

# Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

29. februar 2016

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet 2017

## 1 Sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2017-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 2017 knyttet til den demografiske utviklingen. I tillegg har utvalget oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2016. 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. Uenigheten rundt beregningsopplegget gikk først og fremst på hvilke tjenester som skulle inngå i beregningene, men under den diskusjonen lå det også hvorvidt de forenkende forutsetningene om at tjenestebehovet/utgiftene stiger proporsjonalt med innbyggertallet i målgruppen var rimelig. Utvalget igangsatte et arbeid for å få et empirisk grunnlag for å oppklare uenigheten. Rapporten fra Telemarksforskning<sup>1</sup> indikerte at for individrettede tjenester som skole og hhv. institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg var kostnadene som følger med en ekstra innbygger, anslått å øke med oppunder 80 pst. av gjennomsnittskostnaden. Også utgiftene til kultur og administrasjon øker med folketallet, men utgiftene stiger relativt sett noe mindre enn for de mer individrettede tjenestene. Utvalgets vurdering er at resultatene fra rapporten viser at de to ulike beregningsmetodene (gjeldende metode og en metode der en trakk inn flere tjenester, men samtidig også hadde lagt proporsjonalitetsfaktorene fra prosjektet til grunn) vil gi om lag samme resultat. På bakgrunn av dette arbeidet er det 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 2014 og er basert på registrert folketall 1. januar 2014. Anslag på merutgifter i 2017 bygger på framskriving av befolkningen fra 1. januar 2016 til 1. januar 2017. Anslaget på merutgiftene i 2016 er oppdatert med endelige befolkningstall per 1.1.2016.

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

---

<sup>1</sup> TF-rapport nr. 373 fra Telemarksforskning, *Marginalkostnader i kommunal tjenesteproduksjon*, se [www.telemarksforskning.no/publikasjoner/](http://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/)

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 2016 basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivingene (alternativ MMMM) er om lag 57 900 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 2,5 mrd. 2016-kroner i 2017. Merutgiftene kan i all hovedsak knyttes til kommunene. Det understrekes at utgiftsberegningene er beheftet med 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 befolkningsframskrivinger med høy og lav nettoinnvandring. Med lav nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 49 900, og de beregnede merutgiftene kan da anslås vel 0,4 mrd. 2016-kroner lavere enn middelalternativet. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 67 600. De beregnede merutgiftene kan da anslås til vel 0,5 mrd. 2016-kroner høyere enn middelalternativet.

For 2017 er det særskilt usikkerhet knyttet til prognosen for de yngste barna og bosetting av flyktninger. Befolkningsframskrivingen for 2016 overvurderte økningen i antall personer i småbarnsalder. Ettersom beregningene for 2017 er basert på samme framskriving, trekker dette i retning av at beregningene overvurderer den faktiske utviklingen også i 2017. Bosetting av flyktninger vil medføre utgifter til tjenesteproduksjon. Usikkerhet knyttet til hvor raskt et økende antall flyktninger blir bosatt i kommunene, vil derfor trekke i retning av at beregningene undervurderer merutgiftene.

SSB publiserte 19. februar 2016 innbyggertall ved inngangen til 2016. En oppdatert beregning basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2015 anslår de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2016 til å bli på om lag 1,7 mrd. 2015-kroner, dvs. 0,3 mrd. 2015-kroner lavere enn anslag til 1. konsultasjonsmøte i 2015. Dette skyldes for en stor del færre personer i alderen 0-5 år enn opprinnelig anslått.

## **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 2017 knyttet til den demografiske utviklingen bygger på framskriving av befolkningen fra 1. januar 2016 til 1. januar 2017. Dette er i tråd med det beregningsopplegget som utvalget har lagt til grunn i tidligere års beregninger. I juni 2014 publiserte SSB befolkningsframskrivinger for perioden 2014-2100, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2014. Framskrivningen er foretatt i en rekke alternativer med ulike forutsetninger om bl.a. fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. SSB vil publisere nye befolkningsframskrivinger sommeren 2016, basert på folketallet per 1.1.2016.

