

# Fjármála- og efnahagsráðuneytið

## Minnisblað

Viðtakandi: Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis  
Sendandi: Fjármála- og efnahagsráðuneytið  
Dagsetning: 26. janúar 2022  
Málsnúmer: FJR22010051  
Bréfalykill: 3.0

Efni: Frumvarp til laga um styrki til rekstraraðila veitingastaða sem hafa sætt takmörkunum á opnunartíma

### I. Inngangur.

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis hefur óskað eftir minnisblaði frá ráðuneytinu varðandi frumvarp til laga um styrki til rekstraraðila veitingastaða sem hafa sætt takmörkunum á opnunartíma (232. þingmál). Annars vegar var óskað eftir afstöðu ráðuneytisins til athugasemda í umsögnum sem borist hafa nefndinni um frumvarpið, sem eru níu talsins. Hins vegar var óskað eftir afstöðu til tiltekinna ábendinga sem tilgreind voru í erindi nefndarinnar. Í II. kafla í minnisblaði þessu er fjallað um athugasemdir í umsögnum. Aðeins er þó fjallað um athugasemdir sem varða frumvarpið með beinum hætti, ekki athugasemdir sem varða þörf fyrir sóttvarnaráðstafanir eða efnahagsúrræði vegna faraldursins almennt. Í III. kafla er lýst afstöðu ráðuneytisins til þeirra atriða sem tilgreind voru í erindi nefndarinnar. Í IV. kafla er loks almenn ábending um mikilvægi þess að hugað sé að framkvæmd úrræðisins.

### II. Athugasemdir í umsögnum.

#### 1. Gildissvið frumvarpsins.

Frumvarpið fjallar um styrki til rekstraraðila veitingastaða sem hafa sætt takmörkunum á opnunartíma. Í 7. tölul. 3. gr. frumvarpsins er „veitingastaður“ skilgreindur sem veitingastaður í flokki II eða III skv. 4. gr. laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007. Í framsöguræðu við 1. umræðu um frumvarpið greindi ráðherra frá því að hann teldi heppilegt að víkka frumvarpið út þannig að skilgreining á veitingastöðum yrði látin ná til veitingarekstrar á vegum gististaða með vínveitingaleyfi. Það samræmist breytingu sem gerð var við þinglega meðferð á frumvarpi til laga um breytingu á lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, lögum um tryggingagjald og lögum um viðspyrnustyrki (frestun gjalddaga og framlenging umsóknarfrests) (210. þingmál), sem varðaði heimild rekstraraðila veitingastaða til að fresta skattgreiðslum og varð að lögum nr. 2/2022.

Í umsögn fyrirtækja í hótél- og gistiþjónustu er tillögu ráðherra fagnað. Hliðstæð tillaga er einnig í sameiginlegri umsögn Samtaka atvinnulífsins og Samtaka ferðaþjónustunnar.

Ráðuneytið gerir ekki athugasemd við að skilgreiningu á veitingastað verði breytt þannig að hún nái einnig til veitingarekstrar á vegum rekstraraðila með starfsleyfi sem gististaðir í flokki IV samkvæmt lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. Í því skyni mætti til dæmis orða 7. tölul. 3. gr. frumvarpsins svo (viðbót undirstrikuð): „*Veitingastaður*: Veitingastaður í flokki II eða III skv. 4. gr. laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007 og staður þar sem selt er áfengi, og eftir atvikum matur, til neyslu á staðnum sem heyrir undir rekstrarleyfi gististaðar í flokki IV skv. 3. gr. sömu laga“. Visun til neyslu á staðnum er ætlað að afmarka viðbótina þannig að hún nái ekki til annars veitingarekstrar á vegum gististaða en þess sem sætir takmörkunum á opnunartíma, svo sem sölu veitinga til neyslu í herbergjum. Leggi nefndin til slíka breytingu á frumvarpinu gæti verið tilefni til að áréttta í nefndaráli að viðbótin nái aðeins til veitingarekstrar á vegum slíkra rekstraraðila. Aðrir þættir í rekstri þeirra, svo sem gisting gegn endurgjaldi, falli því ekki undir skilgreininguna og við mat á

tekjum, rekstrarkostnaði og stöðugildum eigi aðeins að taka tillit til veitingarekstrarins en ekki annarra rekstrarþátta.

Í umsögn Samtaka fyrirtækja á veitingamarkaði er lagt til að frumvarpið nái ekki aðeins til tekjufalls veitingastaða með vínveitingaleyfi vegna takmarkana á opnunartíma heldur verði það látið ná til tekjufalls veitingastaða almennt vegna samkomutakmarkana. Þá er lagt til að frumvarpið verði látið nái til veitingastaða í flokki I samkvæmt lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, sem eru veitingastaðir án áfengisveitinga.

