

18. februar 2005

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren 25. februar 2005 om statsbudsjettet 2006.

Hvordan påvirkes kommunesektorens utgifter av den demografiske utviklingen?

Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har, i forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2006-budsjettet, fått i oppdrag å utarbeide et notat om hvordan den demografiske utviklingen kan anslås å påvirke kommunesektorens utgifter.

Notatet er disponert som følger:

I pkt. 1 gis det et sammendrag av beregningsresultatene. Pkt. 2 gjør rede for forventet demografisk utvikling fra 2005 til 2006. I pkt. 3 redegjøres det for metode og forutsetninger for beregning av mer- og mindretgifter knyttet til den demografiske utviklingen. I pkt. 4 presenteres resultater av beregningene, dvs. mer- og mindretgifter knyttet til de ulike aldersgruppene og totalt for 2006. I pkt. 5 drøftes virkningen på kommunesektorens utgifter av demografiske endringer fram til 2020.

1. Sammendrag

Forventet befolkningsutvikling antas å medføre merutgifter for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester på *om lag 1,3 mrd. kroner* i 2006, tilsvarende 0,7 pst. av utgiftene.

For 2005 beregnet TBU merutgiftene til knapt 1,4 mrd. kroner i forbindelse med 1. konsultasjonsmøte i fjor. På grunn av endringer i datagrunnlag og definisjoner er beregningene for 2005 og 2006 ikke direkte sammenliknbare. Disse endringene gir imidlertid forholdsvis små utslag på beregningsresultatene.

Konsekvensene av den demografiske utviklingen slår ulikt ut for kommunenes og fylkeskommunenes utgifter i 2006. Kommunenes utgifter øker med om lag 400 mill. kroner (0,2 pst.) mens fylkeskommunenes utgifter øker med om lag 900 mill. kroner (2,8 pst.). Årsaken til at veksten er relativt sterkere for fylkeskommunene enn for kommunene knytter seg til sterk vekst i antall 16-18-åringer. Videregående opplæring er den klart største tjenestesektoren innenfor fylkeskommunene.

Fram til 2010 endres den demografiske utfordringen for kommunesektoren. Merutgiftene totalt sett avtar gradvis gjennom perioden – fra om lag 1,3 mrd. kroner i 2006 ned mot 0 i årene 2009-2010.

Fylkeskommunene vil få en relativt sett større utgiftsøkning i årene framover som følge av demografien enn kommunene. Dette skyldes sterk vekst i antall 16-18-åringer. For kommunene innebærer færre grunnskoleelever, utflating av veksten i antall 80-89-åringer

og sterk økning i antall 90-åringer og over, samlet sett at de årlige merutgiftene avtar fram til 2010.

I perioden fra 2010 til 2020 anslås utgiftene knyttet til demografi igjen å vokse. I gjennomsnitt vil de årlige merutgiftene være i størrelsesorden 500-600 mill. kroner, tilsvarende 0,2-0,3 pst. av utgiftene. Kommunene vil få en større belastning, i første rekke knyttet til vekst i antall eldre over 67 år. Fylkeskommunene vil få en avlastning knyttet til nedgang i antall 16-18-åringer.

Utvalget presiserer at beregningene må betraktes mer som grove anslag enn som eksakte svar. Det understrekes at det i beregningene ikke er tatt hensyn til politiske målsettinger knyttet til videre utbygging av tjenestetilbudet i sektoren. Eksempelvis tas det i beregningene ikke hensyn til barnehageforliket i Stortinget, som innebærer en betydelig utbygging av barnehagetilbudet og lavere foreldrebetaling.

2. Forventet demografisk utvikling fra 2005 til 2006

Kommunesektoren har ansvaret for blant annet barnehager, grunnskole, videregående opplæring og eldreomsorg. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene påvirkes blant annet av den demografiske utviklingen.

Tabell 1 viser forventet demografisk utvikling fra 2005 til 2006, basert på befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Det er lagt til grunn SSBs befolkningsframskrivninger som tar utgangspunkt i registrert folkemengde per 1. januar 2002 (alternativ MMMM – middels nasjonal vekst).

