



# Vinnumarkaðsaðgerðir á tímum kórónuveiru

Covid-skýrsla nr. 2

Ríkisendurskoðun



Desember 2020

# Efnisyfirlit

|   |           |
|---|-----------|
| Efnisyfirlit.....   | 2         |
| Inngangur.....  | 4         |
| Lykiltölur.....   | 5         |
| Niðurstöður.....  | 9         |
| <b>1 Efnahagsaðgerðir vegna Covid - vinnumarkaðsaðgerðir.....</b>               | <b>11</b> |
| <b>2 Hlutastarfaleið – eftirfylgni og framhald .....</b>                        | <b>13</b> |
| 2.1 Nýting og þróun hlutastarfaleiðarinnar.....                                 | 13        |
| 2.2 Endurgreiðslur .....  | 14        |
| 2.3 Eftirlit.....   | 14        |
| <b>3 Stuðningur vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti .....</b> | <b>16</b> |
| 3.1 Úrræðið lögfest á Alþingi.....  | 16        |
| 3.2 Lagasetning .....   | 16        |
| 3.3 Framkvæmd og eftirlit.....  | 18        |
| 3.3.1 Mótun umsóknarkerfis og upplýsingagjöf.....                               | 18        |
| 3.3.2 Samtímaeftirlit.....  | 19        |
| 3.3.3 Eftirlit .....  | 20        |
| 3.4 Umfang og kostnaður .....   | 20        |
| <b>4 Lokunarstyrkir .....</b>   | <b>22</b> |
| 4.1 Markmið.....  | 22        |
| 4.2 Lagasetning .....   | 22        |
| 4.3 Framkvæmd og eftirlit.....  | 24        |
| 4.4 Afgreiðsla umsókna.....   | 25        |
| 4.5 Umfang og nýting.....   | 26        |
| <b>5 Stuðningur vegna launa einstaklinga í sóttkví .....</b>                    | <b>29</b> |
| 5.1 Laun í sóttkví.....   | 29        |
| 5.2 Lagagrundvöllur.....  | 30        |
| 5.3 Framkvæmd og eftirlit.....  | 31        |
| 5.4 Umfang og kostnaður .....   | 32        |
| <b>6 Ferðaábyrgðasjóður.....</b>  | <b>35</b> |
| 6.1 Markmið.....  | 35        |

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 6.2   | Lagagrundvöllur.....                              | 35 |
| 6.2.1 | Skilyrði fyrir lánveitingu.....                   | 36 |
| 6.2.2 | Endurgreiðsla lána, vextir og vanefndaúrræði..... | 37 |
| 6.3   | Framkvæmd og eftirlit.....                        | 37 |
| 6.4   | Afgreiðsla á lánsúmsóknum.....                    | 40 |
| 6.5   | Umfang og nýting.....                             | 41 |

# Inngangur

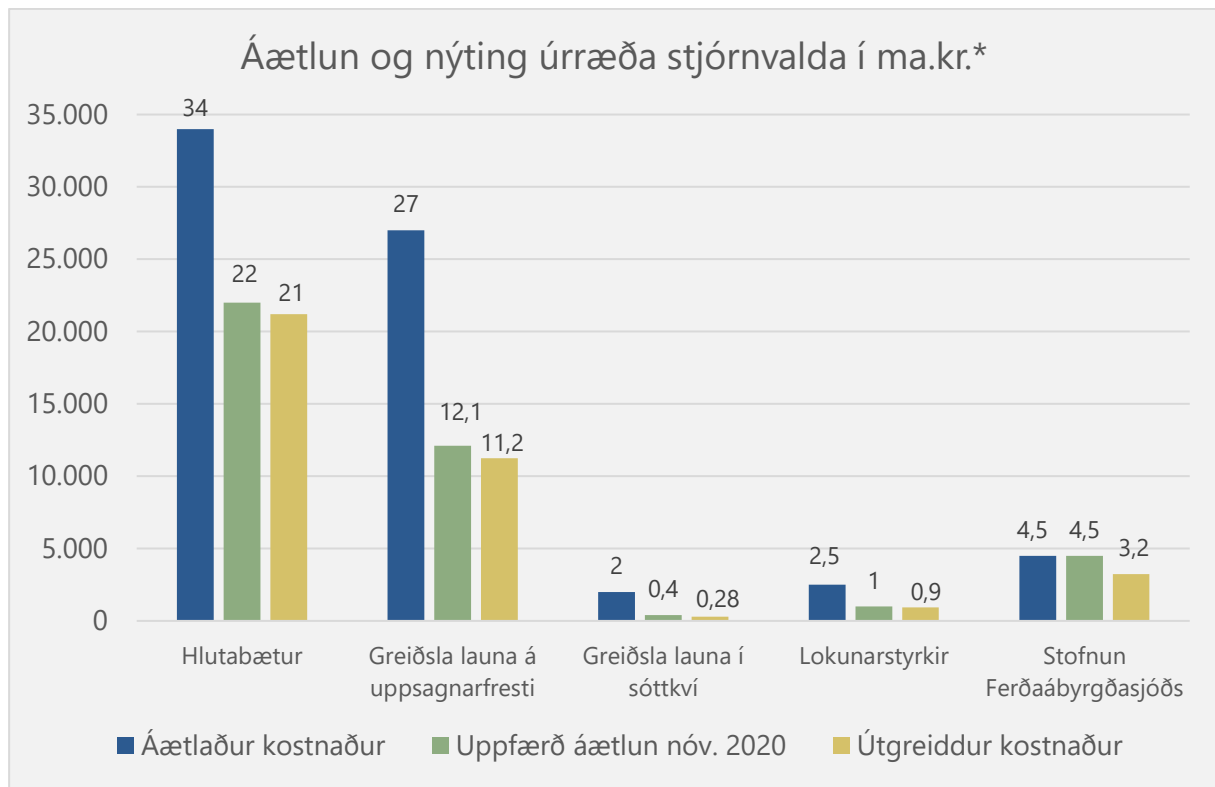
Ríkisendurskoðun ákvað að eigin frumkvæði að hefja úttekt á efnahagsaðgerðum stjórnvalda vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Í skýrslu þessari er fjallað um:

- Greiðslur til vinnuveitenda vegna launakostnaðar starfsfólks sem sætir sóttkví
- Greiðslur til vinnuveitenda vegna launakostnaðar starfsfólks á uppsagnarfresti
- Lokunarstyrki til rekstraraðila sem þurftu að stöðva starfsemi vegna sóttvarnaraðgerða
- Stuðning við ferðaskrifstofur sem höfðu selt pakkaferðir til neytenda
- Eftirfylgni við skýrslu Ríkisendurskoðunar um hlutastarfaleiðina sem birt var í maí sl.

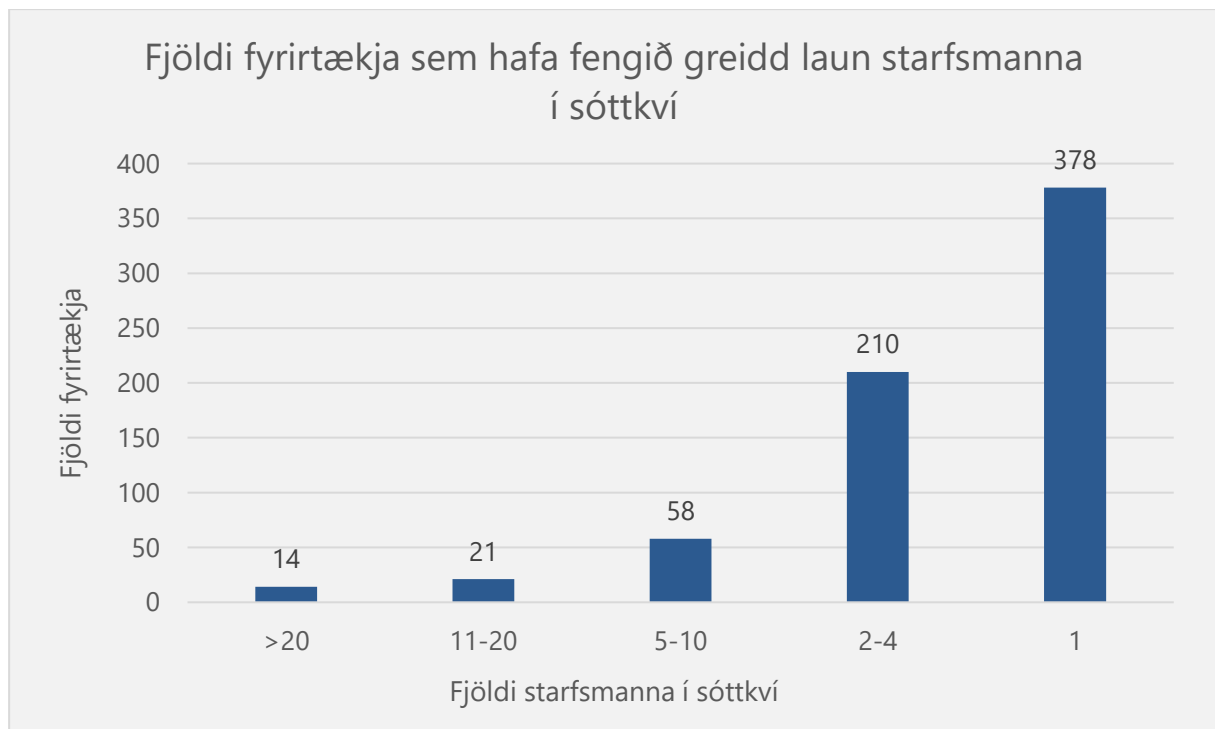
Ákvörðun Ríkisendurskoðunar að hefja athugun á þessum úrræðum og framkvæmd þeirra var tilkynnt Vinumálastofnun, Skattinum, félagsmálaráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti með bréfum þann 11. ágúst 2020. Þá var Ferðamálastofu tilkynnt um úttektina með bréfi þann 15. september sama ár. Í úttekt þessari voru kannaðar forsendur úrræðanna, framkvæmd þeirra og hvernig nýting úrræðanna var.

Ríkisendurskoðun aflaði gagna og upplýsinga frá fyrrgreindum aðilum sem jafnframt fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Ríkisendurskoðun tók tillit til athugasemda og ábendinga sem gerðar voru þegar tilefni var til.

# Lykiltölur

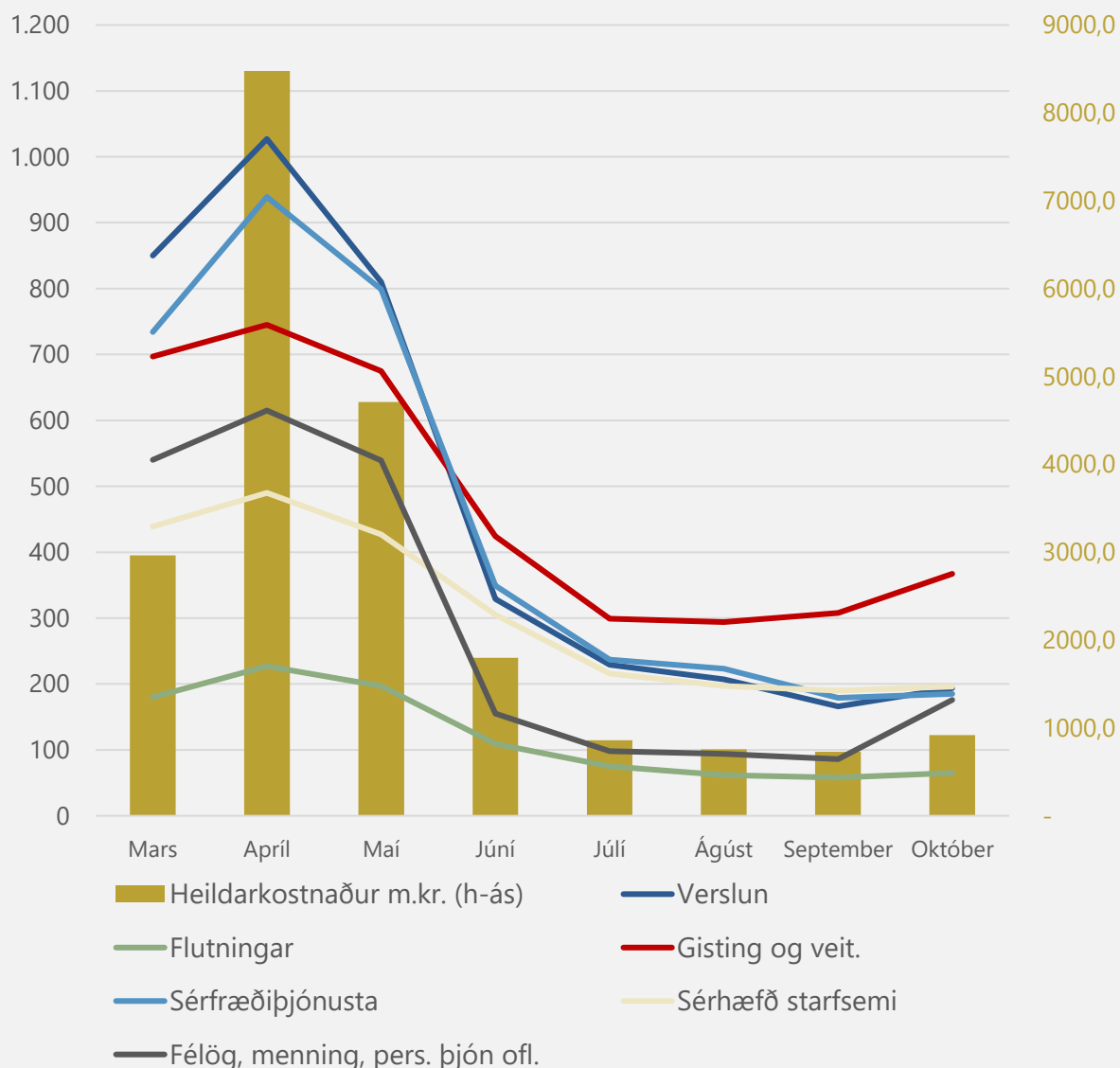


\*Tölur um nýtingu miðast við nóvember 2020



Tölur miðast við 27. nóvember 2020

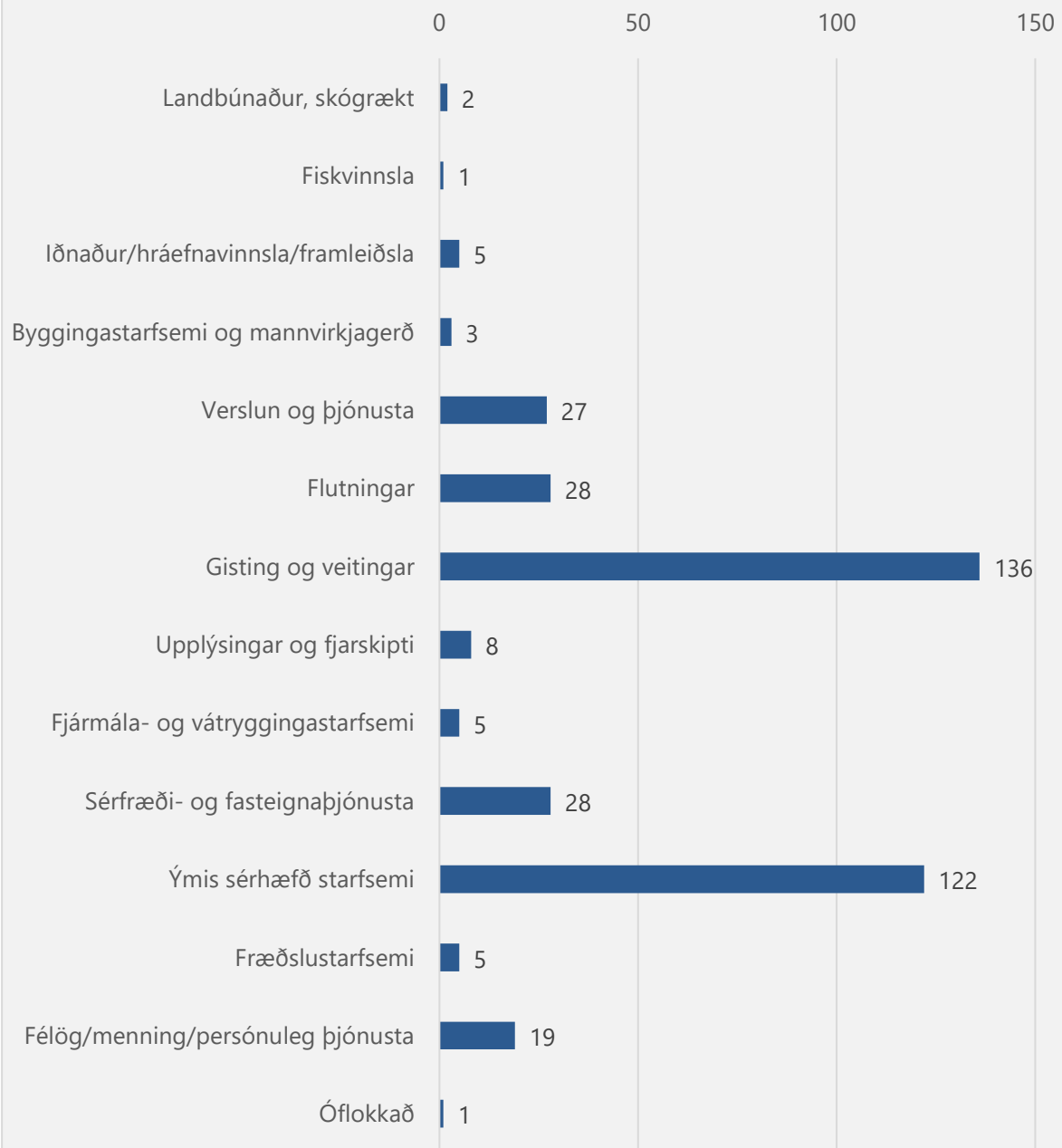
Próun í fjölda fyrirtækja\* sem nýtt hafa hlutastarfaleiðina í samstarfi við launamenn sína og heildargreiðslur vegna hennar á mánuði



\* Um er að ræða fjölda fyrirtækja innan þeirra atvinnugreina sem hafa orðið fyrir einna mestum áhrifum vegna hertra sóttvarnaaðgerða (sjá alla atvinnugreinaflokkanna á bls. 15).

