

Oslo kommunes demografiske og økonomiske utvikling fram mot år 2025

Ådne Cappelen, Audun Langørgen,
Bård Lian og Lasse Sigbjørn Stambøl

I denne artikkelen benytter vi ulike befolkningsframskrivninger til å studere mulige konsekvenser av den demografiske utviklingen for Oslo kommunes økonomi fram mot år 2025. De demografiske framskrivningene legger til grunn at byens befolkning vil øke og at det blir flere eldre, mens økningen i antall innvandrere er framskrevet etter tre ulike alternativer (lav, middels, høy). Sysselsettingen anslås å øke noe mer i Oslo enn i landet for øvrig på grunn av gunstig nærings sammensetning. Beregningene viser en økning i kommunale personskatter fra 2014 til 2025 på drøyt 14 prosent i alternativet med lav innvandring, snaut 17 prosent i alternativet med middels innvandring og snaut 20 prosent med høy innvandring, målt i faste 2014-kroner. Ikke-innvandrere får en svak nedgang i personskatter per innbygger, mens innvandrere får en økning. Dette skyldes endringer i befolkningens alderssammensetning, samt økt botid for innvandrere. Alternativet med lav innvandring gir en økning på drøyt 17 prosent i Oslo kommunes utgiftsbehov fra 2014 til 2025 målt i faste 2014-kroner. Tilsvarende endringer med middels innvandring gir en økning på om lag 20 prosent, mens høyalternativet gir en økning på snaut 24 prosent. Økningen i utgiftsbehov blir størst innen omsorg, pleie og sosialhjelp, noe som skyldes at det blir relativt flere eldre og innvandrere i befolkningen.

1. Bakgrunn

I likhet med mange andre kommuner kan Oslo kommune forvente at det blir relativt flere eldre i befolkningen fram mot år 2025. Denne utviklingen har sammenheng med store fødselskull i årene etter 1945, samt at forventet levealder er økende over tid. En høy innvandring kan imidlertid bidra til å dempe virkninger av den såkalte eldrebølgen, ettersom innvandrerne i gjennomsnitt er yngre enn befolkningen for øvrig. I denne analysen benytter vi ulike demografiske framskrivninger til å tallfeste befolkningsutviklingen i Oslo. Befolkningens utvikling og sammensetning vil videre ha konsekvenser for kommunens sysselsetting og skatteinngang, samt for utgiftsbehovene som knytter seg til ulike kommunale tjenester. Ved å kombinere de demografiske framskrivningene med analyser av makroøkonomisk utvikling, skatteinngang, og kommunal pengebruk, har vi beregnet ulike økonomiske konsekvenser av de forutsatte demografiske endringene.

Formålet er å belyse hva framskrevet befolkning og endringer i befolkningens sammensetning kan bety for Oslo kommunes økonomi på noe lengre sikt. Både konsekvenser for Oslo kommunes inntekter og utgifter utredes. Analysen har to hovedproblemstillinger:

1. Hvordan kan befolkningen i Oslo se ut i år 2025? og
2. Hvordan påvirkes den økonomiske utviklingen av forutsatte demografiske endringer frem til år 2025?

I den første hovedproblemstillingen, utredes i tillegg til fremskrevet befolkningsmengde, endringer med hensyn til befolkningens sammensetning etter kjønn, alder, utdanningsnivå, landbakgrunn og for innvandrere også botid, der virkningene av innenlands inn- og utflytting i Oslo samt inn- og utvandring vurderes spesielt. Framskrivning etter botid har medført en egen analyse av innvandrere, da variasjoner i botid kun er relevant for denne gruppen (se Cappelen, Langørgen, Lian og Stambøl (2017)). Innvandrere er fordelt på tre landgrupper, 1-3, mens ikke-innvandrere er plassert som egen landgruppe 0 (se boks 1). Befolkningsframskrivningene som er gjennomført, legger til grunn nivåene i SSBs siste befolkningsframskrivninger fra 2016 (se bl.a. Tønnessen, Leknes og Syse

Boks 1

I analysene har vi delt verden utenom Norge inn i tre landgrupper: Landgruppe 1 omfatter EU/EØS land i Europa samt Sveits, USA, Canada, Australia og New Zealand. Landgruppe 2 omfatter de 11 landene i Øst-Europa som ble EU-medlemmer i 2004 eller senere. Landgruppe 3 omfatter resten av verden.

Den øvrige befolkningen i Norge, bestående av ikke-innvandrere, utgjør en egen landgruppe 0. Barn født i Norge av to innvandrerforeldre inngår i landgruppe 0.

Vi gjør oppmerksom på at SSBs publiserte befolkningstall per 1.1.2017 viser at nettoinnvandringen i 2016 ble litt lavere enn i framskrivningsalternativet med lav innvandring. Dette gjelder både for Oslo og for landet som helhet.

Ådne Cappelen er forsker ved Gruppe for makroøkonomi (cap@ssb.no)

Audun Langørgen er forsker ved Gruppe for mikroøkonomi (aul@ssb.no)

Bård Lian er seniorrådgiver i Gruppe for offentlig økonomi og befolkningsmodeller(bli@ssb.no)

Lasse Sigbjørn Stambøl er forsker ved Gruppe for demografi og levekår (lss@ssb.no)

(2016), Cappelen, Skjerpen og Tønnessen (2016) og Leknes (2016)), der vi har konsentrert oss om de tre alternativene forutsatt lav, middels og høy innvandring til Norge.

I den andre hovedproblemstillingen har vi benyttet ulike modeller i Statistisk sentralbyrå (SSB) for å beregne økonomiske effekter av de tre befolkningsframskrivingsalternativene (se Cappelen, Langørgen, Lian og Stambøl (2017)).

1.1. Hva kjennetegner forløpet for befolkningsutviklingen i Oslo?

Det har vært en klar økning i antall innbyggere i Oslo utover på 2000-tallet, fra et samlet nivå på drøyt 520 000 innbyggere ved inngangen til 2004 til nesten 648 000 innbyggere ved inngangen til 2015, som er starttidspunkt for befolkningsframskrivingene som foretas i analysen. Innvandreres andel av Oslos befolkning har økt fra om lag 13 prosent ved inngangen til 2004 til nesten en fjerdedel av Oslos innbyggere ved inngangen til 2015. Etter 2006 har økningen av antall innvandrere vært større enn antall ikke-innvandrere, med størst økning i antall innvandrere fra landgruppe 3.

Størst bidrag fra innenlands flytting har Oslo fått av innvandrere i landgruppe 3 og noe fra landgruppe 1, mens innvandrere fra landgruppe 2 og især ikke-innvandrere fra landgruppe 0 har større ut- enn innflytting. For den siste gruppen skyldes mye utflytting etter at personene er kommet til slutten av 20- og inn i 30-årsalderen, er ferdig med utdanning og stiftet familie, der mye av utflyttingene også foregår med egne barn, men ofte ikke lenger enn til Oslos pendlingsomland (se bl.a. Stambøl, 2015).

