving fra SSB ble publisert i juni 2016 og er basert på registrert folketall 1. januar 2016. Anslag på merutgifter i 2018 bygger på framskriving av befolkningen fra 1. januar 2017 til 1. januar 2018. Anslaget på merutgiftene i 2017 er oppdatert med endelige befolkningstall per 1.1.2017.

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 2017 basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivingene (alternativ MMMM) er om lag 57 500 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 2,7 mrd. 2017-kroner i 2018. Merutgiftene kan knyttes til kommunene. Av dette kan merutgiftene

¹ TF-rapport nr. 373 fra Telemarksforskning, *Marginalkostnader i kommunal tjenesteproduksjon*, se www.telemarksforskning.no/publikasjoner/

som må finansieres av de frie inntektene, anslås til om lag 2,2 mrd. kroner i 2018. Anslagene er uendret fra utvalgets første, foreløpige estimater fra høstrapporten 2016. Det understrekes at utgiftsberegningene er beheftet med stor usikkerhet.

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 44 200, og de beregnede merutgiftene kan da anslås til 2,0 mrd. 2017-kroner.. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten bli om lag 71 100. De beregnede merutgiftene kan da anslås til 3,5 mrd. 2017-kroner.

SSB publiserte 23. februar 2017 innbyggertall ved inngangen til 2017. En oppdatert beregning basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2016 anslår de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2017 til å bli på om lag 2,3 mrd. 2016-kroner, dvs. 0,3 mrd. 2016-kroner lavere enn anslag til 1. konsultasjonsmøte i 2016. Dette skyldes blant annet færre personer i alderen 0-5 år og 23-34 år enn opprinnelig anslått. Flere personer i alderen 16-18 år trakk i motsatt retning.

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 2018 knyttet til den demografiske utviklingen bygger på framskriving av befolkningen fra 1. januar 2017 til 1. januar 2018. Dette er i tråd med det beregningsopplegget som utvalget har lagt til grunn i tidligere års beregninger. I juni 2016 publiserte SSB befolkningsframskrivninger for perioden 2016-2100, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2016. Framskrivningen er foretatt i en rekke alternativer med ulike forutsetninger om bl.a. fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring.

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 2017 til 1. januar 2018 i tre alternativer.

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1.1.2017 til 1.1.2018

| Aldersgruppe | Lav nettoinnvandring | | Middels nettoinnvandring | | Høy nettoinnvandring | |
|---------------|----------------------|--------------|--------------------------|--------------|----------------------|--------------|
| | Absolutt endring | Pst. endring | Absolutt endring | Pst. endring | Absolutt endring | Pst. endring |
| 0-1 år | 1 467 | 1,2 | 1 960 | 1,6 | 2 463 | 2,0 |
| 2-5 år | -1 842 | -0,7 | -1 249 | -0,5 | -631 | -0,3 |
| 6-15 år | 3 814 | 0,6 | 5 258 | 0,8 | 6 728 | 1,1 |
| 16-18 år | -1 571 | -0,8 | -1 004 | -0,5 | -432 | -0,2 |
| 19-20 år | -2 190 | -1,6 | -1 824 | -1,4 | -1 443 | -1,1 |
| 21-22 år | 1 411 | 1,0 | 1 939 | 1,4 | 2 487 | 1,8 |
| 23-29 år | 4 459 | 0,9 | 8 253 | 1,6 | 12 107 | 2,3 |
| 30-34 år | 4 451 | 1,3 | 6 648 | 1,9 | 8 870 | 2,5 |
| 35-49 år | -226 | 0,0 | 2 484 | 0,2 | 5 244 | 0,5 |
| 50-66 år | 13 985 | 1,3 | 14 561 | 1,4 | 15 160 | 1,4 |
| 67-79 år | 18 395 | 3,4 | 18 441 | 3,4 | 18 484 | 3,4 |
| 80-89 år | 1 472 | 0,8 | 1 472 | 0,8 | 1 472 | 0,8 |
| 90 år og over | 605 | 1,3 | 605 | 1,3 | 605 | 1,3 |
| Sum | 44 230 | 0,8 | 57 544 | 1,1 | 71 114 | 1,3 |

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, mens flere unge i aldersgruppen 6-15 år tilsier høyere utgifter til grunnskole. En betydelig vekst i antall eldre i aldersgruppene over 67 år bidrar isolert sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenesten. Utvalget understreker at det er usikkerhet knyttet til anslagene på befolkningsvekst. Anslått vekst i total folkemengde i tabell 1 varierer mellom 0,8 og 1,3 pst.

