

SKÝRSLA
RÍKISENDURSKOÐUNAR
UM
STJÓRNSÝSLUENDURSKOÐUN
HJÁ
ATVINNULEYSISTRYGGINGASJÓÐI

ÁGÚST 1992

EFNISYFIRLIT

INNGANGUR	2
NIÐURSTÖÐUR	3
ALMENNT	6
STJÓRN ATVINNULEYSISTRYGGINGASJÓÐS.....	7
FRAMKVÆMD ÚTHLUTANA	11
VINNUMIÐLANIR	15
STÉTTARFÉLÖG	20
FJÁRREIÐUR ATVINNULEYSISTRYGGINGASJÓÐS	22

INNGANGUR

Í lögum nr. 12/1986 um Ríkisendurskoðun segir að Ríkisendurskoðun geti framkvæmt stjórnsluendurskoðun en í slíkri endurskoðun felst að könnuð sé meðferð og nýting á ríkisfé. Skal stofnunin vekja athygli hlutaðeigandi stjórnvalda á því sem úrskaiðis fer í rekstri og gera tillögur um úrbætur.

Ríkisendurskoðun hefur á grundvelli framangreinds lagaákvæðis framkvæmt stjórnsluendurskoðun hjá Atvinnuleysistryggingasjóði að höfðu samráði við yfirmenn sjóðsins.

Stjórnsluendurskoðunin fólst meðal annars í því að kanna stjórnskipulag sjóðsins og þeirra stofnana sem hann hefur mest samskipti við.

NIÐURSTÖÐUR

Atvinnuleysistryggingasjóður hefur verið rekinn með halla frá því á árinu 1989. Ef fasteign er undanskilin hafa eignir sjóðsins að frádregnum skuldum lækkað um 23% frá því á árinu 1987. Staða sjóðsins er þannig að verðbréfaeign hans verður uppurinn og greiðsluþrot blasir við á árinu 1994 komi ekki til sérstakra fjárveitinga á árunum 1992 og 1993 og verði atvinnuleysi áfram 3% eða meira.

Umskipti hafa orðið í atvinnumálum hér á landi og margt bendir til þess að framundan sé viðvarandi atvinnuleysi. Er því brýnt að taka tekjustofna Atvinnuleysistryggingasjóðs til endurskoðunar. Núverandi tekjustofnar sjóðsins geta aðeins staðið undir kostnaði vegna u.þ.b. 2% atvinnuleysis. Jafnframt er nauðsynlegt að huga þegar að þeim félagslegu vandamálum sem atvinnuleysi orsakar og gera á því úttekt hvort og þá hvern hag einstaklingar sem og þjóðfélagið í heild hefur af því að nýta fjármuni Atvinnuleysistryggingasjóðs á annan veg en til greiðslu atvinnuleysisbóta s.s. til aukinna atvinnutækifæra.

Ríkisendurskoðun telur að greiðslur á eftirlaunum til aldraðra eigi ekki heima í Atvinnuleysistryggingasjóði. Verði eftirlaunagreiðslurnar engu að síður áfram á vegum sjóðsins þarf að koma til sérstök fjárveiting vegna þeirra. Greiðslur Atvinnuleysistryggingasjóðs vegna eftirlaunagreiðslna námu um 390 milljónum á árinu 1991 sem var um 30% af heildar-bótageiðslum.

Það er álit Ríkisendurskoðunar að kanna þurfi sérstaklega hvort Atvinnuleysistryggingasjóður eigi fremur að heyra undir Félagsmálaráðuneytið en Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið. Sjóðurinn starfar nú í samvinnu við Tryggingastofnun ríkisins en stjórn atvinnamála er í höndum Félagsmálaráðuneytisins.

Ríkisendurskoðun telur að Félagsmálaráðuneytið hafi ekki staðið nógu ötullega að því að samræma skráningaaðferðir og þar með upplýsingaöflun um atvinnuleysi. Atvinnuleysisráðuneytið er ýmist handunnin eða tölvufærð hjá vinnumiðlunum og nokkur mismunandi forrit eru í notkun. Hefur engum verið falið það verkefni að hafa umsjón með því að fylgt sé lögum við gerð forritanna.

Afgreiðsla Atvinnuleysistryggingasjóðs á atvinnuleysisbótum hefur enn sem komið er ekki verið tölvuvædd. Verður að telja að brýna nauðsyn beri til

að koma á tölvuvæddu kerfi hjá sjóðnum í samráði við þær stofnanir sem hann hefur mest samskipti við.

Á grundvelli ákvörðunar stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs fá stéttarfélagin nú greitt allt að 5% af útborguðum bótagreiðslum í sinn hlut fyrir þá vinnu sem þau leggja að mörkum við undirbúning úthlutunarnefndafunda og frágang og útborgun atvinnuleysisbóta. Kostnaður Atvinnuleysistryggingasjóðs vegna þessa nam 41 milljón króna á árinu 1991 og verður að óbreyttu um 90 milljónir króna á árinu 1992. Gróf athugun á kostnaði við samsvarandi afgreiðslur á skrifstofu Atvinnuleysistryggingasjóðs bendir til þess að verulegur sparnaður geti náðst með því að færa vinnsluna þangað. Allar umsóknir um bætur og útreikningur á bótarétti hafa lengst af verið yfirfarnar bæði hjá stéttarfélögum og í Atvinnuleysistryggingasjóði.

Þá telur Ríkisendurskoðun að endurskoða beri kaflann um úthlutunarnefndir í lögum um atvinnuleysistryggingar með það að markmiði að fækka nefndunum jafnt á höfuðborgarsvæðinu sem á landsbyggðinni. Úthlutunarnefndir eru 119 á landinu öllu og þar af 40 í Reykjavík. Í reglugerð nr. 129/1986 um vinnumiðlun er landinu skipt í 7 atvinnusvæði. Má ætla að á nokkrum þessara atvinnusvæða nægi að hafa eina sameiginlega úthlutunarnefnd þótt taka þurfi mið af landfræðilegum aðstæðum. Í því sambandi má benda á að ein úthlutunarnefnd er í Suður - Þingeyjarsýslu og hefur hún aðsetur á Húsavík.

Vinnumiðlanir eiga lögum samkvæmt að skrá atvinnuleysi í hverju sveitarfélagi jafnframt því að aðstoða atvinnurekendur við útvegum starfsfólks og einstaklinga við atvinnuleit og starfsval. Reyndin hefur orðið sú að aðalstarfsemi vinnumiðlana hefur verið atvinnuleysisskráning. Virðist að jafnaði ekki gætt ákvæða í 3. gr. reglugerðar nr. 129/1986 um vinnumiðlun, en þar segir að sveitarfélögum á sama atvinnusvæði sé skylt að hafa samstarf um allt er að vinnumiðlun á svæðinu lítur. Í 7. gr. laga nr. 18/1985 um vinnumiðlun segir að Vinnumálaskrifstofa félagsmálaráðuneytisins geti falið einum aðila sem annast vinnumiðlun á svæðinu að hafa forgöngu um samstarfið. Telur Ríkisendurskoðun að breyta þurfi lögum um vinnumiðlun þannig að Vinnumálaskrifstofu félagsmálaráðuneytisins beri að sjá til þess að þetta samstarf komist á.

Ríkisendurskoðun telur brýnt að kannaður verði möguleiki á því að bæta upplýsingum um dagvinnustundafjölda launþega á skilagrein atvinnurekenda með staðgreiðslu opinberra gjalda launamanna og fá þær upplýsingar skráðar hjá Ríkisskattstjóra. Hefði Atvinnuleysistryggingasjóður aðgang að þessum upplýsingum gætu þær að verulegu leyti komið í stað þeirra vinnuveitendavottorða sem umsækjendum um bætur ber að skila og réttur þeirra til atvinnuleysisbóta byggist á. Að auki gefa þessar upplýsingar

vísbendingu um atvinnustig í landinu og þróun atvinnuleysis og myndu því einnig nýtast Þjóðhagsstofnun sem og öðrum er um þessi mál fjalla.

Ríkisendurskoðun álitur að brýn þörf sé á því að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs láti úthlutunarnefndum í té úrdrátt úr úrskurðum sínum varðandi þau ágreiningsmál sem til stjórnarinnar er vísað þannig að túlkun stjórnarinnar komi fram. Jafnframt þyrftu nefndarmenn úthlutunarnefnda og starfsfólk vinnumiðlana að eiga möguleika á að sækja fræðslufundi til að koma á samræmdum vinnubrögðum þessara aðila.

Atvinnuleysistryggingasjóður hefur ekki nema að litlu leyti nýtt sér heimildir í lögum til styrkveitinga. Þá sjaldan sem slíkir styrkir hafa verið veittir hefur stjórn sjóðsins ekki krafist greinargerðar þar sem gerð er grein fyrir áhrifum styrkveitingarinnar. Ríkisendurskoðun telur brýnt að framvegis verði krafist ítarlegra greinargerða sem að gagni megi verða við ákvarðanatökur í framtíðinni.

Þá telur Ríkisendurskoðun að lög um atvinnuleysistryggingar sem og lög og reglugerð um vinnumiðlun þurfi í heild sinni endurskoðunar við í ljósi breyttra aðstæðna.