Markmið fyrirliggjandi frumvarps var aðeins að bregðast við tekjufalli vegna takmarkana á opnunartíma. Væri ætlunin sú að bregðast almennt við tekjufalli vegna samkomutakmarkana væru vart rök til að takmarka það við aðila í veitingarekstri, enda hafa fjölmargir rekstraraðilar á öðrum sviðum búið við skertar tekjur vegna samkomutakmarkana. Að mati ráðuneytisins er annar vettvangur en frumvarp þetta því heppilegri til að mæta slíkum vanda. Ráðuneytið vekur í því sambandi athygli á því að fjármála- og efnahagsráðherra hefur boðað að til standi að framlengja styrktímabil viðspyrnustyrkja. Þeir eru ekki bundnir við einstakar atvinnugreinar eða tekjufall vegna takmarkana á opnunartíma heldur ná almennt til rekstraraðila sem hafa orðið fyrir verulegu tekjufalli vegna heimsfaraldursins og ráðstafana stjórnvalda til að verjast útbreiðslu hans. Afmörkum frumvarpsins við veitingastaði með vínveitingaleyfi tekur mið af því að takmarkanir á opnunartíma veitingastaða á því tímabili sem frumvarpið á við um hafa aðeins náð til veitingastaða þar sem heimilaðar eru áfengisveitingar.

Í umsögn samstöðuhóps einyrkja og lítilla fyrirtækja í ferðaþjónustu er gerð athugasemd við að í frumvarpinu sé ekki gert ráð fyrir aðstoð við aðra einyrkja og lítill fyrirtæki í ferðaþjónustu en þau sem reka veitingastaði.

Frumvarpinu er sem fyrr segir aðeins ætlað að bregðast við vanda rekstraraðila veitingastaða sem hafa sætt tekjufalli vegna takmarkana á opnunartíma og miðast uppsetning þess við það markmið. Ráðuneytið telur þetta frumvarp því ekki réttan vettvang til að mæta vanda annarra rekstraraðila vegna heimsfaraldursins, en ítrekar að ráðherra hefur boðað að til standi að framlengja styrktímabil viðspyrnustyrkja sem eru mun almennara úrræði.

## 2. Viðmiðunartímabil við mat á tekjufalli.

Í frumvarpinu er lagt til að eitt af skilyrðum þess að umsækjandi eigi rétt á styrk verði að tekjur hans hafi verið að minnsta kosti 20% lægri en á viðmiðunartímabili vegna takmarkana á opnunartíma. Viðmiðunartímabilið er almennt sami almanaksmánuður árið 2019. Hafi veitingastaður ekki fengið rekstrarleyfi fyrir en eftir upphaf þess almanaksmánaðar er almennt gert ráð fyrir því að miðað sé við meðaltekjur, á jafn löngu tímabili og í mánuði sem umsókn varðar, frá því að veitingastaðurinn fékk rekstrarleyfi til loka nóvember 2021. Við sérstakar aðstæður má nota annað viðmiðunartímabil sýni rekstraraðili fram á að það gefi betri mynd af tekjufalli hans.

Í sameiginlegri umsögn 27 Mathús & Bar, Brút, Finnson Bistro o.fl. er gerð athugasemd við að mat á tekjufalli í tilviki veitingastaða sem hófu rekstur eftir upphaf heimsfaraldursins taki almennt mið af tímabili þegar veitingastaðir höfðu takmarkaðar tekjur vegna sóttvarnaráðstafana. Í umsögninni er lagt til að þess í stað skuli miðað við meðaltekjur á tímabilinu 28. ágúst 2021 til 8. desember 2021 þegar takmarkaðar samkomutakmarkanir voru við lýði og tekjur því eðlilegri.

Núverandi ákvæði útilokar að mati ráðuneytisins ekki að rekstraraðili sem hóf rekstur veitingastaðar eftir upphaf viðkomandi almanaksmánaðar árið 2019 miði tekjufall við afmarkað tímabil frá þeim tíma sem hann fékk rekstrarleyfi í stað tímabilsins alls ef hann getur fært rök fyrir því að það gefi betri mynd af tekjum hans alla jafna. Ráðuneytið er þó sammála því að sanngirnirök geti mælt með því að gera það að sjálfgefnum möguleika, í stað þess að gera rekstraraðila að sýna fram á að það tímabil gefi betri mynd af tekjufalli hans en tekjur frá upphafi rekstrar. Því mætti til dæmis ná fram með því að orða 2. málsl. 2. tölul. 4. gr. frumvarpsins svo (breyting undirstrikuð): „Hafi rekstraraðilinn fengið rekstrarleyfi vegna veitingastaðar eftir upphaf sama almanaksmánaðar árið 2019 skal miðað við meðaltekjur hans af veitingastaðnum á jafn mörgum dögum og eru í þeim almanaksmánuði sem umsókn varðar á tímabilinu

28. ágúst 2021 til 8. desember 2021, eða frá þeim degi sem hann fékk rekstrarleyfi til 8. desember 2021 ef hann fékk rekstrarleyfi eftir 28. ágúst 2021.“ Ráðuneytið bendir þó á að það gæti auðveldað framkvæmd og flýtt fyrir afgreiðslu umsókna að miða frekar við heila mánuði, svo sem tímabilið september til nóvember 2021. Ráðuneytið telur síður tilefni til að breyta 2. másl. 3. tölul. 4. gr. frumvarpsins, líkt og lagt er til í umsögn 27 Mathús & Bar, Brút, Finnson Bistro o.fl., enda nær almennt tímabil skv. 1. másl. Þess töluliðar yfir löng tímabil þegar verulegar sóttvarnaráðstafanir voru við lýði og því vart ósanngjarnt að gera ráð fyrir því sama í tilviki aðila sem falla undir 2. másl. töluliðarins.

