

# Befolkningsendringer og kommunale investeringer

## Kompenseres kapitalkostnader som følge av befolkningsendringer?

### Sammendrag

Fra år 2000 og frem til 1.1.2017 har innbyggertallet i Norge økt med ca. 780 000, eller 17,4 %. Veksten har særlig vært høy i fylkene Oslo, Akershus og Rogaland, med rundt 30 % vekst. I disse områdene kreves det en kraftig utbygging av kommunale tjenester. Befolknings tettheten er allerede høy, noe som kan øke kostnadene ved å utvide av tjenestetilbudet. På den annen side kan det være stordriftsfordeler i en mer konsentrert bosettingsstruktur.

I samme periode har mer enn 180 kommuner fått færre innbyggere. I disse kommunene blir det altså færre som trenger kommunale tjenester, men det er likevel ikke nødvendigvis slik at utgiftene kan kuttes tilsvarende. En grendeskole som legges ned, har ofte liten alternativ bruksverdi. Kanskje kan den heller ikke legges ned fordi det er for langt til neste skole. I tillegg er det ofte de unge som flytter, slik at fraflyttingskommunen uansett har et økende behov for tjenester innen helse og omsorg.

Rammetilskudd fra staten og statlig regulerte skatter utgjør størsteparten av de kommunale inntektene. Både i fastsettelsen av den totale rammen for kommunesektoren, og i fordelingen mellom kommuner, tas det hensyn til endringer i befolkningsstørrelse og alderssammensetning. Det overordnede spørsmålet for denne rapporten er om de kostnadene som følger av investeringer er inkludert i beregningen på en måte som gir kommunene full kompensasjon for befolkningsendringene, eller om systemet først og fremst tar hensyn til driftskostnadene.

I rapporten beskriver vi hvordan kostnadene som følger av investeringer er utelatt fra kostnadsnøklerne i inntektssystemet, noe som betyr at ressursfordelingen mellom kommuner kun tar hensyn til driftskostnader. Vi viser også at kostnader som følger av investeringer kun i begrenset grad fanges opp i det som kalles demografikostnadsberegningen. Dette er en beregning som viser hvor mye kommunesektorens kostnader vil øke i neste budsjettår som følge av forventede endringer i befolkningen. Investeringene fanges ikke opp i disse beregningene fordi de relevante kapitalkostnadene ikke måles på en god nok måte i de kommunale regnskapene. Delvis skyldes det også at systemet ser bort fra mange av de sektorene hvor investeringer utgjør en stor del av kostnadene. Basert på de analysene vi gjør i rapporten, konkluderer vi med at utelatelsen av kapitalkostnader er et større problem for beregningen av demografikostnader enn for fordelingen mellom kommuner. Vi foreslår en mulig endring av hvordan kommunesektorens ressursbehov som følger av befolkningsvekst kan beregnes og presenteres i statsbudsjettet.

Selv om det er store forskjeller på kommuner med befolkningsvekst og kommuner med befolkningsreduksjon, er kapitalkostnadene pr. innbygger i liten grad påvirket av befolkningsendringene. Vekstkommunene har større investeringer, men de får også flere innbyggere å fordele kostnadene på. Kommuner med befolkningsreduksjon har noe høyere kapitalkostnader pr. innbygger, men dette er først og fremst knyttet til at de samme kommunene er små og dermed har klare smådriftsulemper.

De videre avsnittene gir noe mer detaljert sammendrag av analysene og konklusjonene i rapporten.

### *Investeringer og kapitalkostnader*

Det sentrale poenget i rapporten er at mangelen på et korrekt mål på kapitalkostnadene gjør det vanskelig å finne riktig kompensasjon. Investeringer medfører *utgifter* som enten finansieres av egenkapital eller lån. *Kostnadene* som følger av investeringene, er derimot knyttet til bruken av realkapitalen og består av to elementer: *kapitalslit* som følge av slitasje på utstyr, bygg og anlegg, og *rentekostnad* som følge av at midler bindes opp i realkapital. Disse elementene måles normalt gjennom avskrivninger og en kalkulatorisk rentekostnad.

Den kalkulatoriske rentekostnaden skal dekke både lånefinansierte investeringer og investeringer finansiert av egenkapital. I kommunenes offisielle KOSTRA-regnskaper, er det kun renteutgifter på lånefinansierte investeringer som er tilgjengelig. Dessuten er disse rentekostnadene kun regnskapsført på kommunenivå og ikke på tjenestesektornivå. I tillegg til at rentekostnadene mangler, viser vi også at KOSTRA -avskrivningene undervurderer kapitalslitselementet av kapitalkostnadene.

En viktig del av dette prosjektet har derfor vært å beregne kapitalkostnader basert på historiske investeringstall. Vi har etablert et datasett med kommunale investeringer tilbake til 1972. Beregningene er basert på noen usikre forutsetninger og er primært ment å gi en indikasjon på misforholdet mellom de fulle kapitalkostnadene og de avskrivningene som ligger i KOSTRA. Ifølge beregningene utgjør KOSTRA-avskrivningene ca. 68 % av reelt kapitalslit og ca. 45 % av de beregnede reelle kapitalkostnadene.

