

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík

Sent á samráðsgátt

Reykjavík, 9. desember 2019

Efni: Umsögn um um breytingu á ýmsum lögum vegna breytinga á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997, með síðari breytingum (lágmarkstryggingavernd, tilgreind séreign o.fl.).

Samtök atvinnulífsins (SA) hafa tekið til umsagnar ofangreint mál sem birt var á samráðsgátt stjórnvalda 20. nóvember 2019. Málið samanstendur af breytingum á eftirtöldum sex lögum.

1. Skyldutrygging lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997, með síðari breytingum.
2. Stuðningur til kaupa á fyrstu íbúð, nr. 111/2016, með síðari breytingum.
3. Tekjuskattur, nr. 90/2003, með síðari breytingum.
4. Almannatryggingar, nr. 100/2007, með síðari breytingum.
5. Málefni aldraðra, nr. 125/1999, með síðari breytingum.
6. Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997, með síðari breytingum.

1. Tillögur til breytinga á lífeyrissjóðalögum nr. 129/1997

Að ósk ASÍ og SA lýsti ríkisstjórnin því yfir við gerð Lífskjarasamningsins 3. apríl 2019 að hún myndi beita sér fyrir því að skylda til greiðslu 15,5% af iðgjaldsstofni til lífeyrissjóðs yrði lögfest (lágmark) og að allt af 3,5% af lágmarksiðgjaldinu gæti farið til öflunar réttinda í tilgreindri séreign (í samræmi við kjarasamning ASÍ og SA). Frumvarpið efnir efnislega þessi fyrirheit í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar.

- 1.1 *Hækkun lágmarksiðgjalds.* SA styðja hækkun lágmarksiðgjaldsins að því gefnu að bráðabirgðaákvæði frumvarpsins, sbr. 7. gr. þess, nái fram að ganga þannig að virt sé samningsfrelsi þeirra, sem ekki hafa gert kjarasamninga um hækkað lágmark, og þeim veitt svigrúm til aðlögunar kjarasamninga sinna. Mikilvægastir eru kjarasamningar um hlutaskiptakerfi við fiskveiðar, en þar skipta sjómenn og útgerðir aflaverðmætinu milli sín og er því ekki svigrúm til að hækka kostnað nema annar kostnaður lækki á móti. Sjá nánari umfjöllun í greinargerð um 1. gr. frumvarpsins með umsögn þessari.
- 1.2 *Tilgreind séreign.* Í febrúar 2016 sömdu ASÍ og SA um hækkun lágmarksiðgjalds landverkafólks í 15,5% og jafnframt um heimild til að verja allt að 3,5% af lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs í tilgreinda séreign. Markmið samningsaðila með tilgreindri séreign er að auka sveigjanleika við lífeyristöku með tvennum hætti; að starfsfólk eigi raunhæfan kost á því að hætta störfum nokkrum árum fyrir lífeyrisaldur eða geti haft hærri lífeyri á fyrstu árum lífeyristímabilsins. Samningsaðilar sömdu um tilgreinda séreign á þeirri forsendu að hún fengi strax lagastoð, en frumvarp þess efnis hefur því miður ekki komið fram fyrr en nú.

Að mati sérfræðinga í EES-rétti kann 3. gr. frumvarpsins að fela í sér takmörkun á fjórfrelsisreglum EES-samningsins. Þau hygli íslenskum lífeyrissjóðum andspænis öðrum vörsluaðilum lífeyrissparnaðar, sem eru m.a. erlendir aðilar frá öðrum EES-ríkjum, og vafi leiki á að slík takmörkun sé réttlætanagerleg.

Í ljósi vafa um að ákvæði 3. gr. frumvarpsins um að tilgreind séreign skuli fyrst berast skyldutryggingarsjóði áður en henni sé ráðstafað til annars vörsluaðila og að lífeyrissjóðir hafi heimild til gjaldtöku við flutning hennar til annars vörsluaðila leggja SA til að þau ákvæði verði felld brott úr frumvarpinu, sbr. nánari athugasemdir við 3. gr. síðar í umsögninni, en að önnur ákvæði þess um tilgreinda séreign standi óbreytt.

