

25. februar 2008

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet 2009.

Hvordan påvirkes kommunesektorens utgifter av den demografiske utviklingen?

1. Innledning og sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2009-budsjettet legger Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram et notat om hvordan den demografiske utviklingen antas å påvirke kommunesektorens utgifter.

Tidligere år har utvalg lagt til grunn befolkningsframskrivninger foretatt av Statistisk sentralbyrå (SSB) ved beregning av endringer i kommunesektorens utgifter. Siste publiserte befolkningsframskrivning fra SSB er basert på registrert folketall per 1.1.2005. Siden faktisk befolkningsvekst de seinere år har blitt betydelig høyere enn det SSBs framskrivninger viser, har utvalget i dette notatet valgt å legge til grunn egne, alternative anslag på befolkningsveksten i 2008. Disse anslagene bygger på enkle forutsetninger og antagelser. SSB vil legge fram en ny befolkningsframskrivning 8. mai 2008. Utvalget tar sikte på å oppdatere demografiberegningene etter at SSBs nye framskrivning foreligger. På denne bakgrunn er beregningene av virkninger på kommunesektorens utgifter for 2009 foreløpige.

Hovedtema i dette notatet er beregninger av kommunale og fylkeskommunale merutgifter for 2009 knyttet til den demografiske utviklingen. Anslag på merutgifter i 2009 bygger på anslag på befolkningsveksten fra 1.1.2008 til 1.1.2009. Dette er i tråd med det beregningsopplegget som utvalget har lagt til grunn i tidligere års beregninger. I tillegg har utvalget oppdatert tidligere beregninger av mer- og mindreutgifter for 2008 knyttet til den demografiske utviklingen.

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 knyttet til 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 mer- og mindreutgifter for kommunesektoren knyttet til den demografiske utviklingen må betraktes mer som grove anslag enn som eksakte svar.

SSB publiserte 21. februar 2008 befolkningstall per 1. januar 2008. En oppdatert beregning basert på disse befolkningstallene anslår de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2008 til om lag 1 560 mill. 2007-kroner. Dette innebærer at anslåtte merutgifter for 2008 er om lag uendret i forhold til utvalgets anslag til 2. konsultasjonsmøte i 2007, på tross av at befolkningsveksten i 2007 ble om lag 15 000 høyere enn tidligere lagt til grunn. Årsaken er at veksten i hovedsak kom i aldersgruppen 19-66 år, hvor beregnet utgift per innbygger er lav. Samtidig har befolkningsveksten blitt lavere enn anslått i de gruppene hvor utgift per innbygger er høy, dvs. i de yngre og eldre aldersgruppene.

Beregning av kommunale merutgifter for 2009 er foretatt i tre alternativer, med henholdsvis lav nettoinnvandring, middels nettoinnvandring og høy nettoinnvandring. Dette gir anslått befolkningsvekst på hhv. 51 000, 56 000 og 61 000 i 2008. Til sammenlikning var befolkningsveksten i 2007 på 56 000 personer. Dette er den høyeste befolkningsveksten som noensinne er registrert.

Utvalget anslår foreløpig kommunesektorens merutgifter knyttet til den demografiske utviklingen i 2009 til mellom 1,1 og 1,375 mrd. kroner. Det understrekes at utgiftsberegningene er beheftet med usikkerhet.

Anslått befolkningsutvikling etter alternativ 1 (lav nettoinnvandring) antas å medføre merutgifter for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester på *vel 1 100 mill. kroner* i 2009. Dette tilsvarer 0,5 prosent av utgiftene.

Med alternativ 2 (middels nettoinnvandring) antas merutgiftene for kommunesektoren å bli *knappt 1 250 mill. kroner* i 2009.

Med alternativ 3 (høy nettoinnvandring) antas merutgiftene for kommunesektoren å bli *om lag 1 375 mill. kroner* i 2009.

Av de samlede merutgiftene anslås det at om lag 300-350 mill. kroner kan knyttes til fylkeskommunene. Etter flere år med sterk vekst i antall 16-18-åringer, ser det nå ut til at veksten i denne aldersgruppen flater ut. Dette vil få konsekvenser for fylkeskommunenes merutgifter til videregående opplæring.

Dette notatet er disponert som følger:

I pkt. 2 gjøres det rede for anslag på demografisk utvikling fra 2008 til 2009. I pkt. 3 redegjøres det for metode og forutsetninger for beregning av mer- og mindreutgifter for kommunesektoren knyttet til den demografiske utviklingen. I pkt. 4 er TBUs tidligere beregninger av mer- og mindreutgifter for 2008 knyttet til den demografiske utviklingen oppdatert. I pkt. 5 presenteres resultater av beregningene for 2009, dvs. mer- og mindreutgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene og totalt.

