

## Beregningsopplegget for demografikostnader

Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi anslår hvert år hvordan den demografiske utviklingen forventes å påvirke kommunesektorens utgifter. Anslaget søker å si noe om hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningen endres.

Utvalget gir sitt første anslag for påfølgende år i notat til det 1. konsultasjonsmøtet mellom staten og kommunesektoren i månedsskiftet februar/mars, deretter et oppdatert anslag i etterkant av at SSB publiserer nye befolkningsframskrivninger i juli, og til slutt et endelig anslag etter årets utgang, når endelige tall for befolkningsutviklingen er publisert (dette anslaget innarbeides i notatet med påfølgende års anslag til det 1. konsultasjonsmøtet).

Utvalget har fram til nå tatt utgangspunkt i de tjenestene som inngår i inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene, der de mest sentrale velferdstjenestene inngår. Utvalget har anslått hvordan utgiftene vil påvirkes av at behovene i befolkningen for disse tjenestene endres i takt med flere innbyggere og endret alderssammensetning. Utvalget har alltid presisert at anslaget som publiseres, må anses å være et grovt estimat som baserer seg på flere forenkling forutsetninger.

Våren 2011 tok utvalget initiativ til en nærmere gjennomgang av metoden som benyttes for å anslå demografikostnadene. Foranledningen var mistanke om utilsiktet skjevhet i vektingsopplegget i beregningene. Utvalget gjorde gjennom 2011 og 2012 en overordnet vurdering av prinsippene og forutsetningene som ligger til grunn for anslaget (kapittel 1), samt gikk gjennom hvordan dette er operasjonalisert i beregningsopplegget (kapittel 2). Sistnevnte kan deles inn i tre hovedkategorier:

- Hvilke tjenester/utgifter som omfattes (størrelsen på utgiftsbehovet, avsnitt 2.1),
- hvordan utgiftene henføres til ulike aldersgrupper (kostnadsnøkkelen, avsnitt 2.2),
- hvilke befolkningsprognoser som skal legges til grunn (avsnitt 2.3).

Utvalgets anslag for 2014, avgitt til det 1. konsultasjonsmøtet i 2013, er basert på den reviderte metoden som beskrives i dette notatet.

### 1 Tidligere beregningsopplegg

#### 1.1 Prinsipper og forutsetninger

Beregningsopplegget som utvalget har benyttet i sine demografianslag fram til nå, bygger på noen forenkling forutsetninger som det er viktig å være klar over når en skal forstå hva som ligger i utvalgets demografianslag. Disse er kort gjennomgått i dette avsnittet.

##### *Deskriptivt utgangspunkt*

Beregningene baserer seg på historiske data, nærmere bestemt sist rapporterte regnskapstall og brutto driftsutgifter (inkl. avskrivninger) på bestemte tjenesteområder. Deretter gjøres det noen antakelser om hvordan tjenestetilbudet bygges ut, basert på den anslåtte inntektsutviklingen i kommunesektoren, men utover dette tas det ikke hensyn til politiske målsettinger om videre utbygging av bestemte tjenester eller til noen sentralt vedtatt norm for tjenestetilbudet.

Det tas heller ikke hensyn til kommunesektorens finansielle utgangspunkt. Om det for eksempel skulle være behov for å styrke driftsbalansen, vil en større del av inntektsveksten brukes til sparing framfor til utbygging av tjenestetilbudet. Utvalget gjør imidlertid ingen betraktninger av denne typen.

### *Ettårig tidsperspektiv*

Utvalgets anslag er et innspill til konsultasjonsordningen og til regjeringens prosess om statsbudsjettet for det påfølgende år. Beregningene har et ettårig perspektiv i den forstand at de søker å anslå hvordan demografiendringene påvirker kommunesektorens utgifter i det kommende året. Utvalget har ikke utarbeidet anslag for hvordan demografiutviklingen påvirker utgiftene på lengre sikt.

### *Uendret gjennomsnittskostnad (uendret standard, produktivitet og dekningsgrad)*

I beregningene legger utvalget til grunn konstante gjennomsnittskostnader i tjenesteproduksjonen fra det året da beregningene gjøres, til det påfølgende året, som anslaget gjelder for. Noe forenklet kan en si at dette innebærer 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.

Forutsetningen om å legge gjennomsnittskostnader til grunn for beregningene kan også diskuteres. For å oppfylle forutsetningen om uendret standard, dekningsgrad og produktivitet vil det i teorien være riktigere å legge til grunn marginalkostnad. I den grad marginalkostnaden ved å tilby tjenestene er lavere enn gjennomsnittskostnaden, vil det trekke i retning av at anslaget overvurderer kostnadene, og vice versa. Man kan for eksempel tenke seg at kostnaden ved å tilby for eksempel grunnskole tjenester vil være minkende (til et visst punkt) for hvert nye individ i en gitt gruppe. Dette fordrer at det er tilgjengelig kapasitet for å motta de nye elevene. Har man tilgjengelige skolelokaler og slipper å opprette nye klasser, bør i utgangspunktet kostnadene ved en ny 6-15-åring være lavere enn gjennomsnittskostnaden.

Regnskapstallene som er tilgjengelige på det tidspunktet da utvalget utarbeider anslaget til det 1. konsultasjonsmøtet, vil være nærmere to år gamle. Disse framskrives til året før budsjettåret basert på antatt vekst i frie inntekter. Endringer i tjenesteproduksjonen som følge av økt befolkning, endret standard eller dekningsgrad finansieres hovedsakelig av de frie inntektene. Beregningene tar altså utgangspunkt i standard og dekningsgrader i sist tilgjengelige regnskapsår, forsøker å justere for utbyggingen av tjenestetilbudet i de to påfølgende årene, for å anslå hva som er gjennomsnittskostnadene på beregningstidspunktet. Beregningsopplegget tar altså hensyn til historiske endringer i standard og dekningsgrad, nærmere bestemt hva som var status for det sist avlagte rapporteringsåret. Deretter forutsettes det at disse parametrene utvikler seg i takt med inntektsveksten, men i beregningene forutsettes det så at disse er uendret fra dette utgangspunktet og gjennom budsjettåret som utvalgets demografianslag gjelder for.

### *Uendret standard*

Det er rimelig å anta at kvaliteten på de kommunale tjenestene vil øke over tid, i samsvar med velferdsøkningen i samfunnet ellers og som følge av årlige politiske vedtak både sentralt og lokalt. Dette understøttes f.eks. av MAKKO-modellen til SSB, der SSB gitt

dagens standard, dekningsgrad og produktivitet har tilbakeskrevet timeverkene innen pleie og omsorg med befolkningsendringene og sammenholdt det med historiske tall, jf. rapport 2008/42 fra SSB. I tilbakeskrivingen holdes timeverksbruken per pasient (standard), andelen syke pasienter (dekningsgrad) og produktiviteten fast over tid. Den eneste grunnen til veksten i tilbakeskrivingen er derfor endringer i befolkningssammensetningen. Når tilbakeskrivingen gir et høyere tall enn det faktiske, er det et mål på vekstbidraget fra endring i faktorer som gir økt standard og/eller dekningsgrad. I perioden fra 1995 til 2005 er differansen på 7,3 millioner timeverk. Disse analysene viser altså en økning i timeverkene som ikke kan henføres til befolkningsendringer. SSBs vurdering er at dette i første rekke skyldes at standarden for den enkelte har økt.

