

## Nefndarálit

### um frumvarp til laga um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar og lögum um Ábyrgðasjóð launa (framlenging hlutabótaleiðar).

Frá 2. minni hluta velferðarnefndar.

Hlutabótaleiðin svokallaða, úrræði stjórnvalda til að mæta tímabundnum rekstrarvanda fyrirtækja vegna tekjufalls í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru hefur verið mikið nýtt frá því að úrræðið var lögfest í mars sl. Umsóknir um atvinnuleysisbætur vegna minnkaðs starfs- hlutfalls urðu umtalsvert fleiri en áætlað var, en alls hafa rúmlega 37 þúsund launþegar og fjölmörg fyrirtæki nýtt sér úrræðið. Í upphafi var markmið stjórnvalda fyrst og fremst að tryggja störf og ráðningarsamband launþega við vinnuveitendur. Tók nefndin heils hugar undir það markmið og vann hörðum höndum við að ljúka afgreiðslu frumvarps um hluta- bætur með hraði svo að hægt væri að koma í veg fyrir fjöldauppsagnir og gjaldþrot fyrirtækja um miðjan mars 2020. Var ákveðið að stytta gildistíma frumvarpsins til að stjórnvöld gætu átt þess kost að endurskoða úrræðið strax að tveimur mánuðum liðnum, meta áhrif þess og kostnað.

Fjölmörg önnur úrræði hafa nú verið kynnt sem eiga fyrst og fremst að styðja við fyrir- tækin í landinu og má þar nefna frumvarp til laga um stuðning úr ríkissjóði vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti sem nú er til meðferðar á Alþingi.

Annar minni hluti lýsir yfir áhyggjum af því að þau úrræði sem stjórnvöld leggja nú fram komi ekki til með að tryggja réttindi launafólks sem og að þau kunni beinlínis að valda því, sem og fyrirtækjum, ónauðsynlegu tjóni.

Við meðferð nefndarinnar á frumvarpi um framlengingu hlutabótaleiðar komu fram ýmis sjónarmið er þetta varðaði. Fyrir lá að nauðsynlegt yrði að breyta úrræðinu að því leyti að fyrirtækjum yrðu sett einhver skilyrði fyrir stuðningi við starfsfólk sitt. Fréttir höfðu borist um að stöndug fyrirtæki, sem ekki báru merki verulegs, tímabundins, rekstrarvanda, væru að nýta sér úrræðið með því að skerða starfshlutfall starfsmanna sinna og gera þeim að sækja mismun launa í Atvinnuleysistryggingasjóð. Þá voru einnig merki þess að fyrirtæki væru að skerða starfshlutfall en segja starfsfólki upp í kjölfarið þrátt fyrir að úrræðið væri nýtt. Brugðust stjórnvöld strax við því með því að benda á að slíkt væri andstætt lögunum sem miðuðu að því að viðhalda ráðningarsambandi en ekki að ljúka því. Lá því fyrir við ákvörðun um framlengingu úrræðis að bregðast yrði við með einhverjum hætti svo að þau fyrirtæki, sem ekki virtust í brýnni þörf fyrir opinberan stuðning við rekstur sinn, sæktu ekki fjármuni í opinbera sjóði.

Í frumvarpi um framlengingu hlutabótaleiðar, sem lagt var fram samhliða frumvarpi um stuðning úr ríkissjóði vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti, er því að finna ýmis skilyrði sem fyrirtækjum er gert að staðfesta að þau uppfylli, svo að af stuðningnum gæti orðið. Ekki er um að ræða sams konar skilyrði og í öðrum úrræðum er varðar stuðning við fyrirtæki í vanda vegna heimsfaraldurs kórónuveiru nema að litlu leyti. Fyrir nefndinni komu fram áhyggjur af misræmi þessara úrræða þar sem þau kynnu að leiða til þess að