Tabell 1 Forventet demografisk utvikling fra 2005 til 2006

Aldersgruppe	Antall innbyggere 1. januar 2005	Andel av befolkningen (pst.)	Absolutt endring 2005-2006	Endring i pst. 2005-2006
0-5 år	346 687	7,5	-3 930	-1,1
6-15 år	620 727	13,5	855	0,1
16-18 år	172 299	3,7	6 620	3,8
19-66 år	2 863 460	62,2	20 281	0,7
67-79 år	390 466	8,5	-966	-0,2
80-89 år	182 120	4,0	390	0,2
90 år og over	29 621	0,6	936	3,2
Sum	4 605 380	100	24 186	0,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Befolkningsveksten fra 2005 til 2006 anslås å bli 0,5 pst. Det er betydelig variasjon mellom de ulike aldersgruppene. Flere 16-18-åringer trekker isolert sett i retning av økte utgifter i videregående opplæring, mens færre 0-5-åringer isolert sett vil bidra til å redusere barnehageutgiftene. Nedgang i antall eldre i aldersgruppen 67-79 år, svak vekst i gruppen 80-89 år og sterk vekst i gruppen 90 år og over bidrar samlet sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenesten.

3. Metode for beregning av mer- og mindreutgifter

Det spørsmålet som søkes besvart i dette notatet er hvordan den demografiske utviklingen forventes å påvirke kommunesektorens utgifter. Utvalgets beregninger tar

utgangspunkt i hvordan kommunesektorens utgifter fordeler seg på de ulike aldersgruppene. 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 forventet endring i antall personer. Endelig beregnes de samlede mer- eller mindreutgifter som summen av mer- og mindreutgifter for alle aldersgruppene.

Beregningsopplegget bygger på en del forutsetninger som det er viktig å presisere. Blant annet legges det til grunn konstante gjennomsnittskostnader i tjenesteproduksjonen. Dette innebærer eksempelvis at en økning i antall skolelever på 10 pst. antas å øke skoleutgiftene med 10 pst. En slik forutsetning vil ikke nødvendigvis være riktig i forhold til alle faktiske situasjoner. Dersom det skulle være ledig kapasitet og mulighet til å fylle opp eksisterende grupper, er det grunn til å anta at skoleutgiftene vil øke relativt mindre enn antall elever. Motsatt vil utgiftene kunne øke relativt mer enn antall elever, dersom gruppene i utgangspunktet er fulle.

Videre legges det til grunn konstant dekningsgrad, uendret ressursinnsats per bruker og konstant produktivitet. Høyere dekningsgrad eller høyere ressursinnsats per bruker vil isolert sett trekke i retning av økte utgifter, men økt produktivitet vil trekke i retning av reduserte utgifter. Innenfor barnehagesektoren har Stortinget vedtatt økt dekningsgrad, men de økte utgiftene som dette innebærer fanges som nevnt ovenfor ikke opp innenfor dette beregningsopplegget.

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 (kommunenes ansvar) og spesialisthelsetjenesten (helseforetakenes ansvar).

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er i stor grad basert på 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. Disse forenklete kostnadsnøkklene for kommuner og fylkeskommuner er vist i tabell 2.

Tabell 2. Forenklete kostnadsnøkler

Aldersgruppe	Kommune	Fylkeskommune	Barnehager
0-5 år	0,026	0,034	1,000
6-15 år	0,457	0,060	0,000
16-18 år	0,008	0,713	0,000
19-66 år	0,129	0,156	0,000
67-79 år	0,115	0,025	0,000
80-89 år	0,194	0,011	0,000
90 år og over	0,071	0,002	0,000
Sum	1,000	1,000	1,000

Når aldersgruppen 0-5 år har en vekt på 0,026 så betyr det at 2,6 pst. av kommunenes utgifter til administrasjon, grunnskole, helse- og sosialtjenester og landbruk og miljø kan knyttes til denne aldersgruppen.

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

Kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den kommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 144 mrd. kroner i 2005. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den fylkeskommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 32 mrd. kroner. Kommunenes brutto driftsutgifter til barnehager er anslått til 15 mrd. kroner i 2005. Det er tatt utgangspunkt i regnskapstall for 2003 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2005 med anslått kostnadsvekst i kommunesektoren.

