

Sérrit fjármálaráðs, 04/2024

# Sjálfbærni opinberra fjármála og öldrun þjóðarinnar

Ólafur Hjálmarsson

## Sérrit 04/2024 Sjálfbærni opinberra fjármála og öldrun þjóðarinnar

Í lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, er miðað við þróun afkomu og skulda hins opinbera í fjármálastefnu við upphafi kjörtímabils og í árlegum fjármálaáætlunum séu til hið skemmsta til næstu fimm ára og fjalla umsagnir fjármálaráðs um þær áætlanir, sbr. 13 gr. laganna.

Í 9. gr. laganna er kveðið á um að fjármálaráðherra skuli eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti leggja fyrir Alþingi skýrslu þar sem fram komi mat á líklegri þróun samfélags-, atvinnu-, umhverfis-, og byggðapátta og lýðfræðilega breytna til næstu áratuga og áhrifum þeirra á afkomu, fjárhagsstöðu og skuldbindingar opinberra aðila. Síðasta skýrsla var lögð fram árið 2021 og verður næsta skýrsla væntanlega lögð fram í ár (2024).

Framreikningur á útgjöldum til lengri tíma tekur mið af stöðunni í dag miðað við spár um þróun fólksfjölda, þ.m.t. að- og brottflutning, þróun aldurshópa, það er barna og ungmenna, fólks á vinnualdri og aldraðra. Fjölmörg önnur atriði hafa áhrif, svo sem langtímavextir, hagvöxtur o.fl. sem tengist innbyrðis. Sé litið til síðustu tuttugu ára má sjá að margt getur haft áhrif á þróunina sem ógjörningur er að sjá fyrir eða spá um. Má þar nefna áföll eins og fjármálahrunið, heimsfaraldur kórónuveirunnar og innrás Rússlands í Úkraínu ásamt flóttamannastrámi og náttúruhamförum. Á móti koma tækniframfarir, aðflutt vinnuafli, nýjar atvinnugreinar, svo sem ferðapjónusta, fiskeldi, lyfja- og hátæknigreinar o.fl. Til lengri tíma koma, ásamt mannfjöldabreytingum, áhrif loftlagsbreytinga og viðbrögð við þeim.

Matsfyrirtæki og alþjóðastofnanir hafa í vaxandi mæli áhyggjur af því hve ríkjum heims hefur gengið erfiðlega við að snúa hallarekstri í afgang eftir áföll síðustu ára. Við blasi að öldrun þjóða muni leggja auknar byrðar á opinber fjármál vegna kostnaðar við lífeyris- og heilbrigðismál. Gerist það á sama tíma og talin er þörf fyrir talsverða fjárfestingu vegna loftslagsmála og orkuskipta. Þar við bætist að staðan í alþjóðamálum er viðkvæm vegna stríðátaka sem hefur hamlað alþjóðaviðskiptum og hefur einnig áhrif á afkomu ríkja sem koma ekki beint að átökunum vegna aukinna framlaga til varnarmála og hergagnaframleiðslu.

Sé horft til Íslands er staðan betri en í mörgum öðrum ríkjum að því leyti að lífeyrissjóðakerfið hér á landi byggir á sjóðssöfnun. Einstaklingar og fyrirtæki greiða framlög í lífeyrissjóði sem eru ávöxtuð og greidd eftirlaun ráðast af iðgjaldagreiðslum og ávöxtun þeirra. Í mörgum ríkjum byggir lífeyriskerfið á svokölluðum gegnumstreymiskerfum, þar sem ekki er sjóðssöfnun en þess í stað stendur hver kynslóð undir greiðslu eftirlauna til þeirra sem komnir eru á eftirlaunaaldur. Síðarnefndu kerfin, gegnumstreymiskerfin, standa frammi fyrir miklum vanda sem ekki verður leystur nema með hækkun skatta, lækkun eftirlauna, hækkun eftirlaunaaldurs, eða blöndu af þessu þrennu, að óbreyttir þróun mannfjölda. Á Íslandi ætti vægi eftirlauna úr opinberum almannatryggingum að fara minnkandi vegna aukins vægis greiðslna ellilífeyris úr lífeyrissjóðum. Ef rétt er á málum haldið munu útgjöld almannatrygginga vegna eftirlauna því ekki valda erfiðleikum í sjálfbærni opinberra fjármála hér á landi. Þó er vert að hafa í huga uppsafnaðan vanda B-deildar lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og lífeyrissjóðs starfsmanna sveitarfélaga. Samkvæmt ríkisreikningi fyrir árið 2022 námu ófjármagnaðar skuldbindingar ríkissjóðs samtals 870 milljörðum króna í árslok, að stærstum hluta vegna B- deildar LSR, og jókst skuldbindingin um 80 milljarða frá fyrra ári. Það á að vera vei viðráðanlegt að vinda ofan af þeirri skuldbindingu á næstu ártugum.

Sé horft til heilbrigðisútgjalda eru horfur hér á landi svipaðar og í öðrum vestrænum ríkjum. Fjöldi rannsókna sýnir að kostnaður við heilbrigðisþjónustu þeirra sem eru 65 ára og eldri er margfalt meiri en þeirra sem eru yngri en 65 ára (sjá t.d. fjármála- og efnahagsráðuneyti 2021). Miðað við opinberar spár um fólksfjölda hér á landi mun fjölgun aldraðra að óbreyttu hafa talsverð áhrif á útgjöld hins opinbera til heilbrigðismála, þó að fleiri þættir hafi þar áhrif.

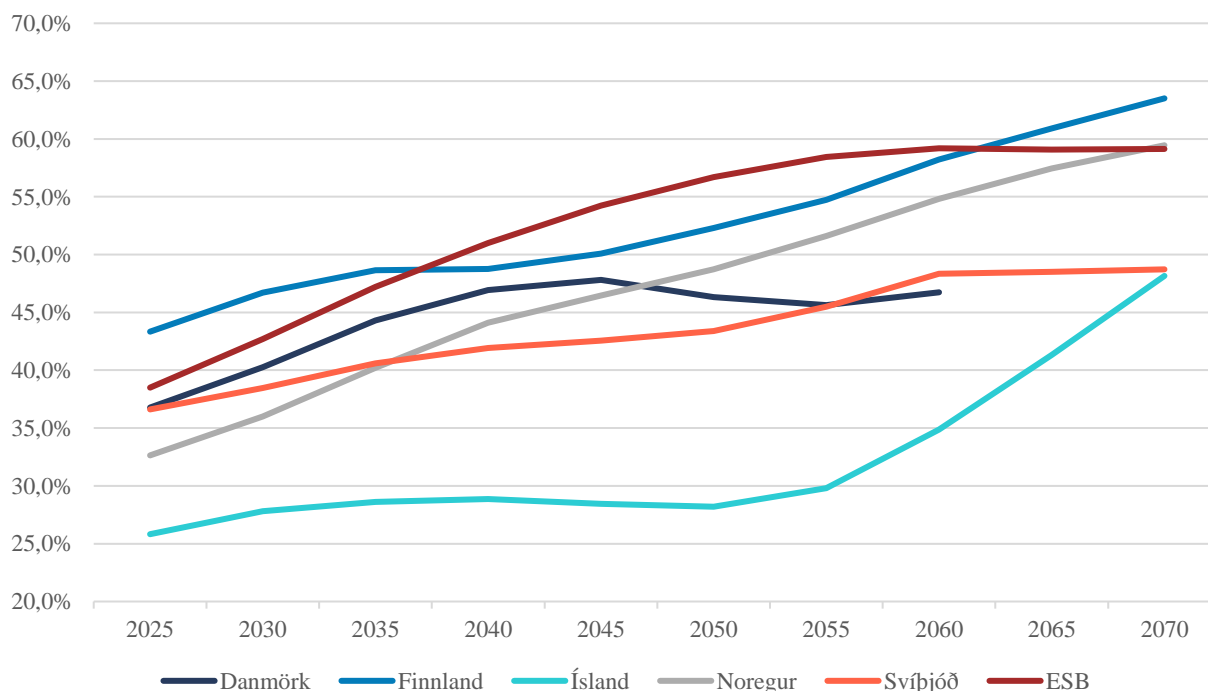
Í síðustu skýrslu OECD (2023) um Ísland er fjallað um áhrif öldrunar á opinber fjármál (OECD 2023). Þar kemur fram að styrkleikar felast í tiltölulegra lágu hlutfalli aldraðra og að landmönnum hafi fjölgað ört, ekki síst vegna aðflutts vinnuafls. Þá séu lífslíkur góðar og tiltölulega mikil atvinnuþátttaka þeirra sem eldri eru. Loks sé lífeyriskerfið sjálfbært, vel fjármagnað og áhættudreifing góð. Af því leiðir að opinber útgjöld til eftirlauna, það er almannatrygginga, eru lægst í hlutfalli af landsframleiðslu hér á landi af ríkjum OECD og ættu því áhrif öldrunar á opinber fjármál að verða minni hér á landi en í öðrum OECD ríkjum.

Í skýrslunni bendir OECD á að áhrif öldrunar verði þó talsverð vegna hlutfallslega hraðar fjölgunar 65 ára og eldri og fækkunar fólks á vinnualdri. Stofnunin vísar til þess að stjórnvöld áætli að útgjöld vegna öldrunar þjóðarinnar aukist um rúmlega 3 prósentustig sem hlutfall af vergri landsframleiðslu til ársins 2050, einkum vegna aukinna heilbrigðisútgjalda og kostnaðar við langtímahjúkrun (hjúkrunarheimili og heimahjúkrun) og vísar þar til skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins frá árinu 2021. Fækkun ungmenna og lækkun kostnaðar við menntamál komi eitthvað þar á móti.

Er því full ástæða til að skoða þróun heilbrigðismála betur í samanburði við nágrannaríkin, sem búa við svipuð lífskjör og opinber umsvif og gerist hér á landi.

Mynd 1 sýnir opinberar fólksfjöldaspár á Norðurlöndum og í Evrópusambandinu.

Mynd 1 Hlutfall 65 ára og eldri af fólki á aldrinum 20-64 ára. Þróun 2025 - 2070

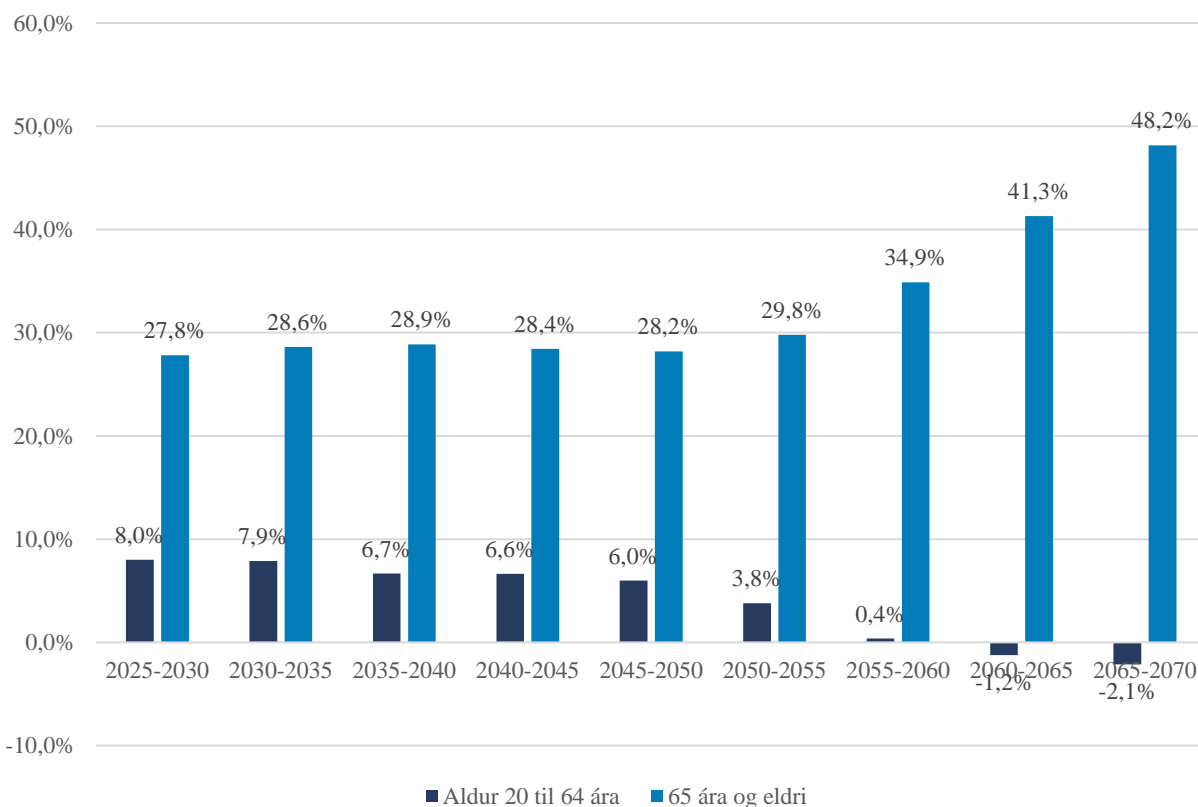


Heimild: Nordic Statistics og Hagstofa Íslands

Eins og sjá má á mynd 1 er hlutfall 65 ára og eldri af aldurshópnum 20 til 64 ára talsvert lægra hér á landi en í nágrannaríkjunum og í Evrópusambandinu. Eftir árið 2055 mun hlutfallið hækka hratt hér á landi miðað við mannfjöldaspá Hagstofunnar frá í desember 2023. Áhugavert er að hlutfallið hér á landi verður mun lægra en í öðrum ríkjum Norðurlanda næstu áratugi og er það mikil breyting frá fyrri spá Hagstofunnar þar sem hlutfall aldraðra jókst mun hraðar næstu árin.

Mynd 2 gefur annað sjónarhorn á spá um hlutfall 65 ára og eldri hér á landi af fólki á aldrinum 20 til 64 ára. Hún sýnir fimm ára breytingar á fjölda fólks í þessum hópum samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofunnar.