fyrirtæki færu frekar þá leið að fá stuðning úr ríkissjóði til að segja upp starfsfólki í stað þess að reyna að halda því í hlutastarfi þar sem skilyrði í frumvarpi um stuðning í uppsagnarfresti væru mun rýmri gagnvart lögaðilum en í frumvarpi er varðaði hlutabætur. Þannig yrði sá þétti rammi sem fyrirtækjum yrði settur í frumvarpi til laga um hlutabætur beinlínis hvetjandi fyrir fyrirtæki til að fara uppsagnarleiðina í stað hlutabótaleiðar. Þá komu einnig fram þau sjónarmið við meðferð nefndarinnar, m.a. frá atvinnurekendum en einnig launafólki, að með því að stjórnvöld væru að leggja úrræðin fram samhliða blasti við misræmi er varðar vinnuframlag launamanns á gildistíma úrræðis. Þannig mætti vinnuveitandi einungis nýta starfskrafta launamanns hlutafallslega miðað við starfshlutfall hans í hlutabótaleiðinni, en í uppsagnarleið hefði vinnuveitandi heimild til fullrar nýtingar starfskrafta á uppsagnarfresti, með stuðningi úr opinberum sjóðum. Þarna væri kominn bersýnilegur hvati fyrir fyrirtæki að nýta sér stuðning í uppsagnarfresti en þá, eftir atvikum, ef aðstæður leyfðu, endurráða starfsmann að uppsagnarfresti liðnum. 2. minni hluti harmar að svo virðist, nú á síðustu dögum maí-mánaðar, sem þær áhyggjur sem viðraðar voru við nefndina um misræmi skilyrða í úrræðum hafi verið á rökum reistar. Æ fleiri fyrirtæki taka starfsfólk af hlutabótaleið og segja því upp nú undir lok mánaðar.

Annar minni hluti bendir á að ítrekað kom fram fyrir nefndinni að tryggja yrði fullt samræmi milli úrræða þessara svo koma mætti í veg fyrir slíkan hvata. 2. minni hluti fær ekki séð að meiri hlutinn hafi verið þessu sammála enda voru engar breytingar gerðar á skilyrðum til samræmingar.

#### *Upplýsingar um fyrirtæki sem nýta stuðning.*

Í frumvarpi til laga um framlengingu hlutabóta er Vinnumálastofnun veitt heimild til birtingar lista fyrirtækja þar sem starfsfólk nýtir sér stuðning stofnunarinnar vegna minnkaðs starfshlutfalls. Fyrir nefndinni spunnust nokkrar umræður um það hvort rétt væri að takmarka útgáfu lista við fyrirtæki með fimm umsækjendum eða færri, líkt og Vinnumálastofnun hafði ákveðið í þágu persónuverndar starfsfólks fyrirtækjanna. Fyrir liggur að Persónuvernd hafði sent Vinnumálastofnun erindi þess efnis að persónuverndarlög giltu ekki um lögaðila og því væri stofnuninni heimilt að birta listann yfir fyrirtækin. Fyrir nefndinni var þetta álit persónuverndar áréttað sem og sú skylda stjórnvalda skv. 13. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012, að veita almenningi upplýsingar um starfsemi sína og þar sem um umtalsverða fjármuni úr opinberum sjóðum væri að ræða hefði almenningur ríkan rétt til að fá slíkar upplýsingar án takmarkana. Ekki væri ástæða til að takmarka við fjölda starfsmanna í úrræði þar sem slíki takmörkun væri ekki beitt við annars konar upplýsingagjöf stjórnvalda, svo sem við gjaldprot fyrirtækja. Leggur 2. minni hluti því til að virtur verði réttur almennings til upplýsinga um ráðstöfun opinbers fjár og leggur til að ákvæðið standi óbreytt eins og það er í frumvarpinu.