Nettoinnvandringen er forholdsvis høy blant innvandrere fra landgruppe 3, som blant annet har sammenheng med familieinnvandring og lav tendens til utvandring. Nettoinnvandringen av innvandrere fra landgruppe 2 har også vært stor etter EU-utvidelsen østover i 2004, og var også høy fra innvandrere i landgruppe 1 i årene 2007-2011.

Målt etter demografiske hovedkomponenter, er det netto innvandring som har bidratt mest til befolkningsøkningen i Oslo, etterfulgt av naturlig tilvekst (fødte minus døde), mens bidraget fra innenlands flytting har vært moderat når vi trekker antall utflyttere fra antall innflyttere.

Som grunnlag for befolkningsframskrivingene måles aktørenes atferd ved hjelp av rater i årene 2005-2014. Det er små systematiske forskjeller i utflyttingsratene fra Oslo etter innvandreres botid, men innvandrere fra landgruppe 3 viser noe lavere utflyttingstendens enn innvandrere i de øvrige landgruppene. Innflyttingen til Oslo fra landet for øvrig øker med innvandreres botid, der tilbøyeligheten til å flytte til Oslo er størst blant innvandrere fra landgruppe 3.

Utvandringsratene fra Oslo varierer med innvandreres botid, der den er høyest for de med kort botid, for deretter å falle systematisk med botiden for innvandrere i landgruppene 1 og 3, mens den varierer noe mer blant innvandrere i landgruppe 2. Utvandringsfrekvensen er klart lavest blant innvandrere i landgruppe 3. Andelen Oslo har fått av nye innvandrere til Norge varierer mye, avhengig av landgrupper. Høyest andel kommer fra landgruppe 1 etterfulgt av landgruppe 3, mens andelen av innvandrere fra landgruppe 2 har vært lavere.

I årene 2005-2014 var det en klar økning i andelen av befolkningen med høyere utdanning blant ikke-innvandrere i landgruppe 0. Dette gjelder både for de med kort (1-4 år) og lang (5 år og lengre) høyere utdanning, mens andelen av ikke-innvandrere på de øvrige utdanningsnivåene trekker litt ned gjennom perioden.

Blant innvandrere er andelen med ukjent utdanning relativt høy. Etter forbedret registrering av innvandreres utdanningsnivå fra 2006 falt andelen med ukjent utdanning, samtidig som disse spredte seg på mange forskjellige utdanningsnivåer. For øvrig viser innvandrere fra landgruppe 1 størst økning i andelen av de med lang høyere utdanning, mens de med grunnskoleutdanning og videregående studiefag går ned. De fra landgruppe 2 viser økende andel for de med grunnskole, videregående yrkesfaglig utdanning og lang høyere utdanning, mens de med videregående studiefag går ned. Innvandrere fra landgruppe 3 skiller seg ut med en høyere andel med bare grunnskole.

I framskrivingen av utdanning benyttes nasjonale tall fra SSBs modell MOSART, som beregnes for Oslo og landet for øvrig ved hjelp av konstante regionale forskjeller i utdanningsandeler. Til tross for store regionale andelsforskjeller i utdanningsnivåene, viser analysene at hvert utdanningsnivås andel i hver av regionene har utviklet seg forholdsvis parallelt gjennom tiårsperioden vi legger til grunn.

1.2. Botid har stor betydning for innvandreres yrkesdeltakelse

En viktig faktor for den økonomiske utviklingen i Oslo kommune er hvordan sysselsettingen utvikler seg, og spesielt for de som er registrert bosatt i Oslo. Sysselsettingen i Oslo økte i perioden 2005-2014 med unntak av finanskriseåret 2009. Dette gjelder for personer i samtlige landgrupper, men der innvandrere økte sin andel av sysselsettingen mer enn av befolkningen. Det siste har sammenheng med aldersstrukturen, der andelen av innvandrere som er i yrkesaktiv alder er større enn blant ikke-innvandrere. Målt i prosentpoeng er det innvandrere i landgruppe 3 som har økt sin andel av sysselsettingen mest, tett fulgt av de fra landgruppe 2. Målt i prosent er det imidlertid de fra landgruppe 2 som økte mest.

I begynnelsen av observasjonsperioden hadde ikke-innvandrere i Oslo noe høyere yrkesdeltakelse enn innvandrere fra landgruppe 1, mens dette forholdet

ble omvendt mot slutten av perioden. Innvandrere fra landgruppe 2 fulgte deretter, mens innvandrere fra landgruppe 3 hadde lavest yrkesdeltakelse, og da spesielt blant kvinner.

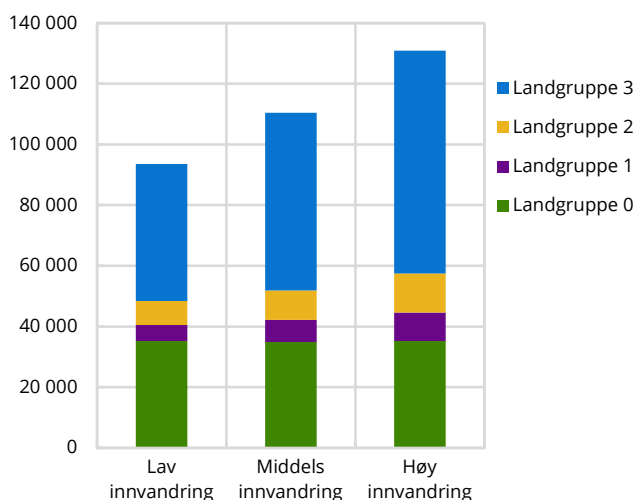
Både menn og kvinner i landgruppe 1 viser høyest yrkesdeltakelse mellom 3-15 års botid, mens de med kort og lang botid viser lavest yrkesdeltakelse, der høyere alder reduserer yrkesdeltakelsen for den siste gruppen. Det er også de med kort og lang botid som viser lavest yrkesdeltakelse blant innvandrere fra landgruppe 2, mens menn med 3-10 års botid og kvinner med 6-10 års botid viser høyest yrkesdeltakelse. Blant innvandrere i landgruppe 3, er yrkesdeltakelsen klart lavest for de med kort botid, men høyest blant menn med 3-5 års botid, før deltakelsen deretter faller noe. Hos kvinner øker yrkesdeltakelsen med botiden, men fra et meget lavt nivå blant de med kort botid.