*Mynd 2 Hlutfallsleg fimm ára breyting fólksfjölda á Íslandi skv. spá í desember 2023.*

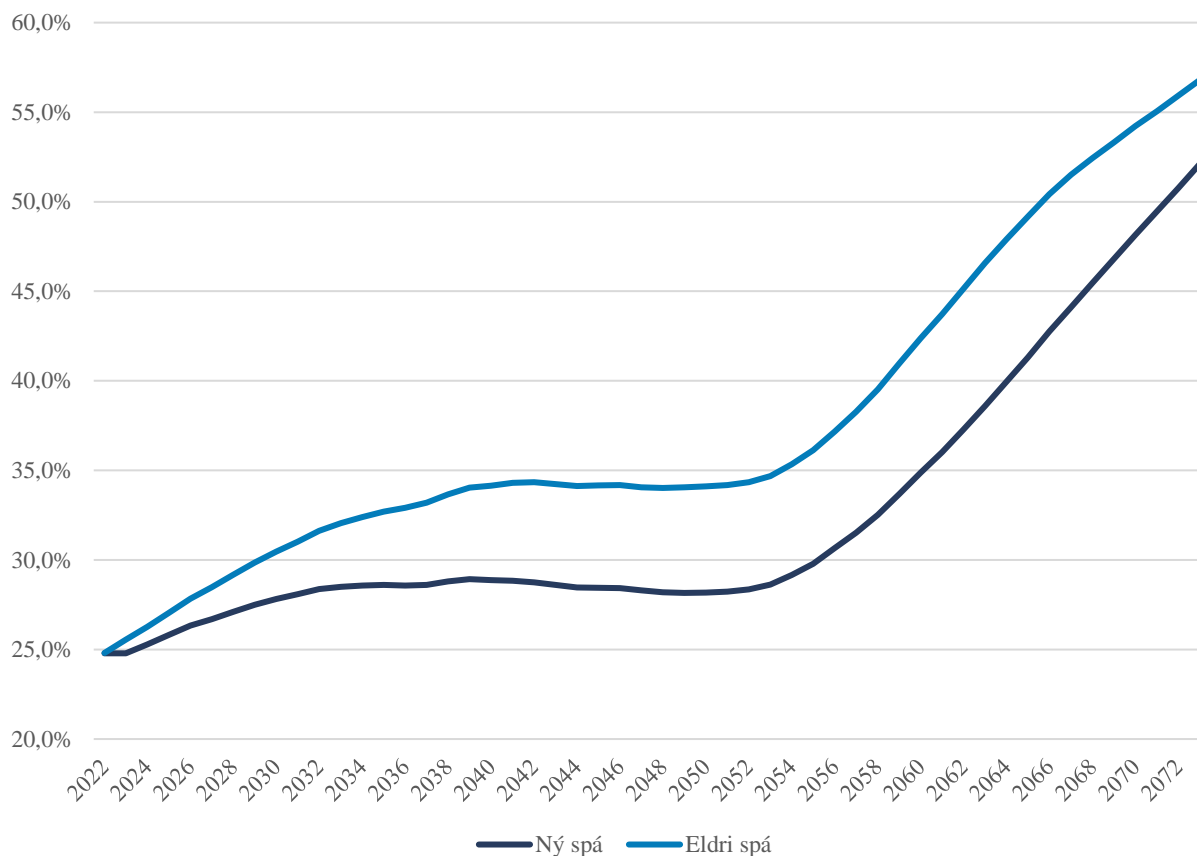


Heimild: Hagstofa Íslands

Mannfjöldaspár gefa til kynna að öldruðum muni að öðru óbreyttu fjölga talsvert, á meðan fólki á vinnufærum aldri fjölga mun hægar. Frá 2055 fjölga öldruðum enn hraðar á meðan fólki á vinnufærum aldri fer fækkandi. Talsverð óvissa er í þessum spám, sem felst einkum í spám, eða forsendum, um hvernig að- og brottflutningur fólks muni þróast.

Á mynd 3 er hlutfall 65 ára og eldri samkvæmt síðustu tveimur mannfjöldaspám Hagstofunnar.

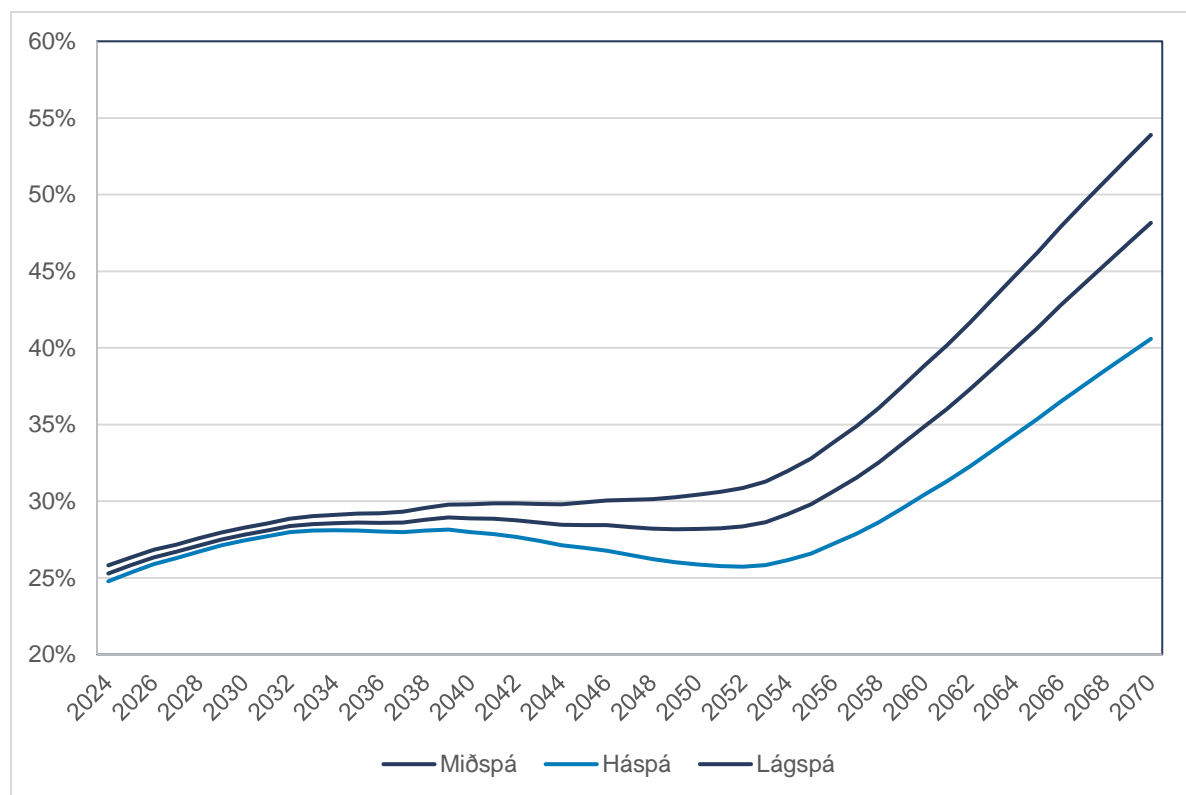
Mynd 1 Samanburður á mannfjöldaspám Hagstofunnar um hlutfall 65 ára og eldri af fólki á aldrinum 20 - 64 ára.



Eins og sjá má á mynd 3 er talsverð breyting á forsendum um þróun á hlutfalli aldraðra á milli spáa Skýrist það einkum af forsendu um meiri fjölda innflytjenda í síðustu spá frá í desember 2023. Innflytjendur eru oftast á yngri árum, eða vinnualderi, þegar þeir koma. Þá gera forsendur ráð fyrir að þeir búi lengur hér á landi en áður var gert ráð fyrir, sem hefur verið þróunin undanfarin ár. Sýnir framangreint að óvissa um þróun búferlaflutninga í spám er mikil. Við mat á áhrifum breyttrar aldursamsetningar á efnahags- og ríkisfjármál er því heppilegast að skoða mismunandi sviðsmyndir. Sé til dæmis horft til ársins 2040 munar miklu hvort hlutfall 65 ára og eldri er 34,2% eins og var í fyrri spá, eða 28,9% eins og í síðustu spá, samkvæmt miðspám, sbr. myndin hér að ofan.

Á mynd 4 eru mismunandi spár Hagstofunnar um þróun mannfjölda, einkum vegna ólíkra sviðsmynda um búferlaflutninga.

Mynd 4 Hlutfall 65 ára og eldri af fólki á aldrinum 20-64 ára, mismunandi forsendur um mannfjölgun.



Heimild: Hagstofa Íslands

Til að viðhalda sjálfbærni opinberra fjármála skiptir, auk mannfjöldaþróunar, einkum máli hvernig framleiðni vinnuafis þróast næstu áratugina, atvinnuþátttaka og langtímaraunvextir. Þar hefur áhrif hvort menntað og sérhæft vinnuafli fær vinnu hér á landi við verðmæt störf sem því hæfir. Einnig er mikilvægt að til verði verðmæt störf sem standi undir þeim lífkjörum sem ungt fólk hér á landi sættir sig við. Hefur það áhrif á búfelaflutninga, það er hvort hér haldist fólk með þá hæfni og þekkingu sem sóst er eftir. Fyrir ríkissjóð og atvinnulíf er aðgangur að fjármagni einnig mikilvægur, það er þróun sparnaðar og fjárfestingar. Það verður að hafa í huga að þessir þættir tengjast innbyrðis. Helsta uppspretta sparnaðar hefur verið lífeyrissparnaður, sem mun væntanlega hætta að vaxa og jafnvel dragast saman þegar þjóðin eldist. Það ræðst m.a. af samspili hagvaxtar og raunvaxta, auk þróunar mannfjölda. Þá eykst frjáls sparnaður einstaklinga almennt með auknum tekjum og hærri aldri.

Eins og sést á mynd 4 að ofan lækkar hlutfalli 65 ára og eldri við meiri mannfjölda þar sem yfir helmingur innflytjenda er á aldrinum 25-50 ára. Hingað hefur flutt hlutfallslega ungt fólk sem er á barneignaraldri. Atvinnuþátttaka þeirra sem leita hingað í störf er mikil og líkur á að þeir safni sér lífeyrisréttindum í lífeyrissjóðum, setjist þeir hér að. Það er nánast óumdeilt að erlent vinnuafli sem hingað hefur komið hefur gert mögulegt að efla mikilvæga atvinnuvegi, svo sem byggingarstarfsemi og ferðaþjónustu, og þannig gert öran hagvöxt undanfarinna ára mögulegan og dregið úr ójafnvægi vegna umframeftirspurnar eftir vinnuafli. Ekki er beint línulegt samand á milli aukins mannfjölda og byrði kostnaðar við öldrun þjóða þegar litið er til áhrifa á opinber fjármál. Hér skipta máli hvernig störf og kjör sem nýjum íbúum og innfæddum standa til boða og hvernig hæfni og að menntun þeirra mæti þeim kröfum sem slík störf þarfnast. Rannsóknir OECD sýna að innflytjendur hafa jákvæð áhrif á opinber fjármál. Áhrifin eru minni þar sem

hlutfall flóttamanna er meira og jákvæðari þar sem innflytjendur eru með meiri menntun. Þá hefur jákvæðari áhrif á ríkisfjármál Evrópuríkja innan OECD ef innflytjendur eru frá ríkjum innan ESB (OECD 2021). Einnig sýna rannsóknir að áhrif innflutnings fólks frá ríkjum utan vesturlanda á opinber fjármál eru óvissari, eða engin, en geta verið talsvert neikvæð. Fer það meðal annars eftir stöðu á vinnumarkaði og skipulagi velferðarkerfa ríkja. Er hér vísað til rannsókna um áhrif innflytjenda á opinber fjármál í ríkjum sem eru með sambærileg skatt- og velferðarkerfi og Ísland (Sjá fjármálaráðuneyti Danmerkur, Finansministeriet 2021, og um áhrifin í Skandinavískum velferðarsamfélögum (Journ. of popul. Econ. 2017).

Danska fjármálaráðuneytið (2023) fjallar um nettó framlag flóttamanna til opinberra fjármála. Þar kemur fram að það eru ekki eingöngu útgjöldin sem ráða því að framlag þeirra til opinberra fjármála er neikvætt, heldur vegur þyngra að þeir eru með lægri tekjur, einkum þar sem hærra hlutfall þeirra en innlendra glímur við atvinnuleysi eða stendur utan vinnumarkaðar, einkum á meðal kvenna.

Nettó framlag flóttamanna í Danmörku til opinberra fjármála hefur farið batnandi undanfarin ár þar sem fleiri þeirra hafa fengið atvinnu. Flóttamenn sem eru virkir á vinnumarkaði skila jákvæðu framlagi til opinberra fjármála, en atvinnuþátttaka þeirra er minni en annarra, eins og fram hefur komið, og framlagið fyrir hópinn í heild því neikvætt. Rétt er að taka fram að með flóttamönnum er átt við þá sem hafa fengið dvalarleyfi og fjölskyldusameininga þeirra, án umsækjenda.

Það krefst mikillar atvinnuþátttöku til að standa undir dýrum velferðarkerfum Norðurlanda og tiltölulegra hárra launa með góða framleiðni (Journ. of popul. Econ. 2017). Er því mikilvægt að allir íbúar, jafnt innfæddir sem innfluttir, fái tækifæri á vinnumarkaði og til að þróa sig í verðmæt störf.

Lang stærsti hluti erlendra íbúa á Íslandi kemur frá Evrópu og aðeins lítill hluti er flóttamenn. Þá er atvinnuþátttaka fólks með erlendan bakgrunn mikil hér á landi, en erlent vinnuafli sinnir oftast lægra launuðum störfum en fólk af innlendum uppruna. Þannig störfuðu rúmlega 44% erlends vinnuafli árið 2023 við ferðaþjónustu, byggingarstarfsemi og sjávarútveg, einkum fiskvinnslu, en fólk með íslenskan bakgrunn í sömu greinum var rúm 19%. Samkvæmt staðgreiðsluskrám voru meðal launatekjur fólks með erlendan bakgrunn árið 2023 um 16% lægri en hjá þeim sem hafa íslenskan bakgrunn, er þá ekki leiðrétt fyrir mismunandi störfum, vinnutíma eða aldri. Gefur það nokkrar vísbendingar, en samkvæmt Grænbók í málefnum innflytjenda og flóttafólks var tæpur fjórðungur innflytjenda með tekjur undir lágtekjumörkum árið 2020. Er það áhyggjuefni og ein mesta ógnunin við samfélagsgerðina ef hér myndast lágstétt og ef hlutur öflugrar millistéttar minnkar eða rýrnar mikið. Slíkt verður ekki lagað með millifærslukerfum, heldur með fleiri betur launuðum störfum, meiri hæfni og menntun sem slíkum störfum hæfir.

Miðað við lágan meðalaldur og góða atvinnuþátttöku fólks með erlendan bakgrunn hér á landi má telja fullvíst að framlag þeirra til opinberra fjármála sé jákvætt. Einnig að innflutt vinnuafli hafi gert mögulega þá aukningu sem hefur orðið í farmleiðslugetu þjóðarbúsins og staðið undir hagvexti undanfarinna ára án meiri verðbólgu en raunin hefur verið. Erlent vinnuafli ætti því að gera auðveldara að mæta kostnaði við öldrun þjóðarinnar vegna hagstæðari aldursamsetningar og meiri framleiðslugetu. Ekki er ástæða til að ætla annað en að mismunandi hópar innflytjenda hingað til lands hafi ólík áhrif á opinber fjármál og á byrði vegna fjölgunar aldara. Áhrifin á opinber fjármál verða jákvæðari ef innflytjendur fara í betur launuð störf með meiri framleiðni þar sem menntun þeirra nýtist og þeir taki virkan þátt í samfélaginu og á vinnumarkaði. Nákvæmlega það sama á við um þá sem eru með innlendan bakgrunn.