3 Anslag for merutgifter uavhengig av finansiering og for frie inntekter

I utvalgets demografiberegninger gis det nå anslag både på hvordan den demografiske utviklingen påvirker kommunesektorens samlede utgifter, uavhengig av hvordan tjenestene finansieres, og på hvordan demografiutviklingen påvirker utgiftene knyttet til finansiering gjennom de frie inntektene.

TBU har tidligere kun beregnet demografikostnader som vil belaste sektorens samlede inntekter. Den reelle belastningen på de frie inntektene vil være lavere som følge av at noen av de anslåtte utgiftene vil bli dekket gjennom gebyrer og øremerkede tilskudd og andre inntekter. TBU presenterer derfor nå også anslag på hvor mye av demografikostnadene som må dekkes innenfor de frie inntektene.

Metodene for beregning av demografikostnader i alt og demografikostnader knyttet til de frie inntektene er i prinsippet like, med den forskjell at det for frie inntekter er tatt 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 brukerbetalinger og andre gebyrinntekter, øremerkede tilskudd samt salgs- og leieinntekter. Netto driftsutgifter illustrerer hvor mye kommunene bruker av sine frie inntekter på de ulike tjenestene.

4 Metode for beregning av mer- og mindretgifter

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 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.

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 (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-/mindretgifter for 2018 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for kommunesektoren i 2017. Det er tatt utgangspunkt i regnskapstall for 2015 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2017 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 292 mrd. kroner i 2017. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den fylkeskommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 57 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene er anslått til 349 mrd. kroner i 2017. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2017 framkommer som brutto driftsutgifter i 2015, på henholdsvis 271 mrd. kroner for kommunene og 53 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2015 til 2017 på 8,0 prosent for kommunene og 6,5 prosent for fylkeskommunene.

På tilsvarende måte er kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsutgifter til de tjenester som inngår i kostnadsnøkklene anslått til henholdsvis 247 mrd. kroner og 49 mrd. kroner i 2017. De samlede netto utgiftene som ligger til grunn for beregningene er anslått til 295 mrd. kroner i 2017. Anslaget på netto driftsutgifter i 2017 framkommer som netto driftsutgifter i 2015, på henholdsvis 228 mrd. kroner for kommunene og 46 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2015 til 2017 på 8,0 prosent for kommunene og 6,5 prosent for fylkeskommunene.

I tabell 2 vises kommunesektorens brutto og netto driftsutgifter til formålene som inngår i beregningene samt hvilken andel de ulike formålene utgjør. Beregning av mer- og mindreutgifter for 2018 i pkt. 6 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for 2017 i tabell 2.

Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter, inkl. avskrivninger til nasjonale velferdstjenester¹. Anslag 2017

| | Brutto driftsutgifter | | Netto driftsutgifter | |
|---|-----------------------|--------------|----------------------|-------------|
| | Mrd. kr | Andel | Mrd. kr | Andel |
| Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel | 292,5 | 0,838 | 246,7 | 0,836 |
| Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel | 56,7 | 0,162 | 48,5 | 0,164 |
| Sum | 349,2 | 1,000 | 295,2 | 1,00 |

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 kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunesektoren for 2017, som vist i statsbudsjettet for 2017 (Prop. 1 S (2016-2017)) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet). Kostnadsnøkkelene for kommunene omfatter blant annet barnehage, barnevern, grunnskole, pleie og omsorg og sosialtjenester. Kostnadsnøkkelene for fylkeskommunene omfatter videregående opplæring, tannhelsetjenesten og samferdsel. For kommuner og fylkeskommuner konstrueres en forenklet kostnadsnøkkel hvor de andre kriteriene i 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 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. Som følge av at graden av brukerbetaling og øremerking varierer mellom de ulike tjenestene blir vektingen mellom de ulike tjenestene litt forskjellig for utgiftsbehov uavhengig av finansiering og utgifter dekket gjennom de frie inntektene.

