

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar og lögum um Ábyrgðarsjóð launa (minnkað starfshlutfall).

Frá velferðarnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ásmund Einar Daðason, félags- og barnamálaráðherra, og Gissur Pétursson, Bjarnheiði Gautadóttur, Ernu Blöndal, Evu Margréti Kristinsdóttur, Klöru Baldursdóttur Briem og Jón Þór Þorvaldsson frá félagsmálaráðuneytinu, Unni Sverrisdóttur, Sverri Berndsen, Vigni Hafþórsson og Gísli Davíð Karlsson frá Vinnumálastofnun, Drífu Snædal, Magnús M. Norðdahl, Halldór Grönvold og Henný Hinz frá Alþýðusambandi Íslands, Hannes G. Sigurðsson frá Samtökum atvinnulífsins, Erling Jóhannesson frá Bandalagi íslenskra listamanna, Birnu Hafstein frá Sviðslistasambandi Íslands og Félagi íslenskra leikara og Hrafnhildi Theodórsdóttur frá Félagi íslenskra leikara, Sigtrygg Baldursson frá Útflutningsskrifstofu íslenskrar tónlistar (ÚTÓN), Ragnhildi Þrastardóttur frá Landssamtökum íslenskra stúdenta, Jónu Þóreyju Pétursdóttur frá Stúdentaráði Háskóla Íslands, Jón Þór Þorvaldsson, Guðmund M. Þorvarðarson og Söru Hlín Sigurðardóttur frá Félagi íslenskra atvinnuflugmanna, Þórunni Sveinbjarnardóttur frá Bandalagi háskólamanna, Boga Nils Bogason og Ara Guðjónsson frá Icelandair, Jóhannes Þór Skúlason, Gunnar Val Sveinsson og Benedikt S. Benediktsson frá Samtökum ferðaþjónustunnar, Heiðrúnu Lind Marteinsdóttur og Heiðmar Guðmundsson frá Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi.

Þá bárust nefndinni umsagnir um málið frá Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólamanna, BSRB, Félagi íslenskra atvinnuflugmanna, Go North, Landssamtökum íslenskra stúdenta, Samtökum atvinnulífsins og Stúdentaráði Háskóla Íslands. Auk þess barst nefndinni minnisblað frá Alþýðusambandi Íslands.

Frumvarpið er lagt fram í ljósi alvarlegs ástands á vinnumarkaði þar sem mikil óvissa ríkir vegna COVID-19-heimsfaraldursins. Lagt er til að bráðabirgðaákvæði bætist við lög um atvinnuleysistryggingar, nr. 54/2006, annars vegar og lög um Ábyrgðarsjóð launa, nr. 88/2003, hins vegar þar sem kveðið verði á um tímabundnar ráðstafanir til 1. júlí 2020 sem einkum miða að því að hvetja vinnuveitendur til, og gera þeim kleift, að halda ráðningarsambandi við starfsmenn í stað þess að grípa til uppsagna þrátt fyrir tímabundið tekjufall.

Ætla má að væntanlegur samdráttur vegna útbreiðslu COVID-19-sjúkdómsins muni hafa víðtæk samfélagsleg og efnahagsleg áhrif. Við sérstakar aðstæður sem þessar er nauðsynlegt að mæta þeim vanda sem fyrirsjáanlegur er hjá fólki og fyrirtækjum. Tryggja þarf afkomu launafólks, gera atvinnurekendum kleift að minnka umfang starfsemi sinnar tímabundið vegna hægari gangs í hagkerfinu og styðja þá sjálfstætt starfandi einstaklinga sem þurfa að þola tilheyrandi samdrátt í rekstri. Markmið frumvarpsins er að treysta grundvöll fólks og fyrirtækja á óvissutímum og vinna gegn atvinnuleysi til skemmri og lengri tíma og þeim neikvæðu afleiðingum sem af því leiðir. Framlagning frumvarpsins er hluti af nauðsynlegum aðgerðum á tímum mikilla áskorana og er ætlað að skjóta stoðum undir viðspyrnu samfélagsins og hagkerfisins eftir að ástandið sem nú ríkir er yfirstaðið.