Framtíðarhagvöxtur getur ekki byggst á því að byggja upp atvinnugreinar sem eru með litla framleiðni og krefjast innflutnings vinnuafis til að vinna lágtækjustörf sem innfæddir sjá ekki fyrir sér að þeir né afkomendur þeirra muni starfa við. Það skapar hættu á auknum tekjumun og að til verði jaðarhópar sem fá ekki jöfn tækifæri og aðrir, sem standi höllum fæti á vinnumarkaði.

## Öldrun þjóða og hagvöxtur

Rannsóknir sýna almennt að samband er milli breytinga á aldursamsetningu þjóða, hagvaxtar (framleiðni), raunvaxta, fjárfestinga og sparnaðar. Almennt er talið að við öldrun þjóða hægi á hagvexti og fjárfestingu, gengið verði á peningalegan sparnað og raunvextir fari lækandi (Mason, 2022). Margar rannsóknir benda sterklega til að hlutfallsleg aukning aldraðra og fækkun fólks á vinnualdri dragi úr hagvexti og byrðar vegna öldrunar aukist í framtíðinni. Það samband er þó ekki einhlítt og hafa sumar rannsóknir sýnt að með hærra hlutfalli aldraðra aukist sparnaður tímabundið vegna þess að fólk spari til efri árunna og gangi svo á hann síðustu æviárin. Meira framleiðslufjármagn safnist upp og meiri þrýstingur verði á tæknibreytingar til að auka framleiðni til að bregðast við vinnuafllsskorti sem fylgir því að fólk á vinnufærum aldri fari fækkandi. Meiri framleiðni vegna aukins fjármagns og tæknibreytinga verði þannig neikvæðum áhrifum öldrunar á hagvöxt yfirsterkari. Aðrar rannsóknir sýna að við þær aðstæður að vextir nái svonefndu vaxtagólfi (e. effective lower bound), sem raunin hafi verið undanfarna áratugi, komi fram skýr neikvæð áhrif öldrunar á hagvöxt, það er að neikvæð áhrif öldrunar á hagvöxt verði meiri en áhrif fjármagnsstofns og tæknibreytinga (Eggertsson, 2019). Fleiri rannsóknir sem beita ólíkum nálgunum styðja þá niðurstöðu. Ekki er deilt um neikvæð áhrif öldrunar þjóða á hagvöxt, heldur um það í hve miklum mæli uppsafnað framleiðslufjármagn og tæknibreytingar, sem skili sér í meiri framleiðni, komi þar á móti. Ýmiskonar sveiflur, eða skellir, hafa áhrif á þá þróun til skemmri tíma.

Breytingar á aldursamsetningu eru í eðli sínu langtímabreytingar en fólksflutningar milli ríkja hafa áhrif á þróunina til skemmri eða lengri tíma, auk meiriháttar atburða svo sem náttúruhamfara, styrjalda og bráðra smitsjúkdóma, að ógleymdum áhrifum loftlagsbreytinga.

Á móti áhrifum hækkandi aldurs kemur að fólk lifir lengur heilbrigðu lífi og heldur lengur vinnufærni og meiri auður safnast upp í eignum sem ný kynslóð fær beint í arf og óbeint sem framleiðslufjármagn og innviði sem ætti að auka framleiðni á mann. Lækkandi fæðingartíðni veldur því að vinnuafli dregst saman að óbreyttum eftirlaunaaldri og aðflutningi vinnuafis. Mikilvægt er því að framleiðni aukist og fjárfesting í mannauði skili því að byrði komandi kynslóða verði minni (Mason, 2009).

Lífeyrissjóðakerfið hér á landi gerir auðveldara að mæta hlutfallslegri fjölgun aldraðra bæði vegna minni útgjalda almannatrygginga og vegna þess að þeir sem hafa greitt í sjóðina fá lífeyri sem er hærra hlutfall af atvinnutekjum en verið hefur. Nú fjölgar þeim ört sem hafa greitt iðgjöld af öllum launum sínum þegar þeir hefja töku á lífeyri. Þá eru greiðslur iðgjalda í sjóðina undanþegnar skatti og því fá sjóðsfélagar að ávaxta skattfrestunina þar til þeir hefja töku lífeyris. Þeir greiða tekjuskatt og útsvar af lífeyristekjum sínum á sama tíma og kostnaður hins opinbera vegna öldrunar vex. Þá verða aldraðir mikilvægir neytendur í framtíðinni og munu að öllum líkindum ganga á sparnað sinn og fjárfestingu.

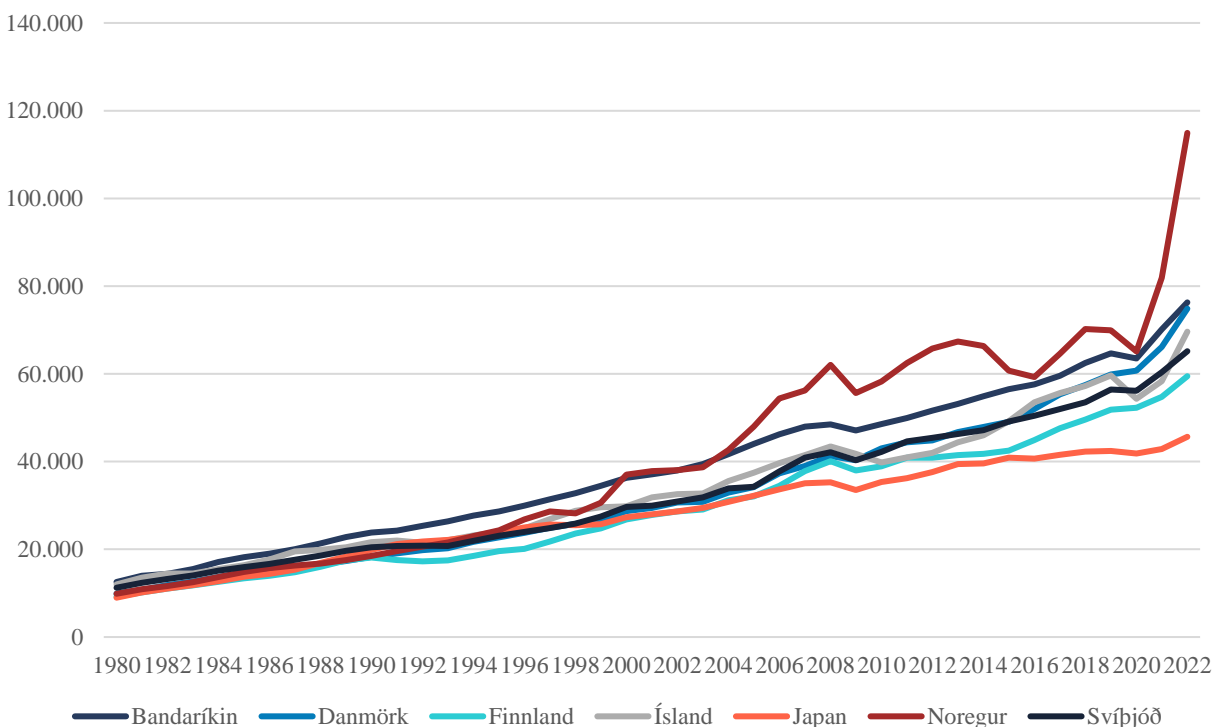
Er áhyggjuefni að framleiðni á Íslandi hefur vaxið fremur hægt undanfarinn áratug og hagvöxtur hefur verið borinn uppi af aðfluttu vinnuafli sem er með lægri laun en að meðaltali. Á móti kemur að innflutt vinnuafli er yngri og atvinnuþátttaka þess mikil sem dregur úr eða tefur vöxt hlutfallslegrar öldrunar. Er



Því mikilvægt að fjárfesta í endurmenntun og að skapa nýjum íbúum og afkomendum þeirra tækifæri til að sinna verðmætum störfum og fulla þátttöku í samfélaginu.

Nánar er fjallað um þróun framleiðni vinnuafis helstu atvinnugreina í sérriti fjármálaráðs 02/2024 þar sem fram kemur framleiðsla á hverja vinnustund. Hér að neðan er mynd sem sýnir framleiðni á mann í nokkrum ríkjum auk Íslands, það er verga landsframleiðslu á mann í jafnvirðisgildum (PPP) í Bandarískum dólum. Sá mælikvarði gefur grófa mynd, en tímaröðin nær til lengri tíma en fyrirbyggjandi tölur Hagstofunnar um framleiðni á hverja vinnustund.

Mynd 5 Landsframleiðsla á mann (USD, PPP) 1980 - 2022.



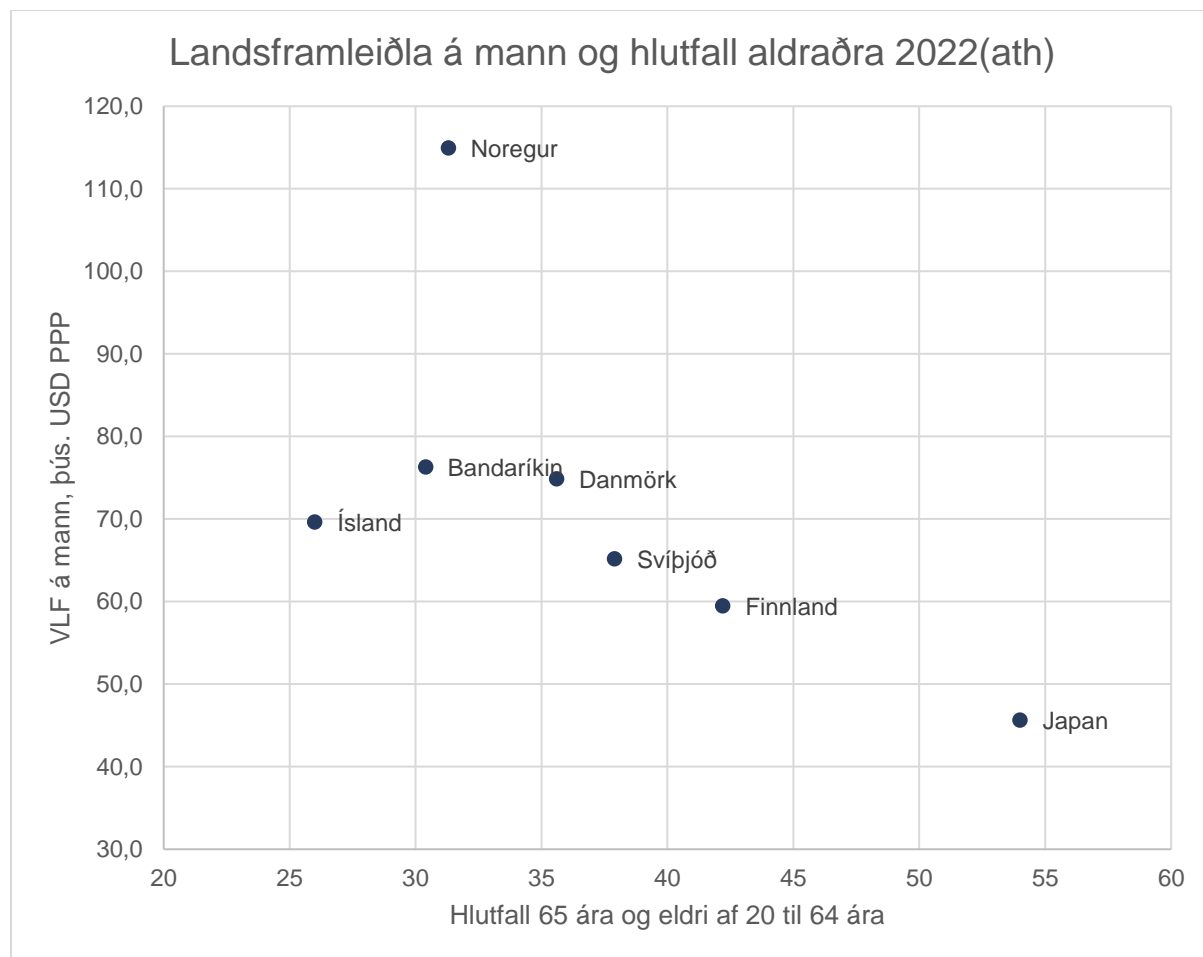
Heimild: Hagstofa Íslands

Eins og sjá má á mynd 2 liggur Ísland í miðjunni árið 2022, Japan er lægst og hæst landsframleiðsla á mann er í Noregi og Bandaríkjunum. Hafa verður í huga að þessi ríki skipa sér í efstu sæti ríkja heims í landsframleiðslu á mann. Þegar þróuð ríki eru ung og fólki fer fjölgandi er hagvöxtur jafnan meiri en dregur úr honum þegar meðalaldur er orðin hærri við hlutfallslega meiri öldrun. Einnig eru takmörk á því hve landsframleiðsla á mann getur verið mikil og dregur því úr vexti hennar þegar hærra dregur og ríki hafa náð ákveðnu tæknistigi og eru ekki lengur að vinna upp lægri framleiðslugetu en gerist í þróuðum ríkjum. Svipaða sögu má segja um vexti og fjárfestingu.

Sveiflur hafa orðið einstök ár vegna mismunandi þróunar og áfalla, svo sem fjármálahrunsins og áhrifa heimsfaraldurs, en bæði áföll höfðu mikil áhrif hér á landi. Mikill hagvöxtur í Noregi skýrist að stórum hluta af olíuframleiðslu og hækkun á heimsmarkaðsverði olíu, þá hefur hagvöxtur í Danmörku vaxið hröðum skrefum síðustu ár vegna öflugs lyfjaiðnaðar.

Annað sjónarhorn er að skoða landsframleiðslu á mann og hlutfall aldraðra. Mynd 6 sýnir samhengið fyrir sömu ríki á einum tímapunkti árið 2022. Það ár þarf ekki að vera dæmigert, þó er myndin í grófum dráttum í samræmi við að hagvöxtur á mann hækki minna við aukið hlutfall aldraðra. Við hægari hagvöxt dragast ríki aftur úr þar sem vinnuafli fer minnkandi og er því mikilvægt að auka framleiðni á mann til að mæta áskorunum framtíðar.

Mynd 6 Landsframleiðsla á mann og hlutfall aldraðra 2022.