Í framhaldi lögfestingar hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og breyttra ákvæða um tilgreinda séreign, sem samræmist fjórfrelsisreglum EES-samningsins, er brýnt að stjórnvöld og aðilar vinnumarkaðarins hefji starf við endurskoðun laganna með það markmið að skýra þau og einfalda.

2. Tillögur til breytinga á lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð, nr. 111/2016

Að ósk ASÍ og SA lýsti ríkisstjórnin því yfir við gerð Lífskjarasamningsins 3. apríl 2019 að hún myndi beita sér fyrir því að heimilað verði að tilgreindri séreign megi ráðstafa til íbúðafjárfestinga með tíma- og fjárhæðatakmarkunum þó þannig að hún dragi ekki úr sjálfbærni lífeyriskerfisins.

Tillagan uppfyllir þessar óskir samningsaðila með útfærslu tíma- og fjárhæðartakmarkana. Þannig verður réttihafa heimilt að ráðstafa allt að 500 þúsund krónum árlega á samfelldu tíu ára tímabili af viðbótarlífeyrissparnaði sínum ásamt tilgreindum séreignarsparnaði til íbúðafjárfestinga.

3. Tillögur til breytinga á lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003

Í aðdraganda Lífskjarasamningsins óskuðu samningsaðilar eftir því að heimilt yrði að nota tilgreindan séreignarsparnað til íbúðafjárfestinga. Breytingin á tekjuskattslögunum felur í sér að útgreiðsla séreignarsparnaðar, þ.m.t. tilgreindur séreignarsparnaður, er skattfrjáls innan þeirra tíma- og fjárhæðamarka sem lög um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð tilgreina.

4. Tillögur til breytinga á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007

Tillaga frumvarpsins felur í sér endurskilgreiningu á tekjum sem ekki skulu taldar við tekjuskerðingu ellilífeyris. Í stað gildandi skilgreiningar í 1. málslíð 4. mgr. 16. gr. laganna „... greiðslur úr séreignarlífeyrissparnaði og viðbótartryggingavernd ...“ kemur „tilgreindri séreign og séreignarsparnaði á grundvelli viðbótariðgjalds ...“.

Breytingin felur m.a. í sér að lífeyrir úr tilgreindri séreign er undanskilinn tekjutengingu við ellilífeyri TR og er þannig jafnsettur útgreiðslu lífeyris úr viðbótarlífeyrissparnaði. Endurskilgreiningin felur jafnframt í sér að útgreiðsla lífeyris á grundvelli séreignarsparnaðar með uppruna í skyldutryggingariðgjaldi er ekki lengur undanþeginn tekjutengingu við ellilífeyri TR.

Um áratugaskeið hefur viðgengist ójafnræði við tekjuskerðingu ellilífeyris TR eftir því hvort lögbundnum skyldutryggingariðgjöldum hefur verið varið til uppbyggingar samtryggingarréttinda einvörðungu eða að hluta til uppbyggingar séreignarréttinda. Ójafnræðið hefur falist í því að samtryggingarlífeyrir hefur verið tekjutengdur að fullu við ellilífeyri TR en séreignarlífeyrir alfarið undanskilinn tekjutengingu.

Tillaga frumvarpsins tekur á þessu ójafnræði með þeim hætti að séreignarlífeyrir sem kemur úr lögbundinni skyldutryggingu skal teljast til tekna við tekjutengingu ellilífeyris, en þó þannig að lífeyrisþegar sem þegar hafa hafið töku lífeyris eru undanskildir. Þetta ákvæði kann að verða örðugt í framkvæmd þar sem vörsluaðilar hafa hugsanlega ekki nákvæm söguleg gögn um skiptingu séreignariðgjalda eftir uppruna þeirra, þ.e. hvort þau eiga rætur sínar rekja í lögbundnu skyldutryggingariðgjaldi eða í viðbótarlífeyrissparnaði.

Athygli er vakin á því að framangreind útfærsla tekjutenginga við ellilífeyri skapar nýtt ójafnræði, þ.e. á milli þeirra sem greitt hafa lögbundið lágmarksiðgjald og ekki valið eða átt kost á tilgreindri séreign og þeirra sem eiga tilgreind séreignarréttindi, þar sem tilgreind séreign skerðir ekki ellilífeyri.

