

## Nefndarálit

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

Frá 1. minni hluta velferðarnefndar.

COVID-19-heimsfaraldurinn og efnahagskreppan sem hann hefur valdið í sambland við tæknibreytingar og fjórðu iðnbyltinguna hafa breytt samfélaginu í grundvallaratriðum. Þessar breyttu aðstæður kalla á breyttar áherslur stjórnvalda – það að dæla fjármagni í allt það sem skapaði tekjur áður skilar ekki endilega árangri í þessu breytta umhverfi. Hagkerfið sem stjórnvöld reyna nú að bjarga er líka orsök loftslagsbreytinga, mikillar streitu í lífi fólks og misskiptingar. Við höfum því fulla ástæðu til að reyna að byggja upp nýtt, sjálfbært, grænt hagkerfi og endurræsa vinnumarkaðinn út frá þörfum fólksins frekar en fyrirtækjanna og fjármagnsins.

Úrræði ríkisstjórnarinnar sem svar við yfirvofandi efnahagskreppu eru hönnuð til að viðhalda og endurreisa hagkerfið eins og það var, á forsendum fjármagnseigenda, og viðhalda þar með óbreyttum valdahlutföllum í samfélaginu. Það má ekki gleymast að núverandi vinnu- markaðsmódel var hannað út frá þörfum fyrirtækja og fjármagnseigenda og gaf þeim tangarhald á daglegu lífi flests vinnandi fólks.

Hlutabótaleiðin er á forræði fyrirtækjanna og hugsuð til að bjarga þeim og þannig almenn- ingi í leiðinni með því að viðhalda ráðningarsambandi frekar en að beina fjárstuðningi milli- liðalaust til almennings og gera okkur þannig kleift að aðstoða fyrirtækin. Reynslan hefur sýnt að það eru of margir sem falla á milli og eiga ekki rétt á hlutabótaleiðinni. Of oft eru þeir sem falla á milli fólk í lágtekjuhópum sem er hvað viðkvæmast fyrir tekjufalli.

Í stað hlutabótaleiðarinnar væri hægt að tryggja öllum sem missa vinnuna eða þurfa að minnka starfshlutfall sitt skilyrðislausu grunnframfærslu með því að greiða þeim atvinnuleys- isbætur án skilyrða og skerðinga. Með því að gera fólki kleift að sækja um stuðning beint frekar en í gegnum vinnuveitanda og fjarlægja skilyrði er hægt að valdefla almennung, fólkið í landinu, frekar en fyrirtækin. Hægt væri að setja á fót öflugan nýsköpunarpakka samhliða þessum breytingum og þannig skapa ný tækifæri auk nauðsynlegs sveigjanleika fyrir fólk til að nýta sér þau tækifæri. Slík ráðstöfun þyrfti ekki að vera varanleg heldur tímabundið úr- ræði sem hvetur til þess að fólk geti viðhaldið ráðningarsambandi við vinnuveitanda á sínum forsendum, hvetur til aukinnar atvinnusköpunar, spornar við greiðsluvanda heimila og tryggir áframhaldandi þátttöku fólks í hagkerfinu.

#### Hlutabótaleiðin.

Þegar kemur að umfjöllun um hlutabótaleiðina og um aðrar aðgerðir stjórnvalda skiptir miklu máli að ríkisstjórnin og Alþingi gæti samræmis í vinnu sinni, að núverandi ástandi sé mætt með heildrænni nálgun og skýrri framtíðarsýn, að við séum tilbúin að læra af því sem betur hefði mátt fara og að aðgerðir séu unnar í góðu samráði við alla þá sem að málinu koma. Því miður hefur það ekki alltaf verið raunin, bæði hvað varðar vinnu ríkisstjórnarinnar og á Alþingi í viðbrögðum við efnahagskreppu af völdum COVID-19-faraldursins. Aðgerðir ríkisstjórnarinnar og meiri hlutans á þingi hafa einna helst einkennst af markleysi og vanvilja

til að bregðast með fullnægjandi hætti við göllum sem hafa komið í ljós. Það frumvarp sem hér er fjallað um ber þess að vissu leyti merki, sem og önnur ríkisstjórnarfrumvörp sem tengjast COVID-19 og gerir 1. minni hluti nokkrar alvarlegar athugasemdir við efni þess.