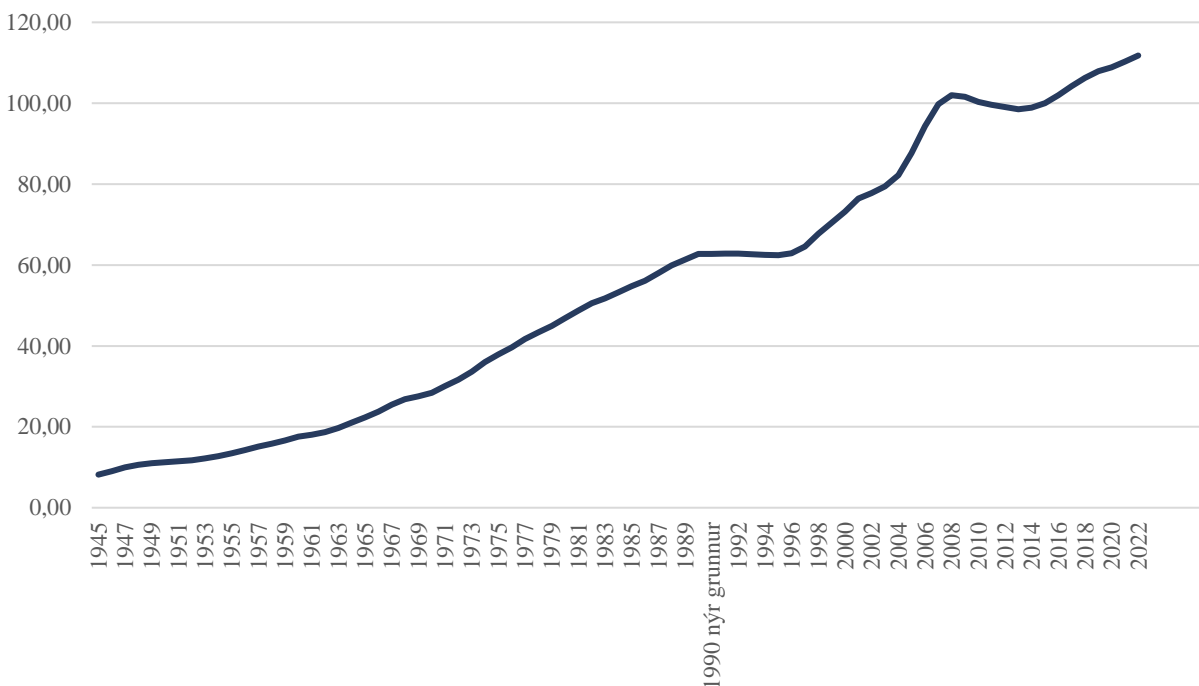
Heimild: Nordic Statistics og Hagstofa Íslands, útreikningar fjármálaráðs

### Þróun sparnaðar og auðs

Auður hefur safnast upp í þróuðum ríkjum, hjá einstaklingum, fyrirtækjum og í innviðum hins opinbera. Þessi auður gerir komandi kynslóðum auðveldara að mæta áhrifum öldrunar í framtíðinni. Mikið af fjárhagslegum auði heimilanna felst í íbúðarhúsnæði og lífeyrissparnaði. Auður fyrirtækja liggur í þekkingu, tækni, ferlum, viðskiptasamböndum og vörumerkjum auk efnislegra innviða. Auður hins opinbera felst einkum í þekkingu, ferlum, öryggi borgara og fyrirkomulagi stjórnarfars auk innviða, svo sem heilbrigðis- og menntakerfis, samskipta- og samgöngukerfa. Loks eru náttúruauðlindir sem sumar eru endurnýjanlegar, en aðrar ekki, og skynsamleg nýting þeirra.

Á mynd 7 er þróun fjármunaeignar þjóðarbúsins frá árinu 1945 til 2022. Það er fastafjármunir sem eru eignfærðir og afskrifaðir. Fjármunaeign heimilanna er einkum íbúðarhúsnæði og bifreiðar, fjármunaeignir fyrirtækja er t.d. fasteignir, tækjabúnaður, vélar áhöld, skip, flugvélar o.frv., en hins opinbera byggingar, svo sem skólar og sjúkrahús, samgöngumannvirki o.fl. (Ath. að brot er í tímaröðinni árið 1990 er nýr grunnur fyrir þjóðhagsreikninga var tekinn upp).

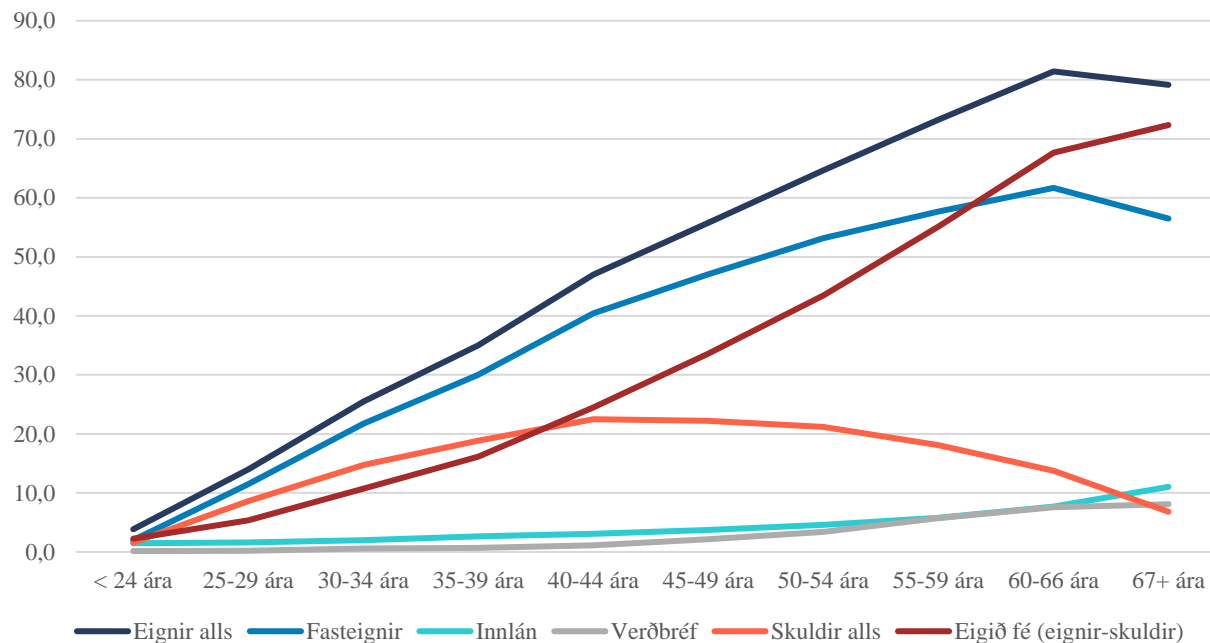
Mynd 7 Fjármunaeign 1945 - 2022 (magnvísitala, 2015 = 100, fast verðlag).



Heimild: Hagstofa Íslands

Almennt er gert ráð fyrir að fólk spari mest á miðjum aldri, en gangi á sparnað þegar kemur fram á sjötugsaldur. Gera má við að hækkandi hlutfall aldraðra valdi því að sparnaður heimilanna dragist saman í heild. Við það bætist að útgjöld vegna heilbrigðismála aukast, afkoma hins opinbera versni að óbreyttu og þannig dragi einnig úr sparnaði. Minni sparnaður hefur áhrif á aðgang fyrirtækja að innlendu lánsfé.

Mynd 8 Eignir og skuldir á mann, eftir aldri 2022 (m.kr.).



Heimild: Hagstofa Íslands, útreikningar fjármálaráðs

Á myndi 8 eru helstu eignir og heildarskuldir einstaklinga árið 2022 eftir aldri samkvæmt skattfarmtölum. Eru þær án eigna í skyldubundnum lífeyrissparnaði og hlutafé er skráð á nafnverði. Eins og sést á myndinni heldur sparnaður í innlánnum og verðbréfum áfram að vaxa eftir 67 ára aldur, en eign í fasteignum lækkar, væntanlega við að fólk minnkar við sig húsnæði. Gera má ráð fyrir að það séu fyrst og fremst eignir einstaklinga í skyldubundnum og frjálsum lífeyrissparnaði sem lækki á efri árum, sem er ekki meðtalin á myndinni að ofan.

Fækkun fólks á vinnumarkaði, að óbreyttu, dregur úr fjárfestingu heimila og fyrirtækja, nema fyrirtækin mæti vinnuaflosskorti með fjárfestingu í sjálfvirkni og tækni. Þá getur innflutningur vinnuaflls og að eldra fólk fari seinna af vinnumarkaði dregið úr þeim áhrifum.

Á Íslandi hefur mikilvæg uppspretta peningalegs sparnaðar heimilanna verið í skyldubundnum lífeyrissparnaði og valkvæðum viðbótarlífeyrissparnaði. Lífeyrissjóðirnir hafa verið mikilvæg uppspretta lánsfjármagns á markaði, einkum fyrir hið opinbera með kaupum á skuldabréfum, en einnig heimila með húsnæðislánnum og mikilvægir fyrir fjármögnun fyrirtækja með skulda- og hlutabréfakaupum. Þá hafa þeir í vaxandi mæli fjárfest erlendis til að dreifa áhættu og geta í framtíðinni breytt þeirri samsetningu eftir aðstæðum.

Samkvæmt skýrslu Talnakönnunar (Talnakönnun 2014), sem unnin var fyrir vinnuhóp stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins, munu þau tímamót verða upp úr 2030 að útgreiddur lífeyrir ásamt rekstrarkostnaði lífeyrissjóða verður hærri en greidd iðgjöld í sjóðina. Er þá eftir að taka tillit til ávöxtunar eigna sjóðanna sem er mikilvægur hluti af tekjum þeirra og stendur undir greiddum lífeyrir til sjóðsfélaga ásamt iðgjöldum. Samkvæmt skýrslunni munu eignir lífeyrissjóða vaxa áfram sem hlutfall af landsframleiðslu að teknu tilliti til ávöxtunar, þrátt fyrir að iðgjöld verði lægri en greiddur lífeyrir og rekstrarkostnaður. Miðað við

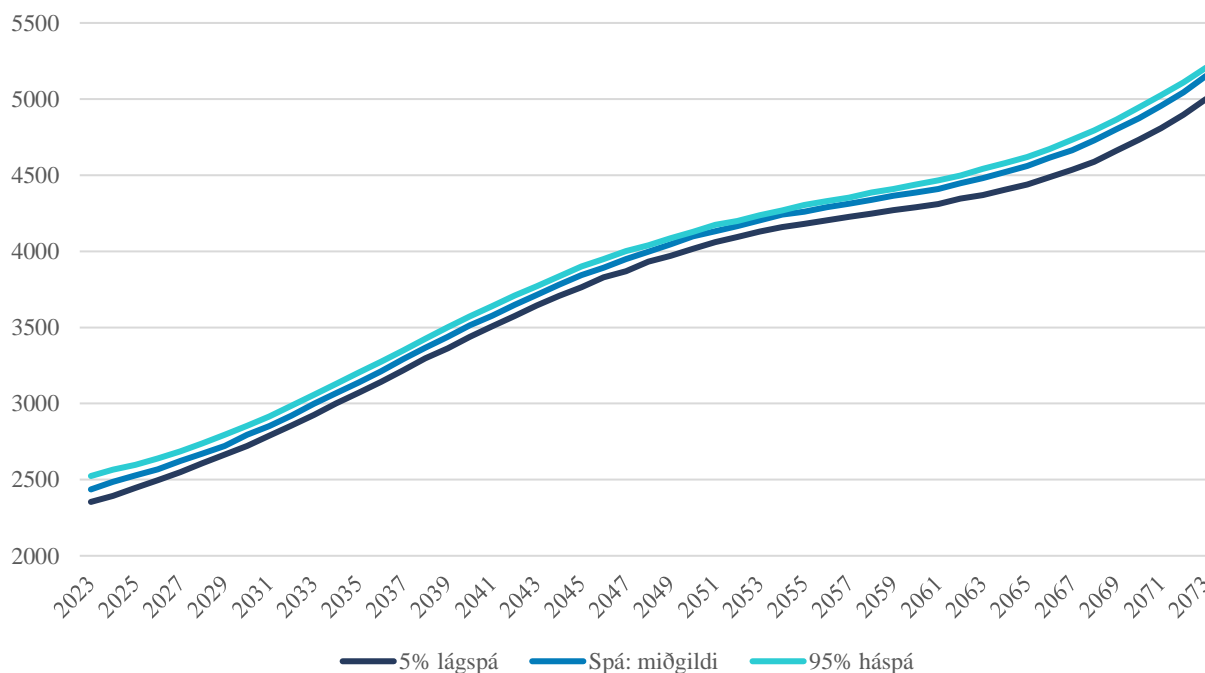
forsendur Talnakönnunar mun hlutfallið hætta að vaxa og stöðvast á árabílinu 2045-2050 við 2,4% raunvexti, miðað við forsendur um hagvöxt. Hlutfallið hækkar ef raunvextir eru hærri en 2,4%, en það lækkar ef vextirnir eru lægri, að öðrum forsendum óbreyttum. Því má draga þá ályktun að gert sé ráð fyrir að langtímahagvöxtur verði 2,4% á ári í forsendum Talnakönnunar. Sambandið milli hækkunar eða lækkunar hlutfallsins ráðist því af mismun raunvaxta og hagvaxtar, að öðrum forsendum óbreyttum.

Talnakönnun gerir fyrirvara um að útreikningar á eignum sjóðanna fram í tímann séu háðir óvissum forsendum, svo sem um atvinnuþátttöku, raunávöxtun og hagvöxt. Einnig verður að hafa í huga að 10 ár eru frá því að skýrslan var birt og sumar forsendur hafa breyst. Á vegum Landssamtaka lífeyrissjóða (LL 2023) er unnið að þróun reiknilíkans fyrir íslenska lífeyriskerfið og framtíðarþróun þess. Samkvæmt starfsskýrslu LL hafa fyrstu niðurstöður verið kynntar og benda þær til að lífeyrisgreiðslur samtryggingar fari fram úr iðgjöldum á árabílinu 2030 - 2040 og samkvæmt miðspá stöðvist eignir sem hlutfall af landsframleiðslu um það bil árið 2050, er það nær ríflega 250%.

### Aukin útgjöld vegna öldrunar

Það er ekki einfalt samband á milli hlutfalls aldraðra, eða fjölda aldraðra, og útgjalda til heilbrigðismála. Útgjöld til heilbrigðismálala aukast með auknum þjóðartekjum og aðgengi að nýrri tækni og lyfjum. Þá benda sumar rannsóknir til að það sem helst hefur áhrif séu síðustu vikurnar eða dagarnir fyrir andlát, það er fjöldi látinna ár hvert (OECD 2013). Mynd 9 sýnir að fjöldi látinna ár hvert mun aukast talsvert á næstu árum samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofunnar. Hækkandi lífaldur, bætt heilsa og lengri vinnualdur koma á móti, sé horft eingöngu á hlutfall aldraðra. Sambandið á milli heilbrigðisútgjalda og hlutfalls aldraðra er því ekki einfalt.

