

MINNISBLAÐ

Dags.: 30. nóvember 2020

Efni: Yfirlit um úrræði ríkisstjórnarinnar sem gagnast hugsanlega ekki smærri fyrirtækjum og einyrkjum.

Til: Efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis

Frá: Samstöðu smærri fyrirtækja og einyrkja í ferðaþjónustu

Í minnisblaði þessu verður gefið stutt yfirlit yfir það hvaða úrræði sem tekið hafa þegar gildi og samþykkt hafa verið á Alþingi og eins úrræði sem boðuð hafa verið munu hugsanlega ekki gagnast þeim sem úrræðunum var upphaflega ætlað að beinast að.

1. Stuðningslán og ferðaábyrgðasjóður

a. Stuðningslán

Í skýrslu eftirlitsnefndar með lánum með ríkissábyrgð sem gefin var út í október 2020 kemur m.a. fram að í lok september hafi stuðningslán með allt að 100% ríkissábyrgð verið veitt fyrir tæpa 4 milljarða króna (þ.e. lán allt að 10 milljónum króna) og stuðningslán með allt að 85% ríkissábyrgð hafa verið veitt fyrir tæpa 1,2 milljarða króna (þ.e. lán umfram 10 milljónir króna allt að 40 milljónum króna). Heildarfjárhæð veittra stuðningslána í lok september voru því tæpir 5,2 milljarðar samtals.

Upphaflega var talið að þörfin fyrir stuðningslánum gæti verið um 40 milljarðar króna þegar úrræðið var upphaflega kynnt í frumvarpi til laga um aðgerðir til að mæta efnahagslegum áhrifum í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru. Frumvarpið varð að lögum þann 30. mars 2020 sem lög nr. 25/2020.

Í frumvarpinu kom fram að þær aðgerðir sem þar voru boðaðar miðuðu að því að draga úr tjóni, tryggja að neikvæð áhrif á atvinnulíf og efnahag myndu vara sem skemmst og skapa aðstæður fyrir öfluga viðspyrnu í kjölfarið. Á þessum tíma var alls ófyrirséð að faraldurinn myndi vara eins lengi og raun ber vitni. Var úrræðunum ætlað að mæta tímabundnum rekstrarvanda þeirra sem ættu við tímabundna rekstrarerfiðleika að stríða vegna tekjufalls.

Þegar löggin voru samþykkt í lok mars 2020 töldu flestir að þeir tímabundu rekstrarerfiðleikar sem um var rætt í frumvarpinu væru e.t.v. til nokkurra mánaða, þ.e. að úr sumrinu og haustinu myndi rætast og hið mikla tekjufall sem fyrirtæki stóðu frami fyrir í upphafi faraldurs væru einungis til nokkurra mánaða. Nú virðist hins vegar ljóst að rekstrarerfiðleikarnir munu vara til lengri tíma. Vissulega má enn tala um rekstrarerfiðleikana sem tímabundna þar sem vonir standa til þess að frá og með haustinu 2021 standi heimsbyggðin frami fyrir mun eðlilegra lífi og án takmarkana sem flestar þjóðir hafa búið við síðan í mars 2020. Rekstrarerfiðleikar kunna því að vera *tímabundnir* en að sama skapi má einnig horfa til þeirra sem *langvarandi* þar sem allt bendir til þess að þeir vari a.m.k. í um eitt og hálf ár.

Þar sem rekstrarerfiðleikar munu vara til lengri tíma en upphaflega var talið verður að telja að endurgreiðslutími lánanna kunni að vera of stuttur fyrir mjög marga rekstraraðila og hefjist of snemma. Gert er ráð fyrir því að greiðsla afborgana stuðningslána hefjist um mitt ár 2022 með 12 mánaðarlegum afborgunum. Knappur endurgreiðslutími, þ.e. um eitt ár gerir það að verkum að greiðslubyrði lána verður talsvert hár og e.t.v. mjög íþyngjandi

fyrir mjög marga. Er því lagt til að endurgreiðslutími lána verði endurskoðaður í ljósi þróunar faraldurs og þeirra staðreynda sem nú liggja fyrir, þ.e. að faraldurinn hefur haft mun víðtækari áhrif til lengri tíma en talið var í upphafi. Það verður að telja að sé hagur ríkisins að endurheimtur lána verði góðar í stað þess að gera rekstraraðilum erfiðara fyrir um vik en nauðsynlegt er að greiða lánin til baka.

