

Dato:
13-08-2021

Sagsnummer:
21/4805

Sagsbehandler:
Tommy Sauer Pedersen

Afdeling:
Budget og Analyse

Økonomiske konsekvenser af vækst i befolkningen

Konklusion

De økonomiske konsekvenser ved befolkningsfremgang er et ofte stillet spørgsmål i drøftelserne om den kommunale økonomi. Dette notat beskriver nogle af de forhold der skal tages højde for i en sådan drøftelse.

Konklusionen i notatet er, at de økonomiske konsekvenser helt afhænger af, hvilke grupper af borgere der bliver flere af, og hvor i kommunen antallet stiger. Kommunen kan også selv påvirke resultatet, alt efter hvor mange udgifter der bruges til drift og anlæg set i forhold til den finansiering staten stiller til rådighed.

Helt overordnet må man forvente, at vækst i befolkningen vil give øget omsætning til forretninger, liberale erhverv, håndværkere med flere. Den øgede befolkning må også forventes at betyde en øget arbejdsressource, som kan give en mulighed for øget indtjening i den private sektor. Effekterne herfra for en enkelt kommune vil være stort set umulige at gøre op, men de må betyde, at et tab for kommunen ved vækst i befolkningen op til en vis størrelse vil blive dækket ind af fordele i det øvrige samfund.

En helt speciel faktor i tilskuds- og udligningssystemet gør, at der på kort sigt kan være gevinster ved tilbagegang i befolkningen. For kommuner med tilbagegang beregnes der et udgiftsbehov på cirka 100.000 kr. per indbygger, som for nogle kommuner kan betyde to cifrede millionbeløb i udligning.

Desuden betyder ordningen med statsgaranteret udskrivningsgrundlag, at der er en forsinkelse i gevinsten ved skatteindtægter fra vækst i befolkningen, hvis kommunen ikke tager den risiko der er forbundet med valg af selvbudgettering af skatter, tilskud og udligning. Efter et par år vil man dog opnå en gevinst.

På kort sigt kan der således for kommuner med tilbagegang i befolkningen være en økonomisk fordel, men der må på længere sigt være en betydelig ulempe forbundet med at være afhængig af kontinuerlig tilbagegang i folketal og beskatningsgrundlag.

Overblik over effekter

Effekterne af vækst i befolkningen vil være forskellige alt efter, hvilket aldersgrupper der bliver flere af, og hvilke aldersgrupper der bliver færre af. Der er vist nogle skøn i tabel 1, der uddybes nærmere i efterfølgende afsnit. Som det fremgår af tabellen, så er der stor variation i de økonomiske effekter mellem de forskellige aldre.

Befolkningsudvikling i aldersgruppen i aldersgrupper op til 14 år vil aflede et udgiftsbehov der udlignes til en vis grad, men som ikke vil udligne alle de driftsudgifter og eventuelle anlægsudgifter der kommer fra den demografiske stigning. En stigning i børn og unge mellem 15 og 24 år vil have lille effekt på skat og udgifter, men vil give et bidrag til tilskuds- og udligningsordningen

Borgere i aldersgruppen 25 til 64 år vil med stor variation bidrage med skatteindtægter over gennemsnittet, men den positive effekt vil afhænge af behovet for overførselsudgifter, samt hvordan disse eventuelt kompenseres i forbindelse med den socioøkonomiske udligning.

Blandt de ældre årgange bidrager især borgere over 85 år til det demografiske udgiftsbehov, mens borgere mellem 65 og 84 år kun indgår i begrænset omfang. For de 65-84 årige vil en positiv effekt ved vækst i antal derfor i høj grad afhænge af deres skatteindkomst, og de serviceudgifter der bruges indenfor aldersgruppen.

Tabel 1. Forsøg på skøn over effekterne ved vækst i befolkningen.

Effekt (+ = positiv)	0-4 årige	5-14 årige	15-24 årige	25-64 årige	65-84 årige	85+ årige
Skatteindtægter	Ingen	Ingen	Lille (+)	Over middel (+)	Middel (+)	Middel (+)
Tilskud og udligning	Middel (+)	Over middel (+)	Under middel (+)	Under middel (+)	Middel (+)	Stor (+)
Serviceudgifter	Middel (-)	Over middel (-)	Lille (-)	Middel (-)	Middel (-)	Stor (-)
Overførselsudgifter	Ingen	Ingen	Lille (-)	Over middel (-)	Lille (-)	Ingen (-)
Anlægsudgifter	Over middel (-)	Middel (-)	Lille (-)	Under middel (-)	Lille (-)	Middel (-)

Det vil det påvirke den økonomiske effekt. Hvis sammensætningen af en befolkningstilgang varierer mellem aldre. I tabel 2 gives et overblik over fordelingen af de seneste 6 års stigning i Syddjurs Kommune, og befolkningsprognosens skøn over de næste 6 års stigning. Stigningen har historisk været cirka 250 indbyggere per år, og skønnes fremover at være cirka 350 indbyggere per år.

