

Alþingi
Erindi nr. Þ 121 / 422
komudagur 12 / 12 1996

Már Guðmundsson:

Þjóðhagsleg áhrif breytinga á lífeyriskerfi starfsmanna ríkisins

Skýrsla unnin fyrir fjármálaráðuneytið
Nóvember 1996

Inngangur og helstu niðurstöður

Í eftirfarandi greinargerð verður fjallað um þjóðhagsleg áhrif fyrirhugaðra breytinga á lífeyriskerfi starfsmanna ríkisins. Í meginatriðum felast breytingarnar í því að lífeyriskerfi starfsmanna ríkisins breytist í áföngum úr blöndu gegnumstreymiskerfis og sjóðssöfnunar og að réttindakerfið verður sambærilegt við það sem er á almennum vinnumarkaði. Aðallega verður fjallað um áhrif þessara breytinga á þjóðhagslegan sparnað, viðskiptajöfnuð, raunvexti, þjóðartekjur og hagvöxt. Lauslegar verður fjallað um áhrifin á hreyfanleika og virkni vinnumarkaðar og verkefnaflutninga til og frá hinu opinbera eða innan þess enda mjög erfitt að koma við talnalegu mati í því sambandi.

Helsta niðurstaðan er sú að þjóðhagslegu áhrifin ráðast af því hvort ríkissjóður mun mæta auknum iðgjaldagreiðslum með auknum halla á greiðslugrunni eða hvort að haldið er í markmið í ríkisfjármálum um afgang á greiðslugrunni og síðar jöfnuð á rekstrargrunni. Verði haldið fast við þau markmið má færa rök að því að þjóðhagslegu áhrifin geti orðið eftirfarandi, og er þá fyrst getið í hvaða átt áhrifin eru og í framhaldi af því er sett fram niðurstaðan af lauslegu talnalegu mati á langtímaáhrifum, þ.e. eftir að A-deild hefur leyst B-deild að fullu af hólmi:

1. Þjóðhagslegur sparnaður eykst og gætu áhrifin numið rúm ½% af landsframleiðslu til langs tíma.
2. Viðskiptajöfnuður batnar. Gert er ráð fyrir að áhrifin verði í kringum ½% af landsframleiðslu til langs tíma.
3. Raunvextir lækka. Miðað við forsendur hér að aftan gæti lækkunin numið um ¼%.
4. Fjárfesting sem hlutfall af landsframleiðslu eykst lítillega. Talnaleg áætlun gerir ráð fyrir 0,1% aukningu hlutfalls fjárfestingar af landsframleiðslu.
5. Þjóðartekjur gætu aukist lítilsháttar.

Yfirlit breytinga

Hér verður gefið yfirlit yfir þær breytingar á lífeyriskerfi opinberra starfsmanna sem skipta máli varðandi þjóðhagsleg áhrif:

1. Allir nýir starfsmenn ríkisins, og þeir sem kjósa af eldri starfsmönnum, munu greiða iðgjald til nýrrar svokallaðrar A-deildar LSR sem byggist á fullri sjóðssöfnun. Þeir sjóðir sem fyrir eru hjá LSR og Lífeyrissjóði hjúkrunarkvænna og byggja á blöndu gegnumstreymis og sjóðssöfnunar munu því smám saman hverfa.
2. Starfsmenn munu greiða 4% iðgjald af öllum launum alla starfsævina í stað 4% iðgjalds af föstum launum fyrir dagvinnu, venjulega að hámarki í 30 ár hjá Lífeyrissjóði hjúkrunarkvænna og í 32 ár hjá LSR.
3. Launagreiðandi greiðir iðgjald sem er ákvarðað árlega þannig að sjóðurinn standi undir skuldbindingum. Réttindin verða lögbundin og ákvörðuð þannig að 4% iðgjald starfsmanna af föstum dagvinnulaunum og iðgjald launagreiðanda veiti að meðaltali sömu réttindi og starfsmenn ríkisins njóta nú. Iðgjald launagreiðanda er áætlað 11,5% í upphafi í stað 6% nú.