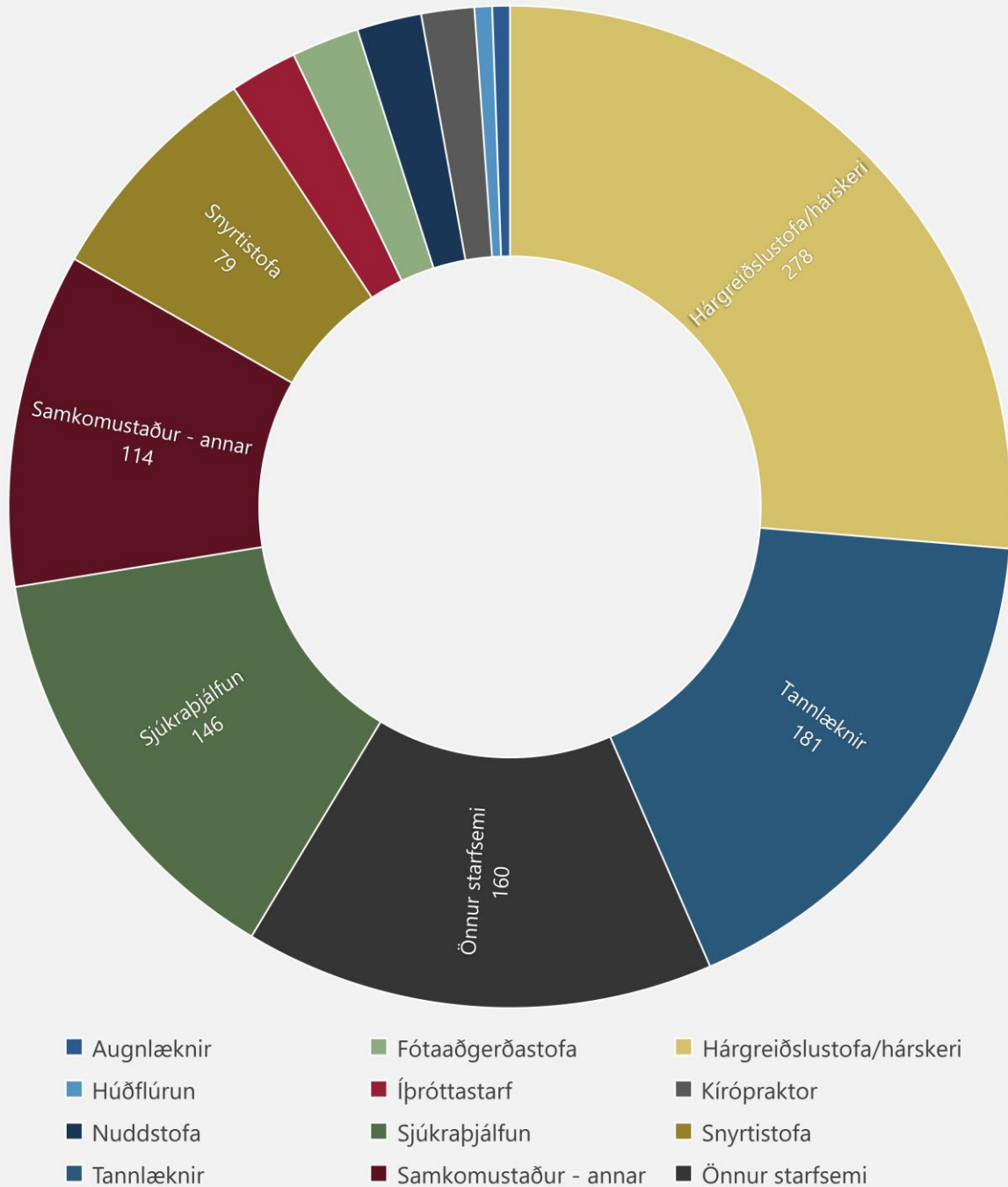
Gular súlur sýna heildargreiðslur Vinnumálastofnunar til allra launamanna óháð atvinnugreinum í hlutastarfaleiðinni eftir mánuðum.

## Fjöldi fyrirtækja eftir atvinnugreinum sem hafa fengið stuðning vegna launa á uppsagnarfresti



Tölur miðast við nóvember 2020

## Fjöldi umsókna um lokunarstyrki eftir starfsemi



Tölur miðast við nóvember 2020



# Niðurstöður

Við upphaf kórónuveirufaraldursins hér á landi í mars 2020 gripu stjórnvöld til efnahagsaðgerða til að styðja við grunnstoðir samfélagsins. Þá var augljóst að áhrif veirunnar á vinnumarkaðinn og íslenskt atvinnulíf gætu orðið umfangsmikil. Þann 21. mars kynnti ríkisstjórnin á blaðamannafundi víðtækar efnahagsaðgerðir eða fyrsta aðgerðapakkan. Síðan þá hafa stjórnvöld kynnt aðgerðapakka tvö og þrjú og nú síðast í september 2020 voru samþykktar umfangsmiklar ríkisábyrgðir til Icelandair Group hf. Ljóst er að útgjöld ríkissjóðs hafa aukist umtalsvert og ekki er útséð um hver endanleg niðurstaða verður enda er faraldrinum ekki lokið þegar þetta er ritað.

Tæpir 70 ma.kr. hafa farið til málaflokksins Vinnumarkaður og atvinnuleysi samkvæmt fjáruka-lögum sem samþykkt voru á tímabilinu mars–september 2020. Um er að ræða aðgerðir sem beinast fyrst og fremst að launamönnum og fyrirtækjum. Annars vegar er um að ræða beina styrki eins og greiðslu launa á uppsagnarfresti, greiðslu launa í sóttkví og lokunarstyrki og hins vegar lán sbr. Ferðaábyrgðasjóð.

## Nýting úrræða

Ríkisendurskoðun skoðaði hlutfall nýtingar þeirra úrræða sem fjallað er um í skýrslunni miðað við þær áætlanir sem upphaflega voru gerðar. Greiddur kostnaður var í öllum tilfellum töluvert undir þeim áætlunum sem gerðar voru þegar frumvörpin voru samþykkt. Í nýju frumvarpi til fjárukalaga sem lagt var fram á Alþingi í lok nóvember 2020 má finna endurmat á kostnaði við úrræðin. Ekki er tímabært að leggja mat á hvort úrræðin hafi nýst eins og markmið og tilgangur laganna kváðu á um og geymir þessa skýrsla því yfirlit yfir framkvæmd og umfang úrræðanna. Í ljósi þróunar faraldursins er útlit fyrir að úrræðin verði framlengd og útgreiðslur vegna þeirra verði hærrí en hér kemur fram.

## Innleiðing

Almennt má segja að innleiðing á úrræðunum hjá Vinnumálastofnun, Skattinum og Ferðamála-stofu hafi gengið vel þegar horft er til þess skamma tíma sem var til undirbúnings og framkvæmda. Stofnanirnar brugðust hratt við og settu upp kerfi og verkferla fyrir umsóknir, gagnaöflun og afgreiðslu umsókna.

## Upplýsingagjöf

Upplýsingar um úrræðin, skilyrði sem þarf að uppfylla, sem og umsóknarferlið sjálft eru í flestum tilfellum einungis á íslensku. Undantekning er heimasíða Vinnumálastofnunar en þar má finna upplýsingar á bæði ensku og pólsku auk íslensku um hlutastarfaleiðina og laun í sóttkví. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að umsjónaraðilar annarra úrræða sem fjallað er um í þessari skýrslu efla upplýsingagjöf sína til viðskiptavina sem ekki eru íslenskumælandi í ljósi breyttrar samsetningar þjóðarinnar.

## Eftirlit

Það er álit Ríkisendurskoðunar að mikilvægt er að fylgst sé með hvort greiðslur úr ríkissjóði í formi styrkja eða lána séu í samræmi við markmið og skilyrði þeirra laga sem gilda. Við skoðun á þeim úrræðum sem hér voru könnuð er slíkt eftirlit mislangt komið. Við úthlutun lokunarstyrkja, launa á uppsagnarfresti og launa í sóttkví hefur verið komið á samtímaeftirliti í rafrænu umsóknakerfi. Þá hefur Ferðamálastofa hafið eftirlit með ráðstöfun lána. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að umsýjónaraðilar úrræðanna skipuleggi vel með hvaða hætti þeir munu haga sínu eftirliti þegar nauðsynleg gögn liggja fyrir og að eftirlitið fari fram hið fyrsta.

Eftirlit Vinnumálastofnunar með hlutastarfaleiðinni hefur enn sem komið er helst beinst að því hvort fyrirtæki uppfylli skilyrði um ótakmarkaða skattskyldu hér á landi. Einnig hefur þeim aðilum sem bersýnilega uppfylla ekki þau skilyrði sem sett eru um starfsemi þeirra verið hafnað. Að öðru leyti hefur Vinnumálastofnun ekki hrint af stað ásættanlegu eftirliti en áformar að hefja eftirlit þar sem samkeyrð verða við gögn Skattsins umsóknir hjá Vinnumálastofnun. Ríkisendurskoðun áréttar því tillögu frá því í maí 2020 um að tryggja þurfi virkt eftirlit með úrræðinu þegar í stað. Er það sérstaklega brýnt í ljósi þess að um háar fjárhæðir er að ræða og fram hefur komið opinberlega að einstök fyrirtæki hafi endurgreitt bætur til Vinnumálastofnunar með þeim rökum að réttur til bóta hafi ekki verið fyrir hendi.

# 1 Efnahagsaðgerðir vegna Covid - vinnumarkaðsaðgerðir

Stjórnvöld hafa gripið til ýmissa aðgerða til að styðja við grunnstoðir samfélagsins eftir að kórónuveirufaraldurinn braust út. Til að fjármagna þessar aðgerðir hafa á tímabilinu frá mars til september 2020 verið samþykkt þrenn fjárukalög. Sjá má yfirlit um samþykktar fjárheimildir úr ríkissjóði eftir málaflokkum í eftirfarandi töflu:

**Tafla 1.1 Fjárheimildir skv. fjárukalögum í m.kr.**

|   | Framlag úr ríkissjóði |
|---|-----------------------|
| 05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla               | 50                    |
| 07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar         | 2.920                 |
| 08 Sveitarfélög og byggðamál                        | 555                   |
| 09 Almanna- og réttaröryggi                         | 15                    |
| 14 Ferðaþjónusta                                    | 3.000                 |
| 18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál          | 250                   |
| 20 Framhaldsskólastig                               | 300                   |
| 21 Háskólastig                                      | 800                   |
| 23 Sjúkrahúspjónusta                                | 1.200                 |
| 24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa              | 940                   |
| 25 Hjúkrunar- og endurhæfingarpjónusta              | 30                    |
| 27 Örorka og málefni fatlaðs fólks                  | 557                   |
| 29 Fjölskyldumál                                    | 4.240                 |
| 30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi                    | 67.300                |
| 32 Lýðheilsa og stjórnarsýsla velferðarmála         | 875                   |
| 34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðsstaðanir | 20.436                |
|   | <b>103.468</b>        |

*Fjárukalög samþykkt á Alþingi mars-september 2020*

Stærstur hluti fjárheimilda fer til málaflokks 30, Vinnumarkaður og atvinnuleysi. Um er að ræða aðgerðir sem beinast fyrst og fremst að fyrirtækjum og launþegum. Þær aðgerðir sem beinast að fyrirtækjum er hægt að skipta í nokkra flokka, þ.e. beinir styrkir til fyrirtækja, stuðningur vegna launagreiðslna, lán með ríkisábyrgð, skattaávilnanir og örvun nýsköpunar. Tilgangur aðgerðanna er að koma til móts við fyrirtæki sem hafa orðið fyrir umfangsmiklu tekjutapi vegna afleiðinga faraldursins.

Ríkisendurskoðun hefur lagt áherslu á að skoða framkvæmd vinnumarkaðsaðgerða í tengslum við kórónuveirufaraldurinn og gaf út skýrslu um hlutastarfaleiðina í maí 2020. Í þessari skýrslu er frekari sjónum beint að vinnumarkaðsaðgerðum, þ.e. framhaldi hlutastarfaleiðarinnar, launum á uppsagnarfresti, lokunarstýrkjum, launum í sóttkví og lánnum Ferðaábyrgðasjóðs. Um er að ræða aðgerðir sem beinast fyrst og fremst að fyrirtækjum og launamönnum. Í töflu 1.2

má sjá yfirlit yfir þessar aðgerðir, hvað þær hafa kostað á tímabilinu frá mars til nóvember 2020 og áætlaðar fjárheimildir skv. fjárukalögum.

**Tafla 1.2 Nýting úrræða í nóvember 2020 miðað við fjárheimildir í m.kr.**

| Efnahagsaðgerð                          | Fjárheimildir við samþykkt frumvarpa | Áætlun skv. frumvarpi að fjárukalögum 25. nóv. 2020. | Útgjöld | Útgjöld miðað við upphaflegar fjárheimildir |
|---|--------------------------------------|--|---------|---|
| <b>Hlutastarfaleið</b>                  | 34.000                               | 22.000   | 21.213  | 62%   |
| <b>Greiðsla launa á uppsagnarfresti</b> | 27.000                               | 12.100   | 11.250  | 42%   |
| <b>Lokunarstyrkir</b>                   | 2.500                                | 1.000  | 938     | 38%   |
| <b>Greiðsla launa í sóttkví*</b>        | 2.000                                | 400  | 281     | 14%   |
| <b>Ferðaábyrgðasjóður</b>               | 4.500                                | 4.500  | 3.234   | 72%   |

\*Í greinargerð með frumvarpinu var gert ráð fyrir að útgjaldauki gæti orðið um 600-700 m.kr. Í fjárukalögum frá 29. júní 2020 var svo veitt heimild til allt að 2000 m.kr. útgjalda.

Eins og sjá má í töflu 1.2 er greiddur kostnaður þessara aðgerða í öllum tilfellum töluvert undir þeim áætlunum um hámarksfjárheimildir sem gerðar voru þegar frumvörpin voru samin. Þó þarf að taka mið af því að enn eru ekki allir umsóknarfrestir liðnir og reikna má með að hlutfall nýtingar eigi eftir að hækka fyrir árslok. Þá hafa stjórnvöld tilkynnt að ýmis úrræði verði framlengd. Frumvarp til fjárukalaga sem lagt var fram á Alþingi í lok nóvember 2020 hefur að geyma endurmat á kostnaði úrræðanna í flestum tilfellum til töluverðrar lækkunar.

Ferðaábyrgðasjóður er best nýtt úrræðið af þeim sem fjallað er um í þessari skýrslu miðað við þær upphæðir sem áætlaðar voru við samþykkt laga. Hlutfall samþykkttra greiðslna úr honum miðað við upphaflega áætlun er 72%.

Næstbesta nýtingin er vegna hlutastarfaleiðarinnar en 1. nóvember 2020 höfðu verið greiddar út 62% þeirra fjárheimilda sem gert var ráð fyrir að úrræðið gæti kostað að hámarki. Í [frumvarpi til fjárukalaga 2020](#) sem lagt var fram 25. nóvember 2020 kemur fram að horfur séu á að heildargjöld vegna þessa úrræðis árið 2020 verði 22 ma.kr, 12 ma.kr. minna en þær hámarksheimildir sem samþykktar voru.

Í byrjun nóvember var hlutfall útgreiðslna lægst vegna greiðslu launa í sóttkví eða 14%. Gert er ráð fyrir lækkun upp á 1,6 ma.kr miðað við upphaflegar fjárheimildir í fyrrnefndu frumvarpi að fjárukalögum. Greiðslur vegna launa á uppsagnarfresti voru í nóvember 2020 42% af upphaflega áætluðum fjárheimildum. Samkvæmt ofangreindu frumvarpi til fjárukalaga nemur nýting úrræðisins 93%.

Greiðslur vegna lokunarstyrkja voru 38% af því sem Alþingi samþykkti að veita í styrki til þeirra sem gert var að loka rekstri vegna sóttvarnaaðgerða. Í frumvarpi að fjárukalögum kemur fram að horfur séu á að útgjöld vegna úrræðisins verði um 1 ma.kr. árið 2020, sem er nokkuð nálægt því sem búið var að veita í lokunarstyrki 23. nóvember 2020.

