

Oslo kommune gjeldstynges

*Befolkningsvekstens økonomiske konsekvenser
for Oslo kommune*

N-1-2011

Human Rights Service (HRS)

www.rights.no

Innhold

1 Innledning	3
2 Rekordstor befolkningsvekst	4
3 Hvorfor så sterk befolkningsvekst i Oslo?	5
4 Innvandringsrelatert befolkningsvekst byr på ekstra utfordringer	8
4.1 Investeringskostnader relatert til befolkningsvekst	9
5 Sterk økning i Oslo kommunes gjeld	11
5.1 Rammekutt	12
5.2 Rentenivå.....	12
6 Situasjonen etter 2014	13
6.1 Eldrebølge langt rimeligere enn innvandringsbølge.....	14
6.2 Nasjonalt nivå.....	14
7 Sterkt økte driftsutgifter	15
8 Oslo kommune sin økonomiske bæreevne	16
8.1 Gjeldsgrad på over 100 prosent?	17
8.2 Innvandring og skatteinntekter	18

1 Innledning

Osloborger nr. 600.000 ble født åtte minutter over seks søndag 16.01.11. Befolkningsøkningen er en blanding av innflytting og flere fødsler, meldte NRK.

I sin blomsteroverrekkelse til foreldrene sa Oslos ordfører Fabian Stang: ”Det er en utfordring, men det skal vi klare. Så det er bare å sette i gang å lage barn. (...) Vi må bygge et nytt klasserom hver uke i ti år, så det er nok å gjøre. Så nå går jeg tilbake til kontoret.” (NRK østlandssendingen 18.01.11).

Ordfører Stang vet nok hva han snakker om når han henviser til at Oslos befolkningsøkning er en utfordring.

Oslo kommunes økonomiplan for 2011-2014 gir et klart bilde av de store kostnadene som følger av befolkningsveksten. Som Oslo kommune skriver: ”Oslo er for tiden inne i en periode med sterk befolkningsvekst som medfører et sterkt behov for investeringer i sosial infrastruktur” (Oslo kommune, 2010).

Som en direkte konsekvens av den høye befolkningsveksten foreslår Oslo kommune at det investeres over 26 milliarder kroner de neste fire årene, hvorav hele 12 milliarder investeres i nye skoler og barnehager. Disse investeringene, og inntekter som ikke samsvarer med utgiftene, fører til at Oslo kommune ikke lengre kan smykke seg med å være en av de kommunene i Norge med lav gjeld og sunn økonomi. Oslos samlede nettogjeld øker med 11 milliarder, til nær 30 milliarder i 2014. Som en direkte konsekvens fører dette til store kutt i Oslo kommunes driftsbudsjett fremover.

Befolkningsveksten vil, i følge kommunens egne beregninger, også fortsette etter denne driftsperioden. Dermed forventer Oslo kommune et ytterligere investeringsbehov i nye skoler og barnehager på mellom 28 og 52 milliarder i perioden 2015-2030.

Oslo kommune sier imidlertid svært lite om at nesten hele den rekordstore befolkningsveksten i Oslo henger sammen med veksten i innvandrerbefolkningen. Oslo har de siste ti årene hatt en situasjon med rekordstor innvandring, kombinert med netto utflytting av befolkningen med norsk bakgrunn.

Samtidig vet vi at innvandrerbefolkningen gjennomgående betaler mindre skatt og har et høyere forbruk av kommunale tjenester og trygder enn befolkningen med norsk bakgrunn. Dette har blant annet Human Rights Service (HRS) tidligere dokumentert i notatet *Tell ikke meg: Innvandringens kostnader og velferdsstaten* (2009).¹ Skatte- og trygdeprofilen for enkelte innvandringsgrupper kom også frem i Frisch-senterets rapport *Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandrergrupper i Norge* (2011).²

¹ http://www.rights.no/filer2/notat_innv_kost100909.pdf

² http://www.frisch.uio.no/pdf/rapp11_01.pdf

Formålet med dette notatet er å synliggjøre de økonomiske konsekvensene av den store befolkningsveksten i Oslo, primært avgrenset til investeringskostnader. Vi redegjør først for

● ● ●

Hvilke konsekvenser vil den forventende befolkningsveksten ha for Oslos fremtidige økonomiske bærekraft?

● ● ●

befolkningsveksten i Oslo. Deretter redegjør vi for de økonomiske konsekvensene som følger av befolkningsveksten, spesielt i forhold til investeringskostnader og gjeld. Her lager vi også et anslag på investeringsbehov til nye elev- og barnehageplasser på nasjonalt nivå. Til slutt gir vi en kort vurdering av hvilke konsekvenser befolkningsveksten vil kunne ha for Oslo kommune sine fremtidige skatteinntekter.

Oslo kommunes budsjett for 2011 og tilhørende økonomiplan for 2011-2014 gir et godt grunnlag for å vurdere befolkningsvekstens kostnader, spesielt knyttet til investeringskostnader til kapasitetsutvidelser i skoler og barnehager. En raskt økende befolkning krever nye skoler, barnehager, sykehjem, barnevernsinstitusjoner, utvidet infrastruktur og lignende.

Utfordringen for hovedstaden er om de behov som befolkningsveksten fordrer vil kunne finansieres av Oslos befolkning.

2 Rekordstor befolkningsvekst

Som Oslo kommune selv påpeker har det vært en rekordstor befolkningsvekst i Oslo de siste årene.³ Fra 2005 til 2010 økte Oslo sin befolkning med 57.000 personer eller 11 prosent, til 587.000 innbyggere. Befolkningsveksten i femårsperioden 2005-2010 tilsvarer en årlig befolkningsvekst på 2,1 prosent eller 11.400 personer per år.

Historisk perspektiv

For å sette denne vekstens omfang i et historisk perspektiv: fra 1951 til 1990 var befolkningsveksten i Oslo på i alt 23.999 personer. Dette tilsvarer en årlig befolkningsvekst på 615 personer eller 0,14 prosent per år. Oslo sin befolkning har altså vokst mer enn dobbelt så mye de siste fem årene som i løpet av 40-årsperioden fra 1951 til 1990, eller 19 ganger mer per år.