Kommunesektorens brutto driftsutgifter til disse formålene og hvilken andel de utgjør av samlede brutto driftsutgifter er vist i tabell 3.

Tabell 3. Kommunesektorens driftsutgifter til nasjonale velferdstjenester. Anslag 2005

	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel	144	0,754
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel	32	0,168
Barnehager	15	0,079
Sum	191	1

4. Beregningsresultater - mer- og mindretgifter knyttet til den demografiske utviklingen i 2006

Tabell 4 viser driftsutgiftene knyttet til de ulike aldersgruppene totalt og per innbygger. Mer- eller mindretgift knyttet til de enkelte aldersgrupper framkommer som produktet av beregnet utgift per innbygger og forventet endring i befolkningstallet. De forenklete kostnadsnøklerne for kommuner, fylkeskommuner og barnehager i tabell 2 er vektet

sammen til én felles kostnadsnøkkel. Andelen som driftsutgiftene til de enkelte sektorene utgjør er benyttet som vekter, jf. tabell 3.

*Tabell 4. Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper.
Endring fra 2005 til 2006*

	Kostnads- nøkkel	Samlede utgifter (mrd. kr)	Utgift per innbygger (kr)	Forventet endring i folketall fra 2005 til 2006	Mer-/mindreutgift (mill. kr)
0-5 år	0,104	19,8	57 204	-3 930	-225
6-15 år	0,355	67,7	109 111	855	93
16-18 år	0,125	24,0	139 107	6 620	921
19-66 år	0,123	23,6	8 231	20 281	167
67-79 år	0,091	17,4	44 460	-966	-43
80-89 år	0,148	28,3	155 326	390	61
90 år og over	0,054	10,3	347 321	936	325
Sum	1,000	191	41 480	24 186	1 299

Basert på den metoden som er benyttet her, kan merutgiftene som følge av forventet økning i folketallet og endret befolkningssammensetning anslås til *om lag 1,3 mrd. kroner*, tilsvarende 0,7 pst. av utgiftene. Av dette anslås effekten av forventet økning i folketallet til om lag 1 mrd. kroner.

Mindreutgiftene for aldersgruppene som har nedgang i folketallet (dvs. gruppene 0-5 år og 67-79 år) summerer seg til om lag 270 mill. kroner. Merutgiftene for de øvrige aldersgruppene som har økning i folketallet (bl.a. barn og ungdom i skolealder og eldste eldre) summerer seg til om lag 1 570 mill. kroner. Dette gir netto merutgifter på om lag 1 300 mill. kroner.

En betydelig del av merutgiftene er knyttet til ungdom i alderen 16-18 år. Denne gruppen er i sterk vekst, og utgiftene per innbygger er høye knyttet til videregående opplæring. Beregningen av merutgifter for denne gruppen er basert på en gitt fordeling av elevene på hhv. allmennfaglig og yrkesfaglig studieretning. De yrkesfaglige studieretningene er mer kostbare enn de allmennfaglige. Eventuelle endringer i fordelingen av elevene på ulike studieretninger vil derfor kunne påvirke merutgiftene.

Merutgiftene for eldre over 67 år summerer seg til knapt 350 mill. kroner, og er i stor grad knyttet til aldersgruppen 90 år og over.

Det er viktig å minne om at beregningene bygger på forutsetninger om blant annet uendret ressursinnsats per bruker og konstant dekningsgrad i tjenestetilbudet, jf. pkt. 3. Dette innebærer at beregningene for de yngste barna – som viser mindreutgifter på 225 mill. kroner – ikke fanger opp at Stortinget har vedtatt en betydelig utbygging av barnehage tilbudet og lavere foreldrebetaling.