#### *Uendret produktivitet*

Det er i beregningene ikke tatt høyde for en eventuell effektivisering av tjenestene. Endrede arbeids- og organisasjonsformer, ny teknologi o.l. tilsier at det skjer en viss effektivisering av de kommunale tjenestene. Beregninger som utvalget har presentert i sine høstrapporter for henholdsvis 2010 og 2011, bygger også opp under dette.

#### *Uendret dekningsgrad*

Videre legges det til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. Det forutsettes altså at etterspørselen etter kommunale tjenester endres i takt med befolkningsendringene i de respektive målgruppene for tjenestene. Målgruppene for tjenestene er utledet fra kriteriene i kostnadsnøkklene. I beregningene tas det altså ikke hensyn til endringer i befolkningens helsetilstand og funksjonsevne. I løpet av de siste 25 årene har den forventede levealderen i Norge økt med nesten 6 år for menn og vel 3 år for kvinner. Det tilsvarer at forventet levealder øker med to måneder hvert år i perioden. Deler av dette vil knytte seg til lavere dødelighet blant unge og noe knytter seg til lengre levetid blant de eldre. Noen finner grunnlag for å hevde at bedret helse blant eldre forkorter levetiden med funksjonstap. Andre finner at forlenget levealder også forlenger perioden med funksjonstap, eller at den skrøpelige perioden er like lang, men utsettes i tid. I planleggingssammenheng er en nøktern vurdering å ta utgangspunkt i hypotesen om utsettelse av sykdom, det vil si å legge til grunn en forholdsvis stabil og uendret periode med alvorlige funksjonstap på slutten av livet, i hvert fall i et mellomlangt tidsperspektiv, jf. St.meld. nr. 25 (2005-2006). Ved forlenget levealder innebærer dette flere friske leveår. Dette innebærer at behovet for tjenester innen eldreomsorgen skulle øke noe mindre enn veksten i antall eldre.

#### *Uendrede sosiale forhold*

I beregningene forutsettes det som nevnt uendrede dekningsgrader. Det innebærer en forutsetning om at tjenestene bygges ut i takt med befolkningsendringene i målgruppene for tjenestene, verken mer eller mindre. Forhold som endringer i arbeidsledigheten, innvandrerandelen, sykefraværet, andelen eldre som er uten ektefelle m.m. vil kunne påvirke behovet for visse kommunale tjenester eller kostnadene ved å produsere dem, men i beregningene er det forutsatt at disse parametrene holder seg uendret fra det regnskapsåret som danner basis for beregningene.

#### *Uendret bosettingsmønster*

Det samme gjelder for bosettingsmønsteret. I beregningene tas det ikke hensyn til endringer i bosettingsmønster. Flyttemønsteret og sentraliseringen skulle tilsi at

kostnadene ved å produsere tjenestene blir lavere. Det vil likevel kunne være regionale forskjeller i befolkningsutviklingen som kan virke i motsatt retning. Smådriftsulemper kan tilsi at for kommuner med befolkningsnedgang kan det ikke nødvendigvis påregnes at kapitalkostnadene og administrasjonsutgiftene reduseres med befolkningen.

### *Uavhengig av finansiering*

Utvalget har i sine anslag anslått de samlede kostnadene som følger av den demografiske utviklingen. De anslåtte demografikostnadene som utvalget har publisert, skal finansieres av kommunesektorens samlede inntekter, og ikke bare av de frie inntektene. Utvalget har ikke gjort vurderinger rundt hvordan disse finansieres, dvs. hvor mye av utgiftene som må finansieres av de frie inntektene og hvor mye som kan finansieres av øremerkede tilskudd, brukerbetaling eller andre inntekter. Hoveddelen av kostnadene vil måtte finansieres av de frie inntektene, men noe vil også finansieres med brukerbetaling, øremerkede tilskudd o.l.. I teorien kunne en tenke seg ulike måter å beregne utgiftsbehovet på for kommunesektoren, som igjen vil kunne knytte demografianslaget tettere opp til de ulike inntektene som kommunesektoren har, og med det anslå hvor mye av de økte utgiftene som under gitte forutsetninger vil belaste de frie inntektene, øremerkede tilskudd, brukerbetaling osv. Dette spørsmålet er imidlertid ikke tatt opp i notatet.

## **1.2 Metode**

Metoden som ligger til grunn for utvalgets beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen, har vært tilnærmet uendret fra da utvalget begynte å utarbeide anslag. For en grundigere gjennomgang viser utvalget viser til tidligere notater som utvalget har avgitt til det 1. konsultasjonsmøtet. Notatene er gjengitt i utvalgets vårrapporter.

### *Tjenestene som inngår (utgiftsbehovet)*

Beregningene tar utgangspunkt i hvordan kommunesektorens utgifter faktisk fordelte seg på tjenester til de ulike aldersgruppene for sist avlagte regnskapsår. De delene av kommunenes og fylkeskommunenes brutto driftsutgifter (inkl. avskrivninger) som inngår i kostnadsnøkkelen for inntektssystemet er medregnet. For kommunene omfatter dette barnehage, grunnskole, barnevern, sosialhjelp, helse, pleie og omsorg og administrasjon. For fylkeskommunene omfatter det videregående opplæring, tannhelse, fylkesveier og lokale ruter. Dette innebærer at driftsutgifter knyttet til bl.a. kulturformål, kirken, næringsformål og tekniske tjenester (herunder kommunale veier og brannvesen) ikke inngår i beregningene.

Det samlede utgiftsbehovet anslås ved å summere brutto driftsutgifter (inkl. avskrivninger) på de sektorene som omfattes av inntektssystemet for sist tilgjengelige regnskapsår. Utgiftene har så blitt framskrevet til året før budsjettåret med den nominelle veksten i frie inntekter. Hensikten er å anslå kommunesektorens brutto driftsutgifter til de aktuelle tjenestene

I tabell 1 er det som eksempel vist hvordan inntektsveksten som er benyttet til å framskrive utgiftsbehovet, ble beregnet i utvalgets demografinotat fra våren 2012. Nivået på inntektene er hentet fra kommuneproposisjonen og statsbudsjettet.

Tabell 1 Nominell inntektsvekst 2010-2012

Frie inntekter, nominelt nivå og nominell vekst	Datakilde	Kommuner	Fylkeskommuner
2010	Kommuneproposisjonen for 2012, tab. 3.1	209 231	48 514
2012	Prop. 1 S (2010-2011), tab. 2.3	233 678	51 818
<b>Nominell vekst 10-12</b>		<b>9,0 %</b>	<b>6,8 %</b>

### *Fordelingen på aldersgrupper (kostnadsnøkkelen)*

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på en forenkling av kostnadsnøklerne i inntektssystemet for kommunesektoren. For kommuner og fylkeskommuner konstrueres en forenklet kostnadsnøkkel hvor de andre kriteriene i kostnadsnøklerne utover alderskriteriene er tatt ut. Alderskriteriene er deretter økt proporsjonalt slik at de summerer seg til 1.

### *Anslåtte befolkningsendringer (framskrivningene)*

Ut fra denne fordelingen beregnes det en utgift per person i hver gruppe. Deretter beregnes mer- eller mindreutgifter for den enkelte aldersgruppe ved hjelp av middelalternativet i befolkningsframskrivningene fra Statistisk sentralbyrå (supplert med alternativene for høy og lav innvandring for å skissere usikkerheten), og disse summeres deretter opp for et samlet anslag for kommunesektoren som helhet.