Fremtidsperspektiv

Oslo kommune påpeker at de forventer at befolkningsøkningen vil være omtrent like stor frem mot år 2030, med en årlig befolkningsvekst på om lag 10.000 personer. I Oslo kommunes befolkningsframskrivning (som Oslo legger til grunn i sitt budsjettanslag) baserer kommunen seg på *midtalternativet*, i motsetning til lav- eller høyalternativet, for antatt fremtidig befolkningsvekst. I befolkningsframskrivningens hovedalternativ (altså midtalternativet)

³ Jf. Oslo kommunes budsjett for 2011 og tilhørende økonomiplan for 2011-2014.

opererer Oslo med en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst på i underkant av 10.000 (9.742) personer per år.

Ifølge dette midtalternativet forventes Oslos befolkning å vokse fra 587.000 personer i 2010 til 693.000 personer i år 2020 og til 782.000 personer i år 2030. En befolkningsvekst med om lag 200.000 nye innbyggere innen 2030 tilsier at Oslo må "bygge en ny bydel" på størrelse med Moss (ca. 30.000 innbyggere) hvert tredje år.

Spørsmålet er likevel om dette er en realistisk forventet befolkningsvekst. For som tabell 1 (jf. under) viser er Oslo kommune sin befolkningsframskrivning basert på en klart *lavere* befolkningsvekst enn den faktiske befolkningsveksten i Oslo de siste fem årene (fra 2005-2010).

År	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Befolkning	529 846	586 860	641 417	692 873	742 064	781 695
Befolkningsvekst siste 5 års periode*		+ 57 014 (+11 %)	+ 54 557 (+9 %)	+ 51 456 (+8 %)	+ 49 191 (+7 %)	39 631 (+5 %)

Tabell 1: Befolkningsutvikling i Oslo år 2005-2030 basert på midtalternativet i befolkningsframskrivningen.

*Kolonnen viser vekst siste 5-årsperiode i antall personer og prosent. Kilde: Oslo kommune. Økonomiplanen 2011-2014 tabell 1.6 og befolkningsframskrivning for Oslo kommune år 2010-2030.

Hvis vi antar at nær fortid har betydning, så forteller den at den faktiske befolkningsveksten fra 2005-2010 tilsvarte 11.403 personer per år (ser vi på de siste fire årene, 2006-2010, var befolkningsveksten på 12.112 personer per år, som kanskje sier noe om at veksten ikke synes å avta, men heller være økende). Hvis befolkningsveksten fortsetter i samme tempo i årene fremover som de siste 4-5 årene, vil befolkningsveksten kunne bli mellom 17 og 21 prosent høyere enn det som fremkommer i tabell 1.

3 Hvorfor så sterk befolkningsvekst i Oslo?

I Oslo kommune sitt budsjett og økonomiplan sies det knapt noe om årsakene til den rekordstore befolkningsveksten i hovedstaden. At veksten i Oslo sin befolkning nesten utelukkende kan tilskrives veksten i innvandrerbefolkningen, er et faktum som tilsynelatende ikke skal kommuniseres, i alle fall ikke for tydelig.⁴

Fra 1970-2010 har befolkningen i Oslo økt med totalt 99.497 personer. I samme periode har innvandrerbefolkningen i Oslo økt med 144.508 personer. Dette tilsier at for perioden 1970-2010 har det vært en *nedgang* på 45.011 personer med norsk bakgrunn.⁵ Dette gir igjen at

⁴ Med "innvandrerbefolkning" viser vi til det som tidligere het første- og andregenerasjon, dvs. det som nå er definert av SSB til innvandrere og norskfødte av innvandrerforeldre. For enkelthetens skyld benytter vi begrepene 1. og 2.generasjon.

⁵ "Norsk bakgrunn" henviser til det som også kan kalles "etnisk norsk", dvs. i statistisk forstand at man er norskfødte med norskfødte foreldre og norskfødte besteforeldre. Da det er gjort sensitivt å bruke de fleste begreper knyttet til etnisitet, ber vi om tilgivelse for at vi for enkelthetens skyld benytter begrepet norsk bakgrunn.

innvandrere sto for 145,2 prosent av befolkningsveksten for perioden 1970-2010, mens andelen med norsk bakgrunn har gått tilbake 45,2 prosent. Jf. tabell 2 under.

I et noe kortere perspektiv, 1980-2010, har befolkningsveksten økt med 131.988 personer, der innvandrerbefolkningen har økt med 135.211 personer. Dette utgjør i overkant av 102 prosent av befolkningsveksten. For perioden 1990-2010 økte Oslos befolkning med 128.496 personer, der innvanderandelen av veksten utgjorde 105.262 personer, dvs. 82 prosent.

Ser vi på det siste tiåret, dvs. perioden 2000-2010, vokste befolkningen totalt i Oslo med 79.393 personer. Innvandrerbefolkningen med 65.749 personer, mens befolkningen med norsk bakgrunn vokste med 13.644 personer. Innvandrerbefolkningen vekst utgjorde dermed 83 prosent av den samlede befolkningsveksten i Oslo i denne perioden, mens veksten for de med norsk bakgrunn utgjorde 17 prosent.