Når for eksempel aldersgruppa 6-15 år har en vekt på 0,324 i den kommunale kostnadsnøkkel, er tolkningen at 32,4 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter til tjenestene som er omfattet av beregningene, kan knyttes til denne aldersgruppa.

Tabell 3 Forenklede kostnadsnøkler

| Aldersgruppe | Vektet etter brutto driftsutgifter (uavhengig av finansiering) | | | Vektet etter netto driftsutgifter (de frie inntektene) | | |
|---------------|---|---------------|--------------------------------|---|---------------|--------------------------------|
| | Kommune | Fylkeskommune | Sammenvektet kostnadsnøkkel | Kommune | Fylkeskommune | Sammenvektet kostnadsnøkkel |
| 0-1 år | 0,028 | 0,008 | 0,024 | 0,028 | 0,007 | 0,025 |
| 2-5 år | 0,166 | 0,016 | 0,142 | 0,174 | 0,014 | 0,147 |
| 6-15 år | 0,324 | 0,093 | 0,286 | 0,331 | 0,085 | 0,291 |
| 16-18 år | 0,013 | 0,681 | 0,121 | 0,012 | 0,703 | 0,126 |
| 19-20 år | 0,009 | 0,019 | 0,011 | 0,009 | 0,017 | 0,010 |
| 21-22 år | 0,010 | 0,014 | 0,010 | 0,009 | 0,014 | 0,010 |
| 23-29 år | 0,026 | 0,054 | 0,030 | 0,025 | 0,051 | 0,029 |
| 30-34 år | 0,023 | 0,038 | 0,025 | 0,022 | 0,036 | 0,025 |
| 35-49 år | 0,070 | 0,026 | 0,063 | 0,069 | 0,025 | 0,061 |
| 50-66 år | 0,064 | 0,026 | 0,058 | 0,062 | 0,025 | 0,056 |
| 67-79 år | 0,105 | 0,018 | 0,091 | 0,101 | 0,017 | 0,087 |
| 80-89 år | 0,110 | 0,006 | 0,093 | 0,106 | 0,005 | 0,089 |
| 90 år og over | 0,053 | 0,001 | 0,044 | 0,051 | 0,001 | 0,043 |
| Sum | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 1,000 |

5 Beregnede mer- og mindretgifter i 2018 knyttet til den demografiske utviklingen

I pkt. 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2017 til 2018 i tre alternativer. I dette avsnittet legger utvalget fram beregninger av utgiftsendringer knyttet til de tre alternativene.

Med utgangspunkt i den sammenvektete kostnadsnøkkelen i tabell 3 kan samlede utgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnes. Dernest 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 uavhengig av finansiering knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnet med utgangspunkt i SSBs middelalternativ for befolkningsvekst. Tabell 5 viser tilsvarende beregninger for de frie inntektene.

På bakgrunn av forventet befolkningsutvikling fra 2017 til 2018 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 2,7 mrd. kroner i 2018. Dette tilsvarer en vekst i driftsutgiftene på de samme tjenestene på om lag 0,8 prosent. Anslaget bygger på de beregningsmessige forutsetningene omtalt i pkt. 4.

Den samlede merutgiften på om lag 2,7 mrd. kroner er knyttet til kommunene. Merutgiftene kan hovedsakelig henføres til barn og unge i grunnskolealder og til de eldre aldersgruppene. Fylkeskommunene forventes i disse beregningene å få omtrent uendrede utgifter som følge av demografiendringer. Færre unge i aldersgruppen 16-18 år trekker isolert sett i retning av lavere

utgifter for fylkeskommunene, men dette motsvares av økning i de aldersgruppene som i størst grad benytter seg av kollektivtransport og tannhelsetjenester. Tilsvarende beregninger for de frie inntektene gir en merutgift på 2,2 mrd. kroner knyttet til de frie inntektene, se tabell 5. Også her kommer hele økningen i kommunene, mens utgiftsbehovet knyttet til de demografiske endringene er omtrent uendret for fylkeskommunene.