2. Hvordan kan befolkningen i Oslo se ut i 2025?

Med utgangspunkt i en samlet befolkning i Oslo på om lag 648 000 ved utgangen av 2014, gir de tre framskrivingsalternativene med lav, middels og høy innvandring til Norge en folkemengde i Oslo ved utgangen av 2025 på henholdsvis 741 000, 758 000 og 779 000 personer.

Når framskrivingsalternativene er basert på forskjellig omfang av innvandring, blir det små forskjeller mellom alternativene i tallene for ikke-innvandrere (landgruppe 0), med et samlet antall på om lag 524 000 personer ved utgangen av 2025. Den største endringen beregnes å komme blant innvandrere fra landgruppe 3, med en økning på 45 000 personer i alternativet med lav innvandring, 58 000 i alternativet med middels innvandring og 73 000 personer i alternativet med høy innvandring. Økningen i de to andre innvandrergruppene

Figur 1. Framskrevet endring i befolkningen i Oslo 2014-2025 fordelt på landgrupper. Basert på alternativer med lav, middels og høy innvandring. Antall personer



Landgrupper: Se boks 1.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

anslås å bli klart mindre, varierende fra 5 000 personer i landgruppe 1 i lavalternativet til 9 000 personer i høyalternativet, og fra 8 000 personer i landgruppe 2 i lavalternativet til nesten 13 000 personer i høyalternativet. Til sammenlikning fremskrives antall ikke-innvandrere (landgruppe 0) å øke med om lag 35 000 personer (se figur 1).

2.1. Andelen innvandrere i Oslo øker, men det gjør den også i landet for øvrig

Ved utgangen av 2014 var drøyt 75 prosent av Oslos befolkning ikke-innvandrere, mens innvandrere i sum utgjorde snaut 25 prosent av befolkningen. Av disse utgjorde innvandrere fra landgruppe 3 den største andelen, med om lag 15 prosent av byens befolkning.

Alle framskrivingsalternativene gir økning i andel innvandrere i Oslo i 2025, fra 29 prosent av befolkningen i alternativet med lav innvandring, 31 prosent i alternativet med middels innvandring og til 33 prosent når man legger høyalternativet for innvandring til grunn. Det er innvandrere fra landgruppe 3 som øker sin andel mest, til en andel av Oslos befolkning på 19 prosent i lavalternativet, 21 prosent i mellomalternativet og til om lag 22 prosent i alternativet med høy innvandring. Det blir små endringer i andelene de to øvrige innvandrergruppene utgjør av byens befolkning, med en svak vekst til om lag 4,5 prosent av byens befolkning for landgruppe 2, mens innvandrere fra landgruppe 1 nær beholder sin andel på om lag 6 prosent.

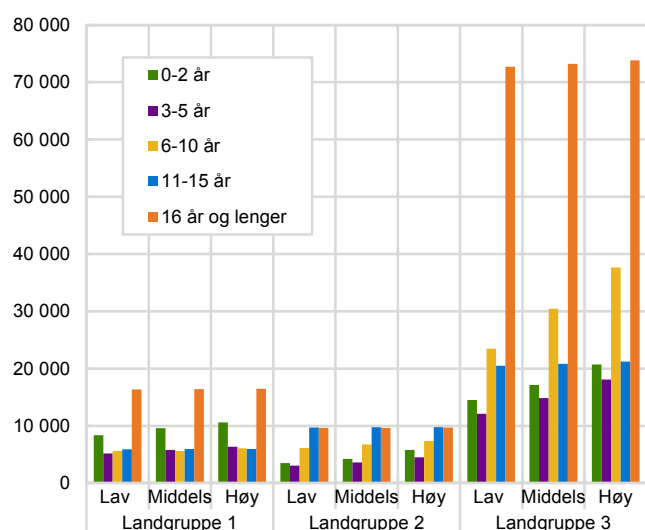
Innvandrerandelen i Oslo er klart høyere enn i landet for øvrig, og da spesielt blant innvandrere fra landgruppe 3, der det i basisåret 2014 var mellom 28-29 prosent av landets innvandrere i denne gruppen som var registrert bosatte i Oslo. Til sammenlikning hadde Oslo 12,5 prosent av landets befolkning, med en andel av landets ikke-innvandrere på om lag 11 prosent, av innvandrere fra landgruppe 1 på drøyt 23 prosent og av de i landgruppe 2 på drøyt 14 prosent. Til sammen var snaut 24 prosent av landets innvandrere bosatte i Oslo ved utgangen av 2014. Framskrivningene gir forholdsvis små endringer i dette bildet, men der Oslo øker sin andel av landets befolkning til drøyt 13 prosent ved utgangen av 2025, noe som skyldes økt andel av innvandrere fra landgruppe 3.

2.2. Flere innvandrere med lengre botid

I en framskrivning som strekker seg drøye ti år frem i tid, vil forskjellige forutsetninger for antall nye innvandrere kun påvirke antall innvandrere med kort og mellomlang botid. Derimot betyr tidligere innvandring mye for endringene i antall innvandrere i de forskjellige botidsgruppene, avhengig av hvordan botidsstrukturen var blant innvandrere som var registrert bosatte i Oslo og i landet for øvrig ved utgangen av 2014.

Det er innvandrere med 16 år og lengre botid som får den største økningen i Oslo i både landgruppe 1 og spesielt i landgruppe 3, mens økningen av antall innvandrere med lang botid i landgruppe 2 er mer

Figur 2. Framskrevet antall innvandrere i Oslo etter landgrupper og botid i 2025. Alternativer med lav, middels og høy innvandring. Antall personer



Landgrupper: Se boks 1.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

moderat (se figur 2). Dette har sammenheng med at innvandringen fra landgruppe 1 og 3 har lengre tradisjoner i Oslo, mens den store økningen i antall innvandrere fra landgruppe 2 først er kommet i årene etter 2004, der mange ikke når opp i gruppen med 16 år og lengre botid innen utgangen av 2025. For øvrig skiller innvandrere fra landgruppe 3 seg ut med stor økning blant de med 6-10 års botid, noe som har sammenheng med at SSBs siste framskrivinger tok høyde for asylsøkerstrømmen i 2015, der de som får oppholdstillatelse i landet ikke vil oppnå mer enn ti års botid ved utgangen av 2025. Det er små forskjeller mellom framskrivingsalternativene for innvandrere med mer enn ti års botid.