4. Liðir 2 og 3 þýða að lífeyrisréttindi opinberra starfsmanna aukast á heildina litið sem nemur 4% iðgjaldi þeirra af öðrum launum en föstum launum fyrir dagvinnu (aðallega yfirvinnu).
5. Réttindakerfið í hinni nýju A-deild verður sambærilegt við það sem er á almennum vinnumarkaði, þ.e. byggt verður á stigakerfi þar sem réttindi hvers og eins ráðast af því hversu mikil iðgjöld eru greidd í hans nafni. Réttindin verða hins vegar meiri en á almennum vinnumarkaði, enda iðgjaldið 15,5% í stað 10% sem er algengast á almennum vinnumarkaði. Einnig er sá veigamikli munur á að áhætta tengd breytilegri ávöxtun iðgjalda fellur alfarið á launagreiðanda en ekki á launþega, eins og á almennum vinnumarkaði.
6. Greiðslur launagreiðanda til B-deildar LSR og Lífeyrissjóðs hjúkrunarkvenna verða auknar á næstu árum. Í fyrsta lagi er felld niður ákvæði um að draga vexti og verðbætur af verðbréfaeign sjóðsins frá þeim uppbótum sem launagreiðendur eiga að greiða til sjóðanna vegna lífeyrishækkana vegna almennra kjarasamninga. Í öðru lagi verður launagreiðendum gert að greiða 10% iðgjald vegna þeirra sem hætta að greiða til sjóðanna vegna 32 (eða 30) ára reglu annars vegar eða 95 ára reglu hins vegar. Þessar breytingar munu styrkja fjárhagsstöðu þessara sjóða.

Yfirlit þjóðhagslegra áhrifa

Flokka má þjóðhagsleg áhrif ofangreindra breytinga í þrennt. Í fyrsta lagi eru það áhrifin á þjóðhagslegan sparnað¹ og þar með á viðskiptajöfnuð og raunvexti. Í öðru lagi eru það áhrifin á hreyfanleika vinnuafis, virkni vinnumarkaðar og hagkvæmni, bæði í opinberum rekstri og einkarekstri. Í þriðja lagi eru það svo langtímaáhrifin á þjóðartekjur og hugsanlega einnig á hagvöxt.

Aukin sjóðssöfnun í lífeyriskerfum á kostnað gegnumstreymis leiðir yfirleitt til þess að þjóðhagslegur sparnaður eykst.² Hvort svo verður í þessu tilfalli ræðst hins vegar að mestu leyti af því hvernig ríkissjóður og aðrir launagreiðendur bregðast við meiri iðgjaldagreiðslum á næstu árum. Í meginatriðum fela breytingarnar í sér að ríkissjóður greiðir þann hluta launakostnaðar sem stafar af lífeyrisréttindum starfsmanna sinna fyrr en ella en heildarkostnaður eykst ekki. Þetta þýðir að útgjöld ríkissjóðs aukast ekki á rekstrargrunni eins og hann er nú færður, enda er þar gert ráð fyrir áföllnum lífeyrisskuldbindingum vegna ríkisstarfsmanna.³ Ef ríkið lætur halla sinn á greiðslugrunni aukast sem nemur auknum greiðslum til LSR verða engin jákvæð áhrif á þjóðhagslegan sparnað. Eina sem gerist í því tilfalli er að ríkið tekur lán á markaðsvöxtum í stað þess að taka það á hagstæðari kjörum hjá starfsmönnum

¹ Þjóðhagslegur sparnaður er mismunur þjóðartekna annars vegar og einkaneyslu og samneyslu hins vegar. Samkvæmt þessu er þjóðhagslegur sparnaður jafn fjárfestingu þjóðarbúsins og viðskiptajöfnuði, þ.e. þjóðhagslegur sparnaður að frádreginni fjárfestingu er jafn viðskiptajöfnuði. Sjá nánar Haustskýrslu Seðlabanka Íslands 1996.

² Sjá t.d. Már Guðmundsson (1995), bls. 33-37.