### 3. Núvirðing tekna við mat á tekjufalli.

Í sameiginlegri umsögn Samtaka atvinnulífsins og Samtaka ferðaþjónustunnar er lagt til að tekjur á viðmiðunartímabili verði núvirtar með breytingum á vísitölu neysliverðs við mat á tekjufalli til að taka mið af breytingum á verðlagi frá viðmiðunartímabili til þess mánaðar sem umsókn miðast við. Í umsögn Samtaka fyrirtækja á veitingamarkaði er farið fram á að vísitala neysliverðs og launavísitala verði reiknuð inn í viðmið frá 2019 og tekið verði tillit til kostnaðarliða sem hafi hækkað frá 2019.

Með því að núvirða tekjur frá viðmiðunartímabili fram til þess mánaðar sem umsókn miðast við væri unnt að bera saman tekjur í báðum mánuðum á sama verðlagi. Slíkur samanburður væri því nákvæmari en samanburður án núvirðingar. Ekki er þó með öllu ljóst hvaða verðvísitölu ætti að nýta til slíkrar núvirðingar. Slík regla myndi einnig flækja framkvæmd úrræðisins og kalla á viðbótar forritunaryfirvinnu hjá Skattinum til að undirbúa úrræðið sem myndi teyja vinnu við að koma því til framkvæmda. Að mati ráðuneytisins vegur sá hóflegi ávinningur sem hlytist af nákvæmari samanburði með slíkri reglu ekki nógu þungt til að réttlæta það aukna flækjustig og tafir sem af henni leiddu.

### 4. Skilgreining á tekjum.

Í 6. tölul. 3. gr. frumvarpsins eru tekjur skilgreindar sem skattskyldar tekjur skv. B-lið 7. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, þ.e. allar tekjur af atvinnurekstri og sjálfstæðri starfsemi, þ.m.t. endurgjald fyrir selda vöru og þjónustu, umboðslaun, þóknanir, atvinnurekstrarstyrkir, rekstrarstöðvunarbætur og hvers konar tekjur sem upp eru taldar í öðrum liðum greinarinnar og tengdar eru atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi, að frátöldum hagnaði af sölu varanlegra rekstrarfjármuna.

Í umsögn Alþýðusambands Íslands segir að skilgreiningin feli í sér allar tekjur, þ.m.t. fjármagnstekjur og leigutekjur. Því gætu fyrirtæki sótt styrki úr ríkissjóði vegna fjármagnshreyfinga sem tengdust ekki takmörkunum á opnunartíma vegna heimsfaraldurs. Eðlilegt væri að undanskilja fjármagnstekjur, t.d. arð, leigutekjur og vexti, í ljósi þess að áhrif heimsfaraldurs koma fyrst og fremst fram í beinum áhrifum á sölu á vörum og þjónustu.

Sambærilegar athugasemdir komu fram við frumvarp til laga um tekjufallsstyrki. Við mótun og afgreiðslu þess úrræðis þótti ekki tilefni til þess að afmarka tekjuhugtakið með þessum hætti enda væri úrræðinu einkum ætlað að mæta vanda minni rekstraraðila og styrkfjárhæðirnar væru ekki svo háar að þetta atriði væri líklegt til að hafa mikil áhrif á heildarkostnað af úrræðinu. Þá væri slík afmörkun einnig til þess fallinn að teyja og flækja framkvæmdina. Að mati ráðuneytisins eiga sömu sjónarmið við um fyrirliggjandi frumvarp og ráðuneytið tekur því ekki undir breytingartillöguna.

### 5. Hlutfall tekjufalls.

Skv. 2. tölul. 4. gr. frumvarpsins er styrkur háður því að tekjur rekstraraðila af veitingastað hafi verið a.m.k. 20% lægri en á viðmiðunartímabili vegna takmörkunar á opnunartíma.

Í sameiginlegri umsögn Samtaka atvinnulífsins og Samtaka ferðaþjónustunnar er lagt til að tekjufallsviðmiðið verði lækkað, til dæmis í 10%, til þess að úrræðið nýtist fleiri aðilum.

Tekjufallsviðmiðið í frumvarpinu er lægra en í fyrri efnahagsúrræðum vegna faraldursins. Í tilviki tekjufalls- og viðspyrnustyrkja og stuðningslána var gerð krafa um 40% tekjufall og í tilviki lokunarstyrkja 75%. Það tekur að hluta til mið af því að aðeins er tekið tillit til tekjufalls vegna takmarkana á opnunartíma, og því gæti verið erfiðara að mæta herra viðmiði en í tilviki fyrri úrræða sem tóku mið af tekjufalli vegna heimsfaraldursins og sóttvarnaráðstafana almennt, einkum ef

takmörkun á opunartíma var aðeins í gildi hluta mánaðar sem umsókn miðast við. Lægra tekjufallsviðmiði er þó einnig ætlað að stuðla að því að úrræðið nýtist fleiri aðilum, meðal annars til þess að mæta fyrri ábendingum aðila í veitingarekstri um að fyrri tekjufallsviðmiði gætu verið of há. Að mati ráðuneytisins þarf að gæta þess að beina takmörkuðum fjármunum ríkissjóðs til þeirra rekstraraðila sem helst þurfa á þeim að halda og hafa orðið fyrir mestum áhrifum á takmörkunum á opunartíma. Á það enn frekar við nú en á fyrri stigum í faraldrinum þar sem að atvinnuleysi hefur nú lækkað og verðbólga hækkað. Við slíkar aðstæður þarf að gæta þess að greiðslur úr ríkissjóði magni ekki hagsveifluna. Ráðuneytið telur því ekki tilefni til að taka undir breytingartillöguna.