## 2 Hlutastarfaleið – eftirfylgni og framhald

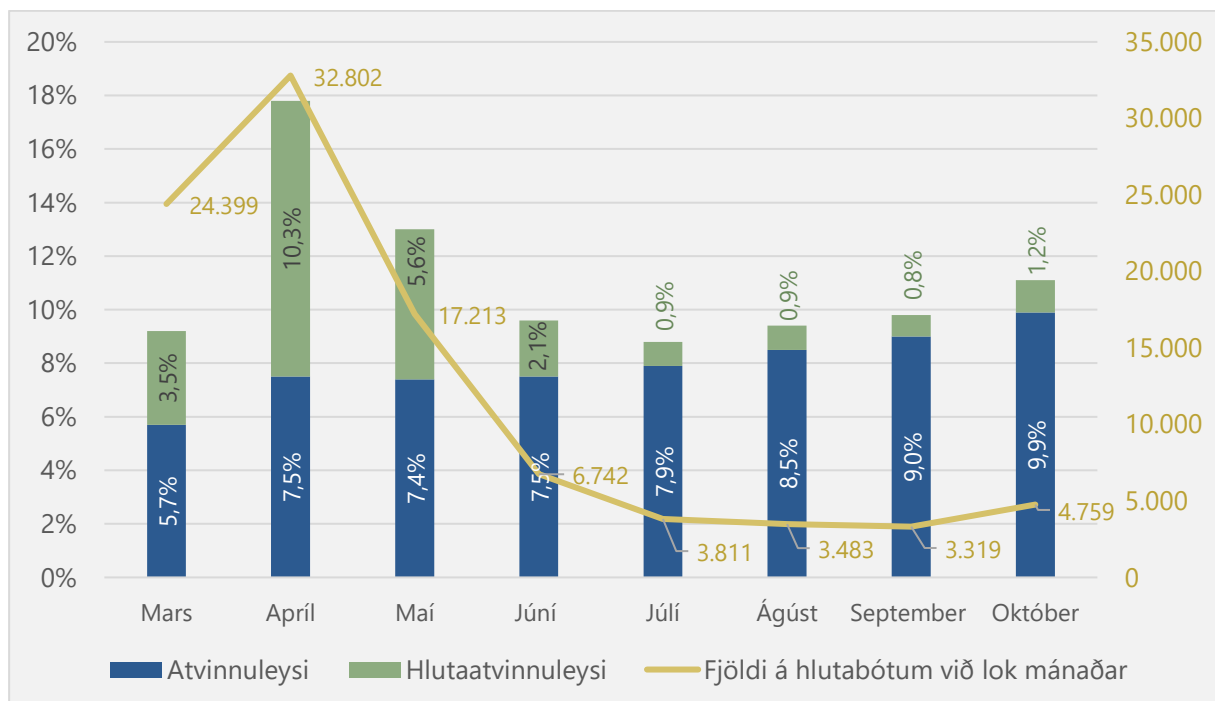
### 2.1 Nýting og þróun hlutastarfaleiðarinnar

Þann 20. mars 2020 var hlutastarfaleiðin lögfest á Alþingi, sbr. [lög um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar og lögum um Ábyrgðarsjóð launa nr. 23/2020](#). Markmið laganna var að tryggja störf launafólks og sjálfstætt starfandi einstaklinga og veita lífvænlegum fyrirtækjum, sem hafa misst miklar tekjur, stuðning til að halda starfsfólki í hlutastarfi og viðhalda þannig ráðningarsambandi launamanna og vinnuveitenda. Í apríl 2020 höfðu yfir 30.000 launamenn hjá rúmlega 6.000 vinnuveitendum nýtt sér úrræðið.

Breyting var gerð á hlutastarfaleiðinni og úrræðið framlengt með lögum [nr. 44/2020](#) sem samþykkt voru á Alþingi þann 30. maí 2020. Jafnframt voru sett skýrari skilyrði en áður um hvaða rekstraraðilar gætu nýtt sér úrræðið í samstarfi við starfsfólk sitt, m.a. með því að setja skýr ákvæði um samdrátt í rekstri fyrirtækja. Þá voru eftirlitsheimildir Vinnumálastofnunar skýrðar og henni veittar auknar heimildir til gagnaöflunar og beitingar viðurlaga ef ákvæði laganna eru brotin. Frá og með 1. júlí 2020 þurftu launamenn að vera í a.m.k. 50% starfi til að geta fengið fullar atvinnuleysisbætur samhliða starfi sínu.

Í september 2020 var hlutastarfaleiðin svo framlengd til 31. desember 2020.

#### Skýringarmynd 2.1 Þróun í nýtingu hlutastarfaleiðarinnar (mars til september 2020)



Heimild: Vinnumálastofnun: Vinnumarkaðurinn á Íslandi

Í júní 2020 fækkaði þeim sem fengu greiddar bætur í hlutastarfi um rúm 60%. Skýringuna má að hluta til rekja til hertari reglna um skilyrði sem fyrirtæki þurftu að uppfylla til að starfsfólk þess gæti nýtt sér hlutastarfaleiðina. Einnig var kynnt nýtt úrræði um greiðslu launa á

uppsagnarfresti sem hafði m.a. þau áhrif að einhverjum launamönnum á hlutastarfaleiðinni var sagt upp. Þá má benda á að atvinnulífið og þá sérstaklega ferðapjónustan tók við sér með auknum ferðalögum Íslendinga innanlands í júlí og ágúst. Því fækkaði þeim rekstraraðilum sem settu starfsfólk sitt í hlutastörf. Nokkuð stöðugur fjöldi eða á bilinu 3.300–3.800 launamenn nýttu sér hlutastarfaleiðina tímabilið júlí til september 2020.

Sjá má aukningu í nýtingu úrræðisins í október 2020 miðað við mánuðina á undan. Í þeim mánuði fór áhrifa kórónuveirunnar aftur að gæta meira þar sem sóttvarnaaðgerðir voru hertar. Hlutastarfaleiðin er því enn virkt úrræði og nýtist launamönnum sem þurfa að sæta minnkuðu starfshlutfalli hjá vinnuveitendum sínum vegna áhrifa sóttvarnaaðgerða. Greiðslur vegna hlutastarfaleiðarinnar námu um 920 m.kr. í október en um 729 m.kr. í september.

Heildarkostnaður við aðgerðina nam um 21 ma.kr við lok október 2020. Áætlað umfang ársins 2020 er um 22 ma.kr sbr. [frumvarp til fjárukalaga](#) sem lagt var fram 25. nóvember 2020 en þar eru fjárheimildir ársins vegna hlutastarfaleiðarinnar lækkaðar um 12 ma.kr. til samræmis við þekkta nýtingu.

## 2.2 Endurgreiðslur

Í [skýrslu](#) Ríkisendurskoðunar um hlutastarfaleiðina kom fram að lögin voru túlkuð nokkuð rúmt áður en þeim var breytt í lok maí 2020. Í ljós kom að í hópi þeirra sem höfðu nýtt sér úrræðið í samstarfi við starfsfólk sitt voru fyrirtæki og fyrirtækjasamstæður sem bjuggu við traustan efnahag og öflugan rekstur sem skv. lögum og lögskýringargögnum voru ekki í hópi þeirra sem úrræðið hefði átt að beinast að. Ekki var þó heimild í lögum að hafna greiðslum atvinnuleysisbóta til umsækjenda af ástæðum er vörðuðu atvinnurekendur þeirra. Eftir umræðu í fjölmiðlum á vormánuðum 2020 lýstu nokkur fyrirtæki því þó yfir að horfið yrði frá nýtingu hlutastarfaleiðarinnar og önnur boðuðu að þau myndu endurgreiða framlag Atvinnuleysis-tryggingasjóðs.

Við eftirgrennslan Ríkisendurskoðunar í september 2020 hafði 81 fyrirtæki sett sig í samband við Vinnumálastofnun vegna endurgreiðslna. Um 60 þeirra höfðu endurgreitt sitt framlag vegna starfsmanna sinna að fullu. Alls námu endurgreiðslur um 240 m.kr. þann 7. október 2020.

## 2.3 Eftirlit

Í [skýrslu](#) Ríkisendurskoðunar kom fram að mikilvægt væri að tryggja virkt eftirlit með úrræðinu þegar í stað. Jafnframt þyrfti að kanna hvort vinnuveitendur uppfylltu tiltekin skilyrði um rekstur, fjárhag og fjárhagsskuldbindingar.

Samkvæmt upplýsingum frá Vinnumálastofnun í október 2020 hefur stofnunin skoðað með handahófskenndum úrtökum hvort fyrirtæki beri ótakmarkaða skattskyldu hér á landi í samræmi við ný ákvæði í lögum nr. 44/2020. Þá er umsóknnum synjað frá umsækjendum sem bersýnilega uppfylla ekki þau skilyrði sem sett voru við framlengingu hlutastarfaleiðarinnar. Annað eftirlit er ekki komið til framkvæmda.

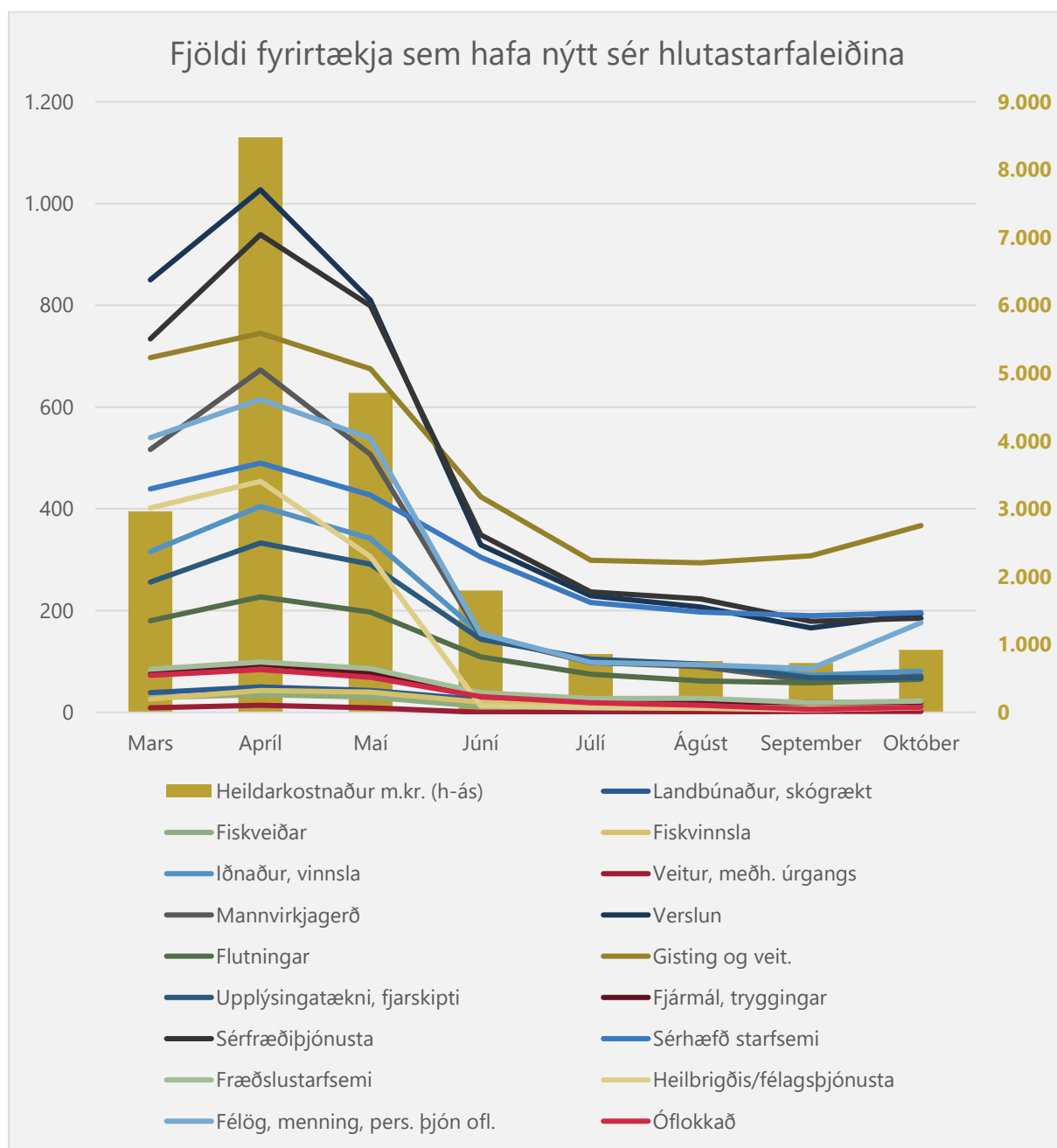
Að sögn Vinnumálastofnunar stendur til að samkeyra við skrár Skattsins upplýsingar um þau fyrirtæki sem nýttu hlutastarfaleiðina eftir að ný skilyrði voru samþykkt. Sambærileg skilyrði vegna hlutastarfaleiðarinnar voru sett upp vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti. Skatturinn hefur séð um framkvæmd þess úrræðis. Töluvert af skilyrðunum sem sett voru þegar skilyrði hlutastarfaleiðarinnar voru hert eru almennt á forræði skattayfirvalda. Því hefur

Vinnumálastofnun í hyggju að leita í reynslu Skattsins af framkvæmd greiðslu launa á uppsagnarfresti við útfærslu eftirlitsins.

Ríkisendurskoðun benti á í skýrslu sinni í maí 2020 að mikilvægt væri að tryggja virkt eftirlit með úrræðinu þegar í stað. Ríkisendurskoðun gagnrýnir að eftirlit skuli ekki enn hafa komist í framkvæmd með ásættanlegum hætti. Er það sérstaklega athugunarvert í ljósi þeirra miklu fjármuna sem hér eru undir.

Á skýringarmynd 2.2 má sjá fjölda fyrirtækja, flokkuð eftir atvinnugreinaflokkum sem nýtt hafa úrræðið í samstarfi við starfsmenn sín í hverjum mánuði. Súlurnar fyrir hvern mánuð sýna heildarútgreiðslur Vinnumálastofnunar til launamanna í hverjum mánuði mars – október 2020.

### Skýringarmynd 2.2 Fjöldi fyrirtækja sem hafa nýtt sér hlutastarfaleiðina í samstarfi við starfsfólk sitt og heildargreiðslur Vinnumálastofnunar eftir mánuðum



## 3 Stuðningur vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti

### 3.1 Úrræðið lögfest á Alþingi

Stjórnvöld kynntu áform um stuðning úr ríkissjóði vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti þann 28. apríl 2020 (sjá nánar [Framhald hlutastarfaleiðar og aukinn stuðningur við fyrirtæki](#)). Úrræðið var kynnt sem hluti af svonefndum þriðja aðgerðapakka stjórnvalda vegna áhrifa heimsfaraldurs kórónuveirunnar. Fyrirtæki sem orðið höfðu fyrir umfangsmiklu tekjutapi gátu sótt um stuðning úr ríkissjóði vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti. Áætlað var að um fjórðungur íslenskra fyrirtækja hefði orðið fyrir slíku tekjutapi.

#### Skýringarmynd 3.1 Aðdragandi að lagasetningu vegna launa á uppsagnarfresti

| 10. mars  | 28. apríl   | 29. maí   |
|---|---|---|
| <b>Þörf á aðgerðum stjórnvalda</b>  | <b>Þriðji pakinn kynntur</b>  | <b>Lög samþykkt</b>   |
| Ríkisstjórnin samþykkti að beita sér fyrir markvissum aðgerðum til að mæta efnahagslegum áhrifum COVID-19 | Ríkisstjórnin kynnti að hún hefði samþykkt þrjár tillögur um stuðning, þ. á m. vegna greiðslu hluta launa á uppsagnarfresti | Alþingi samþykkti frumvarp til laga um stuðning úr ríkissjóði vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti |

### 3.2 Lagasetning

Fjármála- og efnahagsráðherra lagði þann 15. maí 2020 fram á Alþingi [frumvarp](#) til laga um stuðning úr ríkissjóði vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti. Greiningarvinna og mótun úrræðisins fór fram undir stjórn ráðherranefndar um ríkisfjármál sem forsætisráðuneytið leiddi. Frumvarpið var samið í fjármála- og efnahagsráðuneyti, í samráði við stjórn ráðherranefndarinnar, félagsmálaráðuneyti og dómsmálaráðuneyti. Það var lagt fram samhliða frumvarpi félags- og barnamálaráðherra um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar og lögum um Ábyrgðasjóð launa (framlenging hlutastarfaleiðar) og frumvarpi dómsmálaráðherra um tímabundnar heimildir til fjárhagslegrar endurskipulagningar atvinnufyrirtækja. Lengst af lá ekki endanlega fyrir hver yrði framkvæmdaraðili úrræðisins en horft var til Vinnumálastofnunar og síðar Skattsins. Að lokum var ákveðið að Skatturinn yrði framkvæmdaaðili.

Meginmarkmið frumvarpsins var að freista þess að draga úr gjaldþrotum fyrirtækja vegna alvarlegs tekjutaps sem myndi leiða til þess að endurskipuleggja þyrfti fjárhag þeirra. Í greinar-



gerð frumvarpsins kom fram að fjárhæðir stuðningsins væru þær sömu vegna hvers fyrirtækis og ríkissjóður þyrfti ella að greiða á grundvelli [laga nr. 88/2003 um Ábyrgðasjóð launa](#), ef fyrirtækið yrði tekið til gjaldþrotaskipta. Fjöldagjaldþrot gætu dregið enn frekar úr eftirspurn í hagkerfinu, leitt til tapaðrar þekkingar og fjárfestingar, ýtt undir langvarandi atvinnuleysi og haft áhrif á fjármálastöðugleika. Annað meginmarkmið frumvarpsins var að tryggja réttindi launamanna.

Úrræðið var lögfest 29. maí 2020, með [lögum nr. 50/2020 um stuðning úr ríkissjóði vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti](#). Samkvæmt lögnum getur stuðningurinn numið allt að 85% af launakostnaði launamanns á uppsagnarfresti, miðað við ráðningarkjör 1. maí 2020. Stuðningurinn getur numið að hámarki 633 þús. kr. á mánuði í allt að þrjú mánuði, og að hámarki 85.455 kr. á mánuði vegna lífeyrissjóðsiðgjaldshluta vinnuveitanda, auk stuðnings vegna orlofs starfsfólks að hámarki 85% orlofslauna, þó að hámarki 1.014.000 kr. Úrræðið nær til uppsagna sem hafa uppsagnardag frá og með 1. maí 2020 og til og með 1. október 2020. Í frumvarpi til laga nr. 50/2020 var lagt til að stuðningurinn næði til þeirra launamanna sem voru í ráðningarsambandi við atvinnurekanda fyrir 1. maí 2020. Þar var sleginn sá varnagli að launamenn væru ekki ráðnir til starfa í þeim eina tilgangi að nýta úrræðið. Ef atvinnurekandi sagði upp launamanni með uppsagnardag fyrir 1. maí, en uppfyllti að öðru leyti skilyrði laganna, var unnt að sækja um stuðning vegna launa á uppsagnarfresti sem komu til greiðslu vegna vinnu í maí og júní.