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.

SSBs siste befolkningsframskriving ble publisert i desember 2005, og tar utgangspunkt i registrert folkemengde per 1. januar 2005. SSB publiserte 21. februar befolkningstall per 1. januar 2008. Den faktiske befolkningsveksten i 2007 ble 56 000 (1,2 prosent). Dette er den høyeste befolkningsveksten målt i absolutte tall som noen gang er registrert. Nettoinnvandring sto for 71 prosent av den samlede befolkningsveksten i 2007 (39 700 personer).

Utvalgets anslag på kommunesektorens merutgifter i 2009 knyttet til den demografiske utviklingen bygger på anslag på befolkningsveksten fra 1.1.2008 til 1.1.2009. Dette er i tråd med det beregningsopplegget som utvalget har lagt til grunn i tidligere års beregninger. Siden faktisk befolkningsvekst i de seinere år har vært betydelig høyere enn det som følger av SSBs befolkningsframskrivninger, har utvalget valgt å legge til grunn egne, alternative anslag på befolkningsveksten i 2008. Disse anslagene bygger på enkle forutsetninger og antakelser. SSB vil legge fram en ny befolkningsframskrivning 8. mai 2008. Utvalget tar sikte på å oppdatere demografiberegningene etter at SSBs nye framskrivning foreligger.

Den sterke befolkningsveksten de seinere år skyldes i første rekke høyere nettoinnvandring. Befolkningsveksten utenom nettoinnvandring har de siste fire årene vært stabil på om lag 0,35 prosent. For sine anslag på befolkningsvekst i 2008 legger utvalget til grunn stabil befolkningsvekst utenom nettoinnvandring på om lag 0,35 prosent. Videre legges det til grunn tre alternativer for nettoinnvandring: Lav nettoinnvandring på om lag 34 000 personer, middels nettoinnvandring på om lag 39 000 personer og høy nettoinnvandring på om lag 44 000 personer. Basert på innvandringsstatistikk for de seinere år legges det til grunn ingen nettoinnvandring for aldersgruppene over 67 år.

Til slutt legges det til grunn at befolkningsveksten fordeles på aldersgruppene på samme måte som i 2007. Det er gjort unntak fra denne forutsetningen for aldersgruppen 16-18 år. Basert på tilgjengelige tall for ettårige aldersgrupper per 1.1.2008 er det grunn til å tro at veksten i antall 16-18-åringer vil bli klart lavere i 2008 enn 2007. Det legges skjønnsmessig til grunn at veksten reduseres fra 4 300 i 2007 til 2 000 i 2008. Aldersgruppen 19-66 år er økt tilsvarende (med om lag 2 300 personer).

Tabell 1 viser anslått demografisk utvikling fra 1.1.2008 til 1.1.2009 i tre alternativer.

Tabell 1. Anslått demografisk utvikling fra 2008 til 2009

Aldersgruppe	Alternativ 1 Lav nettoinnvandring		Alternativ 2 Middels nettoinnvandring		Alternativ 3 Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-5 år	2 815	0,8	3 115	0,9	3 415	1,0
6-15 år	-2 750	-0,4	-2 200	-0,4	-1 650	-0,3
16-18 år	2 000	1,0	2 000	1,0	2 000	1,0
19-66 år	44 991	1,5	49 141	1,7	53 291	1,8
67-79 år	3 549	0,9	3 549	0,9	3 549	0,9
80-89 år	-977	-0,5	-977	-0,5	-977	-0,5
90 år og over	1 409	4,2	1 409	4,2	1 409	4,2
Sum	51 037	1,1	56 037	1,2	61 037	1,3

Det er betydelig variasjon i anslått økning i antall personer i de ulike aldersgruppene. Flere 0-5-åringer trekker isolert sett i retning av økte utgifter til barnehage, mens færre 6-15-åringer trekker isolert sett i retning av reduserte utgifter i grunnskolen. Flere 16-18-åringer trekker isolert sett i retning av økte utgifter i videregående opplæring, men veksten antas å bli lavere enn de seinere år. Flere eldre over 67 år - og i særlig grad over 90 år - bidrar isolert sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenesten.

Utvalget understreker at det er usikkerhet knyttet til anslagene på befolkningsvekst i tabell 1. Anslått vekst varierer mellom 1,1 og 1,3 prosent. Til sammenlikning har den gjennomsnittlige befolkningsveksten de siste fire årene vært 0,86 prosent - varierende mellom 0,63 prosent og 1,2 prosent.