### **Skilyrði um rekstrarvanda.**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um úttekt á hlutastarfaleiðinni sem birt var í gær, 28. maí, kemur fram margvísleg gagnrýni á hlutabótaleiðina eins og framkvæmd hennar var upprunalega. Í skýrslunni segir m.a. að í ljós hafi komið að fyrirtæki sem ekki áttu í bráðum rekstrarvanda og bjuggu að sterkum efnahag sem og opinberir aðilar og sveitarfélög hafi nýtt sér úrræðið. Í frumvarpinu sem varð að lögum nr. 23/2020 og festi hlutabótaleiðina fyrst í lög var hvergi fjallað um rekstrarvanda í lagatextanum sjálfum – aðeins var um að ræða skilyrði um tímabundinn samdrátt í starfsemi. Það kom hins vegar fram í greinargerð, í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins, að úrræðinu væri ætlað til að koma til móts við aðstæður launafólks sem þyrfti að taka á sig kjaraskerðingu í formi minnkaðs starfshlutfalls vegna tímabundins rekstrarvanda fyrirtækisins sem það starfar hjá en ekki var að finna skýran áskilnað um það í lagatextanum sjálfum. Afleiðing þess er sú að vel stöndug fyrirtæki geta sótt í hlutabótaleiðina, án þess að eiga í neinum rekstrarvanda – eina skilyrðið er að tekjufall hafi orðið, sem kann jafnvel að vera tímabundið og afmarkað. Það vekur furðu 1. minni hluta að ekki skuli vera brugðist við þessum augljósa galla, hvorki í frumvarpinu sem hér um ræðir né í breytingartillögum meiri hluta. Með því að halda ákvæðinu óbreyttu verður fjármunum áfram ráðstafað til vel stöndugra fyrirtækja í stað fólksins sem hefur alla jafna mun meiri þörf fyrir fjárhagsaðstoð á tímum sem þessum.

Við umfjöllun nefndarinnar kom einnig í ljós að mun fleiri höfðu rétt á og notuðu úrræðið en upprunalega var ætlað. Þannig kemur fram í áður nefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar að bæði vel stöndug fyrirtæki sem ekki ættu í rekstrarvanda, sem og opinberar stofnanir og sveitarfélög, hafi tekið þátt í hlutabótaúrræðinu. Það getur varla talist í samræmi við vilja löggjafans að slíkir aðilar heimti bætur þegar tilgreint var í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 23/2020 að lögunum væri ætlað að aðstoða fyrirtæki við að halda ráðningarsambandi við starfsfólk sitt á meðan mikil óvissa ríkti vegna COVID-19-faraldursins og til að forða því að fyrirtæki sem ættu í tímabundnum rekstrarvanda myndu grípa til uppsagna. Ef sveitarfélög og opinberar stofnanir þurfa aðstoð við að halda rekstri sínum gangandi verður að búa til sértæk úrræði fyrir þau, enda verður að teljast augljóst að hlutabótaleiðin sem úrræði var ekki hönnuð fyrir þau.

### **Samspil við uppsagnarleið.**

Samhliða afgreiðslu á framlengingu hlutabótaleiðarinnar hefur Alþingi til umfjöllunar frumvarp til laga um stuðning úr ríkissjóði vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti. Með því verður veittur fjárstuðningur úr ríkissjóði til að greiða hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti starfsmanna.

Það eru nokkrar alvarlegar athugasemdir sem má gera við uppsagnarleiðina og sérstaklega þá samspil hennar við hlutabótaleiðina. Yfirlýst markmið hlutabótaleiðarinnar er að halda ráðningarsambandi og standa vörð um störf. Það liggur í augum uppi að það að ríkisvæða hópuppsagnir hlýtur að ganga gegn því markmiði. Aðgerðirnar eru þannig hannaðar að þær ganga hver gegn annarri. 1. minni hluti telur þetta sýna fram á þann skort á heilðrænni nálgun og framtíðarsýn sem birtist í aðgerðum ríkisstjórnarinnar.

Enn fremur verður að benda á að við samningu og meðferð frumvarpsins um uppsagnarleiðina virðist ekkert hafa verið horft til þeirrar reynslu sem hefur fengist af hlutabótaleiðinni þá rúmlega tvo mánuði síðan hún tók gildi. Í frumvarpinu er ekki gerður áskilnaður um rekstrar- eða greiðsluvanda þess fyrirtækis sem þiggur aðstoðina, eins og komið hefur á dag-

inn að mikil þörf er á í hlutabótaleiðinni. Skilyrði fyrir notkun uppsagnarleiðar eru í heild nokkuð rúm en það sýndi sig einmitt við framkvæmd hlutabótaleiðarinnar að þau rúmu skilyrði sem henni fylgdu leiddu til miklu meiri ásóknar í notkun úrræðisins en ella.