Atvinnurekendur þurfa jafnframt að uppfylla öll eftirtalin skilyrði 4. gr. laga nr. 50/2020:

1. Meðaltal mánaðartekna frá 1. apríl 2020 og til uppsagnardags verður að hafa dregist saman um a.m.k. 75% í samanburði við eitt af eftirtöldu:
  - a. meðaltal mánaðartekna sama tímabils árið áður
  - b. meðaltal mánaðartekna júní, júlí, ágúst árið áður
  - c. meðaltal mánaðartekna á tímabilinu frá 1. desember 2019 til 29. febrúar 2020
  - d. meðaltal mánaðartekna á tímabilinu 1. apríl 2019 til 29. febrúar 2020.
2. Atvinnurekandi má ekki eftir 15. mars 2020 hafa ákvarðað úthlutun arðs, lækkun hlutafjár með greiðslu til hluthafa, keypt eigin hluta, innt af hendi aðra greiðslu til eiganda á grundvelli eignaraðildar hans, greitt óumsaminn kaupauka, greitt af víkjandi láni fyrir gjalddaga eða veitt eiganda eða aðila nákomnum eiganda lán eða annað fjárframlag sem ekki snýr að öflun, tryggingu eða viðhaldi rekstrartekna. Jafnframt skuldbindur hann sig til að gera enga framangreinda ráðstöfun fyrr en fjárstuðningurinn hefur að fullu verið tekjufærður skv. 9. gr. laganna eða endurgreiddur skv. 10. gr.
3. Atvinnurekandi má ekki vera í vanskilum með opinber gjöld, skatta og skattsektir sem komnar voru á eindaga 31. desember 2019 og álagðir skattar og gjöld mega ekki byggjast á áætlunum. Hann verður að hafa staðið skil á skattframtali og fylgigögnum þess, þ.m.t. skýrslu um eignarhald á lágskattasvæði (CFC-skýrsla) og öðrum skýrslum og skilagreinum, svo sem staðgreiðsluskilagreinum og virðisaukaskattsskýrslum, til Skattsins síðastliðin þrjú ár áður en umsókn barst eða síðan hann hóf starfsemi ef það var síðar. Að auki skal hann, eftir því sem við á og á sama tímabili, hafa staðið skil á

ársreikningum og upplýst um raunverulega eigendur, sbr. lög um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019.

4. Atvinnurekandi má ekki hafa verið tekinn til slita eða bú hans til gjaldþrotaskipta.

### 3.3 Framkvæmd og eftirlit

Skatturinn ákvarðar fjárhæð stuðnings til atvinnurekenda samkvæmt lögum nr. 50/2020 og eru þær ákvarðanir endanlegar á stjórnarsýslustigi. Stuðningsfjárhæð skal ákvarða sérstaklega fyrir hvern mánuð eða hluta úr mánuði uppsagnarfrests. Við afgreiðslu umsóknar og endurskoðun ákvörðunar um umsókn getur Skatturinn farið fram á að atvinnurekandi sýni með rökstuðningi og gögnum fram á rétt sinn til stuðnings. Í 9. gr. laganna segir jafnframt:

*Atvinnurekandi skal færa stuðningsfjárhæð til tekna í skattskilum sínum fyrir það rekstrarár þegar hann fékk stuðninginn greiddan þar til tap þess árs og yfirfæranlegt tap frá fyrri árum hefur að fullu verið jafnað. Fjárstuðningur umfram þá tapsjöfnun skal færður í sérgreindan bundinn sjóð meðal eigin fjár. Sjóðurinn skal leystur upp með tekjufærslu á næstu fjórum rekstrarárum þar á eftir, 25% á ári.*

Skatturinn þarf að setja inn nýja reiti í rafræn framtalseyðublöð fyrir framtalsskil 2021 svo stuðningsfjárhæð til atvinnurekenda verði árituð inn í framtalsformið með sama hætti og gert er með laun. Sú vinna var ekki hafin þegar úttekt Ríkisendurskoðunar stóð yfir.

Atvinnurekandi skal skv. 2. mgr. 7. gr. laganna staðfesta við umsókn að hann uppfylli skilyrði 4. gr. laganna. Jafnframt að upplýsingar sem hann skilar og liggja til grundvallar ákvörðun fjárhæðar skv. 6. gr. laganna séu réttar og að honum sé kunnugt um að það geti varðað álagi, sektum eða fangelsi að veita rangar eða ófullnægjandi upplýsingar. Í greinargerð frumvarpsins var bent á að margir atvinnurekendur höfðu þá ekki skilað inn ársreikningum og endanlegum skattskýrslum vegna rekstrarársins 2019 og enginn vegna rekstrarársins 2020. Óhjákvæmilegt væri því að styðjast að verulegu leyti við upplýsingar sem atvinnurekandi legði til við umsókn. Eftirliti með úrræðinu yrði sinnt eins og mögulegt væri samhliða framkvæmd en síðan einnig að henni lokinni.

#### 3.3.1 Mótun umsóknarkerfis og upplýsingagjöf

Undirbúningur Skattsins hófst á meðan frumvarpið var í vinnslu og meðförum Alþingis. Samhliða var unnið að tæknilegri útfærslu á framkvæmd úrræðis um lokunarstyrki. Skatturinn hafði yfirumsjón með þróun vefviðmóts fyrir umsækjendur. Í því fólst vinna við þarfagreiningu, hönnun, forritun og prófanir með tilheyrandi smíði og/eða breytingum á vefþjónustum, gagnagrunnum, þjónustuvef, o.s.frv. Vinna hjá Skattinum og hjá verktökum hófst í fyrri hluta júní-mánaðar. Sú vinna stóð yfir í rúman mánuð eða til 10. júlí 2020 þegar opnað var fyrir umsóknir, auk nokkurra daga í kjölfar þess.

Samkvæmt lögum nr. 50/2020 er umsóknarfrestur til 20. hvers mánaðar fyrir næstliðið launatímabil og umsóknum skal skilað inn með rafrænum hætti. Þróun og uppsetning umsóknarkerfisins tók lengri tíma en áætlað var og umsóknarfrestur var lengdur í júní. Fjármála- og efnahagsráðuneyti var upplýst um að Skatturinn gæti ekki tekið við umsóknum fyrir 20. júní. Ráðuneytið gerði ekki athugasemdir við að vikið yrði frá umræddu ákvæði laganna.

Umsókn um stuðning er alfarið rafræn. Þegar umsóknarkerfið varð aðgengilegt á þjónustusíðum á skattur.is þann 10. júlí hafði Skatturinn birt [ítarlegar leiðbeiningar](#) um skilyrði og útfyllingu umsókna. Umsóknarfrestur vegna maí og júní launagreiðslna hafði þá verið ákveðinn 20. ágúst 2020. Leiðbeiningarnar bera með sér það verklag sem er grundvöllurinn að ákvörðun fyrir stuðningi. Skatturinn hefur ekki sett aðrar sérstakar verklagsreglur um afgreiðslu umsókna.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti lagði mat á þær opinberu leiðbeiningar sem birtar voru á vef Skattsins. Mat ráðuneytisins var að þær væru fullnægjandi. Ráðuneytið átti í samskiptum við Skattinn við undirbúning stuðnings vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti. Þau vörðuðu tæknilegar útfærslur á ýmsum atriðum við vinnslu og afgreiðslu lagafrumvarpsins og framkvæmd úrræðisins. Vegna aðstæðna í þjóðfélaginu voru samskiptin óformlegri en oft áður og fjarfundir voru haldnir vegna mótunar umsóknarviðmóta. Að öðru leyti átti ráðuneytið ekki í samskiptum við Skattinn við undirbúning og mótun aðgerðanna.

Upplýsingaefni Skattsins, leiðbeiningar og umsóknarferlið á þjónustusíðu umsækjenda á skattur.is, er ekki á öðrum tungumálum en íslensku. Í svari Skattsins til Ríkisendurskoðunar í september 2020 var bent á að úrræðið er eingöngu í boði fyrir rekstraraðila sem bera ótakmarkaða skattskyldu hér á landi, sbr. 1. gr. [laga nr. 38/2020](#) og [laga nr. 50/2020](#). Skatturinn hafi því gert ráð fyrir að rekstraraðilar hefðu almennt a.m.k. tengsl við Ísland og gætu notið aðstoðar íslenskra starfsmanna eða fagaðila ef forsvarsmenn töluðu ekki íslensku. Þýðing á leiðbeiningum og umsóknarferlinu hafi því ekki þótt forgangsmál. Skattinum hafði ekki borist kvörtun vegna þessa þegar Ríkisendurskoðun spurðist fyrir um málið í lok september. Í nóvember sl. fengust þær upplýsingar að í tilefni af ábendingum Ríkisendurskoðunar gerði Skatturinn ráð fyrir að upplýsingar til viðskiptavina embættisins um frekari úrræði á ábyrgð þess yrðu þýddar á erlend tungumál að því marki sem mögulegt reynist.

### 3.3.2 Samtímaeftirlit

Við samtímaeftirlit Skattsins eru þau skilyrði sem hægt er að sannreyna innan rekstrarársins 2020 athuguð samhliða útfyllingu umsókna:

1. Athugað er með samanburði við skrár Skattsins, þ.m.t. skattgrunnskrá, hvort skilyrði um upphaf rekstrar og ótakmarkaða skattskyldu, séu uppfyllt. Jafnframt er athugað að ekki sé um að ræða stofnanir ríkis eða sveitarfélaga, eða félög í þeirra eigu.
2. Athugað er með samanburði við staðgreiðsluskil hvort sótt er um stuðning vegna launakostnaðar launamanna sem voru ráðnir til starfa fyrir 1. maí 2020.
3. Athugað er hvort tekjur viðkomandi hafi lækkað um a.m.k. 75% líkt og kveður á um í 4. gr. laga nr. 50/2020. Umsækjendur þurfa að gefa upp tekjur sundurliðaðar á hvern mánuð á árinu 2019 og til uppsagnardags þess launamanns sem sótt er um vegna. Á grundvelli þeirra upplýsinga er tekjufallið reiknað og er þá miðað við hæsta hlutfallið samkvæmt þeim fjórum leiðum sem getið er um í ákvæði laganna.
4. Athugað er hvort umsækjandi er í vanskilum með opinber gjöld, skatta eða skattsektir, sem voru á eindaga fyrir lok ársins 2019.
5. Athuguð er „skilasaga“ umsækjenda sem þurfa að hafa staðið skil á skattframtali og skýrslum, þ.m.t. staðgreiðsluskilagreinum og virðisaukaskattsskýrslum síðastliðin þrjú

ár áður en umsókn berst. Áður en framlengdum skilafresti vegna skattframtala lögaðila lauk 2. október 2020 var athugað hvort framtöl þeirra gjaldárin 2017, 2018 og 2019 lægju fyrir. Í tilviki sjálfstætt starfandi einstaklinga var miðað við gjaldárin 2018, 2019 og 2020. Jafnframt var skoðað hvort skil hafi verið gerð á öðrum skilagreinum sem viðkomandi bar að skila, þ.m.t. vegna staðgreiðsluársins 2020.

6. Óskað er eftir staðfestingu umsækjenda að hann hafi skilað til Skattsins skýrslu um eignarhald á lágskattasvæði (CFC-skýrsla), ársreikningum og upplýsingum um raunverulega eigendur slíkra félaga. Þessar upplýsingar eru bornar saman við gögn Skattsins.

Umsækjandi þarf að uppfylla öll framangreind skilyrði svo honum sé heimilt að halda áfram með rafræna umsóknarferlið. Umsækjandi þarf að skrá ýmsar upplýsingar um þá launamenn sem óskað er eftir stuðningi vegna. Slegin er inn kennitala viðkomandi launamanns og samhliða því skoðað hvort skilað hafi verið staðgreiðslu fyrir viðkomandi launamann fyrir 1. maí 2020. Jafnframt þarf að skrá ýmsar aðrar upplýsingar sem lúta að viðkomandi launamanni, þ.m.t. ráðningardag, uppsagnardag, uppsagnarfrest, o.fl.

Þegar upplýsingar um tekjur og launamenn hafa verið skráðar þarf að „stofna umsóknina“ svo hægt sé að senda hana til afgreiðslu. Einungis prókúruhafi getur stofnað umsókn. Skilyrði fyrir stofnun umsóknar er að atvinnurekandi sé búinn að skila/greiða staðgreiðslu launamanns fyrir það tímabil sem sótt er um. Ef launagreiðandi hefur fengið greiðslufrest á staðgreiðslunni teljast skil fullnægjandi skil ef skilagrein/sundurliðun hefur verið skilað.

### 3.3.3 Eftirlit

Ómögulegt er innan núverandi rekstrarárs að sannreyna skilyrði 3. tölul. 4. gr. laganna um að umsækjandi hafi ekki eftir 15. mars 2020 ákveðið að úthluta arði, lækka hlutfé með greiðslu til hluthafa, kaupa eigin hluti, innt af hendi greiðslu til eiganda á grundvelli eignaraðildar hans, greitt óumsaminn kaupauka, greitt af víkjandi láni fyrir gjalddaga eða veitt eiganda eða aðila nákomnum honum lán eða annað fjárframlag sem ekki snertir öflun, tryggingu eða viðhald rekstrartekna. Sum þessara atriða verða hugsanlega ekki sannreynd fyrr en að nokkrum árum liðnum ef rekstraraðili tekjufærir stuðninginn á mörgum árum.

Við útreikning á tekjufalli er að mestu byggt á upplýsingum frá umsækjendum. Ekki er hægt að sannreyna þessar upplýsingar fyrr en eftir á. Jafnframt verða oft töluverðar breytingar á staðgreiðsluupplýsingum að loknu staðgreiðsluári. Af þessum sökum þarf Skatturinn að gera ýmsar samanburðarathuganir síðar í því skyni að athuga hvort réttur stuðningur hafi verið greiddur út.

Skatturinn gerir ráð fyrir að síðla árs 2021, þegar skattframtöl rekstraraðila vegna ársins 2020 hafa borist, verði ráðist í þær athuganir sem nauðsynlegar eru til að skoða hvort tekjufall var rétt reiknað. og þá gerður samanburður á endanlegri niðurstöðu með samanburði við staðgreiðsluskrá. Þannig ætti að sjást hvort tekjufall var ofmetið í umsókn og hvort laun voru ranglega tilgreind.

## 3.4 Umfang og kostnaður

Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 50/2020 kom fram að ekki var vitað hversu margir atvinnurekendur uppfylltu skilyrði fyrir fjárstuðningnum. Þar var vísað í [könnun Samtaka](#)

[atvinnulífsins](#) frá apríl 2020 um að stór hópur fyrirtækja sem gætu uppfyllt skilyrðin stundaði ferðapjónustu. Samkvæmt gögnum Hagstofunnar voru 2.027 launagreiðendur í einkennandi greinum ferðapjónustunnar í lok árs 2019 (10,5% allra launagreiðenda) og launþegar á sama tíma 24.800 (um 13% allra launþega).

Miðað við forsendur frumvarpsins var áætlað að brúttókostnaður vegna greiðslu á hluta af launakostnaði fyrirtækja gæti numið um 27 ma.kr. (sjá töflu 1.2). Var þá miðað við að 90% þeirra launþega sem störfuðu í ferðapjónustu og tengdum greinum og nýttu hlutastarfaleið stjórnvalda fengju greiðslur úr ríkissjóði á uppsagnarfresti eða alls um 12.000 manns. Jafnframt var horft til þess að rúmlega 80% fyrirtækja í ferðapjónustu hefðu orðið fyrir tekjusakdrætti sem nam 75% eða meira á viðmiðunartímanum og gætu því nýtt sér stuðninginn. Áætlaður kostnaður miðaðist við 85% af meðallaunakostnaði launþega í ferðapjónustu og tengdum greinum en hann nam 540 þús. kr. á mánuði. Í þessum kostnaðaráætlunum var ekki tekið tillit til þess kostnaðar sem fellur á ríkissjóð í gegnum Atvinnuleysisstryggingasjóð þegar uppsagnarfresti lýkur. Auk þess var gert ráð fyrir að hluti fyrirtækja í verslun og þjónustu nýtti sér úrræðið. Ekki var talið að mörg fyrirtæki úr öðrum atvinnugreinum myndu nýta úrræðið þar sem aðeins lítill hluti gat uppfyllt tekjufallsskilyrðin þegar horft var til fyrrnefndrar könnunar Samtaka atvinnulífsins. Talsverð óvissa var því um hversu mikill kostnaður myndi falla á ríkissjóð vegna úrræðisins.

Samkvæmt [frumvarpi](#) til fjárukalaga fyrir árið 2020, sem lagt var fram á Alþingi 25. nóvember, er áætlað að heildargjöld ríkissjóðs vegna úrræðisins verði 12,1 ma.kr.

Þann 1. nóvember 2020 var fjöldi umsækjenda um stuðning vegna hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti 406. Umsóknir voru 1.447 en skila þarf umsókn fyrir hvern mánuð um sig. Af þessum umsóknum höfðu 287 ekki verið undirritaðar af 85 umsækjendum og voru því óafgreiddar. Greiddur stuðningur nam 11,3 ma.kr í lok nóvember. Ekki liggja fyrir tölur um fjölda rekstraraðila sem opnaði umsóknarkerfið en gat ekki lokið við eða stofnað umsókn þar sem skilyrði voru ekki uppfyllt.

Í greinargerð frumvarps til laga nr. 50/2020 kom fram að úrræðið myndi hafa í för með sér aukinn launakostnað hjá Skattinum sem áætlaður var um 25 m.kr. Kostnaður vegna hugbúnaðarþróunar gæti sömuleiðis numið um 25. m.kr. Kostnaður Skattsins vegna aðkeyptar vinnu verktaka þann 1. desember 2020 nam rúmlega 20 m.kr. Launakostnaður nam þá 26,5 m.kr. Kostnaður vegna eftirlits mun ekki falla til fyrir en á næstu árum. Áfallinn kostnaður 1. desember 2020 er því 46,5 m.kr. Heildarkostnaður var áætlaður 53,5 m.kr. auk þess kostnaðar sem við bætist vegna reksturs og viðhalds á kerfinu og breytinga á skattframtölum og álagningarkerfum. Samkvæmt Skattinum liggur ekki fyrir sérstök tímaskráning um verk starfsfólks sem tengjast umræddum stuðningi.

