

Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

26. februar 2013

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet 2014

1 Sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2014-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 2014 knyttet til den demografiske utviklingen. I tillegg har utvalget oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2013.

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 2014 bygger på framskrivning av befolkningen fra 1. januar 2013 til 1. januar 2014. Anslaget på merutgiftene i 2013 er oppdatert med endelige befolkningstall per 1.1.2013.

I forhold til tidligere års anslag har TBU gjort noen mindre endringer i beregningsmetoden, og endret hvilke sektorer som skal inngå i utgiftsgrunnlaget som benyttes for å anslå merkostnadene. Endringene i metoden er diskutert i et eget notat, som er vedlagt dette notatet.

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 2013 basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivningene (alternativ MMMM) er om lag 65 900 personer. På bakgrunn av dette anslår utvalget at den demografiske utviklingen vil medføre merutgifter for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester på om lag 3,3 mrd. 2013-kroner i 2014. Av de samlede merutgiftene anslås det at vel 0,4 mrd. kroner kan knyttes til fylkeskommunene. Utvalget understreker at utgiftsberegningene er beheftet med usikkerhet.

De anslåtte merutgiftene i 2014 er om lag 0,2 mrd. lavere enn den anslåtte demografikostnaden for 2013 fra samme tidspunkt i fjor. Befolkningsveksten antas å være noe lavere i 2013 (som danner grunnlaget for merutgiftene i 2014) enn i 2012 (som danner grunnlaget for merutgiftene i 2013). Det antas fortsatt vekst i de yngste aldersgruppene, med sterkest vekst i barn i alderen 0-1 år. Veksten i de eldste aldersgruppene er fortsatt høy, med unntak av aldersgruppen 80-89 år der det forventes fortsatt nedgang.

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 51 600, og de beregnede merutgiftene kan da anslås til om lag 2,7 mrd. kroner. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 77 600. De beregnede merutgiftene kan da anslås til 3,8 mrd. kroner.

SSB publiserte 21. februar 2013 innbyggertall ved inngangen til 2013. En oppdatert beregning basert på den faktiske befolkningsveksten i 2012 anslår de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2013 til om lag 2,8 mrd. 2012-kroner. Dette er om lag 0,7 mrd. kroner lavere enn utvalgets anslag til 1. konsultasjonsmøte i 2012. Disse beregningene var basert på befolkningsframskrivningene som SSB publiserte i juni 2011. Det oppdaterte anslaget er også 0,6 mrd. kroner lavere enn det oppdaterte estimatet som utvalget publiserte i sin rapport høsten 2012 (basert på SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2012).

Den faktiske befolkningsveksten i 2012 ble noe svakere enn det som var lagt til grunn i den siste framskrivningen fra SSB. Dette skyldes i hovedsak at veksten blant barn og unge ble svakere enn anslått, særlig blant de aller yngste barna. I likhet med i 2011 var det en nedgang i antall 0-2 åringer i 2012, mens de tidligere prognosene har kalkulert med en moderat økning i denne gruppen. Økningen i aldersgruppen 23-34 år var relativt høy i 2012, og høyere enn anslått i prognosene. Dette er en aldersgruppe som i liten grad etterspør kommunale velferdstjenester og som følgelig medfører relativt lave kommunale utgifter per innbygger i gjennomsnitt. Lavere vekst enn antatt blant barn og unge trekker også i retning av lavere kommunale utgifter. Dette gjør at utvalget har nedjustert sitt anslag på kommunale merutgifter knyttet til demografi i 2013 fra høsten 2012 med 0,6 mrd. kroner, fra 3,4 mrd. til 2,8 mrd.

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.

Utvalgets anslag på kommunesektorens merutgifter i 2014 knyttet til den demografiske utviklingen bygger på framskrivning av befolkningen fra 1. januar 2013 til 1. januar 2014 foretatt av SSB. Dette er i tråd med det beregningsopplegget som utvalget har lagt til grunn 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.

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 1.1 viser anslått befolkningsendring fra 1. januar 2013 til 1. januar 2014 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. Utvalget

understreker at det er usikkerhet knyttet til anslagene på befolkningsvekst. Anslått vekst i tabell 1 varierer mellom 1,0 og 1,5 pst.