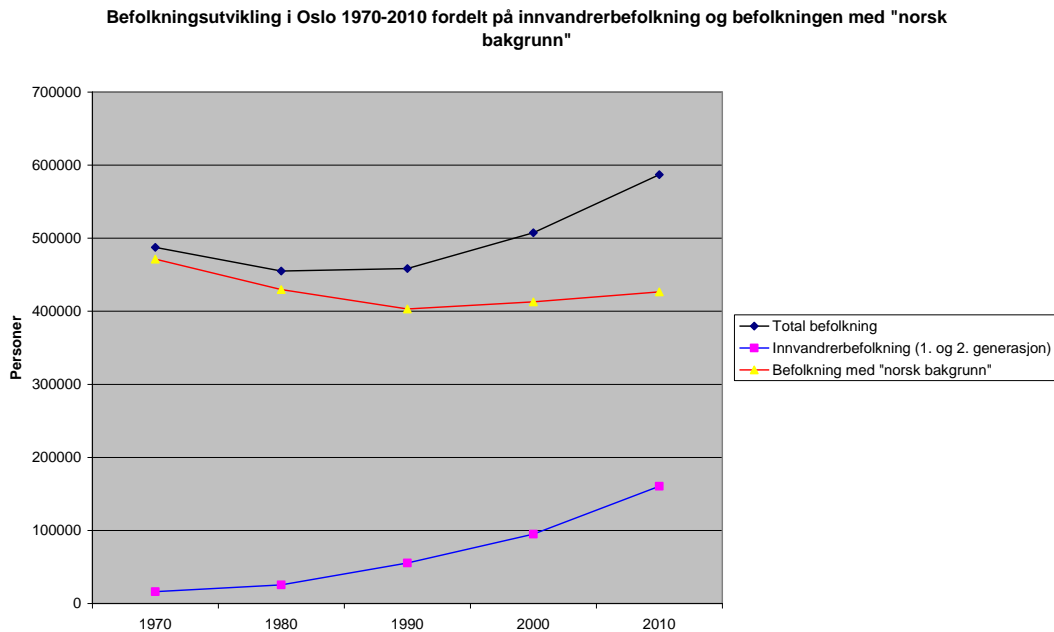
År	Totalbefolkning	Innvandrer- befolkning	Befolkning med norsk bakgrunn
1970	487 363	15 981	471 382
1980	454 872	25 278	429 594
1990	458 364	55 227	403 137
2000	507 467	94 740	412 727
2010	586 860	160 489	426 371
Andel av bef.vekst 1970 - 2010	(100 %)	145 %	-45 %
Andel av bef.vekst 1980 - 2010	(100 %)	102 %	-2 %
Andel av bef.vekst 1990 - 2010	(100 %)	82 %	18 %
Andel av bef.vekst 2000 - 2010	(100 %)	83 %	17 %

Tabell 2: Befolkningsvekst i Oslo fordelt på innvandrerbefolkningen og befolkning med norsk bakgrunn i perioden 1970-2010, og hver av disse tiårsperiodene, samt andel av befolkningsvekst. *Kilde: SSB*

Uten innvandring, knapt befolkningsvekst

Innvandringens betydning for befolkningsveksten i Oslo illustreres også klart av figur 1 (jf. nedenfor) som illustrerer at i perioden 1970-2010 har innvandrerbefolkning blitt tidoblet, fra om lag 16.000 personer i 1970 til ca. 160.000 i 2010. I samme periode er altså befolkningen i Oslo med norsk bakgrunn redusert med om lag 45.000 personer.

Oslo kommune oppsummerer selv dette når de i Oslospeilet skriver at ”*Uten innvandring ville Oslo kommune knapt hatt befolkningsvekst de siste 25 årene.*” (Oslo kommune, Oslospeilet nr. 3, 2010).



Figur 1: Illustrasjon av befolkningsutvikling i Oslo 1970-2010 der vi ser vekst i totalbefolkningen som et resultat av høy vekst i innvandrerbefolkningen mens befolkningen med norsk bakgrunn knapt ville gitt noen befolkningsvekst.

At den store befolkningsveksten i Oslo nesten utelukkende skyldes den høye veksten i innvandrerbefolkningen, støttes også av forsker Helge Brunborg i Statistisk sentralbyrå (SSB), som i en kronikk sammen med professor Thomas Hylland Eriksen ved Universitetet i Oslo, slår fast følgende:

Over 80 prosent av veksten siden 1990 skyldes at det er blitt flere innvandrere og barn født av innvandrerforeldre. De får ikke så mange flere barn enn andre, men innvandringen fører til at det blir mange flere kvinner i aldre hvor det er vanlig å få barn. Antall kvinner 20-44 år i Oslo vil vokse med 50.000 de neste 20 årene, og veksten kan bli over 70.000 hvis innvandringen blir enda høyere. Men dersom det blir umiddelbar innvandringsstopp, ville antall kvinner i disse aldre synke svakt (med 6.000 til 2030). Og da vil folketallet i Oslo vokse med «bare» 70.000 og ikke 180.000. (Aftenposten Aften 02.12.2010, "Kaos eller miljøparadis").

Innvandringens betydning for befolkningsveksten i Oslo kommer også klart frem i en artikkel signert Even Høydal i Samfunnsspeilet:

I Oslo og i bykommunene Drammen, Fredrikstad og Sarpsborg utgjorde veksten blant dem med innvandrerbakgrunn mer enn 80 prosent av befolkningsveksten.⁶

Det synes således ikke å være noen tvil om at årsaken til den store befolkningsveksten i Oslo, og Norge for øvrig, skyldes veksten i innvandrerbefolkningen.

⁶ SSB publikasjonen Samfunnsspeilet nr. 5-6, 2010: <http://www.ssb.no/samfunnsspeilet/>

Som nevnt i kap.2 legger Oslo kommune til grunn en fremtidig årlig befolkningsvekst på i underkant av 10.000 personer. Ser vi på SSB sin befolkningsstatistikk for 2010 viser den at innvandringen holder seg på et høyere nivå enn Oslo kommune sin forutsetning om årlig befolkningsvekst. I løpet av 2010 var befolkningsveksten i Oslo på 12.370 personer. Og som introduksjonen til dette notatet viser var vi kun 16 dager inn i 2011 før vi kunne notere Oslo-borger nr. 600.000.

På landsnivå var befolkningsveksten i 2010 noe av det høyeste som noen gang er registrert med en befolkningsvekst på 62.100 personer, noe som tilsvarer et nytt Drammen. Siden 1900 har veksten bare vært høyere (i prosent) to andre år; i 1920 og 2008 (SSB).

Spørsmålet er om Oslo kommune sitt anslag om en årlig befolkningsvekst på 10.000 per år er alt for lavt. Hvis så er tilfelle, vil også Oslo kommunes sitt anslag på investeringskostnadene på drøyt 26 milliarder kroner fra 2011-2014 være et meget forsiktig anslag.

4 Innvandringsrelatert befolkningsvekst byr på ekstra utfordringer

Til tross for at Oslo kommune er kjent med en betydelig fremtidig befolkningsvekst for hovedstaden, og at de etter all sannsynlighet også er godt kjent med at veksten i all hovedsak er innvandringsrelatert, sies det svært lite om hva som er de økonomiske konsekvensene av en slik type rask vekst. Ikke minst gjelder dette den ulike sysselsettings-, skatte- og trygdeprofil for ulike befolkningsgrupper i Norge (som fremkommer i HRS-notatet *Tell ikke meg: Innvandringens kostnader og velferdsstaten*, 2009).