ALMENNT

Núgildandi lög um atvinnuleysistryggingar nr. 96/1990 leystu m.a. af hólmi eldri lög um atvinnuleysistryggingar nr. 64/1981 með síðari breytingum.

Samkvæmt núgildandi lögum eiga þeir félagar í stéttarfélögum, sem atvinnulausir verða, rétt á bótum úr sjóðnum. Skilyrði er að stéttarfélagið hafi verið aðili að Atvinnuleysistryggingasjóði við gildistöku laganna eða hafi síðar gerst aðili að sjóðnum. Lögin taka ekki til þeirra sem tryggður er réttur til atvinnuleysisbóta með öðrum lögum.

Samkvæmt lögum nr. 2/1985 um eftirlaun til aldraðra sem leystu af hólmi lög nr. 18/1970 skal Atvinnuleysistryggingasjóður að verulegu leyti standa undir greiðslum ásamt ríkissjóði, Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og hlutaðeigandi lífeyrissjóðum.

Atvinnuleysistryggingasjóður er starfræktur í eigin húsnæði að Laugavegi 116, þ.e. á sama stað og Tryggingastofnun ríkisins. Við sjóðinn starfa nú tveir starfsmenn í fullu starfi auk framkvæmdastjóra sem ráðinn er af stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs. Starfsmennirnir eru allir á launaskrá hjá Tryggingastofnun ríkisins. Sjóðurinn fær ýmsa þjónustu s.s. bókhaldsþjónustu hjá Tryggingastofnun ríkisins auk þess sem umboðsmenn stofnunarinnar út um land sinna sama hlutverki og Atvinnuleysistryggingasjóður gerir í Reykjavík. Tekur því sjóðurinn þátt í sameiginlegum kostnaði stofnunarinnar. Vinnuumhverfi sjóðsins er Tryggingastofnun ríkisins sem tilheyrir Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti og fjárveitingar eru á vegum þess ráðuneytis. Aðalstarfsemi Atvinnuleysistryggingasjóðs er hins vegar fólgin í því að yfirfara gögn frá og annast þjónustu við vinnumiðlanir og stéttarfélög en yfirstjórn vinnumiðlana er Vinnumálaskrifstofa Félagsmálaráðuneytisins. Virðist því eðlilegra að málefni sjóðsins heyri undir það ráðuneyti. Í nálægum löndum eru víðast sérstök atvinnumálaráðuneyti eða a.m.k. sérstakar atvinnumálastofnanir á vegum félagsmálaráðuneytanna sem hafa yfirumsjón með öllu því sem að atvinnumálum lýtur og heyra atvinnuleysistryggingar einnig undir þessi sömu ráðuneyti eða stofnanir.

STJÓRN ATVINNULEYSISTRYGGINGASJÓÐS

Í 6. gr. laga nr. 96/1990 er kveðið á um að stjórn Atvinnuleysis-tryggingasjóðs skuli skipuð 7 mönnum. Alþýðusamband Íslands tilnefnir tvo menn, Vinnuveitendasamband Íslands einn og Alþingi kýs fjóra menn með hlutfallskosningu. Varamenn eru jafnmargir og aðalmenn og kosnir á sama hátt. Skipun stjórnar fer fram að loknum hverjum almennum þingkosningum. Í núverandi stjórn eru allir stjórnarmenn fulltrúar stéttarfélaga ef undan er skilinn fulltrúi Vinnuveitendasambandsins.

Í 7. gr. laganna er kveðið á um að Tryggingastofnun ríkisins skuli annast sjóðsvörslu, reikningshald og daglega afgreiðslu fyrir sjóðinn í umboði sjóðsstjórnar og undir umsjón hennar. Jafnframt skuli Tryggingastofnun ávaxta handbært fé sjóðsins, eftir því sem við verður komið, í lánastofnunum á þeim stöðum, þar sem fé sjóðsins fellur til.

Í 5. gr. laganna er m.a. kveðið á um að árlegar tekjur Atvinnuleysis-tryggingasjóðs skuli vera:

- a) Löggjöld atvinnurekenda skv. 10. grein
- b) Framlag ríkissjóðs skv. 14. grein
- c) Vextir af innistæðufé sjóðsins og verðbréfum

Lögum um tryggingagjald nr. 113/1990 var ekki ætlað að breyta tekjum sjóðsins og er hlutfall ríkissjóðs í heildartekjum óbreytt.

Samkvæmt lögum eru verkefni sjóðsstjórnar þau helst;

- að taka ákvarðanir um ávöxtun fjár sjóðsins
- að fylgjast með störfum úthlutunarnefnda og Tryggingastofnunar ríkisins og umboðsmanna hennar um allt, er atvinnuleysisbætur varðar
- að vera úrskurðaraðili ef upp koma ágreiningsmál milli nefndarmanna í úthlutunarnefndum eða bótapegi vill ekki una ákvörðun úthlutunarnefndar

Reyndin hefur orðið sú að störf stjórnarinnar hafa nær eingöngu falist í því að vera úrskurðaraðili í ágreiningsmálum.

Að auki er stjórn sjóðsins heimilt;

- að veita lán með lágum vöxtum eða vaxtalaus til eflingar atvinnulífi á þeim stöðum, sem atvinnuleysi er alvarlegt
- að veita stéttarfélögum, samtökum þeirra, félögum atvinnurekenda og samtökum þeirra lán með lægri vöxtum en almennum útlánsvöxtum, til að koma upp húsnæði fyrir félagsstarfsemi þeirra svo og veita slík lán til félagsstarfsemi launþega
- að veita styrk úr sjóðnum til einstakra sveitarfélaga að uppfylltum ákveðnum skilyrðum
- að veita lán með lægri vöxtum en venjulegum útlánsvöxtum til að koma á fót vinnu- og þjálfunarstöðvum fyrir öryrkja. Ekki mega slík lán þó nema meiru en 40% stofnkostnaðar. Þá er stjórninni heimilt að greiða allt að þriðjung reksturshalla slíkra stöðva, enda mæli endurhæfingaráð með því að slíkur styrkur verði veittur
- að veita styrki til endurþjálfunar starfsmannahópa, sem misst hafa atvinnu sína vegna breyttra atvinnuhátta og með styrkjum til tilfærslu starfsmanna milli starfsgreina og vegna búferlaflutninga í atvinnuskyni

Heimildarákvæðum sjóðsins hefur sjaldan verið beitt. Þó var Seyðfirðingum úthlutað 6,5 milljón króna styrk á árinu 1990 vegna mjög mikils atvinnuleysis þar á því ári í kjölfar gjaldþrots stærsta atvinnurekandans í kaupstaðnum. Fjöldi atvinnulausra var 80 til 90 manns eða um 10% íbúanna. Í greinargerð bæjarstjóra til Atvinnuleysistryggingasjóðs og ríkisstjórnar Íslands í maí 1990, kom fram að til stæði að ráða í 50 til 55 störf yfir sumarmánuðina á vegum bæjarins. Kom einnig fram að áætlaður heildarkostnaður yrði um 16 milljónir króna. Áætlað var að bæjarfélagið gæti lagt fram 4 til 5 milljónir, vilyrði fékkst frá Félagsmálaráðuneyti um svipaða upphæð og því var farið fram á 6,5 til 7 milljón króna styrk úr Atvinnuleysistryggingasjóði. Beiðnin var samþykkt á fundi stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs hinn 20. júlí 1990. Styrkurinn nam 6,5 milljónum króna eins og fyrr greinir sem greiddar voru út í 5 áföngum frá 4. júlí til 1. ágúst.

Bæjarstjórn Seyðisfjarðar ákvað að loka algerlega atvinnuleysistryggingaskránni og bjóða þess í stað öllum vinnu. Ákvörðunin var mjög umdeild og voru margir á því að hún stangaðist á við lög um atvinnuleysistryggingar.

Engin úttekt hefur farið fram á vegum Atvinnuleysistryggingasjóðs á endanlegum kostnaði sjóðsins af þessari framkvæmd, þ.e. hver kostnaður sjóðsins hefði orðið ef allir þeir sem rétt áttu til bóta hefðu fengið bætur þann tíma sem atvinnan varaði og hvaða tekjur sjóðurinn hafði af þessum launagreiðslum. Þá eru ekki til staðar upplýsingar um hvað tók við þegar þessu tímabundna verkefni lauk, en það var fólgið í viðhaldi og fegrun bæjarins. Því leitaði Ríkisendurskoðun til bæjarstjórnar Seyðisfjarðar-kaupstaðar og í svarbréfi bæjarstjóra dagsettu 27. júní kemur fram að 57 manns, sem þegið höfðu atvinnuleysisbætur, fengu vinnu frá 9. júní til 18. ágúst eða í 10 vikur. Vinnulaun og stjórnunarkostnaður nam 9,5 milljónum króna. Má reikna með að kostnaður Atvinnuleysistryggingasjóðs vegna þessa fólks hefði numið 5,8 milljónum króna ($10 \times 5 \times 1941,28 \times 57 \times 0,06$ v/lífeyrissjóðs) eða litlu lægri fjárhæð en nam styrknum. Er þá gert ráð fyrir að allir einstaklingarnir hafi átt fullan bótarétt en hins vegar ekki tekið tillit til greiðslna sjóðsins vegna barna. Hér er því um ónákvæma könnun að ræða og e.t.v. óæskilegt að draga af henni ályktanir. Til að hægt sé að meta áhrif af styrkjum á borð við þann sem Seyðfirðingar fengu er nauðsynlegt að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs krefjist ítarlegrar greinargerðar þar sem fram koma upplýsingar sem að gagni mega koma við ákvarðanir í þessum efnum í framtíðinni. Að auki væri ástæða til að gera könnun á því hvort og þá hvern annan hag einstaklingarnir sem hlut eiga að máli, kaupstaðirnir og samfélagið sem heild hafa af fjárveitingum sem þessari.