## 4 Lokunarstyrkir

### 4.1 Markmið

Lokunarstyrkir eru ætlaðir fyrirtækjum sem skylt var að loka vegna samkomubanns sem sett var með [auglýsingu](#) heilbrigðisráðherra um takmörkun á samkomum vegna farsóttar nr. 243/2020. Þetta á til dæmis við um hárgreiðslustofur, krár, líkamsræktarstöðvar, nuddstofur, sjúkraþjálfun og skemmtistaði. Markmið styrkjanna er að bæta upp hluta tekjufalls og aðstoða rekstraraðila við að standa undir föstum kostnaði sem fallið hefur til í rekstri þeirra þrátt fyrir lokun. Þannig sé hægt að styðja við minni rekstraraðila sem verða fyrir tímabundnu tekjufalli vegna heimsfaraldurs kórónuveiru og aðgerða stjórnvalda til að verjast útbreiðslu hennar.

#### Skýringarmynd 4.1 Aðdragandi að lagasetningu og framkvæmd lokunarstyrkja

|   |   |  |
|---|---|--|
| 23. mars  | 20. maí   | 12. júní   |
| <b>Samkomubann</b>  | <b>Lokunarstyrkir<br/>lögfestir</b>   | <b>Opnað fyrir<br/>umsóknir</b>  |
| Heilbrigðisráðherra gefur út auglýsingu nr. 243/2020 þar sem kveðið er á um lokun samkomustaða og starfsemi vegna sérstakrar smithættu í tengslum við útbreiðslu COVID-19 sjúkdómsins | Lög um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru samþykkt á Alþingi | Sótt er um styrki á heimasíðu Skattsins og var umsóknarfrestur um styrk til 1. september 2020. Alls sóttu 1.056 aðilar um lokunarstyrk |

### 4.2 Lagasetning

[Frumvarp](#) til laga um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru var lagt fram af fjármála- og efnahagsráðherra þann 21. apríl 2020. Frumvarpið var unnið í fjármála- og efnahagsráðuneyti en hagfræðileg greining og önnur vinna við samningu þess var unnin undir stjórn ráðherranefndar um ríkisfjármál. Að sögn fjármála- og efnahagsráðuneytis var haft samráð um tæknilegar útfærslur við heilbrigðisráðuneyti, Skattinn, yfirskattanefnd og KPMG. Einnig var haft samráð við Eftirlitsstofnun EFTA og var niðurstaðan eftir það samráð að aðgerðin flokkast sem minniháttar aðstoð. Stuðningur skv. frumvarpinu er tvíþættur, annars vegar lokunarstyrkur og hins vegar stuðningslán. Í þessari skýrslu er eingöngu fjallað um lokunarstyrki.



Við meðferð málsins á Alþingi urðu þó nokkrar breytingar á frumvarpinu og var skilyrðum um veitingu lokunarstyrks m.a. breytt. Þá var skilyrt að rekstraraðilar hefðu staðið skil á skýrslu um eignarhald á lágskattasvæðum (CFC-skýrslum) þegar það á við auk upplýsinga um raunverulega eigendur. Löggin voru samþykkt þann 13. maí 2020 sem [lög nr. 38/2020](#) um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. [Lög nr. 55/2020 um viðbótarlokunarstyrki](#) voru svo samþykkt þann 12. júní 2020 en með þeim var komið til móts við þá aðila sem þurftu að hafa lokað lengur en gert var ráð fyrir við samþykkt laga nr. 38/2020. Þannig er í lögum um viðbótarlokunarstyrk gert ráð fyrir að þeir rekstraraðilar sem þurftu að sæta lokunum í starfsemi sinni á tímabilinu frá 4. maí 2020 til 18. eða 24. maí geti sótt um viðbótarlokunarstyrk úr ríkissjóði.

Í lögnum er fjallað um lokunarstyrki í II. kafla. Þar eru sett fram skilyrði í fimm liðum sem rekstraraðili þarf að uppfylla alla til að eiga rétt á lokunarstyrk úr ríkissjóði:

1. Honum var gert skylt að loka samkomustað skv. 1. málsl. 1. mgr. 5. gr. auglýsingar um takmörkun á samkomum vegna farsóttar, nr. 243/2020, eða láta af starfsemi eða þjónustu skv. 2. mgr. sömu greinar á grundvelli 2. mgr. 12. gr. sóttvarnalaga, nr. 19/1997.
2. Tekjur hans í apríl 2020 voru a.m.k. 75% lægri en í apríl 2019. Hafi hann hafið starfsemi eftir 1. apríl 2019 skulu tekjur hans í apríl 2020 bornar saman við meðaltekjur hans á 30 dögum frá því að hann hóf starfsemi til loka febrúar 2020.
3. Tekjur hans á rekstrarárinu 2019 voru a.m.k. 4,2 m.kr. Hafi hann hafið starfsemi eftir 1. janúar 2019 skal umreikna tekjur þann tíma sem hann starfaði til loka febrúar 2020 á ársgrundvöll.
4. Hann er ekki í vanskilum með opinber gjöld, skatta og skattsektir sem komnar voru á eindaga fyrir lok árs 2019 og álagðir skattar og gjöld byggjast ekki á áætlunum vegna vanskila á skattframtölum og skýrslum, þ.m.t. staðgreiðsluskilagreinum og virðisauka-skattsskýrslum, til Skattsins síðastliðin þrjú ár áður en umsókn barst eða síðan hann hóf starfsemi ef það var síðar. Að auki skal hann, eftir því sem við á og á sama tímabili, hafa staðið skil á ársreikningum, sbr. lög um ársreikninga, nr. 3/2006, og upplýst um raunverulega eigendur, sbr. lög nr. 82/2019.
5. Hann hefur ekki verið tekinn til slita eða bú hans til gjaldprotaskipta.

Fjárhæð lokunarstyrks geti hæst numið 800 þús. kr. á hvern starfsmann sem starfaði hjá rekstraraðila í febrúar 2020 og að hámarki 2,4 m.kr á hvern rekstraraðila. Lokunarstyrkur telst til skattskyldra tekna samkvæmt lögum um tekjuskatt. Í greinargerð með frumvarpinu kemur enn fremur fram að lokunarstyrkjum sé ætlað að gagnast lífvænlegum fyrirtækjum og styðja þau við greiðslu fasts kostnaðar á meðan mestu efnahagslegu áhrifa faraldursins gætir. Þannig verði dregið úr greiðsluflæðisvanda fyrirtækja á meðan samdráttur í neyslu er jafnmikill og raun ber vitni.

Í lögum um viðbótarlokunarstyrk er tiltekið að fjárhæð hans skuli vera jafnhá rekstrarkostnaði rekstraraðila á tímabilinu 4.-24. maí 2020, þó aldrei hærri en 400 þús. kr. á hvern starfsmann og að hámarki 1,2 m.kr. á hvern rekstraraðila.

Skattinum var falin umsjón með framkvæmd laganna og er stofnuninni gert að afgreiða umsóknir um lokunarstyrki svo fljótt sem verða má og eigi síðar en tveimur mánuðum eftir að umsókn berst. Opnað var fyrir umsóknir þann 12. júní 2020 en mögulegt var að sækja um lokunarstyrk til 1. september 2020. Umsóknarfrestur vegna viðbótarlokunarstyrkja var til 1. október 2020.

Þann 5. nóvember 2020 voru svo samþykkt á Alþingi [lög nr. 119/2020](#) um breytingu á lögum um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, nr. 38/2020 (framhald á lokunarstyrkjum). Löggin taka til þeirra rekstraraðila sem þurfa að sæta lokunum frá 18. september 2020 og munu löggin gilda fram á mitt ár 2021 með möguleika á endurskoðun. Skilyrði styrkveitinga eru að meginefni hin sömu og áður. Stærsta breytingin varðar þó fjárhæðir lokunarstyrkja. Fjárhæð styrks skal vera jafnhá rekstrarkostnaði rekstraraðila á tímabili lokunar en þó aldrei hærrí en 600 þús. kr. á hvern launamann hjá rekstraraðila fyrir hverja 30 daga lokun. Heildarfjárhæð lokunarstyrkja getur þó ekki orðið hærrí en sem nemur 800 þús. evrum til tengdra aðila, sem er í samræmi við þann ramma sem settur hefur verið um ríkisaðstoð vegna COVID-19 heimsfaraldurs á EES.

### 4.3 Framkvæmd og eftirlit

Að sögn Skattsins hófst undirbúningur að úthlutun lokunarstyrkja um það leyti sem frumvarpið var lagt fram. Advania var fengið til að smíða kerfið undir umsjón Skattsins. Greining fór fram á því hvaða atriði væri hægt að sannreyna í umsóknarferlinu og niðurstöður þeirrar greiningar nýttar til að byggja upp kerfið.

Umsóknarferlið er rafrænt og fer fram á þjónustuvef Skattsins. Við opnun umsóknar er gerð sjálfvirk athugun á því hvort umsækjandi uppfylli eftirfarandi frumskilyrði:

- Full og ótakmörkuð skattskylda umsækjanda hér á landi og er það athugað með samanburði við skattgrunnskrá.
- Umsækjandi má ekki vera opinber stofnun, byggðasamlag eða fyrirtæki í eigu ríkis eða sveitarfélags og er það athugað með samanburði við skattgrunnskrá.
- Umsækjandi þarf að stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi og er það athugað með samanburði við skráningu á launagreiðendaskrá og virðisaukaskattsskrá ef það á við, þ.m.t. upphaf rekstrar.
- Umsækjandi má ekki vera í vanskilum með opinber gjöld sem voru á eindaga fyrir lok ársins 2019 og er það athugað með samanburði við tekjubókhald ríkisins.
- Umsækjandi þarf að hafa staðið skil á skattframtali og skýrslum, þ.m.t. staðgreiðsluskilagreinum og virðisaukaskattsskýrslum síðastliðin þrjú ár (2017, 2018 og 2019 fyrir lögaðila) áður en umsókn um lokunarstyrk berst, eða síðan starfsemi hófst ef það er síðar. Þetta er athugað með skilasögu viðkomandi.
- Umsækjandi þarf, eftir því sem við á, að hafa skilað ársreikningum og upplýst um raunverulega eigendur og er það skoðað með samanburði við skrár Skattsins.



- Umsækjandi má ekki hafa verið tekinn til slita eða bú hans til gjaldprotaskipta og er það jafnframt athugað á þessu stigi.

Séu framangreind frumskilyrði uppfyllt er unnt að halda áfram með umsóknina, að öðrum kosti er umsóknarferlið stöðvað og umsækjandi upplýstur um hvaða skilyrði séu ekki uppfyllt. Umsækjandi þarf enn fremur að gera grein fyrir þeirri starfsemi sem honum var skylt að stöðva, sbr. auglýsingu heilbrigðisráðherra nr. 243/2020 sem birt var í Stjórnartíðindum 23. mars 2020. Þar er tegund starfsemi flokkuð í tvennt þ.e. samkomustaður eða starfsemi með sérstaka smithættu. Undir samkomustaði falla m.a. sundlaugar, líkamsræktarstöðvar, skemmtistaðir, krár, spilasalir og söfn. Undir starfsemi með sérstaka smithættu falla t.d. hárgreiðsla/hárskeri, snyrtistofa, nuddstofa, sjúkraþjálfun, tannlæknar og augnlæknar. Einnig er hægt að velja flokkinn önnur starfsemi, þ.e. ekki sú sem talin er upp í umsóknarferlinu. Ef önnur starfsemi er valin í ferlinu þarf umsækjandi að gera sérstaklega grein fyrir þeirri starfsemi og ástæðu lokunar og er þá metið í hverju og einu tilviki hvort réttur til lokunarstyrks sé fyrir hendi.

Eitt af skilyrðum fyrir lokunarstyrk er að rekstrartekjur umsækjanda á árinu 2019 nái 4,2 m.kr. Þá þarf að gefa upp rekstrartekjur í apríl 2019 og apríl 2020 til að sýna fram á tekjufall en það þarf að vera a.m.k. 75% til þess að styrkur komi til álita.

Samkvæmt upplýsingum frá Skattinum liggja upplýsingar um tekjur rekstraraðila í apríl 2020 ekki fyrir. Af þeim sökum er ekki hægt að bera saman uppgefnar tekjur í umsókn um lokunarstyrk við fyrirliggjandi gögn. Því þarf að treysta á að umsækjendur gefi upp réttar upplýsingar. Þó var settur upp ákveðinn samanburður/áætlun um rekstrartekjur í apríl 2020 á grundvelli virðisaukaskattsskila og var þannig unnt að sjá hvort frávik væru sérstaklega mikil og óska þá eftir frekari skýringum og gögnum. Að sögn Skattsins hefur reyndin verið sú að það sé ekki mikil hættá á að tekjufall sé ofreiknað og því hefur ekki reynt á þetta atriði.

Fjárhæð lokunarstyrks tekur mið af rekstrarkostnaði og þurfa umsækjendur að gera grein fyrir rekstrarkostnaði sínum á tímabilinu 24. mars til og með 3. maí 2020, þ.e. á lokunartímabilinu sem lögin taka til. Sundurliða þarf rekstrarkostnaðinn í laun starfsmanna, annan launakostnað, innskattshæfan rekstrarkostnað og kostnað sem ekki er innskattshæfur.

Við lok umsóknarferlis þarf umsækjandi að fara yfir þær upplýsingar sem hann hefur skráð og staðfesta að þær séu réttar. Rangar eða ófullnægjandi upplýsingar geta haft í för með sér álag á endurgreiðslur, sektir eða fangelsi. Skattinum er heimilt að krefjast endurgreiðslu ef í ljós kemur að aðili hafi fengið lokunarstyrk umfram það sem hann átti rétt á.

Samkvæmt upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu hefur eftirfylgni ráðuneytisins gagnvart úrræðinu einkum beinst að umsóknarviðmóti og leiðbeiningum Skattsins og hvort þær séu í samræmi við lögin. Lítilsháttar athugasemdir við framkvæmdina voru gerðar af hálfu ráðuneytis sem brugðist var við innan fárra daga.

#### **4.4 Afgreiðsla umsókna**

Eftir að umsókn berst Skattinum fer hún í svokallaða biðstofu áður en ákvörðun um fjárhæð styrks er tekin og hann greiddur út. Er þetta gert svo Skatturinn geti farið yfir umsóknir ef þurfa þykir. Upphaflega átti þetta eingöngu að vera tímabundið til að skoða hvernig umsóknir væru almennt úr garði gerðar og hvort óhætt væri að taka ákvarðanir um lokunarstyrki sjálfvirkt. Af

reynslu sem kom af yfirferð umsókna sem bárust fyrstu dagana var ákveðið að halda áfram með biðstofuna.

Við undirbúning framkvæmdarinnar voru sendar út leiðbeiningar til starfsfólks Skattsins þar sem farið var yfir skilyrði, umsóknarferlið og verklagið sem beita átti. Eins og fram hefur komið eru þær umsóknir þar sem tilgreind er önnur starfsemi yfirfarnar með nákvæmari hætti í því skyni að sannreyna að umsækjanda hafi verið gert að stöðva starfsemi sína á grundvelli auglýsingar heilbrigðisráðherra. Ef tilgreind starfsemi virðist ekki vera í samræmi við fyrir- liggjandi upplýsingar eða ef hún virðist ekki uppfylla skilyrði auglýsingar heilbrigðisráðherra þá er óskað eftir frekari skýringum.

Skatturinn fer einnig sérstaklega yfir hvort tilgreindur launakostnaður í umsóknum sé í samræmi við upplýsingar í staðgreiðsluskrá ríkisskattstjóra. Ef ekki er samræmi á milli þess sem kemur fram í umsókn umsækjanda og þess sem fram kemur í staðgreiðsluskrá eru gerðar athugasemdir.

Eftir þessa yfirferð fara þær umsóknir sem ekki hefur verið gerð athugasemd við í greiðsluferli hjá Fjársýslu ríkisins. Haldið er utan um allar umsóknir og niðurstöðu umsókna í miðlægu Excel skjali hjá Skattinum. Þar koma fram upplýsingar um umsækjendur, fjárhæð umsókna, loka- niðurstaða úthlutunar og athugasemdir þar sem við á ef frekari upplýsinga var krafist. Þá kemur fram mismunur milli umsókna og úthlutunar ef skerðing á sér stað.

Skatturinn hefur í hyggju að gera samanburðarkeyrslur á næsta ári þegar skattframtöl vegna rekstrarársins 2020 liggja fyrir til að kanna hvort umsækjendur hafi greint rétt frá í umsókn um lokunarstyrk. Gera má ráð fyrir að sá samanburður muni eftir atvikum leiða til endurákvarðana á áður ákvörðuðum lokunarstyrkjum með tilheyrandi afturköllunum.