Oslo må låne penger, mye penger

Oslo kommune er derimot fullt oppmerksom på at den høye befolkningsveksten får store økonomiske konsekvenser for kommunen, og Oslo er også bevisst at kommunen ikke klarer å finansiere utviklingen uten betydelige låneopptak. Oslo kommune oppsummerer dette på følgende måte:

Oslo er for tiden inne i en periode med stor befolkningsvekst som medfører et stort behov for investeringer for å bygge ut kommunens tjenester. Disse investeringene blir bare i begrenset grad finansiert ved egenkapital og det er derfor nødvendig med betydelige låneopptak. Kommunens gjeld har derfor økt de senere årene og økningen må forventes å vedvare også utover kommende økonomiplan, som følge av at det forventes en årlig befolkningsvekst på ca. 10.000 innbyggere helt frem mot 2030. (Oslo kommune, Budsjett 2011 – Del 1)

At Oslo kommune ikke diskuterer at befolkningsveksten nesten utelukkende er relatert til vekst i innvandrerbefolkningen, kan selvsagt skyldes at kommunen mener det er uinteressant, hvilket vi tillater oss å betvile.

Vi drister oss således frem på med at en slik utelatelse er mer å betrakte som et politisk valg. Oslo kommune styrer unna en slik diskusjon, med tilhørende synliggjøring av mulige konsekvenser, idet innvandrings spørsmål er gjort svært politisk betent. Oslo velger således heller å fremstå som ”brobygger” og som en ”inkluderende by”, mens de etter all sannsynlighet vet at befolkningsvekstprofilen i Oslo byr på ekstra utfordringer, ikke minst økonomisk. Samtidig er det svært lite Oslo kommune kan gjøre med befolkningsveksten: Innvandringspolitikken er et nasjonalt anliggende, og det er ”flyttefrihet” i Norge.

4.1 Investeringskostnader relatert til befolkningsvekst

Ett av de sentrale spørsmålene vil selvsagt være hvilke kostnader som følger av en rask befolkningsvekst, og hvilken betydning det eventuelt har at veksten i hovedsak er innvandringsrelatert.

Oslo kommune gjør ingen vurderinger av sistnevnte, hvilket ikke er så underlig da det selvsagt er vanskelig å anslå hva ulike innbyggere ”koster” kommunen. Slik sett er det kanskje den *raske* veksten som er den mest aktuelle variabelen, og nettopp rask og til dels ukontrollert (Oslo kan ikke bestemme inn- eller utflytting) befolkningsvekst skaper både betydelige investeringskostnader og betydelig usikkerhet.

En innfallsvinkel, som verken er spesielt elegant eller 100 prosent treffsikker, er å gjøre et anslag over hvor stor del av Oslo sine investeringskostnader i økonomiplanen for 2011-2014 som kan knyttes til veksten i innvandrerbefolkningen. Dette kan vi gjøre ved å anta at innvandrerbefolkningen vil utgjøre om lag en like stor andel av befolkningsveksten i Oslo i de nærmeste årene (2011-2014) som den har gjort siste tiårsperiode (2000-2010).

Fra 2000-2010 har innvandrerbefolkningen (første- og andregenerasjon) utgjort 83 prosent av den samlede befolkningsveksten i Oslo. Reelt sett vil imidlertid innvandrerbefolkningen stå for nesten 100 prosent av befolkningsveksten. Dette beror på at innvandrerbefolkningen, slik denne er definert av SSB, ikke omfatter etterkommere av overnevnte gruppe, samtidig som det fra 2000-2009 var nettoutflytting av personer med norsk bakgrunn fra Oslo (på i alt 8.400 personer). I tillegg er fødselsraten (samlet fruktbarhetstall, SFT) under reproduksjonsnivå, der SFT for Oslo i 2009 var 1,88.⁷ Dette betyr at befolkningsveksten knyttet til innvandring i Oslo trolig ville ha vært mellom 90 og 100 prosent dersom også etterkommere hadde vært tatt med i innvandrerbefolkningen.

Vi vil imidlertid her legge oss på det vi formoder er et forsiktig anslag ved å anta at veksten i innvandrerbefolkningen vil utgjøre 83 prosent av befolkningsveksten i Oslo i årene fremover. Med et slikt ”forsiktig” anslag fanger vi også opp noe av unøyaktigheten ved direkte å knytte befolkningsvekst til utgifter (for eksempel vil ikke alle være brukere av skoleplass), men det kan kanskje gi noen indikasjoner på fremtidige forventede kostnader.

⁷ Det kan her bemerkes at kvinner med norsk bakgrunn i Oslo har lavere SFT enn landsgjennomsnittet.

I tabell 3 (under) har vi gitt en oversikt over investeringskostnader i anleggsmidler i Oslo kommune sin økonomiplan for 2011-2014, der vi antar at 83 prosent knyttet til kapasitetsutvidelser i skoler og barnehager direkte kan relateres til veksten i innvandrerbefolkningen.

Til dette vil vi bemerke følgende: Det har i seg selv ingen betydning i forhold til investeringskostnader i *anleggsmidler* at befolkningsveksten er innvandrerrelatert, det kunne like godt vært eksempelvis finnmarkværingene som flyttet i stor stil til Oslo. Men da måtte også denne gruppen matchet profilen til innvandringsgruppene, jf. for eksempel at mange er unge. Poenget vårt er således at når befolkningsveksten beviselig er innvandringsrelatert, er dette et faktum Oslo kommune kan gjøre bruk av i sine fremtidige beregninger.

Område	Oversikt over investeringskostnader i anleggsmidler	Herav sum kostnader relatert til veksten i innvandrerbefolkningen*
Skolebygg	9 312	7 729
Barnehager	2 613	2 160
Samferdsel/kommunal tekniske anlegg	7 211	
Kommunale utleieboliger	1 336	
Omsorgsboliger/sykehjem/institusjoner	2 185	
Byutvikling	1049	
Kultur, kirke, idrett, inventar, IKT-utstyr, osv	2 647	
Sum skoler og barnehager	11 925	9 898
Sum totalt Oslo kommune	26 353	

Tabell 3: Oversikt over investeringskostnader for Oslo kommune i økonomiplanen for 2011-2014, inkludert anslag på hvor stor del av investeringskostnadene som kan knyttes til veksten i innvandrerbefolkningen. Millioner kroner.

*Kostnadsanslaget er basert på at innvandrerbefolkningen utgjør 83 prosent av befolkningsveksten i Oslo i økonomiplanperioden 2011-2014. Kilde: Oslo kommune, Økonomiplan 2011-2014, tabell 1.22.

