

Fjármála- og efnahagsráðuneytið  
Arnarhvoli við Lindargötu  
101 Reykjavík

Sent á samráðsgátt

Reykjavík, 2. september 2019

## Efni: Umsögn um áform um lagabreytingar vegna stuðnings stjórnvalda við gerð kjarasamninga

Samtök atvinnulífsins (SA) hafa tekið til umsagnar ofangreint mál sem birt var á samráðsgátt stjórnvalda 11. júlí 2019. Málið samanstendur af þrenns konar lagabreytingum. Í fyrsta lagi er frumvarp til laga um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, í öðru lagi áform um breytingar á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997, með síðari breytingum og loks áform um breytingar á lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð, nr. 111/2016.

### 1. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu nr. 38/2001

Í frumvarpi til laga um breytingar á lögum um vexti og verðtryggingu eru þrjár breytingartillögur.

- 1) Hámarkstími verðtryggðra jafngreiðslulána til neytenda verður 25 ára. Undanþága verður þó fyrir ungt fólk, lántaka með lágar tekjur og lágt veðsetningarhlutfall.
- 2) Lágmarkstími verðtryggðra jafngreiðslulána til neytenda verður 10 ár í stað fimm ára.
- 3) Heimilt verður að velja hvort vísitala neysliverðs eða vísitala neysliverðs án húsnæðis sé grundvöllur verðtryggingar sparifjár og lánsfjár. Þó er gert ráð fyrir að grundvöllur verðtryggingar í neytendalánnum og fasteignalánnum til neytenda verði vísitala neysliverðs án húsnæðis.

SA styðja framangreind áform en vilja halda til haga áherslum og áhyggjuefnum sem samtökin lýstu í samtölum við stjórnvöld og forystufólk viðsemjenda sinna í aðdraganda undirritunar Lífskjarasamningsins, dags. 3. apríl 2019:

- 1) *Fjölgun valkosta er æskilegri en fækkun.* Verðtryggð jafngreiðslulán er einn margra kosta sem lántökum stendur til boða, en með frumvarpinu er þeim fækkað. Í stað þess ætti fremur leggja áherslu á vandaða upplýsingagjöf til lántakenda um áhættu mismunandi lánaforma.
- 2) *Viðkvæmasti hópurinn má áfram taka áhættusöm lán.* Í greinargerð með frumvarpsdrögunum kemur fram að rökin fyrir takmörkun verðtryggðra jafngreiðslulána byggir fyrst og fremst á þeim ókostum sem fylgir slíkum lánnum, þ.e. að verðbótum sé bætt við höfuðstól og greiðslu þeirra frestað. Þannig verði eignamyndun hægari en ella og líkur aukist á neikvæðu eigin fé lántaka. Í ljósi þessa er sérstök undanþága fyrir ungt fólk og tekjulágt vafasöm, þar sem í þeim hópi eru líkur mestar á yfirveðsetningu og greiðsluerfiðleikum, einkum þegar samdráttur verður í efnahagslífinu, krónan veikist og verðbólga eykst.
- 3) *Áhætta getur aukist ef verðtrygging miðast við verðbólgu án húsnæðisliðar.* Reynslan sýnir að vísitala neysliverðs með húsnæðislið er stöðugri en án hans. Það skýrist af neikvæðri fylgni milli innflutningsverðs og efnahagssumsvifa. Á uppgangstímum hækkar bæði húsnæðisverð og gengi krónunnar sem veldur lægra innflutningsverði og verðbólgu. Í samdrætti eru áhrifin öfug þar sem húsnæðisverð stendur í stað eða lækkar og gengi krónunnar einnig sem leiðir til herra innflutningsverðs og verðbólgu. Jöfnunaráhrifin aukast enn frekar í ljósi þess að

verðbólgu markmið Seðlabankans miðast við vísitölu neysluverðs með húsnæðislið. Bankanum ber að bregðast við ef verðbólga fer yfir markmið og hækkar jafnvel stýrivexti gagnert til að stuðla að hækkun á gengi krónunnar þannig að lægra innflutningsverð mæti hækkunum á húsnæðismarkaði. Í ljósi þessa getur falist aukin áhætta í því að miða verðtryggingu neytenda- og fasteignalána við vísitölu neysluverðs án húsnæðis, þar sem hún hefur verið sveiflukenndari en vísitala neysluverðs með húsnæðislið.

Frá árinu 2014 hefur stöðugt verðlag skilað fordæmalausum kjarabótum til heimila í formi lægri vaxta og aukins kaupmáttar launa. Samhliða hafa heimilin í auknum mæli kosið að fjármagna húsnæðis kaup með óverðtryggðum lánum í stað verðtryggðra. Efnahagslífið hefur áratugum saman búið við miklar sveiflur í gengi og verðlagi en rót vandans hefur ekki legið í verðtryggingunni heldur lausatökum í hagstjórn. Ábyrg hagstjórn, öguð stjórn ríkisfjármála, kjarasamningar sem endurspeglar verðmætasköpun fyrirtækja og skilvirkari miðlun peningastefnunnar ættu að stuðla að minni hættu á verðbólgu skotum og miklum gengislækkunum í framtíðinni.

**2. Lögfesting tilgreindrar séreignar og heimildar til ráðstöfunar hluta hennar til húsnæðissparnaðar** ASÍ og SA gerðu kjarasamning 21. janúar 2016 um hækkun framlags launagreiðenda til uppbyggingar lífeyrisréttinda launafólks úr 8,0% í 11,5% í þremur áföngum á árunum 2016-2018. Jafnframt var samið um að einstaklingum yrði heimilt að ráðstafa allt að 3,5% af auknu framlagi launagreiðanda í tilgreindan séreignarsparnað í stað samtryggingar til að auðvelda launafólki starfslok og auka sveigjanleika við lífeyristöku. Markmið samningsaðila var að tilgreindum séreignarsparnaði yrðu settar þrengri skorður en nú gilda gagnvart viðbótarlífeyrissparnaði og heimildum laga um starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997 um ráðstöfun hluta samtryggingariðgjalds til séreignarsparnaðar.

Vilji samningsaðila stóð til þess að tilgreind séreign fengi lagastoð og vann starfshópur aðila vinnumarkaðarins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins á árinu 2017 að gerð lagafrumvarps um breytingar á lögum nr. 129/1997, til þess að veita tilgreindri séreign skýra lagastoð. Frumvarpið var ekki lagt fyrir Alþingi.

Lífeyrissjóðir á samningssviði ASÍ og SA breyttu samþykktum sínum árið 2017 á þann veg að sjóðfélögum var heimilað að ráðstafa allt að 3,5% iðgjalds til tilgreinds séreignarsparnaðar, þrátt fyrir að þessi tegund séreignar hefði ekki skýra lagastoð, en ráðstöfunin var grundvölluð á gildandi ákvæðum laganna um séreignarsparnað.

Í samningaviðræðum í aðdraganda Lífskjarasamningsins, sem undirritaður var 3. apríl 2019, lögðu SA og verkalýðsfélagin áherslu á að samningsbundin heimild til ráðstöfunar allt að 3,5% lífeyrisiðgjalds til tilgreinds séreignarsparnaðar yrði lögfest. Að mati samningsaðila er þessi ráðstöfun skylduiðgjaldsins mikilvæg til þess að auka sveigjanleika lífeyrisgreiðslna á lífeyristímabilinu. Jafnframt yrði lögfest heimild til ráðstöfunar hluta hennar til öflunar húsnæðis, með tíma- og fjárhæðartakmörkunum.

Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um aðgerðir í tengslum við Lífskjarasamninginn, dags. 3. apríl 2019, er mælt fyrir um tilgreinda séreign í lögum þannig að heimilt verði að skipta hinu lögbundna lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs þannig að allt að 3,5% geti farið til öflunar réttinda í tilgreindri séreign. Í 20. tölulíð yfirlýsingarinnar segir að stjórnvöld munu setja í forgang að skylda til greiðslu 15,5% af iðgjaldsstofni til lífeyrissjóðs verði lögfest (lágmark) og að heimilt verði að skipta lögbundnu iðgjaldi í lífeyrissjóð þannig að a.m.k. 12% fari til öflunar réttinda í sameign (samtryggingardeild), og allt að 3,5% geti farið til öflunar réttinda í tilgreindri séreign. Ennfremur segir að heimilað verði að tilgreindri séreign megi ráðstafa til a) húsnæðis kaupa með uppsöfnuðum sparnaði, b) til að lækka höfuðstól verðtryggðra fasteignaveðlána, eða c) til að lækka afborganir eða höfuðstól óverðtryggðra fasteignaveðlána. Slík ráðstöfun verði háð tíma- og fjárhæðartakmörkunum og þannig útfærð að hún

grafi ekki undan sjálfbærni lífeyriskerfisins. Nánari útfærsla verði gerð í samráði stjórnvalda og heildarsamtaka á vinnumarkaði.

Í ljósi stuðningsyfirlýsingar stjórnvalda er nú áformað að breyta lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð, nr. 111/2016. Með breytingunum verður kveðið á um tímabundna skattfrjálsa heimild til ráðstöfunar tilgreindar séreignar (að hámarki 3,5% af lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs) við kaup á fyrstu íbúð til handa þeim einstaklingum sem ekki ná upp í hámarksfjárhæð laganna að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Samkvæmt áformunum takmarkast heimildin við kaup á fyrstu íbúð eða ef viðkomandi hefur ekki átt fasteign í fimm ár. Miðað er við að ráðstöfun verði að hámarki 500 þús. kr. á ári. Heimild nógildandi laga verður útvíkkuð en í nógildandi lögum er mælt fyrir um heimild til ráðstöfunar 6% viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar, til kaupa á fyrstu íbúð. Með breytingunni verður heimiluð skattfrjáls ráðstöfun að samtals 9,5% af iðgjaldsstofni til kaupa á fyrstu íbúð. Breytingarnar auka þannig heimildir einstaklinga til réttinda í séreignarsparnaði.

Samtök atvinnulífsins styðja eindregið að ákvæði um tilgreinda séreign fái lagastoð þannig að óvissu um tilhögun þessa lífeyrissparnaðar verði eytt.

### 3. Lögfesting 11,5% framlags launagreiðenda til uppbyggingar lífeyrisréttinda

Meðal áformaðra breytinga á lögum nr. 129/1997 er hækkun lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóða í samræmi við 20. lið yfirlýsingar stjórnvalda um stuðning við lífskjarasamninginn sem undirritaður var 3. apríl 2019, þar sem segir að skylda til greiðslu 15,5% af iðgjaldsstofni til lífeyrissjóðs verði lögfest. Samkvæmt áformunum skulu launagreiðendur greiða a.m.k. 11,5% mótframlag af launum en iðgjald launþega skal haldast óbreytt, 4%.

Í gildandi lögum er miðað við að 12% lágmarksiðgjald skapi rétt til ævilangs mánaðarlegs lífeyris sem nemi 56% af verðtrygðum meðalmánaðarlaunum á starfsævinni miðað við 40 ára iðgjaldagreiðslur. Það felur í sér að hvert iðgjaldsár veitir rétt til ellilífeyris sem nemur 1,4% af meðallaunum ársins. Með hækkun iðgjalds í 15,5% eykst tryggingaverndin í 72% af meðalmánaðarlaunum á starfsævinni. Þróun kaupmáttar launa hefur mikil áhrif á hvert hlutfall ellilífeyris verður af lokalaunum á starfsævinni. Á síðustu þremur áratugum hefur kaupmáttur launa aukist um 2% að jafnaði árlega. Sé miðað við jafna 2% árlega aukningu kaupmáttar launa á 40 ára starfsævi yrði hlutfall ellilífeyris af lokalaunum 35% miðað við 12% iðgjald og 46% miðað við 15,5% iðgjald. Þessi hlutföll hækka með skattfrjálsum viðbótarlífeyrissparnaði og mótframlögum launagreiðenda, en samkvæmt skattframtölum nýtir ríflega helmingur sjóðfélaga þann möguleika.

Ellilífeyrir frá lífeyrissjóði sem hlutfall af meðallaunum á starfsævi og lokalaunum				
	12% framlag í lífeyrissjóð		15,5% framlag í lífeyrissjóð	
	Lífeyrir sem hlutfall af meðallaunum á starfsævinni	Lífeyrir sem hlutfall af lokalaunum	Lífeyrir sem hlutfall af meðallaunum á starfsævinni	Lífeyrir sem hlutfall af lokalaunum
Sami kaupmáttur alla starfsævina	56%	56%	72%	72%
Kaupmáttur eykst um 1,5% árlega	52%	39%	67%	51%
Kaupmáttur eykst um 2,0% árlega	51%	35%	66%	46%

*Forsendur: 40 ára inngreiðslutími, 3,5% árleg raunávöxtun, lífeyrisgreiðslur í 18 ár.*

Rök fyrir lögfestingu hækkunar lágmarksiðgjalds úr 12% í 15,5% snúa einkum að mikilvægi þess að allt starfsfólk á vinnumarkaði taki sambærilegan þátt í uppbyggingu samtryggingarréttinda lífeyriskerfisins og standi þannig í sömu sporum gagnvart tekjutengdum réttindum til ellilífeyris TR. Þeir hópar sem lögfesting hækkaðs lágmarksiðgjalds snertir fyrst og fremst er launafólk sem stendur utan stéttarféлага og kjarasamningar taka ekki til, sjálfstætt starfandi einstaklingar og launafólk á samningssviðum þar

sem ekki hafa verið gerðir kjarasamningar um hækkað iðgjald. Mikilvægastir í síðastnefnda hópnum eru kjarasamningar á fiskiskipum. Ætla má að hlutdeild framangreindra þriggja hópa á vinnumarkaðnum nemi rúmlega fimmtungi, sbr. meðfylgjandi upplýsingar sem sóttar eru á heimasíðu Hagstofu Íslands.

Vinnumarkaðurinn 2018	Fjöldi	%
Í stéttarfélagi	161.500	81%
Utan stéttarféлага	13.000	7%
Launþegar alls	174.500	88%
þar af við fiskveiðar	5.200	3%
Sjálfstætt starfandi	23.900	12%
Heildarfjöldi starfandi	198.400	

### 3.1. Sérákvæði vegna hlutaskiptakerfis sjómanna og útgerða

Hlutaskiptakerfi sjómanna er sérstakt launakerfi sem þekkist ekki í öðrum atvinnugreinum eða kjarasamningum. Í hlutaskiptakerfi skipta sjómenn og útgerðir aflaverðmætinu milli sín og er því ekki svigrúm til að hækka kostnað nema annar kostnaður lækki á móti. Þrátt fyrir að SA hafi hvatt til og styðji áformaða lagabreytingu er óhjákvæmilegt að samhliða hækkun lögbundins framlags launagreiðenda úr 8,0% í 11,5% í væntanlegu frumvarpi verði ákvæði sem gefi samningsaðilum færi á að finna sérstaka lausn við endurskoðun á kjarasamningum sjómanna og útgerða.

Skýrt fordæmi má finna með vísan í kjarasamninga árið 2004 þar sem samið var um að lífeyrисиðgjöld útgerða hækkuðu úr 6% í 8% af launum, eins og samið var um í kjarasamningum á almennum vinnumarkaði það ár, en þeirri hækkun launakostnaðar var m.a. mætt með svokölluðu „nýsmíðaákvæði“ sem getur lækkað launakostnað að tilgreindum skilyrðum uppfylltum. Nánar til tekið heimilar ákvæðið 10% lægri skiptaprósentu í sjö ár eftir að skip er fyrst tekið í notkun. Iðgjöld til lífeyrissjóða eru einn þáttur í kjaraviðræðum sjómanna og útgerðarmanna og mikilvægt er, vegna þeirra sérstöku aðstæðna sem uppi eru, að samningsfrelsi þeirra sé virt. **Áformuð hækkun framlags launagreiðenda í 11,5% verður þar af leiðandi að undanskilja kjarasamninga sjómanna og útgerða um hlutaskipti.**

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins



Halldór Benjamín Þorbergsson