³ Þetta er að vísu nokkur einföldun m.a. þar sem allir ríkisstarfsmenn sem hingað til hafa verið í Söfnunarsjóði lífeyrisréttinda munu flytjast í hina nýju A-deild og það felur í sér kostnaðarauka fyrir ríkissjóð. Einnig felur valmöguleiki núverandi ríkisstarfsmanna í sér einhvern kostnað, þar sem þeir munu velja það sem er hagkvæmara fyrir þá og dýrara fyrir ríkissjóð. Bæði þessi áhrif eru hins vegar tímabundin og mun minni á næstu árum en flýtingaráhrifin, enda telur fjárlagaskrifstofa fjármálaráðuneytisins að útgjöld ríkissjóðs á rekstrargrunni aukist um 100-200 m.kr. á sama tíma og útgjöld á greiðslugrunni aukast þegar um 1.200 m.kr. 1998 og síðar meira þegar fram í sækir.

sínum, a.m.k. eins og staðan er nú.⁴ Það myndi auka halla ríkissjóðs þegar fram í sækti að öllu öðru óbreyttu. Það er því mjög mikilvægt að þessar breytingar hafi ekki áhrif á áform um að ná afgangi á ríkissjóði á greiðslugrunni og síðar jöfnuði á rekstrargrunni. Að því gefnu að halli ríkissjóðs á rekstrargrunni minnki sem nemur auknum iðgjaldagreiðslum, munu þessar breytingar hafa svipuð áhrif á þjóðhagslegan sparnað og hver annar afkomubati ríkissjóðs.

Þjóðhagslegur sparnaður er samtala sparnaðar hins opinbera og sparnaðar einkageirans. Sparnaður hins opinbera er skilgreindur með sama hætti og fyrir einstaklinga eða þjóðarbúið í heild, þ.e. tekjur að frádregnum rekstrar- eða samneyslugjöldum. Það er því sú fjárhæð sem hið opinbera hefur til ráðstöfunar til að fjármagna fjárfestingu. Sparnaður hins opinbera er því um leið fjárfesting hans að viðbættum tekjujöfnuði. Fjárfesting hins opinbera skiptist síðan í fjármunamyndun á þess vegum og fjármagnstilfærslur, t.d. eiginfjárframlög til lánastofnana á vegum hins opinbera. Sparnaður ríkissjóðs er hluti af sparnaði hins opinbera og skilgreinist með sama hætti.

Ekki er víst að aukinn sparnaður ríkissjóðs leiði til sömu aukningar þjóðhagslegs sparnaðar. Hér kemur tvennt til. Í fyrsta lagi eru kenningar meðal sumra hagfræðinga sem gera ráð fyrir að meiri sparnaður hins opinbera vegna minni útgjalda eða hærri skatta leiði til minni sparnaðar einstaklinga vegna væntinga um minni skattbyrði í framtíðinni. Í ýtrasta tilfelli getur meiri sparnaður hins opinbera valdið jafnmikilli minnkun sparnaðar einkageirans. Þetta er jafnan kölluð jafngildiskenning Ricardos, þótt hann hafi reyndar sjálfur hafnað henni og aðrir síðari tíma hagfræðingar haldið henni á lofti.⁵ Erlendar rannsóknir benda yfirleitt til að þessi áhrif séu fyrir hendi en séu langt frá að vera fullkomin. Rannsóknir á íslenskum talnagögnum á árabílinu 1965-1995 sem gerðar hafa verið innan hagfræðisviðs Seðlabankans benda hins vegar til þess að þessi áhrif séu ekki marktæk hér á landi, a.m.k. enn sem komið er.⁶ Í öðru lagi er hugsanlegt að lífeyrissparnaður sem nemur 15,5% af heildarlaunum sé meiri en nemur kjörsparnaði hjá sumum einstaklingum og að ríkisstarfsmenn geti því hugsanlega dregið eitthvað úr öðrum sparnaði á móti. En þar sem réttindi aukast aðeins vegna 4% iðgjalds starfsmanna af öðrum launum en föstum launum fyrir dagvinnu, er ekki líklegt að þessi áhrif séu umtalsverð.

Aukin þjóðhagslegur sparnaður vegna meiri sparnaðar ríkissjóðs veldur því að viðskiptajöfnuður verður betri og raunvextir lækka. Lækkun raunvaxta getur gerst með tvennum hætti í þessu sambandi. Í fyrsta lagi benda rannsóknir gerðar af hagfræðisviði Seðlabankans til að viðskiptajöfnuður, sem er munurinn á fjárfestingu og sparnaði þjóðarbúsins, hafi verið mikilvæg skýristærð þróunar raunvaxta hér á

⁴ Raunvextir 20 ára spariskírteina eru um þessar mundir rétt tæp 5½% en miðað er við 3½% langtímaraunvexti í tryggingarfræðilegum úttektum lífeyrissjóða. Að því gefnu að réttindi eru óbreytt og ríkissjóður ber áhættuna af ávöxtun sjóðsins má reyndar færa rök að því að til langs tíma komi þetta út á eitt.