Því miður eru sumir rekstraraðilar sem hafa ekki getað sótt í þetta úrræði þar sem sum skilyrði sem uppfylla þarf til þess að eiga kost á láninu eru of íþyngjandi. Er þá einkum horft til skilyrðisins um að launakostnaður rekstraraðila þurfi að vera a.m.k. 10% af rekstrarkostnaði. Rekstrarform fyrirtækja er mismunandi og launakostnaður sem hlutfall af rekstrarkostnaði þar með einnig. Varðandi hótél og veitingastaði sem veita fremur mannaflsfreka þjónustu er algengt að hlutfall launakostnaðar af rekstrarkostnaði sé á bilinu 40-60%. Varðandi önnur fyrirtæki í ferðaþjónustu, t.d. fyrirtæki í afþreyingarþjónustu og varðandi ferðaskipulagningu er staðan hins vegar önnur.

Mörg fyrirtæki sem gera út á afþreyingu, t.d. íshellaferðir, jöklagöngur eða aðra afþreyingu þar sem afþreyingin er að hluta í formi leiðsagnar og aksturs, reiða sig oft á tíðum á aðkeypta verktaka í bland við launþega. Launakostnaður þessara fyrirtækja nær því ekki í öllum tilvikum 10% af rekstrarkostnaði sem hefur útilokað sum þessara fyrirtækja frá stuðningslánnum. Það sama á við um þau fyrirtæki sem skipuleggja ferðir fyrir ferðamenn, þ.e. einkum minni fyrirtæki sem gera út á þessa starfsemi. Stór hluti rekstrarkostnaðar þessara fyrirtækja felst t.d. í því að bóka og greiða fyrir hótél, flug og afþreyingu fyrir einstaklinga og hópa sem síðar kemur til endursölu. Stærsti hluti rekstrarkostnaðar felst því í slíkri aðkeyptri þjónustu. Ferðaskipuleggjendur og ferðaskrifstofur sem hafa kannski 1-3 launþega í vinnu ná þar af leiðandi ekki því skilyrði sem rakið er að framan og þar af leiðandi útilokuð frá stuðningslánnum.

Er því lagt til að ákvæðið um 10% skilyrði launakostnaðar sem hlutfall af rekstrarkostnaði verði rýmkað og þeim fyrirtækjum sem sannanlega uppfylla önnur skilyrði geti sótt um stuðningslán.

b. Ferðaábyrgðasjóður

Ýmsir rekstraraðilar sem hafa boðið upp á svokallaðar pakkaferðir hafa sótt um lán í ferðaábyrgðasjóð sem settur var á laggirnar í lok júní með það fyrir augum að aðstoða slíka rekstraraðila sem glímdu við lausafjórvara og áttu erfitt fyrir um vik að endurgreiða pakkaferðir sem felldar voru niður í kjölfar heimsfaraldursins.

Ólíkt stuðningslánnum er lánstími lána úr ferðaábyrgðarsjóði til allt að 6 ára. Hins vegar vekur það athygli að gert er ráð fyrir því að endurgreiðslur hefjist í mars 2021. Telja verður með vísan til stöðu ferðamála í heiminum að afar ólíklegt megi telja að nokkur kippur komi í sölu pakkaferða fyrr en skýrari mynd kemst á hlutina hvenær ferðalög verði á ný eðlilegur hlutur í daglegu lífi fólks. Fram til þess tíma munu ferðaskrifstofur áfram glíma við talsverða erfiðleika í rekstri og endurgreiðsla lána sem hefjast í mars 2021 kann því að setja þessa rekstraraðila í mun þrengri stöðu en tilefni er til.

Í því sambandi er lagt til að endurgreiðsluákvæðum framangreindra lána verði breytt á þann hátt að þau hefjist ekki fyrr en ljóst sé að rekstraraðilar geti staðið undir þeim.