Athygli vekur að heimildarákvæði um styrki til endurþjálfunar hefur aldrei verið beitt. Fyrir tilstuðlan Ráðgjafanefndar Vinnumálaskrifstofunnar veitti hins vegar sjóðurinn vorið 1990, í samvinnu við Félagsmálaráðuneytið og Ráðningarstofu Reykjavíkurborgar, styrk til námskeiðahalds fyrir þá sem voru á atvinnuleysisskrá í Reykjavík. Af 800 manns sem voru á skrá létu 149 í ljós áhuga á þátttöku, 141 skráðu sig og 54, eða aðeins tæplega 7% atvinnulausra, luku námskeiðinu. Námskeiðið sætti gagnrýni Ráðgjafanefndar Vinnumálaskrifstofu félagsmálaráðuneytisins hvað varðaði val á námsefni auk þess sem kostnaður var talsverður eða um 3 milljónir króna. Vitneskju vantar um hvernig þeim sem luku námskeiðinu hefur reitt af.

Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hefur ekki staðið fyrir fræðslufundum fyrir nefndarmenn úthlutunarnefnda eða starfsfólk vinnumiðlana. Má ætla að samræmdari vinnubragða væri að vænta ef starfsfólk ætti kost á slíku. Ennfremur þyrfti stjórn sjóðsins að sjá til þess að úthlutunarnefndir hefðu aðgang að úrskurðum stjórnar sjóðsins í ágreiningsmálum þannig að túlkun sjóðsstjórnar liggi fyrir.

FRAMKVÆMD ÚTHLUTANA

Úthlutunarnefndir sjá um framkvæmd úthlutana fyrir hvert félag eða félagasamband. Fjöldi úthlutunarnefnda á landinu öllu er 119 þar af eru 40 í Reykjavík. Þessar 40 úthlutunarnefndir í Reykjavík sjá, auk stéttarfélaganna í Reykjavík, einnig um Kópavog, Mosfellsbæ og Seltjarnarnes. Ein úthlutunarnefnd í Hafnarfirði sér um stéttarfélögin í Hafnarfirði sem og Garðabæ og Álftaneshreppi. Á Suðurnesjum eru 7 úthlutunarnefndir. Öll stéttarfélög á því svæði sameinast um eina úthlutunarnefnd nema verkalyðs- og sjómannafélögin sem eru 4.

Í hverri úthlutunarnefnd sitja þrjú menn frá því stéttarfélagi eða félagasambandi sem hlut á að máli, einn frá Vinnuveitendasambandi Íslands og einn frá Vinnumálasambandi samvinnufélaga. Ef um sameiginlega úthlutunarnefnd fyrir mörg stéttarfélög er að ræða eru nefndarmenn stundum fleiri. Kostnaður vegna nefndarstarfa greiðist úr Atvinnuleysistryggingasjóði. Að auki greiðir Atvinnuleysistryggingasjóður allt að 5% af úthlutuðum bóttum til stéttarfélaganna vegna þeirrar vinnu sem þar er unnin. Í lögum um Atvinnuleysistryggingasjóð er hvergi að finna beint ákvæði um greiðslur til stéttarfélaganna. Samkvæmt 2. mgr. 25 gr. laganna úrskurðar stjórn sjóðsins um kostnað vegna nefndarstarfanna. Fram kemur hins vegar í 3. mgr. 27. gr. laganna að þegar úthlutunarnefnd hafi ákveðið hvaða bætur skuli greiða umsækjanda geti hún falið einstökum nefndarmönnum eða starfsmönnum sínum frekari afgreiðslu, útreikning framhaldsbóta samkvæmt dagpeningavottorðum vinnumiðlunar og útborgun bóta.

Í upphafi sendu stéttarfélögin sjóðnum reikninga vegna þeirrar vinnu sem þau inntu af hendi ásamt útlögðum kostnaði en þar kom að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs ákvað að þóknunin yrði aldrei hærri en 5% af útgreiddum bóttum í viðkomandi stéttarfélagi.

Greiðslur Atvinnuleysistryggingasjóðs til úthlutunarnefnda og stéttarféлага á árunum 1988 - 1991 voru eins og fram kemur í töflu 1 (í þúsundum króna á verðlagi ársins 1991).

Tafla 1.

Fjárh. í þús. króna	1988	1989	1990	1991
---------------------	------	------	------	------

Laun til nefndarmanna				
úthlutunarnefnda	3.586	4.120	4.424	6.827
Greiðslur til stéttarfél.	<u>14.192</u>	<u>34.185</u>	<u>49.391</u>	<u>40.936</u>
	<u>17.778</u>	<u>38.305</u>	<u>53.815</u>	<u>47.763</u>

Greiðslur til stéttarféлага hafa þannig hækkað um 188% frá árinu 1988 og greiðslur til úthlutunarnefnda um 90% á sama tíma.

Má ætla að greiðslur til stéttarféлага muni nema um 90 milljónum króna á árunum 1992 og 1993 verði atvinnuleysi áfram 3% og þóknun til stéttarféлага óbreytt.

Umsókn, sem er hvort tveggja í senn umsókn um atvinnu og umsóknareyðublað um bætur, ber að senda úthlutunarnefnd.

Úthlutunarnefnd úrskurðar um nýjar umsóknir til samþykktar eða synjunar auk þess sem henni ber að taka afstöðu þegar um vafamál er að ræða. Úthlutunarnefndir þurfa því að jafnaði ekki að koma saman ef engir nýir félagsmenn bætast á atvinnuleysisskrá og engin vafaatriði koma upp. Stéttarfélögin eru hins vegar misjafnlega fjölmenn og þurfa úthlutunarnefndir að koma saman jafnvel þótt nýjar umsóknir séu aðeins ein eða tvær. Starfsmenn stéttarfélaganna sjá um daglega vinnu m.a. að senda bótaskrár ásamt umsóknum og fylgiskjölum til Tryggingastofnunar ríkisins sem lögum samkvæmt ber að yfirfara gögnin. Að lokinni könnun og leiðréttingu bótaskrár fá stéttarfélögin afhent eintak af leiðréttri skrá ásamt nægilegu fé til greiðslu bóta.

Starfsmenn Tryggingastofnunar í Reykjavík yfirfara bótaskrár frá úthlutunarnefndunum í Reykjavík en sýslumenn eða fulltrúar Tryggingastofnunar ríkisins yfirfara bótaskrár annars staðar á landinu. Þessar bótaskrár ásamt fylgiskjölum skila sér smám saman til Tryggingastofnunar ríkisins í Reykjavík þar sem minni háttar endurskoðun er framkvæmd.

Bótaskrár berast Tryggingastofnun eða fulltrúum hennar yfirleitt vikulega þótt hluti af stærri stéttarfélögunum skili af sér á tveggja vikna fresti.

Aðeins 4 stéttarfélög eða félagasambönd sameinast um eina úthlutunarnefnd fyrir landið sem heild og hafa nefndirnar aðsetur í Reykjavík. Þessi félög eru:

Farmanna- og fiskimannasambandið
Landssamband vörubifreiðastjóra
Rafiðnaðarsambandið og
Verkstjórasamband Íslands

Samkvæmt lögum um atvinnuleysistryggingar skal hvert félag eða félagasamband hafa sérstaka úthlutunarnefnd sem m.a. annast greiðslu bóta nema hún kjósi að láta Tryggingastofnun ríkisins eða umboðsmenn hennar annast það verk. Virðist þörf á að endurskoða lögin með tilliti til þessa ákvæðis með það að markmiði að fækka úthlutunarnefndum jafnt á höfuðborgarsvæðinu sem á landsbyggðinni. Í Reykjavík eru eins og fram kemur hér að framan 40 úthlutunarnefndir. Þegar atvinnuleysi er jafn mikið og nú er koma úthlutunarnefndir að jafnaði saman á tveggja vikna fresti, sumar oftar aðrar sjaldnar. Má því ætla að nokkur hundruð fundir séu haldnir árlega á vegum þessara 40 nefnda. Auk fulltrúa stéttarfélagssins sem í hlut á situr einn fulltrúi frá Vinnuveitendasambandinu og annar frá Vinnumálasambandi samvinnufélaganna í nefndinni. Fulltrúi Vinnumálasambandsins er sá sami í öllum úthlutunarnefndum í Reykjavík. Það starfssvið sem nefndinni er markað í lögum, þ.e. að úrskurða um umsóknir til samþykktar eða synjunar og taka ákvarðanir um hundraðshluta bóta, bendir ekki til þess að þörf sé á sérþekkingu um stéttarfélagið. Ákvörðun um hundraðshluta er tekin á grundvelli vottorða frá vinnuveitendum og ætti tölvuforrit að geta auðveldað þá vinnu (sjá einnig athugasemd síðar varðandi skilagreinar atvinnurekenda með staðgreiðslu skatta). Öll vinna við úrskurð á vinnutímafjölda launþega er enn handunnin bæði hjá stéttarfélagum og í Atvinnuleysistryggingasjóði. Getur því verið tímafrekt að ákvarða hundraðshluta bóta þegar margar nýjar umsóknir berast, ekki síst þegar launþegar hafa starfað hjá mörgum atvinnurekendum.

