

FÖRDJUPNING

Befolkningsutvecklingen och efterfrågan på offentliga tjänster fram till 2050

Antalet äldre ökar kraftigt i Sverige fram till 2050. Detta innebär en stor efterfrågeökning på kommunsektorns tjänster, i synnerhet sjukvård och äldreomsorg. Efterfrågan på statens tjänster utvecklas betydligt försiktigare. Samtidigt som antalet äldre ökar kraftigt, ökar den arbetsföra befolkningen bara marginellt. Givet att skatteintäkterna ökar i takt med den arbetsföra befolkningen innebär därmed den demografiska utvecklingen en stor utmaning för, framför allt, kommunsektorn.

Den underliggande efterfrågeutvecklingen av offentliga tjänster kan uppskattas genom en demografisk framskrivning. En demografisk framskrivning av offentlig konsumtion ger en uppskattning av hur konsumtionen kommer att utvecklas, givet befolkningsutvecklingen och givet ett konstant utnyttjandemönster av offentliga tjänster. Den demografiska framskrivningen används som ett hjälpmedel för de kortfristiga prognoserna som publiceras i Konjunkturläget, samt för att göra prognoser på längre sikt.

Offentlig konsumtion består av individuella och kollektiva tjänster. De individuella tjänsterna används av enskilda individer (till exempel utbildning och sjukvård) medan de kollektiva tjänsterna används i gemensamt syfte (till exempel försvar och rättsväsende). Som underlag för den demografiska framskrivningen av efterfrågan på de individuella tjänsterna använder Konjunkturinstitutet SCB:s FASIT-modell. Modellen använder information om ett slumpmässigt urval av individers ålder och deras utnyttjande av individuella offentliga tjänster. Dessutom använder den information om genomsnittliga kostnader för de offentliga tjänsterna. Informationen används för att skapa utnyttjandemönster per ålderskategori, det vill säga olika åldersgruppers genomsnittliga användande av (och kostnader för) offentliga tjänster. Detta utnyttjandemönster skrivs sedan fram med den aktuella åldersgruppens utveckling enligt SCB:s befolkningsprognos. Utnyttjandemönstret antas med andra ord vara konstant över tiden, vilket innebär att till exempel en 80-åring antas använda lika mycket sjukvård i dag som 2050.¹¹⁶

Efterfrågan på de kollektiva tjänsterna skrivs fram med den totala befolkningsutvecklingen. Tillsammans utgör framskriv-

¹¹⁶ Antagandet om konstant utnyttjandemönster är ett starkt och förmodligen realistiska antagande. Det finns många icke demografiska faktorer som påverkar efterfrågan på offentliga tjänster, och därmed utnyttjandemönstret, till exempel politiska reformer. Historiskt sett har sambandet mellan den faktiska efterfrågan och den demografiskt betingade efterfrågan varit svagt. Det är viktigt att vara medveten om detta då resultaten tolkas.

ningarna av de kollektiva och individuella tjänsterna en demografiskt betingad efterfrågan på offentlig konsumtion.¹¹⁷

DEN ÄLDRADE BEFOLKNINGEN LEDER TILL ÖKAD EFTERFRÅGAN PÅ SJUKVÅRD OCH SOCIALT SKYDD

Man brukar tala om att Sverige har en åldrande befolkning, det vill säga att genomsnittsåldern stiger över tiden. För att belysa detta presenteras i diagram 236 och diagram 237 förändringen i utvalda befolkningsgrupper fram till 2050, enligt SCB:s befolkningsprognos. Antalet individer i gruppen 65 år och äldre har ökat under hela 2000-talet och ökningen blir allt större de närmsta åren. Ända fram till 2030 är ökningen mycket kraftig. Den kraftiga ökningen av individer 65 år och äldre beror framför allt på de stora barnkullarna under 1940-talet. Antalet individer 80 år och äldre är fram till 2015 relativt konstant, men ökar sedan i snabb takt. Antalet individer under 20 år minskar fram till 2015, men ökar försiktigt totalt sett fram till 2050. Även antalet individer i arbetsför ålder (i denna fördjupning 20–64 år) förändras bara marginellt fram till 2050. Utvecklingen innebär därmed att andelen äldre i förhållande till arbetsföra stiger kraftigt mellan 2008 och 2050.

