|  |  |
| --- | --- |
|  | **ÁFORM UM LAGASETNINGU**  *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** | Breytingar á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997, með síðari breytingum. |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** | Fjármála- og efnahagsráðuneytið |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | Já  Nei |
| **Dags.** | 9. júlí 2019 |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni** |
| 1. **Forsaga máls og tilefni** Á undanförnum árum hafa aðilar vinnumarkaðarins unnið markvisst að því að bæta vinnubrögð við gerð kjarasamninga og stuðla að samræmingu réttinda á almennum og opin­berum vinnumarkaði. Lífeyrisréttindi eru einn mikilvægasti þátturinn í slíkri samræmingu og í stöðugleikasáttmálanum, sem var undirritaður af ríki, sveitarfélögum og aðilum vinnu­markaðarins 25. júní 2009, var kveðið á um að þessir aðilar myndu í sameiningu taka lífeyrismál og málefni lífeyrissjóða til umfjöllunar. Í kjölfarið var skipaður vinnuhópur með fulltrúum þessara aðila og var meginmarkmið hans að komast að sameiginlegri niðurstöðu um framtíðarskipan lífeyrismála. Í drögum að skýrslu vinnuhópsins, sem birt voru á vef fjármála- og efnahagsráðuneytisins í júní 2015, var lögð áhersla á samræmt réttindakerfi á íslenskum vinnumarkaði sem tryggði að launafólk gæti flutt sig á milli vinnumarkaða og/eða atvinnugreina án þess að það hefði teljandi áhrif á lífeyrisréttindi þess og yki þar með sveigjanleika á íslenskum vinnumarkaði. Þar segir jafnframt að lífeyriskerfið þurfi að vera sjálfbært en til að svo megi verða þurfi hver kynslóð að standa undir eigin lífeyrisréttindum. Hópurinn lagði því til að aldurstengd ávinnsla réttinda yrði meginreglan í lífeyriskerfinu og að lífeyrisaldur yrði samræmdur. Í tillögum hópsins var auk þess lagt til að lágmarkslífeyrisréttindi, miðað við 15,5% iðgjald, verði 1,8% á ári að meðaltali.   Í kjarasamningum ASÍ og SA árið 2011 settu aðilar sér það markmið að samræma og jafna réttindi á almennum og opinberum markaði og skyldi sú samræming nást í áföngum næstu ár þar á eftir. Í janúar 2016 var svo samið um hækkun lágmarksiðgjalds til almennra lífeyrissjóða úr 12% í 15,5%. Hækkunin fór fram í þrepum og hinn 1. júlí 2018 hækkaði mótframlag launagreiðenda á almenna markaðnum í 11,5% en iðgjald launaþega hélst áfram óbreytt, 4% af launum. Jafnframt var samið um að heimila sjóðfélögum að ráðstafa í heild eða að hluta hækkuninni á lágmarksiðgjaldinu til tilgreindrar séreignar.  Við gerð lífskjarasamninga aðila vinnumarkaðarins frá 3. apríl 2019 lýstu stjórnvöld yfir stuðningi við gerð kjarasamninga með aðgerðum sem eiga að styðja við markmið um stöðugleika í efnahagsmálum og bæta kjör launafólks á almennum vinnumarkaði.   1. **Hvert er úrlausnarefnið?** Í yfirlýsingu stjórnvalda komu fram nokkur forgangsmál. Þar ber fyrst að nefna að lögfest verði að lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs verði a.m.k. 15,5% af iðgjaldsstofni í stað 12%. Einnig að mælt verði fyrir um svokallaða 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.   Til viðbótar við yfirlýsingu stjórnvalda þykir tímabært að í lögunum verði kveðið á um heimild lífeyrissjóða til rafrænnar birtingar greiðsluyfirlita iðgjalda sjóðfélaga og upplýsinga um væntanleg lífeyrisréttindi sjóðfélaga. Þeir sjóðfélagar sem óska annars konar birtingar myndu eftir sem áður geta fengið upplýsingarnar sendar á pappírsformi.   1. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?** Í gildandi lögum er lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs a.m.k. 12%. Til að öllum sjóðfélögum verið heimilað að ráðstafa 3,5% iðgjaldsins í tilgreinda séreign þykir nauðsynlegt að lögin endurspegli hvert lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs þarf að vera til að öflun réttinda í tilgreindri séreign verði heimiluð. Þá er hvergi að finna í lögunum ákvæði er kveður á um tilgreinda séreign. Um nýmæli í lögum verður því að ræða til að taka af allan vafa um heimild sjóðfélaga til öflunar þessara réttinda.   