#### 6. Styrktímabil.

Í inngangsmálsl. 4. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að unnt sé að fá styrk vegna hvers almanaksmánaðar frá desember 2021 til mars 2022. Skilyrði er að rekstraraðili starfræki veitingastað sem sætti takmörkun á opunartíma í mánuðinum, sbr. 1. tölul. sömu greinar.

Í umsögn Samtaka fyrirtækja á veitingamarkaði er lagt til að styrktímabilið nái einnig til nóvember 2021 því sóttvarnaaðgerðir hafi verið hertar þá.

Styrktímabilið samkvæmt frumvarpinu tekur mið af því að styrktímabil viðspyrnustyrkja náði út nóvember 2021. Nú hefur aftur á móti verið boðað að til standi að framlengja styrktímabil viðspyrnustyrkja. Rökin fyrir þeim mörkum eiga því ekki lengur við með sama hætti. Ráðuneytið telur því koma til greina að fella nóvember 2021 undir styrktímabil fyrirbyggjandi frumvarps, en bendir þó á að slík breyting hefði þau áhrif að áætlaður kostnaður ríkisins af samþykkt frumvarpsins yrði meiri en gert var ráð fyrir í kostnaðarmati sem fylgdi frumvarpinu. Verði slík breyting gerð þyrfti einnig að huga að samspili styrkja samkvæmt frumvarpinu og viðspyrnustyrkja. Það mætti til dæmis gera með því að bæta svohljóðandi málsgrein við á eftir 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins: „Hafi rekstraraðila verið ákvarðaður viðspyrnustyrkur samkvæmt lögum um viðspyrnustyrk vegna þess almanaksmánaðar sem umsókn varðar dregst hann frá styrk samkvæmt lögum þessum.“

Í sameiginlegri umsögn 27 Mathús & Bar, Brút, Finnson Bistro o.fl. er lagt til að styrktímabilið verði janúar 2021 til mars 2022 því að rekstraraðilar nýrra og nýlegra veitingastaða hafi hingað til að mestu leyti ekki átt rétt á viðspyrnustyrkjum.

Viðspyrnustyrkjaúrræðið var í gildi fyrir tímabilið frá nóvember 2020 til nóvember 2021. Í lögum um úrræðið er áskilið að umsækjendur hafi hafið starfsemi eigi síðar en 1. október 2020. Fyrirtæki í veitingarekstri sem stofnuð voru eftir þann tíma hafa því ekki átt rétt á úrræðinu en þeim sem voru stofnuð fyrir það tímamark hefur staðið það til boða. Fyrirtæki í veitingarekstri hafa fengið tekjufalls- og viðspyrnustyrki fyrir vel yfir 3 milljarða kr. og alls hafa fyrirtæki í greininni fengið 11 milljarða kr. stuðning frá hinu opinbera til að standa undir rekstrarkostnaði auk þess sem hún hefur nýtt sér ríkistryggð lán og skattfrestanir. Samkvæmt gögnum Skattsins höfðu 40% þeirra rekstraraðila með veitingaleyfi í flokki II eða III sem hlutu viðspyrnustyrk enga veltu á árinu 2019. Með öðrum orðum hóf nær helmingur viðtakenda viðspyrnustyrkja í greininni starfsemi eftir árið 2019. Því er unnt að álykta að viðspyrnustyrkir hafi nýst veitingaaðilum sem hófu rekstur eftir lok árs 2019 í svipuðum mæli og eldri rekstraraðilum. Að mati ráðuneytisins er því ekki tilefni til þess að útvíkka úrræðið með svo afgerandi og almennum hætti að styrktímabilið verði lengt úr fjórum mánuðum í fimmtán.

Í sameiginlegri umsögn Samtaka atvinnulífsins og Samtaka ferðaþjónustunnar segir að með því að takmarka styrk við þá mánuði sem sóttvarnatakmarkanir séu til staðar sé því sjónarmiði að bæta tjón sem þegar hafi orðið vegna fyrri sóttvarnaráðstafana varpað fyrir róða.

Líkt og fyrr greinir hefur frumvarpið það afmarkaða markmið að bregðast við vanda veitingastaða sem hafa sætt tekjufalli vegna takmarkana á opunartíma. Að mati ráðuneytisins eru önnur frumvörp, einkum boðað frumvarp um framlengingu styrktímabils viðspyrnustyrkja, heppilegri vettvangur til að bregðast með almennari hætti við vanda rekstraraðila vegna sóttvarnaráðstafana.

## 7. Styrkfjárhæð.

Skv. a- og b-lið 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins getur styrkur fyrir hvern almanaxsmánuð ekki orðið hærri en 500 þús. kr. fyrir hvert stöðugildi hjá rekstraraðila í mánuðinum hjá veitingastað eða veitingastöðum sem sættu takmörkun á opnunartíma og ekki hærri en 2,5 millj. kr. ef tekjufall rekstraraðila er á bilinu 20–60% og 600 þús. kr. fyrir hvert stöðugildi hjá rekstraraðila í mánuðinum hjá veitingastað eða veitingastöðum sem sættu takmörkun á opnunartíma og ekki hærri en 3 millj. kr. ef tekjufall rekstraraðila er meira en 60%.