Nefndin leggur til breytingar á frumvarpinu sem fyrst og fremst er ætlað að hlífa lág- og millitekjuhópum og koma til móts við stærri hópa launamanna í hlutastörfum. Nánar verður gerð grein fyrir breytingartillögum nefndarinnar hér á eftir.

Efni frumvarpsins.

Breyting á lögum um atvinnuleysisstryggingar.

Í 1. mgr. bráðabirgðaákvæðis sem bætist við lög um atvinnuleysisstryggingar skv. a-lið 1. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimild til að greiða launamanni atvinnuleysisbætur samhliða minnkuðu starfshlutfalli, sbr. 17. gr. laganna, án þess að föst laun frá vinnuveitanda fyrir hið minnkaða starfshlutfall komi til skerðingar á fjárhæð bótanna, sbr. 36. gr. Skilyrði fyrir beitingu ákvæðisins eru að upphaflegt starfshlutfall minnki um a.m.k. 20% og að hið minnkaða starfshlutfall nemi a.m.k. hálfu starfi. Jafnframt er skilyrði fyrir beitingu úrræðisins að starfshlutfall sé skert vegna tímabundins samdráttar í starfsemi vinnuveitanda.

Samkvæmt ákvæðinu getur samanlögð fjárhæð launa frá vinnuveitanda og atvinnuleysisbóta ekki numið meira en 80% af meðaltali heildarlauna launamanns miðað við síðustu þrjá mánuði áður en starfshlutfall minnkaði. Þá getur heildarsumma launa fyrir hið minnkaða starfshlutfall og atvinnuleysisbóta ekki numið hærri fjárhæð en 650.000 kr. á mánuði.

Í b-lið 1. gr. frumvarpsins er lagt til að bráðabirgðaákvæði sem varðar rétt sjálfstætt starfandi einstaklinga til atvinnuleysisbóta bætist við lögin. Í ákvæðinu verði kveðið á um að ákvæði f- og g-liðar 1. mgr. 18. gr. laganna, sem varða það skilyrði fyrir atvinnuleysisstryggingu sjálfstætt starfandi einstaklings að hann hafi stöðvað rekstur, teljist uppfyllt hafi einstaklingur tilkynnt Skattinum um verulegan samdrátt í rekstri sínum sem leiðir til tímabundinnar stöðvunar á rekstri.

Ákvæðin eru tímabundin og gilda frá 15. mars til 1. júlí 2020.

Breyting á lögum um Ábyrgðasjóð launa.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að bráðabirgðaákvæði bætist við lög um Ábyrgðasjóð launa, nr. 88/2003, sem miða að því að krafa launamanns í Ábyrgðasjóð launa verði ekki fyrir áhrifum vegna þess að hann hafi tekið á sig skert starfshlutfall. Er þannig lagt til að við kröfu launamanns, sem ábyrgð sjóðsins tekur til skv. a-lið 1. mgr. 5. gr. laganna, um vinnulaun fyrir síðustu þrjá starfsmánuði hans í þjónustu vinnuveitanda, og skv. b-lið sömu málsgreinar, um bætur vegna launamissis í allt að þrjá mánuði vegna slita á ráðningarsamningi, skuli miða við síðustu þrjá starfsmánuði í þjónustu vinnuveitanda áður en starfshlutfall hans var minnkað vegna samdráttar í starfsemi vinnuveitanda vegna sérstakra aðstæðna á vinnumarkaði.

Umfjöllun nefndarinnar.

Aðstæður í samfélaginu vegna COVID-19-faraldursins.