5. Tillögur til breytinga á lögum um aldraðra, nr. 100/2007

Tillaga frumvarpsins felur í sér sömu endurskilgreiningu og almannatryggingalögin á tekjum sem ekki skulu taldar til tekna við tekjutenginu við útreikning á dvalarframlagi. Sömu athugasemdir eiga við og gerðar eru í framangreindri umfjöllun um almannatryggingalögin.

6. Tillögur til breytinga á lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997

Ekki er gerð tillaga um aðra breytingu en þá að lögbundið iðgjald launagreiðanda í lífeyrissjóðinn er hækkað úr 8% í 11,5% og heildariðgjaldið úr 12% í 15,5% í 23. gr. laganna.

Nánar um tillögur til breytinga á lögum nr. 129/1997

Um 1. gr. Hækkun lágmarksiðgjalds

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs hækki úr 12,0% í 15,5%. Hækkun er til samræmis við kjarasamning SA og ASÍ 21. janúar 2016 sem hafði að markmiði að samræma lífeyriskjör á almennum og opinberum vinnumarkaði. Hækkun lágmarksiðgjaldsins er 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.

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. Lögfesting hækkaðs lágmarksiðgjalds snertir fyrst og fremst launafólk sem stendur utan stéttarféлага og kjarasamningar taka ekki til, sjálfstætt starfandi einstaklinga og launafólk á samnings sviðum þar sem ekki hafa verið gerðir kjarasamningar um hækkad iðgjald. Mikilvægastir í síðast nefnda hópnunum eru sjómenn á fiskiskipum.

Hlutaskiptakerfi sjómanna og útgerða 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 sérstakra aðstæðna, að samningsfrelsi þeirra sé virt. Áformuð hækkun framlags launagreiðenda í 11,5% verður þar af leiðandi að undanskilja kjarasamninga sjómanna og útgerða um hlutaskipti.

SA styðja lögfestingu hækkunar lágmarksiðgjaldsins að því gefnu að fullt tillit verði tekið til sérstöðu hlutaskiptakerfis útgerða og sjómanna á fiskiskipum, sbr. ákvæði til bráðabirgða í 7. gr. frumvarpsins.

Um 2. gr. Tilgreind séreign

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að sjóðfélaga verði heimilt að ráðstafa allt að 3,5% af 15,5% iðgjaldinu til tilgreindrar séreignar, sem teljist hluti lágmarkstryggingaverndar. Lækkar þá réttindaöflun til ævilangs ellilífeyris úr 1,8% á ári af iðgjaldsstofni niður í allt að 1,4%. Setja skal frekari ákvæði um tilgreinda séreign, svo sem um ráðstöfun iðgjalds og tilhögun greiðslna, í samþykktir lífeyrissjóðs.

Í kjarasamningi ASÍ og SA, dags. 21. janúar 2016, var samið um að einstaklingum yrði heimilt að ráðstafa allt að 3,5% af auknu framlagi launagreiðanda í bundinn [nú 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 laganna um ráðstöfun hluta samtryggingariðgjalds til séreignarsparnaðar.

Þessi vilji samningsaðila var áréttaður með samkomulagi ASÍ og SA, dags. 15. júní 2016, um framkvæmd á hækkun framlags atvinnurekenda á lífeyrissjóði á grundvelli samnings aðila, dags. 21. janúar 2016. Í samkomulaginu var lögð áhersla á að lögum nr. 129/1997 yrði breytt þannig að sjóðfélögum yrði heimilað að ráðstafa hluta af skylduiðgjaldi í bundna [nú tilgreinda] séreign.

