

1. mars 2010

**Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet 2011.**

## **Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter**

### **1. Sammendrag**

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2011-budsjettet legger Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen.

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 2009 og er basert på registrert folketall 1. januar 2009.

Hovedtema i dette notatet er beregninger av kommunale merutgifter i 2011 knyttet til den demografiske utviklingen. Anslag på merutgifter i 2011 bygger på framskrivning av befolkningen fra 1. januar 2010 til 1. januar 2011. I tillegg har utvalget oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2010.

Det benyttes samme beregningsopplegg og metode som i tilsvarende beregninger som utvalget har foretatt tidligere år. Det innebærer bl.a. at det forutsettes konstante gjennomsnittskostnader, mao. uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen. Videre legges til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. I beregningene tas det 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 2010 basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivningene (alternativ MMMM) er om lag 54 900 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 2,4 mrd. 2010-kroner i 2011. Dette tilsvarer 0,8 pst. av utgiftene. Utvalget understreker at utgiftsberegningene er beheftet med usikkerhet.

De anslåtte merutgiftene i 2011 er klart høyere enn anslaget for de seinere årene. Dette skyldes først og fremst en betydelig sterkere befolkningsvekst blant de eldste eldre.

Av de samlede merutgiftene på om lag 2,4 mrd. kroner, anslås det at i størrelsesorden 170 mill. kroner kan knyttes til fylkeskommunene. Dette er betydelig lavere enn de anslåtte merutgiftene for noen år tilbake. En vesentlig del av fylkeskommunenes utgifter er knyttet til videregående opplæring for aldersgruppa 16-18 år. Antallet 16-18-åringar antas å være stabilt fra 2010 til 2011.

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 41 000, og de beregnede merutgiftene kan da anslås til om lag 1,8 mrd. kroner. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 61 000. De beregnede merutgiftene kan da anslås til knapt 2,7 mrd. kroner.

SSB publiserte 18. februar 2010 innbyggertall ved inngangen til 2010. En oppdatert beregning basert på den faktiske befolkningsveksten i 2009 anslår de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2010 til om lag 1,8 mrd. 2009-kroner. Det er om lag 300 mill. kroner høyere enn utvalgets anslag til 1. konsultasjonsmøte i 2009. Oppjusteringen av merutgiftene er i første rekke knyttet til at den faktiske befolkningsveksten i de yngste og eldste aldersgruppene ble sterkere enn lagt til grunn i framskrivningene.

## **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 2011 knyttet til den demografiske utviklingen bygger på framskrivning av befolkningen fra 1.1.2010 til 1.1.2011 foretatt av SSB. Dette er i tråd med det beregningsopplegget som utvalget har lagt til grunn i tidligere års beregninger. I juni 2009 publiserte SSB befolkningsframskrivninger for perioden 2009-2060, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2009. Framskrivningen er foretatt i en rekke alternativer med ulike forutsetninger om bl.a. fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring.

Utvalget har lagt til grunn SSBs middelalternativ for fruktbarhet og levealder. Også for nettoinnvandring har utvalget lagt til grunn middelalternativet. I tillegg har utvalget foretatt alternative utgiftsberegninger med hhv. lav og høy nettoinnvandring.

Tabell 1 viser anslått befolkningsendring fra 1.1.2010 til 1.1.2011 i tre alternativer.

Tabell 1. Anslått befolkningsendring fra 1.1.2010 til 1.1.2011

Aldersgruppe	Lav nettoinnvandring		Middels nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-5 år	3 317	0,9	4 748	1,3	5 358	1,5
6-15 år	-1 034	-0,2	499	0,1	1 174	0,2
16-18 år	-435	-0,2	4	0,0	208	0,1
19-66 år	28 329	0,9	38 680	1,3	43 266	1,4
67-79 år	10 364	2,6	10 435	2,6	10 464	2,6
80-89 år	-2 171	-1,2	-2 171	-1,2	-2 171	-1,2
90 år og over	2 686	7,5	2 686	7,5	2 686	7,5
<b>Sum</b>	<b>41 056</b>	<b>0,8</b>	<b>54 881</b>	<b>1,1</b>	<b>60 985</b>	<b>1,3</b>

Det er betydelig variasjon i anslått endring i antall personer i de ulike aldersgruppene. Flere 0-5-åringer trekker isolert sett i retning av økte utgifter til barnehage. Flere 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 i motsatt retning. Veksten blant de eldste eldre antas å bli betydelig fra 1.1.2010 til 1.1.2011.

Utvalget understreker at det er usikkerhet knyttet til anslagene på befolkningsvekst. Anslått vekst i tabell 1 varierer mellom 0,8 og 1,3 pst. Til sammenlikning steg den årlige befolkningsveksten gradvis i perioden 2005-2008 fra 0,7 til 1,3 pst., mens den var 1,2 pst. i 2009.

### 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 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 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, mao. uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen. Videre legges det til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. 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 behovet for tjenester og dermed for kommunenes utgiftsbehov.

