



VEIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 26. maí 2020

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar og lögum um Ábyrgðasjóð launa (framlenging hlutabótaleiðar). Mál 813

Veðskiptaráð hefur tekið til umsagnar frumvarp félags- og barnamálaráðherra um breytingar á hinni svokölluðu hlutabótaleið. Úrræðið hefur reynst mörgum fyrirtækjum vel og kom á ögurstundu í rekstri margra þegar óvissan var hér um bil algjör vegna heimsfaraldurs COVID-19. Allar líkur eru á að það hafi bjargað störfum og mildað fjárhagslega höggið sem fyrirtæki og einkum starfsfólk þeirra verður fyrir í efnahagssamdrætti sem verður að líkindum sá mesti í 100 ár. Eftir að samkomutakmörkunum var aflétt hefur innlend eftirspurn tekið hratt við sér í ljósi aðstæðna og verður það áhugavert rannsóknarverkefni framtíðarinnar að kanna hversu stóran þátt þetta mikilvæga úrræði átti í að lágmarka skaðann¹. Veðskiptaráð gerir eftirfarandi athugasemdir:

- Mikilvægt er að draga lærdóma af og setja skýr skilyrði um hlutabótaleiðina
- Hækkun starfshlutfalls í 50% er skiljanleg en er til þess fallið að gera úrræðið nær óvirkt
- Sum skilyrði, eins og um arðgreiðslur og kaupauka, eru of ströng og ná til of langs tíma
- Ströng skilyrði ganga beinlínis gegn því góða markmiði að tryggja stöðu lífvænlegra fyrirtækja og sjónarmiðum um heilbrigða samkeppni
- Komið er að almennum aðgerðum í stað neyðarúrræða eins og hlutabótarleiðarinnar, nema sóttvarnaraðgerðir verði hertar á ný, til að tryggja viðspyrnu og sköpun starfa í atvinnulífinu

Lærdómar og misvísandi skilaboð

Þegar úrræðinu var komið á um miðjan marsmánuð herjaði veiran á landsmenn, úrræði stjórnvalda þurftu að vinnast hratt og frumvörp voru keyrð í gengum þingið. Í öllum asanum var hlutabótaleiðin samþykkt án skýrra skilyrða og þáði fjöldinn allur af fyrirtækjum stuðninginn. Það var algjörlega í höndum stjórnenda fyrirtækja að meta hvort þeir ættu rétt á stuðningnum eða ekki. Samfélagsleg ábyrgð fyrirtækja er mikil og víðtæk – á kórónutímum sem endranær. Ljóst er að sum fyrirtæki gerðu mistök, önnur misreiknuðu sig og greiddu til baka, en í meiri hluta tilfella var störfum bjargað og þar með rekstrargrundvelli heimila.

Það er auðvelt að benda á það sem betur hefði mátt fara eftir á – en lærdómurinn hvað varðar hlutabótaleiðina er að stjórnvöld hefðu þurft að veita ríkari og skýrari leiðbeiningar um markmið úrræðisins og hverjum því var ætlað. Því er skynsamlegt að mótuð séu frekari skilyrði fyrir nýtingu þess. Hafa ber þó í huga í þessu samhengi að ætlunin var að gera meira frekar en minna og úrræðið var það sem mest þótti hafa komið að gagni til þess að mæta efnahagssamdrættinum í könnunum sem unnar voru fyrir Samtök atvinnulífsins og Veðskiptaráð Íslands.

¹ Sjá frétt fjármála- og efnahagsráðuneytisins um aukna kortaveltu og umferð í maí:
<https://www.stjornarradid.is/efst-a-bauqi/frettir/stok-frett/2020/05/14/Mikill-kippur-i-kortanotkun-og-vegaumferd-eykst-efrir-rymkun-samkomubanns/>