## **2 Komponentene i beregningsopplegget**

### **2.1 Utgiftsbehovet**

Det samlede utgiftsbehovet for kommunene finnes ved å summere samlede driftsutgifter (ekskl. avskrivninger) på de sektorene som omfattes av inntektssystemet. Tallene baserer seg på fjorårets regnskap, og framskrives med antatt vekst i frie inntekter.

#### **Hvilke tjenester skal inngå?**

For kommunene er sektorene som inngår i utgiftsbehovet barnehage, grunnskole, kommunehelsetjeneste, sosialtjenesten, barnevern, pleie- og omsorg og administrasjon. Om lag 83 prosent av de samlede driftsutgiftene kan knyttes opp til disse sektorene. Målet med utgiftsutjevningen er å kompensere kommuner for utgifter ved tjenesteytingen de selv ikke kan påvirke, og kostnadsnøkkelen er verktøyet som sørger for at midler omfordeles i tråd med variasjoner i hver enkelt kommunes beregnede utgiftsbehov.

For fylkeskommunene inngår tannhelse, videregående opplæring, fylkesveier og kollektivtransport i utgiftsbehovet.

I demografiberegningene tas det per i dag utgangspunkt i kommunesektorens samlede utgiftsbehov for de tjenestene som inngår i utgiftsutjevningen i inntektssystemet. For demografiberegningene 2013 er det samlede utgiftsbehovet beregnet til 307 mrd. kroner (bruttodriftsutgifter inkl. avskrivninger).

Tjenesteområdene som inngår i utgiftsbehovet er svært ulike, noen er mer individrettede mens andre er mer av kollektive goder å regne. Barnehage, grunnskole, videregående opplæring, tannhelse og helse- og sosialtjenestene er individ-/brukerrettede tjenester, mens sektorene fylkesveier og kollektivtransport har mer karakter av kollektive goder. Disse

tjenestene som har karakter av kollektive goder vil ikke nødvendigvis øke utgiftene i takt med innbyggertallet. Utgiftene til sentraladministrasjon, som er å betrakte som en støttefunksjon, vil heller ikke nødvendigvis øke i takt med innbyggertallet. Bør disse tjenestene være en del av utgiftsbehovet som demografiutgiftene beregnes ut i fra? I resten av dette delkapitlet diskuteres denne problemstillingen nærmere, sektor for sektor.

### *Administrasjon*

Utviklingen i administrasjonsutgiftene de siste årene tyder på at kommunene bruker mindre ressurser på kommunal administrasjon sammenlignet med de andre sektorene som inngår i utgiftsbehovet. Det er mulig at noe av nedgangen kan tilskrives at kommunene har blitt flinkere til å føre sektorspesifikke administrasjonsutgifter på det enkelte tjenesteområde i stedet for å føre de på sentraladministrasjonen.

Det er også bred faglig enighet om at det er smådriftsulemper knyttet til kommunal administrasjon. Dette er det blant annet redegjort for i NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring*. Alle kommuner må ha en viss minimumsadministrasjon for å kunne drive og drifte en kommune, uavhengig av størrelse. I kostnadsnøkkelen for administrasjon tas dette hensyn til gjennom basiskriteriet, som utgjør om lag 1,3 prosent, eller 3,3 mrd kroner av kommunenes utgiftsbehov basert på bruttodriftsutgifter. Administrasjonsnøkkelen samlede andel av utgiftsbehovet til kommunene er 8,8 prosent, eller 22,6 mrd. kroner.

Når befolkningen øker og tjenestene bygges ut, vil også sentraladministrasjonen øke i omfang. Det vil være en viss sammenheng mellom befolkningsutviklingen og administrasjonen, men det er lite trolig at administrasjonsutgiftene vil øke proporsjonalt med befolkningsøkningen eller i takt med endringer i befolknings sammensetningen. En ny innbygger fører ikke automatisk med seg et økt behov for administrasjon i kommunen. For en tjeneste som grunnskole er det annerledes: Flere barn i aldersgruppen 6-15 år betyr automatisk også at det må tilbys flere grunnskole plasser, og utgiftene øker. Tjenesten knytter seg opp mot en bestemt aldersgruppe, noe kommunens sentraladministrasjon ikke gjør. Det kan argumenteres for at flere barn i grunnskole generer mer administrasjon, men administrasjonen som knytter seg til den enkelte skole skal føres på grunnskolefunksjonene i KOSTRA-regnskapet og vil med det ligge inne i demografiberegningene. Det samme prinsippet vil gjelde for de øvrige tjenestene i kommunene og fylkeskommunene.

Det vil kunne være regionale variasjoner i befolkningsutviklingen som kan tilsi at administrasjonen ikke kan reduseres i mindre kommuner med befolkningsnedgang. En viss sammenheng mellom befolkningsutvikling og administrasjon er det også rimelig å anta at det vil være, men den virker å være svakere enn for de individrettede tjenestene, særlig på kortere sikt.

Administrasjon behandles også forskjellig mellom kommuner og fylkeskommuner i kostnadsnøkklene (og derigjennom også i demografiberegningene). I kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene ligger ikke administrasjonsutgiftene inne i utgiftsbehovet.

### *Fylkesveier*

Fylkeskommunene har ansvaret for drift og vedlikehold av fylkesveinettet. På bakgrunn av Vegdirektoratets modeller beregnes det en faktor for vedlikeholdskostnader som sammen med veilengde danner grunnlaget for fordeling av midler til drift og vedlikehold i kostnadsnøkkelen. Delkostnadsnøkkelen for veier inneholder med andre ord ingen

demografiske kriterier. Vegdirektoratet har omfattende modeller for beregning av vedlikeholdskostnader vei, der trafikknivå er en del av det hele. Det er i tillegg mange andre faktorer som vil påvirke vedlikeholdsbehovet på veiene, blant annet været (for eksempel brøyting, rydding etter ras og flom m.m.). Selv om trafikknivået kan knyttes opp mot innbyggertall – flere innbyggere vil kreve økt veikapasitet – er det neppe noe én-til-én-forhold mellom økning i folketall og trafikknivå, og det er derfor ikke sikkert at en økning i innbyggertallet vil ha veldig stor påvirkning på drift og vedlikeholdskostnadene på fylkesveiene.

Fylkesveiene utgjør om lag 10,4 prosent av utgiftsbehovet til fylkeskommunene, eller knappe 5,2 mrd. kroner.

I likhet med administrasjon behandles også veier ulikt mellom kommuner og fylkeskommuner. I kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene ligger veiene inne i utgiftsbehovet, mens i kostnadsnøkkelen for kommunene ikke omfatter veinettet.

### *Kollektivtransport*

Det skilles mellom båt/ferge og buss/bane.

Kollektivtransport til lands kan i stor grad knyttes opp mot arbeidsreiser og skoleskyss, og reisevaneundersøkelser viser at unge er storforbrukere av kollektivreiser. Borge-utvalget anbefalte å vektlegge aldersgruppen 6-34 år sterkt (25,6 prosent) i sitt forslag til kostnadsnøkkel for lokale ruter, men godt under vekten som antall innbyggere i alt har i dagens delkostnadsnøkkel (52 prosent). Særlig større byer opplever stort press på kollektivtilbudet sitt.

