

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar, lögum um Ábyrgðasjóð launa, lögum um fæðingar- og foreldraorlof, lögum um greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna og lögum um réttindi lifandi líffæragjafa til tímabundinnar fjárhagsaðstoðar (framlag í lífeyrissjóði).

Frá félags- og jafnréttismálaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, með síðari breytingum.

1. gr.

Í stað „8%“ í 1. másl. 1. mgr. 37. gr. laganna kemur: 11,5%.

II. KAFLI

Breyting á lögum nr. 88/2003, um Ábyrgðasjóð launa, með síðari breytingum.

2. gr.

2. másl. d-liðar 5. gr. laganna orðast svo: Ábyrgðin takmarkast við 15,5% af iðgjaldsstofni skv. 3. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, og allt að 4% af iðgjaldsstofni samkvæmt samningi um viðbótartryggingavernd, sbr. 2. og 9. gr. sömu laga, og ákvæði í kjarasamningum.

III. KAFLI

Breyting á lögum nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, með síðari breytingum.

3. gr.

Í stað „8%“ í 1. másl. 1. mgr. 14. gr. laganna kemur: 11,5% mótframlag.

IV. KAFLI

Breyting á lögum nr. 22/2006, um greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna, með síðari breytingum.

4. gr.

Í stað „8%“ í 1. másl. 1. mgr. 13. gr. laganna kemur: 11,5%.

V. KAFLI

Breyting á lögum nr. 40/2009, um réttindi lifandi líffæragjafa til tímabundinnar fjárhagsaðstoðar, með síðari breytingum.

5. gr.

Í stað „8%“ í 1. másl. 1. mgr. 12. gr. laganna kemur: 11,5%.

VI. KAFLI
Gildistaka.
 6. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2019.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, er meðal annars kveðið á um að skyldutrygging lífeyrisréttinda feli í sér skyldu til aðildar að lífeyrissjóði og til greiðslu iðgjalds til lífeyrissjóðs og eftir atvikum til annarra aðila samkvæmt samningi um viðbótartryggingavernd, sbr. 3. mgr. 1. gr. laganna. Jafnframt er tekið fram í 4. mgr. 1. gr. að öllum launamönnum og þeim sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi sé rétt og skylt að tryggja sér lífeyrisréttindi með aðild að lífeyrissjóði frá og með 16 ára til 70 ára aldurs. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laganna skal iðgjald til öflunar lífeyrisréttinda ákveðið í sérlögum, kjarasamningi, ráðningarsamningi eða með öðrum sambærilegum hætti og skal lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs vera a.m.k. 12% af iðgjaldsstofni. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. fer um aðild að lífeyrissjóði, greiðslu lífeyrisiðgjalds og skiptingu iðgjaldsins milli launamanns og launagreiðanda eftir þeim kjarasamningi sem ákvarðar lágmarkskjör í hlutaðeigandi starfsgrein, eða sérlögum ef við á.

Hinn 15. júní 2016 gerðu Alþýðusamband Íslands og Samtök atvinnulífsins með sér samkomulag um hækkun á framlagi atvinnurekenda í lífeyrissjóði og var gert ráð fyrir að það tæki að fullu gildi 1. júlí 2018. Samkomulagið fól í sér að mótframlag atvinnurekenda í lífeyrissjóði myndi hækka um 3,5% í þremur áföngum eða úr 8% í 11,5% 1. júlí 2018. Gert var ráð fyrir að mótframlag atvinnurekenda myndi hækka um 0,5% 1. júlí 2016, um 1,5% 1. júlí 2017 og loks um 1,5% 1. júlí 2018. Í samkomulaginu var, sem fyrr segir, gert ráð fyrir að mótframlag atvinnurekenda yrði 11,5% af launum launafólks 1. júlí 2018 og hefur það gengið eftir. Í fyrrnefndu samkomulagi var ekki gert ráð fyrir breytingu á því hlutfalli af launum sem launafólki ber sjálfu að standa skil á í lífeyrissjóði til öflunar lífeyrisréttinda og er því áfram miðað við 4% af launum þess eins og verið hefur.