Samþykkt eða synjun umsóknar er, enn sem komið er, háð því að greitt hafi verið stéttarfélagsgjald fyrir launþegann eða það a.m.k. dregið frá launum enda þótt atvinnurekandi hafi ekki skilað því. Hjá nokkrum stéttarfélagum öðlast einstaklingar sem flytjast á milli atvinnusvæða sjálfkrafa rétt í samsvarandi stéttarfélagi á nýja atvinnusvæðinu hafi þeir verið félagsmenn annars staðar.

Má ætla að ekki sé þörf á öllum úthlutunarnefndum sem nú eru til staðar. Í því sambandi má benda á að ein úthlutunarnefnd er fyrir Suður-Þingeyjarsýslu og hefur hún aðsetur á Húsavík. Þá er einnig ein úthlutunarnefnd fyrir opinbera starfsmenn og kemur hún saman á tveggja vikna fresti í húsakynnum Atvinnuleysistryggingasjóðs. Atvinnuleysistryggingasjóður sér um að undirbúa fundi meðal annars að reikna út og taka afstöðu til þess hver er bótaréttur einstaklinga.

Að auki virðist ljóst að ekki er nauðsynlegt að úthlutunarnefndir eða starfsmenn stéttarfélaganna sjái um útborgun bóta. Getur sá þáttur verið í höndum Tryggingastofnunar ríkisins þannig að greiðslur leggist beint inn á bankareikninga bótaþeganna eða að starfsmenn Tryggingastofnunar út um land sjái um útborganir. Með þeirri tilhögun ætti að vera mögulegt að keyra saman bótaskrá atvinnuleysisbóta og aðrar bótaskrár Tryggingastofnunar og koma þannig í veg fyrir misnotkun s.s. sjúkradagpeningagreiðslur og örorkubætur auk atvinnuleysisbóta.

Þjónusta stéttarfélaganna við bótaþega yrði þá einungis fólgin í því að votta aðild viðkomandi að stéttarfélaginu á meðan þess er enn krafist. Þyrfti að gera nánari könnun á kostum og göllum þess að einfalda útborgunarkerfið og ákvarðanatöku um bótarétt.

VINNUMIÐLANIR

Upphafleg lög um vinnumiðlun voru samþykkt á Alþingi 1956 í tengslum við lög um Atvinnuleysistryggingar. Núgildandi lög um vinnumiðlun nr. 18/1985 tóku gildi hinn 21. maí 1985. Kveða þau m.a. á um markmið, yfirstjórn, hlutverk og framkvæmd vinnumiðlana. Kostnaður við vinnumiðlanir greiðist af viðkomandi sveitarfélögum.

Til viðbótar lögunum var gefin út reglugerð um vinnumiðlun nr. 129/1986. Sú þjónusta sem vinnumiðlun veitir er endurgjaldslaus.

Markmið og yfirstjórn

Markmið vinnumiðlunar er að stuðla að nægri og jafnri atvinnu um land allt og nægjanlegu framboði vinnuafis fyrir atvinnuvegi þjóðarinnar.

Vinnumálaskrifstofa félagsmálaráðuneytisins fer með yfirstjórn vinnumiðlunar og skipuleggur og samræmir störf hennar. Félagsmálaráðherra skipar Vinnumálaskrifstofunni ráðgjafanefnd til fjögurra ára í senn. Alþýðusamband Íslands, Vinnuveitendasamband Íslands, Vinnumálasamband samvinnufélaganna, Samband íslenskra sveitarfélaga, Atvinnuleysistryggingasjóður og Bandalag starfsmanna ríkis og bæja tilnefna einn fulltrúa hvert í nefndina og Landssamtökin Þroskahjálp og Öryrkjabandalag Íslands einn fulltrúa sameiginlega.

Hlutverk ráðgjafanefndarinnar er fyrst og fremst að gera tillögur um stefnumörkun í þeim málum er undir Vinnumálaskrifstofuna falla samkvæmt IX. kafla laga nr. 13/1979, sbr. einnig reglugerð nr. 9/1980. Auk þess getur ráðgjafanefndin haft frumkvæði að gerð áætlana um aðgerðir, sem hrinda má í framkvæmd ef horfur eru á samdrætti í atvinnu eða breytingum á atvinnuháttum í einhverri starfsgrein, á einstökum stöðum eða landinu öllu.

Ráðgjafanefndin er eins og nafnið gefur til kynna aðeins ráðgefandi en hefur engin eiginleg völd. Virðist full ástæða til að taka starfsaðstöðu ráðgjafanefndarinnar til athugunar með hlutverk hennar í huga. Samsetning nefndarinnar bendir til að þar sé samankominn hópur fólks með reynslu víðs vegar að sem nýst gæti enn betur fyrir atvinnumál þjóðarinnar.

Vinnumiðlun, skipulag og hlutverk

Samkvæmt II. kafla laga nr. 18/1985 skal hvert sveitarfélag með 500 íbúa eða fleiri annast vinnumiðlun. Samkvæmt lögunum sem og reglugerð nr. 129/1986 um vinnumiðlun er sveitarfélögum á sama atvinnusvæði

heimilt að reka sameiginlega vinnumiðlun en ber skylda til að hafa samstarf um allt er að vinnumiðlun á svæðinu lýtur. Þetta samstarf er yfirleitt ekki fyrir hendi og vinnumiðlunarsvæðin eins og þau eru skilgreind í reglugerðinni eru ekki alltaf þau sömu og starfssvæði verkálöðsfélaganna. Vinnumálaskrifstofa félagsmálaráðuneytisins getur samkvæmt lögnum um vinnumiðlun falið einum aðila að hafa forgöngu um samstarfið. Virðist þörf á að breyta lögnum þannig að Vinnumálaskrifstofunni sé skylt að sjá til þess að þetta samstarf komist á.

Öll sveitarfélög skulu hafa atvinnuleysisskráningu með höndum. Í kaupstöðum með 10.000 íbúa eða fleiri skulu starfa sérstakar vinnumiðlunarskrifstofur, reknar af hlutaðeigandi sveitarfélagi, en aðrir kaupstaðir eða kaптúnahreppar með 1000 íbúa eða fleiri geta falið sérstökum deildum eða starfsmanni sveitarfélagsins að annast vinnumiðlun.

Sveitarfélög með færri en 1000 íbúa geta falið oddvita sínum eða sveitarstjóra að annast vinnumiðlun og atvinnuleysisskráningu. Landið skiptist í 7 atvinnusvæði. Fjöldi vinnumiðlana er mismikill á hverju atvinnusvæði, allt eftir fjölda sveitarfélaga. Á höfuðborgarsvæðinu eru t.d. 9 vinnumiðlanir þótt í raun sé um að ræða eitt atvinnusvæði. Á sama hátt má segja að Suðurnesin séu nánast eitt og sama vinnusvæðið en þar eru 7 vinnumiðlanir.

Sveitarstjórnnum, sem skylt er að annast vinnumiðlun, ber að kjósa a.m.k. 3 fulltrúa í stjórnarnefnd vinnumiðlunar auk þess sem samtök verkafólks og atvinnurekenda tilnefna einn fulltrúa hvort. Ef fleiri en eitt stéttarfélag er starfandi í sveitarfélagi tilnefnir fulltrúaráð þeirra eða félögin sameiginlega fulltrúa. Hlutverk stjórnarnefndar er fyrst og fremst að hafa umsjón með starfi vinnumiðlunar en einnig að gera tillögur um aðgerðir til styrktar eða eflingar atvinnulífi á starfssvæði sínu og vera vettvangur samráðs og skoðanaskipta milli sveitarstjórna og aðila vinnumarkaðarins um atvinnumál. Víðast hafa þó atvinnumálanefndir á hverjum stað komið í stað stjórnarnefnda. Atvinnumálanefndir sveitarfélaganna gegna að jafnaði ekki alveg sama hlutverki og stjórnarnefndum er ætlað að gera. Í atvinnumálanefnd sitja fulltrúar sveitarstjórnar og er þeirra hlutverk m.a. að koma með hugmyndir til nýsköpunar í atvinnurekstri og "markaðssetja" sveitarfélagið með heildaruppbyggingu þess í huga. Tilgangurinn er auðvitað sá sami, þ.e. að efla atvinnulíf í viðkomandi sveitarfélagi.