Tankegangen bak dette ”regnestykket” er at Oslo kommune kan ved å anta fremtidig befolkningsvekst i den størrelsesorden som har vært siste ti år (på 83 prosent) også bruke dette til å anslå fremtidige investeringskostnader til kapasitetsutvidelser i eksempelvis skoler og barnehager. Av de totalt 11,9 milliarder kronene kommunen har satt av til investeringer i nye skoler og barnehager, kan hele 9,9 milliarder relateres til veksten i innvandrerbefolkningen.

Da har vi altså ikke tatt med investeringer som følger av befolkningsveksten på andre områder. Dersom vi som et eksempel antar at de innvandringsrelaterte kostnadene på de andre områdene i tabell er omtrent halvparten så store som for barnehager og skoler (41,5 prosent av investeringskostnadene) vil investeringskostnadene relatert til innvandringsdrevet befolkningsvekst på de andre områdene tilsvare seks milliarder kroner.⁸ I så fall vil de samlede innvandringsrelaterte investeringsutgiftene i Oslo kommune kunne anslås å ligge i størrelsesorden 16 milliarder i perioden 2011-2014.

⁸ At innvandringsrelaterte kostnader på disse områdene er anslått til omtrent halvparten er en kvalifisert vurdering, der vi også prøver å unngå overdrivelse, jf. for eksempel at innvandrere utgjør en liten andel av de eldre relatert til investeringer i sykehjem osv.

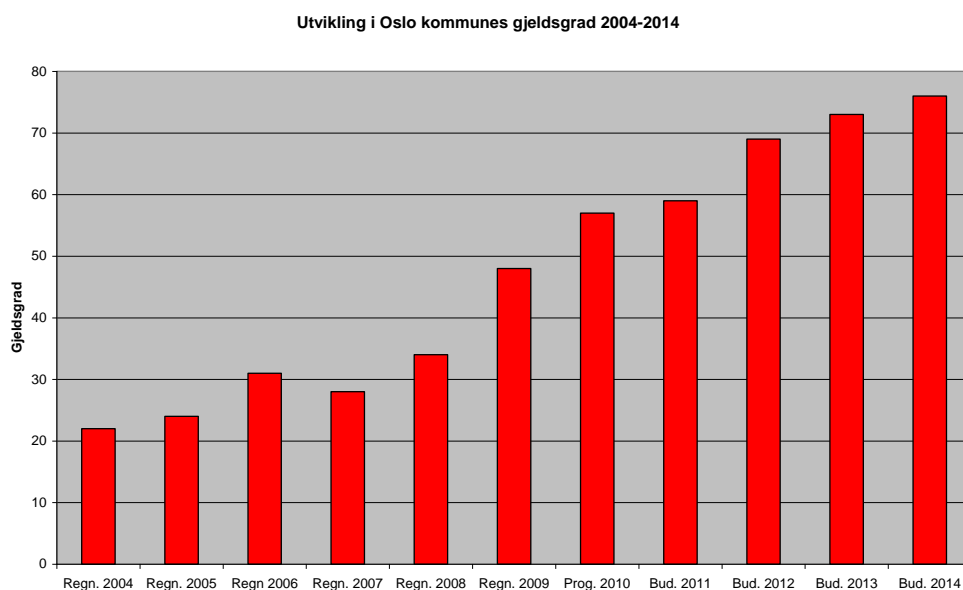
Den rekordhøye befolkningsveksten gir altså vesentlige økonomiske konsekvenser for Oslo kommune. Ikke minst handler det om at kommunen ikke har en økonomi som holder følge med befolkningsveksten. Samtidig er det ”ubehagelige” spørsmålet: *I hvilken grad kan befolknings sammensetting bære kommunens kostnader?*

5 Sterk økning i Oslo kommunes gjeld

De store investeringskostnadene fører til en sterk økning i Oslo kommunes gjeld. Som Oslo kommune selv skriver:

I perioden 2010-2014 forventes gjeldsgraden å øke til 76 prosent. I kroner innebærer dette at lånegjelden vokser fra ca. 17 mrd. ved utgangen av 2009 til nesten 30 mrd. i 2014. (Oslo kommune, økonomiplan, 2011-2014, s.5).

Oslo kommunes lånegjeld forventes altså å øke med 13 milliarder de kommende årene, men ser vi på et lengre tidsperspektiv (som illustrert i figur 2, under) er økningen i Oslo kommunes gjeld enda mer markant.



Figur 2. Utvikling i Oslo kommunes gjeldsgrad 2004-2014. Kilde: Oslo kommune, Økonomiplan 2011-2014, figur 1.2, s.6

Veksten i gjeldsgraden til Oslo kommune i et tiårsperspektiv, fra 2004 til 2014, forventes å tredobles, fra 22 prosent i 2004 til 76 prosent i 2014. I kroner innebærer det at gjelden har vokst fra 7 milliarder ved utgangen av 2004 til nesten 30 milliarder i 2014.

Den store gjeldsveksten, som da også gjorde seg gjeldende i forrige kommuneplanperiode, 2007-2010, har i følge Oslo kommune primært sammenheng med den store befolkningsveksten de siste fem årene (2005-2010). Kommunen skriver:

Sterk befolkningsvekst i aldersgruppen 1-19 år har de senere år gitt behov for betydelige investeringer i skolebygg og barnehager. (Oslo kommune 2011, budsjettet, del 1).

I forrige kommuneplanperiode ble det derfor investert 10,3 milliarder i skolebygg og barnehager i Oslo. De samlede investeringene i perioden 2007-2010 var på 26,3 milliarder (jf. tabell over investeringen i anleggsmidler i Oslo kommune budsjett 2011- del 1).

5.1 Rammekutt

Oslo kommune har dermed i løpet av en tiårsperiode gått fra å være en kommune med lav gjeld og sunn økonomi, til å bli en kommune med forholdsvis høy lånegjeld.

Den økte gjelden vil føre til at Oslo sine rente- og avdragskostnader vil øke med over en milliard kroner, fra 2,7 milliarder i 2011 til 3,8 milliarder i 2014. Disse kostnadene må dekkes inn, og det vil skje i form av kutt i Oslo sine driftsbudsjett.