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1.1.2013 til 1.1.2014

Aldersgruppe	Lav nettoinnvandring		Middels nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-1 år	2 577	2,1	3 157	2,6	3 668	3,0
2-5 år	1 236	0,5	1 881	0,7	2 419	1,0
6-15 år	927	0,2	2 270	0,4	3 421	0,6
16-18 år	517	0,3	909	0,5	1 245	0,6
19-22 år	-241	-0,1	763	0,3	1 592	0,6
23-34 år	14 845	1,9	21 035	2,6	26 080	3,2
35-66 år	6 636	0,3	10 693	0,5	14 000	0,7
67-74 år	22 591	7,0	22 626	7,0	22 655	7,1
75-79 år	3 690	2,8	3 690	2,8	3 690	2,8
80-89 år	-2 235	-1,2	-2 235	-1,2	-2 235	-1,2
90 år og over	1 096	2,6	1 096	2,6	1 096	2,6
Sum	51 639	1,0	65 885	1,3	77 631	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 2013, som vist i statsbudsjettet for 2013 (Prop. 1 S (2012-2013) for Kommunal- og regionaldepartementet).

Fra og med beregningsopplegget for 2014 har utvalget endret hvilke tjenester som skal inngå i beregningene. Utvalget er delt i et flertall og et mindretall angående reduksjonen i omfanget av

tjenester. Det vises til særmerknad fra kommunesektorens representanter til slutt i notatet. Tidligere har alle deler av kommunenes og fylkeskommunenes brutto driftsutgifter som inngår i kostnadsnøkkelen for inntektssystemet vært medregnet. Det nye beregningsopplegget 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. Endringen i forhold til tidligere beregningsopplegg er at kommunal administrasjon og fylkesveier holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Også for disse tjenestene kan det være nødvendig med en viss økning i ressursinnsatsen for å opprettholde tjenestetilbudet når antall innbyggere øker, men det økte ressursbehovet vil ikke være proporsjonalt med økningen i antall innbyggere. Avgrensningen i det nye beregningsopplegget kan forstås som et kompromiss. På den ene siden undervurderes merkostnadene fordi noen tjenester er holdt utenfor. På den andre siden overvurderes merkostnadene for de tjenester som er inkludert dersom tjenestetilbudet kan opprettholdes selv om utgiftene ikke øker helt i takt med antall brukere. Under rimelige forutsetninger vil de to effektene om lag utligne hverandre. Det vises til et eget notat om det nye beregningsopplegget for en nærmere diskusjon av dette.

Beregning av mer-/mindreutgifter for 2014 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for kommunesektoren i 2013. Det er tatt utgangspunkt i regnskapstall for 2011 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2013 med anslått vekst i kommunesektorens frie inntekter, inkludert midler til kommunal medfinansiering og utskrivingsklare pasienter (samhandlingsreformen). I 2012 ble 5,567 mrd. kroner overført til kommunene i forbindelse med samhandlingsreformen. I beregningene av brutto driftsutgifter til samhandlingsreformen er dette beløpet først deflatert ned til 2011 kroner, og så framskrevet med den anslåtte veksten i frie inntekter fra 2011 til 2013 på linje med de andre sektorene.

Midlene til samhandling fordeles i inntektssystemet etter en egen delkostnadsnøkkel som består av alderskriterier (0-17 år, 18-49 år, 50-66 år, 67-79 år, 80-89 år og 90 år og over). Gruppene 67-79 år, 80-89 år og 90 år og over er aldersgrupper som TBU bruker i dag, mens gruppene 0-17 år, 18-49 år og 50-66 år grupper som dels går på tvers av aldersinndelingen TBU bruker (jamfør gruppene i tabell 1.3). I innvektingen av disse gruppene er det gjort noen forenklinger. Eksempelvis er vekten fra gruppa 0-17 år fra samhandlingsnøkkelen i TBU nøkkelen fordelt mellom gruppene 0-1 år, 2-5 år og 6-15 år, mens 16-17 år er lagt på gruppa 16-18 år selv om dette da vil overvurdere vekten av 16-18-åringene noe. Utslagene av disse forenklingene er relativt beskjedne.

Kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den kommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 252 mrd. kroner i 2013. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den fylkeskommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 49 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene er anslått til 301 mrd. kroner i 2013. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2013 framkommer som brutto driftsutgifter i 2011, på henholdsvis 229 mrd. kroner for kommunene og 45 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2011 til 2013 på 10 % for kommunene og 9 % for fylkeskommunene. Av kommunesektorens totale brutto driftsutgifter i 2011 utgjør tjenestene som inngår i beregningene av mer- og mindreutgiftene knyttet til demografi om lag 77 %.