Driftsutgiftene til båt/ferge som andel av samlede driftsutgifter er redusert de siste årene, nettodriftsutgifter eksklusive avskrivninger har lagt rundt 13-14 prosent av de samlede driftsutgiftene til lokale ruter de siste årene. Til sammenligning er båt/ferge kriteriene i dag vektet med 23 prosent i delkostnadsnøkkelen for lokale ruter. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at antallet bosatte på øyer uten fastlandsforbindelse er minkende, samtidig med at samlet folketall har økt. Per 1. januar 2003 var antall innbyggere bosatt på øyer uten fastlandsforbindelse 90 400, mens tallet var 66 400 per 1. januar 2012. Rutenettet til sjøs vil ligge mer eller mindre fast, uavhengig av befolkningsøkning, i alle fall på kort sikt. Bygging av broer og tunneler vil kunne påvirke tilbudet. Når øyer blir landfaste avvikles som regel også båt- og fergetilbudet. I perioden 2003 til 2010 er antall fergeruter redusert fra 131 til 125. I samme periode har det likevel vært en økning i både antall transporterte kjøretøy og personer, men sammenlignet med 1990, som tallgrunlaget for delkostnadsnøkkelen er fra, er antall transporterte personer redusert med nesten 30 prosent.

Lokale ruter utgjør om lag 22,9 prosent av det fylkeskommunenes utgiftsbehov, eller 11,5mrd. kroner.

### **Hvilke kostnadskomponenter skal inngå?**

I utgiftsbehovet inngår summen av brutto driftsutgifter i kommunekassene, slik dette begrepet er definert i KOSTRA, på de respektive funksjonene. Brutto driftsutgifter omfatter lønn og sosiale utgifter, kjøp av varer og tjenester, overføringer og avskrivninger, fratrukket

internsalg, sykelønnsrefusjon og momskompensasjon som knytter seg til driftsanskaffelser. Tallene gjengis i vedlegg 2b i utvalgets høstrapporter.

### *Kommunale foretak og interkommunale selskaper*

I dagens metode er utgiftene hentet fra regnskapsrapporteringen til kommunekassene. Produksjonen til kommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS) ligger ikke inne i disse tallene. Kommunenes kjøp fra KF-er og IKS-er og kommunens overføringer til disse enhetene vil imidlertid være inkludert. Det mest korrekte vil være å ta utgangspunkt i konserntallene, slik at driftsutgiftene omfatter utgiftene til tjenesteproduksjonen i alle kommunale virksomheter. For de tjenestene som inngår i utgiftsbehovet i utvalgets demografiberegninger, vil likevel størstedelen av transaksjonene gå mellom kommunekassen og KF-et/IKS-et. Nivået på de samlede driftsutgiftene mellom de to tallgruppene vil derfor være tilnærmet like.

### *Avskrivninger*

Utvalgets demografianslag anslår hvordan driftsutgiftene endres med demografien. De årlige investeringsutgiftene holdes utenom, men utvalgets demografianslag tar likevel hensyn til de historiske investeringene gjennom avskrivningene.

Avskrivningene inngår som en komponent i brutto driftsutgifter i KOSTRA og dermed også i utgiftsbehovet som ligger til grunn for beregningene. Ved å framskrive utgiftsbehovet av ut ligger det i utvalgets anslag innbakt en antagelse om at også den samlede realkapitalen på de ulike tjenestemrådene endres i takt med de demografiske endringene.

Varige driftsmidler synker i verdi som følge av slitasje og elde. Den økonomiske verdi kan være gitt ved hva driftsmidlet opprinnelig kostet kommunen eller hva tilsvarende driftsmiddel ville kostet kommunen i dag. En kan ha to perspektiver på dette: Det ene synliggjør de utlegg kommunen opprinnelig hadde ved anskaffelsen. Det andre synliggjør kostnaden ved å foreta en fremtidig reinvestering.

I kommunens regnskaper og i KOSTRA-rapporteringen baserer avskrivningene seg på historisk kost. Anskaffelsene avskrives lineært over den økonomiske levetiden, og avskrivningene fordeles på de ulike funksjonene/tjenestene.

I nasjonalregnskapet baserer avskrivningene seg på gjenanskaffelsesverdi. Beregningene gjøres på tidsserier. Nasjonalregnskapet beregner kapitalbeholdning og kapitalslit med å bruke geometriske avskrivninger, dvs. at kapitalslitet er en fast prosentsats av beholdningen ved slutten av forrige periode. Beholdningen regnes om til løpende priser ved hjelp av prisindekser for nyinvesteringer etter art. Avskrivningene i nasjonalregnskapet oppgis kun for kommuneforvaltningen samlet, og ikke for det enkelte tjenestemråde.

I gjeldende beregninger legges KOSTRA-rapporteringen og kommunenes regnskaper til grunn. Avskrivningene tar utgangspunkt i de faktiske utleggene kommunesektoren har hatt på sine investeringer. Dersom demografiutgiftene skal gjenspeile kommunesektorens reelle kostnad på realkapitalen innen de aktuelle tjenestemrådene, vil ikke historisk kost ta hensyn til finanskostnadene eller – i de tilfeller der investeringen finansieres av egne midler – kostnaden ved at kapitalen er bundet opp. På den annen side vil avskrivningene være basert på brutto historisk kost og derfor ikke være fratrukket eksterne tilskudd, slik som for eksempel statlige investeringstilskudd.



Om en legger nasjonalregnskapets avskrivninger til grunn, vil demografiutgiftene ikke bare gjenspeile hva dagens realkapital koster kommunene, men også hva det vil koste å erstatte den. Demografianslaget vil da i teorien inneholde et sparingselement som skal ta høyde for at investeringer skal kunne finansieres fullt ut med kommunens egne midler. Over tid – om denne tanken følges videre – innebærer dette at kommunesektorens gjeld knyttet til de sentrale velferdstjenestene, vil gå mot null. Avskrivningene baserer seg på bruttokostnaden og gjør ikke fratrukk for eksterne tilskudd, og nasjonalregnskapet fordeler i motsetning til KOSTRA heller ikke avskrivningene på tjenesteområdet.

### *Pensjon*

På de enkelte funksjonene i kommuneregnskapet føres kommunens pensjonspremie. I demografiberegningene til utvalget har derfor også pensjonspremien vært innarbeidet. Størrelsen som påvirker bunnlinjen i kommunens budsjett og regnskap, er imidlertid pensjonskostnaden. For aktivitetsnivået i kommunen vil kostnaden være det mest sentrale; pensjonskostnaden er den størrelsen som måles opp mot balansekravet i kommuneloven. Når utvalget i sin situasjonsforståelse sammenholder demografianslaget med inntektsveksten, vil det derfor være bedre konsistens om demografianslaget omfatter pensjonskostnaden framfor pensjonspremien. Utslagene på utvalgets demografianslag vil være relativt små og utjevne seg over tid, slik at det vil også være et spørsmål om hva som er å anse som hensiktsmessig.

### **Hvordan skal utgiftsbehovet framskrives?**

I beregningsopplegget beregnes utgiftsbehovet ut fra sist publiserte regnskapstall. Deretter framskrives dette for å anslå tjenesteproduksjonen to år etter. I framskrivningen av utgiftsbehovet søker utvalget, med utgangspunkt i sist publiserte regnskapstall, å estimere hvilket nivå og omfang tjenestene på de aktuelle områdene har ved inngangen til år t (dvs. ved inngangen til året som utvalgets demografianslag gjelder for). Framskrivningen skal altså prøve å si noe om hvordan tjenestene bygges ut og utgiftene utvikler seg i løpet av perioden fra sist tilgjengelige rapporteringsår og fram til året som anslaget gjelder for.

Framskrivningen bør derfor ta høyde for nye oppgaver som kommunesektoren får i løpet av denne perioden, og det skal oppgis i kroneverdien ved utgangen av perioden. Det bør imidlertid være upåvirket av inn- og utlemminger ettersom dette kun dreier seg om endret finansiering, og ikke vil virke inn på nivået på tjenestene. Utvalget har vurdert ulike alternativer for å framskrive utgiftsbehovet.