Beregningene forutsetter uendret oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Eksempelvis vil beregningene ikke fange opp eventuelle endringer i ansvarsfordelingen for behandlingstilbudet som måtte finne sted mellom primærhelsetjenesten (kommunenes ansvar) og spesialisthelsetjenesten (helseforetakenes ansvar).

Beregningene tar utgangspunkt i hoveddelen av kommunesektorens faktiske driftsutgifter. De delene av kommunenes og fylkeskommunenes brutto driftsutgifter som inngår i kostnadsnøkkelen for inntektssystemet er medregnet, sammen med kommunenes brutto driftsutgifter til barnehager. Det betyr at driftsutgifter knyttet til bl.a. kulturformål, kirken, næringsformål og tekniske tjenester (herunder kommunale veier og brannvesen) ikke omfattes av utgiftsframskrivningen.

Beregning av mer-/mindreutgifter for 2011 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for kommunesektoren i 2010. Det er tatt utgangspunkt i regnskapstall for 2008 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2010 med anslått vekst i kommunesektorens frie inntekter. Kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den kommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 200 mrd. kroner i 2010. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den fylkeskommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 51 mrd. kroner. Kommunenes brutto driftsutgifter til barnehager er anslått til 32 mrd. kroner i 2010. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene er således anslått til 283 mrd. kroner i 2010.

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 2011 i pkt. 5 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for 2010 i tabell 2.

*Tabell 2. Kommunesektorens driftsutgifter til nasjonale velferdstjenester<sup>1)</sup>. Anslag 2010*

	<b>Mrd. kr</b>	<b>Andel</b>
Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel	200	0,707
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel	51	0,180
Barnehager	32	0,113
<b>Sum</b>	<b>283</b>	<b>1,000</b>

1) Med nasjonale velferdstjenester menes barnehager og de tjenester som inngår i de kommunale og fylkeskommunale kostnadsnøkklene.

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på en forenkling av kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunesektoren. Kostnadsnøkkelen for kommunene omfatter grunnskole, helse- og sosialsektoren, kommunal administrasjon og landbruk og miljøvern. Kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene omfatter videregående opplæring, tannhelsetjenesten og samferdsel. For kommuner og fylkeskommuner konstrueres en forenklet kostnadsnøkkel hvor de andre kriteriene i kostnadsnøkklene utover alderskriteriene er tatt ut. Alderskriteriene er deretter økt proporsjonalt slik at de summerer seg til 1.

Barnehager er en viktig sektor for kommunene, og hvor befolkningens alderssammensetning har stor betydning for utgiftene. Siden barnehagene ikke omfattes av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet, er det konstruert en egen kostnadsnøkkel for denne sektoren, hvor 100 pst. av utgiftene er knyttet til aldersgruppa 0-5 år.

De forenklete kostnadsnøkklene for kommuner og fylkeskommuner og kostnadsnøkkelen for barnehager 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	Barnehager	Sammenvektet kostnadsnøkkel
0-5 år	0,029	0,035	1,000	0,140
6-15 år	0,437	0,059	0,000	0,320
16-18 år	0,008	0,697	0,000	0,131
19-66 år	0,124	0,170	0,000	0,118
67-79 år	0,123	0,026	0,000	0,091
80-89 år	0,203	0,011	0,000	0,146
90 år og over	0,076	0,002	0,000	0,054
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>

Når for eksempel aldersgruppa 6-15 år har en vekt på 0,437 i den kommunale kostnadsnøkkelen, er tolkningen at 43,7 pst. av kommunenes utgifter til administrasjon, grunnskole, helse- og sosialtjenester og landbruk og miljø kan knyttes til denne aldersgruppa.

#### **4. Mer- og mindreutgifter knyttet til den demografiske utviklingen i 2010 - oppdaterte beregninger**

I TBUs notat til 1. konsultasjonsmøte i 2009 ble de samlede merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen i 2010 anslått til om lag 1,5 mrd. kroner. Anslaget var bl.a. basert på en økning av folketallet fra 2009 til 2010 på om lag 57 500. SSB publiserte 18. februar 2010 befolkningstall per 1. januar 2010 som viser at den faktiske befolkningsveksten fra 2009 til 2010 ble om lag 58 900, dvs. om lag 1400 flere enn opprinnelig lagt til grunn.

Utvalget har oppdatert beregningene av mer- og mindreutgifter for 2010 som ble lagt fram til 1. konsultasjonsmøte i 2009 med de nye befolkningstallene. De samlede merutgiftene for 2009 anslås nå til 1,8 mrd. 2009-kr, dvs. vel 300 mill. kroner høyere enn opprinnelig anslått.

Befolkningsveksten ble høyere enn anslått blant de eldre og blant de aller yngste. Dette er aldersgrupper hvor de kommunale utgiftene per innbygger i gjennomsnitt er relativt høye. Økningen i antall barn i alderen 0-5 år og eldre over 67 år medfører at de anslåtte merutgiftene for disse gruppene nå anslås om lag 500 mill. kroner høyere enn i beregningene som ble foretatt til 1. konsultasjonsmøte.