Vilji samningsaðila stóð til þess að tilgreind séreign fengi lagastoð og voru kjarasamningarnir gerðir á grundvelli fullvissu um að stjórnvöld myndu beita sér fyrir slíkri lagabreytingu. Á fyrri hluta ársins 2017 vann starfshópur aðila vinnumarkaðarins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins að gerð lagafrumvarps og greinargerðar um breytingar á lögum nr. 129/1997, til þess að veita tilgreindri séreign skýra lagastoð og var miðað við að breytingarnar tækju gildi 1. júlí 2017. Þar var miðað við að útgreiðslur tilgreinds séreignarsparnaðar gætu hafist fimm árum fyrir lífeyrisaldur og staðið yfir a.m.k. í fimm ár. Síðasti fundur starfshópsins var 5. maí 2017, hann lauk ekki störfum og frumvarpið var ekki lagt fram á Alþingi.

ASÍ og SA sendu lífeyrissjóðunum sjö á samningsviði samtakanna bréf þann 17. maí 2017 þar sem þeim tilmælum var beint til þeirra að gerðar yrðu breytingar á samþykktum sjóðanna þannig að þeir yrðu í stakk búnir til að taka við beiðni launamanna um ráðstöfun á hækkuðu framlagi atvinnurekenda á grundvelli kjarasamninga til tilgreindrar séreignar frá 1. júlí 2017. Í tilmælunum kom m.a. fram að sjóðfélaga yrði heimilt að hefja útgreiðslu tilgreindrar séreignar allt að fimm árum fyrir almennan lífeyristökualdur og greiðslur skyldu að lágmarki dreifast til þess tíma. Tilmælin voru gerð í trausti þess að lagafrumvarpið sem starfshópurinn hafði unnið að, og átti að gefa tilgreindri séreign skýra lagastoð, yrði lagt fram á haustþingi 2017.

Lífeyrissjóðirnir sjö 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 kjölfar samþykktarbreytinga lífeyrissjóðanna sendi Fjármálaeftirlitið frá sér dreifibréf, dags. 7. júlí 2017, þar sem sjóðirnir voru átaldir fyrir villandi upplýsingar á heimasíðum þeirra, þess efnis að sjóðfélögum beri að ráðstafa iðgjaldi til tilgreindrar séreignar til sama lífeyrissjóðs og tekur við iðgjaldi vegna samtryggingar. Tilgreind séreign byggir á 3. mgr. 4. gr. laga nr. 129/1997, þar sem mælt er fyrir um heimild lífeyrissjóðs til að ákveða lágmarkstryggingavernd þannig að iðgjaldi sé varið að hluta til öflunar lífeyrisréttinda í séreign og að hluta til öflunar lífeyrisréttinda í sameign. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. sömu laga geti sjóðfélagi ákveðið að ráðstafa til annars aðila en þess lífeyrissjóðs sem tekur við iðgjaldi vegna hans þeim hluta iðgjalds sem renna skal til séreignar. Skal viðkomandi launagreiðandi eða lífeyrissjóður í slíkum tilvikum færa greiðslu samkvæmt ákvörðun sjóðfélaga til annars aðila án sérstaks kostnaðarauka fyrir sjóðfélagann, sbr. 2. mgr. 5. gr. sömu laga. Fór Fjármálaeftirlitið fram á að lífeyrissjóðir upplýsi sjóðfélaga sína um rétt sinn til að ráðstafa séreignarhluta iðgjalds vegna lágmarkstryggingaverndar til annars aðila og að þeir fjarlægðu villandi upplýsingar um framangreint.

ASÍ og SA brugðust við dreifibréfinu með bréfi til Fjármálaeftirlitsins, dags. 19.7. 2017, þar sem þau rökstuddu að samtökin hafi fulla heimild á grundvelli laga nr. 129/1997 til að gera kjarasamning um tilgreinda séreign sem lúti öðrum reglum en ákvæðum laganna um séreign, varðandi vörsluaðila, ávöxtun og útgreiðslu. Kjarasamningurinn snérist um hækkun skyldutryggingariðgjalds umfram lögbundið lágmark (12%) og jafnframt um afmarkað val sjóðfélaga um ráðstöfun þessa hluta iðgjaldsins til réttindaávinnslu. Val sjóðfélagans, skv. kjarasamningnum, snúist um hvort hækkað iðgjald auki réttindi í samtryggingu eða verði ráðstafað í tilgreinda séreign í vörslu þess lífeyrissjóðs sem viðkomandi á skylduaðild að skv. kjarasamningi. Samtökin beindu því til FME að endurskoða tilmælin til lífeyrissjóðanna.