#### **Eftirlit í samtíma.**

Einn helsti vandinn við hlutabótaleiðina er skortur á samtímaeftirliti með nýtingu úrræðisins og er fjallað um hann í nokkru máli í áðurgreindri skýrslu Ríkisendurskoðunar. Kemur þar fram að Vinnumálastofnun hafi lagt höfuðáherslu á framkvæmd úrræðisins frekar en eftirlit með því. Í raun sé eftirlit í rauntíma ekki til staðar, en verði tekið upp þegar álag á framlínubjónustu minnkar. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að tryggja virkt eftirlit með úrræðinu þegar í stað og tekur 1. minni hluti undir það.

Ekkert eftirlit virðist því vera nú með því hvort þeir sem nýta sér úrræðið fylgi þeim reglum sem um það gilda, hvort um misnotkun á úrræðinu kunnir að vera að ræða. Er þetta þrátt fyrir þá staðreynd að Vinnumálastofnun var tryggð viðbótarfjárveiting upp á 100 millj. kr. og heimild til að ráða 35 nýja starfsmenn. Þó virðist það ekki hafa nægt til og eru uppi vísendingar um að fyrirtæki misnoti úrræðið. Nauðsynlegt er að bregðast við þessu og telur 1. minni hluti að tryggja hefði þurft bætt samtímaeftirlit samhliða framlengingu úrræðisins.

#### **Önnur skilyrði vinnuveitanda.**

Til viðbótar við áðurgreinda umfjöllun um skort á skýrum skilyrðum og takmörkunum varðandi hlutabótaleiðina saknar 1. minni hluti þess einnig að sett séu skilyrði varðandi samfélagslega ábyrgð fyrirtækjanna sem nota úrræðið.

Það hlýtur að þurfa að teljast skilyrði fyrir því að fyrirtæki hljóti ríkisaðstoð úr sameiginlegum sjóðum landsmanna að þau leggi sitt af mörkum til samfélagsins, að fyrirtæki og aðilar sem leggja sig fram um að komast hjá samfélagslegri ábyrgð sinni, t.d. til að greiða skatta og gjöld, geti ekki notið þeirrar ríkisaðstoðar sem þetta frumvarp kveður á um. Krafa um að aðilar með eignir í skattaskjólum eigi ekki að geta fengið ríkisaðstoð á tímum efnahagskreppu hefur verið hávær í samfélaginu undanfarið og telur 1. minni hluti bæði nauðsynlegt og eðlilegt að taka mið af því. Í frumvarpinu er gerð ákveðin tilraun til að bregðast við þessu sjónarmiði en 1. minni hluti telur hana ekki fullnægjandi.

Af þeim skilyrðum sem koma fram í frumvarpinu má í fyrsta lagi nefna að lagt er til að það verði gert að skilyrði fyrir notkun hlutabótaleiðarinnar að vinnuveitandi beri ótakmarkaða skattskyldu á Íslandi og hafi staðið skil á skýrslu um eignarhald á CFC-félagi. Meiri hluti velferðarnefndar leggur einnig til að bætt verði við skilyrði um að vinnuveitendur þurfi að hafa skilað skráningu um raunverulega eigendur til Skattsins. Þó að þessi skref séu til bóta eru þau ekki nóg til að tryggja að aðilar með eignir og félög í skattaskjólum njóti ekki góðs af hlutabótaleið stjórnvalda, enda er hvergi kveðið á um bann við því beinlínis að nota úrræðið fyrir þá einstaklinga sem eru með eignir í skattaskjólum. 1. minni hluti telur nauðsynlegt að setja slíkt bann í lög. Nefndinni bærust tillögur um slíkt ákvæði frá umsagnaradilum sem 1. minni hluti telur að hefði með réttu átt að verða hluti af breytingartillögum meiri hlutans.