Það er því óheppilegt að stjórnvöld hafi lýst vanþóknun á hvernig úrræðið hefur verið nýtt á sama tíma og því fylgdu mjög almenn og óljós skilyrði ásamt misvísandi skilaboðum. Hvernig tilefni laganna er lýst í greinargerð 664. máls er erfitt að túlka það öðruvísi en úrræði til að takast á við óvissu sem gerir hneykslan vegna þess sem kemur í ljós þegar óvissunni léttir umhugsunarverða: „*Þar sem ætla má að um tímabundið ástand sé að ræða er gert ráð fyrir að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu gildi í afmarkaðan tíma en þeim er meðal annars ætlað að aðstoða fyrirtæki við að halda ráðningarsambandi við starfsfólk sitt þar til aðstæður skýrast*“. Þá var kveðið á um að úrræðið væri vegna „tímabundins rekstrarvanda“ sem ekki er skilgreint hvað felst í en þó blasir við að slíkt getur átt við misjafnlega stöndug fyrirtæki. Hvatning félags- og barnamálaráðherra til nýtingar úrræðisins er einnig athyglisverð í þessu samhengi þar sem fyrirtæki voru bókstaflega hvött til að nýta úrræðið: „*Hugsunin er auðvitað sú að hvetja fyrirtæki til þess að nýta sér þessa heimild vegna þess að við erum öll í þessu saman*.”²

Sem fyrr segir verða fyrirtæki líka að draga lærdóm og axla ábyrgð – í einhverjum tilfella hefði því eftir á að hyggja verið heppilegra að halda fólki í óbreyttu starfshlutfalli þó verkefni væru fá eða engin. Á sama tíma er óásættanlegt og engum til góðs að stjórnvöld sendi frá sér óljós og misvísandi skilboð um inntak og skilyrði laga. Þess vegna er frumvarp um breytingar á lögnunumafar kærkomið.

Hækkun starfshlutfalls til þess fallið að gera úrræðið nær óvirkt

Með frumvarpinu er úrræðið framlengt en um leið þrengt þannig að það nær eingöngu til 50% starfshlutfalls frá og með 1. júlí. Með svo mikla hækkun starfshlutfalls á sama tíma og stjórnvöld leggja fram frumvarp um greiðslu uppsagnarfresta má ætla að með þessu muni fjöldi ráðningarsambanda glatast, t.d. þar sem tekjur eru enn litlar sem engar. Þar sem samkomubanni er smám saman aflétt og líklegra en ekki að ferðapjónustu muni taka nokkurn tíma að komast á skrið má færa rök fyrir því að sú sársaukafulla aðlögun sé engu að síður nauðsynleg. Þróun faraldursins og afleiðinga hans er þó enn óljós og því er von ráðsins að hlutfallið verði aftur lækkað niður í 25% ef aðstæður kalla á það. Sú staða gæti komið upp ef herða þarf aftur á sóttvarnaraðgerðum með tilheyrandi tjóni fyrir fyrirtæki sem að óbreyttu leiðir til að störf glatatist.

Skilyrðin ganga of langt

Fleiri skilyrði bætast við, eins og að fyrirtæki hafi orðið fyrir tekjufalli sem nemur 25%, sem að mati Viðskiptaráðs er skynsamlegt til að úrræðið nýtist þeim fyrirtækjum sem lenda sannarlega í vandræðum vegna COVID-19. Þó mætti færa skýrari rök fyrir nákvæmlega því hlutfalli en ekki einhverju öðru.

Þá er í c-lið 1. gr. lagt bann við nýtingu úrræðisins ef greiddur er út arður, keypt eru eigin bréf, greitt af víkjandi lánum fyrir gjaldþaga o.s.frv. í þrjú ár. Færa má rök fyrir einhverskonar skilyrðum sem þessum en staldra þarf við útfærsluna og lengdina. Með því að láta það skilyrði gilda í þrjú ár er gengið of langt. Arðgreiðslur eru jafn eðlilegur hluti fyrirtækjarekstarar og að greiða vexti af lánum og alls óvíst hvernig forsendur fyrir þeim munu þróast á næstu árum, þó að árið 2020 verði vafalítið þungt. Mikil og hárrétt áhersla hefur verið lögð á að stuðningur stjórnvalda snúi að lífvænlegum fyrirtækjum eftir sem fremsta megni, en hér er beinlínis gengið gegn þeirri áherslu því það liggur í hlutarins eðli að fyrirtæki sem hafa getu til þess að greiða arð eru lífvænlegri en önnur. Í þessu ljósi leggur Viðskiptaráð til að skilyrðið nái einungis til takmarkana á arðgreiðslum vegna yfirstandandi rekstrarárs. Að öðrum kosti verði sett minni takmarkanir á arðgreiðslur frá og með næsta ári.