Í umsögn Samtaka fyrirtækja á veitingamarkaði er gerð athugasemd við hámark styrkfjárhæðar og í umsögn Viðskiptaráðs Íslands er bent á að styrkfjárhæðir séu þannig að styrkirnir nýtist betur smærri en stærri rekstraraðilum.

Fjárhæðarmörkum frumvarpsins er ætlað að beina stuðningi ríkisins frekar til smærri en stærri rekstraraðila. Þrír af hveijum fjórum laungreiðendum á Íslandi eru með fjóra launamenn eða færri. Hlutfallið er hærra ef miðað er við stöðugildi því um fimmtungur launamanna er ekki í fullu starfi, og enn hærra hlutfall launamanna í veitingarekstri. Í nýlegri skýrslu fyrirtækisins KPMG um sérstöðu veitingareksturs kemur þannig fram að 79% starfsmanna veitingahúsa séu í hlutastarfi. Ráðuneytið telur því að með því að miða hámark styrks við fimm stöðugildi nýtist úrræðið vel meirihluta fyrirtækja í veitingarekstri. Að mati ráðuneytisins er meiri þörf á að ríkið styðji við smærri rekstraraðila því að þeir hafa síður en stærri rekstraraðilar aðgang að annarri fyrirgreiðslu til að mæta lausafjárvanda, svo sem bankalánnum.

Í sameiginlegri umsögn Samtaka atvinnulífsins og Samtaka ferðaþjónustunnar er lagt til að tekjufallsviðmið 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins verði lækkað, til dæmis þannig að mörk a- og b-liðar miðist við 40% í stað 60%.

Ráðuneytið telur að æskilegt að styðja frekar við þá rekstraraðila sem hafa orðið fyrir mesta tekjutapi vegna takmarkana á opnunartíma. Veitingaaðilar sem hafa orðið fyrir minna tekjutapi, og hafa þó þénað að minnsta kosti 40% þeirra tekna sem þeir þénuðu á sama tímabili 2019, geta almennt staðið undir stærri hluta rekstrarkostnaðar síns án aðkomu ríkissjóðs. Þrepin í fyrirliggjandi frumvarpi eru ekki strangari en í tilviki viðspyrnustyrkja, þar sem þrepin voru 40-60%, 60-80% og 80-100%. Ráðuneytið telur því ekki tilefni til að breyta tekjufallsviðmiðunum.

## 8. Útgreiðsla arðs.

Í umsögn Alþýðusamband Íslands er lagt til að styrkur verði háður því að rekstraraðili greiði ekki út arð í þrijú ár frá því að hann færi greiddan styrk.

Í ákvæði til bráðabirgða XVI í lögum um atvinnuleysistryggingar, nr. 54/2006, sem fjallar um svonefndar hlutabætur, er skilyrði um að vinnuveitandi hafi ekki eftir 1. júní 2020 ákvarðað úthlutun arðs, lækkun hlutafjár með greiðslu til hluthafa eða kaup eigin hluta eða innt af hendi aðra greiðslu til eiganda á grundvelli eignaraðildar hans. Í nýsamþykktum lögum nr. 2/2022, sem heimila rekstraraðilum veitingastaða að fresta skattgreiðslum, er skilyrði um að rekstraraðili úthluti ekki arð eða kaup eigin hluti á árinu 2022 og að úttekt eigenda innan ársins 2022 fari ekki umfram reiknað endurgjald þeirra. Stuðningslán samkvæmt lögum voru háð því að rekstraraðili greiddi ekki út arð, keypti eigin hlutabréf eða veitti eigendum aðrar greiðslur sem ekki væru nauðsynlegar til að viðhalda rekstri og rekstrarhæfi rekstraraðilans þann tíma sem ábyrgðar ríkissjóðs á lánunum naut við. Í lögum um stuðning úr ríkissjóði vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti er einnig gert að skilyrði að umsækjandi hafi ekki eftir 15. mars 2020 ákvarðað úthlutun arðs, lækkun hlutafjár með greiðslu til hluthafa eða kaup eigin hluta eða innt af hendi aðra greiðslu til eiganda á grundvelli eignaraðildar hans.

Með vísan til framangreinds liggur fyrir að ýmis efnahagsúrræði vegna faraldursins hafa verið háð því skilyrði að ekki verði greiddur út arður eða eigendum greiddir út fjármunir á annan veg. Aftur á móti hafa lokunar-, tekjufalls- og viðspyrnustyrkir ekki verið háðir því skilyrði að rekstraraðili greiddi ekki eigendum arð. Þau styrkjaúrræði eiga það meðal annars sameiginlegt að þeim er ekki síst ætlað að mæta greiðsluvanda minni fyrirtækja og í því ljósi þótti ekki sama tilefni til að taka alfarið fyrir þann

möguleika að greiddur yrði út arður. Arðgreiðslur eru almennt eðlilegur þáttur í starfsemi fyrirtækja. Þær fela í sér endurgreiðslur til eigenda fyrir þá fjármuni sem þeir hafa lagt í rekstur og má því líkja við vexti sem lánveitendur fá fyrir fjármuni sem þeir lána til rekstrar.

#### 9. Starfsemi í skattaskjólum.

Í umsögn Alþýðusambands Íslands segir að eðlilegt sé að gera kröfu um að fyrirtæki sem þiggi styrki hafi ekki starfsemi í skattaskjólum.