### *Anslått kostnadsvekst*

Ved å framskrive utgiftsbehovet med deflatoren, forutsettes det samme tjenestetilbud som i regnskapsåret som danner basisen for å anslå utgiftsbehovet. Når utgangspunktet for beregningene er inneværende år og anslaget skal omfatte året som kommer, vil det trolig innebære at det tas utgangspunkt i et for lavt utgiftsnivå for år t-1, og deflatoren anses derfor ikke som egnet for formålet.

### *Anslått vekst i frie inntekter*

Et alternativ er å framskrive utgiftsbehovet med nominell vekst i frie inntekter. Det forutsettes da at tjenestene bygges ut i takt med veksten i de frie inntektene. Dette er en

rimelig forutsetning ettersom de tjenestene som demografianslaget omfatter, i all hovedsak er finansiert av de frie inntektene. Hvis f.eks. styrkingen av tjenestene i større grad kommer gjennom øremerking, vil imidlertid ikke dette bli fanget opp ved en slik tilnærming. Veksten i de frie inntektene som oppgis i statsbudsjettet og kommuneproposisjonen er oppgavekorrigert, dvs. at den er korrigert både for endringer i oppgaveporteføljen og for inn- og utlemminger. I statsbudsjettet gis det hvert år en oversikt over endringene på rammetilskuddet som følger av innlemminger og korreksjoner.

Ved å bruke oppgavekorrigert vekst i frie inntekter, legger en til grunn samme oppgaveportefølge som i basisåret, og vil ikke få innarbeidet eventuelle endringer framskrivningsperioden.

Ved å benytte en vekst som ikke er oppgavekorrigert, vil framskrivningene ta hensyn til endringer i kommunesektorens oppgaver, men samtidig også innlemminger og uttrekk. Heller ikke dette vil være i tråd med hva utvalget ønsker at veksten skal gjenspeile. Innlemminger og uttrekk vil heller ikke være relevant ettersom disse inntektene har vært med på å finansiere tjenestene som inngår i utgiftsbehovet. Det vil i utgangspunktet også kunne være forbehold ved å se alle oppgaveendringer under ett; disse kan komme på tjenesteområder som ikke inngår i utvalgets demografiberegninger. Dersom veksten i frie inntekter skal legges til grunn for framskrivningen av utgiftsbehovet, må det gjøres en mer detaljert vurdering av de enkelte elementene som ligger inne i veksten og korrigeres for disse i tråd med det ovennevnte.

#### *Anslått verdivekst i kommunesektorens utgiftsarter*

Et alternativ kan da være å benytte anslaget i Nasjonalbudsjettet på verdiveksten i kommunesektorens utgiftsarter. I disse tallene er både forventet kostnadsvekst og anslått aktivitetsvekst innarbeidet. Grunnlagstallene framgår av vedlegg 1 i utvalgets høstrapporter *Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen*. En mulig løsning vil da være beregne verdiveksten med utgangspunkt i løpende utgifter til overføringer til private, lønn, produktinnsats og produktkjøp. Denne faktoren benyttes så til å framføre tallsettet fra sist avlagte regnskapsår.

Tallene vil være upåvirket av endringer i finansieringsform, de vil gjenspeile endringer i kommunesektorens oppgaveportefølge, og de vil være nominelle. Å benytte dette tallsettet til å framskrive utgiftsbehovet vil innebære en enkel og lett tilgjengelig som ikke krever ytterligere korrigeringer fra de offisielle regjeringsdokumentene, slik tilfellet vil være dersom veksten i frie inntekter legges til grunn. Grunnlagsdataene vil imidlertid også omfatte tjenesteområder som ikke inngår i utvalgets demografiberegninger, og dersom utviklingen på disse områdene skulle avvike mye fra de øvrige, vil dette kunne svekke treffsikkerheten til vekstanslaget. Like fullt vil tjenestene som utvalgets demografianslag omfatter, utgjøre en stor andel av kommunesektorens samlede utgifter, slik at dette uansett trolig ikke vil slå ut i nevneverdig grad. En svakhet med denne metoden er at på tidspunktet da demografiberegningene foretas, har man kun et anslag for utgiftene for kommunesektoren samlet. Det betyr at man må bruke samme vekstprosent for kommunene og fylkeskommunene, noe som vil være en svakhet ved metoden dersom en reform gjør at veksten er veldig forskjellig i kommuner og fylkeskommuner.

## *Elastisitet*

Håkonsen og Løyland (2011) undersøker i *Er øremerking treffsikkert?* blant annet hvordan inntektselastisitetene for ulike kommunale tjenesteområder varierer. Formålet har vært å belyse en hypotese om at de mest lovpålagte sektorene forventes å ha lavere inntektselastisiteter fordi oppgavene må utføres uansett inntektsnivå.

Elastisitetene måler hvor mange prosent mer en kommune vil tilby av hver tjeneste per prosent økning i nivået på frie inntekter.

Av de sektorene som inngår i utgiftsbehovet, viser resultatene at sentraladministrasjonen er mest inntektselastisk (1,32). Av alle sektorene er det kultursektoren som har høyest inntektselastisitet (2,04). Inntektselastisitet på over 1 antyder at dette er såkalte luksusgoder. De fleste vil være enige i at på kultursektoren står kommunene relativt fritt til å prioritere, og at denne sektoren jevnt over prioriteres høyere av kommuner med god råd og av kommuner som har høye vekst i frie inntekter. Tallene tyder også på at prioriteringen av sentraladministrasjonen til en viss grad er avhengig av inntektsnivået. I den motsatte enden av skalaen peker grunnskole og barnehage seg ut som de minst inntekstelasstiske sektorene (0,61), sektorer som blir høyt prioritert uavhengig av inntektsnivå. Som påpekt under diskusjonen i avsnitt 2.1 må det tilbys skoleplass til hver nye 6-15-åring, men det følger ikke nødvendigvis med økte utgifter til sentraladministrasjonen.

## **2.2 Kostnadsnøkkelen**

For å henføre anslaget på de samlede utgiftene (utgiftsbehovet) på de enkelte aldersgruppene, er kostnadsnøkklene i inntektssystemet benyttet. Analysene som ligger bak utgiftsutjevningen i inntektssystemet, gir et statistisk grunnlag for å vurdere hva som driver etterspørselen etter kommunale tjenester og kostnadene ved å tilby dem. Gjennom utgiftsutjevningen skal kommunene i prinsippet fullt ut kompenseres for utgifter ved tjenesteytingen de selv ikke kan påvirke, og kostnadsnøkkelen er verktøyet som sørger for at midler omfordeles i tråd med variasjoner i hver enkelt kommunes beregnede utgiftsbehov. Kostnadsnøkkelen er den mekanismen i inntektssystemet som i praksis sørger for dette, og som fordeler tilskudd til kommunene etter deres varierende behov. Gjennom kostnadsnøkkelen og et oppdatert sett med kriteriedata beregnes utgiftsbehovet for den enkelte kommune og fylkeskommune for de tjenestene som har karakter av å være nasjonale velferdstjenester.