Dette er Oslo kommune fullstendig klar på:

For å dekke inn de økte finanskostnadene og pensjonskostnadene har det vært nødvendig å innarbeide rammekutt for kommunens virksomheter. Med unntak av bydelene og skolesektoren (som kuttes med 0,75 prosent) er det innarbeidet et generelt rammekutt på 1,5 prosent på sektorene. (Oslo kommune, Økonomiplan 2011-2014).

Det er åpenbart at slike kutt øker sjansen for redusert kvalitet på kommunens tjenestetilbud innenfor alle sektorer, om det så er snakk om skole, barnehage, barnevern, eldreomsorg eller annet.

5.2 Rentenivå

I tillegg har Oslo kommune basert sitt kostnadsanslag på dagens rentenivå, det vil si et rentenivå på 4,5 prosent. Dersom renten stiger til for eksempel 6,5 prosent (som neppe er svært urealistisk) vil dette føre til at rentekostnadene i 2014 øker med nesten en halv milliard kroner (489 millioner kroner). I så fall vil kommunes samlede finanskostnader tilsvare 4,3 milliarder kroner i 2014.

Det vil igjen medføre enda større kutt i kommunens årlige driftsbudsjett.

6 Situasjonen etter 2014

Den kraftig forverrede økonomiske situasjonen for Oslo kommune stopper imidlertid ikke i 2014. Som nevnt forventer Oslo kommune fortsatt høy (innvandringsdrevet) befolkningsvekst frem til 2030. Som Oslo kommune påpeker:

Også i årene etter kommende økonomiplanperiode vil det være et stort behov for å øke kapasiteten av formålsbygg (skoler, barnehager og sykehjem) da befolkningsutviklingen gjør det nødvendig å utvide kapasiteten av kommunens tjenester. I perioden 2015-2030 vil Oslo kommune ha behov for en betydelig årlig vekst av formålsbygg (barnehage, skole, sykehjem). Anslagsmessig vil det være behov for:

- ca. 550 nye barnehageplasser årlig
- ca. 1600 nye skoleplasser årlig
- rehabilitering/utbygging av ca. 250 sykehjemsplasser årlig

For kommunens langsiktige økonomiske handlefrihet vil det være helt avgjørende å sikre bygg med god kvalitet til lavest mulig pris. (Oslo kommune, økonomiplanen 2011-2014).

Tabell 4 (nedenfor) viser Oslo kommunes investeringskostnader i nye skoler, barnehager og sykehjem i perioden 2015-2030. I tillegg anslår vi hvor stor del av kostnadene til nye skoler og barnehager som kan relateres til veksten i innvandrerbefolkningen.

Områder for investeringsbehov	Lav enhetspris	Middels enhetspris	Høy enhetspris
I Barnehager	2 640	3 300	3 900
II Skoler	24 960	36 480	48 000
Sum I + II (skoler og barnehager)	27 600	39 780	51 960
<i>Herav sum investeringsbehov som kan relateres til veksten i innvandrerbefolkningen (83 prosent)</i>	<i>22 908</i>	<i>33 017</i>	<i>43 127</i>
III Sykehjem	4 125	7 125	10 125
Sum I + II + III (skoler, barnehager og sykehjem)	31 725	46 905	62 085
Sum årlig kostnad	2 115	3 127	4 139

Tabell 4: Investeringsbehov i nye skoler, barnehager og sykehjem i Oslo kommune 2015-2030, fordelt etter lav, middels og høy enhetspris. Millioner kroner. Kilde: Tabell 1.8 side 13 i Oslo kommunes Økonomiplan 2011-2014

Som vi ser av tabell 4 vil den høye befolkningsveksten føre til et investeringsbehov på mellom 27 og 52 milliarder kroner i årene 2015-2030 bare hva gjelder barnehager og skoler.

Av dette kan mellom 23 og 43 milliarder kroner relateres til veksten i innvandrerbefolkningen, hvis vi forholder oss til tankegangen om 83 prosent vekst for denne gruppen.

6.1 Eldrebølge langt rimeligere enn innvandringsbølge

I tillegg til investeringsbehov til nye skoler og barnehager kommer økningen i behovet for sykehjem på grunn av det som defineres som eldrebølgen, og som vil øke markant fra 2020-2030.

Kostnader til nye sykehjem vil anslagsvis være på mellom fire og 10 milliarder kroner (jf. tabell 4 over). Merk at kostnadene til nye sykehjem er mindre enn 1/5-del av kostnadene til nye skoler og barnehager, til tross for de gjentatte påpekninger om at Norge må være forberedt på den forestående eldrebølgen.

Dette avdekker at Oslo mer enn å være forberedt på en eldrebølge må forholde seg til en ”innvandringsbølge”, i alle fall hvis vi forholder oss til hvilke poster på budsjettene som kommunen selv forventer vil være mest kostnadskreven.

Samlet sett medfører befolkningsveksten et investeringsbehov på mellom 32 og 62 milliarder kroner til nye skoler, barnehager og sykehjem. I tillegg vil befolkningsveksten kreve store investeringer i infrastruktur, veier, vann- og avløp, integreringstiltak, osv.

6.2 Nasjonalt nivå

På bakgrunn av tallene fra Oslo kommune om kostnader knyttet til nye skole- og barnehageplasser, har vi også gjort et anslag over kostnadsbehovet på nasjonalt nivå for alle landets kommuner.

I følge *midtalternativet* (M) i SSBs befolkningsframskrivning vil antall elever i grunnskolen og videregående skoler øke med drøyt 100.000 personer i perioden 2010-2030. Dette betyr at det er behov for 100.000 nye elevplasser i perioden, eller 5.000 nye elevplasser per år. I tillegg er det behov for 54.000 barnehageplasser i landets kommuner frem mot år 2030.

Samlet sett er det altså behov for nesten 155.000 nye plasser i barnehager og skoler i landets kommuner frem til år 2030.

Dersom vi antar at kostnaden per ny skole- og barnehageplass på landsbasis er den samme som *lavalternativet* (L) for slike plasser i Oslo, er kostnaden per nye elevplass 1,5 millioner kroner og per nye barnehageplass 0,4 millioner kroner, jf. tabell 5 under.