2.3. Alle landgrupper bidrar til et høyere utdanningsnivå i befolkningen

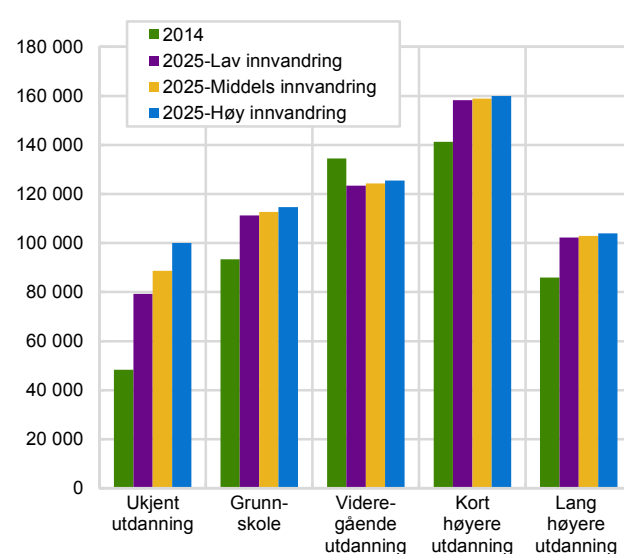
Befolkningens utdanningsnivå har stor betydning for befolkningens deltakelse i sysselsetting og i arbeidsstyrken. Vi har benyttet våre befolkningsframskrivinger for Oslo og landet for øvrig, sammen med framskrevet utdanningsstruktur etter kjønn, ettårig alder og landgrupper fra SSBs modell MOSART for å si noe om befolkningens utdanningsstruktur i 2025.

Antall ikke-innvandrere i landgruppe 0 blir også her forholdsvis lik i alle framskrivingsalternativene, fordi det er antall innvandrere som utgjør forskjellen mellom alternativene med lav, middels og høy innvandring. Da det i utgangspunktet er de med ukjent utdanning som er den største enkeltstående utdanningsgruppen blant innvandrere, gir også framskrivningene forholdsvis klar vekst for denne utdanningsgruppen (se figur 3).

Antall personer med bare grunnskole øker i Oslo, noe som har sammenheng med økning i antall innvandrere fra landgruppe 3. Derimot blir det en svak nedgang i antall personer med videregående utdanning blant ikke-innvandrere og innvandrere fra landgruppe 1, noe

Statistisk sentralbyrå

Figur 3. Framskrevet befolkning etter utdanning i Oslo i 2025. Alternativer med lav, middels og høy innvandring. Basisår: Per 31.12.2014. Antall personer i alderen 15-74 år



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

som har sammenheng med at stadig flere med videregående utdanning også tar en kort høyere utdanning. Tilsvarende blir det en økning i antall personer med lang høyere utdanning, som igjen skyldes at stadig flere med kort høyere utdanning også oppnår en lang høyere utdanning.

3. Hvordan påvirkes den økonomiske utviklingen i Oslo av forutsatte demografiske endringer frem mot 2025?

3.1. Litt større vekst i antall jobber i Oslo enn i landet for øvrig

Våre framskrivinger av utviklingen i arbeidsstedssysselsettingen i Oslo er basert på en nedbryting av nasjonale estimater for sysselsettingen ved hjelp av næringsfordelte tall fra fylkesfordelt nasjonalregnskap 2014, som deretter holdes konstante i framskrivningen. De nasjonale estimatene er basert på en framskrivning av norsk økonomi til 2025.

I den foregående tiårsperioden 2004-2014, da veksten i Norge gjennomgående var ganske høy og sysselsettingsveksten også høy, var veksten i sysselsettingen i Oslo ganske lik den nasjonale, men med litt sterkere vekst mot slutten av perioden. Dette framgår av figur 4.

Den betydelige nedgangen i ressursbruken i petroleumsvirksomheten fra 2014, og ikke minst fallet i investeringene ventes å fortsette i 2017, men så snu til om lag uendret investeringsnivå de neste ti årene sett under ett. Eksporten av andre varer og tjenester enn de som er knyttet til petroleumsvirksomheten ventes å øke en del, men ikke nå helt opp til markedsveksten i utlandet. Med moderat vekst og fortsatt relativt høy arbeidsledighet blir også husholdningenes realinntektsvekst moderat framover. Det legger både en demper på konsumveksten og gjør også at den sterke økningen i

Figur 4. Endring i sysselsetting 2004-2014 og anslått endring i sysselsetting 2015-2025 i hele landet, Oslo og landet for øvrig etter de sysselsattes arbeidssted. Årlig prosentvis endring fra året før



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

boliginvesteringene som vi nå opplever dempes merkbart etter 2017. Finanspolitikken kan ikke forventes å stimulere økonomien slik som før og veksten i utlandet forventes å bli moderat. Med fortsatt relativt stor innvandring og befolkningsvekst, men svak vekst i økonomien, holder ledigheten seg på et relativt høyt nivå fram til 2025 til Norge å være. Lav forventet lønnsvekst bidrar også til å dempe kostnadsveksten i arbeidsintensiv tjenesteproduksjon.

Samlet sysselsetningsvekst i tiårsperioden 2015-2025 anslås til 11 prosent, noe som utgjør vel 51 000 sysselsatte (56 000 fra 2013). Vi forventer imidlertid en noe sterkere vekst i sysselsettingen de nærmeste årene før veksten faller klart på begynnelsen av 2020-tallet. Det er særlig innen privat og offentlig tjenesteyting at vi anslår høy sysselsetningsvekst. Oslo har en relativt stor andel av sin sysselsetting sammenliknet med landet som helhet i disse næringene. Derfor anslås veksten i Oslo å bli noe høyere enn i landet for øvrig (se figur 4). Oslos næringsstruktur gjør altså at veksten her blir relativt høyere enn for Norge gitt vårt modelloppsett og forutsetninger.

3.2. Sysselsettingen blant Osloborgere ventes å øke, men det gjør også arbeidsstyrken

Vi har framskrevet sysselsetting og arbeidsstyrke for personer i alderen 15-74 år etter bostedsregion i 2025 for Oslo og landet for øvrig. Vi holder her de empirisk beregnede deltakelsesratene, fremkommet som et vektet gjennomsnitt for hver persongruppe i perioden 2005-2014, konstante i framskrivingene. Vi framskriver sysselsetting etter bosted og deltakelse i arbeidsstyrken etter kjønn, ettårig alder, utdanning, landgrupper og for innvandrere også etter deres framskrevne ettårige botid i 2025. Framskrevet arbeidsledighet i hver persongruppe blir differansen mellom framskrevet arbeidsstyrke og sysselsetting etter bosted i hvert av de