2. Viðspyrnustyrkir

Viðspyrnustyrkjum er fyrst og fremst ætlað að bæta rekstrarkostnað að hámarki 90% á tímabilinu 1. nóvember 2020 til 31. maí 2021, þó að hámarki 2.500.000 kr. á mánuði (miðað við 80-100% tekjufall) eða 2.000.000 kr. á mánuði (miðað við 60-80% tekjufall) í þeim mánuðum sem um ræðir og er þá horft á stöðugildi í hverjum mánuði fyrir sig að hámarki 5 í hverjum mánuði.

Með sama hætti og rakið var að framan varðandi stuðningslánin kunna stöðugildin í hverjum mánuði að takmarka þá rekstraraðila sem falla undir úrræðið og hafa fá stöðugildi

en háan rekstrarkostnað. Á þetta einkum við um minni rekstraraðila og einyrkja. Það er hins vegar til bóta ef horfa má á stöðugildi í sömu mánuðum á árinu 2019. Ekki virðist þó horfa megi á stöðugildi almennra starfsmanna á árinu 2019 heldur þá aðila sem reikna sér endurgjald. Telja verður að slíkt eigi við um sjálfstætt starfandi einstaklinga með rekstur á eigin kennitölu og eins þá eigendur sem starfa við viðkomandi rekstur á grundvelli ráðandi eignarhluta síns. Hins vegar er þetta ekki með öllu ljóst en telja verður til bóta ef þessi atriði verði nánars skýrð í meðförðum Alþingis á fyrirbyggjandi frumvarpi.

Fjöldi stöðugilda virðist hins vegar eftir sem áður vera takmarkandi þáttur fyrir styrk. Kann slíkt að leiða til þeirrar niðurstöðu að þeir rekstraraðilar þar sem launakostnaður er tiltölulega lítið hlutfall af rekstrarkostnaði fái þar með hlutfallslega lægri rekstrarkostnað bættan í formi styrks úr ríkissjóði en þeir aðilar þar sem launakostnaður er hærra hlutfall af rekstrarkostnaði. Í því sambandi má velta fyrir sér hvort slík niðurstaða stappi ekki nærri því að raska samkeppni á milli fyrirtækja.

Telja verður því eðlilegra m.t.t. jafnræðis að tekjufallsstyrkur verði upp að ákveðnu hámarki, t.d. 2.500.000 eða 2.000.000 á mánuði eftir því hversu mikið tekjufallið verður en þó aldrei hærra en 90% af rekstrarkostnaði óháð stöðugildum. Með því ættu öll fyrirtæki að standa við sama borð, þ.e. þegar horft er til styrksins sem hlutfall af rekstrarkostnaði óháð stöðugildum. Ef rekstraraðilar geta sýnt fram á rekstrarkostnað í viðkomandi mánuðum geta þau sótt um styrki upp á ákveðnu hámarki vegna þeirra.

3. Tekjufallsstyrkir

Tekjufallsstyrkir hafa þegar orðið að lögum. Er með sama hætti og viðspyrnustyrkir horft á tiltekið hámark á mánuði miðað við fjölda stöðugilda, þ.e. allt að 5 stöðugildi. Mörg fyrirtæki í sumar drógu saman starfsemi sína, fækkuðu starfsmönnum, sumir starfsmenn voru í takmörkuðu starfshlutfalli vegna hlutabótaleidar.

Rekstrarkostnaður er mismunandi á milli fyrirtækja sem fyrr segir og jafnvel þó dregið hafi úr umsvifum varðandi stöðugildi kann rekstrarkostnaður að vera af margvíslegum öðrum toga en einungis í formi launakostnaðar.

Með sama hætti og rakið var að framan varðandi viðspyrnustyrki hefði það skipt smærri rekstraraðila miklu máli ef krafan um stöðugildi hefði verið tekin út fyrir sviga og einungis horft á tiltekið hámark á mánuði í styrk. Í því sambandi hefði mátt binda hámarkið öðrum skilyrðum, t.d. að veittur styrkur yrði ekki hærra en tiltekið hlutfall af rekstrarkostnaði.

Þar sem eigendur margra smærri fyrirtækja og þar með talið svokallaðir einkyrkjar, þ.e. aðilar með rekstur á eigin kennitölu, sáu ekki annan kost í stöðunni en að fara á svokallaðar hlutabætur í ljósi tekjufallsins voru þessir aðilar ekki nema í 25% eða 50% starfshlutfalli á tímabilinu sem hefur takmarkandi áhrif á útgreiðslu styrks. Þar sem lögin hafa tekið gildi kann það að vera of seint að hafa áhrif á tekjufallsstyrkina. Ekki liggur fyrir af hálfu Skattsins hvort horfa megi á eigendur fyrirtækja sem hafa sannanlega starfað í þágu viðkomandi fyrirtækis í krafti ráðandi eignaraðildar sem heilt stöðugildi jafnvel þó viðkomandi hefði verið á hlutabótum á tímabilinu. En það eitt og sér myndi a.m.k. gera fleirum einyrkjum og smærri fyrirtækjum kleyft að fá styrk sem sannanlega myndi nýtast þessum aðilum.

Er því lagt til að í umsóknarferlinu um tekjufallsstyrk megi horfa á eigendur fyrirtækja sem hafa sannanlega starfað í þágu viðkomandi fyrirtækis í krafti ráðandi eignaraðildar sem og sjálfstætt starfandi einstaklinga sem heilt stöðugildi jafnvel þó viðkomandi aðilar hafi þegið hlutabætur.

4. Niðurstöður

Að öllu framangreindu sögðu nýtast úrræði stjórnvalda þeim rekstraraðilum síst þar sem launakostnaður er tiltölulega lítið hlutfall af rekstrarkostnaði. Í því sambandi er

stöðugildakrafan yfirleitt takmarkandi þáttur varðandi styrkfjárhæð hverju sinni. Eins er 10% skilyrðið varðandi stuðningslán sem rakið var að framan of hátt fyrir þessa aðila.

Flestir rekstraraðilar, þ.e. eigendur sem störfuðu í þágu eigin rekstrar á grundvelli ráðandi eignaraðildar sinnar, freistuðu þess að halda rekstri sínum og persónulegri innkomu á floti með hlutabótaleið í sumar. Slíkt hefur að því er virðist takmarkandi áhrif á útgreiðslu og fjárhæð tekjufallsstyrks. Þar sem tekjufallstyrk og viðspyrnustyrk er ætlað að bæta rekstrarkostnað verður ekki séð hvers vegna takmarka eigi þann stuðning við tiltekin stöðugildi. Með því að takmarka styrki við stöðugildi miða styrkirnir þá að mestu við það að bæta afmarkaða hluta rekstrarkostnaðar, þ.e. launakostnað en ekki annan rekstrarkostnað. Í ljósi þess verður að telja að eðlilegra hefði verið og nær sannleikanum að kveða á um það að styrkjunum væri ætlað að bæta launakostnað upp að ákveðnu hámarki en ekki annan rekstrarkostnað.

Sé það hins vegar raunverulegur vilji stjórnvalda að bæta almennan rekstrarkostnað og þannig að úrræðin nýtist smærri rekstraraðilum verður að telja það eðlilega og sanngjarna kröfu að horfa á tiltekið hámark á mánuði í styrki óháð stöðugildum. Hafa ber í huga að upphaflega var tekjufallsstyrknum ætlað að gagnast smærri rekstraraðilum, þ.e. þeirra sem voru með 1-3 starfsmenn á launaskrá 31. mars 2020. Hins vegar er krafan um stöðugildi í hverjum mánuði einkum það atriði sem hefur helst takmarkandi áhrif á að smærri aðilar geti notið styrks líkt og honum var upphaflega ætla að gera.

Þá líkt og getið hefur verið skiptir máli að stuðningslán verði endurskoðuð á þann veg að endurgreiðslutíminn verði lengdur og það skilyrði um 10% launakostnað af rekstrarkostnaði verði endurskoðað svo fleiri rekstraraðilar kunni að nýta sér það úrræði. Þá getur það einnig skipt máli fyrir þá rekstraraðila sem hafa fengið lán úr ferðaábyrgðarsjóði ef endurgreiðslutíma verði breytt, þ.e. upphaf endurgreiðslna hefjist ekki fyrr en sýnt þykir að ferðalög fólks verði orðinn eðlilegur þáttur í daglegu lífi hvers og eins í stað þess að miða fyrstu endurgreiðslu við mars 2021.