FME svaraði bréfi ASÍ og SA 21. júlí 2017 og taldi ekki tilefni til að breyta afstöðu sinni. Að mati FME þurfi efni kjarasamninga um lífeyrisréttindi að rúmast innan ramma laga nr. 129/1997. Aðilar vinnumarkaðarins geti ekki samið launamenn, sem kjarasamningur tekur til, frá lögbundnum rétti sjóðfélaga til að velja sér annan aðila til að taka við iðgjaldi sem renna skal til tilgreindrar séreignar en þann lífeyrissjóð sem tekur við iðgjaldi renna skal til samtryggingar. Það komi skýrt fram í 2. mgr. 5. gr. laganna að viðkomandi launagreiðanda eða lífeyrissjóði beri að færa greiðslu skv. ákvörðun sjóðfélaga, skv. 1. mgr. 5. gr. laganna, til annars aðila án sérstaks kostnaðarauka fyrir sjóðfélagann. Þá vakti FME athygli á því að réttur sjóðfélaga til að ráðstafa iðgjaldi til tilgreindrar séreignar skv. 3. mgr. 4. gr. laganna væri ekki bundinn við vörsluaðila sem bjóða upp á tilgreinda séreignarleið með sömu ákvæðum og gilda hjá lífeyrissjóðum á samningssviði SA og ASÍ. Öllum vörsluaðilum væri heimilt að taka við iðgjöldum til tilgreindrar séreignar.

Túlkun FME veldur því að kjarasamningur ASÍ og SA um tilgreinda séreign með það markmið að auka sveigjanleika í lífeyristöku er í uppnámi þar sem hún á að lúta ákvæðum 11. gr. laganna um að heimilt sé að greiða út séreignarsparnað í einu lagi við 60 ára aldur.

Í samningaviðræðum í aðdraganda Lífskjarasamningsins, sem undirritaður var 3. apríl 2019, lögðu SA og verkalýðsfélögin 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.

Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um aðgerðir í tengslum við Lífskjarasamninginn 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. tölulið 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.

Í 2. gr. frumvarpsins segir að tilgreind séreign teljist hluti lágmarkstryggingaverndar. Í greinargerð um 2. gr. frumvarpsins segir að vilji sjóðfélagi nýta sér tilgreinda séreign skuli hann óska eftir því við lífeyrissjóð sem tekur við iðgjaldi hans til öflunar lífeyrisréttinda í sameign. Lögin kveða þannig skýrt á um að iðgjaldi sem varið er í tilgreinda séreign skuli ávallt skilað til skyldutryggingarsjóðs.

SA styðja eindregið að ákvæði um tilgreinda séreign fái lagastoð þannig að óvissu um útfærslu kjarasamninga á henni verði eytt.

SA hafa þó efasemdir um að ákvæði frumvarpsins sem skylda launamann til þess að skila tilgreindri séreign til skyldutryggingarsjóðs standist fjórfrelsisákvæði EES-samningsins sem mæla fyrir um að engar takmarkanir skuli vera á þjónustufrelsinu og banna hvers konar mismunun, bæði beina og óbeina, og fela í sér kröfu um að sambærilegar aðstæður hljóti sambærilega meðferð. Fjallað er nánar um samræmi við EES-samninginn í eftirfarandi umfjöllun um 3. gr. frumvarpsins.

Um 3. gr. Tilgreind séreign og vörsluaðilar

Í 3. gr. a-lið frumvarpsins er sjóðfélagi veitt heimild til ráðstöfunar tilgreindrar séreignar til annars vörsluaðila en þess lífeyrissjóðs sem móttekur iðgjald vegna lífeyrisréttinda hans í sameign. Skilyrði þess sé að vörsluaðilinn hafi sömu reglur um útborgun tilgreindrar séreignar og skyldutryggingarsjóðurinn.