*Mynd 9 Spá um fjölda látinna á Íslandi á hverju ári skv. mannfjöldaspá.*



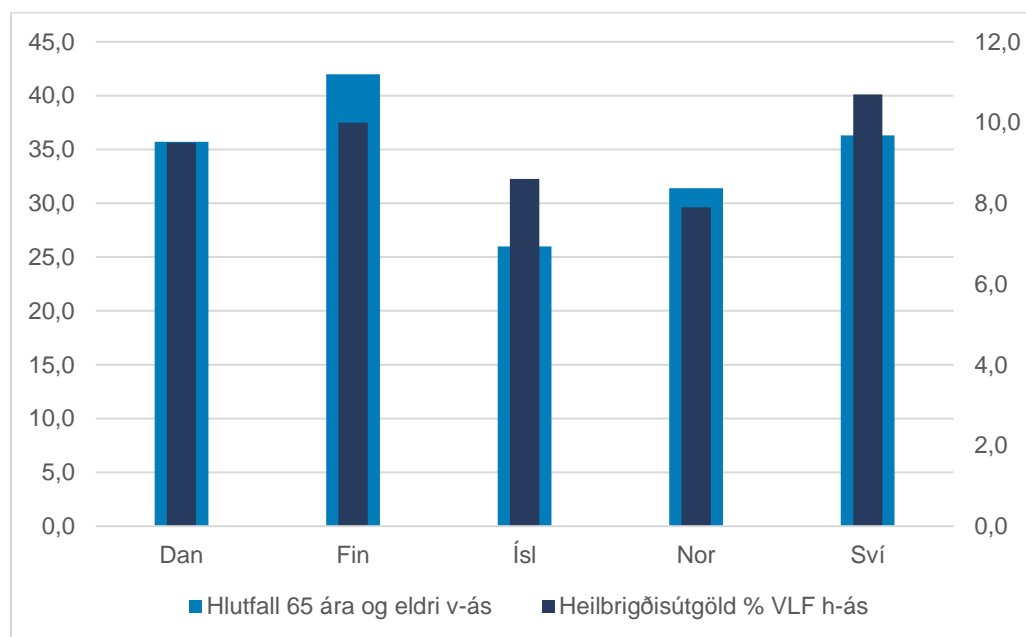
Heimild: Hagstofa Íslands

Með heilbrigðisútgjöldum eru einnig talin útgjöld vegna umönnunar aldraðra, svo sem hjúrkunarheimila. Margir sjúkdómar aukast með aldri svo sem ýmsir hrörnunarsjúkdómar, sem hafa áhrif á færni og minni, hjarta- og æðasjúkdómar, sykursýki og krabbamein og loks má nefna aukaverkanir lyfja (Pálmi V. Jónsson 2023). Framfarir í læknávisindum og tækni eiga eflaust eftir að draga úr, lækna eða milda áhrif slíka sjúkdóma, en á móti kemur aukinn kostnaður við sérhæfða þjónustu. Nokkra fyrirvara verður því að gera við framreikninga á kostnaðinum, þó að flest bendi til að útgjöld eigi eftir að vaxa nokkuð með aukinni öldrun.

Heilbrigðisútgjöld hér á landi árið 2022 voru 8,6% sem hlutfall af vergri landsframleiðslu, 8,0% í Noregi og 10,7% í Svíþjóð, samkvæmt gögnum frá OECD.

Mynd 10 sýnir hlutfall 65 ára og eldri af fólki á aldrinum 20 til 64 ára og hlutfall heilbrigðisútgjalda af landsframleiðslu árið 2022.

Mynd 10 Heilbrigðisútgjöld og hlutfall aldraðra árið 2022.



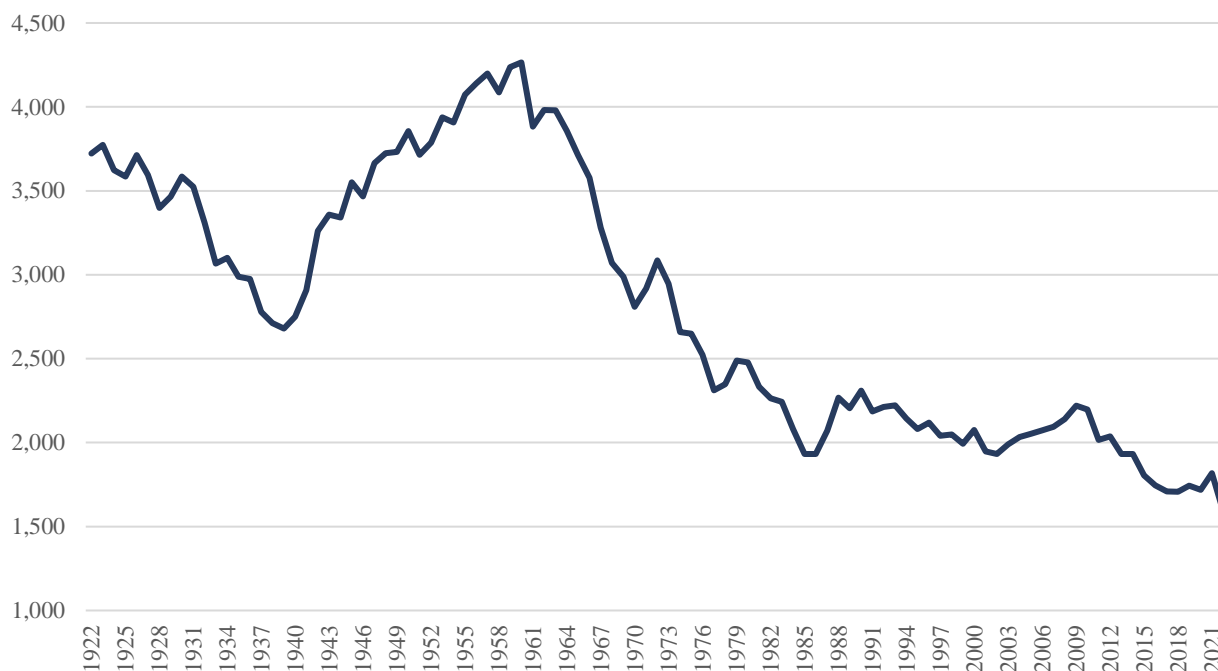
Heimild: Nordic Statistics, OECD og Hagstofa Íslands

Þar sem heilbrigðisútgjöld á 65 ára og eldri eru mun hærri en hjá þeim sem eru yngri munu þau að óbreyttu fara vaxandi með hækkandi hlutfalli aldraðra af mannfjölda. Eins og sjá má á myndinni að ofan eru heilbrigðisútgjöld hér á landi tiltölulega hátt hlutfall af landsframleiðslu miðað við hlutfall aldraðra af mannfjölda. Gera má ráð fyrir að stærðarhagkvæmni sé við að veita sérhæfða heilbrigðisþjónustu sem kann að skýra, amk. að einhverjum hluta að búast má við hlutfallslega hærri kostaði í fámennum og dreifbýlum ríkjum eða svæðum. Þá hafa þjóðatekjur á mann talsverð áhrif á kostnað við heilbrigðisþjónustu.

Til að viðhalda stöðugum fólksfjölda þarf frjósemi að vera 2,1, það er 2,1 lifandi fætt barn á hverja konu. Árið 2011 fór hlutfallið undir 2,1 og hefur verið um 1,7 frá 2017. Frjósemi var tæplega 1,6 árið 2022, en

hlutfallið sveiflast aðeins á milli ára. Á eftirfarandi mynd má sjá þróun frjósemi síðustu 100 ár. Þar koma vel fram stórir fæðingarárgangar upp úr 1940 til 1970, sem eru komnir, eða eru að komast á eftirlaun á næstu árum. Samkvæmt mynd 11 hefur frjósemi ekki verið lægri síðustu hundrað ár en árið 2022. Margir þættir kunna að hafa áhrif á frjósemi, svo sem aukin atvinnuþátttaka og menntun kvenna, breytt lífsviðhorf, auk þess að gera má ráð fyrir að það ýti undir þróunina að afar erfiðar aðstæður á húsnæðismarkaði valdi því að fólk fresti barneignum.

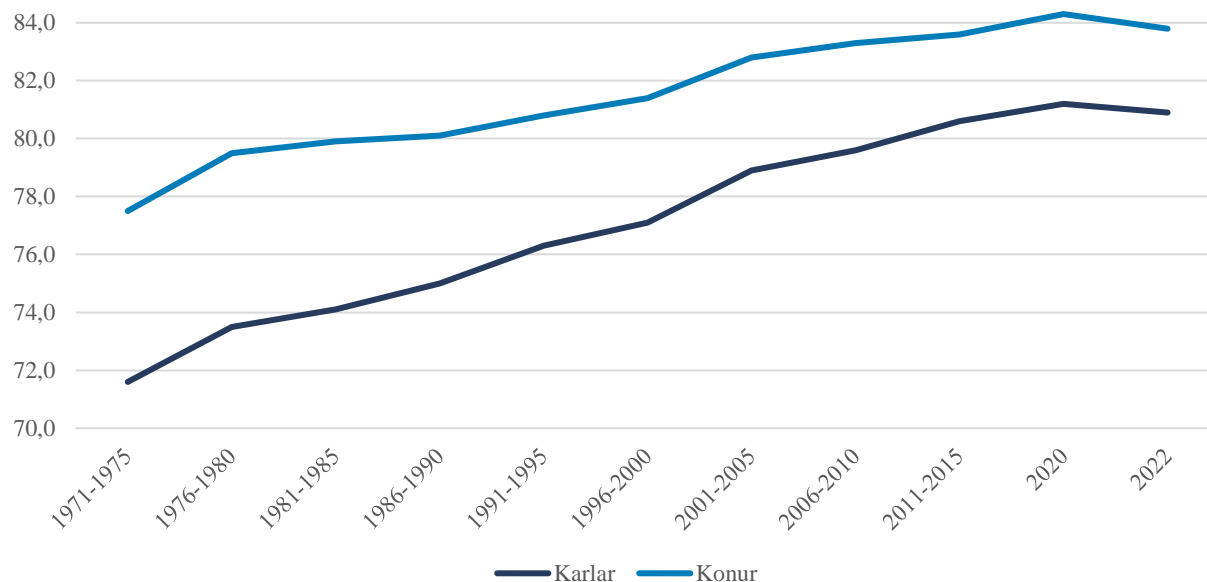
Mynd 11 Meðalfjöldi lifandi fæddra barna á ævi hverrar konu 1922 - 2022.



Heimild: Hagstofa Íslands

Á sama tíma og fæðingartíðni hefur minnkað hefur meðalævilengd farið hækkandi sem eykur fjölda þeirra sem eru í hópi 65 ára og eldri.

Mynd 12 Meðalævilengd, ólifufé meðalævi við fæðingu.

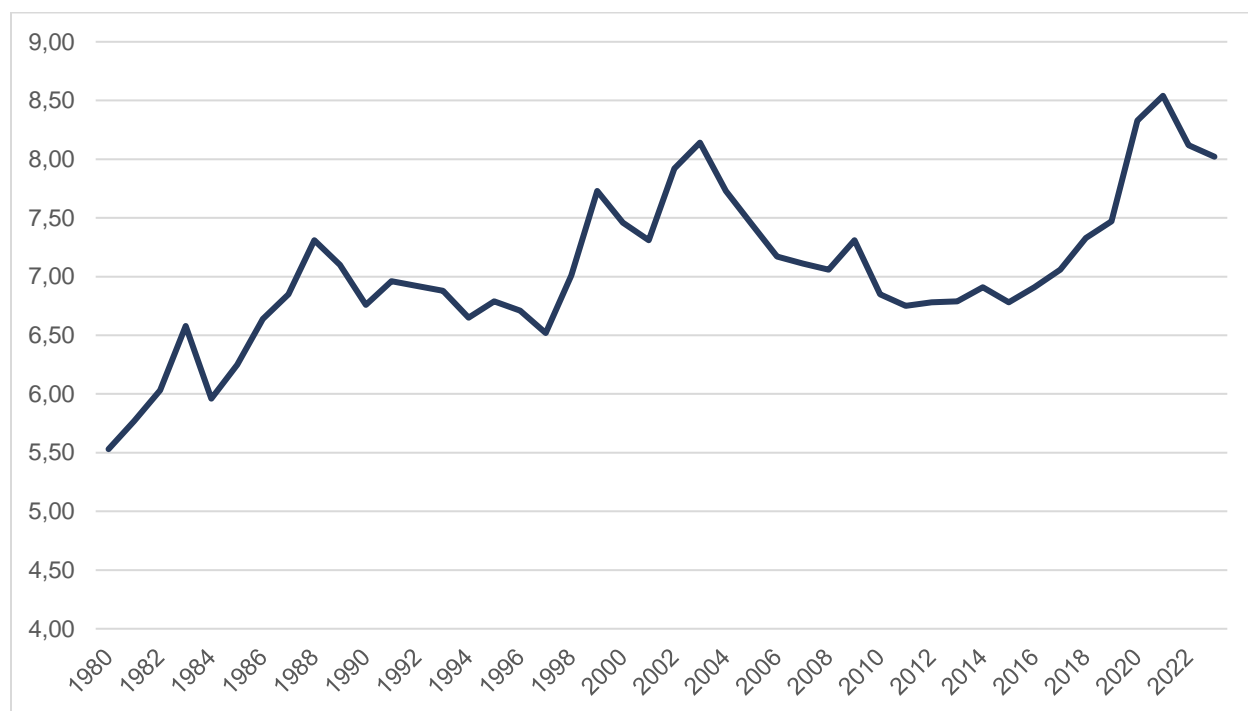


Heimild: Hagstofa Íslands

Í greinargerð fjármála- og efnahagsráðuneytisins (2021), um langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum, kemur fram að kostnaður við heilbrigðisþjónustu fyrir 65 ára og eldri var 48% af öllum heilbrigðisútgjöldum hins opinbera árið 2019, en fólk í þeim aldurshópi var á sama tíma 14,2% af mannfjölda. Fjármálaráðuneytið gerði ráð fyrir að heildarútgjöld til heilbrigðismála hækkuðu um 3 prósentustig af landsframleiðslu til ársins 2050, en að á móti gætu framlög til menntamála lækkað um allt að 0,7 prósentustig af VLF. Þannig myndi lýðfræðileg öldrun þjóðarinnar leiða til 50% hækkunar heilbrigðisútgjalda á föstu verðlagi, eða um 3,1% á ári. Von er á að fjármálaráðuneytið birti á þessu ári (2024) nýja skýrslu um horfur í efnahags- og opinberum fjármálum fyrir næstu 30 ár í samræmi við lög um opinber fjármál.