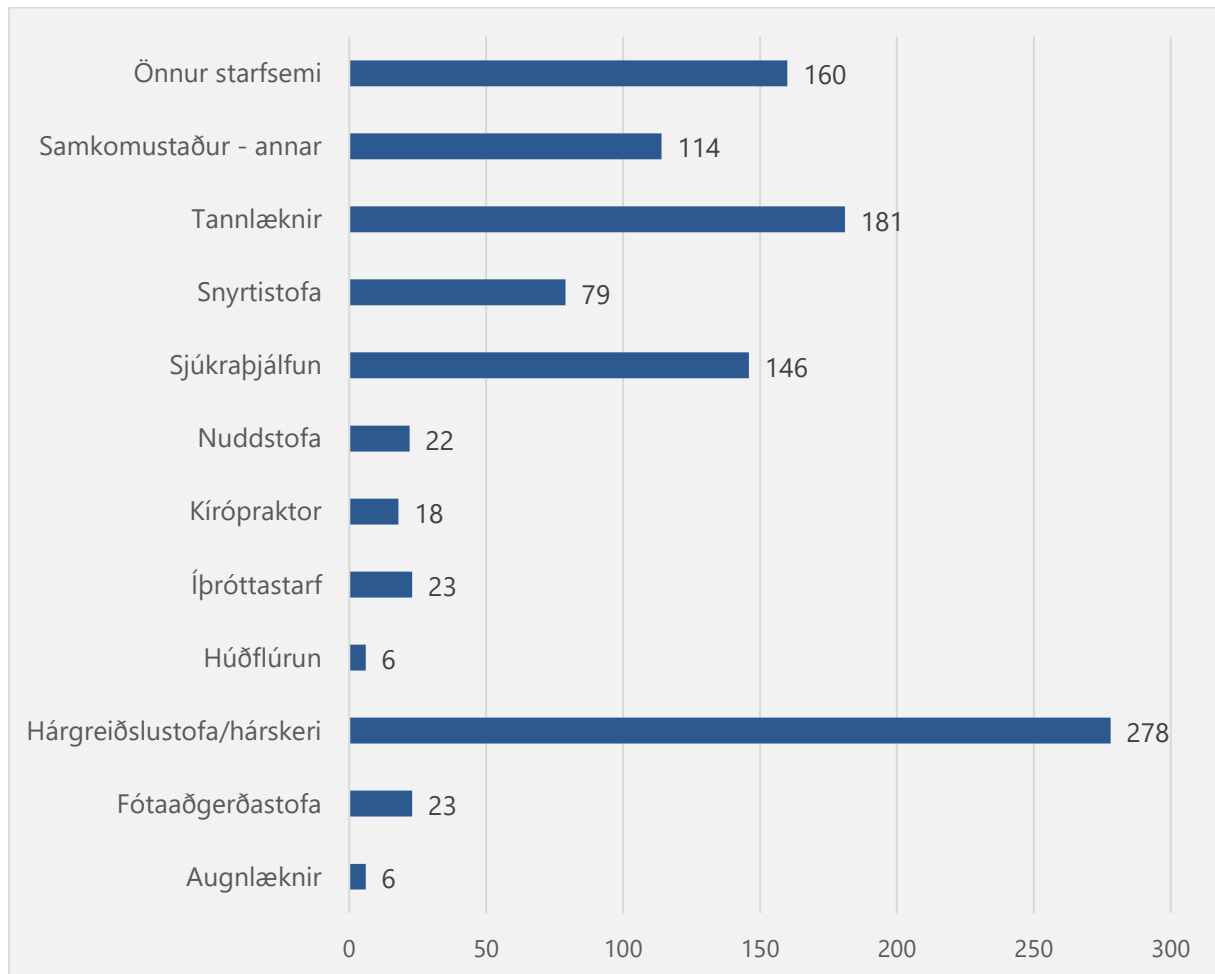
#### **4.5 Umfang og nýting**

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 38/2020 kemur fram að talið sé að þeir rekstraraðilar sem gert var að loka eða hætta tímabundið starfsemi og þjónustu séu um 2.000 talsins. Þeir munu þó ekki allir uppfylla skilyrði sem sett eru í lögnum og því ljóst að heildarfjöldi þeirra sem fá greiddan lokunarstyrk verði eitthvað færri en í upphafi var áætlað.

Fram kemur í greinargerðinni að áætlaður kostnaður ríkissjóðs vegna lokunarstyrkja geti numið allt að 2,5 ma. kr. Ekki er gert ráð fyrir að viðbótarlokunarstyrkir muni valda auknum kostnaði þar sem fyrra kostnaðarmat var rúmt.

Samkvæmt upplýsingum sem Ríkisendurskoðun aflaði hjá Skattinum þann 23. nóvember 2020 höfðu 1.056 umsóknir borist um lokunarstyrk. Af þeim umsóknum höfðu verið gerðar athugasemdir við 205 umsóknir og af þeim voru 109 skertar til fulls eða þeim synjað þar sem starfsemi féll hvorki undir auglýsingu heilbrigðisráðherra nr. 243/2020 frá mars 2020 né uppfærða auglýsingu nr. 360/2020.

## Skýringarmynd 4.2 Yfirlit um fjölda umsækjenda eftir starfsemi



Heimild: Skatturinn 23. nóvember 2020

Á mynd 4.2 má sjá skiptingu á fjölda umsókna eftir mismunandi tegundum starfsemi. Þann 23. nóvember 2020 höfðu alls verið greiddar út um 889 m.kr. vegna 1.056 umsókna um lokunarstyrki. Alls nam lækkun vegna skerts styrks eða synjunar um 166 m.kr. Þá höfðu verið greiddar út um 55 m.kr. til 58 aðila vegna viðbótarlokunarstyrkja en lækkun vegna skerðingar eða synjunar nam um 5,5 m.kr. vegna fimm umsækjenda. Ein umsókn um viðbótarlokunarstyrk var enn í vinnslu þegar upplýsingarnar bárust frá Skattinum.

Hárgreiðslustofur, rakarastofur og hárgreiðslufólk eru stærsti hluti þeirra sem hafa fengið úthlutað lokunarstyrkjum en alls höfðu 278 umsóknir borist frá þeim. Þær umsóknir sem hefur verið synjað falla að mestu undir flokkana önnur starfsemi eða annar samkomustaður og hefur sú starfsemi verið metin sem svo að hún falli ekki undir auglýsingar heilbrigðisráðherra. Alls hefur 109 aðilum verið synjað um lokunarstyrki. Heimilt er að kæra ákvörðun Skattsins um synjun til yfirskattanefndar. Samkvæmt upplýsingum frá Skattinum hafa níu rekstraraðilar kært niðurstöðu Skattsins um synjun á lokunarstyrk. Yfirskattanefnd hefur staðfest synjun Skattsins í tveimur þeirra en úrskurður liggur ekki fyrir í öðrum málum.

Ljóst er að umfang úrræðisins hefur verið töluvert undir þeim áætlunum sem gert var ráð fyrir í upphafi. Einungis 1.056 aðilar af þeim rúmlega 2.000 sem gert var ráð fyrir að féllu undir úrræðið höfðu sótt um styrk áður en umsóknarfrestur rann út og meðaltalstyrkur sem hefur

verið veittur er rétt um 890 þús. kr. Þá sóttu 59 aðilar um viðbótarlokunarstyrk áður en frestur rann út þann 1. október 2020.

Með breytingu á lögum um lokunarstyrki sem samþykkt voru þann 5. nóvember 2020 fékk Skatturinn heimild til að taka til afgreiðslu umsóknir sem berast eftir að almennur umsóknarfrestur vegna lokunarstyrkja eða viðbótarlokunarstyrkja rann út. Þannig getur rekstraraðili sem telur sig geta átt rétt á lokunarstyrk vegna lokana á tímabilinu mars – maí 2020 enn sent erindi til Skattsins þar um en slíkar umsóknir er þó ekki hægt að senda rafrænt. Af þeim sökum er ekki loku fyrir það skotið að umfangið muni aukast.

Upplýsingar um styrkina og umsóknarfresti má finna á heimasíðu Skattsins en þó einungis á íslensku og umsóknarferlið er einnig allt á íslensku. Samkvæmt upplýsingum frá Skattinum var ákveðið að hafa ferlið og leiðbeiningar á íslensku þar sem fyrirséð væri að rekstraraðilar sem bæru ótakmarkaða skattskyldu hér á landi hefðu almennt tengsl við Ísland og gætu notið aðstoðar íslenskra starfsmanna eða fagaðila í ferlinu. Mikilvægast hefði verið að koma úrræðinu fljótt í framkvæmd og hvorki reyndist nægur tími til að þýða leiðbeiningarnar né umsóknarferlið sjálft.

Samkvæmt upplýsingum frá Skattinum hefur kostnaður við framkvæmd og eftirlit verkefnisins verið tvíþættur, annars vegar vegna tæknilegra mála, s.s. hönnun og smíði tölvukerfis til að taka við umsóknum og hins vegar launakostnaður. Samkvæmt áætlunum Skattsins er gert ráð fyrir að kostnaður stofnunarinnar vegna verkefnisins verði um 42 m.kr. á árinu 2020.

## 5 Stuðningur vegna launa einstaklinga í sóttkví

### 5.1 Laun í sóttkví

Þann 5. mars 2020 var undirrituð sameiginleg [yfirlýsing](#) ríkisstjórnarinnar, Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins um samfélagslega nauðsyn þess að hægja á útbreiðslu kórónuveirunnar. Áhrifa veirunnar hafði þegar orðið vart á vinnumarkaðinum og um samfélagið allt og viðbúið að þau myndu aukast. Þá kom fram að sóttkví væri mikilvægt úrræði í sóttvörnum. Það væri til þess fallið að hægja á útbreiðslu veirunnar, vernda viðkvæma hópa fyrir smiti og draga úr álagi á heilbrigðiskerfi og innviði á meðan veiran gengur yfir. Í yfirlýsingunni kom enn fremur fram að ákvörðun um sóttkví væri tekin með hagsmuni heildarinnar í huga. Mikilvægt væri að einstaklingar gætu fylgt fyrirmælum heilbrigðisyfirvalda um að fara í sóttkví án þess að hafa áhyggjur af afkomu sinni.

Aðilar yfirlýsingarinnar voru ásáttir um eftirfarandi:

Samtök atvinnulífsins munu beina þeim tilmælum til atvinnurekenda að laun verði greidd til einstaklinga sem sæta sóttkví að fyrirmælum heilbrigðisyfirvalda.

Alþýðusamband Íslands mun beina þeim tilmælum til aðildarsamtaka sinna að sjóðfélagar í sjúkrasjóðum þeirra sem sýkjast njóti óskertra greiðslna úr sjóðunum að tæmdum veikindarétti.

Stjórnvöld munu beita sér fyrir að breytingar verði gerðar á lögum um sjúkra-tryggingar í þá veru að atvinnurekandi, sem greiðir launamanni sem sætt hefur eða mun sæta sóttkví laun, geti kafið sjúkra-tryggingar um endurgreiðslu kostnaðar að ákveðnu hámarki séu tilteknaðar aðstæður fyrir hendi eins og til dæmis að launamaður geti ekki sinnt vinnu heiman frá sér.

Þá lýsti fjármála- og efnahagsráðherra því yfir fyrir hönd ríkissjóðs að starfsmenn ríkisins fengju greidd laun sættu þeir sóttkví án þess að sýna merki þess að vera sýktir og að sú ráðstöfun skyldi ekki skerða veikindarétt þeirra. Samband íslenskra sveitarfélaga gaf um sama leyti út svipaða yfirlýsingu. Því liggur fyrir að opinberir starfsmenn muni almennt fá greidd laun á sama tíma og þeir fylgja fyrirmælum heilbrigðisyfirvalda um að sæta sóttkví.

## Skýringarmynd 5.1 Aðdragandi að lagasetningu og framkvæmd launa í sóttkví

| 5. mars  | 20. mars  | 5. maí  |
|--|---|---|
| <b>Sameiginleg yfirlýsing</b><br>Ríkisstjórnin, Samtök atvinnulífsins og Alþýðusamband Íslands undirrita yfirlýsingu um nauðsyn þess að hægja á útbreiðslu COVID-19. | <b>Lög um laun í sóttkví samþykkt</b><br>Viðbrögð stjórnvalda vegna yfirlýsingarinnar. Beinist fyrst og fremst að atvinnurekendum en launamenn geta líka sótt um. | <b>Opnað fyrir umsóknir um greiðslur í sóttkví</b><br>Þann 27. nóvember 2020 höfðu rúmlega 2.300 einstaklingar fengið greidd laun í sóttkví, samtals um 281 m.kr. |

## 5.2 Lagagrundvöllur

[Frumvarp](#) til laga um tímabundnar greiðslur vegna launa einstaklinga sem sæta sóttkví samkvæmt fyrirmælum heilbrigðisyfirvalda án þess að sýna merki þess að vera sýktir var lagt fram á Alþingi þann 13. mars 2020. Félags- og barnamálaráðherra mælti síðan fyrir frumvarpinu á Alþingi þann 17. mars 2020.

Tilgangur úrræðisins er að tryggja að einstaklingur geti fylgt fyrirmælum heilbrigðisyfirvalda án þess að hafa áhyggjur af afkomu sinni. Á sama tíma eiga önnur réttindi, s.s. veikindaréttur, samkvæmt kjarasamningum ekki við. Með beinum fyrirmælum er átt við fyrirmæli/fyrirskipun frá Embætti landlæknis um að sæta sóttkví.

Í frumvarpinu var gert ráð fyrir að greiðsla til atvinnurekanda skyldi taka mið af heildarlaunum launamanns í þeim mánuði eða mánuðum sem honum er skylt að vera í sóttkví. Gert var ráð fyrir að til launa teldust hvers konar laun og aðrar þóknanir samkvæmt lögum um tryggingargjald þann mánuð sem launamanni var gert að sæta sóttkví. Ákvörðun greiðslufjárhæðar fyrir hvern dag miðast við 30 daga í mánuði. Þannig myndi atvinnurekandi, sem hefði greitt laun til launamanns í sóttkví, eiga rétt á greiðslu í réttu hlutfalli við mánaðarlaun sem hann greiddi launamanninum en þó aldrei hærra en sem nemur 633 þús. kr. miðað við heilan almanaksmánuð að uppfylltum öllum skilyrðum. Samsvarar fjárhæðin 21.100 kr. á dag (633.000/30).

Markmiðið er fyrst og fremst að styðja atvinnurekendur sem greiða launamönnum sem sæta sóttkví laun þegar önnur réttindi, svo sem veikindaréttur eiga ekki við. Þannig yrði heimilt að greiða úr ríkissjóði launakostnað vegna launamanna og sjálfstætt starfandi einstaklinga sem ekki geta sótt vinnu vegna sóttkvíar. Launamönnum er einnig gefin kostur á að sækja um greiðslur vegna þess tekjufalls sem þeir verða fyrir fá þeir ekki greidd laun frá atvinnurekanda á meðan þeir sæta sóttkví samkvæmt fyrirmælum heilbrigðisyfirvalda. Slíkt ákvæði var sett í frumvarpið þar sem eingöngu var um að ræða tilmæli af hálfu Samtaka atvinnulífsins til

félagsmanna sinna um að greiða laun í sóttkví en einnig gæti komið upp sú staða að fyrirtækjum gæti reynst ómögulegt að greiða laun starfsfólks, svo sem vegna tekjufalls. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að almennt megi gera ráð fyrir að slík tilfelli heyri til undantekninga.

Í meðförum Alþingis voru gerðar nokkrar breytingar á frumvarpinu. Þannig var gildissvið þess útvíkkað þannig að það nái til þeirra tilvika þegar foreldri eða forráðamaður þarf að annast barn undir 13 ára aldri eða barn undir 18 ára aldri, sem þiggur þjónustu á grundvelli fötlunar, vegna þess að barnið er í sóttkví án þess að vera sýkt og foreldri eða forráðamaður getur af þeim sökum ekki sinnt vinnuskyldu sinni. Þá var réttur sjálfstætt starfandi einstaklinga hvað varðar viðmið fjárhæðar greiðslna gerður sambærilegur við rétt launamanna og miðað við mánaðarlegar meðaltekjur í stað 80%. Frumvarpið var samþykkt sem [lög nr. 24/2020](#) um tímabundnar greiðslur vegna launa einstaklinga sem sæta sóttkví samkvæmt fyrirmælum heilbrigðisyfirvalda án þess að vera sýktir þann 21. mars 2020.

Samkvæmt lögnum geta heildargreiðslur til launamanns aldrei verið hærrí en sem nemur mismun heildarlauna þann mánuð sem honum var gert að vera í sóttkví eða hann annaðist barn í sóttkví og heildarlauna undanfarandi mánaðar. Vinnumálastofnun ráðstafar 4% af greiðslum vegna launa í sóttkví til lífeyrissjóðs launamanns. Jafnframt greiðir stofnunin 11,5% mótframlag. Hægt var að sækja um laun í sóttkví fyrir þá sem voru í sóttkví á tímabilinu 1. febrúar til 30. apríl 2020.

Framangreint tímabil var síðar framlengt til 30. september 2020 með [lögum nr. 37/2020](#) um breytingu á ýmsum lögum til að mæta frekari efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru (freakari aðgerðir). Frumvarp sem varð að lögum nr. 37/2020 tók breytingum í meðförum Alþingis og var m.a. bætt við eftirfarandi ákvæði: „*Ekki kemur til greiðslna samkvæmt lögum þessum hafi launamaður eða sjálfstætt starfandi einstaklingur farið til útlanda þrátt fyrir að honum hafi mátt vera ljóst þegar hann fór að hann þyrfti við heimkomuna að sæta sóttkví enda hafi heilbrigðisyfirvöld ákveðið að þeir sem dveljast í viðkomandi landi þurfi að sæta sóttkví við heimkomu*“. Var þetta gert til áréttingar þar sem enn var óvissa um þróun veirunnar bæði hérlandis og erlendis.

Gildistími greiðslu launa í sóttkví var svo framlengdur til 31. desember 2021 með [lögum nr. 112/2020](#) um breytingu á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs. Um leið var umsóknarfrestur framlengdur til 31. mars 2022.

Félagsmálaráðuneyti leggur áherslu á að úrræðið verði virkt áfram enda mikilvægt að hægt sé að nýta úrræðið meðan enn er þörf á að beita þeim sóttvarnarráðstöðunum sem krefjast þess að einstaklingar sæti sóttkví samkvæmt fyrirmælum heilbrigðisyfirvalda, án þess að vera sýktir, með tilheyrandi fjarveru frá vinnu í því skyni að hægja á útbreiðslu veirunnar.

### 5.3 Framkvæmd og eftirlit

Samkvæmt upplýsingum frá Vinnumálastofnun var sérstakt umsóknarkerfi smíðað utan um umsóknir um laun í sóttkví. Hönnun og smíði var í höndum Advania í samstarfi við Vinnumálastofnun og var kostnaður vegna hugbúnaðarþróunar 38 m.kr. Opnað var fyrir umsóknir þann 5. maí 2020 en sótt er um í gegnum „mínar síður“ hjá Vinnumálastofnun.

Ef launagreiðandi sækir um þá þarf handvirkt að staðfesta að þær upplýsingar sem fram koma í umsókn séu réttar. Ef launamaður stendur að umsókn þarf launagreiðandi að staðfesta upplýsingar er snúa að launagreiðslum starfsmanns og að hann hafi ekki greitt starfsmanninum laun í sóttkví.