Samkvæmt lögum um vinnumiðlun sem og reglugerð þar um ber vinnumiðlunum sveitarfélaganna, að aðstoða atvinnuleitendur við að finna starf við hæfi, fylgjast með framvindu atvinnumála í sveitarfélaginu og safna og dreifa upplýsingum um framboð og eftirspurn vinnuafls auk þess að annast atvinnuleysisskráningu. Engu að síður hefur megin viðfangsefni vinnumiðlana, jafnvel þeirra stærstu, verið atvinnuleysisskráning.

Starfsemi vinnumiðlana

Í árslok 1990 voru 200 sveitarfélög á landinu. Þar af voru 47 með færri en 50 íbúa og 57 með 100 - 200 íbúa. Rúmlega helmingur sveitarfélaganna var þannig með 200 íbúa eða færri.

Aðeins í stærstu kaupstöðunum eru starfræktar sérstakar vinnumiðlunarskrifstofur. Á minni þéttbýlisstöðum er atvinnuleysið skráð á skrifstofu sveitarfélagsins og í sveitahreppum þar sem ekki er sérstök skrifstofa sveitarfélags fer fólk jafnvel heim til oddvitans til að skrá sig atvinnulaust.

Atvinnuleysisskráningin felst í nýskráningu allra atvinnulausra sem til vinnumiðlunar leita. Eftir nýskráningu koma hinir atvinnulausu vikulega í "stimplun" sem svo er kallað og fá þá dagpeningavottorð sem þeir fara með í sitt verkalyðsfélag. Aldrei má líða meira en ein vika á milli stimplana. Vikubætur falla niður ef fólk mætir ekki til stimplunar á réttum degi nema sýnt verði fram á að um veikindi hafi verið að ræða. Mánaðarlega er gerð skýrsla til Félagsmálaráðuneytisins um stöðu atvinnuleysis eftir kynjum og stéttum. Þeir sem eiga að vera búnir að láta stimpla sig um mánaðamót en hafa ekki mætt, falla af skrá. Hagstofan kallar einnig eftir sérstakri skýrslu nokkrum sinnum á ári m.a. um lengd atvinnuleysis.

Vinnumiðlun fer þannig fram að fólk á atvinnuleysisskrá er látið vita ef vinna er í boði yfirleitt á sérstökum eyðublöðum. Hvorki í lögunum eða reglugerðinni er þó kveðið á um með hvaða hætti á að koma upplýsingum um laus störf á framfæri við atvinnuleitendur eða eftir hverju á að fara að öðru leyti t.d. hvort lengd atvinnuleysis skiptir máli varðandi rétt til vinnu. Í 15. grein laganna kemur þó fram að bjóða beri þeim vinnu sem að mati vinnumiðlunar fullnægja kröfum samkvæmt starfslýsingu atvinnurekenda. Því má segja að starfsfólk vinnumiðlana hafi nokkuð frjálssar hendur við úthlutun atvinnutilboða. Sá sem hefur verið 4 vikur eða lengur á bótum getur ekki neitað þeirri vinnu sem honum býðst. Gildir þá einu hvaða vinnu viðkomandi hefur stundað áður nema að hann sanni með læknisvottorði að hann geti ekki stundað þá vinnu sem hann á rétt á. Ef fólk er látið vita af vinnu ber að færa það sem athugasemd á dagpeningavottorð viðkomandi. Bætur falla niður neiti viðkomandi vinnu án gildra ástæðna.

Sökum mannfæðar hefur aðalstarfsemi vinnumiðlana orðið atvinnuleysisskráning. Upplýsingar eru ýmist handfærðar eða tölvufærðar en félagsmálaráðuneytið hefur látið hanna forrit (ALSAM) sem notað er á nokkrum vinnumiðlunum í landinu. Langan tíma tók að hanna þetta kerfi og sníða af því agnúa. Auk þess þótti það að ýmsu leyti þungt í vöfum enda

haldið utan um fleiri upplýsingar en í öðrum kerfum. Ennfremur hafði ekki verið samið við neinn ákveðinn aðila um þjónustu og viðhald. Hluti vinnumiðlana tók því í notkun annað forrit sem hannað var fyrir tilstuðlan stéttarfélaganna (SPOR) og notað er af nokkrum þeirra. Auk þessara tveggja forrita eru a.m.k. tvö önnur forrit í gangi.

Enginn hefur það verkefni með höndum að ganga úr skugga um að fylgt sé lögum og reglum við hönnum þeirra forrita sem eru í notkun, nema því sem unnið er á vegum félagsmálaráðuneytisins. Mikil þörf er á samræmingu þannig að sambærilegar upplýsingar séu skráðar. Til þess að svo megi verða þarf að taka í notkun sama eða a.m.k. samhæfð forrit hjá vinnumiðlunum, stéttarfélögum og Atvinnuleysistryggingasjóði en þar fer engin tölvuvinnsla fram enn. Sama er að segja um stærsta sveitarfélagið, Reykjavík. Ráðningarstofa Reykjavíkurborgar, sem er vinnumiðlun Reykjavíkur, er ekki tölvuvædd. Virðist full þörf á að setja á laggirnar nefnd sem hefði að markmiði að samræma tölvuvæðingu og upplýsingaöflun í samráði við alla hlutaðeigandi aðila. Þá þyrfti að safna öllum upplýsingum um atvinnuástand, atvinnuleysi o.þ.h. í einn gagnabanka.

Svo virðist sem atvinnumáladeild félagsmálaráðuneytisins hafi ekki lagt sig fram um að samræma gagnasöfnun um atvinnuleysi og atvinnumál. Þess í stað eru Hagstofan, Þjóðhagsstofnun, félagsmálaráðuneytið og ýmsir aðilar vinnumarkaðarins að fást við skráningu hver í sínu horni. Er ástæða til að ætla að miðstýring frá ráðuneytinu sé nauðsynleg.

Samband íslenskra sveitarfélaga var á sínum tíma tilbúið til að taka að sér þjónustu á ALSAM kerfinu en taldi slíkt óframkvæmanlegt áður en búið var að fullprófa kerfið. Kerfið hefur nú verið notað í Kópavogi um nokkurt skeið með góðum árangri og auk þess á nokkrum minni stöðum úti á landi. Það er þó enn ekki talið nægilega prófað.

Með aukinni tölvuvæðingu og samræmingu á forritum ætti að vera hægt að minnka til mikilla muna notkun á pappír. Í Keflavík er sama eða samræmd forrit notuð af stéttarfélögum og vinnumiðlun og eru upplýsingar sendar á milli á diskum, sem ætti að spara skráningu auk pappírs. Á Akranesi og Húsavík er hins vegar vinnumiðlunin á vegum verkalýðsfélaganna.

Sá galli er á þeirri skráningu sem á sér stað á vinnumiðlunum, að ekki er unnt að fylgja þeim eftir sem hverfa af skrá. Þannig er ekki vitað af hverju viðkomandi hverfur af skrá, þ.e. hvort hann fær aðstoð annars staðar í hinu félagslega kerfi, hefur útvegað sér atvinnu á eigin spýtur eða hefur notið til þess aðstoðar vinnumiðlunar.

Nokkuð er um óskráð atvinnuleysi hér á landi þ.e. fólk sem er án atvinnu en á ekki rétt á bótum af ýmsum ástæðum. Á móti kemur að gera má ráð fyrir að á þéttbýlissvæðunum sé alltaf einhver hluti bótaþega, sem ekki fengi vinnu hversu mikil sem eftirspurnin eftir vinnuafli væri. Skilin á milli atvinnuleysis og annarra félagslegra vandamála eru ekki alltaf skýr. Nokkur tilhneiging virðist t.d. til þess að setja fólk á atvinnuleysisbætur sem í raun ætti að fá félagslega aðstoð annars staðar í kerfinu. Því væri e.t.v. athugandi að Atvinnuleysistryggingasjóður ætti aðgang að trúnaðarlækni sem tæki afstöðu til vinnufærni umsækjenda.

Full þörf virðist vera á því að setja ákvæði í lög og reglugerð um vinnumiðlun þess efnis að Vinnumálaskrifstofu félagsmálaráðuneytisins beri skylda til að koma á samstarfi vinnumiðlana á sama atvinnusvæði. Má jafnvel gera ráð fyrir að yfirstjórn vinnumiðlunar í hverri sýslu geti verið á vegum fjölmennasta sveitarfélagsins. Starfsemi vinnumiðlana, jafnvel þeirra stærstu, felst nú nær eingöngu í skráningu atvinnuleysis og í minni sveitarfélögum á landsbyggðinni er vafamál hvort nokkur þörf er á raunverulegri vinnumiðlun nema e.t.v. fyrir þá sem standa höllum fæti á vinnumarkaði, s.s. fatlaða. Aðrir einstaklingar og atvinnurekendur á þessum stöðum þurfa tæpast á beinni vinnumiðlun að halda. Þá er æskilegt að vinnumiðlanir starfi ekki í of nánnum tengslum við aðrar deildir félagsmálastofnana í sveitarfélögum. Með því móti má gera ráð fyrir að raunverulegt atvinnuleysi komi skýrar í ljós og aðgerðir verði í samræmi við þörfina hverju sinni.