Kommunesektorens brutto driftsutgifter til disse formålene og hvilken andel de utgjør av de samlede driftsutgiftene til nasjonale velferdstjenester er vist i tabell 2. Beregning av mer- og mindreutgifter for 2013 i pkt. 5 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for 2013 i tabell 2.

Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter til nasjonale velferdstjenester¹⁾. Anslag 2013

	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel	252	0,838
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel	49	0,162
Sum	301	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 alderskriteriene er tatt ut.

Utvalget har tidligere ikke tatt hensyn til de etterspørselskriteriene som ikke har vært rendyrkede alderskriterier. Med den endrede beregningsmetoden har utvalget fra og med anslaget for 2014 også inkludert vektningen av enkelte av de øvrige sosiale kriteriene som knytter seg til bestemte aldersgrupper. Vektningen 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.

Tabell 3 Forenklete kostnadsnøkler

Aldersgruppe	Kommune	Fylkeskommune	Sammenvektet kostnadsnøkkel
0-1 år	0,044	0,012	0,039
2-5 år	0,146	0,024	0,127
6-15 år	0,332	0,059	0,288
16-18 år	0,015	0,695	0,125
19-22 år	0,021	0,017	0,020
23-34 år	0,047	0,051	0,048
35-66 år	0,125	0,099	0,121
67-74 år	0,068	0,020	0,060
75-79 år	0,028	0,008	0,025
80-89 år	0,107	0,011	0,092
90 år og over	0,065	0,002	0,055
Sum	1,000	1,000	1,000

Når for eksempel aldersgruppa 6-15 år har en vekt på 0,332 i den kommunale kostnadsnøkkelen, er tolkningen at 33,2 prosent av kommunenes utgifter til tjenestene som er omfattet av beregningene, kan knyttes til denne aldersgruppa.

4 Beregnede mer- og mindreutgifter i 2014 knyttet til den demografiske utviklingen

I pkt. 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2013 til 2014 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. Dernest beregnes utgift per innbygger i den enkelte aldersgruppe. Mer- eller mindreutgift 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 mindreutgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnet med utgangspunkt i SSBs middelalternativ for befolkningsvekst.

På bakgrunn av forventet befolkningsutvikling fra 2013 til 2014 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 3,3 mrd. kroner i 2013. Dette tilsvarer en vekst i driftsutgiftene på de samme tjenestene på om lag 1,1 prosent. Anslaget bygger på de beregningsmessige forutsetningene omtalt i pkt. 3.

Tabell 4 Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2013 til 2014. SSBs middelalternativ (alt. MMMM).

	Kostnadsnøkkel	Samlede utg. (mrd. 2013-kr)	Utgift per innb. (2013-kr)	Anslått endring i folketall 2013-2014	Mer-/mindreutgift (mill. 2013-kr)
0-1 år	0,039	11,7	96 274	3 157	304
2-5 år	0,127	38,1	150 666	1 881	283
6-15 år	0,288	86,8	140 673	2 270	319
16-18 år	0,125	37,7	192 212	909	175
19-22 år	0,020	6,1	22 743	763	17
23-34 år	0,048	14,4	17 977	21 035	378
35-66 år	0,121	36,3	17 138	10 693	183
67-74 år	0,060	18,2	56 667	22 626	1 282
75-79 år	0,025	7,4	56 551	3 690	209
80-89 år	0,092	27,6	152 895	-2 235	-342
90 år og over	0,055	16,6	403 776	1 096	443
Sum	1,000	301,0	59 580	65 885	3 252

Av de samlede merutgiftene på om lag 3,3 mrd. kroner, anslås det at vel 0,4 mrd. kroner kan knyttes til fylkeskommunene. En vesentlig del av fylkeskommunenes utgifter er knyttet til videregående opplæring for aldersgruppa 16-18 år. Økningen i denne aldersgruppen antas å flate noe ut i 2013, og veksten antas å bli svakere enn i 2012.