Der er markant forskel på stigningerne, hvor den historiske i overvældende grad har været på ældre borgere, især mellem 65 og 79 år, så ligger den fremtidige stigning på ældre over 80 år, men også på skolebørn og voksne i den erhvervsaktive alder.

Tabel 2. Cirkaantal på befolkningsudvikling

Stigning i antal	0-4 årige	5-14 årige	15-24 årige	25-64 årige	65-84 årige	85+ årige	0-99+ årige
Historisk 2015-2021	+200	-250	-250	+175	+1.475	+150	1.500
Fremtidigt 2022-2028	+150	+550	-150	+500	+625	+425	2.100

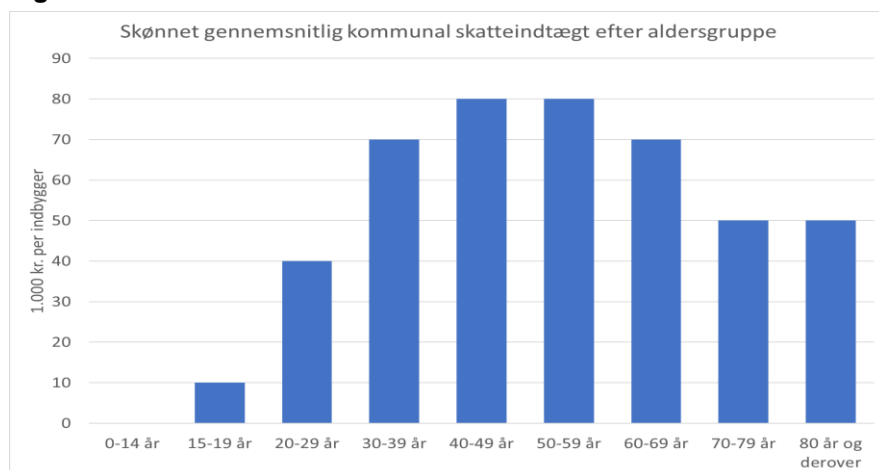
Der vil med sikkerhed være forskel på, hvordan de økonomiske konsekvenser af den hidtidige udvikling har været, og så konsekvensen af den fremtidige udvikling.

Den fremtidige udvikling ser i forhold til tabel 1 ud til at kunne lægge et yderligere demografisk pres på kommunen. Der bør kunne opnås positive effekter ved en stigning i aldersgruppen 25 til 64 år og et fald i aldersgruppen 65 til 84 år. Til gengæld vil der være negative økonomiske effekter ved stigende antal børn i alderen 5 til 14 år og ældre i alderen over 85 år. Generelt før og nu er det ikke en fordel, at der er et fald i aldersgruppen 15 til 25 år, der bidrager til øget udligning, men som ikke afleder større udgifter.

Skatteindtægter

En stigning i folketallet vil også give en stigning i kommunens skatteindtægter, hvis stigningen sker i den del af befolkningen der er over 14 år gammel. Der kan være stor forskel på, hvor stor en stigning der kan forventes. Spredningen er stor inden for de forskellige aldersgrupper, og der er også en spredning mellem aldersgrupper. I den nedenstående figur 1 er der vist en graf over spredningen på forskellige aldersgrupper.

Figur 1



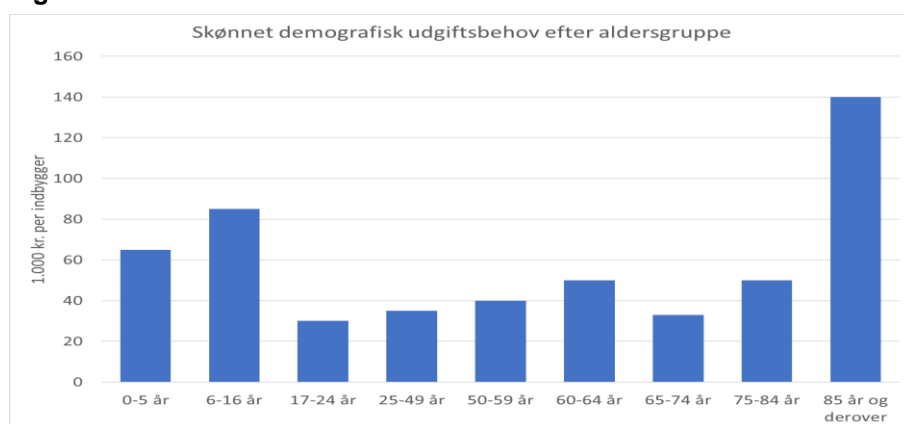
Det gennemsnitlige kommunale provenu skønnes til cirka 52.000 kr. per indbygger. Selskabsskat og udligning heraf er et andet bidrag til finansiering, der udgør cirka 1.000 kr. per indbygger.