Tabell 4 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2017 til 2018 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert. Fordelt på aldersgrupper. SSBs middelalternativ (alt. MMMM).

| | Kostnads- nøkkel | Samlede utg. (mrd. 2017-kr) | Utgift per innb. (2017kr) | Anslått endring i folketall 2017-2018 | Mer-/mindreutgift (mill. 2017-kr) |
|---------------|---------------------|--------------------------------|------------------------------|--|--------------------------------------|
| 0-1 år | 0,024 | 8,6 | 71 686 | 1 960 | 141 |
| 2-5 år | 0,142 | 49,5 | 200 160 | -1 249 | -250 |
| 6-15 år | 0,286 | 100,0 | 157 953 | 5 258 | 831 |
| 16-18 år | 0,121 | 42,3 | 215 884 | -1 004 | -217 |
| 19-20 år | 0,011 | 3,8 | 28 606 | -1 824 | -52 |
| 21-22 år | 0,010 | 3,6 | 26 678 | 1 939 | 52 |
| 23-29 år | 0,030 | 10,6 | 20 960 | 8 253 | 173 |
| 30-34 år | 0,025 | 8,8 | 24 937 | 6 648 | 166 |
| 35-49 år | 0,063 | 22,0 | 20 266 | 2 484 | 50 |
| 50-66 år | 0,058 | 20,2 | 18 759 | 14 561 | 273 |
| 67-79 år | 0,091 | 31,7 | 58 145 | 18 441 | 1 072 |
| 80-89 år | 0,093 | 32,4 | 183 601 | 1 472 | 270 |
| 90 år og over | 0,044 | 15,5 | 347 360 | 605 | 210 |
| Sum | 1,000 | 349,2 | 66 409 | 57 544 | 2 719 |

Tabell 5 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2017 til 2018 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter. Fordelt på aldersgrupper. SSBs middelalternativ (alt. MMMM).

| | Kostnads- nøkkel | Samlede utg. (mrd. 2017-kr) | Utgift per innb. (2017-kr) | Anslått endring i folketall 2017-2018 | Mer-/mindreutgift (mill. 2017) |
|---------------|---------------------|--------------------------------|-------------------------------|--|-----------------------------------|
| 0-1 år | 0,025 | 7,3 | 61 578 | 1 960 | 121 |
| 2-5 år | 0,147 | 43,5 | 175 942 | -1 249 | -220 |
| 6-15 år | 0,291 | 85,8 | 135 532 | 5 258 | 713 |
| 16-18 år | 0,126 | 37,2 | 189 481 | -1 004 | -190 |
| 19-20 år | 0,010 | 3,1 | 23 019 | -1 824 | -42 |
| 21-22 år | 0,010 | 2,9 | 21 669 | 1 939 | 42 |
| 23-29 år | 0,029 | 8,7 | 17 114 | 8 253 | 141 |
| 30-34 år | 0,025 | 7,3 | 20 460 | 6 648 | 136 |
| 35-49 år | 0,061 | 18,1 | 16 658 | 2 484 | 41 |
| 50-66 år | 0,056 | 16,6 | 15 390 | 14 561 | 224 |
| 67-79 år | 0,087 | 25,7 | 47 138 | 18 441 | 869 |
| 80-89 år | 0,089 | 26,3 | 149 348 | 1 472 | 220 |
| 90 år og over | 0,043 | 12,6 | 282 799 | 605 | 171 |
| Sum | 1,000 | 295,2 | 56 137 | 57 544 | 2 226 |

I tabell 6 og tabell 7 er mer- og mindreutgifter for henholdsvis uavhengig av finansiering og for de frie inntektene, beregnet med utgangspunkt i SSBs alternativer for høy og lav

nettoinnvandring (jf. tabell 1). Beregningsopplegget for øvrig er det samme som i tabell 4 og tabell 5.

Tabell 6 Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2017 til 2018. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring. Uavhengig av finansiering