3. Metode for beregning av mer- og mindreutgifter

Oppdraget for utvalget er å anslå hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen. Utvalgets beregninger tar utgangspunkt i analyser av hvordan kommunesektorens utgifter fordeler seg på 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. 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 behandlingstilbudet som måtte finne sted mellom primærhelsetjenesten (kommunenenes 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 2009 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå i 2008. Det er tatt utgangspunkt i regnskapstall for 2006 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2008 med anslått vekst i kommunesektorens frie inntekter. Kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den kommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 169 mrd. kroner i 2008. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den fylkeskommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 37 mrd. kroner. Kommunenes brutto driftsutgifter til barnehager er anslått til 24 mrd. kroner i 2008. De samlede utgiftene som framskrives er således anslått til 230 mrd. kroner i 2008.

Kommunesektorens brutto driftsutgifter til disse formålene og hvilken andel de utgjør er vist i tabell 2. Beregning av mer- og mindreutgifter for 2009 i pkt. 5 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for 2008 i tabell 2.

Tabell 2. Kommunesektorens driftsutgifter til nasjonale velferdstjenester¹⁾. Anslag 2008

	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel	169	0,735
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel	37	0,161
Barnehager	24	0,104
Sum	230	1

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. 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. Siden barnehagene ikke omfattes av

kostnadsnøkkelen i inntektssystemet, er det konstruert en egen kostnadsnøkkel for denne sektoren, hvor 100 prosent 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.

Tabell 3. Forenklete kostnadsnøkler

Aldersgruppe	Kommune	Fylkeskommune	Barnehager
0-5 år	0,025	0,032	1,000
6-15 år	0,456	0,057	0,000
16-18 år	0,008	0,725	0,000
19-66 år	0,119	0,150	0,000
67-79 år	0,117	0,023	0,000
80-89 år	0,200	0,010	0,000
90 år og over	0,075	0,002	0,000
Sum	1,000	0,999	1

Når for eksempel aldersgruppa 0-5 år har en vekt på 0,025, betyr det at 2,5 prosent 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 2008 - oppdaterte beregninger

I TBUs notat til 2. konsultasjonsmøte i 2007 ble de samlede merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen i 2008 anslått til vel 1,5 mrd. kroner. Anslaget var bl.a basert på en økning av folketallet fra 2007 til 2008 på om lag 41 000. Den faktiske befolkningsveksten ble 56 000, jf. omtale i pkt. 2. Differansen er i hovedsak knyttet til aldersgruppen 19-66 år, der veksten ble vel 15 000 høyere enn anslått. Veksten i aldersgruppene over 67 år ble lavere enn anslått, det samme gjelder for aldersgruppen 16-18 år. Veksten i aldersgruppen 0-5 år ble noe sterkere enn anslått.

Utvalget har oppdatert beregningene av mer- og mindreutgifter for 2008 som ble lagt fram til 2. konsultasjonsmøte i 2007 med de nye befolkningstallene. Beregningsmetoden er beskrevet i pkt. 3.

Tabell 4. Beregnede mer- og mindreutgifter i kommunesektoren knyttet til endring i aldersgrupper fra 2007 til 2008. Mill. 2007-kroner.

	Beregning foretatt til 2. konsultasjonsmøte 2007	Oppdatert beregning med nye befolkningstall
0-5 år	200	227
6-15 år	-289	-275
16-18 år	683	636
19-66 år	285	426
67-79 år	195	181
80-89 år	-137	-172
90 år og over	606	537
Sum merutgifter	1 543	1 560

De samlede merutgiftene for 2008 anslås nå til 1 560 mill. 2007-kroner, som er om lag samme økning som anslått i TBUs notat til 2. konsultasjonsmøte i 2007.

På tross av at befolkningsveksten i 2007 ble betydelig høyere enn anslått i TBUs notat til 2. konsultasjonsmøte i 2007, er anslåtte merutgifter om lag uendret. Grunnen til dette er sammensetningen av befolkningsveksten. Veksten har i hovedsak kommet i aldersgruppen 19-66 år, hvor beregnet utgift per innbygger er lav. Samtidig har befolkningsveksten blitt lavere enn anslått i de gruppene hvor utgift per innbygger er høy.

5. Beregnede mer- og mindreutgifter i 2009 knyttet til den demografiske utviklingen

I pkt. 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2008 til 2009 i tre alternativer. I dette avsnittet presenteres beregninger av utgiftsendringer knyttet til de tre alternativene.

