

Nefndarálit

um frumvarp til laga um tekjufallsstyrki.

Frá efnahags- og viðskiptanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Guðrúnu Þorleifsdóttur og Harald Steinþórsson frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Elínu Ölmú Arthursdóttur og Kristján Gunnarsson frá Skattinum, Pétur Gauta Valgeirsson frá Leiðsögn – stéttarfélagi leiðsögumanna, Ásgeir Guðmundsson og Helga Björnsson frá Félagi sjálfstætt starfandi tónlistarfólks, Erling Jóhannesson og Gunnar Hrafnsson frá Bandalagi íslenskra listamanna, Orra Hugin Ágústsson og Kolbrúnu Halldórsdóttur frá Sviðslistasambandi Íslands, Róbert Fares-
tveit og Halldór Oddsson frá Alþýðusambandi Íslands, Þórunni Sveinbjarnardóttur og Vil-
hjálm Hilmarsson frá Bandalagi háskólamanna, Ólaf Stephensen og Guðnýju Hjaltadóttur frá Félagi atvinnurekenda, Jóhannes Þór Skúlason frá Samtökum ferðaþjónustunnar, Heið-
rúnu Björk Gísladóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins og Samtökum
verslunar og þjónustu og Birgi Örn Birgisson, Emil Helga Lárusson, Hrefnu Björk Sverris-
dóttur og Jóhann Örn Þórarinsson frá Samtökum fyrirtækja á veitingamarkaði.

Umsagnir bárust frá Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólamanna, Bandalagi ís-
lenskra leigubifreiðastjóra, Bandalagi íslenskra listamanna, Bandalagi sjálfstæðra leikhúsa,
Birni Haukssyni og Alfreð Haukssyni, Bændasamtökum Íslands, Félagi atvinnurekenda, Fé-
lagi íslenskra hljómlistarmanna, Gaflaraleikhúsinu – félagasamtökum, Leiðsögn – stéttarfé-
lagi leiðsögumanna, Samkeppniseftirlitinu, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins
og Samtökum verslunar og þjónustu, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samráðshópi tónlistar-
iðnaðarins, Samráðsvettvangi fagfélaga sviðslistafólks, Skattinum og Tix – miðasölu ehf. Þá
barst nefndinni minnisblað frá fjármála- og efnahagsráðuneyti um kostnaðaráhrif af frum-
varpinu náí breytingartillögur nefndarinnar fram að ganga.

Efni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að einstaklingar og litlir lögaðilar í atvinnurekstri eða sjálf-
stæðri starfsemi sem hafa orðið fyrir minnst 50% tekjufalli á tímabilinu 1. apríl til 30. sept-
ember 2020 samanborið við sama tímabil 2019 vegna heimsfaraldurs kórónuveiru eða að-
gerða stjórnvalda til að hefta útbreiðslu hennar geti að nánari skilyrðum uppfylltum fengið
styrk til að mæta rekstrarkostnaði á tímabilinu. Styrkurinn geti orðið allt að 400 þúsund kr.
fyrir hvert stöðugildi á mánuði á tímabilinu.

Frumvarpið er liður í aðgerðum ríkisstjórnarinnar til að mæta fjárhagstjóni einstaklinga
og lögaðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru og kemur til viðbótar aðgerðum sem þegar
hefur verið ráðist í, svo sem hlutabótaleiðinni, lengingu á tímabili tekjutengdra atvinnuleysis-
bóta, lokunarstyrkjum og stuðningi úr ríkissjóði vegna greiðslu hluta launakostnaðar á upp-
sagnarfresti.

Umfjöllun nefndarinnar.

Samkeppnissjónarmið.

Nefndin tekur undir ábendingar Samkeppniseftirlitsins í umsögn um mikilvægi þess að stjórnvöld hugi að almennri stefnumörkun varðandi áframhaldandi stuðningsaðgerðir og framvindu þeirra. Þar á meðal er brýnt að hugað verði að þýðingu samkeppni fyrir endurreisn atvinnulífsins.

Opinber stuðningur við fyrirtæki er hluti af bráðaaðgerðum en getur haft áhrif á samkeppnisaðstæður á komandi árum. Vegna þessa telur nefndin nauðsynlegt að yfirvöld samkeppnismála meti reynsluna af opinberum stuðningsaðgerðum við atvinnulífið og geri opinberlega grein fyrir niðurstöðunum.

Framhald hlutabótaleiðar.

Meðal úrræða stjórnvalda til þess að bregðast við efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru er hlutabótaleiðin, sbr. lög nr. 23/2020, um breytingu á lögum um atvinnuleysisstryggingar og lögum um Ábyrgðasjóð launa (minnkað starfshlutfall). Með lögunum var kveðið á um heimild til að greiða launamanni atvinnuleysisbætur samhliða minnkuðu starfshlutfalli, sbr. 17. gr. laga um atvinnuleysisstryggingar, nr. 54/2006, án þess að föst laun frá vinnuveitanda fyrir hið minnkaða starfshlutfall kæmu til skerðingar á fjárhæð bótanna. Skilyrði fyrir beitingu heimildarinnar á tímabilinu 15. mars til 1. júní 2020 voru að fyrra starfshlutfall hefði lækkað um 20 prósentustig hið minnsta og launamaður haldið að lágmarki 25% starfshlutfalli.