| | Utgift per innb. (2017-kr) | Lav nettoinnvandring | | Høy nettoinnvandring | |
|---------------|-------------------------------|--|--------------------------------------|--|--------------------------------------|
| | | Anslått endring i folketall 2017-2018 | Mer-/mindreutgift (mill. 2017-kr) | Anslått endring i folketall 2017-2018 | Mer-/mindreutgift (mill. 2017-kr) |
| 0-1 år | 71 686 | 1 467 | 105 | 2 463 | 177 |
| 2-5 år | 200 160 | -1 842 | -369 | -631 | -126 |
| 6-15 år | 157 953 | 3 814 | 602 | 6 728 | 1 063 |
| 16-18 år | 215 884 | -1 571 | -339 | -432 | -93 |
| 19-20 år | 28 606 | -2 190 | -63 | -1 443 | -41 |
| 21-22 år | 26 678 | 1 411 | 38 | 2 487 | 66 |
| 23-29 år | 20 960 | 4 459 | 93 | 12 107 | 254 |
| 30-34 år | 24 937 | 4 451 | 111 | 8 870 | 221 |
| 35-49 år | 20 266 | -226 | -5 | 5 244 | 106 |
| 50-66 år | 18 759 | 13 985 | 262 | 15 160 | 284 |
| 67-79 år | 58 145 | 18 395 | 1 070 | 18 484 | 1 075 |
| 80-89 år | 183 601 | 1 472 | 270 | 1 472 | 270 |
| 90 år og over | 347 360 | 605 | 210 | 605 | 210 |
| Sum | 66 409 | 44 230 | 1 987 | 71 114 | 3 466 |

Gitt forutsetningene omtalt i pkt. 4 og en befolkningsutvikling med lav nettoinnvandring, kan merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen anslås til 2,0 mrd. kroner, dvs. om lag 0,7 mrd. kroner lavere enn middelalternativet når vi ser på merutgiftene uavhengig av finansiering. Med forutsetninger om høy nettoinnvandring kan merutgiftene anslås til om lag 3,5 mrd. kroner, eller vel 0,7 mrd. kroner mer enn middelalternativet.

Tabell 7 Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2017 til 2018. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring. Frie inntekter

| | Utgift per innb. (2017-kr) | Lav nettoinnvandring | | Høy nettoinnvandring | |
|---------------|-------------------------------|--|--------------------------------------|--|--------------------------------------|
| | | Anslått endring i folketall 2017-2018 | Mer-/mindreutgift (mill. 2017-kr) | Anslått endring i folketall 2017-2018 | Mer-/mindreutgift (mill. 2017-kr) |
| 0-1 år | 61 578 | 1 467 | 90 | 2 463 | 152 |
| 2-5 år | 175 942 | -1 842 | -324 | -631 | -111 |
| 6-15 år | 135 532 | 3 814 | 517 | 6 728 | 912 |
| 16-18 år | 189 481 | -1 571 | -298 | -432 | -82 |
| 19-20 år | 23 019 | -2 190 | -50 | -1 443 | -33 |
| 21-22 år | 21 669 | 1 411 | 31 | 2 487 | 54 |
| 23-29 år | 17 114 | 4 459 | 76 | 12 107 | 207 |
| 30-34 år | 20 460 | 4 451 | 91 | 8 870 | 181 |
| 35-49 år | 16 658 | -226 | -4 | 5 244 | 87 |
| 50-66 år | 15 390 | 13 985 | 215 | 15 160 | 233 |
| 67-79 år | 47 138 | 18 395 | 867 | 18 484 | 871 |
| 80-89 år | 149 348 | 1 472 | 220 | 1 472 | 220 |
| 90 år og over | 282 799 | 605 | 171 | 605 | 171 |
| Sum | 56 137 | 44 230 | 1 603 | 71 114 | 2 863 |

Tilsvarende beregninger for de frie inntektene er vist i tabell 7. Alternativet med lav innvandring gir om lag 0,6 mrd. kroner lavere merutgifter enn middelalternativet, mens alternativet med høy innvandring gir merutgifter om lag 0,6 mrd. kroner høyere enn middelalternativet.

Beregninger etter ulike alternativer for befolkningsutviklingen illustrerer usikkerheten knyttet til de merkostnadene demografiutviklingen gir kommunesektoren.

6 Mer- og mindreutgifter i 2017 knyttet til den demografiske utviklingen – oppdaterte beregninger

I TBUs notat til 1. konsultasjonsmøte i 2016 ble de samlede merutgiftene, uavhengig av finansiering, i 2017 knyttet til den demografiske utviklingen anslått til om lag 2,5 mrd. kroner, gitt forutsetningene i pkt. 3, basert på SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2014. Basert på befolkningsframskrivninger fra juni 2016 ble anslaget for merutgiftene oppjustert til 2,6 mrd. kroner i juni 2016.