Kostnadsnøkkelen i inntektssystemet er basert på tverrsnittsanalyser av hvordan utgiftene til de ulike tjenesteområdene varierer mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Kostnadsnøkkelen består av et sett med kriterier med tilhørende vekt, der målet er å fange opp ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene. I kostnadsnøkklene skilles det mellom kriterier som ivaretar variasjoner i behovet for (etterspørselen etter) tjenester og kriterier som ivaretar variasjoner i kostnadene mellom kommunene og fylkeskommunene ved å tilby tjenester. Regresjonsanalysene som ligger til grunn for kostnadsnøkklene vil i varierende, men begrenset grad fange opp årsakene til kostnadsforskjellene. Forklaringskraften til de bakenforliggende regresjonsanalysene vil variere for de ulike sektorene, fra relativt lav for barnevern til relativt høy for grunnskole. De utarbeidede kostnadsnøkklene gir altså en forenklet versjon av virkeligheten. I tillegg ville det for den type beregninger som demografianslaget bygger på, i prinsippet ha vært mer hensiktsmessig å bygge på tidsserieanalyser. På den annen side vil tverrsnitts- og

tidsserieanalysene identifisere mange av de samme etterspørselsdriverne, og utvalget vil derfor basere seg på kostnadsnøklene i inntektssystemet.

Blant etterspørselskriteriene vil normalt alderskriterier være tillagt mest vekt. Om lag 2/3 av kostnadsnøkkelen består av alderskriterier. Antall barn 6-15 år fanger for eksempel opp tjenestebehovet innen grunnskole. Men alderskriteriene ivaretar ikke etterspørselen etter kommunale tjenester fullt ut. Derfor er kostnadsnøkkelen supplert med ulike sosiale kriterier som ivaretar at etterspørselen også avhenger av levekår, helsetilstand mv. Enkelte av de sosiale kriteriene kan knyttes opp mot aldersgrupper, som f.eks. antall barn i alderen 0-15 år med én forelder i barnevernsnøkkelen, mens andre er frikoblet fra aldersgruppene, som f.eks. opphøringsindeksen og urbanitetskriteriet i delkostnadsnøkkelen for sosialtjenester.

Kriterier som ivaretar variasjoner i kostnader ved å tilby en tjeneste knytter seg til ulikt bosettingsmønster og ulik kommunestørrelse. Kostnadsnøkkelen inneholder egne kriterier som ivaretar variasjonen i kostnader ved å gi en enkelt tjeneste.

Utgangspunktet i demografiberegningene har vært å anslå hvordan behovet for tjenestene endres med befolkningen over tid. Utvalget har sett bort fra de kommunevise kostnadsforskjellene, men disse har påvirket anslagene indirekte ved at utvalget har basert sitt anslag på sektorens samlede utgiftsbehov. Utvalget har tidligere heller ikke tatt hensyn til de etterspørselskriteriene som ikke har vært rendyrkede alderskriterier. Det har imidlertid vært to unntak: Innen barnehage har kriteriet Barn 1-2 år uten kontantstøtte blitt tillagt aldersgruppen 0-2 år, og innen videregående opplæring har kriteriet for Søkere på yrkesfag blitt tillagt gruppen 16-18 år. Utvalget har likevel behandlet de sosiale kriteriene ulikt i så måte. Ved å inkludere enkelte av de øvrige sosiale kriteriene som knytter seg til bestemte aldersgrupper, mener utvalget at beregningene i større grad enn tidligere vil gjenspeile hvordan etterspørselen varierer med de demografiske endringene. Utvalget har derfor sett på muligheten for å inkludere disse i kostnadsnøkkelen som brukes i demografiberegningene.

Utvalget har på bakgrunn av dette innarbeidet følgende seks kriterier i kostnadsnøkkelen:

Kriterium	Delkostnadsnøkkel	Vekt i samlet kostnadsnøkkel i inntektssystemet	Henført til aldersgruppe
Andel barn 1 år uten kontantstøtte	Barnehage	0,0291	0-1
Barn 0-15 år med enslig forsørger	Barnevern	0,0110	0-15
Innvandrere 6-15 år, eks. Skandinavia	Grunnskole	0,0082	6-15
Norskfødte med innvandrerforeldre 6-15 år, eks. Skandinavia	Grunnskole	0,0009	6-15
Uføre 18-49 år	Sosialhjelp	0,0045	18-49
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	Pleie og omsorg	0,0439	16-66
Ikke-gifte 67 år og over	Pleie og omsorg	0,0416	67 og over

Selv om enkelte av disse gruppene vil omfatte forholdsvis få innbyggere, slik som f.eks. Barn 0-15 år med enslig forsørger, kan likevel en relativt sett større andel av utgiftene

henføres til disse gruppene. Grunnforutsetningen om konstante dekningsgrader innebærer en antagelse om at også disse gruppene øker i takt med aldersgruppen for øvrig, og da vil det også være en forbedring i beregningene om også disse innarbeides i kostnadsnøklerne.

Vekten fra kriteriene innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre legges rett på innbyggere 6-15 år. Barn 0-15 år med enslig forsørger splittes opp mellom innbyggere 0-2 år, 3-5 år og 6-15 år med bakgrunn i den relative størrelsen mellom disse tre aldersgruppene. Kriteriet for uføre er lagt til aldersgruppen 18-49 år. Psykisk utviklingshemmede 16 år og over har blitt henført til de ulike aldersgruppene i intervallet 16-66 år. Ikke-gifte over 67 år har blitt fordelt på de ulike aldersgruppene i over 67 år, mens andel barn 1-2 år uten kontantstøtte som tidligere har blitt lagt på aldersgruppen 0-2 år.

Deretter er spørsmålet hvordan delkostnadsnøkler skal vektet sammen til én kostnadsnøkkel. Utvalget har tidligere i dagens metode trukket ut alderskriteriene fra kostnadsnøkkel og skalert disse opp slik at de summerer seg til 1. I den alternative metoden foreslås det å vekte sammen delkostnadsnøkler med bakgrunn i andelen av bruttodriftsutgifter. Dette gjøres ved at man foretar oppskaleringen innenfor hver enkelt delnøkkel for så å summere sammen verdiene på de ulike alderskriteriene til en felles kostnadsnøkkel etterpå.

I dagens metode kan det argumenteres for at delkostnadsnøkler med høy andel alderskriterier får en høyere vekt i utvalgets kostnadsnøkkel enn det andelen av brutto driftsutgifter skulle tilsi. Hvis de undervektede sektorene har sterkest befolkningsvekst, vil det innebære at anslaget undervurderer merutgiftene. Når sosiale kriterier innarbeides i kostnadsnøkkel (som vist i tabellen over) blir forskjellen mellom de to metodene mindre, noe som skyldes at oppskaleringseffekten reduseres, siden kostnadsvekten før oppskalering økes fra om lag 73 prosent til drøye 84 prosent.

I tabellene på neste side vises utslagene mellom de to metodene når sosiale kriterier innarbeides, basert på demografiberegningene for 2013 (for fylkeskommunene er det ingen sosiale "demografikriterier" og derfor ingen endringer). Dette er en illustrasjonsberegning, basert på det utgiftsbehovet som ble lagt til grunn ved siste beregning. Hvis en gjør endringer i det, vil også beløpene og/eller vektingen av alderskriteriene kunne bli endret. Utslagene av nye kriterier og ny sammenvektning vil også variere fra år til år etter hvordan utviklingen er i de ulike aldersgruppene. Her er det kun vist beregninger for 2013, og da trekker begge endringene opp demografianslaget, men i år med en annen befolkningsutvikling vil endringene kunne tenkes å trekke ned anslaget.