Að því er varðar heimild til handa lífeyrissjóðum um rafræna birtingu greiðsluyfirlita lífeyrisiðgjalda og upplýsinga um væntanleg lífeyrisréttindi þá bindur núgildandi lagaákvæði rafræna birtingu lífeyrissjóða við samþykki sjóðfélaga. Fyrrnefndar upplýsingar hafa hingað til verið sendar sjóðfélögum með bréfpósti á hálfs árs fresti eða einu sinni á ári við mikinn kostnað lífeyrissjóða, þrátt fyrir að sjóðfélagar hafi getað óskað eftir rafrænni birtingu upplýsinganna. Segja má að í þessum efnum hafi skort á miðlægan rafrænan vettvang til að koma upplýsingum af þessu tagi til sjóðfélaga en sú staða er að breytast með tilkomu pósthólfs island.is, sem ætlað er að vera miðlægur vettvangur fyrir tilkynningar m.a. frá opinberum aðilum. Með vísan til mikilvægis upplýsinganna fyrir einstaklinga hafa lífeyrissjóðir óskað eftir því að öðlast aðgang að pósthólfi island.is með það að leiðarljósi að upplýsingarnar verði birtar sjóðfélögum í pósthólfi islands.is eða á uppgefið netfang sjóðfélaga. Breyting í þessa veru er í samræmi við aukna áherslu stjórnvalda á rafræn samskipti og auknar kröfur almennings um aukið framboð af stafrænni þjónustu**.** |
| 1. **Markmið** |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki** Í fjármálaáætlun 2020-2024 kemur fram að framtíðarsýn stjórnvalda sé að ellilífeyrishafar geti framfleytt sér með tekjum sínum á efri árum, einkum úr lífeyrissjóðum, séreignarlífeyrissparnaði og/eða með vinnu. Með því móti verði stuðlað að því að þeir geti framfleytt sér og búið sem lengst á eigin heimili og lifað sjálfstæðu lífi.   Til að koma til móts við markmið almenna markaðarins, sem nefnd eru í A-lið hér að framan, tóku stjórnvöld það skref í júní 2017 að jafna réttindi launþega á opinberum og almennum vinnumarkaði með brottfalli lagaákvæða um A- deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Talið er mikilvægt að lífeyrissjóðalögin endurspegli þá hækkun sem orðið hefur á lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs og að launagreiðendur greiði a.m.k. 11,5% mótframlag af launum enda greiða flestir launagreiðendur hærra mótframlag en þau 8% sem lögin kveða á um.  Lögfesting á tilgreindri séreign eykur heimildir einstaklinga til réttinda í séreignarsparnaði. Jafnframt er ráðgerð lagasetning þar sem kveðið verður á um skattfrjálsa heimild til að ráðstafa tilgreindri séreign, að hluta eða öllu leyti og að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, til kaupa á fyrsta íbúðarhúsnæði.  Stjórnvöld og almenningur hafa í auknum mæli lagt áherslu á stafræn samskipti og er stefnan að í lok árs 2020 verði meginfarvegur samskipta fyrirtækja og almennings við stjórnvöld stafræn samskipti. Til staðar er tækniumhverfi sem byggir á rafrænum skilríkjum til auðkenningar og fullgildrar undirskriftar. Heimild til handa lífeyrissjóðum um rafræna birtingu greiðsluyfirlita og upplýsingar um væntanlegan lífeyrisrétt sjóðfélaga, nema sjóðfélagi óski annars, er í samræmi við auknar áherslur og kröfur um rafræn samskipti.   1. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda** Að lífeyrissjóðalögin endurspegli a.m.k. 11,5% mótframlag launagreiðanda í lífeyrissjóð launþega en hlutur launþega er óbreyttur. Einnig að tryggja að sjóðfélögum allra lífeyrissjóða verði heimilað að öðlast réttindi í séreign sem myndast getur af lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs en sjóðfélaginn mun sjálfur velja hvort 3,5% af lágmarksiðgjaldi fari að hluta eða heild til öflunar réttindanna eða hvort að þau renna til samtryggingar.   Að stuðla að auknum rafrænum samskiptum lífeyrissjóða við sjóðfélaga og koma þannig til móts við auknar áherslur um rafræn samskipti og kröfur almennings um aukið framboð rafrænnar þjónustu. |
| 1. **Leiðir** |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?** Verði lögunum ekki breytt er hætt við að einhver hluti sjóðfélaga eigi lakari lífeyrisrétt við starfslok haldist mótframlag launagreiðanda óbreytt. Verði heimild til öflunar 3,5% af lágmarksiðgjaldi í tilgreinda séreign ekki lögfest er hætta á að það skapist ójafnræði á meðal sjóðfélaga til öflunar slíka réttinda. Þá stendur vilji stjórnvalda til að heimila skattfrjálsa nýtingu tilgreindrar séreignar til kaupa á fyrsta íbúðarhúsnæði og því nauðsynlegt að kveðið sé á um úrræðið í lögum. 2. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið** Ljóst er að þörf er á breytingum á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða og því eiga önnur úrræði ekki við. 3. **Mögulegar leiðir við lagasetningu** Breyting á lífeyrissjóðalöggjöfinni. |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?** |