STÉTTARFÉLÖG

Samkvæmt lögum um Stéttarfélög og vinnudeilur nr. 80/1938 eiga menn rétt á að stofna stéttarfélög og stéttarfélagasambönd í þeim tilgangi, að vinna sameiginlega að hagsmunamálum verkalýðsstéttarinnar og launþega yfirleitt. Skulu stéttarfélögin opin öllum í hlutaðeigandi starfsgrein á félagssvæðinu en það má aldrei vera minna en eitt sveitarfélag. Á þeirri rúmu hálfu öld sem liðin er frá samþykkt þessara laga hafa aðstæður breyst víða um land ekki síst á Stór-Reykjavíkursvæðinu, Suðurnesjum og á Árborgarsvæðinu. Þessi svæði eru meira og minna eitt vinnusvæði. Verkalýðsfélögin eru hins vegar nokkur á þessum svæðum og gera þau tilkall til ákveðinna félagssvæða sem oft veldur verulegri togstreitu.

Sú vinna sem innt er af hendi í stéttarfélagunum vegna atvinnuleysis félagsmanna er fólgin í skráningu vottorða frá vinnumiðlunum, könnun á frumvottorðum og undirbúningi úthlutunarnefndarfunda auk útborgana sem yfirleitt eiga sér stað vikulega eða aðra hverja viku. Á seinni árum hefur sú hefð skapast að stéttarfélögin fá greiðslur fyrir vinnu sína þó aldrei meira en 5% af bótageiðslum. Allar ákvarðanir um greiðslur atvinnuleysisbóta eru yfirfarnar hjá Atvinnuleysistryggingasjóði eða fulltrúum Tryggingastofnunar ríkisins á landsbyggðinni.

Ferillinn vegna umsóknar um bætur er því þessi:

Atvinnulaus maður skráir sig hjá vinnumiðlun og fyllir út umsókn um atvinnu.

Fær staðlað eyðublað (vottorð) sem vinnuveitendur síðastliðna 12 mánuði eiga að fylla út.

Fer með gögnin í sitt stéttarfélag þar sem gengið er úr skugga um að viðkomandi eigi rétt til bóta.

Fær dagpeningavottorð eftir fyrstu vikuna og kemur síðan vikulega til stimplunar.

Dagpeningavottorðin berast stéttarfélagunum viku- eða hálfsmánaðarlega, ýmist frá bótaþega eða vinnumiðlunum.

Vottorðin eru yfirfarn í úthlutunarnefndum ef um fyrstu umsókn eða vafamál er að ræða annars hjá stéttarfélagunum og berast síðan Atvinnuleysistryggingasjóði á viku- eða tveggja vikna fresti og þær leiðréttingar gerðar sem þurfa þykir.

Atvinnuleysistryggingasjóður sendir stéttarfélagunum yfirfarin gögn ásamt nægu fé til greiðslu bóta.

Allar umsóknir eru þannig kannaðar tvisvar. Er ástæðan a.m.k. að hluta til sú að það er talið draga úr hættu á misnotkun. Þessi varúðar-ráðstöfun kemur þó ekki að öllu leyti í veg fyrir misnotkun þótt allir séu sammála um að slíkt sé fremur fátítt. Nokkrum sinnum hefur t.d. komið í ljós að of margir tímar hafa verið færðir á vinnuveitendavottorð sem veitir þá meiri rétt til bóta. Erfitt er að sannreyna unna tíma þar sem mikil vinna væri fólgin í að yfirfara alla launamiða bótaþega auk þess sem þeir eru ekki alltaf til staðar. Með tilkomu staðgreiðslu skatta ber þó vinnuveitendum skylda til að skila lista yfir alla starfsmenn mánaðarlega. Á listanum kemur aðeins fram upphæð launa en ekki fjöldi dagvinnustunda. Væri eyðublaðinu breytt þannig að þessar upplýsingar kæmu fram og þær skráðar hjá Ríkisskattstjóra væri hægt að sannreyna vinnustundafjölda umsækjenda. Nokkur upphafskostnaður er fólgin í aukinni skráningu s.s. vegna breytinga á forritum auk þess sem rekstrarkostnaður yrði nokkru meiri, fyrst og fremst vegna fjölgunar starfsfólks við gagnainnslátt. Má ætla að hefði Atvinnuleysistryggingasjóður aðgang að slíkum upplýsingum gætu þær að verulegu leyti komið í stað þeirra vinnuveitendavottorða sem nú ber að skila. Að auki eru upplýsingar sem þannig safnast vísbending um atvinnustig í landinu og þróun atvinnuleysis og myndu því m.a. nýtast Þjóðhagsstofnun, en eftir að skattstofur hættu skráningu vinnuviknafjölda af launaframtölum vantar upplýsingar sem þessar.

Ríkisendurskoðun bendir á að því hefur verið haldið fram að það sé í andstöðu við félagsmálasáttmála Evrópu að réttur til atvinnuleysisbóta sé háður aðild launþega að stéttarfélagi. Má því ætla að verði Ísland aðili að EES geti það haft í för með sér nokkrar breytingar á þessu sviði. Í ljósi þessa m.a. þarf að endurskoða aðild stéttarfélaganna að úthlutun atvinnuleysisbóta.

FJÁRREIÐUR ATVINNULEYSISTRÝGGINGASJÓÐS

Tekjur

Í 10. gr. laga nr. 96/1990 um Atvinnuleysistryggingasjóð eru ákvæði um þau iðgjöld sem atvinnurekendur skulu greiða í sjóðinn. Samkvæmt 15. gr. sömu laga ber ríkissjóði að greiða framlag í Atvinnuleysistryggingasjóð er nemi þrefalt hærri fjárhæð en heildargjöld samkvæmt 10. grein.

Samkvæmt 14 gr. eldri laga um Atvinnuleysistryggingasjóð, laga nr. 64/1981, skyldi sveitarsjóður greiða árlega framlag til sjóðsins sem var jafnhátt heildariðgjöldum samkvæmt 10. gr. í því sveitarfélagi. Í 15. gr. kom hins vegar fram að ríkissjóði bar að inna af hendi tvöfalt hærri fjárhæð en heildariðgjöld samkvæmt 10. gr. Með lögum nr. 87/1989 um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga féll niður framlag sveitarfélaga til Atvinnuleysistryggingasjóðs.

Tafla 2 sýnir þróun tekna Atvinnuleysistryggingasjóðs árin 1987 - 1991 á verðlagi ársins 1991.

Tafla 2:

Fjárhæðir í þús. króna					
TEKJUR	1987	1988	1989	1990	1991
lðgj. atv.	269.840	335.158	364.280	262.321	260.112
Framl.sveit.	269.840	335.158	345.537		
Framl.rík.	512.709	124.392		786.964	815.591
Húsalt.	1.266	1.275	1.272	1.269	1.277
Ríkisj. sérst. frl.			715.260		186.000
Aðrar tekjur			1.921	5.639	
Vaxtatekjur	<u>438.939</u>	<u>498.166</u>	<u>462.274</u>	<u>382.193</u>	-
207.133					
Samtals	<u>1.492.594</u>	<u>1.294.149</u>	<u>1.888.623</u>	<u>1.434.668</u>	
	<u>1.475.752</u>				

Framlög ríkissjóðs voru skert á árunum 1988 og 1989. Á lánsfjárlögum fyrir árið 1988 var kveðið svo á um að þrátt fyrir ákvæði laga nr. 64/1981 skuli heildarframlag ríkissjóðs ekki fara fram úr 500 milljónum króna (verðlag 1988).

Samkvæmt 5. gr. laga um efnahagsaðgerðir nr. 9/1989 skal stofnfé Atvinnutryggingasjóðs vera 1.000 milljónir króna. Skal ríkissjóður leggja sjóðnum til 600 milljónir króna, sem komi til lækkunar á framlagi ríkissjóðs til Atvinnuleysistryggingasjóðs vegna tímabilsins 1. júlí 1988 til 30. júní 1990. Segir enn fremur að ríkissjóður ábyrgist að eftir 1. júlí 1990 renni til Atvinnuleysistryggingasjóðs, auk reglulegra framlaga, tíundi hluti af

endurgreiðslum lána sem Atvinnuþryggingasjóður hefur greitt þar til 600 milljónum er náð. Á árinu 1991 greiddi ríkissjóður sérstakt framlag að fjárhæð 186 milljónir króna umfram lögboðna skyldu v/tryggingagjalds.

Í lögum nr. 113/1990 um tryggingagjald er Atvinnuleysistryggingasjóði markaður tekjustofn sem nemur 0,15% af gjaldstofni tryggingagjalds. Tryggingagjald er iðgjald sem launagreiðendur greiða af öllum launum, þóknunum, reiknuðu endurgjaldi og öðrum tegundum greiðslna og launa. Gjaldskyldan nær til allra launagreiðenda og ennfremur til þeirra sem vinna við eigin atvinnurekstur eða stunda sjálfstæða starfsemi. Fjöldi greiðenda hefur því aukist til mikilla muna frá fyrri lögum um iðgjaldagreiðslur atvinnurekenda. Tilgangurinn með breytingunni var að einfalda álagningu og innheimtu launategdra gjalda en ekki var gert ráð fyrir tekjuaukningu fyrir réttthafa tryggingagjaldsins en þeir eru auk Atvinnuleysistryggingasjóðs, Tryggingastofnun ríkisins og Vinnueftirlit ríkisins. Tryggingagjald er lagt á í tveimur gjaldflokkum þ.e. sérstökum flokki, sem tekur til fiskveiða og iðnaðar 2,5% og almennum flokki, sem tekur til allra annarra gjaldskyldra atvinnugreina eða 6,0%. Hlutur Atvinnuleysistryggingasjóðs í þessu nýja gjaldi er 0,15% eins og áður segir. Samkvæmt lögum um Atvinnuleysistryggingasjóð ber ríkissjóði enn að greiða þrefalda þessa upphæð á móti í sjóðinn.