Beregnete merutgifter totalt for 2006 er vel 50 mill. kroner lavere enn anslått av TBU i forbindelse med 1. konsultasjonsmøte i 2004. Hovedårsaken til dette avviket er endringer i datagrunnlag og definisjoner. Ved utgiftsberegningene i dette notatet er det tatt utgangspunkt i KOSTRA-tall for 2003, framskrevet til 2005. I 2004 var utgiftsberegningen

basert på framskriving av regnskapet for 2000. I definisjonen av brutto driftsutgifter i KOSTRA er fordelte utgifter, internsalg og sykelønnsrefusjon ikke medregnet. Tidligere inngikk disse utgiftene i beregningene, noe som bidro til å "blåse opp" det samlede utgiftsnivået. Tallene for 2006 er derfor ikke direkte sammenliknbare med tallene for 2005.

Når utgangspunktet for beregningene endres fra 2000 til 2003, innebærer dette også endringer i det relative forholdet mellom sektorene som inngår i kostnadsnøkklene. Dette skyldes endringer i utgiftssammensetningen mellom sektorene fra 2000 til 2003. Dette medfører noe høyere vekt i den samlede kostnadsnøkkel for barn og unge, og noe lavere vekt for eldre.

I tabellene 4a og 4b vises konsekvensene for *kommunene* og *fylkeskommunene* av de demografiske endringene.

Tabell 4a. Kommunenes driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2005 til 2006.

	Kostnadsnøkkel	Samlede utgifter (mrd. kr)	Utgift per innbygger (kr)	Forventet endring i folketall fra 2005 til 2006	Mer-/mindreutgift (mill. kr)
0-5 år	0,118	18,7	54 066	-3 930	-212
6-15 år	0,414	65,8	106 018	855	91
16-18 år	0,007	1,1	6 686	6 620	44
19-66 år	0,117	18,6	6 487	20 281	132
67-79 år	0,104	16,6	42 411	-966	-41
80-89 år	0,176	27,9	153 393	390	60
90 år og over	0,064	10,2	345 161	936	323
Sum	1,000	159	34 525	24 186	397

Tabell 4b. Fylkeskommunenes driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2005 til 2006.

	Kostnadsnøkkel	Samlede utgifter (mrd. kr)	Utgift per innbygger (kr)	Forventet endring i folketall fra 2005 til 2006	Mer-/mindreutgift (mill. kr)
0-5 år	0,034	1,1	3 138	-3 930	-12
6-15 år	0,060	1,9	3 093	855	3
16-18 år	0,713	22,8	132 421	6 620	877
19-66 år	0,156	5,0	1 743	20 281	35
67-79 år	0,025	0,8	2 049	-966	-2
80-89 år	0,011	0,3	1 933	390	1
90 år og over	0,002	0,1	2 161	936	2
Sum	1,000	32	6 955	24 186	904

Anslått utgiftsvekst for *kommunene* er om lag 400 mill. kroner, tilsvarende 0,2 pst. av utgiftene. For *fylkeskommunene* anslås utgiftsveksten til om lag 900 mill. kroner, tilsvarende 2,8 pst. av utgiftene. Årsaken til at utgiftsveksten er betydelig sterkere for fylkeskommunene enn for kommunene, er sterk økning i antall 16-18-åringene. Videregående opplæring er den klart største tjenestesektoren innenfor fylkeskommunene.

De beregnede merutgiftene som det er redegjort for her, er knyttet til såkalte nasjonale velferdstjenester. Med nasjonale velferdstjenester menes barnehager og de tjenester som inngår i de kommunale og fylkeskommunale kostnadsnøkklene. For kommunene inngår administrasjon, barnehager, grunnskole, helse, pleie og omsorg, og landbruk og miljø. For fylkeskommunene inngår videregående skole, tannhelse og samferdsel. Disse tjenestene fanger opp om lag 88 pst. av de samlede utgiftene i kommunesektoren.

Øvrige tjenester som ikke fanges opp av beregningene (for eksempel kultur og tekniske tjenester), er i mindre grad rettet mot bestemte aldersgrupper. Dersom disse tjenestene hadde blitt inkludert i beregningene, ville det i liten grad gitt utslag mellom aldersgruppene i forhold til de resultatene som presenteres i dette notatet. Kommunesektorens merutgifter knyttet til demografi blir om lag 1 430 mill. kroner dersom det tas utgangspunkt i den samlede oppgaveporteføljen. Dette er om lag 130 mill. kroner mer enn de merutgiftene som er knyttet til de nasjonale velferdstjenestene, jf. tabell 4.