Hliðstætt álitamál kom til skoðunar við þinglega meðferð frumvarps til laga um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru (725. mál á 150. löggjafarþingi). Í álit 1. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar um frumvarpið var lagt til að löggin giltu ekki um aðila sem væru með tilgreind tengsl við lágskattaríki. Í álit 2. minni hluta nefndarinnar var lýst stuðningi við breytingartillögu 1. minni hlutans. Í álit meiri hluta nefndarinnar var aftur á móti ekki tekið undir tillöguna, og breytingartillagan var felld við atkvæðagreiðslu í þinginu. Skilyrði af þessu tagi er því ekki í lögum um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, nr. 38/2020, né í lögum um tekjufallsstyrki, nr. 118/2020, eða í lögum um viðspyrnustyrki, nr. 160/2020, sem byggðust á grunni laga nr. 38/2020. Því til samræmis er ekki gert ráð fyrir slíku skilyrði í fyrirliggjandi frumvarpi, sem byggist á sama grunni.

#### 10. Ákvörðunarfrestur.

Skv. 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins skal Skatturinn afgreiða umsókn um styrk svo fljótt sem verða má og ekki síðar en tveimur mánuðum eftir að honum berst fullnægjandi umsókn.

Í umsögn Viðskiptaráðs Íslands segir að mikilvægt sé að afgreiðslu umsókna verði hraðað eins og kostur er. Í umsögn Samtaka fyrirtækja á veitingamarkaði er lagt til að afgreiðslutíminn verði stytur en á móti verði krafist endurgreiðslna síðar reynist styrkir hafa verið ofgreiddir.

Ráðuneytið bendir á að grunnregla 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins er sú að umsókn skuli afgreidd svo fljótt sem verða má. Tveggja mánaða fresturinn í málgreininni er eingöngu hámarkstími. Reynslan af lokunar-, tekjufalls- og viðspyrnustyrkjum er sú að afgreiðsla flestra umsókna gengur hratt fyrir sig enda áskilið að umsóknarferlið sé rafrænt. Umsóknir geta þó kallað á nánari skoðun sem óhjákvæmilega kallar á lengri afgreiðslutíma. Líkur eru á að það eigi oftast við í tilviki styrkja samkvæmt fyrirliggjandi frumvarpi en í tilviki lokunar-, tekjufalls- og viðspyrnustyrkja þar sem ekki er miðað við allar tekjur og kostnað rekstraraðila heldur aðeins þær tekjur og kostnað sem leiðir af veitingarekstri, sem flækir framkvæmdina í tilviki rekstraraðila sem hafa einnig annars konar starfsemi með höndum. Ráðuneytið telur því óhjákvæmilegt að veita Skattinum eitthvert svigrúm við afgreiðslu umsókna sem kalla á frekari skoðun. Annað byði að mati ráðuneytisins upp á mistök og misferli sem gæti reynst erfitt að vinda ofan af eftir á, hvað sem líður ákvæðum frumvarpsins um endurgreiðslu ofgreiddra styrkja.

#### 11. Bráðabirgðaleyfi.

Í umsögn Samtaka fyrirtækja á veitingamarkaði segir að rekstraraðilar sem starfi samkvæmt bráðabirgðarekstrarleyfi hafi lýst yfir áhyggjum sínum um að falla ekki undir skilyrði styrks.

Í 1. tölul. 4. gr. frumvarpsins er það gert að skilyrði fyrir styrk að rekstraraðili starfræki veitingastað sem fékk rekstrarleyfi samkvæmt lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald fyrir 1. desember 2021. Í 4. mgr. 12. gr., 2. mgr. 16. gr. og ákvæði til bráðabirgða II í lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007, eru heimildir til að veita rekstrarleyfi til bráðabirgða við tilgreindar aðstæður. Að mati ráðuneytisins má við slíkar aðstæður líta svo á að rekstraraðili hafi fengið rekstrarleyfi, þótt það sé til bráðabirgða. Ráðuneytið sér ekki tilefni til strangari túlkunar hvað þetta varðar.

### III. Álitamál í erindi efnahags- og viðskiptanefndar.

#### 1. Styrktímabil.

Í erindi nefndarinnar er óskað eftir afstöðu ráðuneytisins til eftirfarandi: „Tímabil styrkjanna miðast við desember 2021 til og með mars 2022. Sú ábending hefur komið fram frá rekstraraðilum á veitingamarkaði að sóttvarnaraðgerðir hafi verið hertar í nóvember 2021 og styrkirnir ættu að miðast við þann tíma.“

Líkt og fyrr greinir, í 6. lið í II. kafla í minnisblaðinu, telur ráðuneytið að til greina komi að fella nóvember 2021 undir styrktímabil frumvarpsins. Ráðuneytið áréttar þó fyrri ábendingar um aukinn kostnað sem af því leiðir og um að þá verði hugað að samspili við viðspyrnustyrki.

