

Alþingi
Erindi nr. P 136/948
komudagur 26.2.2009

26. febrúar 2009

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn hagfræðideildar Landsbankans um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 129/1997 (þskj. 553 – 321. mál)

Tilgangur frumvarpsins er að heimila tímabundna útborgun séreignarsparnaðar einstaklinga. Réttþafa er frjálst að ráðstafa þeirri upphæð sem greidd er út, en hún getur að hámarki numið 1.000.000 kr. að frádregnum tekjuskatti og er greidd út í jöfnum mánaðarlegum greiðslum.

Við teljum að aðgerðir sem heimila að séreignarsparnaður sé greiddur út séu almennt til þess fallnar að veikja hvata til sparnaðar og geti valdið langvarandi áhrifum á sparnaðarhneigð almennings og ávöxtun séreignarsjóða. Hætt er við því að áhrifin á þessa þætti vegi þyngra fyrir þjóðarþúið en þau tímabundnu og takmörkuðu áhrif sem þessum lögum er ætlað að hafa á fjárhag þeirra heimila sem kjósa að nýta sér þessa heimild.

Engin skilyrði eru sett fram í frumvarpinu um að þeir sem nýta sér þessar nýju heimildir hafi í reynd brýna þörf fyrir að ganga á varasjóði. Eins og bent er á í greinargerð með frumvarpinu gætu væntingar um hækkun á tekjuskattsprósentu í náinni framtíð virkað sem hvati á að launþegar nýti sér heimildir í þessum lögum. Einnig er raunávöxtun séreignarsjóðanna undir meðallagi um þessar mundir og getur það einnig virkað sem hvati til þess að fleiri nýti sér heimildina en þurfa í reynd á fjármununum að halda.

Það sjónarmið að veita beri fjölskyldum sem í nauðum eru staddar heimild til að nýta eigið sparifé er að sjálfsögðu virðingarvert. Aðstæður í efnahagslífinu nú afar sérstakar, mikil kjaraskerðing komin fram og atvinnuleysi meira en mælst hefur undanfarna áratugi. Engu að síður ber að varast að veita slíka heimildir, nema að sterk rök séu fyrir hendi um að þessar aðgerðir muni skipta sköpum fyrir hag umtalsverðs hluta þeirra sem eiga í erfiðleikum. Líklegt að mörg heimili sem illa eru stödd muni ekki eiga svo mikinn sparnað að þau geti frestað óumflýjanlegu áfalli nema um einhverja mánuði. Þegar sparnaðurinn er horfinn verða viðkomandi heimili verr stödd til að takast á við óvænt útgjöld síðar á lífsleiðinni, þ.e. við starfslok.

Áhrifin á séreignarsjóðina og verðbréfamarkað í heild verða einnig neikvæð og að líkindum langvarandi þar sem sjóðirnir þurfa að losa um eignir meðan eignaverð er í lágmarki. Þar sem sala á seljanlegustu (bestu) eignum séreignarsjóðina hefur áhrif á ávöxtun allra þeirra sem eiga fé í þessum sjóðum (og raunar ávöxtun allra sem eiga sambærilegar eignir) eru þjóðhagsleg áhrif aðgerðarinnar á heildina lítið neikvæð.

Almennt séð mæla sterk rök með því að almenningur sé hvattur til að spara til elliáranna, með reglubundnum greiðslum án tillits til sveiflna í afkomu. Sparnaðarhneigð almennings á Íslandi hefur verið með minna móti miðað við grannlöndin og má að hluta skrifa það á kostnað viðvarandi sveiflna í verðlagi, gengi og tekjum sem hrjád hafa þjóðina um langt skeið. Mikið hefur áunnist hin síðari ár til að hvetja til aukins sparnaðar.

Séreignarsparnaður sem nýtur sérstakra fríðinda, t.d. með frestun á tekjuskatti og sérstöku framlagi atvinnurekenda, hefur verið einn þeirra þátta sem hvatti til aukins sparnaðar. Er einnig jákvætt að séreignarlífeyrissparnaður nýtur sérstakrar verndar, er t.d. ekki aðfarahæfur. Með því að heimila útborgun með þessum hætti vegna skulda sparifjáreiganda gæti löggjafinn sett afar slæmt fordæmi.

Þær aðstæður sem nú eru uppi eru um margt sérstakar, en engu að síður eru þær rækileg áminning um að launþegar verða að búa svo í haginn að þeir eigi drjúga varasjóði þegar þeir fara á eftirlaun.

Sem dæmi má nefna að margir sem nú eru komnir nálægt eftirlaunaaldri hafa gert ráð fyrir að vera með lága afborgun af húsnæðislánum og eiga umtalsverða hreina eign í húsnæði, t.d. til að minnka við sig í húsnæði og losa þar með um sparnað. Aðstæður á fasteignamarkaði, verðbólga og gengishrun hefur nú hækkað afborganir af lánum og rýrt eign í eigin húsnæði. Þetta undirstrikar þau gömlu sannindi að þróun fasteignamarkaðar, verðbólga og ávöxtun lífeyrissjóða getur haft umtalsverð áhrif á stöðu launamanns þegar hann fer á eftirlaun. Rík ástæða er því til að byggja upp nægilegar varnir gegn lakari greiðslum úr almennum lífeyrissjóði eða hugsanlegum ófyrirséðum útgjöldum, með auknum sparnaði.

Mikilvægt er að hafa í huga að þessi afdrifaríka aðgerð, þ.e. að draga á lífeyrissjóð launþega til þess að bjarga fjárhag heimilisins, er einstaklingi aðeins í hag ef hún ber árangur og skiptir sköpum t.d. um það hvort hann þarf að selja eign í nauðungarsölu eða verða gjaldþrota. Ef sparnaðurinn er allur nýttur í daglegan rekstur heimilisins en staða launþegans er jafn slæm eða verri en áður þegar sparnaðinn þrýtur, er líklega verr af stað farið en heima setið. Með því er í raun aðeins verið að fresta áfallinu og vernda hag lánadrottna, en sparifjáreigandinn situr eftir rúinn sparnaði og er engu betur í stakk búinn en áður til að takast á við vandann.

Aðgerðir sem ætlað er að leysa bráðan vanda nú virðast vera byggðar á þeirri von að aðstæður verði aðrar þegar búíð er að greiða út sparnaðinn og þeir sem hafa misst vinnu eða orðið fyrir tekjuskerðingu nái að rétta stöðu sína. Hinsvegar er ástæða til að undirstrika að allar spár um efnahagsþróun næstu misseri eru háðar gífurlegri óvissu.

Ef löggjafinn telur ástæðu til að heimila útgreiðslu séreignarsparnaðar teljum við að skoða beri hvort beita eigi skilyrðum, þannig að tryggt sé að þeir sem nýti sér heimildina verði í raun og veru betur settir en þeir hefðu orðið ella. Til dæmis mætti takmarka heimildina við þá sem hafa orðið fyrir umtalsverðri kjaraskerðingu eða heimili þar sem a.m.k. ein fyrirvinna hefur misst vinnu. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að þak sé á þeirri fjárhæð sem greidd er út og einnig fellur aðeins hluti séreignarsparnaðar í kerfinu undir ákvæði laganna. Þetta er til bóta og nauðsynleg ráðstöfun, m.a. til þess að verja séreignarsjóðina fyrir áhrifum óvænts útstreymis.

F.h. hagfræðideildar Landsbankans, Benedikt Stefánsson