Í umsögnum sem bárust nefndinni og í framsögnum gesta á fundum nefndarinnar var bent á þau ólíku áhrif sem COVID-19-faraldurinn hefði á ólíka hópa atvinnulífsins. M.a. var fjallað um áhrif ferðabanns, sem mörg ríki hafi gripið til, á ferðaþjónustu, áhrif á inn- og útflutningsgreinar og afleiðingar samkomubanns fyrir sjálfstætt starfandi stéttir sem búa við óörugga verkefnastöðu. Fyrirtæki og sjálfstætt starfandi einstaklingar þurfa óhjákvæmilega að draga saman í rekstri vegna faraldursins. Frumvarpið miðar að því fyrirtækjum auðveldara um vik að minnka starfshlutfall launamanna svo þau geti viðhaldið ráðningarsamböndum og að tryggja sjálfstætt starfandi aðilum svigrúm til þess að draga úr rekstri án þess að verða fyrir óviðráðanlegu tekjutapi vegna faraldursins.

Nefndin áréttar í því sambandi að um er að ræða atvinnuleysisbætur til þess að koma til móts við minnkað starfshlutfall vegna tímabundins samdráttar í rekstri. Úrræðinu er því ekki ætlað að standa straum af launakostnaði vegna vinnuframlags sem innt er af hendi. Því er gert ráð fyrir að dregið verði úr vinnuframlagi launamanns sem nemur hinu minnkaða starfshlutfalli. Hvetur nefndin Vinnumálastofnun til þess að stuðla að því að launamenn séu upplýstir um réttindi sín og ábyrgð atvinnurekenda í þeim efnunum.

Kynning úrræðisins.

Mikilvægt er að samhliða gildistöku þeirra úrræða sem frumvarpið mælir fyrir um fari fram viðtæk kynning á þeim og að tryggt verði að hún nái til þeirra hópa sem úrræðið kemur helst til með að nýtast. Ljóst er að fyrirtæki í ferðaþjónustu eru á meðal þeirra sem verða fyrir einna mestum áföllum vegna COVID-19-faraldursins. Taka þarf sérstakt tillit til þess að starfsmenn þessara fyrirtækja eru af ýmsum þjóðernum og því verður að tryggja að upplýsingar um úrræðin verði aðgengilegar á fleiri tungumálum en íslensku. Nefndin hvetur sérstaklega til þess að Vinnumálastofnun birti upplýsingar um þau úrræði sem frumvarp þetta kveður á um a.m.k. á ensku og pólsku auk íslensku. Hið sama á eftir atvikum við um önnur yfirvöld og önnur viðbrögð stjórnvalda við þeim aðstæðum sem uppi eru.

Réttindi fiskvinnslufólks.

Samkvæmt 6. mgr. a-liðar 1. gr. frumvarpsins gildir ákvæðið ekki um launamenn sem njóta réttar til kauptryggingar og starfa hjá vinnuveitanda sem á rétt á greiðslum úr Atvinnuleysisstryggingasjóði í tímabundinni vinnslustöðvun á grundvelli laga um greiðslur Atvinnuleysisstryggingasjóðs vegna fiskvinnslufólks, nr. 51/1995. Nefndin hefur verið fullvissuð um að launafólk sem heyrir undir þessi lög verði ekki verr sett en annað launafólk eftir gildistöku þessa frumvarps. Þetta megi eftir atvikum tryggja með breytingu á reglugerð nr. 556/2004 þannig að fyrirtækjum í sjávarútvegi verði búnir sambærilegir möguleikar til rekstrarákvæðana og fyrirtækjum í öðrum atvinnugreinum. Nefndin telur þennan skilning vera forsendu þess að ákvæði 6. mgr. a-liðar 1. gr. frumvarpsins eigi rétt á sér.

Breytingartillögur nefndarinnar.

Vinnuframlag umfram minnkað starfshlutfall.

Til samræmis við það sem framar getur í kaflanum um aðstæður í samfélaginu vegna COVID-19-faraldursins leggur nefndin til að skýrt verði tekið fram í 1. mgr. a-liðar 1. gr. frumvarpsins að vinnuveitandi geti ekki krafist vinnuframlags frá launamanni umfram það starfshlutfall sem eftir stendur þegar starfshlutfall hefur verið minnkað.

Skerðing heildargreiðslna launamanns.