Í greinargerð um a-lið 3. gr. frumvarpsins segir að þar sem tilgreind séreign teljist hluti lágmarkstryggingarverndar skuli iðgjaldið fyrst berast skyldutryggingarsjóði áður en henni sé ráðstafað til annars vörsluaðila.

Í b-lið 3. gr. er lífeyrissjóðum veitt heimild til þess að taka gjald af sjóðfélaga sem hlýst af kostnaði við flutning á tilgreindri séreign til annars vörsluaðila.

Í greinargerð um b-lið 3. gr. frumvarpsins segir að flutningur tilgreindrar séreignar til annars vörsluaðila muni leiða til aukins kostnaðar hjá skyldutryggingarsjóðunum. Því sé lagt til að þeim verði heimilað að taka gjald af sjóðfélaga, sem endurspegli kostnað við flutninginn.

Framangreind ákvæði eru í samræmi við eftirfarandi samkomulag, ASÍ og SA, dags. 15. júní 2016, um framkvæmd á hækkun framlags atvinnurekenda í lífeyrissjóði á grundvelli samnings aðila frá 21. janúar 2016 og sameiginlega stefnu samtakanna gagnvart stjórnvöldum eftir þann tíma með það markmið að kjarasamningur ASÍ og SA um tilgreinda séreign fái lagastoð.

Samningsaðilar eru sammála [um] að atvinnurekendur skuli undir öllum kringumstæðum skila bæði sínu framlagi og framlagi launamanns til skyldutryggingarlífeyrissjóðs viðkomandi launamanns á grundvelli gildandi kjarasamninga ASÍ og SA frá 1969 og 1995, með síðari breytingum. Réttur launamanns til þess að ráðstafa hluta eða allri hækkuninni í bundna [nú tilgreinda] séreign er gagnvart viðkomandi lífeyrissjóði og er atvinnurekanda óviðkomandi.

Rök samningsaðila fyrir því að fara fram á að tilgreind séreign sé skilgreind sem hluti lágmarkstryggingaverndar og þ.a.l. skilað fyrst til skyldutryggingarsjóðs sem flytji hana síðan til annars vörsluaðila samkvæmt samningi sjóðfélaga við þann vörsluaðila, eru einkum að þannig séu hagsmunir sjóðfélaga best tryggðir gagnvart hugsanlegum vanskilum launagreiðenda á tilgreindri séreign. Skyldutryggingarsjóðurinn geti haft sjálfvirkt eftirlit með því að öllu iðgjaldinu sem telst hluti lágmarks tryggingaverndar sé skilað, og hafið innheimtuaðgerðir gagnvart launagreiðendum sem skili því ekki að fullu. Ef lágmarksiðgjaldinu sé skipt á milli sjóða sé hugsanlegt að vanskil myndist þannig að launagreiðandi skili 12% iðgjaldinu til skyldutryggingarsjóðsins en skili ekki tilgreindu séreigninni til vörsluaðila þess. Þessi vanskil komi ekki í ljós fyrr en í yfirliti sem vörsluaðili tilgreindrar séreignar sendi sjóðfélaga eða í eftirliti RSK, á grundvelli skattframtala, með því að launagreiðendur skili lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóða.

Sú kvöð að skyldutryggingarsjóði beri að skila tilgreindri séreign til annars vörsluaðila hefur, að mati samningsaðila, kallað á heimild fyrir gjaldtöku af sjóðfélaga við flutninginn því óeðlilegt sé að aðrir sjóðfélagar greiði þann kostnað sem af ákvörðun sjóðfélaga hlýst.

Mat sérfræðinga í EES-rétti á ákvæðum 3. gr. frumvarpsins

SA hafa fengið mat sérfræðinga á því hvort ákvæði 3. gr. frumvarpsins samrýmst EES-rétti. Að þeirra mati kann 3. gr. frumvarpsins að fela í sér takmörkun á fjórfrelsisreglum EES-samningsins, þ.e. staðfesturéttinum samkvæmt 31. gr. EES-samningsins og þjónustufrelsinu samkvæmt 36. gr. EES-samningsins. Þau hygji íslenskum lífeyrissjóðum andspænis öðrum vörsluaðilum lífeyrissparnaðar, sem eru m.a. erlendir aðilar frá öðrum EES-ríkjum, og vafi leiki á að slík takmörkun sé réttlæt看leg.