Den åldrande befolkningen innebär en stor ökning av efterfrågan på sjukvård de närmsta åren (se diagram 238). Även efterfrågan på socialt skydd, som i stor utsträckning utgörs av äldreomsorg, ökar kraftigt. Omkring 2020 tar efterfrågan på socialt skydd ytterligare fart och ökar då snabbare än efterfrågan på sjukvård. Den kraftiga ökningen förklaras av att 1940-talets stora barnkullar i stor utsträckning börjar efterfråga äldreomsorg omkring denna tidpunkt. År 2050 förväntas efterfrågan på socialt skydd vara hela 50 procent större än 2008 medan efterfrågan på sjukvård har ökat med drygt 20 procent under samma tidsperiod.

Den svaga utvecklingen av efterfrågan på utbildning fram till 2015 förklaras av minskningen av antalet individer under 20 år (se diagram 237). Efter 2015 förväntas dock elevunderlaget i grundskolan åter öka, till följd av de senaste årens höga barnafödande, vilket leder till en ökning av efterfrågan på utbildning.

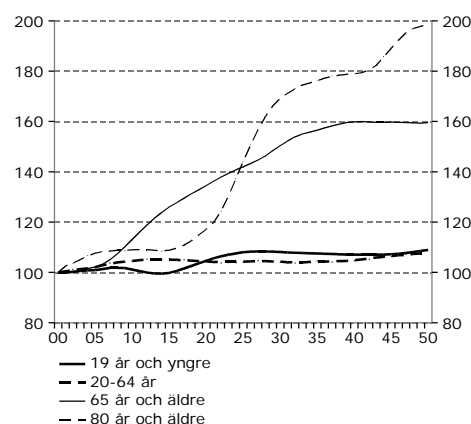
FRAMTIDEN INNEBÄR STORA UTMANINGAR FÖR KOMMUNSEKTORN

De närmsta åren ökar efterfrågan inom framför allt landstingen medan ökningen är försiktig inom stat och kommuner (se

¹¹⁷ En rad olika faktorer skulle kunna innebära att efterfrågan på de kollektiva tjänsterna inte utvecklas i takt med befolkningsutvecklingen. För försvaret, till exempel, är behovet rimligen inte särskilt nära knutet till befolkningsutvecklingen. För tjänster som polis- och rättsväsende däremot är det ett rimligt antagande att tjänsternas omfattning växer i takt med befolkningen. I brist på mer detaljerad information om hur de kollektiva tjänsterna utvecklas i förhållande till demografin används utvecklingen av den totala befolkningen.

Diagram 236 Personer i olika åldersgrupper

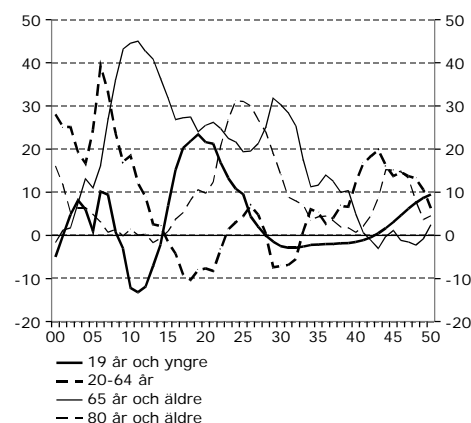
Index 2000=100



Anm. Enligt SCB:s befolkningsprognos, 2008.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 237 Personer i olika åldersgrupper

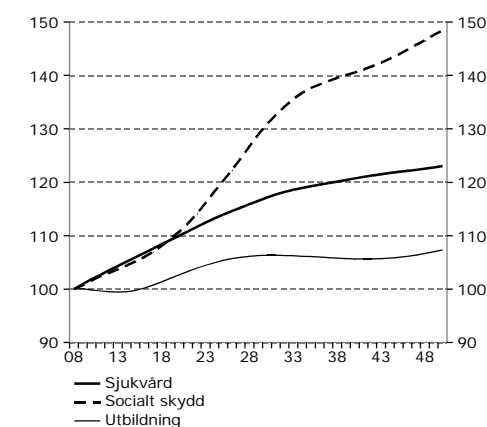
Tusental, årlig förändring



Anm. Enligt SCB:s befolkningsprognos, 2008.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 238 Efterfrågan på sjukvård, socialt skydd och utbildning