⁵ T.d. Barro (1974).

⁶ Að vísu virðist vera um að ræða skammtímasamband á milli opinbers halla og einkasparnaðar sem er með réttu formerki þannig að meiri halli fer saman við minni einkasparnað. Þar sem um skammtímasamband er að ræða virðist þó fremur meiga túlka það sem orsakasambandi í hina áttina, þ.e. að minni einkasparnaður leiðir að öðru óbreyttu til meiri veltu, verri viðskiptajafnaðar og aukinna tekna ríkissjóðs. Þessi túlkun er studd af niðurstöðum orsakaprófa sem benda til þess að sterkara orsakasamband sé frá einkasparnaði til opinbers halla heldur en öfugt.

landi á árunum 1988-1994.⁷ Því lækka raunvextir þar sem viðskiptajöfnuður batnar. Í öðru lagi gæti aukin sjóðsöfnun bætt áhættumat innlendra og erlendra fjárfesta á íslenska ríkinu og þar með leitt til lækkun áhættuálaga í innlendum vöxtum. Þar sem lægri raunvextir örva fjárfestingu batnar viðskiptajöfnuður eitthvað minna en sem nemur aukningu þjóðhagsleg sparnaðar.

Tilvist mismunandi lífeyriskerfa á almennum vinnumarkaði og hjá ríkinu hefur haft hamlandi áhrif á hreyfanleika vinnuafls milli ríkisins og almenns vinnumarkaðar. Það hefur einnig haft umtalsverða erfiðleika í för með sér í tengslum við tilflutning verkefna frá ríki til sveitarfélaga eða frá ríki til einkageira, sem hafa án efa seinkað mjög framkvæmd áforma á þessu sviði. Hömlur af þessu tagi valda því að vinnuafli og verkefnum er ekki dreift með hagkvæmasta hætti. Vinnuaflið í heild skilar því ekki eins miklum þjóðartekjum og ella.⁸ Fyrirhugaðar breytingar munu draga úr þessari óhagkvæmni.

Fyrirhugaðar breytingar gætu aukið þjóðartekjur annars vegar vegna ofangreindra hagkvæmnisáhrifa og hins vegar vegna lægri vaxta af erlendum lánum þar sem áhættumat erlendra fjárfesta á íslenska þjóðarbúinu batnar. Aukning þjóðartekna í þessu sambandi gerist hins vegar aðeins einu sinni. Hins vegar er einnig hugsanlegt að hagvöxtur aukist sakir þess að lægri raunvextir hækki fjárfestingarstig þjóðarbúsins.

Samandregið eru þjóðhagsleg áhrif breytinganna eftirfarandi:

1. Þjóðhagslegur sparnaður eykst
2. Viðskiptajöfnuður batnar
3. Raunvextir lækka
4. Fjárfesting eykst
5. Þjóðartekjur aukast
6. Hagvöxtur gæti aukist.

Öll jákvæðu áhrifin, nema þau sem stafa af aukinni hagvæmni vegna hreyfanleika vinnuafls og verkefna, eru hins vegar háð því að ríkissjóður bæti afkomu sína á rekstrargrunni sem nemur auknum iðgjaldagreiðslum til lífeyrissjóða ríkisstarfsmanna, þ.e. að hann láti ekki einfaldlega afkomu sína á greiðslugrunni versna sem nemur þessum auknu iðgjöldum. Ef það gerist er jafnvel hægt að færa að því rök að áhrifin verði neikvæð. Það stafar af því að afkoma ríkissjóðs versnar a.m.k. um hríð á rekstrargrunni annars vegar vegna í raun hærri raunvaxta á skuld vegna lífeyrisskuldbindinga og hins vegar vegna áður nefnds aðlögunarkostnaðar vegna valfrelsis og flutnings sjóðfélaga frá Söfnunarsjóði lífeyrisréttinda.

⁷ Seðlabanki Íslands, hagfræðisvið (1996).