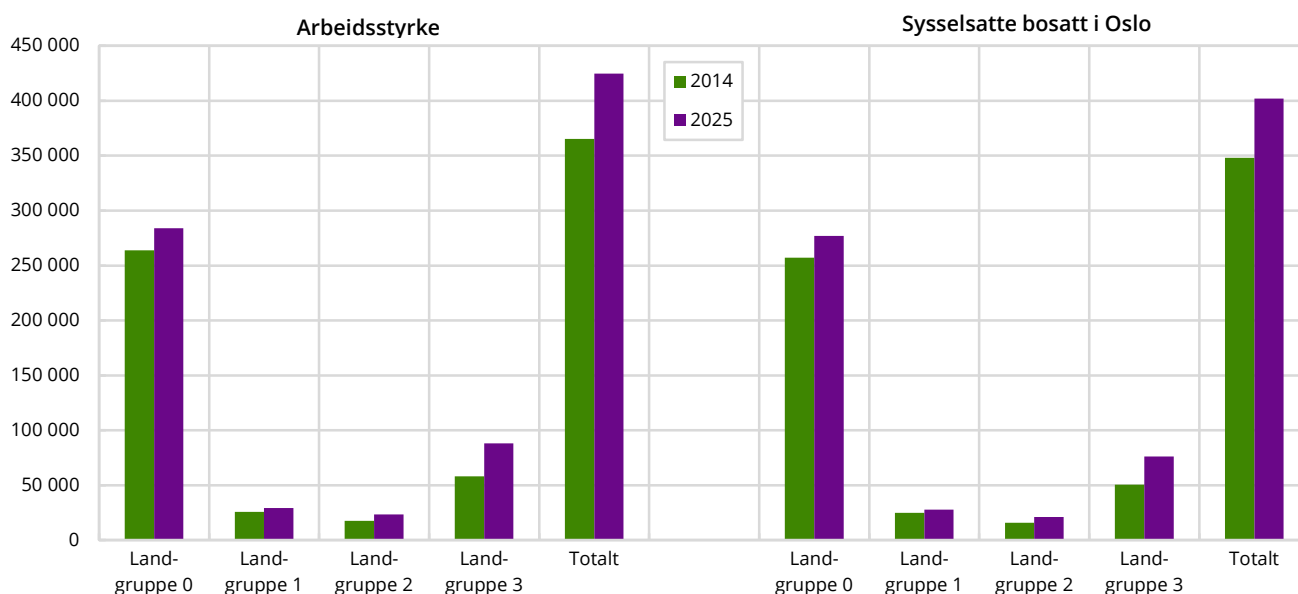
tre framskrivingsalternativene. Framskrivingene er deretter justert i samsvar med framskrevet nivå for sysselsetting og arbeidsstyrke og dermed også arbeidsledighet med SSBs makroøkonometriske modell (se figur 5).

Dette gir en økning i antall personer i både arbeidsstyrke og sysselsetting i alle landgrupper fra 2014 og til 2025 i samtlige framskrivingsalternativer, men mest i alternativet med høy innvandring og minst i alternativet med lav innvandring. Økningen blir i alle alternativer størst blant innvandrere fra landgruppe 3 og blant ikke-innvandrere. Dette er i tråd med befolkningsframskrivingene. I tillegg er endringer i aldersstrukturen av stor betydning, der mange ikke-innvandrere viser en tendens til å bevege seg til aldersgrupper der yrkesdeltakelsen er noe lavere, at de små fødselskullene i Norge på 1970- og 1980-tallet nå vil komme opp i aldersgrupper med høy yrkesdeltakelse, mens en større andel av innvandrere fortsatt vil bli i aldersgrupper med høy yrkesdeltakelse. Som nevnt, øker botiden blant innvandrere frem til 2025, noe som også er med å øke yrkesdeltakelsen.

Differansen mellom framskrevet arbeidsstyrke og sysselsetting for de som er bosatt i Oslo, gir en økning i arbeidsledighetsprosenten fra 2014 til 2025 på om lag 0,4 prosentpoeng i lavalternativet, 0,6 prosentpoeng i mellomalternativet og drøyt 0,8 prosentpoeng i alternativet med forventet høy innvandring til landet¹. Dette har sammenheng med økt antall innvandrere i landgruppe 3.

¹ Men sammenlikner vi anslått ledighet i 2025 med den observerte ledigheten i 2016, får vi en liten nedgang i ledigheten i perioden 2016-2025.

Figur 5. Framskrevet arbeidsstyrke og sysselsetting etter bosted i Oslo i 2025 etter landgrupper. Basisår = 2014. Alternativet med middels innvandring. Antall personer



Landgrupper: Se boks 1.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

3.3. Antall sysselsatte Osloborgere anslås å øke litt mer enn antall jobber i Oslo

Når framskrevet sysselsetting for de som anslås å bo i Oslo i 2025 ses i forhold til framskrevet sysselsetting i Oslo for de som jobber der, får vi en andel på nær 78 prosent i alternativet med middels innvandring. Dette er i samsvar med utviklingen i observerte tall, som viser en gradvis, men svak økning i dette forholdstallet for Oslo utover på 2000-tallet, med en foreløpig kulminering på 76,5 prosent i basisåret 2014. Dette betyr ikke at Oslos innbyggere er i ferd med å besette nesten 80 prosent av alle jobber i byen. Legges empirien til grunn, har en liten økning i dette forholdstallet sammenheng med at Oslos innbyggere i litt større grad blir sysselsatte i jobber utenfor Oslo, og med det øker utpendlingen fra hovedstaden. Sett i en skattesammenheng, er det ikke avgjørende hvor sysselsatte innbyggere i Oslo har sitt arbeidssted, men at de fortsatt forblir registrert bosatte i Oslo.

3.4. En moderat økning i Oslos andel av landets kommunale personskatter

På grunnlag befolkningsframskrivningene og framskrevet sysselsetting for de som bor i Oslo i 2025, er det tilrettelagt data som inngår i beregningene av skatt ved hjelp av en spesialversjon av SSBs skattemodell. Vi legger inn persondata for 2025 etter kjønn, ettårig alder, utdanning, landgrupper og om personene er sysselsatte eller ikke, basert på de tre framskrivingsalternativene med lav, middels og høy innvandring. Det er først lagt inn tilsvarende persondata med tall for inntekt og formue i basisåret 2014. Modellen simulerer deretter skatteinngangen av kommunal inntekts- og formueskatt og dermed totale personskatter til Oslo i basisåret 2014, samt for tre framskrivingsalternativer for 2025, gitt i 2014-kroner og med skattereglene i 2014.

Oslos andel av landets inntektsskatt til kommunene, endres lite fra 2014 til 2025 i alle framskrivingsalternativene. Dette er en vanlig skatteart de fleste yrkesaktive og trygdede betaler. I høyalternativet for innvandring, minsker bidraget fra landgruppe 0, men blir kompensert med høyere bidrag fra landgruppe 3. For lavalternativet, er bidraget fra landgruppe 0 marginalt lavere enn for 2014. Dette kompenseres av landgruppe 3, som får økning i befolkningen i Oslo (se tabell 1).