#### *Skilyrði vegna hlutabótaleiðar – leiðir annarra Evrópuríkja.*

Ef ákvæði 17. gr. laga um atvinnuleysistryggingar, nr. 54/2006, er varðar skert starfshlutfall er borið saman við sambærilegt úrræði annars staðar á Norðurlöndum má sjá að nokkuð hefur skort á að framkvæmd þess hafi verið með sambærilegum hætti í löndunum. Norðurlönd virðast hafa haft fastmótað kerfi til tímabundinna skerðinga á starfshlutfalli vegna árstíðarbundinna sveiflna og efnahagssamdráttar og greiða atvinnuleysistryggingar hvers lands þá hlutfall launa á móti vinnuveitanda. Í ákvæði til bráðabirgða XIII sem var lögfest með lögum í mars sl. er einungis að finna vísi að sambærilegu kerfi og má því segja að önnur ríki Norðurlanda hafi verið betur í stakk búin til innleiða sambærileg úrræði vegna heimsfaraldurs kórónuveiru.

Þau skilyrði frumvarpsins sem sett eru á öll fyrirtæki landsins er nýta munu hlutabótaleið eiga sér ekki hliðstæðu annars staðar á Norðurlöndum. Danir krefjast yfirlýsingar um að arður verði ekki greiddur eða eigin hlutir keyptir fjárhagsárin 2020 og 2021 ef fyrirtæki hefur þegið meira en 60 milljónir danskra króna (1,2 milljarðar kr.) í stuðning frá ríkinu. Engin slík fjárhæðarmörk eru í frumvarpinu vegna stuðnings í hlutabótaleið er varðar skilyrði stuðningsins og leggur 2. minni hluti til breytingar hvað þetta varðar þannig að lítil og meðalstór fyrirtæki sem njóta ekki hárra fjárhæða í stuðning, eins og staðfest hefur verið í skýrslu Ríkisendurskoðunar að á við um meginþorra fyrirtækja á Íslandi, sæti ekki sömu skilyrðum og stórfyrirtæki sem setja tugi og hundruð starfsmanna á þetta úrræði með milljóna og milljarða króna stuðningi úr opinberum sjóðum.

Annar minni hluti tekur undir áhyggjur þess efnis að skilyrði frumvarpsins, sem eru óháð fjárhæð stuðnings og stærð fyrirtækja, séu til þess fallin að hamla nauðsynlegri atvinnusköpun og enduruppbyggingu atvinnulífsins. Þau koma niður á litlum og meðalstórum fyrirtækjum með hörðum og óeðlilegum hætti. Skýrsla Ríkisendurskoðunar sýnir að 85% þeirra fyrirtækja sem nýta úrræðið eru með sex eða færri starfsmenn. Meginþorri fyrirtækja nýtir þannig ekki slíkan stuðning sem réttlætir jafnvíðtækar og langvarandi takmarkanir á atvinnurekstri sínum og frumvarpið gengur út á. Nálgunin stangast þannig á við fyrri yfirlýsingar stjórnvalda um að styðja sérstaklega við lítil og meðalstór fyrirtæki og auk þess sem að framman greinir beinir fyrirtækjum frekar í átt að uppsögnum en skerðingu á starfshlutfalli. 2. minni hluti leggur til að vinnuveitendur starfsfólks sem hefur fengið greiddar samtals hlutabætur að fjárhæð 50 millj. kr. eða meira lúti umræddum skilyrðum.