Þannig feli gjaldtaka við flutning í sér óhagræði fyrir sjóðfélaga sem hafi veruleg áhrif á ákvörðun um hvaða vörsluaðili skuli móttaka iðgjaldshluta vegna tilgreindrar séreignar. Skyldutryggingarsjóðir standi því framar öðrum vörsluaðilum tilgreindrar séreignar. Skyldutryggingarsjóðirnir séu eingöngu íslenskir lögaðilar, en á meðal þeirra vörsluaðila sem móttaka iðgjöld vegna lífeyrissparnaðar eru m.a. erlend félög frá EES-ríkjum eða dótturfélög þeirra. Virðist fyrirkomulag frumvarpsins því veita íslenskum

Lífeyrissjóðum samkeppnisforskot andspænis öðrum vörsluaðilum lífeyrissparnaðar og kann því að fella í sér aðgangshindrun fyrir erlenda vörsluaðila.

Framangreint fyrirkomulag kann því að hindra eða gera nýtingu staðfesturéttarins eða þjónustufrelsisins minna aðlaðandi og talist takmörkun í skilningi EES-réttar, þar sem fyrirkomulagið hygla lífeyrissjóðum, sem eru eingöngu íslenskir lögaðilar, um móttöku lífeyrissparnaðar. Erlendir vörsluaðilar, sem nýta staðfesturéttinn eða þjónustufrelsið samkvæmt EES-samningnum, kunna að vera í verri stöðu þegar kemur að móttöku lífeyrissparnaðar. Erfitt sé að sjá á hvaða grundvelli væri hægt að réttlæta slíkt fyrirkomulag enda óljóst hvaða sérstaki tilgangur geti legið að baki því að lífeyrissjóðir séu gerðir að milliliðum, sem fá að taka sér gjald fyrir það hlutverk, á milli sjóðfélaga og vörsluaðila sem móttækur iðgjaldshluta vegna lífeyrissparnaðar.

Líklegt sé að fyrirkomulagið verði ekki talið viðeigandi og talið ganga lengra en nauðsynlegt er, enda virðist ekkert því til fyrirstöðu að iðgjaldshlutar vegna lífeyrissparnaðar séu greiddir beint til vörsluaðila sem myndu móttaka iðgjaldshluta vegna tilgreindrar séreignar, frekar en að lífeyrissjóðir séu milliliðir. Þannig mætti auðveldlega komast hjá gjaldtöku lífeyrissjóða sem milliliða og þeirri aðgangshindrun sem í því felst.

Í ljósi efasemda um að ákvæði 3. gr. frumvarpsins um að tilgreind séreign skuli fyrst berast skyldutryggingarsjóði áður en henni sé ráðstafað til annars vörsluaðila, og að lífeyrissjóðir hafi heimild til gjaldtöku við flutning hennar til annars vörsluaðila, leggja SA til að þau ákvæði verði felld brott úr frumvarpinu en að önnur ákvæði þess um tilgreinda séreign standi óbreytt.

Um 5. gr. Útgreiðslureglur lífeyrissparnaðar í séreign

Í greininni eru útgreiðslureglur tilgreindrar séreignar skilgreinar þannig að sjóðfélagi þarf að hafa náð 62 ára aldri og að greiðslur skuli dreifast jafnt að lágmarki yfir fimm ára tímabil. Þetta er lykilatriði tilgreindu séreignarinnar, þ.e. að hún stuðli að sveigjanleika í lífeyristöku sem að er stefnt með kjarasamningum ASÍ og SA, þ.e. annað hvort að gera sjóðfélögum auðveldara að draga úr starfshlutfalli eða hefja töku lífeyris að fullu fyrir almennan lífeyrisaldur eða að haga lífeyrisgreiðslum þannig að þær séu meiri á fyrri hluta lífeyristímabilsins en því síðara.