Þá er í frumvarpinu að finna mörg önnur skilyrði um hegðun fyrirtækjanna til 31. maí 2023 sem 1. minni hluti telur almennt vera til bóta en gerir þó athugasemd varðandi ákvæði um hæstu laun ædstu stjórnenda. Er um að ræða kröfu um að eigendur og ædstu stjórnendur fyrirtækja megi ekki fá hærri mánaðarlaun en 3.000.000 kr. á tímabilinu. 1. minni hluti bendir á að ædstu embættismenn íslenska ríkisins, forseti Íslands og forsætisráðherra, þiggja mánaðarlaun upp á 3.173.055 kr. annars vegar og 2.149.200 kr. hins vegar. Telur 1. minni hluti það skjóta skökku við að fyrirtæki sem þiggi opinber úrræði, fjármögnuð af skattgreiðendum, til að koma í veg fyrir gjaldþrot og uppsagnir, geti á sama tíma greitt stjórnendum

laun á við forseta Íslands og næstum því 50% hærra en forsætisráðherra Íslands. Rétt hefði verið að hafa þá tölu lægri.

### **Persónuvernd.**

Í frumvarpinu er lagt til að Vinnumálastofnun verði heimilt að birta opinberlega lista yfir vinnuveitendur launamanna sem fá greitt samkvæmt ákvæðinu. 1. minni hluti bendir á að réttara hefði verið að hafa slíkt skyldu, enda á það erindi við skattgreiðendur hvernig skattfé þeirra er ráðstafað, sérstaklega þegar það er til einkafyrirtækja.

Í nefndaráli og breytingartillögum meiri hluta velferðarnefndar kemur hins vegar fram sú afstaða að meiri hlutinn hyggist breyta greininni á þann veg að ekki verði heimilt að birta í umræddum lista fyrirtæki á hlutabótaleiðinni sem hafa sex eða færri starfsmenn. Með þessu dregur meiri hlutinn úr gegnsæi og eykur leynd um þau fyrirtæki sem nýta sér hlutabótaúrræðið. 1. minni hluti bendir á að engin rök standi til þess að slík takmörkun verði sett í lögin. Persónuvernd er afdráttarlaus þegar hún bendir á það í umsögn sinni að upplýsingar um fyrirtæki einar og sér teljist ekki til persónuupplýsinga og standa persónuverndarsjónarmið því ekki í vegi fyrir birtingu listans í heild sinni. Þrátt fyrir það hyggst meiri hlutinn eigi að síður bæta við umræddri takmörkun. Er þetta sérstaklega alvarlegt að virtri 13. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012, sem leggur skyldu á stjórnvöld til að veita almenningi með reglubundnum hætti upplýsingar um starfsemi sína og að gera gögn aðgengileg með rafrænum hætti. 1. minni hluti veltir því fyrir sér í ljósi umsagnar Persónuverndar hvers vegna meiri hluti nefndarinnar kýs að viðhalda leyndarhyggju út frá persónuverndarsjónarmiðum sem standast hvorki rök né lög og helstu sérfræðingar landsins í persónuvernd hafi bent á að sé óþörf.

### **Lokaorð.**

Öllum er ljóst að rík þörf er á stuðningi ríkisins á tímum sem þessum. Efnahagsleg áföll hafa sjaldan eða aldrei skolið eins hratt og harkalega á eins og nú. Það þýðir þó ekki að viðbrögðin eigi sjálfkrafa að vera þau að standa vörð um allt það sem skapaði tekjur áður. Þessi endurnýjun hlutabótaleiðarinnar ber vitni um stefnuleysi ríkisstjórnarinnar og skort á heildrænni nálgun við aðsteðjandi vanda. Í stað þess að stíga mörg lítil og hröð skref, í opnu ferli þar sem rætt er við almenning, ekki bara talsmenn þröngra sérhagsmuna, með skýran áfangastað að leiðarljósi, hefur ríkisstjórnin ákveðið að taka handahófskenndar og mótsagnakenndar ákvarðanir í bakherbergjum ráðuneytanna.

Niðurstaðan er augljós, hagsmunum almennings er fórnað fyrir hagsmuni fárra fyrirtækja og þeirra sem hafa beint talsamband við ríkisstjórnina. Aðrir þurfa einfaldlega að aðlagast ef þeir geta. Hér gafst tækifæri til að forgangsraða hagsmunum náttúrunnar, fjölskyldna, barna og næstu kynslóða með breyttri hugmyndafræði og nálgun á efnahagsmál. Tækifæri til að leggja grunninn að mannúðlegra og umhverfissvænna samfélagi. Tækifæri til að takast á við framtíðina eins og framtíð, en ekki eins og fortíð.

Með vísan til framangreinds rökstuðnings mun 1. minni hluti sitja hjá við endanlega afgreiðslu málsins.

Alþingi, 29. maí 2020.

Halldóra Mogensen.