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 2013 til 2014. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring

	Utgift per innb. (2013-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2013-2014	Mer-/mindreutgift (mill. 2013-kr)	Anslått endring i folketall 2013-2014	Mer-/mindreutgift (mill. 2013-kr)
0-1 år	96 274	2 577	248	3 668	353
2-5 år	150 666	1 236	186	2 419	364
6-15 år	140 673	927	130	3 421	481
16-18 år	192 212	517	99	1 245	239
19-22 år	22 743	-241	-5	1 592	36
23-34 år	17 977	14 845	267	26 080	469
35-66 år	17 138	6 636	114	14 000	240
67-74 år	56 667	22 591	1 280	22 655	1 284
75-79 år	56 551	3 690	209	3 690	209
80-89 år	152 895	-2 235	-342	-2 235	-342
90 år og over	403 776	1 096	443	1 096	443
Sum	59 580	51 639	2 629	77 631	3 776

Gitt forutsetningene omtalt i pkt. 3 og en befolkningsutvikling med lav nettoinnvandring, kan merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen anslås til 2,6 mrd. kroner, dvs. om lag 0,6 mrd. kroner lavere enn middelalternativet.

Med forutsetninger om høy nettoinnvandring kan merutgiftene anslås til om lag 3,8 mrd. kroner, dvs. om lag 0,5 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 2012 til 2013 er det størst avvik mellom prognosene og faktisk utvikling for 0-2 åringer, jf. tabell 6. Dette kan tyde på at framskrivningene har overvurdert fødselsratene noe.

5 Mer- og mindreutgifter knyttet til den demografiske utviklingen i 2013–oppdaterte beregninger

I TBUs notat til 1. konsultasjonsmøte i 2012 ble de samlede merutgiftene i 2013 knyttet til den demografiske utviklingen anslått til om lag 3,5 mrd. kroner. Anslaget var bl.a. basert på en økning av folketallet fra 2012 til 2013 på om lag 67 900 I etterkant av at SSB publiserte nye befolkningsframskrivninger i juni 2012, oppdaterte utvalget sitt anslag til 3,4 mrd. kroner, basert på en anslått befolkningsvekst på om lag 65 800, der den største nedgangen fra de opprinnelige framskrivningene kom blant de aller yngste.

SSB publiserte 21. februar 2013 befolkningstall per 1. januar 2013 som viser at den faktiske befolkningsveksten fra 2012 til 2013 ble om lag 65 400, dvs. 2 500 færre enn først lagt til grunn. Utvalget har oppdatert beregningene av mer- og mindreutgifter for 2013 som ble lagt fram i utvalgets høstrapport for 2012, med de endelige befolkningstallene per 1. januar 2013. De samlede merutgiftene for 2013 anslås nå til vel 2,8 mrd. 2012-kr., som er vel 0,7 mrd. lavere enn anslått i notat til det første konsultasjonsmøtet i 2012, og 0,6 mrd. lavere enn anslaget til den tredje konsultasjonsmøtet høsten 2012.

Sett i forhold til fjorårets notat til det første konsultasjonsmøtet, ble befolkningsutviklingen svakere enn anslått blant de mellom 0- 2 år, 6-18 år og de over 70, mens den ble høyere for

gruppene mellom 23 og 74 år. I sum blir derfor de anslåtte merutgiftene på et lavere nivå enn i beregningen som ble foretatt til det første konsultasjonsmøtet. Det oppdaterte anslaget for aldersgruppene 0-2 og 6-15 ligger om lag 300 og 200 mill. kroner lavere enn anslaget til det første konsultasjonsmøtet i 2012.

Sammenligner man de oppdaterte beregningene med beregningene som ble lagt fram i høringsrapporten 2012 er det også her i de yngste aldersgruppene at befolkningsutviklingen ble svakere enn anslått, dette gjelder særlig for aldersgruppene 0-2 år og 6-15 år. Det var også en svakere utvikling enn anslått i de to eldste aldersgruppene.

Tabell 6 Endring i innbyggertall 2012-2013 og beregnede mer- og mindretgifter i kommunesektoren knyttet til endring i aldersgrupper fra 2012 til 2013. Mill. 2012-kroner.