⁸ Þetta er að því gefnu að áform um tilflutning verkefna frá ríkinu til annarra aðila sé vel grunduð í mati á árangri og hagkvæmni.

Talnalegt mat

Hér á eftir verður reynt að leggja talnalegt mat á þau þjóðhagslegu áhrif sem fjallað var um í kaflanum hér á undan. Aðeins er lagt mat á langtímaáhrif breytinganna, þ.e. eftir að A-deild hefur að fullu leyst B-deild af hólmi. Ástæðan er sú að skammtímaáhrifin eru mun óvissari og ráðast m.a. af því hversu margir kjósa í upphafi að flytja sig frá B-deild til A-deildar. Frá sjónarmiði löggjafans hljóta langtímaáhrifin að vera mun mikilvægari. Byggt er á aðstæðum eins og þær voru árið 1995 og öllum þáttum haldið óbreyttum nema hvað að langtímaáhrif breytinganna eru látin koma fram. Þar með verður ónauðsynlegt að greina langtímaþróun í áhrif þessara breytinga annars vegar og aðra þætti sem breytast í tímans rás hins vegar. Byggt er á eftirfarandi forsendum:

1. Afkoma ríkissjóðs á rekstrargrunni og framlag til þjóðhagslegs sparnaðar eykst sem nemur mismun áfallinna og greiddra lífeyrisskuldbindinga vegna LSR og Lífeyrissjóðs hjúkrunarkvenna, þ.e. um 2,9 ma.kr. eða 0,6% af landsframleiðslu.⁹
2. Þjóðhagslegur sparnaður eykst einnig vegna 4% iðgjalds af öðrum launum en föstum launum fyrir dagvinnu. Aukningin nemur um 0,4 ma.kr. eða 0,1% af landsframleiðslu.¹⁰
3. Á móti auknum sparnaði hins opinbera kemur einhver lækkun á einkasparnaði, sbr. umræðuna hér á að framan. Hér er gert ráð fyrir að þetta mótvægi verði 20% af aukningu opinbers sparnaðar og að þjóðhagslegur sparnaður aukist því í heild um 0,6% af landsframleiðslu.
4. Áhættuálag í innlendum raunvöxtum lækkar sem nemur 0,1 prósentustigi.
5. Varðandi áhrif viðskiptajafnaðar á raunvexti er byggt á líkani hagfræðisviðs Seðlabankans af þróun raunvaxta sem notað var til að spá þróun innlendra raunvaxta fram til ársins 2001.¹¹ Þar er gert ráð fyrir að 1% bati viðskiptajafnaðar valdi til langs tíma um 0,3 prósentustiga lækkun raunvaxta.¹²
6. Gert er ráð fyrir að langtímaáhrif 1% raunvaxtabreytingar á fjárfestingu jafngildi um 0,4 prósentustiga breytingu á hlutfalli hennar af landsframleiðslu. Þetta er byggt á aðstæðum ársins 1995 annars vegar og metnum jöfnum fyrir atvinnuvegafjárfestingu og íbúðafjárfestingu.¹³

Miðað við þessar forsendur fæst sú niðurstaða að viðskiptajöfnuður batni sem nemur ½% af landsframleiðslu, raunvextir lækki um ¼% og fjárfesting sem hlutfall af landsframleiðslu eykst um 0,1%. Aukning fjárfestingarhlutfallsins er það lítil að áhrifin á hagvöxt verða ekki merkjanleg. Áhrifin á stig þjóðartekna verða hins vegar

⁹ Byggt á Ríkisreikningi 1995.

¹⁰ Hér er byggt á upplýsingum í skýrslu Bankaefirlits Seðlabanka Íslands um lífeyrissjóði 1995 varðandi iðgjaldagreiðslur sjóðfélaga hjá LSR og Lífeyrissjóði hjúkrunarkvenna og miðað við að yfirvinna sé 30% af heildarlaunum.

¹¹ Seðlabanki Íslands, hagfræðisvið (1996).

¹² Hér er miðað við aðstæður á árinu 1995, þar sem gert er ráð fyrir að vægi jöfnu sem byggir á viðskiptajöfnuði sé um 50% á móti áhrifum erlendra vaxta og áhættuálags.