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 2016 til 1. januar 2017 i tre alternativer.

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1.1.2016 til 1.1.2017

Aldersgruppe	Lav nettoinnvandring		Middels nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-1 år	1 769	1,5	2 315	1,9	2 921	2,4
2-5 år	-2 144	-0,9	-1 810	-0,7	-1 392	-0,6
6-15 år	3 917	0,6	4 771	0,8	5 829	0,9
16-18 år	-457	-0,2	-231	-0,1	71	0,0
19-20 år	-33	0,0	176	0,1	440	0,3
21-22 år	1 141	0,8	1 403	1,0	1 741	1,3
23-34 år	11 966	1,4	15 186	1,8	19 116	2,2
35-49 år	-168	0,0	1 699	0,2	3 903	0,4
50-66 år	13 737	1,3	14 166	1,3	14 668	1,4
67-79 år	19 908	3,8	19 936	3,8	19 971	3,8
80-89 år	-201	-0,1	-201	-0,1	-201	-0,1
90 år og over	504	1,2	504	1,2	504	1,2
<b>Sum</b>	<b>49 939</b>	<b>1,0</b>	<b>57 914</b>	<b>1,1</b>	<b>67 571</b>	<b>1,3</b>

Det er betydelig variasjon i anslått endring innen de ulike aldersgruppene. Færre 2-5-åringer 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 aldersgruppen 67-79 år og over 90 år bidrar isolert sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenesten, mens færre eldre i alderen 80-89 år trekker litt i motsatt retning. Utvalget understreker at det er usikkerhet knyttet til anslagene på befolkningsvekst. Anslått vekst i total folkemengde i tabell 1 varierer mellom 1,0 og 1,3 pst.

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

Utvalgets beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen tar utgangspunkt i analyser av hvordan kommunesektorens utgifter faktisk fordeler seg på individrettede velferdstjenester til de ulike aldersgruppene. De bygger altså ikke på noen sentralt fastsatt norm for tjenestetilbudet. Med utgangspunkt i denne fordelingen beregnes det en utgift per person i hver gruppe. Deretter beregnes mer- eller mindreutgifter for den enkelte aldersgruppe som produktet av utgift per person og anslått endring i antall personer. Endelig beregnes de samlede mer- eller mindreutgifter som summen av mer- og mindreutgifter for alle aldersgruppene.

Beregningsopplegget bygger på forutsetninger som det er viktig å presisere. Blant annet legges det til grunn konstante gjennomsnittskostnader, uendret standard, uendret produktivitet og uendret dekningsgrad. Høyere dekningsgrad eller høyere standard vil isolert sett trekke i retning av økte utgifter, mens økt produktivitet vil trekke i retning av reduserte utgifter.

I beregningene tas det ikke hensyn til mulige endringer i befolkningens helsetilstand og funksjonsevne, arbeidsledighet, innvandrерandel, 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-/mindreutgifter for 2017 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for kommunesektoren i 2016. Det er tatt utgangspunkt i regnskapstall for 2014 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2016 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 284 mrd. kroner i 2016. 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 341 mrd. kroner i 2016. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2016 framkommer som brutto driftsutgifter i 2014, på henholdsvis 265 mrd. kroner for kommunene og 52 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2014 til 2016 på 7,1 prosent for kommunene og 9,4 prosent for fylkeskommunene.

Kommunesektorens brutto driftsutgifter til formålene som inngår i beregningene samt hvilken andel de utgjør av de samlede driftsutgiftene til nasjonale velferdstjenester er vist i tabell 2. Beregning av mer- og mindreutgifter for 2016 i pkt. 5 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for 2016 i tabell 2.

*Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter, inkl. avskrivninger til nasjonale velferdstjenester<sup>1</sup>. Anslag 2016*

	<b>Mrd. kr</b>	<b>Andel</b>
Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel	284,2	0,834
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel	56,6	0,166
<b>Sum</b>	<b>340,8</b>	<b>1,000</b>

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

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunesektoren for 2016, som vist i statsbudsjettet for 2016 (Prop. 1 S (2014-2015)) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet). Kostnadsnøkkelen for kommunene omfatter barnehage, grunnskole og helse- og sosialsektoren. Kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene omfatter videregående opplæring, tannhelsetjenesten og buss og bane. 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 kostnadsnøklene for kommuner og fylkeskommuner er vist i tabell 3. I tillegg er disse kostnadsnøklene vektet sammen til én felles kostnadsnøkkel, hvor driftsutgiftene til de enkelte sektorene er brukt som vekter, jf. tabell 2.

Når for eksempel aldersgruppa 6-15 år har en vekt på 0,322 i den kommunale kostnadsnøkkelen, er tolkningen at 32,2 prosent av kommunenes utgifter til tjenestene som er omfattet av beregningene, kan knyttes til denne aldersgruppa.

Tabell 3 Forenklete kostnadsnøkler

Aldersgruppe	Kommune	Fylkeskommune	Sammenvektet kostnadsnøkkel
0-1 år	0,043	0,005	0,037
2-5 år	0,153	0,010	0,129
6-15 år	0,322	0,119	0,289
16-18 år	0,014	0,687	0,126
19-20 år	0,011	0,025	0,014
21-22 år	0,011	0,020	0,013
23-34 år	0,053	0,126	0,065
35-49 år	0,067	0,001	0,056
50-66 år	0,055	0,001	0,046
67-79 år	0,097	0,005	0,081
80-89 år	0,106	0,002	0,089
90 år og over	0,067	0,000	0,056
Sum	1,000	1,000	1,000

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

I pkt. 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2016 til 2017 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. Derest 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 2016 til 2017 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 2,5 mrd. kroner i 2017. 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. 3.

Det aller meste av den samlede merutgiften på om lag 2,5 mrd. kroner er knyttet til kommunene, nær 2,4 mrd. kroner. Merutgiftene kan hovedsakelig henføres til barn og unge i grunnskolealder og til de eldre aldersgruppene. Fylkeskommunene forventes i disse beregningene å få merutgifter på i underkant av 0,2 mrd. 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 benytter seg av kollektivtransport og tannhelsetjenester.

Tabell 4 Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2016 til 2017. SSBs middelalternativ (alt. MMMM).

	Kostnadsnøkkel	Samlede utg. (mrd. 2016-kr)	Utgift per innb. (2016-kr)	Anslått endring i folketall 2016-2017	Mer-/mindreutgift (mill. 2016-kr)
0-1 år	0,037	12,5	104 425	2 315	242
2-5 år	0,129	44,1	175 939	-1 810	-318
6-15 år	0,289	98,3	156 576	4 771	747
16-18 år	0,126	43,0	220 175	-231	-51
19-20 år	0,014	4,6	34 405	176	6
21-22 år	0,013	4,4	32 435	1 403	46
23-34 år	0,065	22,1	25 911	15 186	393
35-49 år	0,056	19,2	17 583	1 699	30
50-66 år	0,046	15,5	14 606	14 166	207
67-79 år	0,081	27,8	52 928	19 936	1 055
80-89 år	0,089	30,2	171 791	-201	-35
90 år og over	0,056	19,1	434 145	504	219
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>340,8</b>	<b>65 364</b>	<b>57 914</b>	<b>2 541</b>

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 2016 til 2017. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring

	Utgift per innb. (2016-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2016-2017	Mer-/mindreutgift (mill. 2016-kr)	Anslått endring i folketall 2016-2017	Mer-/mindreutgift (mill. 2016-kr)
0-1 år	104 425	1 769	185	2 921	305
2-5 år	175 939	-2 144	-377	-1 392	-245
6-15 år	156 576	3 917	613	5 829	913
16-18 år	220 175	-457	-101	71	16
19-20 år	34 405	-33	-1	440	15
21-22 år	32 435	1 141	37	1 741	56
23-34 år	25 911	11 966	310	19 116	495
35-49 år	17 583	-168	-3	3 903	69
50-66 år	14 606	13 737	201	14 668	214
67-79 år	52 928	19 908	1 054	19 971	1 057
80-89 år	171 791	-201	-35	-201	-35
90 år og over	434 145	504	219	504	219
<b>Sum</b>	<b>65 364</b>	<b>49 939</b>	<b>2 102</b>	<b>67 571</b>	<b>3 080</b>

Gitt forutsetningene omtalt i pkt. 3 og en befolkningsutvikling med lav nettoinnvandring, kan merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen anslås til 2,1 mrd. kroner, dvs. om lag 0,4 mrd. kroner lavere enn middelalternativet.

Med forutsetninger om høy nettoinnvandring kan merutgiftene anslås til om lag 3,1 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 2015 til 2016 var det størst avvik mellom prognosene og faktisk utvikling for 0-1- og 2-5-åringer, jf. tabell 6. Dette kan tyde på at framskrivingene har overvurdert fødselsratene noe.

## 5 Mer- og mindreutgifter i 2016 knyttet til den demografiske utviklingen – oppdaterte beregninger

I TBUs notat til 1. konsultasjonsmøte i 2015 ble de samlede merutgiftene i 2016 knyttet til den demografiske utviklingen anslått til om lag 2,1 mrd. kroner, gitt forutsetningene i pkt. 3, basert på SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2014.

SSB publiserte 19. februar 2016 befolkningstall per 1. januar 2016 som viste at den faktiske befolkningsveksten fra 1. januar 2015 til 1. januar 2016 ble om lag 48 200, dvs. 9 900 færre enn lagt til grunn i anslaget som utvalget gjorde våren 2015. Beregninger basert på de oppdaterte folketallene anslår de samlede merutgiftene i 2016 knyttet til den demografiske utviklingen til om lag 1,7 mrd. kroner.

Tabell 6 Endring i innbyggertall gjennom 2015 og beregnede merutgifter i kommunesektoren i 2016 knyttet til endring i befolkningen gjennom 2015. Mill. 2015-kroner

Aldersgruppe	Framskriving i TBU vår 2015		Endelige tall per 1.1.2016, publisert 19.2.2016	
	Absolutt endring	Mer-/mindreutgift	Absolutt endring	Mer-/mindreutgift
0-1 år	1 894	184	7	1
2-5 år	-3 128	-505	-3 840	-619
6-15 år	5 657	852	5 658	852
16-18 år	-1 209	-253	-857	-180
19-20 år	2 013	65	1482	48
21-22 år	313	9	-562	-17
23-34 år	15 987	387	11 728	284
35-66 år	3 124	51	770	13
67-74 år	12 129	165	11 842	162
75-79 år	22 116	1 133	22 367	1 146
80-89 år	-1 248	-200	-854	-137
90 år og over	436	178	442	181
<b>Sum</b>	<b>58 084</b>	<b>2 066</b>	<b>48 183</b>	<b>1 732</b>

Sett i forhold til fjorårets notat til det første konsultasjonsmøtet, ble befolkningsutviklingen svakere enn anslått i de fleste aldersgrupper opp til 74 år, med unntak av 6-18 år, mens den ble noe høyere for gruppene over 74 år. I sum blir derfor de anslåtte merutgiftene på et lavere nivå enn i beregningen som ble foretatt til det første konsultasjonsmøtet 2015. Det oppdaterte anslaget for aldersgruppene opp til 74 år ligger om lag 400 mill. kroner lavere enn anslaget til det første konsultasjonsmøtet i 2015, mens gruppene over 74 år trekker i motsatt retning og vil ligge på om lag 100 mill. kroner høyere. I den faktiske befolkningsveksten fra 2015 til 2016 ser

særlig fødselsratene litt tilbake i tid ut til å ha bidratt til lavere vekst enn framskrivingene antydte.