Í lögum þar sem kveðið er á um vinnumarkaðstengd framfærslukerfi, sem ætlað er að koma þátttakendum á vinnumarkaði til aðstoðar við framfærslu þurfi þeir að hverfa af vinnumarkaði tímabundið vegna tiltekinna aðstæðna, er gert ráð fyrir að greitt skuli í lífeyrissjóði tiltekið mótframlag úr hlutaðeigandi framfærslukerfi sem reiknast sem hlutfall af greiðslum til viðkomandi einstaklinga. Þannig hefur þótt mikilvægt að þrátt fyrir að þátttakendur á vinnumarkaði þurfi að hverfa þaðan tímabundið og nýti rétt sinn til greiðslna úr Atvinnuleysistryggingasjóði, Fæðingarorlofssjóði eða úr ríkissjóði, þá greiði hlutaðeigandi framfærslukerfi tiltekið framlag í lífeyrissjóði á móti þeim 4% af greiðslum sem einstaklingunum sjálfum er gert að greiða til öflunar lífeyrisréttinda. Eðli málsins samkvæmt hefur aftur á móti þótt mikilvægt að þegar kemur til greiðslna úr Ábyrgðasjóði launa skuli ábyrgð sjóðsins vegna krafna lífeyrissjóða um lífeyrisiðgjöld, sem fallið hafa í gjalddaga á ábyrgðartímabili samkvæmt lögum, ná yfir það framlag sem hlutaðeigandi atvinnurekendur hefði borið að greiða í lífeyrissjóði, auk þess hluta af launum launafólks sem því sjálfu hefði borið að greiða í lífeyrissjóði til öflunar lífeyrisréttinda á því tímabili sem um ræðir, hefði ekki komið til gjaldþrots hlutaðeigandi atvinnurekenda.

Í lögum um atvinnuleysistryggingar, lögum um fæðingar- og foreldraorlof, lögum um greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna og lögum um réttindi lifandi líf-færagjafa til tímabundinnar fjárhagsaðstoðar er gert ráð fyrir að mótframlag í lífeyrissjóði

vegna greiðslna til einstaklinga sé 8% af greiðslum til viðkomandi einstaklinga. Þá er í lögum um Ábyrgðasjóð launa kveðið á um að ábyrgð sjóðsins vegna krafna lífeyrissjóða um lífeyrisiðgjöld, sem fallið hafa í gjalddaga á ábyrgðartímabili samkvæmt lögnum, takmarkist við 12% lágmarksiðgjald í samræmi við 1. mgr. 2. gr. laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Í lögum um Ábyrgðasjóð launa er gert ráð fyrir að ábyrgð sjóðsins vegna krafna lífeyrissjóða nái yfir það framlag sem hlutaðeigandi atvinnurekendum hefði borið að greiða í lífeyrissjóði sem og yfir þann hluta af launum launafólks sem því sjálfu hefði borið að greiða í lífeyrissjóði til öflunar lífeyrisréttinda á því tímabili sem um ræðir, hefði ekki komið til gjaldþrots hlutaðeigandi atvinnurekenda.

Þannig er hlutfall af greiðslum úr vinnumarkaðstengdum framfærslukerfum sem ber að greiða sem móttframlag í lífeyrissjóði í samræmi við það hlutfall sem atvinnurekendum bar að greiða af launum launafólks í lífeyrissjóði áður en fyrrgreint samkomulag Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins tók að fullu gildi 1. júlí 2018.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Markmið frumvarps þessa er meðal annars að draga úr áhrifum á ávinnslu lífeyrisréttinda hjá þeim einstaklingum sem hverfa tímabundið af vinnumarkaði og nýta rétt sinn til greiðslna úr Atvinnuleysistryggingasjóði vegna atvinnumissis, Fæðingarorlofssjóði vegna fæðingarorlofs eða ríkissjóði vegna umönnunar langveikra eða alvarlega fatlaðra barna eða vegna líffæragjafar. Þykir nauðsynlegt að bregðast við fyrrnefndu samkomulagi Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins með því að hækka til samræmis við samkomulagið það hlutfall af greiðslum sem vinnumarkaðstengdum framfærslukerfum er ætlað að greiða sem lögbundið móttframlag í lífeyrissjóði. Einnig er ætlunin með frumvarpinu að samræma það hlutfall af greiðslum til einstaklinga úr Atvinnuleysistryggingasjóði, Fæðingarorlofssjóði og ríkissjóði, í þeim tilvikum þegar um er að ræða greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna eða greiðslur til líffæragjafa, sem umræddum kerfum er gert að greiða sem móttframlag í lífeyrissjóði, við það hlutfall af launum launafólks sem atvinnurekendum er skylt að greiða sem móttframlag í lífeyrissjóði samkvæmt fyrrnefndu samkomulagi. Tilgangur frumvarpsins er jafnframt að tryggja að ábyrgð Ábyrgðasjóðs launa vegna krafna lífeyrissjóða um lífeyrisiðgjöld, nái yfir það framlag sem hlutaðeigandi atvinnurekendum hefði borið að greiða í lífeyrissjóði samkvæmt samkomulaginu, sem og yfir þann hluta af launum launafólks sem því sjálfu hefði borið að greiða í lífeyrissjóði, hefði ekki komið til gjaldþrots hlutaðeigandi atvinnurekenda.

3. Meginefni frumvarpsins.

Meginefni frumvarpsins er breytingar á lögum um atvinnuleysistryggingar, lögum um fæðingar- og foreldraorlof, lögum um greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna og lögum um réttindi lifandi líffæragjafa til tímabundinnar fjárhagsaðstoðar, hvað varðar móttframlag Atvinnuleysistryggingasjóðs, Fæðingarorlofssjóðs og ríkissjóðs í lífeyrissjóði fyrir þá einstaklinga sem nýta rétt sinn til greiðslna á grundvelli framangreindra laga. Gert er ráð fyrir að móttframlag í lífeyrissjóði á grundvelli framangreindra laga hækki úr 8% í 11,5%. Jafnframt er það meginefni frumvarpsins að leggja til breytingar á lögum um Ábyrgðasjóð launa þannig að ábyrgð sjóðsins vegna krafna lífeyrissjóða um lífeyrisiðgjöld sem fallið hafa í gjalddaga á ábyrgðartímabili samkvæmt lögnum miðist við 15,5% af iðgjaldsstofni skv. 3. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, í stað 12% lágmarksiðgjalds samkvæmt sömu lögum líkt og kveðið er á um í gildandi lögum um Ábyrgðasjóð launa.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Að mati velferðarráðuneytisins gefur efni frumvarpsins ekki sérstakt tilefni til mats á samræmi við ákvæði stjórnarskrár eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarp þetta var samið í velferðarráðuneytinu í kjölfar samkomulags Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins sem tók að fullu gildi 1. júlí 2018. Óskað var sérstaklega eftir umsögn frá Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólamanna, BSRB, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins og Vinnu-málastofnun. Frumvarpið fór í opið umsagnarferli í samráðsgátt Stjórnarráðsins í september 2018 þar sem almenningi gafst kostur á að koma á framfæri athugasemdum við drög að frumvarpinu. Enn fremur voru áform um gerð frumvarpsins kynnt öðrum ráðuneytum.

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins kemur meðal annars fram að samtökin telji ófært að lög-gjafinn breyti ákvæðum ýmissa sérлага um iðgjald til lífeyrissjóða á sama tíma og ekki hafi verið gerðar breytingar á almennum lögum um lífeyrissjóði og frumvarp þess efnis liggja ekki fyrir. Með því sé byrjað á röngum enda að mati samtakanna. Þá telja samtökin að forsenda hækkanar í þeim lögum sem hér um ræðir sé að lögbundið lágmarksiðgjald til sjóðanna sé komið í 15,5%. Þess ber að geta að fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur tekið undir framan-greind sjónarmið Samtaka atvinnulífsins.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga kemur meðal annars fram að sambandið telji lögfestingu frumvarpsins til þess fallna að stuðla að bættum lífeyrisrétti þeirra einstaklinga sem fá greiðslur á grundvelli viðkomandi laga, til jafns við almennt launafólk. Að mati sambandsins sé hins vegar ekki rökrétt að frumvarp um þetta efni verði lagt fram á Alþingi nema jafnframt verði lagt fram frumvarp um breytingar á almennu framlagi vinnuveitenda í lífeyrissjóði. Verði ekki annað séð en að forsenda hækkanar í því frumvarpi sem hér sé til umsagnar sé að lögbundið iðgjald til sjóðanna sé komið í 15,5%, sbr. 2. gr. laga nr. 129/1997. Þá kemur fram að sambandið árétti jafnframt þá afstöðu sína að samþykkt frumvarpsins dragi ekki úr áformaðri lækkun tryggingagjalds.

Fram kemur í umsögn BSRB að samtökin styðji framgang málsins.

Þrátt fyrir framangreinda afstöðu Samtaka atvinnulífsins og Sambands íslenskra sveitarfélaga þykir mikilvægt að leggja til þær breytingar á lögum sem frumvarpið gerir ráð fyrir með það að markmiði að takmarka eins og unnt er þá röskun sem kann að verða á öflun lífeyrisréttinda launafólks sem nýtir rétt sinn til greiðslna úr Atvinnuleysistryggingasjóði vegna atvinnumissis, Fæðingarorlofssjóði vegna fæðingarorlofs og ríkissjóði vegna umönnunar langveikra eða alvarlega fatlaðra barna eða vegna líffæragjafar.

6. Mat á áhrifum.

Eins og komið hefur fram snertir efni frumvarpsins fyrst og fremst öflun lífeyrisréttinda launafólks sem nýtir rétt sinn til greiðslna úr Atvinnuleysistryggingasjóði vegna atvinnu-missis, Fæðingarorlofssjóði vegna fæðingarorlofs, ríkissjóði vegna umönnunar langveikra eða alvarlega fatlaðra barna eða vegna líffæragjafar. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að hækkað verði það hlutfall af greiðslum úr framangreindum framfærslukerfum, sem kveðið er á um í lögum um atvinnuleysistryggingar, lögum um fæðingar- og foreldraorlof, lögum um greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna og lögum um réttindi lifandi líffæragjafa til tímabundinnar fjárhagsaðstoðar, að kerfin skuli greiða sem mótframlag í lífeyrissjóði vegna einstaklinga sem fá greiðslur á grundvelli umræddra laga. Þá er í frumvarpinu gert ráð fyrir að ábyrgð Ábyrgðasjóðs launa vegna krafna lífeyrissjóða um lífeyrisiðgjöld sem fallið hafa í

gjaldþaga á ábyrgðartímabili samkvæmt lögnum takmarkist við 15,5% af iðgjaldsstofni skv. 3. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, í stað 12% lágmarksiðgjalds eins og nú er kveðið á um í lögum um Ábyrgðasjóð launa. Í ljósi framangreinds má ætla að efni frumvarps þessa hafi þannig jákvæð áhrif á öflun lífeyrisréttinda þeirra einstaklinga sem fá greiðslur á grundvelli fyrrnefndra laga.

Ekki verður séð að þær breytingar sem frumvarpið felur í sér muni hafa mismunandi áhrif á stöðu kynjanna á vinnumarkaði. Þó verður að ætla að fyrirhugaðar breytingar á lögum um fæðingar- og foreldraorlof geti haft meiri áhrif á öflun lífeyrisréttinda kvenna en karla þar sem konur nýta almennt meira af rétti sínum til fæðingarorlofs en karlar auk þess sem konur nýta almennt meira af sameiginlegum rétti foreldra til fæðingarorlofs en karlar. Þannig sýna tölur Vinnuálastofnunar að mæður voru um það bil 70% af þeim foreldrum sem nýttu rétt sinn til fæðingarorlofs í hverjum mánuði á árinu 2017 auk þess sem mæður nýttu um það bil 70% þeirra daga sem foreldrar nýttu af rétti sínum til fæðingarorlofs á sama tímabili. Jafnframt verður að gera ráð fyrir að fyrirhugaðar breytingar á lögum um greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna geti haft meiri áhrif á öflun lífeyrisréttinda kvenna en karla þar sem mun fleiri konur en karlar nýta sér rétt sinn til greiðslna á grundvelli laganna samkvæmt upplýsingum frá Tryggingastofnun ríkisins. Sem dæmi má nefna að í apríl og júní 2018 fengu 35 konur greiðslur á grundvelli laganna á móti níu körlum en í maí sama ár var um að ræða 38 konur á móti tíu körlum. Ætla má að fyrirhugaðar breytingar á lögum um atvinnuleysis-tryggingar og lögum um Ábyrgðasjóð launa geti haft mismunandi áhrif á öflun lífeyrisréttinda kvenna og karla eftir því hvort fleiri konur eða fleiri karlar nýta sér rétt sinn til greiðslna á grundvelli laganna. Sem dæmi má nefna að ívið fleiri konur en karlar voru að meðaltali skráðar án atvinnu hjá Vinnuálastofnun á árinu 2017 en ætla má að tölur um fjölda kvenna og karla sem skráð eru án atvinnu hjá Vinnuálastofnun endurspegli alla jafna stöðuna á vinnumarkaði á hverjum tíma.

Ljóst þykir að áhrif þeirra breytinga sem lagt er til að verði gerðar á lögum um atvinnuleysisstryggingar, lögum um fæðingar- og foreldraorlof, lögum um greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna, lögum um réttindi lifandi líffæragjafa til tímabundinnar fjárhagsaðstoðar og lögum um Ábyrgðasjóð launa muni auka útgjöld ríkissjóð um 900–1.130 millj. kr. Gert er ráð fyrir að útgjöldin komi fram í fimm fjárlagaliðum velferðarráðuneytisins og skiptist þannig:

Fjárlagaliðir	Áhrif 2017 – millj. kr.	Hlutfallsleg áhrif
08-851-111 Atvinnuleysisbætur	400–500	3,2%
08-853-101 Ábyrgðasjóður launa	100–125	12–15%
08-854-111 Fæðingarorlofssjóður	400–500	3,2%
08-855-111 Greiðslur til foreldra langveikra/ alvarlega fatlaðra barna	2,0–4,0	3,2%
08-203-191 Greiðslur til lifandi líffæragjafa	0,1–0,2	3,2%
Samtals	900–1300	

Að Ábyrgðasjóði launa undanskildum er gert ráð fyrir að útgjöld framangreindra fjárlagaliða aukist um 3,2% við hækkun á mótfamlagi Atvinnuleysisstryggingasjóðs, Fæðingarorlofsjóðs og ríkissjóðs í lífeyrissjóði úr 8% í 11,5%, frá því sem ella hefði orðið, verði frumvarp þetta óbreytt að lögum. Gert er ráð fyrir að breytingin sem frumvarp þetta felur í sér varðandi

greiðslur úr Ábyrgðasjóði launa hafi mun meiri áhrif þar sem 40–50% af útgjöldum sjóðsins eru iðgjaldagreiðslur til lífeyrissjóða vegna gjaldþrota launagreiðenda.

Í væntanlegu frumvarpi til fjárlaga 2019 er gert ráð fyrir þeirri útgjaldaaukningu sem frumvarp þetta felur í sér fyrir Atvinnuleysistryggingasjóð, Ábyrgðasjóð launa, Fæðingarorlofs-sjóðs og ríkissjóðs.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 1. másl. 1. mgr. 37. gr. laga um atvinnuleysistryggingar þar sem meðal annars er kveðið á um að Atvinnuleysistryggingasjóður skuli greiða 8% mótframlag í lífeyrissjóð fyrir þann sem fær greiddar atvinnuleysisbætur á grundvelli laganna. Er þannig lagt til að framangreint mótframlag Atvinnuleysistryggingasjóðs hækki úr 8% í 11,5%.

Um nánari skýringar vísast til almennra skýringa með frumvarpi þessu.

Um 2. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 2. másl. d-liðar 5. gr. laga um Ábyrgðasjóð launa þar sem meðal annars er kveðið á um að ábyrgð sjóðsins taki til kröfu lífeyrissjóðs um lífeyrisiðgjöld sem fallið hafa í gjalddaga á ábyrgðartímabili samkvæmt lögnum og að sú ábyrgð takmarkist við 12% lágmarksíðgjald. Er lagt til að ábyrgð Ábyrgðasjóðs launa vegna krafna lífeyrissjóða um lífeyrisiðgjöld sem fallið hafa í gjalddaga á ábyrgðartímabili samkvæmt lögnum takmarkist við 15,5% af iðgjaldsstofni skv. 3. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, í stað 12% lágmarksíðgjalds samkvæmt sömu lögum líkt og kveðið er á um í gildandi lögum um Ábyrgðasjóð launa.

Um nánari skýringar vísast til almennra skýringa með frumvarpi þessu.

Um 3. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 1. másl. 1. mgr. 14. gr. laga um fæðingar- og foreldraorlof þar sem meðal annars er kveðið á um að Fæðingarorlofssjóður skuli að lágmarki greiða 8% í lífeyrissjóð fyrir foreldri sem fær greiðslur úr sjóðnum á grundvelli laganna meðan á fæðingarorlofi stendur. Þannig er gert ráð fyrir að framangreint mótframlag Fæðingarorlofssjóðs hækki úr 8% í 11,5%.

Um nánari skýringar vísast til almennra skýringa með frumvarpi þessu.

Um 4. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 1. másl. 1. mgr. 13. gr. laga um um greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna þar sem meðal annars er kveðið á um að ríkissjóður skuli greiða 8% mótframlag í lífeyrissjóð fyrir foreldri sem fær greiðslur á grundvelli laganna. Er þannig lagt til að framangreint mótframlag ríkissjóðs hækki úr 8% í 11,5%.

Um nánari skýringar vísast til almennra skýringa með frumvarpi þessu.

Um 5. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 1. másl. 1. mgr. 12. gr. laga um réttindi lifandi líffæragjafa til tímabundinnar fjárhagsaðstoðar þar sem meðal annars er kveðið á um að ríkissjóður skuli greiða 8% mótframlag í lífeyrissjóð fyrir líffæragjafa sem fær greiðslur á grundvelli laganna. Er þannig lagt til að framangreint mótframlag ríkissjóðs hækki úr 8% í 11,5%.

Um nánari skýringar vísast til almennra skýringa með frumvarpi þessu.

Um 6. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.