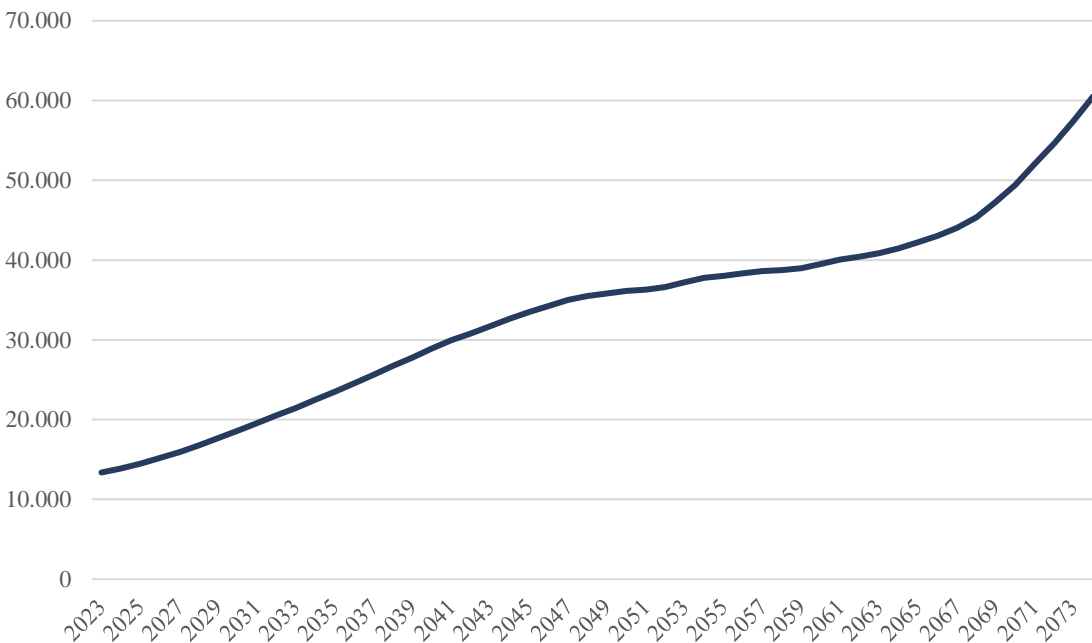
Mynd 13 Heilbrigðisútgjöld hins opinbera sem hlutfall af VLF 1980 - 2023.



Heimild: Hagstofa Íslands

Heilbrigðisútgjöld hins opinbera hafa sveiflast milli ára þar sem þróun landsframleiðslu, magn og verð á heilbrigðisþjónustu breytast, en laun heilbrigðisstarfsfólks vega þungt. Áföll og búhnykkir hafa meiri áhrif á landsframleiðslu í litlu hagkerfi en þeim stærri, auk þess að viðbrögð við heimsfaraldrinum 2019 til 2022 höfðu mikil áhrif á heilbrigðisútgjöld. Kemur það vel fram á mynd 13 sem sýnir opinber útgjöld til heilbrigðismála frá 1980 til 2023. Á sama tíma hefur hlutfall 65 ára og eldri af fólki á aldrinum 20 til 64 ára farið úr 18,7% árið 1980 í 26% árið 2022, en verður 35% árið 2060 og mun fara hratt hækkandi eftir það samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofu. Eins og sjá má á mynd 14 fjölgar þeim sem eru 80 ára og eldri mikið á næstu árum og áratugum, en fjöldi þeirra hefur talsverð áhrif á kostnað við heilbrigðis- og hjúkrunarþjónustu.

Mynd 14 Spá um fjölda 80 og eldri (miðspá).

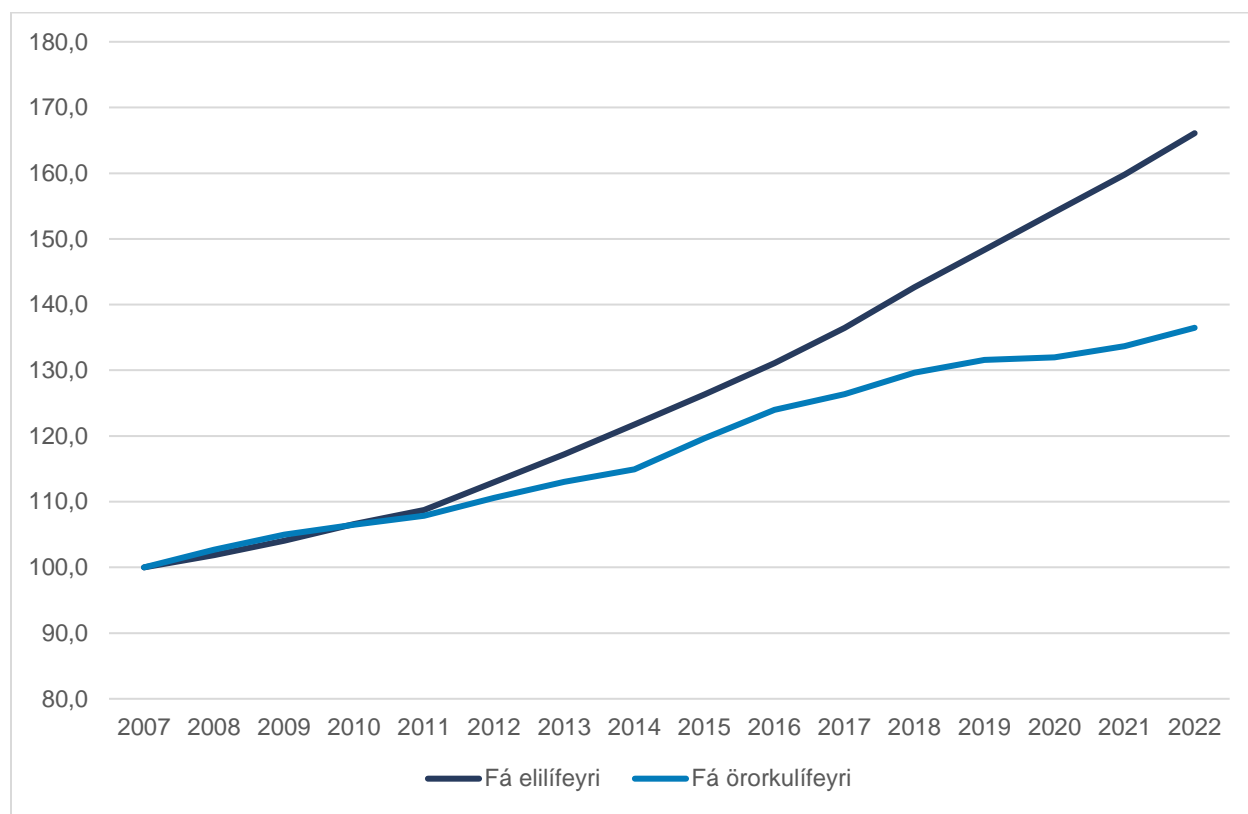


Heimild: Hagstofa Íslands, mannfjöldaspá

Það er ekki eingöngu fjöldi, eða hlutfallslegur fjöldi, aldara sem er mikilvægur þáttur í kostnaði við heilbrigðisþjónustu, einnig er þrýstingur á verð heilbrigðisþjónustunnar þar sem hún er mjög mannaflafrek og krefst sérhæfingar, auk kostnaðar vegna dýrra tæknilausna og lyfja, síðast en ekki síst aukast útgjöld til heilbrigðismála við auknar tekjur og kaupmátt á mann, sem er einnig ráðandi þáttur og sést etv. best í samanburði á milli ríkja, eða með því að skoða þróun yfir lengri tíma (OECD 2019).

Niðurstaðan er að opinber útgjöld til heilbrigðismála munu aukast hröðum skrefum á næstu áratugum að óbreyttu og bendir flest til að minni framlög til menntamála muni koma að takmörkuðu leyti þar á móti. Eldra fólk mun hafa meiri greiðslugetu en áður og vera mikilvægir neytendur og skattgreiðendur og líklega búa lengur við betri heilsu eftir að lífeyrisaldri er náð. Þá munu lífeyriskerfið hér á landi að óbreyttu létta á opinberum útgjöldum til almannatrygginga, sem er mun hagfelldari staða en í flestum öðrum þróuðum ríkjum, eins og nánar er fjallað um hér á eftir.

Mynd 15 Fjöldi þeirra sem fá greiddan elli- og örorkulífeyri, 2007 - 2022 (vísitala, 2007 = 100).

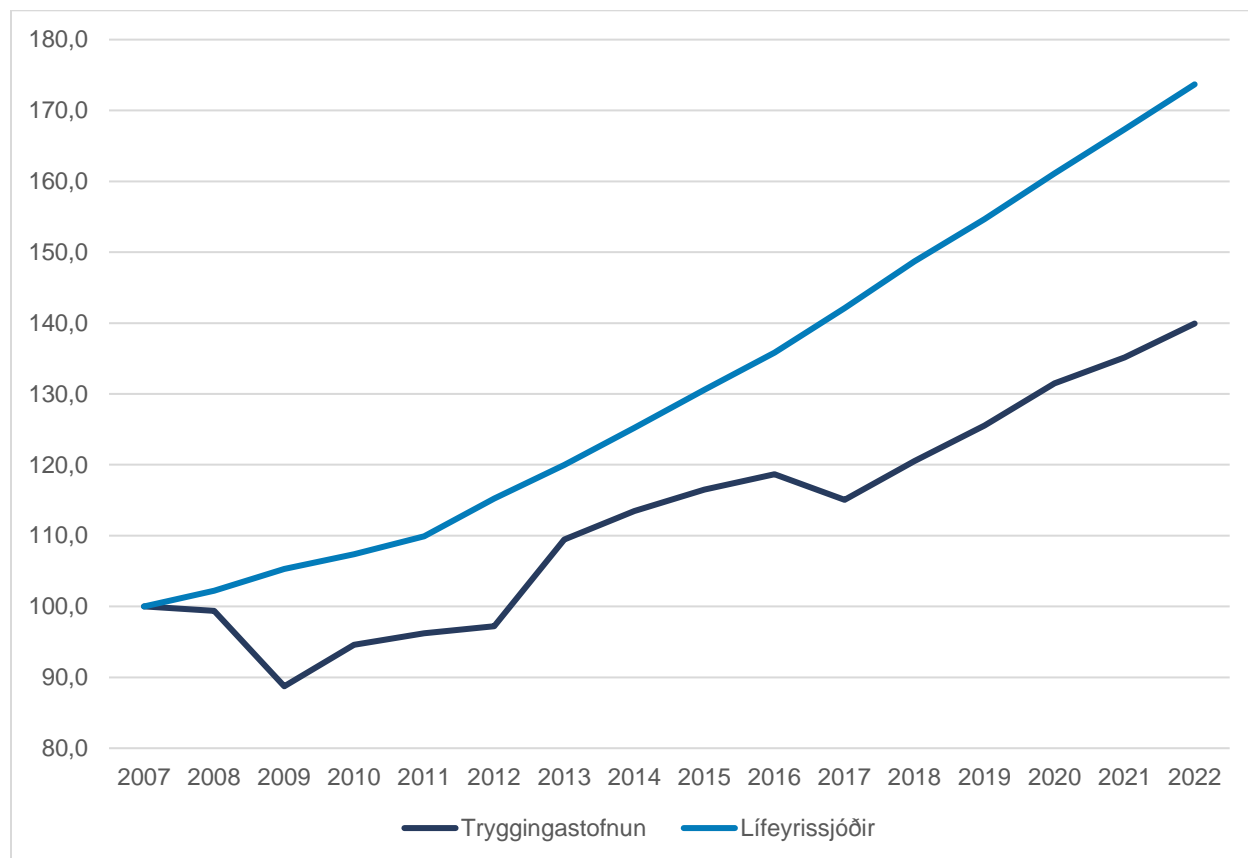


Heimild: Hagstofa Íslands

Á mynd 15 er þróun fjölda þeirra sem fá greiddan elli- og örorkulífeyri frá almannatryggingum og lífeyrissjóðum. Yfir tímabilið var árleg fjölgun þeirra sem fá greiddan ellilífeyri um 3,5%, en þeirra sem fá örorkulífeyri um 2%. Árin 2019 til 2021 dró úr fjölgun þeirra sem fengu greiddan örorkulífeyri, en jókst aftur árið 2022. Síðustu ár hefur þeim sem fá greiddan ellilífeyri fjölgað um 4% árlega og gera mannfjöldaspár ráð fyrir að eftirlaunaþegum fjölgi hraðar næstu áratugi.

Ef litið er nánar á þá sem fá annars vegar greiddan ellilífeyri frá almannatryggingum eingöngu og bæði frá almannatryggingum og lífeyrissjóðum annars vegar (það er án þeirra sem fá eingöngu greiðslur úr lífeyrissjóðum) og hins vegar þeirra sem fá eingöngu lífeyri frá lífeyrissjóðum og bæði frá lífeyrissjóðum og almannatryggingum (það er án þeirra sem fá eingöngu greitt úr almannatryggingum) er myndin önnur.

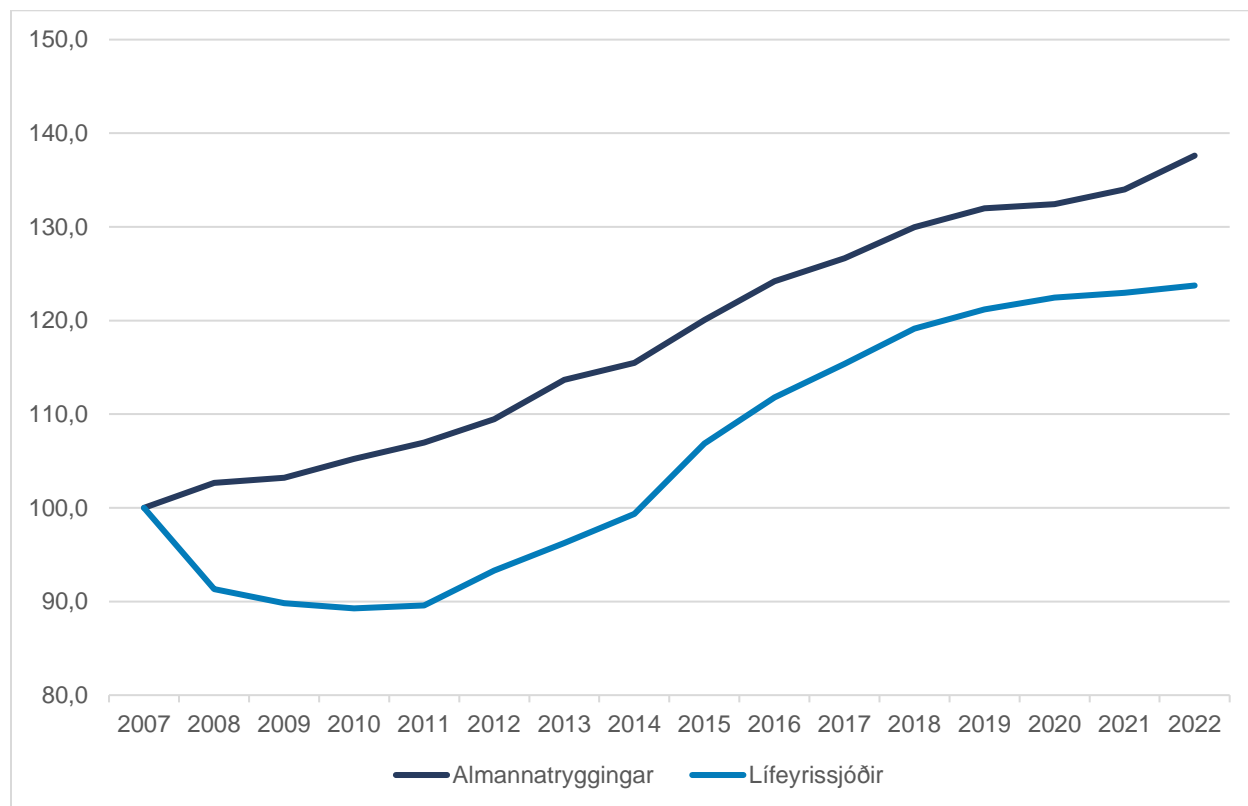
Mynd 16 Fjöldi þeirra sem fá greiddan ellilífeyri úr lífeyrissjóðum og þeirra sem frá greitt frá almannatryggingum (vísitala, 2007 = 100).