5. Demografiske utfordringer på lengre sikt

Utvalget har med den beregningsmetoden som er brukt i dette notatet framskrevet utgiftsbehovet i kommunesektoren som følge av demografiske endringer til 2020.

Tabell 5. Forventet demografisk utvikling fra 2005 til 2020¹⁾

Aldersgruppe	Antall innb. 1. jan. 2005	Absolutt endring 2005-2020	Gjennomsnittlig årlig endring 2005-2010 (%)	Gjennomsnittlig årlig endring 2010-2015 (%)	Gjennomsnittlig årlig endring 2015-2020 (%)
0-5 år	346 687	-3 235	-0,8	-0,1	0,7
6-15 år	620 727	-48 240	-0,4	-0,8	-0,5
16-18 år	172 299	6 943	2,0	0,0	-1,1
19-66 år	2 863 460	218 256	0,8	0,4	0,3
67-79 år	390 466	194 425	0,6	4,3	3,3
80-89 år	182 120	-9 425	-0,4	-1,3	0,6
90 år og over	29 621	11 385	3,1	3,3	0,2
Sum	4 605 380	370 109	0,5	0,5	0,5

1) Samme framskrivingsalternativ som i tabell 1 er benyttet

Tabell 5 viser forventet vekst i antall innbyggere fram til 2020. Det framgår at befolkningen som helhet antas å øke med om lag 370 000 fra 2005 til 2020. Dette tilsvarer en vekst på 8 pst.

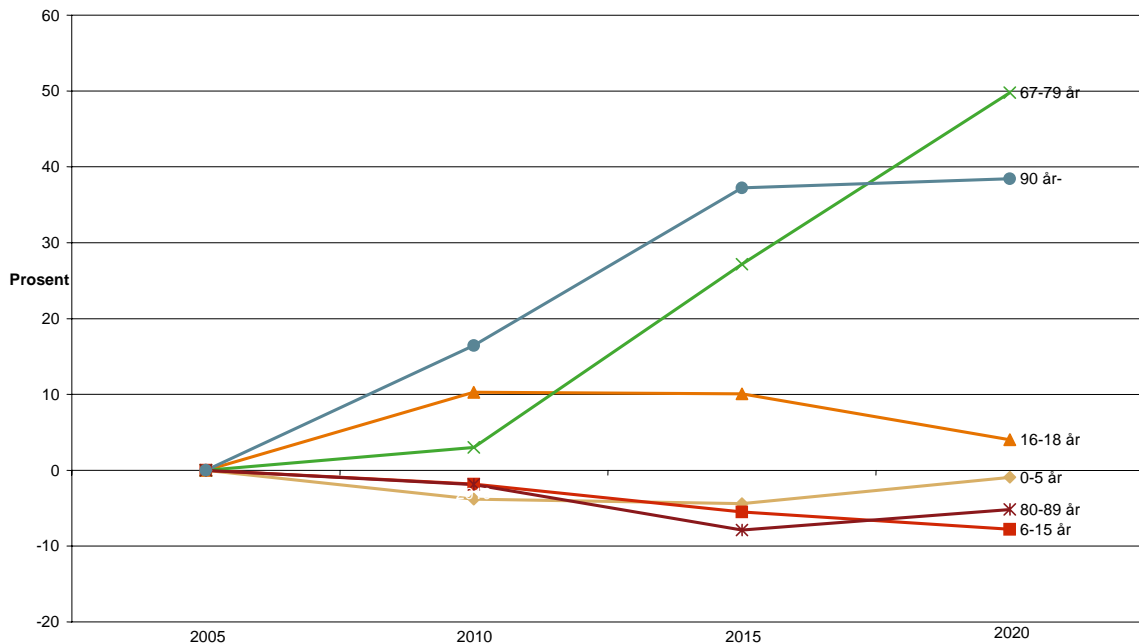
Tabellen viser også gjennomsnittlig årlig vekst i femårsperioder fram til 2020. Befolkningen totalt antas å vokse med i gjennomsnitt ½ pst. per år fram til 2020. Det skjer imidlertid forskyvninger mellom aldersgruppene:

- Antall barn i barnehagealder synker i første del av perioden, for deretter å øke.
- Antall barn i grunnskolealder synker gjennom hele perioden.
- Det blir sterk vekst i antall elever i videregående opplæring i første del av perioden, mens antallet går nedover i siste del av perioden.
- Tallet på de ”yngste eldre” (67-79 år) øker noe i første del av perioden, for senere i perioden å øke meget sterkt.