Umsóknakerfið sækir sjálfstætt upplýsingar í sóttkvíarskrá og staðgreiðsluskrá annars vegar til að staðfesta að viðkomandi hafi sætt sóttkví og hins vegar til að sækja upplýsingar um launagreiðslur. Umsóknir sjálfstætt starfandi einstaklinga fara beint í slíka millivinnslu. Þær umsóknir sem ekki fá samsvörun í sóttkvíarskrá eða staðgreiðsluskrá tekur kerfið til hliðar og eru þær umsóknir afgreiddar handvirkt.

Umsóknarkerfið nemur einnig ef um ósamrýmanlegar greiðslur er að ræða s.s. atvinnuleysisbætur og fæðingarorlof. Í slíkum tilfellum er t.a.m. kannað hvort viðkomandi hafi fengið greiddar atvinnuleysisbætur á því tímabili sem hann sækir um greiðslu launa í sóttkví.

Þær umsóknir sem fá jákvæða samsvörun úr kerfinu eru samþykktar og fara til greiðslu hjá gjaldkera. Komi hins vegar til synjunar á umsókn er umsækjanda tilkynnt formlega um hana og grundvöll hennar. Ákvarðanir Vinnumálastofnunar sæta kæru til Úrskurðarnefndar velferðarmála. Samkvæmt upplýsingum frá Vinnumálastofnun þann 7. október 2020 höfðu tvær kærur vegna ákvarðana um laun í sóttkví borist nefndinni.

Upplýsingar um laun í sóttkví, umsóknir og skilyrði má finna á vef Vinnumálastofnunar á íslensku, ensku og pólsku.

#### **5.4 Umfang og kostnaður**

Úrræðið tekur til fyrirtækja og einstaklinga á almennum vinnumarkaði en ekki til starfsmanna ríkis og sveitarfélaga. Því má gera ráð fyrir að þau nái til um 75% allra starfandi einstaklinga á vinnumarkaði. Í greinargerð með frumvarpinu sem seinna varð að lögum nr. 24/2020 var gert ráð fyrir að ef miðað væri við að heildarfjöldi þeirra sem sættu sóttkví yrði 5.000 einstaklingar myndi frumvarpið ná til um 2.500-3.000 einstaklinga að hámarki. Mikil óvissa var á þessum tíma um hversu mikil áhrif veiran myndi hafa hér á landi.

Áætlaður kostnaður var einnig metinn óljós. Í greinargerð með frumvarpinu var gert var ráð fyrir að yrði frumvarpið óbreytt að lögum gæti útgjaldaauki ríkissjóðs orðið 6-700 m.kr. Þar að auki var gert ráð fyrir að kostnaður vegna umsýslu Vinnumálastofnunar við þróun hugbúnaðar gæti numið 25 m.kr. auk þess sem gert var ráð fyrir stofnunin þyrfti að bæta við þremur stöðugildum. Í [kynningarefni](#) vegna fyrsta aðgerðapakks var úrræðið metið á 1. ma.kr. Í [fjáralögum](#) nr. 36/2020 sem samþykkt voru 29. júní 2020 var síðan heimild veitt til allt að 2 ma.kr greiðslna til einstaklinga sem hafa sætt sóttkví samkvæmt fyrirmælum heilbrigðisyfirvalda.

Samkvæmt upplýsingum frá Vinnumálastofnun þann 27. nóvember 2020 er kostnaður stofnunarinnar vegna hugbúnaðarþróunar um 38 m.kr. og laun og launatengd gjöld vegna starfsmanna við verkefnið frá 1. maí 2020 til 31. október 2020 alls um 16 m.kr.

Samkvæmt lögum nr. 24/2020 nær úrræðið til þeirra sem sæta sóttkví á tímabilinu 1. febrúar til 31. desember 2020. Þann 27. nóvember 2020 höfðu tæplega 45.000 manns lokið sóttkví. Sé

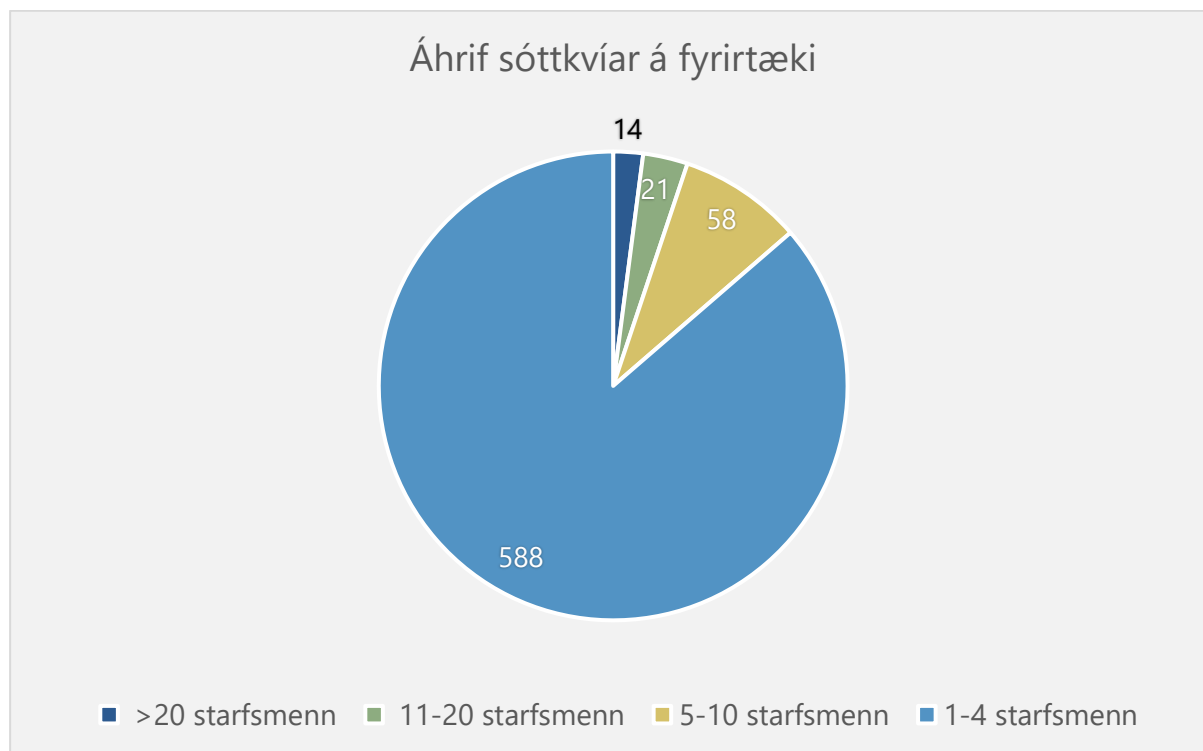


tekið mið af því að einhver hluti þeirra sé ekki á vinnumarkaði eða opinberir starfsmenn mætti áætla að úrræðið nái til um 15-18.000 manns.

Í upplýsingum sem bárust Ríkisendurskoðun frá Vinnumálastofnun þann 27. nóvember 2020 kemur fram að alls höfðu verið greiddar út um 281 m.kr. til 2.180 launamanna og 136 sjálfstætt starfandi einstaklinga. Meðaltalsgreiðsla á hvern einstakling nam því um 121 þús. kr. Fyrirtæki sem höfðu fengið greidd laun í sóttkví vegna starfsfólks voru í heildina 581 miðað við stöðuna eins og hún var þann 27. nóvember 2020.

Sé rýnt í þau tölulegu gögn sem borist hafa frá Vinnumálastofnun kemur í ljós að kórónuveiran hefur haft mismunandi áhrif á fyrirtæki sbr. mynd 5.2. Þannig höfðu 14 fyrirtæki verið með fleiri en 20 starfsmenn í sóttkví í 5-13 daga. Þá voru 21 fyrirtæki sem höfðu haft 11-20 starfsmenn í sóttkví í 4-11 daga og 58 fyrirtæki með 5-10 manns í sóttkví. Langflest fyrirtæki sem sótt höfðu um greiðslu launa í sóttkví sóttu um vegna sóttkvíar hjá 1-4 starfsmönnum eða 588 talsins. Af þeim voru 378 fyrirtæki þar sem einn starfsmaður hafði farið í sóttkví.

### Skýringamynd 5.2 Mismunandi áhrif sóttkvíar á fyrirtæki.



Flestir dagar í sóttkví sem greitt hefur verið fyrir voru 30 dagar en minnst einn dagur. Hæsta greiðsla vegna einstaklings sem hefur farið í sóttkví nam um 631 þús. kr. en sú lægsta 8.192 kr. Meðaltalsdagafjöldi í sóttkví var um 8,2 dagar fyrir launamenn en 10,3 dagar fyrir sjálfstætt starfandi.

Sé miðað við áætlað umfang í upphafi hefur þetta úrræði verið tiltölulega lítið nýtt af fyrirtækjum og sjálfstætt starfandi einstaklingum en nýting nú er einungis um 10% af þeim 2.000 m.kr sem áætlaðar voru sem ystu mörk kostnaðar fyrir árið 2020. Svo virðist sem mun færri umsóknir vegna launa í sóttkví hafi borist heldur en vænta mátti. Leiða má líkur að því að margir hafi getað unnið heiman frá sér í sóttkví og framleiðni því haldist jöfn og þörf fyrir greiðslur til fyrirtækja vegna tapaðra starfsstunda hafi verið minni en gert var ráð fyrir.

Í nýju frumvarpi að fjárukalögum fyrir árið 2020 sem lögð voru fyrir Alþingi þann 25. nóvember er áætlað að kostnaður vegna úrræðisins verði um 400 m.kr. á árinu 2020.

## 6 Ferðaábyrgðasjóður

### 6.1 Markmið

Ferðaábyrgðasjóði er ætlað að bregðast við tímabundnum lausafjárvanda ferðaskipuleggjenda eða smásala (ferðaskrifstofa) vegna kórónuveirufaraldursins og þar með tryggja lögbundinn rétt neytenda til endurgreiðslu vegna pakkaferða sem hafa verið afbókaðar eða þeim aflýst vegna óvenjulegra og ófyrirsjáanlegra aðstæðna. Heimsfaraldur kórónuveiru hefur haft mikil áhrif á ferðaþjónustu um allan heim enda hefur verulegur hluti millilandaflugs legið niðri frá því um miðjan mars, m.a. vegna skilgreininga heilbrigðisyfirvalda á áhættusvæðum. Af þessum sökum hafa ferðaskrifstofur þurft að aflýsa pakkaferðum og að sama skapi hafa neytendur að eigin frumkvæði afpantað ferðir. Sjóðurinn á að tryggja aðgang ferðaskrifstofa að nauðsynlegu lausafé til að tryggja rekstrarhæfi og standa við lögbundnar skyldur.

#### Skýringarmynd 6.1 Þróun á skilgreindum áhættusvæðum

| 29. febrúar  | 12.-14. mars  | 19. mars   |
|--|---|--|
| <b>Skíðasvæði og fleiri staðir</b>   | <b>Fleiri lönd bættust í hópinn</b>   | <b>Öll lönd</b>                                    |
| Skíðasvæði í Ölpunum og Ítalía heild sinni voru skilgreind sem áhættusvæði | Þýskaland var skilgreint sem áhættusvæði 12. mars, Spánn og Frakkland frá og með 14. sama mánaðar | Öll lönd og svæði heims skilgreind sem áhættusvæði |

Heimild: Heimasíða Embættis landlæknis

### 6.2 Lagagrundvöllur

[Frumvarp til laga um breytingu á lögum um pakkaferðir](#) var lagt fram á Alþingi af meirihluta atvinnuveganefndar þann 24. júní 2020. Frumvarpið var samið í samráði við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og var meðal annars kallað eftir upplýsingum frá Ferðamálastofu um mögulegt umfang þeirra lánaumsókna sem sjóðurinn kynni að standa frammi fyrir.

Við meðferð málsins á Alþingi voru gerðar nokkrar breytingar á frumvarpinu. Í nefndaráliti meirihluta atvinnuveganefndar, sbr. [þskj. 1931](#), kemur fram að breytingarnar miði að því að gera framkvæmdina einfaldari og skilvirkari. Til að mynda verði um lánveitingu úr sjóðnum að ræða til ferðaskrifstofa í stað þess að ferðamenn sæki sjálfir um endurgreiðslu úr sjóðnum. Þannig verði það áfram á ábyrgð ferðaskrifstofa að standa við lögboðnar skyldur sínar gagnvart

neytendum. Þá muni fjárhæð lána fara eftir fjárhæðum lögmætra endurgreiðslukrafna. Nefndin lagði jafnframt til að ráðherra myndi kveða á um vaxtakjör í reglugerð og að miðað yrði við vaxtatöflu Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Að síðustu lagði nefndin til að tímamarkið yrði lengt um einn mánuð, þ.e. til 31. júlí 2020, enda mætti áfram gera ráð fyrir röskun á ferðalögum.

[Lög nr. 78/2020](#) um breytingu á lögum um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun og lögum um ríkisábyrgðir voru samþykkt á Alþingi 9. júlí 2020 og tóku þau gildi 16. sama mánaðar. Með [lögum nr. 111/2020](#) sem samþykkt voru á Alþingi 3. september 2020 var lögbundinn frestur til að sækja um lán úr Ferðaábyrgðasjóði framlengdur um tvo mánuði. Jafnframt var það tímabil sem ferðaskrifstofur geta sótt um lán til að standa við endurgreiðslukröfur framlengt um tvo mánuði eða til 1. nóvember 2020.

Á grundvelli heimildar í lögum nr. 78/2020 gaf ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra þann 16. júlí 2020 út [reglugerð nr. 720/2020](#), um skilyrði fyrir tímabundnum lánveitingum Ferðaábyrgðasjóðs vegna COVID-19, sem tók gildi sama dag. Í reglugerðinni er að finna skilgreiningu á litlum, meðalstórum og stórum fyrirtækjum og þá er þar jafnframt að finna ákvæði um endurgreiðslu lána, vanefndir og vaxtakjör. Í reglugerðinni er enn fremur að finna ákvæði sem kveður á um að óheimilt sé að veita lán til fyrirtækja sem voru í rekstrarerfiðleikum 31. desember 2019 og skilgreiningu á því hvenær fyrirtæki teljast hafa verið í rekstrarerfiðleikum.

## Skýringarmynd 6.2 Skilgreiningar á litlum, meðalstórum og stórum fyrirtækjum

| Lítill fyrirtæki   | Meðalstór fyrirtæki   | Stór fyrirtæki                         |
|--|---|--|
| Fyrirtæki með færri en 50 starfsmenn og með árlega veltu undir 10 m.evra og/eða efnahagsreikning undir 10 m.evra | Fyrirtæki sem er með á bilinu 50-250 starfsmenn og með árlega veltu undir 50 m.evra og/eða efnahagsreikning undir 43 m.evra | Fyrirtæki með fleiri en 250 starfsmenn |

### 6.2.1 Skilyrði fyrir lánveitingu

Lánveitingar frá Ferðaábyrgðasjóði fela í sér ríkisaðstoð í skilningi 61. gr. EES-samningsins, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993. Þessi ríkisaðstoð fellur innan tímabundins undanþáguramma sem settur hefur verið innan EES um ríkisaðstoð til stuðnings hagkerfisins vegna yfirstandandi heimsfaraldurs kórónuveiru. Á þeim grundvelli er heimilt að veita lán á niðurgreiddum vöxtum til fyrirtækja að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Skilyrði fyrir lánveitingu úr Ferðaábyrgðasjóði voru að:

1. Pakkaferð hafi verið aflýst eða hún afbókuð vegna útbreiðslu kórónuveirunnar.
2. Ferðatímabil pakkaferðar hafi verið á tímabilinu 12. mars 2020 til og með 30. september sama ár.
3. Um tímabundna lausafjárþörf hjá ferðaskrifstofu hafi verið að ræða vegna kórónuveiru.

Fjárhæð lána til ferðaskrifstofa fór eftir fjárhæðum lögmætra endurgreiðslukrafna hvers umsækjenda fyrir sig, eða eftir atvikum hvaða fjárhæð sótt var um og fór það eftir lausafjárþörf viðkomandi umsækjanda. Í lögunum er þannig ekki kveðið á um tiltekið lánshámark. Fjárhæð láns gat þó aldrei numið hærri fjárhæð en sem nam lögbundnum endurgreiðslukröfum til ferðamanna. Ráðstöfun lánsfjárhæðar er skilyrt þannig að eingöngu var heimilt að ráðstafa henni til að endurgreiða ferðamanni þær greiðslur sem hann átti rétt á samkvæmt ákvæðum laganna.

Hvað varðar skilyrði reglugerðarinnar um að umsækjandi megi ekki hafa fengið björgunar-aðstoð í skilningi leiðbeinandi reglna ESA um björgun og endurskipulagningu hefur Ferðamálastofa unnið í samráði við fjármála- og efnahagsráðuneytið að túlkun á því skilyrði.

Engin ferðaskrifstofa sem sótti um lán í Ferðaábyrgðasjóð var skilgreind sem fyrirtæki í rekstrarerfiðleikum og því kom ekki til þess að umsókn væri synjað á þeim grundvelli.

### **6.2.2 Endurgreiðsla lána, vextir og vanefndaúrræði**

Við lánveitingu úr sjóðnum stofnaðist krafa á hendur viðkomandi ferðaskrifstofu sem skal endurgreiðast á allt að sex árum. Samkvæmt upplýsingum frá Ferðamálastofu ákvað lántaki sjálfur lánstímann innan þeirra marka. Í reglugerð 720/2020 kemur fram að fyrsta afborgun skuli vera með gjalddaga 1. mars 2021 og síðan á þriggja mánaða fresti eftir það uns höfuðstóll kröfu er að fullu greiddur. Heimilt er að endurgreiða höfuðstól að fullu hvenær sem er á lánstímanum. Samkvæmt upplýsingum frá Ferðamálastofu er unnið að verklagsreglum vegna innheimtu og vanskila á afborgunum lána. Fyrsti gjalddagi er eins og komið hefur fram í mars 2021 og gerir Ferðamálastofa ráð fyrir að leitað verði til sérhæfðra innheimtuaðila til að fylgja eftir þeim vanskilum sem kunna að verða. Ekki var talin þörf á að gera samning um slíkt nú í ljósi mikils óvissuástands næstu mánuði.