Annar minni hluti bendir á að ákvæði frumvarpsins er ekki í samræmi við orðalag í greinargerð, en í henni segir: „Er því talið óeðlilegt að greiddur sé samhliða út arður eða ráðist í aðrar svipaðar ráðstafanir á sama tíma og opinbers stuðnings nýtur við.“ Orðalagið er að mati 2. minni hluta óþarflega misvísandi enda mætti skilja það sem svo að það gildi eingöngu um arðgreiðslur og aðrar svipaðar ráðstafanir til loka ágúst 2020. Eftir stendur að ef takmarkanirnar eru framlengdar fram yfir þann tíma sem opinbers stuðnings nýtur við þarf að svara spurningum um hve lengi takmarkanir skulu vara, hvers vegna slíkt tímamark er valið og hvort slíkt geti á einhvern hátt bitnað á launafólki og fyrirtækjum. Umræddar takmarkanir vara t.d. ári lengur samkvæmt frumvarpinu en í Danmörku og er ekki ljóst hvers vegna slíkt er ákveðið þegar fyrir liggur að fyrirtæki á Íslandi eru töluvert minni en þar og neikvæð áhrif skilyrða meiri. Málamiðlun milli hagsmuna samfélagsins af skjótri atvinnuuppbyggingu, og af því að stuðningur sé ekki nýttur nema nauðsyn krefji, væri að láta takmarkanir gilda í eitt til tvö ár frekar en þrjú.

Hugsunin og rökin fyrir takmörkununum eru frekar skýr. Þeim er ætlað að koma í veg fyrir óvarlega meðferð fjármuna eða greiðslu sérstakra hlunninda ef fyrirtæki hefur notið opinbers stuðnings. Við skulum ekki dvelja við það að ýmsar atvinnugreinar eru fullkomlega háðar opinberum stuðningi og hafa verið í mörg ár án þess að á þær hafi verið lagðar samþærilegar takmarkanir í lögum.

Annar minni hluti telur ekki rétt að hafa ákvæði frumvarps óbreytt er varðar álagningu 15% álags við endurgreiðslu vinnuveitanda á stuðningi. Enga heimild er að finna í frumvarpinu fyrir vinnuveitendur til að endurgreiða Atvinnuleysistryggingasjóði þær bætur sem launamenn þeirra hafa fengið, nema með 15% álagi, komi til þess að fyrirtækið sé ekki lengur að glíma við rekstrarvanda og eða tekjufall. Frumvarpið verður að tryggja það að fyrirtækjum sem ná sér á strik í nánustu framtíð, sem 2. minni hluti vonar að muni gerast, verði gert kleift að endurgreiða stuðninginn og hefja aftur hefðbundna starfsemi án íþyngjandi takmarkana. Þess vegna leggur 2. minni hluti til breytingar á frumvarpinu þess efnis að endurgreiði vinnu-

veitandi að eigin frumkvæði stuðning vegna hlutabóta verði ekki fellt á 15% álag. Slíkt letur fyrirtæki til samfélagslegrar ábyrgðar og endurgreiðslu, gefist þeim kostur á slíku.

Loks er vert að benda á að skilyrðið skerðir rétt launafólks sem eignast hefur hlut í fyrirtæki en þarf að sæta uppsögn á að fá hlut sinn innleystan vegna takmarkana sem að framan greinir. Slíkt telur 2. minni hluti ganga gegn markmiðum úrræðisins sem voru fyrst og fremst að tryggja rétt launafólks og leggur því til að gerðar verði breytingar á frumvarpinu þess efnis að fyrirtæki geti, þrátt fyrir skilyrðin, innleyst hluta sem eru í eigu starfsmanna sé slík ráðstöfun hluti af ráðningarkjörum starfsmanns.

#### *Tímalengd úrræðis.*

Tímalengd réttinda starfsfólks til bóta vegna skerts starfshlutfalls virðist afar mismunandi eftir Evrópuríkjum en þó þannig að víðast virðast ríkin leggja mikið á sig til að ekki komi til uppsagna heldur að frekar sé stuðst við hlutabótaleið. Ef úrræðið er einungis hugsað til skamms tíma grípa stjórnvöld ríkjanna frekar til þess að hækka þá fjárhæð er rennur til launamanns. Í Finnlandi, Þýskalandi, Sviss og Frakklandi var tekin ákvörðun um að launamaður gæti notið stuðnings vegna skerts starfshlutfalls í 12 til 13 mánuði en í Þýskalandi styðja stjórnvöld minna við launafólk í skertu starfshlutfalli í upphafi starfsskerðingar (60%, 67% ef barnafólk) en hækka stuðninginn svo eftir því sem skert starfshlutfall varir lengur (80%, 87% ef barnafólk). Hugsunin þar virðist vera sú að í upphafi tímabils séu meiri líkur á að starfsfólk eigi sér varasjóð sem hægt er að ganga á sem minnkar eftir því sem á líður. Þeim mun meiri stuðningur þurfi viðkomandi starfsmaður og fjölskylda hans.