- Antall 80-89-åringar avtar i første del av perioden, for deretter å øke noe mot slutten av perioden.
- Tallet på 90-åringar og over øker sterkt første del av perioden, for deretter å flate ut.

Veksten i ulike aldersgrupper i perioden 2005-2020 er vist i figur 1.

Figur 1. Forventet demografisk utvikling 2005-2020. Prosent endring fra 2005



Figur 1 viser prosentvis endring for de yngste og eldste aldersgruppene fra 2005 til 2020. Det er store variasjoner mellom aldersgruppene. Antall 67-79-åringar og antallet over 90 år antas å øke med hhv. 50 og knapt 40 pst. i perioden. På den andre siden antas antall barn under 16 år og antall 80-89-åringar å være lavere i 2020 enn i 2005.

I tabell 6 vises utviklingen i mer- og mindreutgifter i perioden 2005-2020. Usikkerheten ved beregningene må understrekes. Når man beregner utgiftskonsekvenser på flere års sikt, er det viktig å minne om de forutsetninger som det er redegjort for innledningsvis i pkt. 3. Eksempelvis vil forutsetningene om uendret ressursinnsats per bruker og konstant dekningsgrad og produktivitet være mer usikre i et lengre tidsperspektiv. Det vil også være større usikkerhet knyttet til befolkningsframskrivingene i et lengre tidsperspektiv. Særlig vil det gjelde for de yngste aldersgruppene.

Tabell 6. Mer- og mindreutgifter knyttet til aldersgrupper 2005-2020. Endring fra året før. Mill. kroner

	2005 ¹⁾	2006	2007	2008	2009	2010	2011-15 ²⁾	2016-20 ²⁾
0-5 år	-133	-225	-251	-138	-65	-75	-24	137
6-15 år	196	93	-105	-362	-463	-406	-498	-306
16-18 år	860	921	981	535	182	-157	-9	-290
19-66 år	190	167	168	186	213	187	91	84
67-79 år	-187	-43	28	138	76	325	839	785
80-89 år	260	61	15	-239	-178	-188	-340	153
90 år og over	199	325	313	474	358	222	427	25
Sum	1 385	1 299	1 149	594	122	-93	487	588
Pst. endr.	0,8	0,7	0,6	0,3	0,1	0,0	0,2	0,3

1) tallene for 2005 er ikke direkte sammenliknbare med seinere år, jf. omtale i pkt. 4

2) årlig gjennomsnittlige endring i perioden

Tabell 6 viser at de samlede, årlige merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen gradvis faller mot 0 i årene 2009-2010. Det er i særlig grad aldersgruppen 6-15 år (grunnskoleelevene) som bidrar til at utgiftsveksten avtar, og det samme gjør aldersgruppen 80-89 år. Veksten i antall elever i videregående opplæring er fortsatt sterk. Siden antall 16-18-åringer vokser sterkt, og videregående opplæring er den klart største sektoren innenfor fylkeskommunene, vil den demografiske utfordringen være større for fylkeskommunene enn for kommunene fram til 2009.

I perioden fra 2010 til 2020 vil utgiftene knyttet til demografi vokse. I gjennomsnitt antas de årlige merutgiftene å være i størrelsesorden 500-600 mill. kroner, tilsvarende 0,2-0,3 pst. av utgiftene. Det er i særlig grad utgifter knyttet til aldersgruppen 67-79 år som øker sterkt. Dette gjenspeiler de store etterkrigskullene som i dette tiåret kommer opp i denne aldersgruppen. Nedgang i elevtallet i grunnskolen og videregående opplæring trekker i motsatt retning. I denne perioden vil fylkeskommunene få en avlastning i de demografirelaterte utgiftene, mens kommunene vil oppleve en forholdsvis sterkt økning.