#### 2. Styrkfjárhæð.

Í erindi nefndarinnar er óskað eftir afstöðu ráðuneytisins til eftirfarandi:

„Eftirfarandi tillögu að viðbót við 5. gr. sem beint hefur verið til nefndarinnar að taka til skoðunar:

„Bætur fyrir fastan kostnað - með yfirlýsingu endurskoðanda

Fjárhæð styrks skal vera 90% af rekstrarkostnaði rekstraraðila vegna veitingastaðar eða veitingastaða sem sættu takmörkun skv. 1. tölul. 4. gr. þann almanaksmánuð sem umsókn varðar. Styrkur getur þó aldrei numið hærri fjárhæð en sem nemur tekjufalli rekstraraðila skv. 2. tölul.

a) hámark 80% af föstum kostnaði (þinglýstur leigusamningur, hiti, rafmagn, tryggingar og leyfisgjöld vegna rekstrar) hjá rekstraraðila í mánuði hjá veitingaaðila sem sættu takmörkunum skv. 1. tölul. 4. gr. og ekki hærri en 2,5 millj. kr. enda sé tekjufall rekstraraðila skv. 2. tölul. 4. gr. á bilinu 20-60%.

b) hámark 90% af föstum kostnaði (þinglýstur leigusamningur, hiti, rafmagn, tryggingar og leyfisgjöld vegna rekstrar) hjá rekstraraðila í mánuði hjá veitingaaðila sem sættu takmörkunum skv. 1. tölul. 4. gr. og ekki hærri en 3 millj. kr. enda sé tekjufall rekstraraðila skv. 2. tölul. 4. gr. meira en 60%.“

Að beiðni nefndarmanna er óskað eftir því að lagt verði mat á áhrifum slíkrar breytingar.“

Tillagan felur efnislega í sér að í stað þess að miða hámark styrkfjárhæðar við stöðugildi miðist það við 80% eða 90% af föstum kostnaði, eins og hann er afmarkaður í tillögunni. Áfram er gert ráð fyrir því að styrkur verði að hámarki 2,5 millj. kr. á mánuði ef tekjufall var 20-60% og 3 millj. kr. ef tekjufall var umfram 60%.

Ráðuneytið hefur fáeinar athugasemdir við framsetningu tillögunnar:

- Í erindi nefndarinnar segir að um sé að ræða „viðbót“ við 5. gr. Hún myndi þá stangast á við gildandi 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins. Ráðuneytið lítur því svo á að málsgreininni hljóti að vera ætlað að koma í stað gildandi málsgreinar.
- Að mati ráðuneytisins er sá texti sem virðist ætlað að vera fyrirsögn greinarinnar óvenjulegur. „Bætur fyrir fastan kostnað“ lýsir aðeins hluta ákvæðisins og yfirlýsingar endurskoðanda er ekki getið í sjálfu ákvæðinu. Ráðuneytið telur núverandi fyrirsögn, „Fjárhæð“, heppilegri.
- Meginregla 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins, sem kemur einnig fram í tillögunni, er sú að styrkur nemi 90% af rekstrarkostnaði. Rekstrarkostnaður samkvæmt frumvarpinu eru þau gjöld sem ganga til að afla tekna, tryggja þær eða halda þeim við, að frátöldum niðurfærslum og fyrningum eigna. Þeir kostnaðarliðir sem eru taldir til fasts kostnaðar í tillögunni, það er kostnaður samkvæmt þinglýstum leigusamningi og kostnaður við hita, rafmagn, tryggingar og leyfisgjöld vegna rekstrar, eru allt liðir sem að jafnaði flokkast til rekstrarkostnaðar. Tillagan virðist því gera ráð fyrir að styrkur skuli að hámarki nema 90% af rekstrarkostnaði, en þó aðeins 80-90% af undirmengi rekstrarkostnaðar, sem að virðist fara illa saman.
- Fastur kostnaður er ekki skilgreindur í lögum. Að mati ráðuneytisins þyrfti að skilgreina hugtakið með nákvæmari hætti heldur en er gert innan sviga í a- og b-lið í tillögunni. Framsetning skilgreiningarinnar er einnig heldur óvenjuleg og gæti farið betur á því að hún kæmi fram í sérmálsgrein.
- Orðin „Styrkur fyrir hvern almanaksmánuð getur jafnframt aldrei orðið hærri en:“ eða hliðstæð orð virðist vanta á undan a- og b-lið tillögunnar. Ella virðist framsetning staflaðanna ekki ganga upp.

Hvað áhrif tillögunnar varðar hefði hún misjöfn áhrif á rekstraraðila. Rekstraraðili með fá stöðugildi en nokkurn fastan kostnað, eins og hann er afmarkaður í tillögunni, gæti fengið hærri styrk samkvæmt tillögunni. Ef litið er fram hjá hámarki vegna rekstrarkostnaðar og tekjufalls gæti rekstraraðili sem hefur orðið fyrir 20-60% tekjufalli vegna takmarkana á opnunartíma með tvö stöðugildi en þriggja millj. kr. fastan kostnað að hámarki fengið eina millj. kr. fyrir hvern mánuð samkvæmt núverandi ákvæði<sup>1</sup> en 2,4 milljónir kr. samkvæmt breyttu ákvæði<sup>2</sup>. Rekstraraðili með fleiri stöðugildi en minni fastan kostnað gæti aftur á móti fengið lægri styrk samkvæmt tillögunni. Ef miðað er við sama dæmi en fimm stöðugildi og fastan kostnað sem nemur einni milljón kr. gæti rekstraraðili þannig að hámarki fengið 2,5 milljónir kr. fyrir hvern mánuð samkvæmt núverandi ákvæði<sup>3</sup> en 800 þúsund kr. samkvæmt tillögunni<sup>4</sup>. Líkt og fyrr greinir er fastur kostnaður, sem miðað er við í tillögunni, ekki skilgreindur í lögum og ráðuneytið býr ekki yfir upplýsingum um þann kostnað þannig að unnt sé að meta hver heildaráhrifin af breytingunni yrðu. Í ljósi þess að ekki er lagt til að hámarksjárhæðir taki breytingum hefur tillagan þó ekki áhrif á fyrirbyggjandi mat ráðuneytisins á hámarksáhrifum af samþykkt frumvarpsins.