Alle framskrivingsalternativene viser en nedgang i andelen Oslo får av landets kommunale formueskatter. Dette skyldes blant annet at den andelen Oslos befolkning fra landgruppe 0 utgjør av landets befolkning synker noe. Det er store variasjoner mellom persongruppene hvor mye formuesskatt som betales. Personer med store formuer bidrar med mye formuesskatt, mens det er mange som ikke har formuesskatt på grunn av et høyt bunnfradrag i skatten og at de har gjeld som overstiger likningsverdi på bolig. De rike menneskene finnes i landgruppe 0, da innvandrere som gruppe i langt mindre grad har rukket å opparbeide seg store formuer.

Oslo hadde en klart høyere andel av landets totale personskatter enn av landets befolkning i 2014. Spesielt gjaldt dette formuesskatten, men også inntektsskatten, slik at Oslo hadde over 3 prosentpoeng høyere andel av landets personskatter enn av landets befolkning.

Når dette framskrives til 2025, er det forholdsvis små forskjeller i disse andelen. Oslo øker sin andel av landets befolkning noe, mens de reduserer sin andel av landets formueskatt, og mest i alternativet med høy innvandring. Andelen av inntektsskatten går derimot svakt opp, men moderat mindre enn befolkningsøkningen skulle tilsi. I og med at den totale kommunale

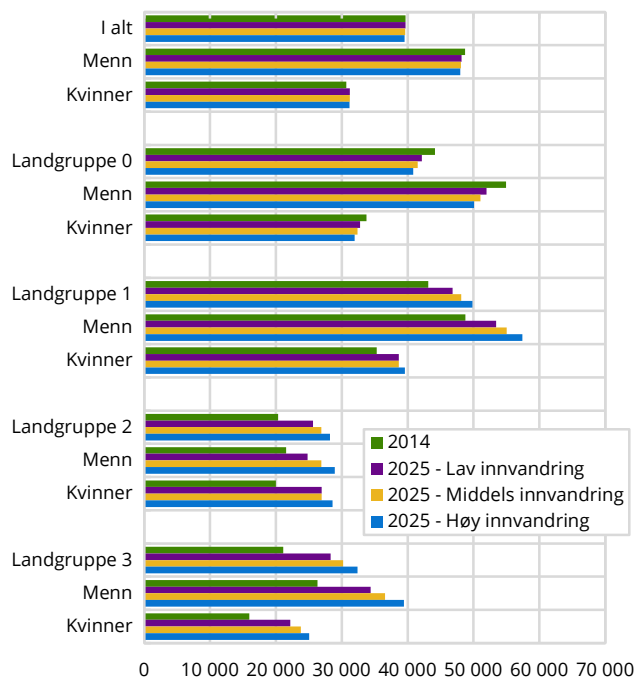
Tabell 1. Beregning av Oslos andel av landets befolkning, og av landets kommunale formueskatter, inntektsskatter og totale personskatter i 2014 og i 2025 etter alternativer med lav, middels og høy innvandring. Etter landgrupper¹

År og landgruppe og innvandringsalternativ:	Oslos andel av landets befolkning	Oslos andel av landets formueskatt til kommunene	Oslos andel av landets inntektsskatt til kommunene	Oslos andel av landets totale personskatter til kommunene
2014 - Totalt:	12,54	26,17	15,24	15,79
Landgruppe 0	9,46	24,95	12,60	13,05
Landgruppe 1	0,70	0,68	0,98	1,02
Landgruppe 2	0,47	0,06	0,32	0,35
Landgruppe 3	1,90	0,47	1,33	1,37
2025 - Lav innvandring:	13,17	25,26	15,29	15,86
Landgruppe 0	9,30	23,35	12,07	12,52
Landgruppe 1	0,74	0,97	1,05	1,09
Landgruppe 2	0,57	0,13	0,40	0,43
Landgruppe 3	2,55	0,81	1,77	1,82
2025 - Middels innvandring:	13,24	25,13	15,27	15,83
Landgruppe 0	9,15	23,18	11,87	12,31
Landgruppe 1	0,76	0,98	1,08	1,12
Landgruppe 2	0,59	0,13	0,42	0,45
Landgruppe 3	2,74	0,84	1,89	1,95
2025 - Høy innvandring:	13,33	25,01	15,25	15,80
Landgruppe 0	8,97	23,00	11,66	12,08
Landgruppe 1	0,79	0,99	1,12	1,16
Landgruppe 2	0,64	0,14	0,44	0,48
Landgruppe 3	2,93	0,88	2,03	2,09

¹ Landgrupper: Se boks 1.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 6. Beregnet totale kommunale personskatter per innbygger i Oslo kommune i 2014 og i 2025 etter alternativer med lav, middels og høy innvandring. Etter landgrupper og kjønn. I 2014-kroner



Landgrupper: Se boks 1.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

inntektsskatten er om lag ti ganger høyere enn den kommunale formueskatten, blir det en svak økning også i Oslos andel av landets totale kommunale

personskatter i alle tre framskrivingsalternativer i 2025.

Når de kommunale skattene skaleres med framskrevet befolkning i 2025, kompenseres kommunal formueskatt av anslått økning i befolkningen, slik at Oslo får en økning i kommunal formueskatt på drøyt 10 prosent i lavalternativet og nesten 15 prosent i høyalternativet i perioden 2014-2025 målt i 2014-kroner. Tilsvarende øker kommunal inntektsskatt som følge av befolkningsøkningen med snaut 15 prosent i lavalternativet og drøyt 20 prosent i høyalternativet. Summeres kommunal formue- og inntektsskatt, får Oslo en økning i total kommunal personskatt på drøyt 14 prosent i lavalternativet, snaut 17 prosent i mellomalternativet og snaut 20 prosent i høyalternativet frem til 2025 målt i faste 2014-kroner.

Det blir imidlertid små endringer i de totale personskattene per innbygger i Oslo fra basisåret 2014 og frem til 2025 når endringene måles i faste 2014-kroner. Sammensetningen i befolkningen gir derimot større utslag, ved at menn reduserer sin personskatt per innbygger, mens kvinner viser om lag tilsvarende økning (se figur 6). Ikke-innvandrere (landgruppe 0) skiller seg ut med en svak nedgang i personskatter per innbygger, mens personer fra innvandrergруппene får økning i personskattene per innbygger målt i faste 2014-kroner. En viktig forklaring er endring i befolkningens alderssammensetning. Aldringen i befolkningen gjør seg mer gjeldende blant ikke-innvandrere enn

blant innvandrere, der relativt flere ikke-innvandrere kommer opp i aldersgrupper med noe lavere yrkesdeltakelse ved utgangen av 2025. I tillegg kommer virkningen av at de små fødselskohortene i Norge på 1970- og 1980-tallet kommer opp i aldersgrupper med høy yrkesdeltakelse, noe som reduserer antallet her i forhold til forgjengerne. Blant innvandrere blir det fortsatt mange i aldersgrupper med høy yrkesdeltakelse. I tillegg øker botiden blant innvandrere generelt, der mange nye innvandrere som innvandrer etter 2014 vil øke sin botid fra kort til middels lang botid i løpet av framskrivingsperioden. Dette gir isolert sett en noe høyere yrkesdeltakelse og dermed inntektskatt, men vil også kunne bidra til en økning i formueskatten per innvandrer, om enn fra et relativt lavt nivå.