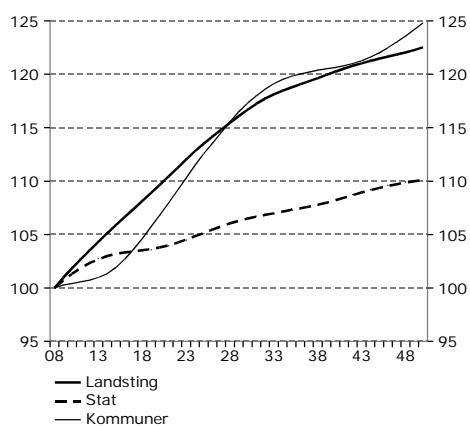
Index 2008=100



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 239 Efterfrågan på offentlig konsumtion i olika sektorer

Index 2008 = 100



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

diagram 239). Att den demografiskt betingade efterfrågan ökar kraftigt i landstingen de närmsta åren beror på det ökade behovet av sjukvård. Inom kommunerna ökar efterfrågan på äldreomsorg, men samtidigt sker en minskning av efterfrågan på utbildning då antalet individer i grundskoleålder minskar.

Efter 2015 tar efterfrågan på kommunernas tjänster fart och ökningen är kraftig fram till omkring 2030. Efterfrågan på landstingens tjänster fortsätter att öka. År 2050 är behovet av landstingens och kommunernas tjänster ungefär 25 procent större än 2008, vilket huvudsakligen förklaras av den stora ökningen fram till 2030. Detta kan jämföras med befolkningsökningen fram till och med 2050 om ca 12 procent. Efterfrågan på kommunala tjänster ökar med andra ord dubbelt så mycket som befolkningen.

Antalet individer i arbetsför ålder (20–64 år) ökar under samma period med knappt 4 procent. Den kraftigt ökade demografiska efterfrågan och den måttliga ökningen av personer i arbetsför ålder belyser den stora utmaning som kommunsektorn står inför; skatteintäkterna ökar inte snabbt nog för att möta den kostnadsökning som är förknippad med den demografiskt betingade efterfrågeutvecklingen på kommunsektorns tjänster.¹¹⁸ Problemet omfattning kan förväntas vara mycket varierande mellan olika kommuner och landsting. Glesbygdskommunerna står inför den största utmaningen, givet att de senaste årens trend med stor utflyttning av den unga befolkningen håller i sig.

Efterfrågan på statliga tjänster ökar i en relativt jämn takt under hela perioden. Inom staten är en stor andel av verksamheten kollektiva tjänster, och eftersom efterfrågan på de kollektiva tjänsterna skrivs fram med den totala befolkningsutvecklingen är den jämnare utvecklingen förväntad. Mellan 2008 och 2050 ökar efterfrågan på statlig konsumtion med drygt 10 procent.

¹¹⁸ Det är rimligt att anta att kommunsektorns skatteintäkter ökar när BNP, och därmed lönesumman i ekonomin, växer. Stigande löner innebär dock samtidigt att kommunernas lönekostnader ökar. Högre BNP kan dessutom i sig förväntas spå på efterfrågan på kommunal service (se, t.ex. Hall, R. och C. Jones, "The Value of Life and the Rise in Health Spending", *The Quarterly Journal of Economics*, nr 1, 2007). Med högre BNP per capita och sannolikt bättre möjligheter att till exempel bota sjukdomar är det rimligt att högre krav ställs på servicenivån. En ökad BNP behöver därmed inte innebära en lösning på problemet. Givet en gynnsam förändring av sammansättningen av försörjningsbalansen skulle dock en ökad BNP kunna bidra till en lösning. Möjliga aktiva lösningar på det framtida finansieringsproblemet innefattar att produktiviteten i offentlig sektor höjs eller att en större andel av den offentliga sektorns tjänster i framtiden blir privata tjänster. Skattesatsen kan även höjas eller skattebasen breddas genom att, till exempel, pensionsåldern höjs. För en genomgång av hållbarheten i de offentliga finanserna, se SOU 2008: 105, *Långtidsutredningen 2008* och Lindh, T., "Sverige i en åldrande värld – framtidsperspektiv på den demografiska utvecklingen", Underlagsrapport nr 13 till Globaliseringsrådet.