Befolkningsveksten ble svakere enn anslått for aldersgruppen 6-15 år. Det oppdaterte anslaget for merutgiftene for denne gruppen ligger knapt 200 mill. kroner lavere enn tidligere anslag.

*Tabell 4. Beregnede mer- og mindreutgifter i kommunesektoren knyttet til endring i aldersgrupper fra 2009 til 2010. Mill. 2009-kroner.*

	Beregning foretatt til 1. konsultasjonsmøte 2009	Oppdatert beregning med nye befolkningstall per 1.1.2010
0-5 år	364	599
6-15 år	184	10
16-18 år	-19	-16
19-66 år	464	452
67-79 år	452	488
80-89 år	-206	-124
90 år og over	257	404
<b>Sum merutgifter</b>	<b>1 496</b>	<b>1 813</b>

## 5. Beregnede mer- og mindreutgifter i 2011 knyttet til den demografiske utviklingen

I pkt. 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2010 til 2011 i tre alternativer. I dette avsnittet legger utvalget fram beregninger av utgiftsendringer knyttet til de tre alternativene.

Med utgangspunkt i den sammenvektete kostnadsnøkkelen i tabell 3 kan samlede utgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnes. Dernest beregnes utgift per innbygger i den enkelte aldersgruppe. Mer- eller 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 5 er mer- og mindreutgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnet med utgangspunkt i SSBs middelalternativ for befolkningsvekst.

*Tabell 5. Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2010 til 2011. SSBs middelalternativ (alt. MMMM).*

	Kostnads- nøkkel	Samlede utg. (mrd. 2010-kr)	Utgift per innb. (2010-kr)	Anslått endring i folketall 2010-2011	Mer-/mindreutgift (mill. 2010-kr)
0-5 år	0,140	39,5	110 589	4 748	525
6-15 år	0,320	90,5	146 440	499	73
16-18 år	0,131	37,1	192 166	4	1
19-66 år	0,118	33,5	11 099	38 680	429
67-79 år	0,091	25,9	65 197	10 435	680
80-89 år	0,146	41,3	223 063	-2 171	-484
90 år og over	0,054	15,3	441 669	2 686	1 186
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>283</b>	<b>58 968</b>	<b>54 881</b>	<b>2 410</b>

På bakgrunn av forventet befolkningsutvikling fra 2010 til 2011 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 2,4 mrd. kroner i 2011. Dette tilsvarer 0,8 pst. av utgiftene. Anslaget bygger på de beregningsmessige forutsetningene omtalt i pkt. 3.

Av de samlede merutgiftene på om lag 2,4 mrd. kroner, anslås det at i størrelsesorden 170 mill. kroner kan knyttes til fylkeskommunene. Dette er betydelig lavere enn de anslåtte merutgiftene for noen år tilbake. En vesentlig del av fylkeskommunenes utgifter er knyttet til videregående opplæring for aldersgruppa 16-18 år. Antallet 16-18-åring er antas å være stabilt fra 2010 til 2011, jf. tabell 1.

I tabell 6 er mer- og mindretgifter 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 5.

*Tabell 6. Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2010 til 2011. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring*

	Utgift per innb. (2010-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2010-2011	Mer-/mindretgift (mill. 2010-kr)	Anslått endring i folketall 2010-2011	Mer-/mindretgift (mill. 2010-kr)
0-5 år	110 589	3 317	367	5 358	593
6-15 år	146 440	-1 034	-151	1 174	172
16-18 år	192 166	-435	-84	208	40
19-66 år	11 099	28 329	314	43 266	480
67-79 år	65 197	10 364	676	10 464	682
80-89 år	223 063	-2 171	-484	-2 171	-484
90 år og over	441 669	2 686	1 186	2 686	1 186
<b>Sum</b>	<b>58 968</b>	<b>41 056</b>	<b>1 824</b>	<b>60 985</b>	<b>2 669</b>

Gitt forutsetningene omtalt i pkt. 3 og en befolkningsutvikling med lav nettoinnvandring, kan merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen anslås til om lag 1,8 mrd. kroner, dvs. om lag 600 mill. kroner lavere enn middelalternativet.

Med forutsetninger om høy nettoinnvandring kan merutgiftene anslås til knapt 2,7 mrd. kroner, dvs. knapt 300 mill. kroner mer enn middelalternativet.

Utvalget viser til at anslaget på merutgifter knyttet til den demografiske utviklingen for 2010 er oppjustert med om lag 300 mill. kroner basert på den faktiske befolkningsutviklingen, jf. pkt. 4. De opprinnelige beregningene ble utført våren 2009 basert på SSBs befolkningsprognoser fra sommeren 2008. Den viktigste årsaken til oppjusteringen var at prognosen undervurderte veksten i antall 0-5-åring ettersom fødselstallet ble høyere enn anslått. Utvalget vil legge fram nye beregninger av merutgifter knyttet til den demografiske utviklingen for 2011 når det foreligger oppdaterte befolkningsprognoser sommeren 2010.