Nokkurrar óvissu gætir um fjárhæð tryggingagjaldstofnsins sökum þess hve nýtt þetta gjald er í skattakerfinu. Áætlunartölur Fjármálaráðuneytisins fyrir 1993 gera ráð fyrir að stofn til tryggingagjalds verði um 187 milljarðar króna. Hlutur Atvinnuleysistryggingasjóðs yrði samkvæmt því 280,8 milljónir og framlag ríkissjóðs þreföld sú fjárhæð eða 842,4 milljónir króna eða samtals 1.123,2 milljónir króna. Vantar því um 1.080 milljónir króna 1993 svo að endar nái saman standist áætlanir sjóðsins. Virðast því tekjustofnar Atvinnuleysistryggingasjóðs ekki í neinu samræmi við raunverulega fjárförf sjóðsins eigi hann að geta sinnt lögboðinni skyldu sinni. Þegar er farið að ganga á verðbréfaeign hans auk þess sem sjóðsstaða fer versnandi. Nýjustu áætlanir fyrir 1992 gera ráð fyrir að 500 milljónir króna vanti til að sjóðurinn geti staðið við skuldbindingar sínar 1992.

Um nokkurt skeið hefur sjóðnum ekki safnast fé, þvert á móti hefur verið gengið á eigur hans (sjá töflu 5). Þetta skýrist að nokkru leyti af því að svo virðist sem a.m.k. síðasta árið sem iðgjöld atvinnurekenda grundvölluðust á vinnuvikufjölda launþega hafi iðgjöldin verið verulega ofmetin við fjárlagagerð.

Veruleg vinna er innt af hendi hjá Atvinnuleysistryggingasjóði vegna opinberra starfsmanna og virkar sjóðurinn að vissu leyti eins og stéttarfélag fyrir þá. Ólíkt stéttarfélagunum eru sjóðnum ekki ákvarðaðar neinar tekjur vegna þessarar vinnu þrátt fyrir að gert hafi verið ráð fyrir því í upphafi.

Gjöld Atvinnuleysistryggingasjóðs

Lög um atvinnuleysistryggingar voru fyrst samþykkt árið 1956. Í upphaflegu lögnum var einungis gert ráð fyrir að sjóðurinn stæði undir bótagreiðslum til fullgildra atvinnulausra meðlima í þeim verkalýðsfélögum sem lögin tóku til. Á árinu 1966 varð sú breyting að skrifstofu- og verslunarfólki var veitt aðild að sjóðnum en stéttarfélög þeirra höfðu fram að því ekki talist verkalýðsfélög.

Atvinnuleysi var tiltölulega lítið framan af og stóð sjóðurinn því nokkuð vel. Er það líklega ástæða þess, að í lögum um eftirlaun til aldraðra félaga í stéttarfélögum sem samþykkt voru á Alþingi 1970, var kveðið á um að eftirlaunin skuli greiðast að 3/4 hlutum úr Atvinnuleysistryggingasjóði. Áttu eftirlaunin samkvæmt þessum lögum að falla niður eigi síðar en 1. janúar 1985. Í byrjun árs 1985 voru síðan samþykkt ný lög um eftirlaun til aldraðra þar sem kostnaður var enn að verulegu leyti greiddur úr Atvinnuleysistryggingasjóði. Á árinu 1975 voru einnig samþykkt lög sem tryggðu konum, sem voru frá vinnu vegna barnsburðar, atvinnuleysisbætur í 90 daga samtals. Þau lög voru felld úr gildi með nýjum lögum um atvinnuleysistryggingar á árinu 1981. Fram undir miðjan áttunda áratuginn var kostnaður sjóðsins vegna atvinnuleysisbóta aðeins 30 - 40% af heildarbótagreiðslum en á árinu 1991 var hlutfall atvinnuleysisbóta orðið um 70%.

Á árinu 1989 var í fyrsta skipti halli á rekstri sjóðsins og hefur verið svo síðan. Í ljósi breyttra aðstæðna í kjölfar sívaxandi atvinnuleysis virðist augljóst að taka þarf tekjustofna Atvinnuleysistryggingasjóðs til endurskoðunar. Jafnframt þarf að taka til athugunar hvort sjóðurinn á að bera kostnað vegna greiðslu eftirlauna, sem nam um 450 milljónum króna á árinu 1991 og greiðslur til stéttarfélaganna, en þær námu 41 milljón króna á sama tíma eða u.þ.b. 5% af útborguðum atvinnuleysisbótum.

Bætur Atvinnuleysistryggingasjóðs

Eins og nú er ástatt geta atvinnuleysisbætur verið breytilegar eftir því hvar einstaklingurinn hefur öðlast rétt til bóta. Þannig fá bankamenn greitt frá fyrrverandi atvinnuveitanda og er sá réttur hluti af kjarasamningi þeirra. Opinberir starfsmenn fá greitt frá ríkinu eða því sveitarfélagi þar sem þeir öðluðust rétt til bóta samkvæmt lögum um opinbera starfsmenn og loks fá aðrir greitt úr Atvinnuleysistryggingasjóði. Því er alls ekki óalgengt að sami einstaklingur fái hlutagreiðslur frá tveimur eða fleiri stöðum.

Dagpeningar Atvinnuleysistryggingasjóðs, námu hinn 1. júní 1991 2.104,88 krónum á dag að því tilskildu að viðkomandi hefði unnið sem svaraði 1700 dagvinnustundum á undangengnum 12 mánuðum áður en sótt var um atvinnuleysisbætur. Greiðsla með hverju barni yngra en 18 ára var á sama tíma 84,20 krónur á dag.

Bætur atvinnuleysistrygginga (eftirlaun undanskilin) jukust um 142% á föstu verðlagi milli árana 1987 og 1991. Aukningin milli árana 1987 og 1990 var þó mun meiri eða um 190%

Tafla 3 sýnir þróun gjalda atvinnuleysistryggingasjóðs árin 1987 - 1991. Upphæðir í þúsundum króna á verðlagi ársins 1991.

Tafla 3:

Fjárhæðir í þús. króna					
GJÖLD	1987	1988	1989	1990	1991
Bætur	392.992	456.169	1.044.232	1.142.047	952.849
Eftirlaun	371.860	351.719	366.869	377.171	389.971
Kjarar.n.	15.772	15.493	17.405	16.825	17.440
Framlög				8.089	3.500
Afskr. iðgj.	3.214	3.302	2.697	32.301	9.781
Skrifstkostn.	26.383	25.338	45.615	68.596	62.625
Styrkir	<u>673</u>	<u>525</u>			
Samtals	<u>810.894</u>	<u>852.546</u>	<u>1.476.818</u>	<u>1.645.029</u>	
	<u>1.436.166</u>				

Í skrifstofukostnaði er innifalinn kostnaður vegna greiðslna til úthlutunarnefnda og stéttarféлага, þátttaka í sameiginlegum kostnaði Tryggingastofnunar ríkisins og húsnæðiskostnaður. Afgreiðslur á skrifstofu Atvinnuleysistryggingasjóðs á árinu 1991 voru 16.724 (samsvarar afgreiðslum frá stéttarfélögum í Reykjavík) auk 2.825 afgreiðslna fyrir opinbera starfsmenn sem taka tvöfaldan tíma á við hinar. Þær afgreiðslur samsvara þeirri vinnu sem unnin er í stéttarfélögum þar sem sjóðurinn virkar að þessu leyti nánast eins og stéttarfélag fyrir opinbera starfsmenn. Greiðslur til stéttarféлага í Reykjavík vegna 16.724 afgreiðslna námu 16 milljónum sem eru u.þ.b. 39% af öllum greiðslum til stéttarféлага á árinu 1991 enda atvinnuleysi á höfuðborgarsvæðinu heldur minna en landsmeðaltalið á því ári. Kostnaður á afgreiðslu hjá stéttarfélögum í Reykjavík

var því 957 krónur. Gróf áætlun á samsvarandi kostnaði hjá afgreiðslu Atvinnuleysistryggingasjóðs bendir til þess að kostnaður þar sé nokkru lægri. Ef skrifstofukostnaðurinn hjá sjóðnum er lækkaður um greiðslur til stéttarfélaganna og úthlutunarnefnda standa eftir 11,4 milljónir króna. Af þeirri upphæð eru 4,9 milljónir króna vegna skrifstofu sjóðsins í Reykjavík (kostnaður vegna 2,5 starfsmanna, 10% af kostnaði við endurnýjun á húsnæði á árinu 1991, 50% prentunarkostnaðar o.s.frv.). Fjöldi afgreiðslna samsvarandi afgreiðslum stéttarfélaganna var $16.724/2 + 2825 = 11.187$ og kostnaður á afgreiðslu því 438 krónur.