Höfuðstóll lánsins ber árlega vexti sem eru misjafnir allt eftir stærð fyrirtækja. Lítil og meðalstór fyrirtæki greiða 3,15% ársvexti og stór fyrirtæki greiða 3,65% ársvexti. Skilgreiningar á stærð fyrirtækja eru sóttar í l. viðauka við [reglugerð framkvæmdastjórnarinnar \(ESB\) nr. 651/2014](#) sbr. og 3. gr. reglugerðar 720/2020.

### **6.3 Framkvæmd og eftirlit**

Framkvæmd laganna var alfarið í höndum Ferðamálastofu sem fer með vörslu sjóðsins og tók allar ákvarðanir um lánveitingar úr honum. Á [heimasíðu](#) Ferðamálastofu er að finna upplýsingar um Ferðaábyrgðasjóð, umsóknarferlið, lagaskilyrði og afgreiðslu lánsúmsókna. Allar leiðbeiningar og umsóknarferlið sjálf er eingöngu að finna á íslensku. Opnað var fyrir umsóknir þann 21. júlí 2020 og barst fyrsta umsóknin daginn eftir. Umsóknarfrestur var til 1. nóvember 2020.

Samkvæmt upplýsingum frá Ferðamálastofu hófst mótun aðgerða til stuðnings við ferðaskrifstofur, sem svo leiddi til stofnunar Ferðaábyrgðasjóðs í mars 2020 þegar fyrirsjáanlegt var að íslensk ferðaþjónusta yrði fyrir verulegum áhrifum vegna útbreiðslu kórónuveirunnar. Unnið var í samráði við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti og ýmsa hagsmunaaðila með markvissum hætti. Undirbúningur Ferðamálastofu sneri einkum að því að móta fyrirkomulag umsóknarferlisins, þróa viðbætur við þjónustugátt stofnunarinnar, hafa samráð við Landsbankann um þjónustu við sjóðinn og móta grunnviðmið fyrir málsmeðferð umsókna í ljósi lagaskilyrða.

Eftir að Ferðaábyrgðasjóður tók til starfa hefur þess verið gætt að tryggja virkt upplýsingaflæði milli hlutaðeigandi aðila en samkvæmt lögum nr. 78/2020 skal Ferðamálastofa eigi sjaldnar en á tveggja mánaða fresti gera ráðherra grein fyrir fjölda lánsúmsókna sem borist hafa sjóðnum og fjárhæðir lána. Fyrsta upplýsingagjöfin samkvæmt ákvæðinu fór fram um miðjan október 2020.

Umsóknarferlið var rafrænt og var úmsóknum skilað í gegnum þjónustugátt Ferðamálastofu. Umsóknarformið kallaði eftir þrenns konar grunnupplýsingum sem varða innsendanda, umsækjanda og umbeðið lán.

Með úmsókn bar ferðaskrifstofu að leggja fram fullgildan áritaðan ársreikning fyrir rekstrarárið 2019 ásamt nauðsynlegum upplýsingum sem sýndu fram á að ferðaskrifstofan uppfyllti skilyrði lánveitingar. Ferðamálastofa útbjó sérstakt [eyðublað](#) sem umsækjendum bar að fylla út og láta fylgja með úmsókn. Samkvæmt eyðublaðinu bar að gefa upp nafn, netfang og símanúmer farþega sem var skráður fyrir pakkaferð, fjölda farþega í bókun ásamt nöfnum þeirra, upplýsingar um áfangastað, upphafsdag ferðar, heildarverð ferðar, móttekna greiðslur, upplýsingar um hvort og hversu mikið hafi verið endurgreitt, hvernig fjárhæð var greidd og hvort pakkaferð hafi verið endurgreidd af kortafyrirtæki.

Í öllum tilfellum kannaði Ferðamálastofa ársreikninga umsækjanda, óháð stærð þeirra og var lögmæti þeirra kannað í samráði við Fyrirtækjaskrá. Þá var kallað eftir staðfestingu á því að umsækjandi væri hvorki í gjaldþrotameðferð né hefði leitað nauðasamninga með uppfléttingu í vanskilaskrá hjá Creditinfo. Í þeim tilvikum sem umsækjandi var skilgreindur sem meðalstórt fyrirtæki reiknaði Ferðamálastofa að auki út hlutfall eigin fjár og innborgaðs hlutfjár (auk yfirverðsreiknings væri hann til staðar). Ársreikningar stórra fyrirtækja voru skoðaðir og metið hvort skilyrði reglugerðarinnar séu uppfyllt.

Samkvæmt lögnum er lögð sú ábyrgð á umsækjanda að meta hvort hann hafi þörf fyrir lán úr Ferðaábyrgðasjóði til að standa við þær endurgreiðsluskýldur sem á honum hvíla samkvæmt lögum. Í úmsókn þurfti umsækjandi að staðfesta að umbeðið lán væri „í samræmi við hans lausafjárþörf næstu 12 mánuði“ eins og hún er metin á úmsóknardegi miðað við útistandandi kröfur. Ferðamálastofa túlkar ákvæðið þannig að lausafjárþörfin sé það lausafé sem viðkomandi umsækjandi þarf til að geta staðið í skilum með endurgreiðslukröfur líkt og lögin kveða á um. Þetta er eitt af þeim atriðum sem Eftirlitsstofnun EFTA gerir kröfu um að sé uppfyllt. Í svörum Ferðamálastofu kemur fram að ríkisaðstoðarreglur EES, eins og þeim hefur verið breytt með tímabundnum undanþágum, veiti meira svigrúm til lánveitinga en lög nr. 78/2020. Þannig heimili undanþágurnar frá ríkisaðstoðarreglum EES aðstoð svo lengi sem aðgengi að lausafé sé

skert vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Lög nr. 78/2020 hafi aftur á móti þrengra markmið og heimila eingöngu lánveitingar til að koma á móts við ógreiddar endurgreiðslukröfur.

Ferðamálastofa hefur heimild til að krefja umsækjanda um upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að sannreyna hvort skilyrði fyrir lánveitingu úr Ferðaábyrgðasjóði hafi verið uppfyllt og hvort lánsfjárhæð hafi verið réttilega varið til að standa undir þeim kostnaði sem endurgreiðsla pakkaferða til neytenda hefur haft í för með sér. Þá getur hún krafist upplýsinga um allar aflýstar eða afbókaðar ferðir á því tímabili sem tilgreint er í lögnum, um fjárhagsstöðu umsækjanda og um fjárhæð endurgreiðslukrafna. Upplýsingaheimild Ferðamálastofu er tiltölulega rúm og ljóst að það er Ferðamálastofa sem skilgreinir hvaða gögn eru nauðsynleg svo hún geti sinnt eftirliti. Ef ekki er orðið við slíkri upplýsingakröfu er Ferðamálastofu heimilt að beita dagsektum.

Ef einstaklingur eða lögaðili brýtur með ásetningi eða stórfelldu gáleysi gegn lögnum skal hann sæta sektum eða fangelsi allt að sex árum nema brot teljist minni háttar. Í dæmaskyni er talið upp í lögnum að til lögbrota teljist röng eða ófullnægjandi upplýsingagjöf og nýting lánsfjárhæðar á ólögmetan hátt. Þá er Ferðamálastofu heimilt að gjaldfella höfuðstól láns komi í ljós að skipuleggjandi eða smásali hefur ráðstafað láninu á annan hátt en til endurgreiðslu pakkaferða.

Eftirlit Ferðamálastofu er tvíþætt. Annars vegar samtímaeftirlit sem fólst í könnun á réttmæti umsóknar á grunni formkrafna. Hins vegar eftirlit sem Ferðamálastofa hefur með ráðstöfun lána sem byggt er á þremur þáttum:

- Fyrirspurnum til ferðaskrifstofa um ráðstöfun lána og beiðni um skýringar hafi tafir orðið á endurgreiðslum. Þann 23. nóvember 2020 hafði Ferðamálastofa sent fimm ferðaskrifstofum fyrirspurnir um stöðu á endurgreiðslum til viðskiptavina. Svör hafa borist sem staðfesta að endurgreiðslum sé lokið. Ferðamálastofa ráðgerir enn fremur að senda fyrirspurnir til um 10 ferðaskrifstofa á næstu tveimur vikum til að kanna hvort endurgreiðslur hafi farið fram. Ferðamálastofa hefur einnig í hyggju að senda fulltrúa á starfsstöðvar þeirra ferðaskrifstofa sem fengið hafa hlutfallslega há lán úr Ferðaábyrgðasjóði til að kanna útprentun úr bókhaldi sem sýni útborganir til viðskiptavina. Ráðgert er að það vettvangseftirlit fari fram um miðjan desember 2020.
- Fyrirspurnum til viðskiptavina ferðaskrifstofa um hvort endurgreiðslur hafi farið fram. Ferðamálastofa hefur óskað eftir staðfestingu frá viðskiptavinum þeirra fimm ferðaskrifstofa sem staðfest hafa endurgreiðslur en svör hafa borist hægt. Þá áformar Ferðamálastofa að hafa samband við yfir 300 viðskiptavini sem áttu rétt á endurgreiðslum. Verði svarhlutfall lágt er ætlunin að stækka úrtakið.
- Samstillingu á eftirliti með lánveitingum úr Ferðaábyrgðasjóði og beiðna ferðaskrifstofa um lækkun tryggingafjárhæða.

Ríkisendurskoðun tekur undir mikilvægi eftirlits með því að lán hafi verið nýtt með þeim hætti sem lög mæla fyrir um.

## 6.4 Afgreiðsla á lánsúmsóknum

Ferðamálastofa afgreiddi lánsúmsóknir fyrir hönd Ferðaábyrgðasjóðs. Ákvörðun Ferðamálastofu var kæránleg til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og fer um málsmeðferð samkvæmt stjórnarsýslulögum nr. 37/1993.

Málsmeðferð lánveitinga úr sjóðnum var byggð á skráðum verklagsreglum. Samkvæmt verklagsreglunum var úmsókn færð í málaskrá Ferðamálastofu ef hún var í samræmi við grunnkröfur þ.e. allar upplýsingar til staðar og hófst þá formleg málsmeðferð.

Flestir úmsækjenda voru félög sem falla undir það að vera lítil fyrirtæki sbr. skilgreiningu 3. gr. reglugerðar 720/2020 og uppfylltu allir úmsækjendur skilyrðið um rekstrarhæfi sbr. 6. gr. reglugerðarinnar. Ferðamálastofa lagði því aukna áherslu á gæði fylgiskjala úmsókna og að útreikningar væru gegnsærir og trúverðugir.

Farið var yfir hvort lögbundin skilyrði voru uppfyllt en grunnskilyrðin voru að úmsækjandi væri með útgefið leyfi frá Ferðamálastofu til reksturs ferðaskrifstofu og sótt væri um lán vegna endurgreiðslu á pakkaferðum. Kannað var hvort úmsækjandi væri lítið, meðalstórt eða stórt fyrirtæki og hvort skilyrðinu um rekstrarhæfi væri fullnægt.

Við mat á úmsóknum voru fylgigögn úmsókna yfirfarin og kannað hvort ársreikningar væru áritaðir með fullnægjandi hætti. Þá var einnig kannað hvort þær upplýsingar sem tilgreindar voru á fylgiskjalinu væru fullnægjandi. Þar á meðal var kannað hvort tilgreindar ferðir væru innan lögbundins tímabils (12. mars – 30. september 2020), hvort upplýsingar um bókanir gæfu glögga mynd af umfangi úmsókna og hvort upplýsingar um ferðamenn og/eða tengiliði væru til staðar.

Fylgiskjalið með ferðatilgreiningu sætti ítarlegri skoðun þar sem eftirfarandi atriði voru könnuð:

- hvort fjárhæðir væru tvíteknar,
- hvert samhengi væri á milli endurgreiðslukrafna og umbeðinnar lánsfjárhæðar,
- hvort fyrir lægi staðfesting á að hlutaðeigandi ferðamenn hafi samþykkt að eiga inneign í stað fullrar endurgreiðslu og
- hvort fjárhæðir væru tilgreindar í íslenskum krónum eða erlendum gjaldmiðli.

Ef um misræmi á til að mynda fjárhæðum var að ræða var lagt mat á framkomnar skýringar ef þær voru hendi.

Ef í ljós kom við yfirferð Ferðamálastofu að úmsókn væri haldin ágöllum var kallað eftir nýju fylgiskjali ef þörf var á og metið hvort þörf væri á nýrri úmsókn eða hvort unnt væri að bæta úr ágalla. Öll gögn sem bárust voru skráð í málaskrá.

Í ljósi þess að ákvörðun um lánveitingu úr Ferðaábyrgðasjóði telst vera stjórnarsýsluákvörðun og vegna þeirra fjárhagslegu hagsmuna sem ákvörðun um lán úr sjóðnum leiðir taldi Ferðamálastofa æskilegt að fleiri aðilar en sá starfsmaður sem yfirfer úmsóknir, m.t.t. réttmæti og lánshæfni, kæmu að yfirferð og ákvarðanatöku. Með þessu verklagi telur Ferðamálastofa að skilið sé á milli annars vegar undirbúnings og hins vegar ákvarðana um lán úr Ferðaábyrgðasjóði og þannig hafi verið tekið tillit til fjárhagslegrar ábyrgðar og sérþekkingar á málefnum



ferðaskrifstofa. Sérstök lánaafgreiðslunefnd, sem í sitja ferðamálastjóri og forstöðumaður stjórnsýslu- og umhverfissviðs var sett á fót og afgreiddi nefndin þær lánsúmsóknir sem bárust og uppfylltu lagaskilyrði. Dagskrá lánaafgreiðslufunda var send nefndarmönnum degi fyrir fund. Haldnar voru fundargerðir og bera þær með sér formlegar ákvarðanir lánaafgreiðslunefndar. Þá var vistað í málaskrá undir hverri úmsókn formleg ákvörðun nefndarinnar ásamt upplýsingum um nánari forsendur ákvörðunar um lán úr Ferðaábyrgðasjóði. Synjun um lánveitingu var kærleg til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Lánaafgreiðslunefndin fundaði í fyrsta sinn þann 11. ágúst 2020 þar sem ákveðið var að nefndin skyldi funda á tveggja vikna fresti til að fjalla um framkomnar úmsóknir. Vegna ófullnægjandi gagna og tafa við málsmeðferð úmsókna var þó ekki mögulegt að halda fundi lánaafgreiðslunefndar svo títt. Hinn 18. nóvember 2020 höfðu alls ellefu lánaafgreiðslufundir verið haldnir.

Þegar lánaafgreiðslunefnd hafði samþykkt lánsúmsókn var staðfesting á lánsveitingu send viðkomandi úmsækjanda ásamt skuldabréfi. Um leið og undirritað skuldabréf barst Ferðamálastofu var það yfirfarið og afhent Landsbankanum til útborgunar.

## 6.5 Umfang og nýting

Beinn kostnaður Ferðamálastofu vegna framkvæmdar og eftirlits með lánveitingum úr Ferðaábyrgðasjóði felst einkum í útgjöldum vegna launa þess starfsfólks sem að verkefninu koma. Óbeinn kostnaður felst einkum í almennum rekstrarkostnaði og aðstöðu hlutaðeigandi starfsfólks innan stofnunarinnar. Ekki liggur enn fyrir hver kostnaður við innleiðingu og framkvæmd á þessu úrræði er. Þó telur Ferðamálastofa líkur á að kostnaður við undirbúning verkefnisins auk málsmeðferðar vegna þeirra úmsókna sem nú þegar hafa borist sé á bilinu 10–20 m.kr.

Ferðamálastofa benti á að umfang verkefna og áætlaður kostnaður af starfsemi sjóðsins taki mið af annars vegar málsmeðferð lánsúmsókna og hins vegar lögbundnu eftirliti Ferðamálastofu. Í lögum nr. 78/2020 er að finna heimild fyrir Ferðamálastofu til gjaldtöku vegna meðferðar lánsúmsókna og skal gjaldið standa undir þeim kostnaði sem af málsmeðferð hlýst. Samkvæmt [gjaldskrá](#) Ferðamálastofu nemur gjaldið 1% af lánsfjárhæðinni og að auki ber að greiða 15 þús. kr. þjónustugjald til Landsbankans.

Í greinargerð frumvarpsins sem varð að lögum nr. 78/2020 kemur fram að erfitt sé að meta mögulegt umfang þeirra krafna sem sjóðurinn kunnir að standa frammi fyrir en miðað við upplýsingar frá þeim aðilum sem standa fyrir um 45% af veltu í sölu pakkaferða var gróflega gert ráð fyrir að fjárþörf fyrir rekstri sjóðsins væri um 4,5 m.kr. Heildarfjöldi bókana var áætlaður 15–20 þúsund talsins.

Hægt var að sækja um lán til sjóðsins til 1. nóvember 2020. Samkvæmt upplýsingum Ferðamálastofu bárust 59 úmsóknir. Fjórir úmsækjendur drógu úmsóknir sínar til baka og hefur einni úmsókn verið synjað. Ferðamálastofa upplýsti að í þeirri úmsókn hefði verið sótt um lán til endurgreiðslu dagsferða en samkvæmt lögum nr. 78/2020 ná þau einvörðungu til endurgreiðslu pakkaferða.

Afgreiðslutími lánsúmsókna var háður því hvort framlögð gögn voru fullnægjandi eða ekki. Ef öll fylgigögn voru fullnægjandi var afgreiðslutíminn að lágmarki sjö dagar. Ef gögnin voru ekki

fullnægjandi var óskað úrbóta og fór það eftir því hversu skjót viðbrögð umsækjanda eru hvenær hægt var að afgreiða umsóknir.

Heildarlán úr Ferðaábyrgðasjóði nema rúmlega 3,2 ma.kr. Alls varða lánveitingar úr Ferðaábyrgðasjóði endurgreiðslur til 23.288 ferðamanna á grundvelli 9.447 bókana.



Ríkisendurskoðun  
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík  
Sími 448-8800

[postur@rikisendurskodun.is](mailto:postur@rikisendurskodun.is) – [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)