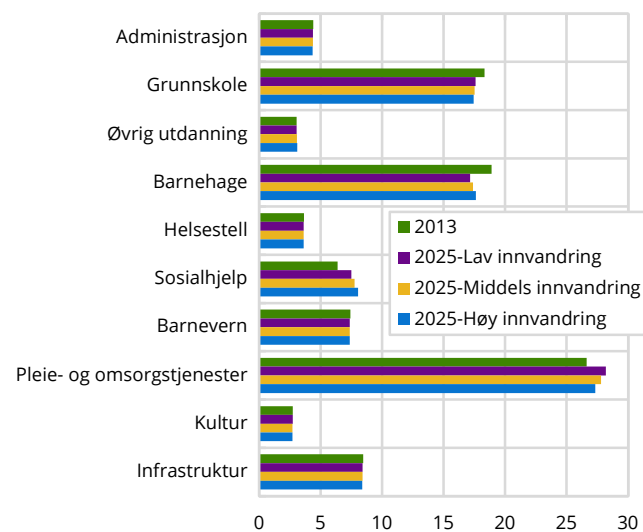
3.5. De bundne kostnadene for Oslo kommune øker mest i pleie, omsorg og sosialhjelp

Kommunenes prioriteringer er blant annet begrenset av lover og statlige reguleringer som gir føringer for kommunenes pengebruk på ulike tjenester. For eksempel er enkelte tjenester rettet inn mot bestemte aldersgrupper i befolkningen. Det betyr at brukerne av barnehager og grunnskoler er begrenset til barn i bestemte aldersgrupper, mens de eldre er overrepresentert blant brukerne av pleie- og omsorgstjenester. På den annen side er sosiale tjenester (sosialhjelp og barnevern) i større grad målrettet mot vanskeligstilte grupper som flyktninger, arbeidsledige, skilte, uføre og fattige. Endringer i befolkningens sammensetning gir derfor opphav til endringer i sammensetningen av utgiftsbehovet som knytter seg til ulike kommunale tjenester. Som et mål på utgiftsbehovet for ulike sosio-demografiske grupper benytter vi estimerer for bundne kostnader i SSBs modell KOMMODE. Beregningene er gjort med basisår i 2013 og målt i faste 2013-kroner både med hensyn til kostnader per innbygger og videre skalert opp med ulike alternativer for den demografiske utviklingen gitt ved de tre befolkningsframskrivningene vi har gjort for Oslo i 2025 etter lav, middels og høy innvandring.

Pengebruken ut over de bundne kostnadene kan bli påvirket av politiske prioriteringer i tillegg til endringer i kommunens rammebetingelser. Siden det er vanskelig å lage en prognose for politiske prioriteringer av ressursbruken, har vi valgt å fokusere på endringer i faktorer som påvirker utgiftsbehovet til Oslo kommune, der mange av de sosio-demografiske variablene som inngår i modellen er blitt endret gjennom framskrivningene.

Resultatene viser at Oslo vil få en større andel av de bundne kostnadene innenfor pleie og omsorg og sosialhjelp, mens de bundne kostnadene vil gå ned relativt sett innenfor grunnskoler og barnehager. Mellom- og høyalternativet for innvandring vil gi en relativt sterk økning i de bundne kostnadene innenfor sosialhjelp. Lavalternativet for innvandring vil derimot gi en relativt sterk økning i de bundne kostnadene innenfor pleie og omsorg (se figur 7), noe som skyldes at det blir relativt flere eldre i dette alternativet.

Figur 7. Prosentvis fordeling av bundne kostnader på ulike kommunale tjenester for Oslo kommune i 2013 og 2025, etter alternativer med lav, middels og høy innvandring



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Vi finner at de totale bundne kostnadene per innbygger er tilnærmet uendret, under en forutsetning om at de bundne kostnadene per person i hver målgruppe innenfor de ulike tjenestene holdes på samme nivå som i 2013.² Eventuelle økninger i standard eller omfang på tjenestetilbudet som medfører økte kostnader per motaker, kan imidlertid bidra til høyere bundne kostnader per innbygger. For øvrig finner vi at den prosentvise økningen i de bundne kostnadene per innbygger blir størst innenfor sosialhjelp, og at økningen i sosialhjelp blir størst i alternativet med høy innvandring.

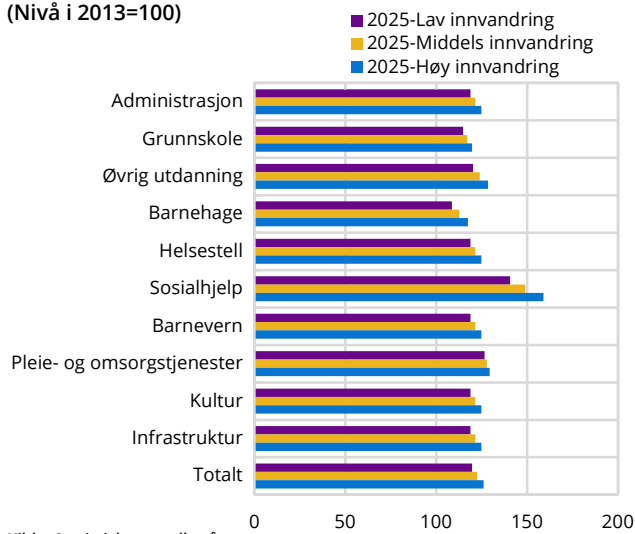
Ved å skalere opp kostnadene per innbygger med samlet folkemengde, finner vi kostnadene målt i 2013-kroner (totalbeløp) for hver av de kommunale tjenestene. De prosentvise endringene i de totale kostnadene blir som forventet klart større enn målt per innbygger. Alternativet med lav innvandring gir her en økning på snaut 20 prosent i Oslo kommunes totale bundne kostnader fra 2013 til 2025 målt i faste 2013-kroner. Tilsvarende endringer for framskrivingsalternativet med middels innvandring, gir en økning på snaut 23 prosent, mens høyalternativet gir en økning på om lag 26 prosent i Oslo kommunes totale bundne kostnader frem til 2025. Vi finner også her at den prosentvise økningen i de bundne kostnadene blir størst innenfor sosialhjelp (se figur 8).