Virðist því þörf á að athuga nánar hvar frágangi og afgreiðslum bóta verður best fyrir komið ekki síst í ljósi þess að svo virðist sem þjónusta stéttarfélaganna sé sjóðnum nokkuð dýr. Jafnframt þyrfti að gera nákvæma úttekt á kostum og göllum þess að Atvinnuleysistryggingasjóður eða Tryggingastofnun ríkisins sjái um að leggja bætur beint inn á reikninga bótaþega. Virðist ljóst að ef útborgun bóta færist til Atvinnuleysistryggingasjóðs minnkar hættan á að einstaklingar geti verið á tvöföldum bótum s.s. sjúkradagpeningum auk atvinnuleysisbóta. Á móti kemur að tengsl stéttarfélaganna og félagsmanna þeirra minnka og þar með tilfinning stéttarfélaganna fyrir ástandi vinnumarkaðarins.

Tafla 4 sýnir samanburð á greiddum atvinnuleysisbótum og skráðu atvinnuleysi samkvæmt Vinnumálaskrifstofu félagsmálaráðuneytisins. Fjárhæðir í þúsundum króna á verðlagi ársins 1991.

Tafla 4:

Fjárhæðir í þús. króna			
Ár	Atvinnuleysis	Meðalfjöldi	
Hlutfalla af	bætur	atvinnulausra	
heildarmannafla			
1987	392.992	584	0.4
1988	456.169	820	0.6
1989	1.044.232	2.125	1.7
1990	1.142.047	2.255	1.7
1991	950.791	1.901	1.5

Áætlanir Vinnumálaskrifstofu félagsmálaráðuneytisins og Atvinnuleysistryggingasjóðs fyrir 1992 og 1993 í þúsundum króna á verðlagi ársins 1992.

Fjárhæðir í þús. króna

Ár	Atvinnuleysis Hlutfalla af bætur heildarmannafla	Meðalfjöldi atvinnulausra
-----------	---	--------------------------------------

1992	1.783.000*	3.698	2.9
1993	1.844.400**	3.780	3.0

*) Áætlun skv. Vinnumálaskrifstofu Félagsmálaráðuneytisins fyrir apríl 1992. Áætlun um kostnað v/atvinnuleysisbóta byggist á útreikningi Atvinnuleysistryggingasjóðs, en bótagreiðslur fyrstu 4 mánuði ársins 1992 námu 615 milljónum króna eða að meðaltali 153,7 milljónum króna á mánuði. Skráð atvinnuleysi var að meðaltali 3% á sama tíma.

**) Áætlun Þjóðhagsstofnunar gerir ráð fyrir 3% atvinnuleysi árið 1993. Áætlaður kostnaður vegna bótagreiðslna byggir á sömu forsendum og kostnaður vegna 1992 og er á verðlagi 1992.

Í áætlun Vinnumálaskrifstofunnar fyrir aprílmánuð 1992 kemur fram að atvinnuleysi hafi ekki áður mælst jafn mikið hér á landi í þeim mánuði frá því að núgildandi skráningarkerfi var tekið upp árið 1969. Þá sé fátítt að meðaltal atvinnulausra fari yfir 3.000 manns héraðs nema í janúarmánuði. Kemur einnig fram að atvinnuleysistölur aprílmánaðar verði ekki raktar til árstíðabundins vanda. Þær séu miklu fremur staðfesting á þeim umskiptum sem orðið hafi í atvinnumálum hér á landi að undanfögnu. Atvinnuleysi á árinu dreifðist á nær öll verkalyðsfélög en var algengast hjá almennum verkamönnum og verslunar- og skrifstofufólki. Í seinni tíð hefur opinberum starfsmönnum fjölgað mjög á atvinnuleysisrá. Sérstakt áhyggjuefni er sívaxandi atvinnuleysi námsmanna á sumrin en bótaréttur þessa fólks er mjög lítill.

Ef gert er ráð fyrir að langtíma atvinnuleysi geti orðið viðvarandi hér á landi eins og raunin hefur orðið í nágrennalöndum okkar, er nauðsynlegt að

taka tekjustofna Atvinnuleysistryggingasjóðs til endurskoðunar. Í ljósi breyttra aðstæðna virðist einnig þörf á að endurskoða, í heild sinni, lög um Atvinnuleysistryggingasjóð sem og lög og reglugerð um vinnumiðlun. Þá þarf að fara að huga að þeim félagslegu vandamálum sem atvinnuleysi orsakar. Almennt er talið að atvinnuleysi sé það slæmt fyrir einstaklinga og þjóðfélagið sem heild að atvinnuleysisbætur séu ekki viðunandi lausn. Því þyrfti að kanna hvort ekki beri að bæta atvinnumissi með atvinnutækifærum í stað fébóta a.m.k. hluta bótatímans (sbr. atvinnan á vegum Seyðisfjarðarkaupstaðar á árinu 1990).

Atvinnuleysi má skipta í þrennt:

- ◆ Tímabundið atvinnuleysi fólks sem er að skipta um vinnu
- ◆ Árstímabundið atvinnuleysi
- ◆ Langvarandi atvinnuleysi

Það er fyrst og fremst langvarandi atvinnuleysi sem hægt væri að bregðast við með einskonar "atvinnutækifærum" t.d. hluta bótatímabilsins og árstíðabundið. Kostnaðarauki þyrfti ekki að vera mikill þar sem greiðslur úr Atvinnuleysistryggingasjóði kæmu á móti.

Ávinningur gæti hins vegar orðið mikill s.s.:

- ◆ Nýting auðlinda sem annars eru ónýttar.

Oft hefur verið bent á að ein mesta auðlind þjóðar sé fólgin í starfskröftum landsmanna og atvinnuleysi feli í sér sóun þessarar auðlindar. Ungt fólk er verulegur hluti atvinnulausra hér á landi eins og hjá nágrannalöndunum. Hvað atvinnutækifæri áhrærir er reynsluleysi þessum hópi gjarnan fjötur um fót. Sköpun atvinnutækifæra fyrir þennan hóp sérstaklega gæti því haft tvíþættan tilgang þ.e.a.s.

- ◆ Aðhald, þ.e. koma í veg fyrir misnotkun atvinnuleysisbótakerfisins.
- ◆ Sköpun atvinnu. Þau atvinnutækifæri sem helst koma til álita í því sambandi eru t.d.:

Átaksverkefni sveitarfélaga (sbr. á Seyðisfirði)
Landgræðsluverkefni
Umhverfisverkefni
Ýmis samfélagsleg þjónustuverkefni

Styrkir væru veittir til tímabundinna verkefna og þyrftu að vera háðir samþykki viðkomandi ráðuneyta. Upphæð styrkja væri í samræmi við þann fjölda fólks sem ráðið væri af atvinnuleysissskrá.

Eignir Atvinnuleysistryggingasjóðs

Tafla 5 sýnir þróun eigna og skulda Atvinnuleysistryggingasjóðs árin 1987 - 1991. Fasteign ekki meðtalin. Upphæðir eru í þúsundum króna og á verðlagi ársins 1991.

Tafla 5:

Fjárhæðir í þús. króna					
EIGNIR	1987	1988	1989	1990	1991
Veltufé	943.437	877.299	160.199	96.873	111.103
Skammtímakr.	273.237	412.927	401.608	328.072	245.907
Langt.kr.	<u>1.854.465</u>	<u>1.630.344</u>	<u>2.455.402</u>	<u>2.375.773</u>	
	<u>2.267.340</u>				
Samtals	3.071.139	2.920.570	3.017.209	2.800.718	
	2.624.350				
Skuldir	<u>-11.928</u>	<u>-92.171</u>	<u>-37.443</u>	<u>-315.267</u>	-
	<u>279.137</u>				
Netto eign	<u>3.059.211</u>	<u>2.828.399</u>	<u>2.979.766</u>	<u>2.485.451</u>	
	<u>2.345.213</u>				

Eins og fram kemur hafa eignir sjóðsins rýrnað að verðgildi á þessum árum. Ef fasteign er undanskilin hafa eignir að frádregnum skuldum lækkað um 23% frá árinu 1987.

Eins og fram kemur hér að framan er gert ráð fyrir að hvert prósentustig í atvinnuleysi kosti á árinu 1992 um 51 milljón króna á mánuði eða 153,7 milljónir á mánuði miðað við 3% atvinnuleysi eins og verið hefur að undanfögnu. Samkvæmt áætlun Atvinnuleysistryggingasjóðs vantar um 1.080 milljónir króna á árinu 1993, eða um helming eigna sjóðsins, upp á að sjóðurinn geti sinnt lögboðinni skyldu sinni þ.e. ef atvinnuleysi verður ekki meira en 3%. Má því í raun segja að sjóðurinn komist í greiðsluþrot að óbreyttu á árinu 1994 enda áætlað að um 500 milljónir vanti upp á að endar nái saman á árinu 1992. Verður sjóðurinn að fara að ganga á eigur sínar í lok september 1992 fáist ekki sérstök fjárveiting.

Að lokum má geta þess að á árinu 1992 greiddi Atvinnuleysistryggingasjóður skuld sína við ríkissjóð með afhendingu verðbréfa að upphæð 240 milljónir króna.