Tabell 4 Mer-/mindreutgifter for 2013 etter gammel metode, etter at sosiale kriterier er innarbeidet og etter at både ny vektning og sosiale kriterier er innarbeidet. Mill. 2012-kr<sup>1</sup>

	Dagens metode		Med sosiale kriterier		Med sosiale kriterier og ny vektning	
	Kostnads -nøkkel	Mer- /mindreutgift	Kostnads -nøkkel	Mer- /mindreutgift	Kostnads -nøkkel	Mer- /mindreutgift
0-2 år	0.077	43	0.069	38	0.066	37
3-5 år	0.107	665	0.095	588	0.091	567
6-15 år	0.321	217	0.293	198	0.272	184
16-18 år	0.134	494	0.136	500	0.138	507
19-22 år	0.017	46	0.019	52	0.022	59
23-34 år	0.038	325	0.046	388	0.051	437
35-66 år	0.098	213	0.118	257	0.134	291
67-74 år	0.044	821	0.059	1 096	0.059	1 099
75-79 år	0.019	17	0.025	23	0.025	23
80-89 år	0.088	-151	0.089	-152	0.089	-153
90 år og over	0.057	698	0.051	635	0.052	642
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>3 338</b>	<b>1,000</b>	<b>3 622</b>	<b>1,000</b>	<b>3 692</b>

<sup>1</sup> Basert på SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2012. Kolonne 2 og 3 ("Dagens metode") er utvalgets demografianslag for 2013, slik det ble oversendt konsultasjonsordningen 29. august 2012 og publisert i kapittel 8 i utvalgets høringsrapport for 2012.

Med dagens TBU-nøkkel for kommunene er demografikostnadene for 2013 tidligere beregnet til 3,39 mrd. kroner), mens med en nøkkel som inkluderer sosiale kriterier beregnes utgiftene til 3,62 mrd. kroner. Forskjellene mellom beregningene er på om lag 240 millioner kroner. Dette skyldes i første rekke at de eldre får en høyere vekt når sosiale kriterier innarbeides.

Om en også endrer sammenvektingen, beregnes kostnadene til 3,69 mrd. kroner Dette kan i første rekke henføres til at aldersgruppen 18-66, der veksten forventes å bli relativt sterk, får tyngre vekt.

### 2.3 Befolkningsframskrivninger

Statistisk sentralbyrå legger hver sommer fram nye befolkningsframskrivninger. Tidligere skjedde oppdateringene hvert tredje år, men f.o.m. 2008 oppdaterer Statistisk sentralbyrå framskrivningene årlig. Framskrivningene viser hvordan landets folkemengde, fordelt på kjønn og alder, vil endre seg under gitte forutsetninger om fruktbarhet, dødelighet og flytting inn og ut av landet. Befolkningen framskrives ett år om gangen etter den såkalte kohort-komponent-metoden, der antall personer på slutten av et år (t) beregnes ved hjelp av status på fjoråret (t-1) og anslag for endringskomponenter i år t for fødte, døde, utvandrere og innvandrere. Komponentene beregnes ved hjelp av alders- og kjønns-spesifikke rater og sannsynligheter. Beregningene er ført fram til år 2100.

Ettersom det er stor usikkerhet om utviklingen i de fire komponentene som inngår i befolkningsframskrivningene (fruktbarhet, dødelighet, innenlands mobilitet og særlig nettoinnvandringen), har Statistisk sentralbyrå gjort en rekke beregninger med ulike kombinasjoner av forutsetninger. De alternative forutsetningene har fått betegnelsene L (lavt), M (mellomnivå) og H (høyt). Et beregningsalternativ beskrives ved fire karakterer, i denne rekkefølgen: fruktbarhet, levealder, innenlands flytting og nettoinnvandring. Statistisk sentralbyrå antar at den framtidige utviklingen vil ligge mellom lav- og høyalternativet.

Utvalget har i sine anslag av demografiutgiftene lagt til grunn middelalternativet (MMMM). Navnet MMMM angir at mellomnivået er brukt for alle komponentene. Det omtales ofte som referansealternativet og anses som det mest realistiske. Samtidig har usikkerheten ved beregningene blitt skissert ved å vise hvordan henholdsvis høy (MMMH) og lav nettoinnvandring (MMML) vil slå ut på beregningene. De alternativene som gir lavest og høyest nasjonal vekst, er henholdsvis LLML, der komponenter er kombinert slik at de bidrar til lavest mulig befolkningsvekst, og HHMH, der alle komponenter bidrar til høy befolkningsvekst. Statistisk sentralbyrå anser det imidlertid for lite sannsynlig at kombinasjonen av de laveste eller høyeste anslagene inntreffer samtidig og over lengre tid.

Til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren baserer utvalget beregningene sine på SSBs framskrivninger fra juli året før. Utvalget oppdaterer så dette anslaget i etterkant av at SSB sommeren samme året publiserer de nye, oppdaterte framskrivninger. Så, etter at de faktiske befolkningstallene per 1. januar foreligger, foretar utvalget etterberegninger av demografianslaget, basert på den faktiske – i motsetning til den framskrevne – befolkningsveksten. De seneste årene har alle de opprinnelige anslagene som utvalget har foretatt for det påfølgende år til det 1. konsultasjonsmøtet, basert på middelalternativet, undervurdert den faktiske kostnadsveksten (kostnadsveksten slik den anslås basert på de endelige befolkningstallene). Sterk befolkningsvekst har gjort at selv beregningene basert på høyalternativet har undervurdert kostnadsveksten for alle årene utenom 2011, 2012 og 2013. Dette understreker usikkerheten i de beregningene som utvalget legger fram. Fra år til år er det særlig nettoinnvandringen som vil kunne variere, mens fruktbarhet og dødelighet vil være mer stabile faktorer.

Statistisk sentralbyrås framskrev fra 1970-tallet folkemengden på regionalt nivå uten å dele inn befolkningen etter innvandrer kjennetegn. Ettersom omfanget av innvandringen til Norge har økt så sterkt de siste tiårene, ble det tidlig på 2000-tallet en økende interesse for den framtidige størrelsen på innvandrerbefolkningen. F.o.m. 2005 lagde Statistisk sentralbyrå en separat framskrivning av antall innvandrere og norskfødte med to innvandrerforeldre, samt mellom tre grupper etter landbakgrunn, i tillegg til regional framskrivning av folkemengden. Beregningene ble publisert parallelt i årene 2005, 2008, 2009 og 2010. Forutsetningene om det nasjonale innvandringsoverskuddet på aggregert nivå har vært felles for de to settene av framskrivninger.

Befolkningsframskrivningene som ble gjort sommeren 2011, representerte et brudd med det opplegget som hadde vært brukt tidligere. Nytt av året var at folkemengden er delt inn etter innvandrer kjennetegn, der utvandrings- og fødselsrater for innvandrere ville avhenge av hvor lenge de har bodd i landet, og framskrivningene gjorde i motsetning til tidligere forutsetninger om bruttoinnvandring, i stedet for bare nettoinnvandring. Beregningen av antall innvandrere var nå en integrert i framskrivningen av folkemengden. Anslagene på innvandringen framover bygde på en økonomisk modell for sammenhengen mellom innvandring og økonomiske faktorer, representert ved arbeidsledigheten i Norge og inntektsnivået i Norge i forhold til gjennomsnittet for OECD.