År	Antall nye plasser 2010-2030, alt M	Kostnader (mill. kr) ved nye plasser, alt L	Herav kostnader relatert til veksten i innvandrerbefolkningen
Barnehager	54 357	21 743	18 047
Grunnskole	87 165	130 748	108 521
Videregående skole	13 234	19 851	16 476
Sum skoleplasser	100 399	150 599	124 997
Sum barnehage og skoleplasser	154 756	172 342	143 044

Tabell 5: Anslag på kostnadsbehov for nye elev- og barnehageplasser på nasjonalt nivå i perioden 2010-2030. Antall nye plasser og kostnader i millioner kroner. Kilde: Basert på midtalternativet (alt M) i SSBs befolkningsframskrivningen og lavkostnadsalternativet (alt L) til Oslo kommune.

Tabell 5 avdekker at kommunenes kostnadsbehov for 100.000 nye skoleplasser vil være på drøyt 150 milliarder kroner i årene 2010-2030. Kostnadsbehovet til nye barnehageplasser vil være på nesten 22 milliarder kroner. Dette tilsier en kostnad på til sammen om lag 172 milliarder kroner. Men dette er selvsagt avhengig av hvor stor befolkningsveksten i Norge blir fremover.

Men holder grunnlagstallene?

Midtalternativet (til SSB) bygger på en befolkningsvekst som er mellom 15 og 25 prosent lavere enn den faktiske befolkningsveksten på nasjonalt nivå de siste 3-4 årene. Hvis SSBs hypotese om en langt lavere innvandring fremover ikke slår til, det vil si at innvandringen fortsetter på samme nivå, eller blir høyere, enn de siste årene, kan befolkningsveksten føre til enorme investeringskostnader i nye skoler og barnehager de neste 20 årene også på nasjonalt nivå.

Dette tilsier at det ikke bare er Oslo kommune som i fremtiden kan forvente betydelige problemer med kommuneøkonomien.

7 Sterkt økte driftsutgifter

Vi har så langt sett på befolkningsvekstens konsekvenser for Oslo kommunes investeringskostnader, med en liten nasjonal avstikker ovenfor. Men befolkningsveksten fører også til økte driftskostnader.

Oslo kommune kommenterer dette slik:

Forenklet sagt viser tabellen hvordan total befolkningsvekst gir et tilsvarende behov for kapasitetsutvikling av fellestilbud som samferdsel, renovasjon, vann- og avløp, kultur, byutvikling og friluftsliv. For andre mer aldersspesifikke tjenestetilbud som for eksempel barnehager, skoler og sykehjem er det befolkningsutviklingen i respektive aldersgrupper som er avgjørende for behovsutviklingen". (Oslo kommune, Økonomiplan 2011-2014, kommentar til tabell, s.10).

Tabell 6 (under) viser at bare i løpet av årene 2009-2015 fører befolkningsutviklingen i Oslo kommune til at kommunens driftsutgifter øker med ca. 3,7 milliarder, fra i underkant av 37 milliarder til i overkant av 40 milliarder. Frem til år 2030 fører befolkningsveksten til at Oslo kommunes driftsutgifter øker med 13 milliarder kroner, til i overkant av 50 milliarder.⁹

Aldersgruppe	2009	2015	2030	Endring i kr 2009-2015	Endring i kr 2009-2030
0-5 år	5 958	6 738	8 171	780	2 213
6-15 år	8 030	9 306	11 878	1 276	3 848
16-19 år	3 365	3 576	4 607	211	1 242
20-66 år	12 840	14 166	16 556	1 326	3 716
67-79 år	1 925	2 506	3 638	581	1 713
80 år +	4 584	4 168	6 223	-416	1 639
Sum 0-19 år	17 353	19 620	24 656	2 267	7 303
Sum alle	36 702	40 460	51 073	3 758	14 371

Tabell 6: Kostnader i 2009 fordelt på aldersgruppe. Kostnader fremskrevet for 2015 og 2030. Millioner kroner.

Kilde: Oslo kommune, Økonomiplan 2011-2014, tabell 1.5

Igen ser vi at utgiftsveksten knyttet til den såkalte "eldrebølgen" er beskjeden i forhold til den totale utgiftsveksten, som i hovedsak er knyttet til den innvandringsrelaterte befolkningsveksten. Utgiftsveksten til de over 80 år utgjør i underkant av 11,5 prosent av den totale utgiftsveksten frem til år 2030. Utgiftsveksten for alle over 67 år utgjør i overkant av 23 prosent. Utgiftsveksten for de under 5 år er i overkant av 15 prosent, mens alle under 15 år representerer en utgiftsvekst på 42 prosent. Alle under 19 år representerer en utgiftsvekst på 51 prosent.

8 Oslo kommune sin økonomiske bæreevne

Kort oppsummert har vi her sett at den rekordstore befolkningsveksten i Oslo fører til store investeringskostnader for Oslo kommune. Samtidig vet vi, som også SSB påpeker, at minst 83 prosent av befolkningsveksten i Oslo skyldes veksten i innvandrerbefolkningen. Dette fører, som Oslo kommune selv påpeker, til et enormt investeringsbehov i nye skoler, barnehager og infrastruktur.

I perioden fra 2011-2014 har Oslo kommune satt av 26 milliarder kroner til investeringer, hvorav 12 milliarder til nye skoler og barnehager. I tillegg var investeringene nesten like store i forrige kommuneplanperiode. Disse enorme investeringene klarer ikke Oslo å dekke innenfor sitt driftsbudsjett. Investeringene blir heller ikke dekket gjennom overføringer fra staten (ved statens inntekstsystem for kommunene). Derfor må Oslo finansiere disse kostnadene i form av store låneopptak.

⁹ Vi understreker igjen at Oslo kommune sitt kostnadsanslag er basert på SSBs midtalternativ for antatt fremtidig befolkningsvekst, som legger opp til en klart lavere fremtidig befolkningsvekst enn den faktiske befolkningsveksten i Oslo de siste årene. Tallene i tabell 6 kan således være et meget forsiktig anslag.

Fra 2004 til 2014 vil derfor Oslo kommunes lånegjeld øke fra 7 milliarder til nesten 30 milliarder. Dette fører igjen til at Oslo sine gjelds- og avdragsutgifter øker med en milliard kroner fra 2011-2014.

I tillegg kommer økte driftsutgifter på grunn av befolkningsøkningen. Dette må dekkes på kommunes årlige driftsbudsjetter, noe som fører til rammekutt på driftsbudsjettene og dermed mindre til skoler, barnehager, sykehjem, osv.