	Beregning foretatt til 1. konsultasjonsmøte 2012		Beregning foretatt til utvalgets høstrapport for 2012		Oppdatert beregning med nye befolkningstall per 1.1.2013	
	Endring i innbyggertall 2012-2013 (SSBs framskrivning fra juni 2011)	Mer-/mindretgifter (mill. 2012-kr)	Endring i innbyggertall 2012-2013 (SSBs framskrivning fra juni 2012)	Mer-/mindretgifter (mill. 2012-kr)	Faktisk endring i innbyggertall 2012-2013	Mer-/mindretgifter (mill. 2012-kr)
0-2 år	1 851	234	337	43	-1 314	-166
3-5 år	3 792	672	3 750	665	3 890	689
6-15 år	1 628	260	1 356	217	364	58
16-18 år	2 354	500	2 325	494	2 096	445
19-22 år	2 767	54	2 362	46	2 164	42
23-34 år	21 941	332	21 467	325	24 511	371
35-66 år	14 776	212	14 853	213	15 083	217
67-74 år	17 944	804	18 328	821	18 157	813
75-79 år	490	22	392	17	452	20
80-89 år	-1 049	-156	-1 012	-151	-1 118	-167
90 år og over	1 398	609	1 602	698	1 120	488
Sum merutgifter	67 892	3 543	65 760	3 338	65 405	2 811

Særmerknad fra utvalgsmedlemmene Thor Fjellanger, Pål Hernæs, Per Richard Johansen og Lise Solgaard

I mandatet er utvalget bedt om årlig å utarbeide et notat om demografiutviklingen inkludert kommunesektorens utgifter, blant annet til bruk i konsultasjonsordningen mellom Regjeringen og KS. Her ønsker en å anslå kostnadene ved å gi et kommunalt tjenestetilbud ved endringer i omfanget og sammensetningen av befolkningen. I beregningen antas det at både standard, dekningsgrad og produktivitet i tjenesteproduksjonen er konstante.

I beregningene så langt har en innskrenket seg til å beregne kostnader knyttet til de sektorene som omfattes av utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Inntektssystemet legger i utgangspunktet til grunn at alle kommunale utgifter til tjenester som finansieres av de frie inntektene varierer proporsjonalt med folketallet, gjennom innbyggertilskuddet som gis pr innbygger. Det er i tillegg utarbeidet kostnadsnøkler for sektorer der sammensetningen av innbyggermassen mv. er avgjørende for etterspørselen etter tjenestene. For kommunene gjelder det barnehage, grunnskole, barnevern, sosialhjelp, helsetjenester, pleie og omsorg, og administrasjon mv. For fylkeskommunene gjelder det videregående utdanning, fylkesveger, lokale ruter og tannhelsetjeneste. Kostnadsnøklerne brukes til å korrigere innbyggertilskuddet, for å kompensere for ufrivillige kostnader og sikre at alle kommuner og fylkeskommuner har samme krav til egenfinansiering av de nasjonale velferdstjenestene som inngår i inntektssystemet.

Disse medlemmene ser ikke at det har skjedd noe som tilsier at sektoromfanget av demografi-beregningene bør reduseres, ved å ta ut fylkesveier og kommunal administrasjon, slik utvalgets flertall ønsker. Det er ikke gjennomført noen faglig analyse som kan begrunne dette. Det har heller ikke kommet noe ønske fra konsultasjonsordningen om en slik endring. Forslaget innebærer en vesentlig innskrenking i forhold til i dag av hvilke kostnader som dekkes av beregningen. Dagens beregningsopplegg omfatter 84 pst av kommunesektorens utgifter. Dersom fylkesveier og kommunal administrasjon trekkes ut vil utgiftsandelen bli redusert til 77 pst. I så fall vil 23 pst av driftsutgiftene i kommunesektoren bli holdt utenfor beregningsopplegget. Dermed blir anslaget ikke like relevant for en drøfting av hvilket rom det er for bedre kommunale tjenester innenfor den budsjettammen som stilles til disposisjon for kommunesektoren.

Disse medlemmene mener derfor at omfanget av de sektorene som dagens beregningsopplegg omfatter bør opprettholdes. Dersom en skulle gjøre en endring er det mer relevant å utvide beregningene til å omfatte andre sektorer der en må anta at kostnadene vil variere med innbyggertallet, slik inntektssystemet legger til grunn.

Basert på den avgrensningen av sektorer som utvalget tidligere har nyttet og for øvrig med samme metodikk og datasett som utvalgets flertall, har disse medlemmene beregnet demografikostnadene for 2014 til 3 645 mill kroner, 393 mill kroner mer enn flertallets anslag.