Viðbætur, sem felast í ákvæðum um tilgreinda séreign, flækja lífeyrissjóðalögin þar sem fyrir eru ákvæði um úttekt séreignarsparnaðar innan skyldutryggingar og viðbótarlífeyrissparnaðar sem heimila úttekt séreignarsparnaðar í einu lagi við 60 ára aldur, sbr. 11. gr. laganna. Þetta felur í sér að umræddur sparnaður er ekki lífeyrissparnaður heldur almennur, bundinn sparnaður með skattfrestun. Upphafleg ákvæði laganna kváðu á um að úttekt séreignarsparnaðar (lífeyrissparnaður innan skyldutryggingar og viðbótarlífeyrissparnaður) var heimil frá 60 ára aldri með jöfnum árlegum greiðslum á ekki skemmri tíma en sjö árum eða á þeim tíma sem rétt hafa vantaði upp á 67 ára aldur. Þannig var markmið þessa sparnaðar að gera sparendum kleift að hætta störfum eða draga úr starfshlutfalli fyrir lífeyrisaldur. Skilyrði um útgreiðslu séreignarsparnaðar á allt að sjö árum var felld brott með lögum nr. 171/2008. Í greinargerð með því lagafrumvarpi var breytingin rökstudd með því að sjö ára reglan hefði sætt töluverðri gagnrýni, einkum þegar um lágur upphæðir væri að ræða og að unnt væri að smeygja sér fram hjá gildandi reglu með því að dreifa séreignarsparnaðinum á marga aðila. Þessi rökstuðningur vekur furðu í ljósi þeirrar eðlisbreytingar sem gerð var á fyrirkomulaginu, þar sem lögin heimiluðu styttri útborgunartíma innstæðu þegar upphæðir voru lágur.

Einn þáttur í einföldun lífeyrissjóðalaganna væri að fella brott heimild til útgreiðslu alls séreignarsparnaðar við 60 ára aldur og samræma reglur séreignarsparnaðar um úttekt, hvort sem það

er séreignarsparnaður innan núverandi lágmarksiðgjalds (12%), viðbótarlífeyrissparnað umfram lágmark eða tilgreinda séreign.

Það er mikilvægt að lífeyrissjóðalögin séu eins einföld og skýr og kostur er. Svo er ekki nú og þær viðbætur sem í frumvarpinu felast gera lögin enn flóknari. SA telja afar brýnt að stjórnvöld og aðilar vinnumarkaðarins hefji starf við endurskoðun laganna með það markmið að skýra þau og einfalda.

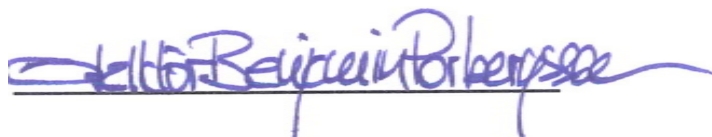
Um 7. gr. Bráðabirgðaákvæði

Í greininni er gerð tillaga um bráðabirgðaákvæði sem heimilar aðilum kjarasamnings að miða áfram við 12% iðgjald í stað 15,5% þar til samkomulag hafi náðst um hækkað iðgjald og kjarasamningur þannig breyttur hafi öðlast gildi. Í greinargerð segir að þetta sé lagt til með það fyrir augum að verði frumvarpið að lögum hafi það ekki bein áhrif á þá kjarasamninga sem í gildi eru eða þær kjaraviðræður sem í gangi eru við gildistöku frumvarpsins, heldur sé virt samningsfrelsi aðila og þeim gefið svigrúm til að aðlaga sína kjarasamninga að breyttu lágmarki. Þetta sé sambærileg leið og var farin árið 2004 þegar lágmarksiðgjaldið var hækkað úr 6% í 8%. Byggir hún nú sem þá á því að launakerfi starfsstétta hvila á mismunandi forsendum, svo sem á við um hlutaskiptakerfi sjómanna. Því þykir rétt að veita aðilum svigrúm til að útfæra hækkun lágmarksiðgjalds með samningum sín í milli þannig að það raski ekki forsendum launakerfa einstakra starfsstétta.

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 frumvarpinu sé 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 hækkun launakostnaðar var þá 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.

F.h. Samtaka atvinnulífsins



Halldór Benjamín Þorbergsson, framkvæmdastjóri