Tilskud og udligning

Statstilskud fordeles efter en nøgle der afhænger af folketal, og beskatningsgrundlag udlignes efter grundlag per indbygger, hvilket giver et højere udligningsbeløb ved højere folketal. Syddjurs Kommune modtager i 2022 et statstilskud på 629,1 mio. kr. svarende til cirka 14.500 kr. per indbygger. Hertil kommer en række særtilskud, der bidrager med cirka 2.000 kr. pr. indbygger. Disse tilskud afhænger af folketallet og skal ses isoleret i forhold til effekterne fra udligningsordningerne.

Kommunernes udgifter udlignes af staten ud fra et statsligt skøn over kommunens udgiftsbehov set i forhold til kommunens finansieringsmulighed fra beskatning. Udgiftsbehovet skønnes ud fra kommunens demografi og sociale parametre. Udligningen kan være en udgift eller en indtægt, men samlet set vil tilskud og udligning typisk være en indtægt, når der også medtages statstilskuddet fordelt efter indbyggertal. Fortegnet i tabel 1 skal ses som effekten ved en ændring som følge af stigende antal.

Figur 2



Staten skønner, at der er et demografisk udgiftsbehov alt efter, hvilken aldersgruppe borgeren befinder sig i. Udgiftsbehovet er inklusive anlægsbehovet. Figur 2 viser de omtrentlige enhedsbeløb i forskellige aldersgrupper. Syddjurs Kommunes samlede demografiske udgiftsbehov er for 2022 beregnet til 2.067,2 mio. kr. eller cirka 47.500 kr. per indbygger.

Ud over det demografisk udgiftsbehov beregnes også et socialøkonomisk indeks, hvoraf nogle parametre har en sammenhæng med antallet af borgere, f.eks. antal 20 – 59-årige uden beskæftigelse, antal 25 – 49-årige uden erhvervsuddannelse og antal enlige over 65 år. Syddjurs Kommunes socioøkonomiske udgiftsbehov er i 2022 beregnet til 850,4 mio. kr. eller cirka 19.500 kr. per indbygger.

Samlet set er Syddjurs Kommunes udgiftsbehov lavere end landsgennemsnittet og der afleveres derfor et beløb til de andre kommuner på 116,1 mio. kr. Flere borgere vil øge udgiftsbehovet og dermed mindske det beløb der betales til udligningsordningen. Udgiften modsvares til dels af et tilskud på 79,3 mio. kr. fra udligning af beskatningsgrundlaget. Samlet er udgiften cirka 1.000 kr. per borger.

Som et helt overordnet regnestykke ud fra den teoretiske finansiering i tilskuds- og udligningsmodellen kan kommunens gennemsnitlige effekter skønnes som vist i tabel 3. Samlet ser der ud til at være en finansiering på cirka 1.500 kr. per borger til finansforskydninger og renter og afdrag. Heri indgår et beregnet demografisk og socioøkonomisk udgiftsbehov på cirka 67.000 kr. per indbygger, der svarer meget godt til udgifterne til drift og anlæg i kommunens oplæg til budget 2022.

Tabel 3 Skønnede cirkeløb i tilskuds- og udligningssystem

Effekt ved 1 gennemsnitsindbygger	Kroner per indbygger (+ = gevinst)
Skatteindtægt	+ 52.000
Selskabsskat	+ 1.000
Statstilskud	+ 14.500
Øvrige tilskud	+ 2.000
Demografisk udgiftsbehov	- 47.500
Socioøkonomisk udgiftsbehov	- 19.500
Bidrag til udligning	- 1.000
Samlet effekt	+ 1.500

Beløbene i tabel 3 er gennemsnitstal i et regnestykke der som udgangspunkt fra statens side er bygget op til at skulle balancere omkring nul for den enkelte kommune. I forhold til notatets konklusion skal man være opmærksom på, at regnestykket forudsætter en gennemsnitsindbygger på tværs af alle aldre og indkomster, boligplaceringer og andre socioøkonomiske kendetegn.