Samkvæmt 2. másl. 2. mgr. þess bráðabirgðaákvæðis sem kveðið er á um í a-lið 1. gr. frumvarpsins geta laun frá vinnuveitanda og greiðslur atvinnuleysisbóta samanlagt ekki numið hærri fjárhæð en 80% af meðaltali heildarlauna launamanns miðað við þriggja mánaða tímabil áður en starfshlutfall skertist. Þá geta greiðslurnar ekki numið hærri fjárhæð en 650.000 kr. á mánuði, sbr. 3. mgr. ákvæðisins. Þessar takmarkanir sættu mikilli gagnrýni við 1. umræðu um málið á þingfundi og við umfjöllun nefndarinnar, ekki síst í ljósi þess að lægstu laun í samfélaginu væru ekki undanþegin skerðingu samkvæmt ákvæðinu og að skerðingarnar bitnuðu á lág- og millitekjuhópum.

Nefndin leggur til að í stað 80% þaksins verði miðað við að samanlagðar greiðslur til launamanns sem nýtir úrræðið geti numið 90% af meðaltali heildarlauna hans síðustu þrjá

mánuði áður en starfshlutfall var minnkað. Þá leggur nefndin til að 650.000 kr. hámarks-greiðsla á mánuði hækki og verði 700.000 kr. Loks leggur nefndin til að greiðslur allt að fjárhæð 400.000 kr. á mánuði skerðist ekki samkvæmt ákvæðinu, né heldur að greiðslur sæti skerðingu niður fyrir þá fjárhæð.

Verði breytingartillagan samþykkt hefur það þau áhrif að launamaður sem hefur haft allt að 400.000 kr. í heildarlaun á mánuði að meðaltali síðustu þrjú mánuði heldur óbreyttum greiðslum að krónutölu á meðan á beitingu úrræðis skv. a-lið 1. gr. frumvarpsins stendur. Hafi launamaður haft á bilinu 400.000 kr. til 445.000 kr. í mánaðarlaun á tímabilinu verða greiðslur hans við beitingu úrræðisins 400.000 kr. á mánuði. Hafi launamaður haft yfir 445.000 kr. í mánaðarlaun skerðast greiðslur til hans um 10% meðan á beitingu úrræðisins stendur. Heildargreiðsla getur þó að hámarki orðið 700.000 kr. á mánuði.

Skilyrði um minnkun starfshlutfalls.

Í frumvarpinu kemur fram að skilyrði beitingar úrræðisins sem mælt er fyrir um í a-lið 1. gr. þess sé að fyrra starfshlutfall hafi „lækkað hlutfallslega um 20% hið minnsta“. Mis-skilnings hefur gætt um hvort hér sé átt við 20 prósentustiga lækkun, t.d. þannig að 80% starfshlutfall lækki í 60%, eða hvort átt sé við fimmtungslækkun á fyrra starfshlutfalli, sem mundi þýða að 80% starfshlutfall þyrfti að lækka í 64%. Að höfðu samráði við ráðuneytið telur nefndin ljóst að ætlunin sé að miða skilyrðið við 20 prósentustiga lækkun. Til að taka af vafa um þetta atriði og auka skýrleika frumvarpsins leggur nefndin til breytingu á orðalagi um þetta skilyrði í 1. mgr. a-liðar 1. gr. frumvarpsins.

Lágmarksstarfshlutfall.

Í 1. mgr. þess bráðabirgðaákvæðis sem kveðið er á um í a-lið 1. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að launamaður haldi að lágmarki 50% starfshlutfalli til þess að geta nýtt sér það úrræði sem er lagt til. Við umfjöllun nefndarinnar var skilyrðið gagnrýnt þar sem fyrirjáanlegt væri að mörg fyrirtæki þyrftu að draga verulega úr rekstri sínum og að í einhverjum tilvikum mundi þurfa að lækka starfshlutfallið enn frekar til þess að geta haldið sem flestum á launaskrá. Einnig var bent á að krafa um 50% lágmarksstarfshlutfall kæmi sér illa fyrir starfsfólk í hlutastörfum þar sem lítið svigrúm yrði fyrir fólk í þeirri stöðu til að taka á sig lækkað starfshlutfall. Úrræðið nýttist því illa fyrir mörg ferðaþjónustufyrirtæki og kæmi sér einnig illa fyrir námsmenn sem sinna störfum samhliða námi.