Annar minni hluti beinir þeim tilmælum til stjórnvalda að leita allra leiða til að minnka hættuna á að fjöldauppsagnir verði og að rannsakað verði þegar líður á tímann hvort stuðningur eigi frekar að aukast en minnka til hagsbóta fyrir launafólk.

#### *Stuðningur við fyrirtæki í skattaskjólum.*

Töluvert hefur verið rætt um möguleika fyrirtækja til að nýta sér úrræði stjórnvalda kjósi eigendur þeirra eða stjórnendur að geyma hluta tekna sinna eða félaga sinna á lágskattasvæðum eða í skattaskjólum. Ráðherrar í ríkisstjórn fullyrtu að við úrræðin yrði girt með öllu fyrir að slíkt gæti átt sér stað og að það kæmi ekki til greina að þeir sem ekki tækju þátt í að greiða í okkar sameiginlegu sjóði nýttu sér bjargráð úr sömu sjóðum.

Fyrir nefndinni og í umræðum í þingsal var því haldið fram að ákvæði frumvarpsins um skilyrði fyrirtækja til að hafa skattalega heimilisfesti hér á landi og að fyrirtæki lýsi því yfir að þau hafi skilað svokallaðri CFC-skýrslu sé fullnægjandi til að koma í veg fyrir að fyrirtæki í skattaskjólum nýti úrræðið. Vegna þeirrar umræðu fékk nefndin sérfræðinga til að útskýra hvort ákvæðið væri fullnægjandi sem og komu fyrir nefndina skattrannsóknarstjóri og fulltrúar frá skattinum. Allir voru sammála um að framangreind skilyrði um skattalegt heimilisfesti annars vegar og yfirlýsingu um skil á CFC-skýrslu hins vegar væru ekki staðfesting fyrir því að fyrirtæki og eigendur þeirra nýttu sér skattaskjól og leyndu þar með tekjum í þeim tilgangi að komast hjá skattgreiðslum hér á landi. 2. minni hluti gerði tilraun til að fá það ákvæði styrkt svo að hægt væri að senda skýr skilaboð um að slíkt væri ekki samkvæmt lögum en meiri hlutinn var ekki sammála um nauðsyn þess og/eða möguleika. Var um það rætt að það væri einfaldlega ógerlegt og því urðu engar breytingar á ákvæðinu aðrar en að við var bætt skilyrði um að fyrirtæki upplýsi um raunverulega eigendur félags. Tekur 2. minni hluti undir mikilvægi slíkra upplýsinga en leggur að auki til að gerðar verði breytingar á ákvæði frumvarpsins eins og fram kemur í breytingartillögum á sérstöku þingskjali.

### *Sjálfstætt starfandi einstaklingar.*

Töluvert var rætt um stöðu þeirra sjálfstætt starfandi einstaklinga, helst einyrkja, sem hafa átt erfitt með að nýta sér hlutabótaleið. Löng bið hefur verið á svörum frá Vinnumálastofnun um þá möguleika sem þessum hópi standa til boða, ýmist á eigin kennitölu eða í einhvers konar félagi. Fram kom hjá Vinnumálastofnun að skilyrði réttar til hlutabóta væri ótvírætt að um ráðningarsamband væri að ræða og því miður væri ekki álitid að svo væri um þá einstaklinga sem skila reiknuðu endurgjaldi á eigin kennitölu. Þeir einstaklingar yrðu því að nýta sér úrræði almenna atvinnuleysisbótakerfisins.

Fram kom að fjöldi þeirra sem svo er ástatt um er þó bara í skertu starfshlutfalli og kom fram að þessir einstaklingar mættu taka að sér verkefni þegar þau bærust en létu þá Vinnumálastofnun vita. Vandí þeirra sem til velferðarnefndar leituðu virtist þá helst vera sá að þeir gætu ekki samhliða skertu starfshlutfalli sínu verið í virkri atvinnuleit. Voru tekin dæmi af leigubílstjórum sem taka túr og túr en geta ekki samhliða verið í virki atvinnuleit enda ætli þeir ekki að skila inn sínum starfsréttindum. Jafnframt voru dæmi tekin af einyrkjum með verkefnastöðu sem krefst vinnu á hverjum degi og geta því ekki verið í virkri atvinnuleit. Er því lögð til sú breyting að heimilt verði að víkja frá a-lið 1. mgr. 18. gr. laga um atvinnuleysisstryggingar vegna sjálfstætt starfandi aðila á tímabilinu, enda skili þeir inn staðfestingu til Skattsins um verulegan samdrátt í rekstri.

### *Rauntímaeftirlit Vinnumálastofnunar.*

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um Hlutastarfaleiðina: Atvinnuleysisbætur vegna minnkaðs starfshlutfalls, sem afhent var og kynnt velferðarnefnd 27. maí 2020, komu fram ábendingar um þann ágalla sem á úrræðinu væri þegar kæmi til möguleika Vinnumálastofnunar á eftirliti. Var sérstaklega rætt um vanmátt stofnunarinnar til rauntímaskoðunar á fyrirtækjum og því hvort þau uppfylli skilyrði fyrir því að starfsfólk geti sótt úrræðið. Stofnunin hefur frá því að fyrra frumvarp kom til meðferðar gert stjórnvöldum og velferðarnefnd Alþingis ljóst að henni sé ógerlegt miðað við umfang, mannafla og tæknibúnað sem henni er skammtaður af stjórnvöldum að annast samtímaeftirlit með því að skilyrði sem fyrirtæki verða að lúta séu uppfyllt. Ítrekað skal að í þessu úrræði stjórnvalda er varðar greiðslur vegna hlutastarfa fara greiðslurnar til launamanns en ekki fyrirtækis en engu síður verður ekki hjá því litið að stuðningur er jafnframt við fyrirtæki sem fær með úrræðinu kost á að lækka starfshlutfall starfsfólks síns og draga þar með verulega úr launakostnaði.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar koma fram skýr merki þess að úrræðið hafi verið nýtt af fyrirtækjum sem ekki voru í verulegum rekstrarvanda þrátt fyrir að tekið væri fram í greinargerð með frumvarpi sem og öðrum lögskýringargögnum að um væri að ræða úrræði vegna fyrirtækja í rekstrarvanda sem hefðu orðið fyrir tekjufalli vegna áhrifa heimsfaraldurs kórónuveiru. Er ljóst af skýrslunni og ábendingum Ríkisendurskoðunar að nauðsynlegt sé að efla rauntímaeftirlit til að hægt verði að koma í veg fyrir misnotkun á úrræðinu og leggur 2. minni hluti áherslu á það við ríkisstjórnina að Vinnumálastofnun verði strax gert mögulegt að samkeyra upplýsingar er varða lögaðila úr kerfum skattaðila, svo sem úr virðisaukaskattkerfi, tekjuskattkerfi og skattskýrslukerfi Skattsins. Slíkt er einungis mögulegt með fjárveitingu til stofnunarinnar og tilmælum stjórnvalda um slíkt virkt rauntímaeftirlit.

Hanna Katrín Friðriksson, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, styður álitid.

Alþingi, 29. maí 2020.

Helga Vala Helgadóttir,  
frsm.

Anna Kolbrún Árnadóttir. Guðmundur Ingi Kristinsson.