Den konkrete beløbsmæssige betydning ved ekstra borgere vil stadig variere meget, og kombinationsmulighederne for at regne på det er utallige. I tabel 4 er der opstillet nogle tilfældige eksempler på regnestykker ved effekterne i tilskuds- og udligningssystemet. Nogle af eksemplerne kan virke stereotypiske, men er valgt for at vise de forholdsvis store forskelle som udligningsordningerne kan medføre.

I princippet skal beregningerne foretages i en model der omfatter virkningerne på tværs af alle landets kommuner. Med andre ord også virkningen i den samlede model inklusive den kommune, hvor den borger, der tænkes tilført Syddjurs Kommune, kommer fra.

Regneeksemplerne er lavet ud fra en simpel model, der kun omfatter virkningen i Syddjurs Kommune, på de tal der indgår i systemet for 2022. De skal tages med store forbehold. Skatteindtægter på cirka 52.000 kr. per indbygger er neutrale i udligningssystemet og statstilskuddet forbedres med cirka 14.000 kr. per ekstra indbygger. Den egentlig nettoeffekt afhænger af kommunens udgifter til borgerne.

Tabel 4. Skønnede eksempler på skat, tilskud og udligning ved øget folketal

Eksempel, årlige beløb i 1.000 kr. (positiv finansieringseffekt = +)	Forudsat skatte- indtægt	Udlig- ning beskat- ning	Udlig- ning Udgifts- behov	Statstil- skud	Samlet til kommu- nens udgift	Omreg- net per indbyg- ger
45-årig	+80	-21	-32	+14	+41	+41
19-årig	+10	+31	-35	+14	+20	+20
Enlig 79-årig i nyopført almen bolig	+45	+5	+17	+14	+81	+81
Par i start 70'erne i parcelhus	+104	0	-69	+29	+64	+32
Par i start 30'erne i parcelhus med 2 børn i alderen 3 og 6 år	+208	0	-60	+58	+206	+52
25-årig psykiatrisk patient uden uddannelse og arbejde	+30	+16	+114	+14	+174	+174
Enlig mor på 25 år med barn på 3 år med hyppige flytninger, lav ud- dannelse og lav indkomst	+30	+55	+399	+29	+513	+257

Der har i 2021 efter reformen af tilskuds- og udligningssystemet været en del fokus på, at der nu alene udlignes på de borgere, der har folkeregisteradresse i kommunen. Det betyder, at tilgang af borgere fra andre kommuner, hvor Syddjurs Kommune betaler anbringelser eller andre sociale tilbud, kan medføre store økonomiske effekter, fra det udgiftsbehov disse borgere bidrager med.

Serviceudgifter og overførselsudgifter

Et øget antal borgere vil også betyde en øget kommunal udgift i et eller andet omfang. I princippet skønner staten udgifter til service og overførsler, som de indgår i figur 2 fra udgiftsbehovet. Hertil kommer nogle infrastrukturmæssige udgifter, der kun i begrænset omfang indregnes i tilskuds- og udligningssystemet.

Positive effekter af tilflytning vil således afhænge af, at de faktiske kommunale serviceudgifter ikke ligger over de landsgennemsnitlige udgifter. Det samme forhold gør sig gældende for overførselsudgifter, hvor der ikke vil være nogen før efter skolealderen og heller ikke nogen efter pensionsalderen. Overførselsudgifter skønnes at være lidt højere efter de 50 år og højere igen efter de 60 år, hvilket giver stigninger der kan ses i figur 2.

Anlægsudgifter

De økonomiske konsekvenser ved øget befolkning vil også afhænge af, hvor i kommunen væksten kommer. Der har i foråret 2021 i Syddjurs Kommune været nogle analyser af befolkningsudviklingens betydning for anlægsbehovet, hvor der eksempelvis fra Børn og Læring er peget på, at der er et demografisk pres på kapaciteten i daginstitutioner og skole i Hornsletområdet, og på daginstitutioner i Røndeområdet.

Vækst i de aldersgrupper i de pågældende områder vil alt andet lige få mere negative økonomiske konsekvenser for kommunen, end hvis den samme vækst kom i områder med færre udfordringer på kapaciteten. Afløede anlægsudgifter med baggrund i øget befolkning vil ofte blive samlet i investeringer med nogle års mellemrum, men skal selvfølgelig medregnes i den afløede gennemsnitlige kommunale udgift, der holdes op imod indtægterne fra øget befolkning.