4. Noen oppsummerende betraktninger

Oslos befolkning øker med vel én prosent per år fram til 2025 i SSBs siste befolkningsframskrivning (mellomalternativet). Innvandring vil bidra til at Oslos andel av den samlede befolkningen i Norge vil øke noe ettersom innvandrere tradisjonelt har en høyere tilbøyelighet til å bosette seg i Oslo. Det er selvsagt betydelig usikkerhet når det gjelder innvandring, og de tre vanlige innvandringsalternativene i SSBs framskrivninger gir etter våre

² Se figur 5.12 i Cappelen, Langørgen, Lian og Stambøl (2017).

Figur 8. Bundne kostnader for Oslo kommune i 2025 i forhold til nivået i 2013 for ulike kommunale tjenester, etter alternativer med lav, middels og høy innvandring. (Nivå i 2013=100)



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

beregninger et intervall for Oslos befolkning på -17 000 og 21 000 rundt mellomalternativets anslag på 758 000 innbyggere. Den prosentvise økningen fra 2014 til 2025 i de tre alternativene er vist i tabell 2. (Vi gjør oppmerksom på at faktisk nettoinnvandring i 2016 ble litt lavere enn framskrivningen i alternativet med lav innvandring).

Den noe sterkere veksten i Oslos befolkning sammenliknet med resten av landet går sammen med en sysselsettingsutvikling i Oslo som også viser litt høyere vekst enn landsgjennomsnittet. Dette skyldes at Oslo har relativt stor andel av næringer som forventes å vokse mer enn landsgjennomsnittet. Utviklingen i arbeidsledigheten i Oslo avviker derfor ikke vesentlig fra landsgjennomsnittet, men forventes å ligge noe høyere i 2025 enn i 2014, da landsgjennomsnittet var på 3,5 prosent, men lavere enn i 2016.

Den noe sterkere veksten i sysselsettingen og befolkningen i Oslo enn i landet som helhet gir noe sterkere vekst i kommunale inntektsskatter enn landsgjennomsnittet. Oslos andel av formueskatter vil gå noe ned som en følge av demografiske forhold, slik at samlet realskatteinngang (eksklusive eiendomsskatt) i Oslo om lag følger befolkningsutviklingen. Dette framgår også av tabell 2. Den marginalt svakere skatteinngangen i Oslo sammenliknet med økningen i befolkningen skyldes de demografiske endringer i sammensetningen av Oslos befolkning vi har framskrevet, med blant annet økt innvandring av personer fra landgruppe 3. Men hovedbildet er at skatt per innbygger i hovedsak følger økningen i befolkningen reelt sett, med mindre innvandringen blir svært høy.

Når vi vurderer hvordan den demografiske og økonomiske utviklingen i Oslo påvirker realveksten i bundne kostnader (utgiftsbehov) for Oslo kommune, tilsier vår analyse at veksten blir om lag 4 prosentpoeng høyere enn veksten i både skatteinngang og befolkning. Igjen

Tabell 2. Framskrevet prosentvis endring i befolkning, kommunale personskatter og bundne kostnader for Oslo fra 2014 til 2025. Alternativer med lav, middels og høy innvandring

	2025 - Lav innvandring	2025 - Middels innvandring	2025 - Høy innvandring
Befolkning	14,5	17,0	20,2
Personskatter	14,5	16,8	19,7
Bundne kostnader ¹	17,4	20,3	23,7

¹ For å gjøre tallene sammenliknbare, er veksten i bundne kostnader justert til 2014-kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

er det utviklingen i befolknings sammensetningen som driver forskjellene, idet Oslos utgifter til pleie, omsorg og sosialhjelp vil kunne øke relativt mye.

Når man ser utviklingen i inntekter og bundne kostnader i sammenheng, kan våre analyser tilsa at Oslos økonomi blir mer anstrengt framover enn det den har vært. Noen forhold tilsier imidlertid at man bør være varsom med å trekke en slik konklusjon. Det blir gitt kompensasjon for sosio-demografiske kostnadsfaktorer gjennom inntektssystemet for kommunene, slik at økte bundne kostnader vil utløse økte rammetilskudd. I den grad den demografiske utviklingen gir en sterkere vekst i utgiftsbehovet til Oslo enn i landet for øvrig, vil inntektssystemet bidra til at Oslo blir kompensert gjennom omfordeling av overføringene. Flere eldre og innvandrere kan medføre at utgiftsbehovet per innbygger øker både i Oslo og i landet for øvrig. I praksis kan imidlertid også slike kostnadsøkninger bli kompensert gjennom oppjustering av nivået på rammetilskuddet som bevilges over statsbudsjettet.

Oslo har for øvrig innført eiendomsskatt som ikke er med i de beregnede skatteendringene i tabell 2, noe som kan bidra til å finansiere økte bundne kostnader. Dersom veksten i bundne kostnader skulle bli underfinansiert, kan det bli nødvendig å omprioritere pengebruken fra ubundne utgifter til bundne utgifter, selv om dette gir Oslos politikere mindre frihet til å prioritere. Det er også en usikkerhet knyttet til at Oslo og landet for øvrig kan stå overfor et høyere rentenivå i perioden fram mot 2025. Finanseringen av dagens og ny nettogjeld knyttet til pågående investeringsprosjekter vil i så fall kreve høyere bevilgninger til å betjene gjeld.

Referanser

Cappelen, Å, A. Langørgen, B. Lian og L. S. Stambøl (2017): *Økonomiske konsekvenser av befolkningsutviklingen for Oslo kommune – Perspektiver mot 2025*. Rapport 2017/15. Statistisk sentralbyrå

Cappelen, Å. T. Skjerpen og M. Tønnessen (2016): *Befolkningsframskrivinger 2016-2100 – Inn- og utvandring*. *Økonomiske analyser 3/2016*, Statistisk sentralbyrå.

Leknes, S. (2016): *Regionale befolkningsframskrivinger 2016-2100 – Flytteforutsetninger og resultater*. *Økonomiske analyser 3/2016*, Statistisk sentralbyrå.

Leknes, S, A. Syse og M. Tønnessen (2016):
Befolkningsframskrivingene 2016. Dokumentasjon av modellene BEFINN og BEFREG. Notater (Documents) 2016/14, Statistisk sentralbyrå.

Stambøl, L. S. (2015): *Flyttemønstre til og fra Oslo blant barn og unge. Rapporter 2015/28, Statistisk sentralbyrå.*

Tønnessen, M, S. Leknes og A. Syse (2016):
Befolkningsframskrivinger 2016-2100 –
Hovedresultater. *Økonomiske analyser 3/2016,*
Statistisk sentralbyrå.