Ráðuneytið bendir á að tillagan fæli í sér talsverða breytingu frá framkvæmd tekjufalls- og viðspyrnustyrkja sem gæti flækt framkvæmdina og myndi að líkindum seinka því að úrræðið kæmist til framkvæmda, enda myndi það kalla á talsvert breytta forritun við útreikning á styrkjárhæð.

### 3. Núvirðing tekna við mat á tekjufalli.

Í erindi nefndarinnar er óskað eftir afstöðu ráðuneytisins til eftirfarandi: „3. lið í umsögn SAF um það að miða við sama tekjutap miðað við sama almanaksmánuð árið 2019 gefi ekki rétta mynd í ljósi hækkunar á verðlagi um 11,5%, viðmiðunartjárhæðin þyrfti því að vera hærri sem því nemur til að halda verðgildi sínu.“

Líkt og fyrr greinir, í 3. lið í II. kafla í minnisblaðinu, telur ráðuneytið að þótt slík regla fæli í sér nákvæmari samanburð á tekjutímabilum væri ávinningurinn ekki nægur til að réttlæta aukið flækjustig sem henni fylgdi og tafir á því að úrræðið gæti komið til framkvæmda. Auk þess er ekki fullljóst að miða ætti við vísitölu neysliverðs við slíka núvirðingu.

### 4. Bráðabirgðaleyfi.

Í erindi nefndarinnar er óskað eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort gerður sé greinarmunur á stöðu rekstraraðila sem starfa á grundvelli bráðabirgðarekstrarleyfis og þeirra sem hafa fengið útgefið rekstrarleyfi, enda uppfylli þeir önnur skilyrði.

Líkt og fyrr greinir, í 11. lið í II. kafla í minnisblaðinu, telur ráðuneytið að líta megi svo á að rekstraraðili sem hefur fengið rekstrarleyfi til bráðabirgða uppfylli skilyrði um rekstrarleyfi.

<sup>1</sup> 500 þúsund kr. / stöðugildi \* tvö stöðugildi = ein milljón kr.

<sup>2</sup> Þriggja milljóna kr. fastur kostnaður \* 80% = 2,4 milljónir kr.

<sup>3</sup> 500 þúsund kr. / stöðugildi \* fimm stöðugildi = 2,5 milljónir kr.

<sup>4</sup> Einnar milljónar kr. fastur kostnaður \* 80% = 800 þúsund kr.



#### **IV. Mikilvægi þess að hugað sé að framkvæmd úrræðisins.**

Ráðuneytið vill að lokum taka fram að við mótun úrræðisins og vinnslu þess frumvarps sem er fyrirbyggjandi var horft til þess að mikilvægt væri að úrræðið kæmist sem fyrst til framkvæmda enda væri með því móti best komið til móts við lausafjórvara í greininni. Þá var ráðuneytið einnig meðvitað um það að efnahagsleg áhrif stuðningsins yrðu mögulega að einhverju leyti neikvæð og líkleg til að örva verðbólgu ef greiðslurnar yrðu ekki inntar af hendi fyrr en eftir að hagkerfið og veitingamenn hafa að einhverju leyti náð fyrri styrk. Með hliðsjón af þessu var leitast við að taka mið af þeirri reynslu sem skapast hefur við framkvæmd á fyrri úrræðum. Til að stuðla að jafnræði rekstraraðila og hraðari afgreiðslu er áskilið að umsóknarferlið sé rafrænt. Reynslan hefur sýnt að með því móti má afgreiða mikinn fjölda umsókna á skömmum tíma. Sú leið kallar hins vegar á það að allar nauðsynlegar upplýsingar vegna skilyrða styrkveitinga verði annað hvort sóttar í upplýsingakerfi Skattsins eða þær staðfestar af umsækjanda. Öll slík vinnsla kallar á forritun á umsóknarkerfinu. Af þessu leiðir að eftir því sem skilyrði verða flóknari verður forritunaryrðingun að jafnaði tímafrekari og dýrari og úrræðið líklegra til að komast síðar til framkvæmda. Í því ljósi þarf einnig að hafa í huga eftirfarandi upplýsingar í umsögn frá Skattinum um frumvarpið:

„Ríkisskattstjóri bendir á að verði frumvarp þetta að lögum mun óhjákvæmilega nokkur tími líða frá því tímamarki og þar til rekstraraðilar geta sótt um styrki. Helgast það m.a. af því að nú er unnið að öðrum úrræðum sem samþykkt hafa verið, og þá eru í febrúar á dagskrá embættisins lögbundin verkefni sem snúa að gagnaskilum og undirbúningi fyrir álagningu opinberra gjalda.

Þá er rétt að nefna að þótt úrræði samkvæmt þskj. 332, 232. mál, sé keimlíkt nokkrum fyrri úrræðum til handa rekstraraðilum vegna áhrifa kórónuveirufaraldursins, þá er aðferð við útreikning á þessum styrkjum til veitingastaða örlítið frábrugðin því sem áður hefur verið lögfest. Þetta kann að hafa einhver áhrif á það hversu fljótt er unnt að koma framkvæmdinni á afgreiðslu styrkja þessara í gagnið.“