Árleg fjölgun þeirra sem fá ellilífeyrir greiddan frá almannatryggingum er 2,2%, en þeirra sem fá greitt úr lífeyrissjóðum tæplega 3,8%.

Á mynd 17 er þeim sem fá greidda örorkulífeyri er skipt með sama hætti og á mynd 16:

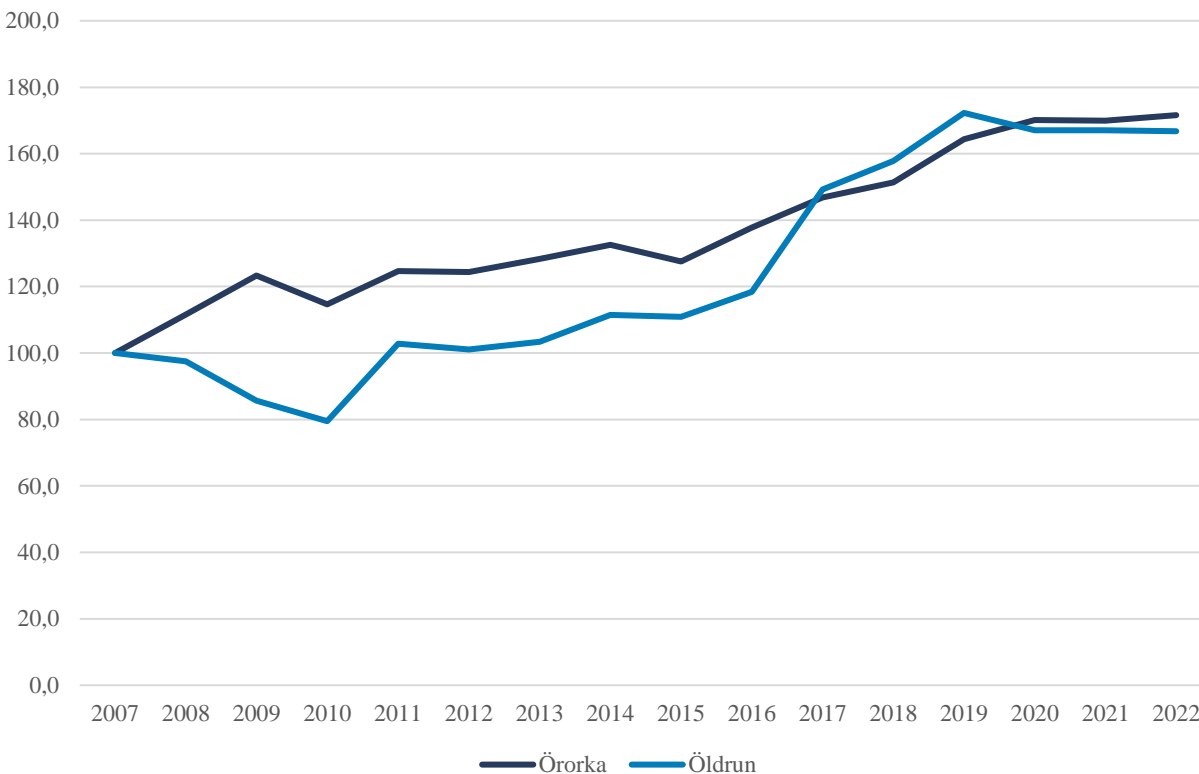
Mynd 17 Fjöldi þeirra sem fá greiddan örorkulífeyri frá lífeyrissjóðum og þeirra sem fá greitt frá almanna tryggingum (vísitala, 2007 = 100).



Fækkun í hópi þeirra sem fá örorkulífeyri úr lífeyrissjóðum í upphafi tímabilsins er í hópi þeirra sem fá greiddan lífeyrir bæði frá lífeyrissjóðum og úr almannatryggingum. Eins og sjá má fjölgaði þeim hlutfallslega mikið árin 2014 til 2019 sem fá greiðslur úr lífeyrissjóðum, eftir nokkra fækkun árin 2007 til 2011. Frá árinu 2019 hefur dregið mjög úr vextinum. Fjölgunin hjá almannatryggingum hefur verið jafnari, þó dró úr henni frá árinu 2019 fram á árið 2022 er fjöldinn jókst um 2,7% frá fyrra ári.

Hér er sjónunum beint að opinberum fjármálum, á mynd 18 eru útgjöld hins opinbera vegna greiðslu elli- og örorkulífeyris.

Mynd 18 Útgjöld hins opinbera vegna elli- og örorkulífeyris (fast verðlag, vísitala, 2007 = 100).



Heimild: Hagstofa Íslands, útreikningar fjármálaráðs

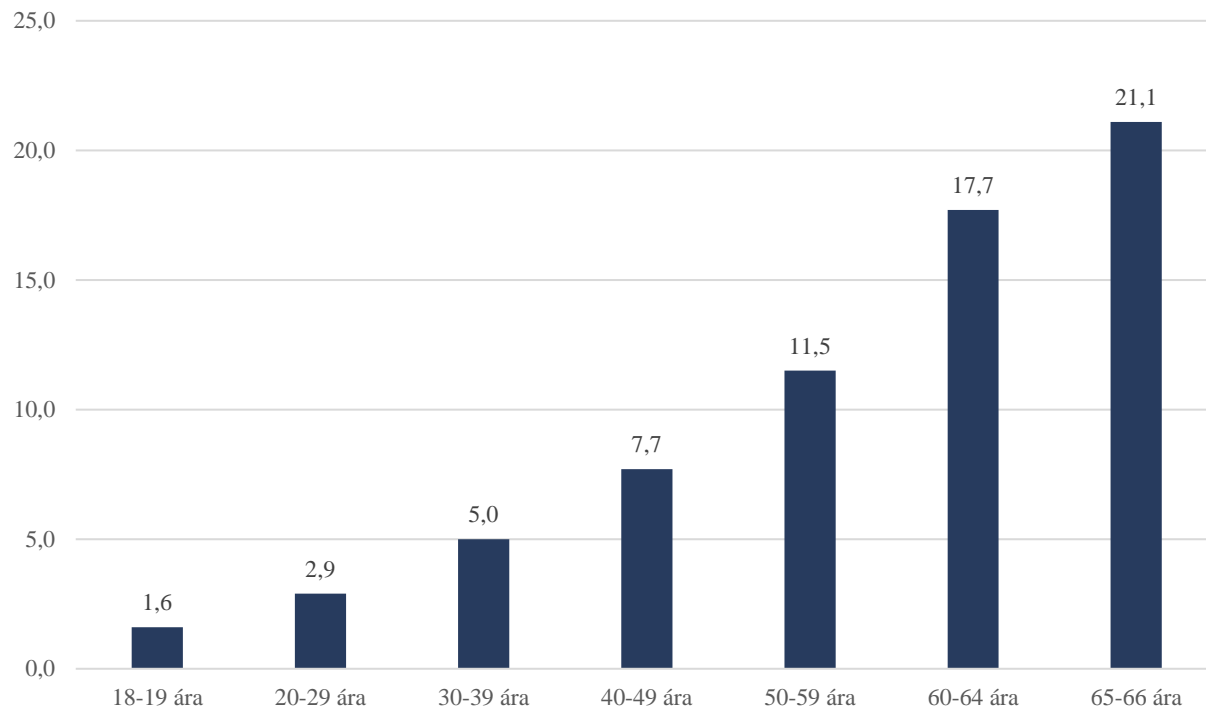
Myndin 18 sýnir vísitölu útgjalda almannatrygginga hins opinbera vegna örorku og öldrunar á föstu verðlagi miðað við verðvísitölu samneyslu. Frá 2007 hafa árleg útgjöld almannatrygginga vegna öldrunar vaxið að raungildi um 3,5% og örorku um 3,7%. Er sá vöxtur umfram spár um 2,5% langtímahagvöxt. Samtals hafa greiðslur almannatrygginga vegna öldrunar og örorku hækkað úr 2,2% sem hlutfall af landsframleiðslu árið 2007 í 3,2% árið 2022.

Hækkun útgjalda vegna ellilífeyris árið 2017 má rekja til breytinga á almannatryggingalögum til að bæta kjör aldraðra.

Gert er ráð fyrir að útgjöld almannatrygginga vegna ellilífeyris fari lækkandi samfara auknum greiðslum úr lífeyrissjóðum. Þrátt fyrir að lífeyrissjóðir séu stærri greiðendur ellilífeyris en almannatryggingar hafa opinber útgjöld vegna ellilífeyris ekki lækkað fram að þessu, m.a. vegna breytinga á lögum um almannatryggingar. Framreikningar gera þó ráð fyrir að útgjöld hækki ekki frekar sem hlutfall af landsframleiðslu og fari að óbreyttum lögum lækkandi frá árinu 2035 (fjármála- og efnahagsráðuneytið 2021).

Greiðslur almannatrygginga vegna örorku hafa einnig vaxið hröðum skrefum undanfarin ár. Er lítið er á hlutfall þeirra sem fá greiddan örorkulífeyri eftir aldurshópum sést að líkur á örorku aukast með aldri.

Mynd 19 Hlutfall þeirra sem fá örorkulífeyri eftir aldurshópum árið 2021.



Heimild: Hagstofa Íslands

Miðað við spár um þróun mannfjölda munu opinber útgjöld vegna örorku að óbreyttu vaxa á næstu áratugum, samhliða öldrun þjóðarinnar. Fjöldi þátta hefur áhrif á fjölda þeirra sem fá greiddan örorkulífeyri, svo sem aðgengi að endurhæfingu og staðan á vinnumarkaði, auk öldrunar og regluverks almannatrygginga. Eru spár um fjölgun öryrkja því háðar óvissu.

Rannsóknir sýna að stærstan hlut fjölgunar þeirra sem fá greiddan örorkulífeyris megi rekja til kvenna 50 ára og eldri og eru konur að jafnaði um 60% þeirra sem fá greiddan örorkulífeyri. Þá megi rekja stærstan hluta greininga að baki nýgengi örorku til geðraskana og til stoðkerfisvandamála (Kolbeinn H. Stefánsson 2019).

Minnsti hluti kostnaðar við örorku fellur með beinum hætti á ríkissjós með greiðslu lífeyris. Mesti kostnaðurinn er vinnutap og glötuð tækifræi þeirra sem lenda í örorku. Sá kostnaður er þeim mun hærri því yngri sem fólk er þegar það lendir í örorku, einkum ef það á erfitt með að komast út á vinnumarkaðinn aftur. Þá dregur fjöldi þeirra sem standa utan vinnumarkaðar úr framleiðni og tekjum þjóðarbúsins, þar með talið skatttekjum, eignir viðkomandi í lífeyrissparnaði verða rýrari og eykur þar með lífeyri almannatrygginga þegar taka ellilífeyris tekur við af örorkulífeyri.

Samkvæmt skýrslu KPMG (2018), sem unnin var fyrir velferðarráðuneytið áætlað fyrirtækið að kostnaður af töpuðum vinnustundum vegna örorku hafi numið 118 milljörðum árið 2016 og að beinn og óbeinn kostnaður hafi numið 180 milljörðum króna. (Vísar KPMG til aðferðarfræði Tryggva Þórs Herbertssonar 2005). Gerir fyrirtækið fyrirvara við matið og að óvissa sé mikil.

**Tafla 1 Móttakendur örorkulífeyris, hlutföll af aldurshópi, árið 2020**

Aldur	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
18-19	..	1,6	2,6	1,1	1,1
20-29	1,4	2,2	4,6	2,7	2,3
30-39	2,5	2,8	6,8	4,8	1,7
40-49	5,3	4,2	9,7	8,9	3,0
50-54	8,7	6,9	11,7	14,5	5,7
55-59	11,5	11,2	15,2	19,5	9,0
60-64	15,3	17,6	19,9	26,0	12,9
65-66	..	0,5	23,1	32,1	..

Danmörk, aldurshópur 18-19 er meðtlin í aldurshópi 20-29.

Finnland, aldurshópur 18-19 ára inniheldur 16-19 ára.

Svíþjóð, aldurshópur 18-19 ára, inniheldur eingöngu 19 ára.

Heimild: Nordic Health and Welfare Statistics

Með fyrirvara um mismunandi almannatryggingakerfi og félagsþjónustu, þá benda upplýsingarnar í töflu 1 til að fólk lendi yngri í örorki hér á landi en á öðrum Norðurlöndum. Það hefur meiri áhrif á ævitekjur og lífskjör viðkomandi, en ef gripið inn í fyrr og ef fólk á erfitt með að komast aftur á vinnumarkað.

Þó að minni ævitekjur tapist hjá þeim sem eru yfir fimmtugt er þeir verða öryrkjar, þá tapast með þeim verðmæt þekking og reynsla, auk þess að þeir sem eldri eru eiga að jafnaði erfiðara með að komast aftur inn á vinnumarkaðinn en þeir sem yngri eru. Hér er ekki fjallað um lífeyrissjóði og áhrif örorku á getu þeirra til að greiða lífeyri vegna samtryggingahlutverks þeirra, en um það má finna efni annars staðar, svo sem á vef Landssamtaka lífeyrisjóða.

KPMG (2018) sýnir þrjár sviðsmyndir um fjölgun öryrkja næstu áratugi, þar sem gert er ráð fyrir árlegri fjölgun á bilinu 1,3% til 4,1%. Forsenda fyrir 1,3% árlegri fjölgun var miðuð við mannfjöldaspá frá þeim tíma, en fjölgun á bilinu 2,6% til 4,1% var miðuð við mismunandi tímabil sögulegrar árlegrar fjölgunar á árunum 2000 til 2017. Kolbeinn H. Stefánsson (2019) byggir spár sínar á grunni mannfjöldaspár Hagstofunnar sem birt var á þeim tíma, en gerir fyrirvara við slíkar spár og leggur til að gerð verði mun ítarlegri líkön sem byggja á örgögnum. Samkvæmt forsendum miðspár Hagstofunnar um mannfjölda fær Kolbeinn að öryrkjum fjölgi um 6,7% á ellefu árum (2019 til 2030), eða úr 7,8% af mannfjölda í 8,1%. Sýnir hann einnig útreikninga miðað við lág- og háspá mannfjöldaspárinnar. Gerir hann fyrirvara við framreikningana þar sem byggt sé á mannfjöldaspánni einni, sem sé háð óvissu, og að fjöldi annarra þátta, svo sem staða á vinnumarkaði, hafi áhrif á þróunina.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið (2021) gerði ráð fyrir að haldi öryrkjum áfram að fjölga með sama hætti og á árunum 2010 til 2020 megi búast við 2,3% fjölgun á ári að meðaltali. Bendir ráðuneytið á hlutfall öryrkja af mannfjölda hafi hækkað úr 7% í 7,6% af fólki á vinnualdri árin 2010 til 2020, en ef miðað sé við mannfjölda án innflytjenda hafi þeim fjölgað um 1,7 prósentustig í 9,6%. Ljóst er að haldi fjölgun þeirra



sem fá greiddan örorku- og endurhæfingarlífeyri áfram eins og verið hefur undanfarna tvo áratugi muni hlutfall þeirra af fólki á vinnualdri fara ört vaxandi.