Nefndin leggur því til breytingu þess efnis að lágmarksstarfshlutfallið verði lækkað niður í 25%.

Námsmenn og aðrir sem ekki njóta tryggingar.

Við meðferð málsins hefur stöðu námsmanna borið á góma enda ekki skýrt hvort námsmenn sem sinna hlutastörfum heyri undir ákvæði a-liðar 1. gr. frumvarpsins, en skv. 1. mgr. 52. gr. laga um atvinnuleysistryggingar teljast námsmenn almennt ekki tryggðir samkvæmt lögunum. Við umfjöllun nefndarinnar kom skýrt fram að frumvarpinu væri einnig ætlað að koma til móts við námsmenn sem sinntu hlutastörfum og þyrftu að taka að sér skert starfshlutfall. Þá kom einnig fram að úrræðið ætti að nýtast starfsmönnum sem eftir atvikum hefðu ekki áunnið sér atvinnuleysistryggingu, sbr. t.d. skilyrði 15. gr. laga um atvinnuleysistryggingar um ávinnslutímabil.

Til þess að taka af allan vafa um að úrræðið taki til námsmanna og þessara hópa leggur nefndin til að tekið verði skýrt fram að heimilt sé að greiða bætur samkvæmt ákvæðinu þótt launamaður teljist ekki tryggður í skilningi laganna, svo sem vegna náms, sbr. 52. gr., eða

skilyrða um ávinnslutímabil, sbr. 15. gr., enda sé skilyrðum ákvæðisins fullnægt. Önnur ákvæði laganna gildi um greiðslu bóta samkvæmt ákvæðinu eftir því sem við geti átt. Í því samhengi bendir nefndin á að ákvæði á borð við 14. gr. laganna um virka atvinnuleit og 2. mgr. 17. gr. laganna um ákvarðanir um að minnka starfshlutfall geti eðli málsins samkvæmt ekki átt við um greiðslur bóta samkvæmt bráðabirgðaákvæði a-liðar 1. gr. frumvarpsins.

Í þessu skyni leggur nefndin til að orðalagi 5. mgr. a-liðar 1. gr. frumvarpsins verði breytt. Jafnframt leggur nefndin til að orðalagi ákvæðisins um að greiðslur atvinnuleysisbóta samkvæmt því skerði ekki rétt til greiðslu atvinnuleysisbóta verði breytt þannig að skýrar verði kveðið á um að átt sé við að greiðslur bóta samkvæmt ákvæðinu skerði ekki áunnin réttindi samkvæmt lögum um atvinnuleysistryggingar.

Gildistími frumvarpsins.

Í ljósi þeirrar miklu óvissu sem uppi er í samfélaginu og þess hversu ört aðstæður breytast leggur nefndin til að gildistími ákvæða frumvarpsins verði stytur þannig að þau gildi til 1. júní 2020 í stað 1. júlí 2020. Nauðsynlegt er að áhrif þessara aðgerða verði metin áður en gildistími frumvarpsins rennur út. Á þessari stundu er ómögulegt að spá fyrir um þróun næstu mánaða og verður því að gera ráð fyrir að þetta úrræði ýmist renni sitt skeið eða taki breytingum í samræmi við þá reynslu sem fæst næstu vikur á nýtingu þeirra úrræða sem frumvarpið kveður á um.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingu sem gerð er tillaga um á sérstöku þingskjali.

Halldóra Mogensen og Anna Kolbrún Árnadóttir rita undir nefndarálit þetta með fyrirvara. Hanna Katrín Friðriksson, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, er samþykk álit þessu.

Alþingi, 19. mars 2020.

Helga Vala Helgadóttir,
form.

Lilja Rafney Magnúsdóttir,
frsm.

Ólafur Þór Gunnarsson.

Guðmundur Ingi Kristinsson.

Halla Signý Kristjánsdóttir.

Halldóra Mogensen,
með fyrirvara.

Anna Kolbrún Árnadóttir,
með fyrirvara.

Ásmundur Friðriksson.

Vilhjálmur Árnason.