Alternativ 1 - lav nettoinnvandring

Tabell 5 viser driftsutgiftene knyttet til de ulike aldersgruppene totalt og per innbygger. Mer- eller mindreutgift knyttet til de enkelte aldersgruppene framkommer som produktet av beregnet utgift per innbygger og anslått endring i befolkningstallet etter alternativ 1. De forenklede kostnadsnøkklene for kommuner, fylkeskommuner og barnehager i tabell 3 er vektet sammen til én felles kostnadsnøkkel. Andelen som driftsutgiftene til de enkelte sektorene utgjør er benyttet som vekter (jf. tabell 2).

*Tabell 5. Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper.
Endring fra 2008 til 2009, alternativ 1.*

	Kostnads- nøkkel	Samlede utg. (mrd. 2008-kr)	Utgift per innb. i aldersgruppa (2008-kr)	Anslått endring i folketall fra 2008 til 2009	Mer-/mindreutgift (mill. 2008-kr)
0-5 år	0,128	29,3	83 593	2 815	235
6-15 år	0,344	79,2	127 770	-2 750	-351
16-18 år	0,122	28,1	147 124	2 000	294
19-66 år	0,112	25,7	8 682	44 991	391
67-79 år	0,090	20,7	52 295	3 549	186
80-89 år	0,149	34,2	184 674	-977	-180
90 år og over	0,055	12,7	382 525	1 409	539
Sum	1,000	230	48 545	51 037	1 114

Gitt forutsetningene omtalt i pkt. 3 og en befolkningsutvikling i tråd med alternativ 1, kan merutgiftene som følge av anslått økning i folketallet og endret befolkningssammensetning anslås til vel 1,1 mrd. kroner, tilsvarende 0,5 prosent av utgiftene.

Merutgiftene for eldre over 67 år summerer seg til knapt 550 mill. kroner, og er i vesentlig grad knyttet til aldersgruppen 90 år og over.

Alternativ 2 - middels nettoinnvandring

I tabell 6 er mer- og mindreutgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnet med utgangspunkt i alternativ 2. For øvrig er beregningsopplegget identisk med tabell 5.

Tabell 6. Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper.

Endring fra 2008 til 2009, alternativ 2.

	Kostnads- nøkkel	Samlede utg. (mrd. 2008-kr)	Utgift per innb. i aldersgruppa (2008-kr)	Anslått endring i folketall fra 2008 til 2009	Mer-/mindreutgift (mill. 2008-kr)
0-5 år	0,128	29,3	83 593	3 115	260
6-15 år	0,344	79,2	127 770	-2 200	-281
16-18 år	0,122	28,1	147 124	2 000	294
19-66 år	0,112	25,7	8 682	49 141	427
67-79 år	0,090	20,7	52 295	3 549	186
80-89 år	0,149	34,2	184 674	-977	-180
90 år og over	0,055	12,7	382 525	1 409	539
Sum	1,000	230	48 545	56 037	1 245

Med forutsetninger om middels nettoinnvandring anslås merutgiftene til om lag 1 245 mill. kroner, dvs. om lag 130 mill. kroner mer enn i alternativ 1.

Alternativ 3 - høy nettoinnvandring

I tabell 7 er mer- og mindreutgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnet med utgangspunkt i alternativ 3. Beregningsopplegget er for øvrig identisk med tabell 5 og 6.

Tabell 7. Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper.

Endring fra 2008 til 2009, alternativ 3.

	Kostnads- nøkkel	Samlede utg. (mrd. 2008-kr)	Utgift per innb. i aldersgruppa (2008-kr)	Anslått endring i folketall fra 2008 til 2009	Mer-/mindreutgift (mill. 2008-kr)
0-5 år	0,128	29,3	83 593	3 415	285
6-15 år	0,344	79,2	127 770	-1 650	-211
16-18 år	0,122	28,1	147 124	2 000	294
19-66 år	0,112	25,7	8 682	53 291	463
67-79 år	0,090	20,7	52 295	3 549	186
80-89 år	0,149	34,2	184 674	-977	-180
90 år og over	0,055	12,7	382 525	1 409	539
Sum	1,000	230	48 545	61 037	1 376

Med forutsetninger om høy nettoinnvandring anslås merutgiftene til om lag 1 375 mill. kroner, dvs. om lag 130 mill. kroner mer enn i alternativ 2 og 260 mill. kroner mer enn alternativ 1.

Fylkeskommunene

Av de samlede merutgiftene for kommunesektoren på mellom 1,1 og 1,375 mrd. kroner, anslås det at i størrelsesorden 300-350 mill. kroner kan knyttes til fylkeskommunene.

Dette anslaget er uavhengig av de ulike alternativene for nettoinnvandring. Anslaget er basert på at en vesentlig del av fylkeskommunenes merutgifter er knyttet til aldersgruppen 16-18 år.