¹³ Samkvæmt þessum jöfnum veldur 1% hækkun raunvaxta um 4% samdrætti í atvinnuvegafjárfestingu til langs tíma og 3% samdrætti í íbúðafjárfestingu.

ein hver en erfitt er að leggja talnalegt mat á þau, þar sem þau ráðast aðallega af hugsanlegri lækkun vaxta af erlendum skuldum vegna betra lánshæfnismats og minni áhættuálags á vöxtum þeirra og hins vegar af þeim hagkvæmnisáhrifum sem fjallað var um í kaflanum hér á undan með almennum hætti. Fyrirnefndu áhrifin er vart mikið yfir 0,05-0,1% af þjóðartekjum og er þá miðað við að áhættuálög lækki um 0,1-0,2% sem er líklega í hærra lagi miðað við að viðskiptajöfnuður batnar aðeins um ½% af landsframleiðslu og fjárfestingarstig hækkar um 0,1%.

Margar af þeim forsendum sem hér er byggt á eru auðvitað óvissar. Því er athyglisvert að skoða að lokum hvaða áhrif það hefði að breyta forsendum með þeim hætti að áhrifin á þjóðhagslegan sparnað verði önnur og/eða áhættuálög í raunvöxtum breytist með öðrum hætti. Áhrifin á þjóðhagslegan sparnað gætu t.d. orðið minni ef einkasparnaður minnkar meir á mótí. Þau gætu einnig orðið meiri ef t.d. allir opinberir aðilar, þ.m.t. sveitarfélögin, ráðast í hliðstæðar breytingar og þær koma að fullu fram í þjóðhagslegum sparnaði.

Skóðað var hver áhrifin yrðu af því að þjóðhagslegur sparnaður ykist á bilinu 0,4-0,9% af landsframleiðslu og áhættuálög breytist á bilinu 0- -0,3 prósentustig. Aukning þjóðhagslegs sparnaðar um 0,9% af landsframleiðslu samsvarar því að engin mótáhrif verði í einkasparnaði og þjóðhagslegur sparnaður aukist til viðbótar um 0,2% vegna aðgerða sveitarfélaga.¹⁴ Niðurstaðan varð sú að bati viðskiptajafnaðar yrði á bilinu 0,2-0,8% af landsframleiðslu, raunvextir lækkuðu um 0,1-0,5% og fjárfestingarstig stóð í stað eða hækkaði allt að 0,2% af landsframleiðslu.

Fyrirvari

Ofangreint mat byggir á því að fjárfestingarstefna hinnar nýju A-deildar miði að því að ná sem bestri ávöxtun að gefinni áhættu. Það er líklegt að áhrifin á lánshæfnismat og áhættuálög í vöxtum verði því meiri sem áhættudreifing hins nýja fyrirkomulags er betri. Til að það geti orðið er mikilvægt að stjórn A-deildar nýti sér í verulegum mæli auknar heimildir til að fjárfesta í verðbréfum gefnum út af öðrum traustum aðilum en þeim sem hafa bakábyrgð á sjóðnum. Í þessu sambandi er það umhugsunarvert hvort ástæða sé til að setja þak á hvað sjóðurinn megi eiga mikið af eignum sínum í formi íslenskra ríkisverðbréfa.

Heimildir:

Barro, R. (1974), "Are Government Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy*, 82, 1095-117.

Fjármálaráðuneyti, Ríkisbókhald (1996), *Ríkisreikningur fyrir árið 1995*, Reykjavík, ágúst 1995.

¹⁴ Hér er um að ræða afar lauslegt mat byggt hlutdeild sveitarfélaga í launagreiðslum hins opinbera. Sjá m.a. Þjóðhagsstofnun (1996).

Már Guðmundsson (1995), *Íslenska lífeyrissjóðakerfið. Ástand og horfur*, fjölrít gefið út af Landssambandi lífeyrissjóða og Sambandi almennra lífeyrissjóða.

Seðlabanki Íslands (1996), *Haustskýrsla 1996*, Reykjavík

Seðlabanki Íslands, Bankaefirlit (1996), *Lífeyrissjóðir 1995*, Reykjavík

Seðlabanki Íslands, hagfræðisvið (1996), *Spá um innlenda raunvexti 1996 til 2001*, óbirt greinargerð.

Þjóðhagsstofnun (1996), *Búskapur hins opinbera 1994-1995*, Reykjavík, apríl 1996.