Samtidig forventer Oslo kommune at utviklingen vil fortsette i perioden 2015-2030, på grunn av en fortsatt høy innvandringsdrevet befolkningsvekst, da med en antatt vekst på 10.000 personer per år. I følge kommunens egne beregninger vil dette kreve investeringen i nye skoler, barnehager og sykehjem til en kostnad på mellom 32 og 60 milliarder kroner i årene 2015-2030. Dette betyr også at driftskostnadene for Oslo kommune vil øke, en økning beregnet til om lag 13 milliarder kroner fra 2009-2030, til totalt i underkant av 50 milliarder kroner. Til dette kommer også at Oslo kommune baserer sine anslag på en befolkningsvekst som er 21 prosent lavere enn den faktiske befolkningsveksten fra 2006-2010, samt dagens lave rentenivå på 4,5 prosent.

8.1 Gjeldsgrad på over 100 prosent?

Dette betyr at den dramatiske forverringen av Oslo kommunes økonomi ser ut til å fortsette også etter 2014. I så fall kan Oslo kommune etter hvert få så høy gjeld at kommunen kan ende på en gjeldsgrad på over 100 prosent. Dette kan bety, dersom denne utviklingen fortsetter i samme spor frem mot 2030, at Oslo kommune etter hvert får så høy lånegjeld og så høye driftsutgifter at det umulig kan gå rundt. Det vil i så fall kreve en befolkning som både evner og har mulighet til å dekke kommunens utgifter.

Byrådsleder Stian Berger Røsland har følgende kommentar til Aftenposten om Oslo budsjettet:

Det at vi blir dramatisk mange flere i denne byen preger budsjettet. De siste fem årene har Oslo fått 57.000 nye innbyggere, og befolkningsveksten er nå på 10.000 årlig. Det gir noen budsjettpolitiske utfordringer, særlig fordi befolkningsveksten i stor grad består av unge mennesker. Foryngelse av befolkningen er positivt, men vi kan ikke forvente skatteinntekter i større grad fra denne gruppen i den neste fireårsperioden, men de vil bli betydelige på sikt, sier han. (Aftenposten 29.09.2010, "Investerer for fremtiden").

Byrådslederen ser dermed ut til å tro at befolkningsveksten er uavhengig av at den i all hovedsak er innvandringsrelatert. De "avkortede" skatteinntektene legger byrådslederen på at befolkningsveksten består av mange unge mennesker. Vi vil derfor avslutningsvis se litt på skatteprofilen for ulike grupper i Norge.

8.2 Innvandring og skatteinntekter

SSB publiserer årlig skatte- og trygdestatistikk fordelt etter innvandrerbefolkningen og befolkningen med norsk bakgrunn i rapporten om ”Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper” (SSB, Rapport 3/2010).

Tabell 7 nedenfor er basert på et utdrag fra SSBs rapport (nærmere bestemt av tabell 7.6), som viser skatteinntekter per innbygger i Norge fordelt på personer med norsk bakgrunn, innvandrerbakgrunn og ikke-vestlige innvandrerbakgrunn.¹⁰

	Norsk bakgrunn	Innvandrerbakgrunn	Ikke-vestlig bakgrunn
Skatt per innbygger	69 143	45 682	33 957
Avvik i prosent fra norsk bakgrunn		- 34 %	- 51 %

Tabell 7: Skatt per innbygger etter bakgrunn basert på SSBs skatteregnskap for husholdninger 2007. Kroner.

Kilde: Utdrag fra vedleggstabell som bygger på tabell 7.6 side 87 i Statistisk sentralbyrå sin rapport 3/2010 om ”Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper”.

Som vi ser av tabellen over betaler innvandrere (omfatter innvandrere i første- og andregenerasjon) langt mindre skatt per innbygger enn innbyggere med norsk bakgrunn. Innvandrere betalte 34 prosent mindre skatt per innbygger enn personer med norsk bakgrunn. En ikke-vestlige innvandrer betaler mindre enn halvparten så mye skatt per innbygger som de med norsk bakgrunn.

3 av 4 er ikke-vestlige

Dette er av vesentlig betydning for Oslo, siden nesten tre av fire innvandrere i Oslo har ikke-vestlig bakgrunn (73 prosent). Slik sett bør også skattevnen til denne gruppen være mest aktuell for Oslo kommunes beregninger for fremtidige skattegrunnlag.

Innvandrerens lave skatteinntekter skyldes først og fremst at de har en vesentlig lavere sysselsettingsgrad enn befolkning med norsk bakgrunn, samt at mange i tillegg arbeider i typiske lavtlønnsyrker. Den lave sysselsettingsgraden dokumenteres av SSBs statistikk om sysselsettingen blant innvandrere for 4. kvartal 2009. I aldersgruppen 25-54 år var om lag 83 prosent av befolkningen i arbeid, mens tilsvarende tall for innvandrere var 68 prosent. Blant innvandrere fra Asia og Afrika var henholdsvis bare 60 og 50 prosent i arbeid. Det betyr at sysselsettingen er hele 18 prosent lavere i innvandrerbefolkningen enn i befolkningen totalt (merk at ”befolkningen totalt” også omfatter innvandrerbefolkningen, og dermed kan forskjeller underkommuniseres). Blant innvandrere fra Asia og Afrika var sysselsettingen hele 28 og 40 prosent lavere enn i befolkningen totalt.

¹⁰ En utdypende gjennomgang av dette finner du i kap.2 i HRS-notatet *Tell ikke meg: Innvandringens kostnader og velferdsstaten* (2009), jf. lenke i fotnote 2.

Når innvandrerbefolkningen har en sysselsettingsgrad som er så mye lavere enn hos befolkningen for øvrig, så burde det ikke overraske noen at de også har lav skatteevne. Dermed kan troen på økte skatteinntekter som en (enkel) løsning på Oslo kommunes store økonomiske utfordringer fortone seg som en urealistisk drøm, som dertil kan utvikle seg til et mareritt. Rett og slett fordi regningen kan bli for stor.

Oslo kommune, og landets kommuner for øvrig, må således synliggjøre hva som er kommunens økonomiske bæreevne, noe som også krever at man tar på alvor kommunens befolkningssammensetting. Men det krever igjen at kommunene må målbære overfor Stortinget og regjeringen konsekvensene av en ikke bærekraftig innvandring.