Tabell 8 Endring i innbyggertall gjennom 2016 og beregnede merutgifter i kommunesektoren i 2017 knyttet til endring i befolkningen gjennom 2016. Mill. 2016-kroner. Uavhengig av finansiering.

| Aldersgruppe | Framskriving i TBU vår 2016, første konsultasjonsrapport | | Framskriving i TBU juni 2016, | | Endelige tall per 1.1.2017, publisert 23.2.2017 | |
|---------------|--|-------------------|-------------------------------|-------------------|---|-------------------|
| | Absolutt endring | Mer-/mindreutgift | Absolutt endring | Mer-/mindreutgift | Absolutt endring | Mer-/mindreutgift |
| 0-1 år | 2 315 | 242 | 879 | 92 | -152 | -16 |
| 2-5 år | -1 810 | -318 | -2 790 | -491 | -3 197 | -562 |
| 6-15 år | 4 771 | 747 | 4 369 | 684 | 5 131 | 803 |
| 16-18 år | -231 | -51 | 91 | 20 | 967 | 213 |
| 19-20 år | 176 | 6 | 475 | 16 | 276 | 9 |
| 21-22 år | 1 403 | 46 | 1 330 | 43 | 860 | 28 |
| 23-34 år | 15 186 | 393 | 16 498 | 427 | 8 706 | 226 |
| 35-49 år | 1 699 | 30 | 802 | 14 | -2 940 | -52 |
| 50-66 år | 14 166 | 207 | 13 777 | 201 | 13 375 | 195 |
| 67-79 år | 19 936 | 1 055 | 19 945 | 1 056 | 20 351 | 1 077 |
| 80-89 år | -201 | -35 | 5 | 1 | 292 | 50 |
| 90 år og over | 504 | 219 | 1 184 | 514 | 663 | 288 |
| Sum | 57 914 | 2 541 | 56 565 | 2 578 | 44 332 | 2 260 |

SSB publiserte 23. februar 2017 befolkningstall per 1. januar 2017 som viste at den faktiske befolkningsveksten fra 1. januar 2016 til 1. januar 2017 ble om lag 44 300, dvs. henholdsvis 13 600 og 12 200 færre enn lagt til grunn i anslagene i notat til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren i 2016 og oppdaterte beregninger i juni 2016.

Sett i forhold til fjorårets notat til 1. konsultasjonsmøte, ble befolkningsutviklingen svakere enn anslått i de aller yngste aldersgruppene og i aldersgruppene fra 21 år til 66 år. For aldersgruppene over 67 år ble befolkningsveksten noe undervurdert. Beregningene basert på befolkningsframskrivninger fra juni 2016 ser blant annet ut til å ha overvurdert veksten blant personer i alderen 23-49 år og blant personer over 90 år. Veksten blant personer i alderen 6-18 år ble undervurdert.

I sum blir de anslåtte merutgiftene om lag 0,3 mrd. lavere enn i både beregningen som ble foretatt til det første konsultasjonsmøtet 2016 og de oppdaterte beregningene fra juni 2016.

Merutgiftene til barn inntil fem år ser ut til å bli 0,5 mrd. lavere enn til 1. konsultasjonsmøte, mens merutgiftene til personer i alderen 16-18 år ser ut til å ha blitt nær 0,3 mrd. høyere. Sammenliknet med anslagene basert på nye befolkningsframskrivninger i juni ser merutgiftene ut til å ha blitt 0,2 mrd. høyere for aldersgruppen 16-18 år og hhv. 0,2 mrd. lavere for både 23-34 åringene og de over 80 år.

I den faktiske befolkningsveksten fra 2016 til 2017 ser fødselsratene litt tilbake i tid ut til å ha bidratt til lavere vekst enn framskrivingene antydte, særlig beregningene til 1. konsultasjonsmøte basert på befolkningsframskrivninger fra 2014.

Utvalget baserte seg i juni 2016 på Kommunal- og moderniseringsdepartementets metode for å anslå merutgiftene til de frie inntektene, og anslo i tråd med disse merutgiftene som må finansieres av de frie inntektene til 2,1 mrd. i 2017. Beregninger med befolkningstall per 1. januar 2017 viser nå merutgifter til frie inntekter på 1,9 mrd. kroner, knappe 300 millioner kroner lavere enn anslått i juni 2016.