### *Demografikostnadene*

I rapportens kapittel 5 går vi gjennom demografikostnadsberegningen. Denne beregningen gjøres hvert år av Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) som del av grunnlaget for å utarbeide kommuneøkonomiproposisjonen og statsbudsjettet for det kommende budsjettåret. Vi viser at de kapitalkostnadene som benyttes utgjør en svært liten andel av de beregnede demografikostnadene. Delvis skyldes dette at det kun er Kostra-avskrivningene som representerer kapitalkostnadene, og delvis skyldes det at de mest kapitalintensive sektorene er utelatt.

Vi mener det kan være grunn til å vurdere om beregningen av utgiftsbehov som følge av befolkningsvekst alternativt bør bli basert på betalbare utgifter. Ved å fjerne et kalkulatorisk element (avskrivninger) og erstatte dette med betalbare investeringsutgifter, vil vi legge til grunn et betalings- eller likviditetsperspektiv i stedet for et kostnadsperspektiv for beregningen av kommunesektorens utgiftsbehov. Rent nivåmessig ser dette ut til å gi et løft i det beregnede brutto utgiftsbehovet på ca. 14 %, riktignok basert på flere usikre anslag og forutsetninger som vil måtte gjennomgå betydelig mer nøyaktig hvis et slikt spor skal forfølges videre.

Et slikt beregningsopplegg betyr ikke at alle økte investeringsutgifter som følge av befolkningsvekst skal dekkes av løpende inntektsvekst. En betalingsorientert beregning vil imidlertid synliggjøre valget mellom om investeringsbehovet skal finansieres med økt rammetilskudd, økte øvrige inntekter eller økt gjeld. Dette kan uansett være et nyttig supplement til dagens rent kostnadsorienterte beregning.

### *Utgiftsutjevningen*

De beregnede kapitalkostnadene fra kapittel 4 brukes videre i kapittel 6. Her svarer vi på de problemstillingene som gjelder utgiftsutjevningen.

Blir kapitalkostnader ved befolkningsendringer fanget opp gjennom kostnadsnøklerne? Det korte svaret er nei. Kapitalkostnader er bevisst holdt utenfor både beregningen av kostnadsnøkler og i utledningen av

det beløpet som omfordes. Problemstillingen ble diskutert av Borge-utvalget i NOU 2005:18. Begrunnelsen for å holde kapitalkostnadene utenfor, var at avskrivningene trolig var av for dårlig kvalitet. I praksis betyr utelatelsen av kapitalkostnadene at kommunene kompenseres for kapitalkostnader gjennom et likt beløp pr. innbygger.

Våre beregnede kapitalkostnader gir oss muligheten til å teste om analysene som ligger til grunn for kostnadsnøkklene er følsomme for inkludering av ulike kapitalkostnadsmål. Konklusjonen er at de kriteriene som har betydning for variasjonen i driftskostnader i noen grad også påvirker kapitalkostnadene, men at de fleste kriteriene har liten forklaringskraft. Det kommunale inntektsnivået fremstår som den klart viktigste forklaringsfaktoren. Gitt at både omfanget av og variasjonen i kapitalkostnader er klart mindre enn omfanget av og variasjonen i driftsutgiftene, og gitt at vi mangler et godt mål på kapitalkostnader, konkluderer vi med at dagens modell er å foretrekke. Det er ingenting i våre analyser som tyder på at variasjonen i kapitalkostnader er så stor at mangelen på en kostnadsnøkkel for kapitalkostnader er til vesentlig hinder for et likeverdig tjenestetilbud.

Rapporten omhandler også betydningen av befolkningsendringer. Dagens inntektssystem tar hensyn til befolkningsendringer ved at den enkelte kommunes utgiftsbehov hvert år beregnes ut fra oppdaterte innbyggertall i relevante aldersgrupper. En ny innbygger medfører at rammetilskuddet til kommunen øker med et beløp som tilsvarende gjennomsnittskostnaden for en innbygger i den relevante aldersgruppen. Det vi har sett på, og som ikke er hensyntatt i dagens system, er om vekstrate i seg selv har betydning for kapitalkostnadene. Medfører store befolkningsendringer kostnader som er høyere (eller lavere) enn gjennomsnittskostnaden? Tidligere forskning har funnet at vekstkommuner ikke har høyere kapitalkostnader enn andre kommuner, men at de på kort sikt kan ha lavere kostnader pr. innbygger fordi det er en treghet i tilpasningen.

Våre analyser støtter tidligere konklusjoner om at befolkningsutviklingen har liten betydning for nivået på både investeringer og kapitalkostnader pr. innbygger. Vi finner at vekstkommuner har høyere investeringer i skoler og barnehager, men dette skyldes at disse aldersgruppene utgjør en større del av befolkningen i vekstkommunene. Det voksende innbyggertallet gjør samtidig at det er flere innbyggere å dele kostnadene på. Kommuner med befolkningsnedgang har høyere kapitalkostnader innen pleie og omsorg, men når vi kontrollerer for befolknings sammensetning, kommunestørrelse og inntekt, har ikke befolkningsendringene noen egen forklaringskraft. Vi finner dermed ingen grunn til å anbefale befolkningsvekst som et eget kriterium for ressursfordeling mellom kommunene.