Ennfremur eru settar kvaðir á kjör starfsfólks til þriggja ára, annars vegar þak á laun æðstu stjórnenda og hins vegar bann við óumsömdum kaupaukum. Með þaki á laun stjórnenda er veruleikinn sá að fjöldi fyrirtækja munu ekki geta nýtt úrræðið og mun það einkum bitna á fyrirtækjum sem eru í harðri

² Frétt á mbl.is 13. mars sl.

https://www.mbl.is/frettir/innlent/2020/03/13/hvetur_fvriptaeki_til_ad_nyta_botaheimildir/

alþjóðlegri samkeppni. Með banni við óumsömdum kaupaukum er gengup of langt og í reynd verið að banna breytingar og innleiðingu nýrra árangurstengdra aukagreiðsla starfsfólks sem þekkjast víða, t.d. í söludeildum fyrirtækja.

Í ofanálæg að binda hendur fyrirtækja í þrjú ár skal fyrirtækið greiða til baka með 15% álagi það sem launamaður fékk frá Atvinnuleysistryggingasjóði ef þau framangreindu ströngu skilyrði halda ekki. Í ljósi þess hve víðtæk og ströng skilyrðin eru er álagið of hátt.

Eiga aðgerðir einungis að beinast að fyrirtækjum í verulegum og varanlegum vandræðum?

Með fyrrgreindum og þröngum skilyrðum, ekki hvað síst varðandi arð, er erfitt að ætla annað en að fyrirtæki sem skila loks viðunandi afkomu eigi ekki að njóta úrræðisins heldur eigi úrræðið einungis að ná til fyrirtækja sem skila alla jafnan óviðunandi afkomu. Þau fyrirtæki sem eru í verulegum vandræðum og heyja harða lífsbaráttu munu eflaust nýta úrræðið áfram á meðan önnur fyrirtæki, jafnvel samkeppnisaðili, sem standa skör framur en verða fyrir jafn miklum áhrifum vegna veirunnar munu ekki nýta úrræðið vegna of þröngra skilyrða. Þessi nálgun vekur upp spurningar um neyðarúrræði á við hlutabótaleiðina. Á stuðningur við fyrirtæki að vera til að jafna hvað þau bera úr bótum líkt og markmiðið er með barnabótum, persónuafslætti og þrepaskiptum tekjuskatti? Ef svo er, gengur það þá ekki gegn því að fyrirtæki eigi að keppa um hylli neytenda og að laða til sín starfsfólk með því að standa sig betur í samkeppni sem allir vilja standa vörð um?

Almennar aðgerðir varða leiðina áfram

Þó að spurningarnar hér að framan séu mikilvægar hefur lítil umræða átt sér stað um hvort og hvernig ríkið eigi að vinna að jafnri stöðu fyrirtækja. Að mati Viðskiptaráðs á ríkið fyrst og fremst að skapa fyrirtækjum jafnan grundvöll til að skapa störf og verðmæti en það er svo á höndum fyrirtækjanna sjálfra að reksturinn standi undir sér – í því felst samkeppnin. Við sérstakar aðstæður eins og nú koma sértæk úrræði til greina en þau úrræði mega þó aldrei ganga gegn heilbrigðri samkeppni og hamla nauðsynlegri aðlögun. Nú þegar mestu skammtímaáhrifin og óvissan er yfirstaðan er í þessu ljósi kominn tími til að leggja áherslu á að leita leiða svo atvinnulífið almennt skapi ný störf og svo tryggja megi sem öflugasta viðspyrnu. Hlutabótaleiðin er ekki endilega farsælasta leiðin til þess þegar fram í sækir og á að líta á hana sem neyðarúrræði sem grípa má til, sérstaklega ef herða þarf aftur á sóttvarnaraðgerðum. Aftur á móti gætu örvun fjárfestingar til framtíðar, skattbreytingar, breytingar á regluverki og fleira náð slíkum markmiðum.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið verði samþykkt að teknu tilliti til ofangreindra athugasemda og áskilur sér rétt til að koma með frekari athugasemdir á síðari stigum.

Virðingarfyllst,



Konráð S. Guðjónsson
Hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands