

## Svar

### **fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn frá Diljá Mist Einarsdóttur um áhrif aldursamsetningar þjóðarinnar á opinber útgjöld.**

Fyrirspurnin hljóðar svo:

*Hversu mikil áhrif hefur hagstæð aldursamsetning þjóðarinnar á opinber útgjöld í samanburði við aðrar OECD-þjóðir?*

Aldursamsetning þjóða er lykilbreyta þegar kemur að þróun helstu málaflokka opinberra útgjalda sem og þróun afkomu og skulda og sjálfbærni opinberra fjármála til lengri tíma lítið. Áhrifa aldursamsetningarinnar gætir m.a. í þróun útgjalda til menntakerfisins en mestra áhrifa gætir þó í þróun heilbrigðisútgjalda og útgjöldum vegna ellilífeyrisgreiðslna í þeim löndum þar sem ekki er til staðar fullfjármagnað lífeyriskerfi sem byggist á sjóðsöfnun.

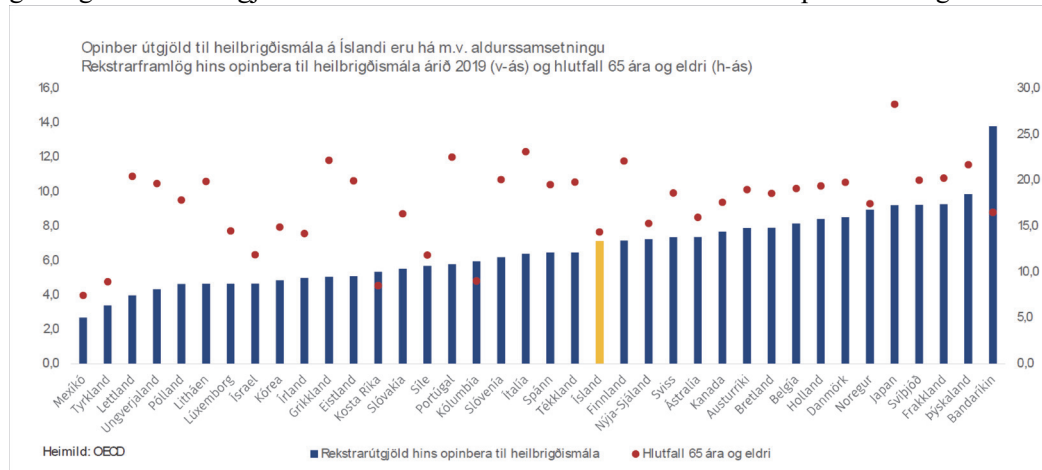
Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur ekki framkvæmt sérstakan heildarsamanburð á einangruðum áhrifum aldursamsetningar á opinber útgjöld milli OECD-ríkja. Á hinn bóginn hefur ráðuneytið sem og ýmsir aðrir innlendir greiningaraðilar í gegnum tíðina fjallað um áhrif aldursamsetningar á opinber útgjöld hér á landi og þá sér í lagi heilbrigðisútgjöld. Greiningar á aldursmynstri heilbrigðisútgjalda sýna skýrt að heilbrigðiskostnaður fer vaxandi eftir aldurshópum og þá sér í lagi eftir 65 ára aldur. Í skýrslu um langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum sem fjármála- og efnahagsráðherra lagði fram á Alþingi í maí 2021 kemur m.a. fram að um helmingur heilbrigðisútgjalda hér á landi sé vegna einstaklinga 65 ára og eldri en sá hópur var þó einungis ríflega 14% mannfjöldans árið 2019. Sams konar þróun er að finna hjá öðrum ríkjum.<sup>1</sup> Útgjöld hins opinbera, þ.e. ríkis og sveitarfélaga, vegna heilbrigðismála námu 7,1% af vergri landsframleiðslu (VLF) árið 2019 sem var nokkru hærra en meðaltal OECD-ríkjanna í heild.<sup>2</sup> Á hinn bóginn var Ísland með eitt lægsta hlutfallið af 65 ára og eldri innan OECD.

Útgjöld hins opinbera á Íslandi vegna reksturs heilbrigðisþjónustu eru hærri eða álíka há sem hlutfall af VLF og hjá mörgum öðrum OECD-ríkjum sem eru með mun hærra hlutfall 65 ára og eldri, t.d. má nefna Ítalíu og Finnland. Í öllum OECD-ríkjum þar sem hlutfall heilbrigðisútgjalda hins opinbera af VLF er hærra en á Íslandi er hlutfall 65 ára og eldri einnig hærra. Þá má einnig nefna að fjöldi 65 ára og eldri annar staðar á Norðurlöndunum var tæplega 20% af heildarmannfjöldanum árið 2019. Samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofunnar gæti Ísland náð því hlutfalli eftir um 30 ár og væri þá fjöldi 65 ára og eldri yfir 90 þúsund samanborið við ríflega 50 þúsund árið 2019. Ef heilbrigðisútgjöld hina opinbera á Íslandi væru

<sup>1</sup> Sjá t.d. skýrslu Evrópusambandsins „*The 2021 Ageing report*“, gefin út í maí 2021. [https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2021-10/ip148\\_en.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2021-10/ip148_en.pdf)

<sup>2</sup> Hér er horft til ársins 2019 þar sem tölur fyrir árið 2022 eru enn bráðabirgðatölur. Þá setti kórónuveirufaraldurinn mark sitt á árin 2020 og 2021 þar sem fór saman annars vegar aukinn heilbrigðiskostnaður og hins vegar lægri landsframleiðsla og getur hvort tveggja því valdið nokkurri skekkju í samanburði milli einstakra landa.

leiðrétt miðað við að aldursamsetningin væru sú sama og á hinum Norðurlöndunum þá mætti grófllega áætla að útgjöldin væru 2–3% hærri sem hlutfall af VLF en þau eru í dag.



Ljóst er að hagstæð aldursamsetning hér á landi veldur því að heilbrigðisútgjöld og útgjöld hins opinbera eru lægri en þau ella væru. Á hinn bóginn mun öldrun þjóðarinnar og breytt aldursamsetning á komandi árum og áratugum setja mikinn þrýsting á aukningu framlaga til heilbrigðismála hér á landi líkt og hjá öðrum þjóðum innan OECD.

Hvað varðar útgjöld Íslands vegna lífeyrisgreiðslna til þeirra einstaklinga sem eru komnir á eftirlaun þá eru þau útgjöld hin lægstu innan OECD.<sup>3</sup> Sú staðreynd endurspeglar sterkt og vel fjármagnað lífeyriskerfi sem byggist á sjóðsöfnun hér á landi og er einn helsti styrkleiki opinberra fjármála Íslands í alþjóðlegum samanburði.

Til viðbótar við það sem að framan greinir hafa einnig verið gerðar tilraunir til að meta þróun sjálfbærni opinberra fjármála og skuldastöðu til langs tíma þar sem m.a. er tekið tillit til lýðfræðilegrar þróunar. Þar er ekki einangrað fyrir áhrifum aldursamsetningar þótt hún sé vissulega lykilbreyta í langtímaþróun afkomu og sjálfbærni opinberra fjármála til lengri tíma lítið. Við mat á sjálfbærni opinberra fjármála til langs tíma er almennt horft til þess hver breytingin þurfi að vera á frumafkomu, þ.e. afkomu að frátöldum vaxtajöfnuði, til að skuldir í hlutfalli af VLF vaxi ekki. Í þessu samhengi má nefna tvær skýrslur þar sem áhrif aldursamsetningar koma glögglega fram:

1. Samkvæmt lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, skal fjármála- og efnahagsráðherra eigi síðar en á þriggja ára fresti leggja fyrir Alþingi skýrslu þar sem fram kemur mat á líklegri þróun samfélags-, atvinnu-, umhverfis- og byggðapátta og lýðfræðilegra breytna til næstu áratuga og áhrifum þeirra á afkomu, fjárhagsstöðu og skuldbindingar opinberra aðila til langs tíma. Árið 2021 var fyrsta skýrslan um langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum á grundvelli laganna lögð fyrir Alþingi.<sup>4</sup> Skýrslan byggist á framreikningi skulda og afkomuhorfa hins opinbera til ársins 2050 að teknu tilliti til lýðfræðilegrar þróunar. Í grunnsviðsmynd þeirrar skýrslu er gert ráð fyrir að frumgjöld hins opinbera aukist um 0,8% af VLF vegna öldrunar þjóðarinnar til ársins 2050. Auk þess er ein niðurstaða skýrslunnar að frumtekjur þurfi að aukast um 1,3% af VLF eða frumútgjöld að lækka í sama mæli til að koma í veg fyrir að skuldir verði vaxandi í lok

<sup>3</sup> OECD Economic Surveys Iceland 2023.

<sup>4</sup> [https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Vef-fylgiskjal-s1497-f\\_I.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Vef-fylgiskjal-s1497-f_I.pdf)

framreikningsins árið 2050. Jafnframt var niðurstaða þeirrar skýrslu að frumtekjur þyrftu að aukast um 2,2% af VLF eða frumútgjöld að lækka jafn mikið til að skuldir hins opinbera færu niður í 30% til samræmis við skuldareglu laga um opinber fjármál undir lok framreikningsins.

Skýrslan var unnin í upphafi kórónuveirufaraldursins þegar óvissan um þróun ríkisfjármála og opinberra fjármála var hvað mest. Ljóst er að Ísland hefur komið mun betur út úr faraldrinum en útlit var fyrir í upphafi hans, svo sem hvað varðar skuldastig hins opinbera. Ætla má að sú staðreynd muni hafa jákvæð áhrif á næstu útgáfu af skýrslunni sem á að koma út árið 2024. Vert er að taka fram að öflugt lífeyriskerfi gerir það að verkum að útgjöld vegna almannatrygginga verða minni en víða annars staðar þegar fram í sækir. Skýrslan var unnin af fjármála- og efnahagsráðuneytinu og á einungis við um Ísland. Hún er því ekki með samanburð við önnur OECD-lönd.

2. Þá birti OECD skýrslu árið 2018 með sviðsmyndum fyrir heimshagkerfið til ársins 2060.<sup>5</sup> Samkvæmt þeirri skýrslu er Ísland í hópi þeirra ríkja sem þurfa hvað minnst að gera til að bregðast við öldrun þjóðarinnar. Samkvæmt niðurstöðu þeirrar skýrslu þarf Ísland að auka frumtekjur um 4,2% til að stuðla að stöðugu skuldahlutfalli árið 2060, að teknu tilliti til öldrunar þjóðarinnar. Af 32 þjóðum eru einungis sex þjóðir sem þurfa að gera minni breytingu á frumtekjum til að stuðla að stöðugu skuldahlutfalli hins opinbera að teknu tilliti til öldrunar þjóðarinnar. Samkvæmt skýrslunni þyrftu lönd innan OECD að meðaltali að auka sínar frumtekjur um sem nemur 6,6% af VLF til stöðva skuldasöfnun árið 2050, sem er um 2,4% meira en á Íslandi.

Samandregið þá leiðir hagstæð aldurssamsetning hér á landi, sem og vel fjármagnað lífeyriskerfi, til þess að tiltekin útgjöld hins opinbera eru lægri en þau ella væru samanborið við önnur OECD-ríki. Engu að síður verður það mikil áskorun á komandi árum að bregðast við öldrun þjóðarinnar og breyttri aldurssamsetningu líkt og aðrar þjóðir eru að glíma við.

---

<sup>5</sup> [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-long-view\\_b4f4e03e-en;jsessionid=H1401JCD8-aPuC5dEP9I62Lm113TU-PuyOZv4av2.ip-10-240-5-88](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-long-view_b4f4e03e-en;jsessionid=H1401JCD8-aPuC5dEP9I62Lm113TU-PuyOZv4av2.ip-10-240-5-88)