| 1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni** Að lífeyrissjóðalöggjöfin endurspegli þá hækkun sem orðið hefur á lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs og tryggja að allir launagreiðendur greiði a.m.k. 11,5% mótframlag af launum til lífeyrissjóðs. Einnig að tryggt verði með lögum að allir sjóðfélagar eigi þess kost að nýta að hluta eða í heild 3,5% af lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs til öflunar réttinda í tilgreindri séreign. Loks að lífeyrissjóðum verði heimilað að senda sjóðfélögum sínum greiðsluyfirlit lífeyrisiðgjalda og upplýsingar um væntanleg lífeyrisréttindi með rafrænum hætti. 2. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott** Breyting á lífeyrissjóðalöggjöfinni |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar** |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?** Nei 2. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?** Nei 3. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?** Nei |
| 1. **Samráð** |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?** Áformin snerta almannahagsmuni og sérstaklega þá einstaklinga sem hingað til hefur ekki verið heimilað að nýta hluta af lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs til öflunar séreignar. 2. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?** Já, félagsmálaráðuneytið vegna laga um almannatryggingar. 3. **Samráð sem þegar hefur farið fram** Við aðila vinnumarkaðarins. 4. **Fyrirhugað samráð** Opið samráð við almenning í samráðsgátt stjórnvalda. |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er** |
| 1. **Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal** Samkvæmt yfirlýsingu stjórnvalda verður heimilt að nýta tilgreinda séreign til íbúðarkaupa. Samsvarar það allt að 3,5% launa til viðbótar við gildandi séreignarsparnaðarúrræði. Bein áhrif úrræðisins um heimild til öflunar tilgreindra séreignar af lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs eru tvíþætt. Í fyrsta lagi verða lífeyrisgreiðslur í framtíðinni minni sem veldur minni tekjum af tekjuskatti einstaklinga í framtíðinni. Í öðru lagi mun tekjuskattstofn nútíðar minnka eftir fjölda þeirra sjóðfélaga sem mun nýta sér úrræðið. Óvissa ríkir um umfang beggja þessara þátta. Fyrrnefndi þátturinn er mun veigameiri, en hann fellur til í framtíðinni. Miðað við óbreytt hlutfall lífeyrissparnaðar og óbreyttan lífeyristökualdur geta ofangreindir þættir aukið framfærslubyrði almannatrygginga í framtíðinni á móti því vegur aukin eignamyndun í íbúðarhúsnæði. |
| 1. **Næstu skref, innleiðing** |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?** Já. Frumvarp verður tilbúið til framlagningar haustið 2019. 2. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?** Ekki er gert ráð fyrir að aðilar sem málið snertir þurfi langan tíma til aðlögunar þar sem t.a.m. úrræðið um tilgreinda séreign er vel þekkt og nú þegar hafa flest allir lífeyrisjóðir tekið úrræðið inn í samþykktir sína. Verði frumvarpið að lögum er ráðgert að þau taki gildi 1. janúar 2020. 3. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?** Engar sérstakar. 4. **Mælikvarðar á árangur og útkomu** Heimild til öflunar tilgreindrar séreignar og fyrirhuguð skattfrjáls nýting hennar til kaupa á fyrstu íbúð felur í sér stuðning stjórnvalda til einstaklinga sem eru að eignast sitt fyrsta íbúðarhúsnæði og er til þess falli að auðvelda einstaklingum kaupin sem og að auka við eignarhluta þeirra í íbúðarhúsnæðinu. Mælikvarðar taka mið af því að heimildin nýtist einstaklingum til ráðstöfunar við kaup á eigin íbúðarhúsnæði sem og að einstaklingar auki við réttindi sín í séreign. 5. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?** Já. Ríkisskattstjóri mun taka saman upplýsingar fyrir ráðuneytið um nýtingu úrræðisins um tilgreinda séreign. |
| 1. **Annað** |
|  |
| 1. **Fylgiskjöl** |
| 1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað** 2. **Önnur fylgiskjöl eftir atvikum** |