### **3 Oppsummering og konklusjoner**

Utvalget har siden 2002 beregnet hvordan den demografiske utviklingen forventes å påvirke kommunesektorens utgifter kommende år. Formålet med beregningene er å gi et anslag på hvilken inntektsvekst som er nødvendig for å videreføre det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet som følge av at befolkning og

alderssammensetning endres. I dette notatet er det gjort rede for prinsipper og forutsetninger i det beregningsopplegget som er benyttet fram til nå, og mulige endringer som kan forbedre beregningsopplegget. Når det gjelder omfanget av tjenester som bør dekkes av beregningene har utvalget delt seg i et flertall og et mindretall.

Utvalgets flertall viser til at dagens beregningsopplegg omfatter driftsutgifter (inklusive avskrivninger) knyttet til nasjonale velferdstjenester, det vil si de tjenestene som i dag omfattes av utgiftsutjevningen i inntektssystemet. De tjenester som omfattes av utgiftsutjevningen utgjør nærmere 85 prosent av kommunesektorens brutto driftsutgifter. Én konsekvens av dette opplegget er at relativt like tjenester behandles forskjellig avhengig av om de utføres av kommuner eller fylkeskommuner. Kommunal administrasjon omfattes av utgiftsutjevningen, men ikke fylkeskommunal administrasjon. Fylkeskommunale veger omfattes av utgiftsutjevningen, men ikke kommunale veger. I det nye beregningsopplegget vil like tjenester bli behandlet mer symmetrisk ved at kommunal administrasjon og fylkesveger holdes utenfor. Dette innebærer at beregningsgrunnlaget reduseres med nærmere 9 prosent for kommunene og om lag 10 ½ prosent for fylkeskommunene. De tjenestene som omfattes av beregningene vil etter dette utgjøre 77 prosent av kommunesektorens brutto driftsutgifter. I forhold til beregningene i tabell 4 medfører dette at merutgiftene for 2013 reduseres fra 3,7 mrd. kroner til 3,3 mrd. kroner.

Det nye beregningsopplegget innebærer en tydeligere avgrensning 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 ressursinnsatsen tilnærmet proporsjonalt med antall brukere for å opprettholde tjenestetilbudet når antall brukere øker. Vider vil antall brukere i stor grad være påvirket utviklingen i befolkning og alderssammensetning. De tjenester som holdes utenfor har i større grad karakter av å være kollektive goder (veger, kultur, etc) eller støttefunksjoner (administrasjon). Også for disse tjenestene kan det være nødvendig med en viss økning i ressursinnsatsen for å opprettholde tjenestetilbudet når antall brukere eller antall innbyggere øker, men det økte ressursbehovet vil ikke være proporsjonalt med økningen i antall brukere eller innbyggere.

Et ideelt beregningsopplegg ville tatt utgangspunkt i proporsjonalitetsfaktorer for de enkelte tjenester.<sup>1</sup> Avgrensningen i det nye beregningsopplegget kan forstås som et rimelig kompromiss i fravær av presis informasjon om proporsjonalitetsfaktorene. For de tjenestene som omfattes av beregningene antas det en proporsjonalitetsfaktor

---

<sup>1</sup> En proporsjonalitetsfaktor gir uttrykk for hvor mange prosent utgiftene må øke for å opprettholde tjenestetilbudet når antall brukere eller antall innbyggere øker med 1 prosent. Proporsjonalitetsfaktor lik 1 kan forstås som at det legges til grunn at marginalkostnaden er lik gjennomsnittskostnaden, mens en proporsjonalitetsfaktor mindre enn 1 betyr at marginalkostnaden er lavere enn gjennomsnittskostnaden.



lik 1. Det er imidlertid god grunn til å tro at proporsjonalitetsfaktoren er mindre enn 1 – tjenestetilbudet kan opprettholdes selv om utgiftene ikke øker helt i takt med antall brukere. Følgelig vil merkostnadene knyttet til demografi overvurderes for disse tjenestene. På den andre siden undervurderes merkostnadene for de tjenestene som er holdt utenfor, og hvor proporsjonalitetsfaktoren implisitt er satt lik null i. Med ikke urimelige forutsetninger om de sanne proporsjonalitetsfaktorene, vil de to effektene om lag utlikne hverandre<sup>2</sup>. Et mindretall i utvalget er ikke enige i denne endringen, eller begrunnelsene for den, jf særmerknad til slutt i notatet.

Det nye beregningsopplegget viderefører dagens praksis hvor kostnadsnøkklene i inntektssystemet benyttes til å fordele utgiftene på aldersgrupper. Det foretas imidlertid to tekniske endringer. Den første endringen er at flere etterspørselsfaktorer eller sosiale kriterier tilordnes bestemte aldersgrupper. Den andre endringen er oppvektingen av alderskriteriene skjer innenfor den enkelte delkostnadsnøkkel og at delkostnadsnøkklene deretter vektet sammen basert på budsjettandeler. Disse endringene innebærer at vektingen av aldersgrupper innen hver delkostnadsnøkkel og sammenvektingen av delkostnadsnøkklene blir mer korrekt. Beregningene vil på en bedre måte fange opp at befolkningsveksten er forskjellig for ulike aldersgrupper. I det tidligere beregningsopplegget fikk for eksempel pleie og omsorg for lav vekt, noe som innebar at merutgiftene ble undervurdert i perioder med sterk befolkningsvekst blant de eldre.

Ved beregning av merutgifter er det nødvendig å framskrive utgiftsbehovet fra siste kjente regnskapsår. Tidligere praksis har vært å framskrive med nominell vekst i frie inntekter korrigert for innlemminger og oppgaveendringer. Når formålet med framskrivningen er å få et riktig anslag på utgiftene i beregningsåret, vil det imidlertid ikke være riktig å korrigere for oppgaveendringer innenfor de tjenesteområder som omfattes av beregningene. For å få en riktigere framskrivning vil det nye beregningsopplegget framskrive utgiftene med vekst i frie inntekter som ikke er korrigert for oppgaveendringer knyttet til de tjenester som beregningen omfatter. Framskrivning basert på frie inntekter gjør det mulig med separate framskrivninger for kommuner og fylkeskommuner.

Det nye beregningsopplegget viderefører dagens praksis med hensyn til håndtering av avskrivninger og pensjon. Det innebærer at beregningsgrunnlaget inkluderer avskrivninger fra KOSTRA i stedet for nasjonalregnskapet og pensjonspremie i stedet for beregnet pensjonskostnad. Dette gjør det enklere å utføre separate

---

<sup>2</sup> Anta for eksempel at de tjenester som omfattes av beregningene har en proporsjonalitetsfaktor lik 0,9, mens de som ikke omfattes har en proporsjonalitetsfaktor lik 0,5. Budsjettandelen for de tjenester som omfattes av det nye beregningsopplegget er 77 prosent. Det korrekte beregningsgrunnlaget ville da vært 80,8 prosent ( $0,77 \times 0,9 + 0,23 \times 0,5$ ) av samlede utgifter. Til sammenlikning vil det nye beregningsopplegget gi et beregningsgrunnlag tilsvarende 77 prosent ( $0,77 \times 1 + 0,23 \times 0$ ) av samlede utgifter.

beregninger for kommuner og fylkeskommuner (avskrivninger) og å separere ut utgiftene knyttet til de tjenesteområder beregningene omfatter (pensjon).

Framskrivningen av befolkningen i ulike aldersgrupper vil fortsatt baseres på SSBs befolkningsprognoser. Det har tidligere vært et problem at prognosene undervurderer befolkningsveksten, og spesielt innvandringen. Det antas at dette problemet nå er mindre ettersom prognosene bygger på en økonomisk modell for sammenhengen mellom innvandring og økonomiske faktorer.

*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 demografiberegningene 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.