Fyrir liggja áform stjórnvalda um breytingar á örorkulífeyriskerfi almannatrygginga og á starfsendurhæfingu. Er það í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar frá í nóvember 2021 með það að markmiði að bæta lífskjör og lífsgæði einstaklinga með skerta starfsgetu. Komið hafa fram tillögur stjórnvalda félags- og vinnumarkaðsmála um hvernig eigi að nálgast verkefnið. Áætlanir gera ráð fyrir að þegar tillögurnar verði að fullu innleiddar árið 2028 verði árleg útgjöld til örorkumála um 20 milljörðum hærri en árið 2023, ná þær fram að ganga. Er þá ekki gert ráð fyrir hugsanlegum mótvægisáðgerðum sem fyrirhugaðar eru, svo sem aukinni endurhæfingu.

Niðurstaða um opinber útgjöld til almannatrygginga er að staðan á Íslandi er mun betri en í flestum vestrænum ríkjum þegar kemur að eftirlaunum þar sem íslenska lífeyrissjóðakerfið er vel fjármagnað og á miklar eignir sem eru vel dreifðar. Gera má ráð fyrir að útgjöld hins opinbera vegna ellilífeyris almannatrygginga fari lækkandi sem hlutfall af landsframleiðslu og greiðslur úr lífeyrissjóðum verði sífellt meira ráðandi hluti ellilífeyris að óbreyttu. Meiri óvissa ríkir um móttakendur örorkulífeyris sem hefur fjölgað hratt á undanförunum áratugum, þótt tímabundið hafi hægt á þróuninni. Má líklega rekja það til hagstæðra aðstæðna á vinnumarkaði aukinnar endurhæfingar og aðgerða stjórnvalda við að verja störf í heimsfaraldrinum. Mikilvægt er að við endurskoðun á lagaumgjörð almannatrygginga verði horft til lengri tíma og lagt mat á áhrifin á opinber fjármál til næstu áratuga og hvernig kostnaðinum verði mætt með breyttri forgangsröðun verkefna eða tekjuöflun.

### Áhrif á sjálfbærni ríkisfjármála til lengri tíma

Samkvæmt skýrslu Fjármála- og efnahagsráðuneytisins (2021) um langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum, er gert ráð fyrir að opinber útgjöld vegna heilbrigðismála hækki um 3 prósentustig af landsframleiðslu til ársins 2050 (úr 7,8% árið 2019 í 10,8% árið 2050). Þá gerir ráðuneytið ráð fyrir að opinber útgjöld til menntamála lækki vegna minni árganga yngra fólks og að framlög til almannatrygginga lækki vegna meiri tekna fólks úr lífeyrissjóðum. Miðað er við skuldir samkvæmt skilgreiningu laga um opinber fjármál og við forsendur fjármálaáætlunar 2022-2026. Niðurstöðurnar voru að skuldahlutfallið færi hækkandi frá árinu 2027. Þar spilar saman versnandi frumjöfnuður, versnandi efnahagur ÍL-sjóðs og aukaframlög vegna ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga B-deildar LSR. Tekið skal fram að áætlunin var gerð þegar enn var mikil óvissa um áhrifin af kórónufaraldrinum á skuldastöðuna og hve hratt efnahagslífið tæki við sér aftur. Upphafsstaðan var því við talsverðan hallarekstur. Eins og áður sagði mun ráðuneytið birta nýja langtímaframreikninga á þessu ári (2024).

Samkvæmt framreikningum OECD (2023) er gert ráð fyrir að heilbrigðisútgjöld ásamt opinberum almannatryggingum hækki um 5 prósentustig af landsframleiðslu til ársins 2050 (úr 10% í 15%). Stofnunin gerir ekki ráð fyrir teljandi lækkun á hlut menntamála. Niðurstaðan er að opinberar skuldir fara lækkandi sem hlutfall af vergri landsframleiðslu fram til 2040-2045 en fara hækkandi eftir það að óbreyttu. OECD reiknar með eftirspurnaráhrifum á þjónustuna, þá er upphafsstaðan hjá OECD mun hagstæðari en var hjá fjármálaráðuneytinu, enda hafði hagvöxtur tekið skarpt við sér eftir faraldurinn með auknum tekjum hins opinbera. Leggur OECD til nokkrar aðgerðir til að opinber fjármál verði sjálfbær til lengri tíma, þ.m.t. að tengja lífeyrisaldur við breytingar á lífslíkum. Ráðleggur stofnunin stjórnvöldum að takast þegar á við fyrirsjáanlegan kostnað vegna áhrifa öldrunar til að forðast ójafnvægi síðar.

Rétt er að ítreka að mikil óvissa er í slíkum framreikningum áratugi fram í tímann, eins og tekið er fram í skýrslum fjármála- og efnahagsráðuneytisins og OECD. Engu að síður eru miklar líkur á að útgjöld hins opinbera vegna öldrunar þjóðarinnar aukist talsvert og komi einkum fram í auknum útgjöldum til heilbrigðismála og að hluta almannatrygginga.

Í rammagrein 3, bls. 74-75 í síðasta álit fjármálaráðs frá því í apríl 2023, um fjármálaáætlun 2024-2028, er fjallað um sjálfbærni skulda. Þar er vísað til einfaldrar jöfnu til að meta sjálfbærni skulda til skemmri tíma:

$$\Delta D_t = D(t-1) * ((it-g_t)/(1+g_t)) - PB_t + x_t$$

Jafnan lýsir breytingu á hlutfalli skulda af landsframleiðslu ( $\Delta D_t$ ), sem ræðst af mismuninum á raunvöxtum sem greiddir eru af opinberum skuldum ( $it$ ) og raunvexti vergrar landsframleiðslu ( $g_t$ ), margfaldað með skuldahlutfalli síðasta tímabils ( $D(t-1)$ ) og að frádrægnum frumjöfnuði af rekstri hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu ( $PB_t$ ). Loks er síðasti liðurinn aðrar efnahagshreyfingar ( $x_t$ ), svo sem tekjur af sölu eigna og virðisbreytingar, sem ekki færast um rekstur, í hlutfalli af landsframleiðslu.) (sjá t.d. Blanchard, 2019).

Mismunandi útfærslur eru til á framangreindri jöfnu, þar sem notaðar eru fleiri breytur, en allar lýsa í grunninn framreikningi á skuldahlutfallinu og byggja á spám, eða gefnum forsendum, um hagvöxt og þróun vaxta í framtíðinni.

Breytt aldurssamsetning með aukinni öldrun og fækkun fólks á vinnualdri hefur áhrif á sparnað og fjárfestingu og þar með á framleiðni, raunvexti og hagvöxt, að öðru óbreyttu.

Til að reikna með áhrifum öldrunar á skuldir hins opinbera er hægt að bæta við lið í jöfnuna, sem sýnir kostnað í hlutfalli af landsframleiðslu vegna hlutfallslegrar aukningar á fjölda aldraðra af vinnuafli.

$$\Delta D_t = D(t-1) * ((it-g_t)/(1+g_t)) - PB_t + da + x_t$$

Þar sem liðurinn „da“ stendur fyrir áhrif breyttrar aldurssamsetningar á útgjöld. Er um mikla einföldun að ræða þar sem mannfjöldapróun og aldurssamsetning hefur áhrif á sparnað, vexti, þróun fjármagnsstofns og landsframleiðslu ( $D$ ).

Til einföldunar getum við gefið okkur að verg landsframleiðsla vaxi um 2,5% árlega og langtímaraunvextir verði 2,5%. Miðað við þá forsendu stöðvast skuldirnar þegar jafnvægi er á frumjöfnuði, eða lítilsháttar halli. Gert er ráð fyrir að frumútgjöld hins opinbera til heilbrigðis- og öldrunarmála verði orðin 3 prósentustigum hærrí árið 2053 en þau voru 2023, einkum vegna áhrifa öldrunar á heilbrigðisútgjöld ( $da$ ). Þá er gert ráð fyrir að önnur útgjöld og frumtekjur hins opinbera verði óbreyttar sem hlutfall af landsframleiðslu. Augljóslega munu þessar forsendur leiða til minnkandi frumjafnaðar uns hann snýst í halla og að lokum til hækkandi skuldahlutfalls, að óbreyttu hlutfalli tekna og annarra útgjalda. Lægri vextir eða hærri vöxtur landsframleiðslu (meiri framleiðni) munu að sjálfsgöðu breyta þróun skuldahlutfallsins til hins betra, en hærri vextir og minni framleiðni til hins verra. Miðað við framagreinda einföldun, sem er eingöngu gerð í dæmaskyni og byggir á gefnum forsendum og verður að gera fyrirvara við, munu skuldir hins opinbera fara vaxandi sem hlutfall af landsframleiðslu frá árinu 2028. Ef miðað er við að vöxtur útgjalda vegna heilbrigðismála og almannatrygginga verði 5 prósentustigum hærrí af landsframleiðslu árið 2027, mun skuldahlutfallið fara hækkandi ári fyrir, eða árið 2027. Í framangreindum útreikningum er ekki sérstaklega metin áhrif af tillögu um breytingu á fyrirkomulagi örorkumála almannatrygginga og hugsanlegra mótvægisáðgerða.

Hafa ber í huga að í þessum einfölduðu dæmum er ekki gerð tilraun til að meta kostnað hins opinbera vegna markmiða stjórnvalda um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Alþjóða gjaldeyrissjóðurinn (AGS) lagði mat á áhrif þess á opinber fjármál að ríki nái markmiðum Parísarsamkomulagsins. Fyrir þróuð ríki er áætlað að skuldir hækki um 40 – 50 prósentustig af vergri landsframleiðslu fram til ársins 2050 ef aðgerðirnar miðast eingöngu við beitingu opinberra útgjalda. Sjóðurinn leggur til nokkrar mótvægisáðgerðir, svo sem skattlagningu á koltvísýring (carbon pricing). Að teknu tilliti til þeirra er áætlað að hækkun skulda verði á bilinu 10 – 15 prósentustig af VLF til ársins 2050. Það jafngildi 0,4% meiri árlegan halla á frumjöfnuði fram til 2050. Það sé líklega viðráðanlegt fyrir þróuð ríki sem eru með styrka stöðu opinberra fjármála (ample fiscal space). Önnur ríki verða að grípa til lækkunar annarra útgjalda og/eða frekari tekjuöflunar til að viðhalda sjálfbærni skulda. AGS telur að eftir því sem aðgerðir frestist verði kostnaðurinn meiri (IMF 2023). Hafa þarf í huga að hlutfall vistvænna orkugjafa, losun gróðurhúsalofttegunda og staða opinberra fjármála er afar mismunandi. Er því ekki hægt að yfirfæra þessar áætlanir beint á einstök ríki, þó þær gefi vísbendingar. Meta þarf stöðuna og líklega þróun í hverju ríki fyrir sig til að byggja áætlanir og spár á.

Einföld dæmi um áhrif öldrunar á opinber fjármál sýna mikilvægi þess að horfa til lengri tíma og fresta ekki því að takast á við fyrirsjáanlega þróun. Nauðsynlegt er að meta allar tillögur um breytingar á grunnkerfum hins opinbera, einkum tilfærslukerfum, með tilliti til lengri tíma og samspil þeirra við aðra þætti til að forða því að staðan versni í framtíðinni. Einnig er mikilvægt að leggja mat á áhrifum þess á opinber fjármál að standa við skuldbindingar og markmið Íslands í loftlagsmálum. Nauðsynlegt er að skoða þessi mál heildstætt og áhrif þeirra á opinber fjármál til lengri tíma.

# 1. Heimildir

Blanchard 2019, Public Debt and Low Interest Rates, *American Economic Review*, 109(4).

Eggertsson, Gauti B., Manuel Lancastre, and Lawrence H. Summers. 2019. "Aging, Output Per Capita, and Secular Stagnation." *American Economic Review: Insights*, 1 (3): 325-42

Finansministeriet 2021, Økonomisk Analyse: Invandereres nettobidrag til de offentlige finanser i 2018.

Finansministeriet 2023, Økonomisk Analyse: Invandereres nettobidrag til de offentlige finanser i 2019, revideret udgave.

Fjármálaráð 2023, Álitsgerð fjármálaráðs um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2024-2028, <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/A%CC%81litsger%C3%B0%20um%20fja%CC%81rma%CC%81laa%CC%81%C3%A6tlun%202024%20til%202028%20lokaskjal.pdf>

Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2021, Langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum, Stjórnarráð Íslands, Fjármála- og efnahagsráðuneytið, maí 2021.

Grænbók í málefnum innflytjenda og flóttafólks, stöðumat og valkostir, Stjórnarráð Íslands, félags- og vinnumarkaðsráðuneytið 2023.

Hagstofa Íslands, ýmis gagnasöfn á vef, <https://www.hagstofa.is/>

IMF 2023, Fiscal Monitor Oct 2023, <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2023/10/10/fiscal-monitor-october-2023>

*Journal of Population Economics*, 2017, Springer, vol. 30, no. 3, The fiscal impact of immigration to welfare states of the Scandinavian type.

Kolbeinn H. Stefánsson 2019, Fjöldapróun örorkulífeyrisþega, skýrsla unnin fyrir ÖBÍ 2019.

KPMG, 2018, Þróun örorku, Ráðgjafarsvið KPMG skýrsla fyrir velferðarráðuneytið 2018.

Landssamtök lífeyrissjóða 2023, Starfsskýrsla 22/23.

Mason and Lee 2009, Fertility, Human Capital, and Economic Growth over the Demographic Transition, *European Journal of Population*, Springer 2009/2010.

Mason, Lee and Park 2022, Demographic Change, Economic Growth, and Old-Age Economic Security: Asia and the World, Asian Development Bank 2022.

Nordic Health and Welfare Statistics, gagnasöfn, NHWSTAT, <https://pxweb.nhwstat.org/Prod/pxweb/en/NHWSTAT/>

Nordic Statistics, gagnasöfn, <https://pxweb.nordicstatistics.org/pxweb/en/>

OECD 2013, Public spending on health and long-term care: a new set of projections, OECD Economic Policy Papers No. 06 June 2013.

OECD 2019, Health Spending Projections to 2030, OECD Health Working Paper No. 110, May 2019.

OECD 2021, International Migration Outlook 2021, 4 The fiscal impact of immigration in OECD countries since the mid-2000s

OECD 2023, Economic Surveys: Iceland 2023. [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-iceland-2023\\_b3880f1a-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-iceland-2023_b3880f1a-en)

Pálmi V. Jónsson 2023, Heilsubrestur á efri árum, Morgunblaðið 9. október 2023.

Talnakönnun 2014, Þróun á nokkrum stærðum í lífeyriskerfi Íslendinga 2013-2059, Talnakönnun hf. 2/25/2014.