Með lögum nr. 44/2020 var hlutabótaleiðin framlengd með nokkrum efnislegum breytingum. Við framlengingu úrræðisins var m.a. kveðið á um hækkun lágmarksstarfshlutfalls úr 25% í 50%. Skilyrði fyrir nýtingu úrræðisins er því að launamaður hafi verið í að lágmarki 70% starfshlutfalli. Að auki voru sett ýmis skilyrði er lúta að starfsemi vinnuveitanda, svo sem um lágmarkstekjufall til nýtingar á úrræðinu. Úrræðið var aftur framlengt í haust og gildir nú til 31. desember 2020.

Ljóst er að kórónuveirufaraldurinn mun standa yfir lengur en talið var við upphaf hlutabótaleiðarinnar og við framlengingu hennar. Stjórnvöld hafa í haust þurft að grípa til samþærilegra sóttvarnaráðstafana og í fyrstu bylgju faraldursins og fjölda rekstraraðila verið gert að loka fyrirtækjum sínum eða takmarka starfsemi sína með öðrum hætti. Nefndin telur nauðsynlegt að skapa fyrirsjáanleika um framhald hlutabótaleiðarinnar og að hún verði framlengd a.m.k. fram á vor. Einnig verði að huga að því að færa úrræðið aftur til fyrra horfs með tilliti til lágmarksstarfshlutfalls.

Innleiðing nýrra stuðningsúrræða.

Frumvarp þetta, ásamt frumvarpi um framhald lokunarstyrkja (201. mál), var lagt fram á Alþingi 16. október og vísað til nefndarinnar 20. október. Nefndin hefur lagt kapp á að hraða umfjöllun málsins enda hefur hún skilning á því að miklu máli skipti að úrræðin komist sem fyrst í gagnið. Þó er vakin athygli á að veita þurfi framkvæmdaraðila svigrúm til að hanna kerfi, útbúa eyðublöð og aðhafast annað sem nauðsynlegt er áður en ný úrræði komast í framkvæmd. Einkum verður að taka tillit til þessa og sýna sanngjarna biðlund í því ljósi að nefndin leggur til umfangsmiklar breytingar á því úrræði sem hér er til umfjöllunar.

Breytingartillögur nefndarinnar.

Gildissvið.

Samhliða framlagningu frumvarpsins sem hér er til umfjöllunar lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Í frumvarpinu var kveðið á um framhald lokunarstyrkja. Ljóst er að margir rekstraraðilar þar sem launamenn eru fleiri en þrír hafa orðið fyrir þungum búisfjum vegna samkomutakmarkana yfirvalda án þess þó að hafa verið beinlínis gert að loka eða stöðva starfsemi. Þessir aðilar falla því utan lokunarstyrkja og tekjufallsstyrkja. Í framsögu sinni um það frumvarp sem hér er til umfjöllunar lét ráðherra þess getið að til stæði að sníða þriðja úrræðið að þessum hópi fyrirtækja. Sjónarmið þar að lútandi hafa víða komið fram að undanfögnu, sbr. m.a. áskorun veitingamanna til stjórnvalda frá 22. október, og þeirra gætir í umsögnum sem nefndinni hafa borist.

Nefndin leggur til, í samráði við ráðuneytið, að breyting verði gerð á gildissviði frumvarpsins þannig að það taki ekki eingöngu til rekstraraðila þar sem launamenn eru þrír eða færri. Í því felst að fallið verði frá skilyrði 3. tölul. 4. gr. um hámarksfjölda launamanna. Þannig geti allir rekstraraðilar sótt um tekjufallsstyrk óháð starfsmannafjölda, enda uppfylli þeir önnur skilyrði fyrir styrkveitingu, m.a. um lágmarkstekjufall.

Að auki leggur nefndin til að fjárhæð tekjufallsstyrks sem rekstraraðili getur átt rétt á miðist við meðalfjölda stöðugilda á mánuði á tímabilinu 1. apríl til 31. október 2020, en styrkur verði greiddur að hámarki vegna fimm stöðugilda. Þar sem gert er ráð fyrir því að styrkur verði ákvarðaður fyrir tímabilið í heild er til einföldunar lagt til að fjárhæð hans taki mið af meðalfjölda stöðugilda á tímabilinu en ekki fjölda stöðugilda í hverjum mánuði.

Orðskýringar (3. gr.).

Nefndin leggur til að við orðskýringar í 3. gr. frumvarpsins bætist skýring á hugtakinu stöðugildi þar sem fjárhæð skv. 5. gr. mun í ákveðnum tilfellum haldast í hendur við fjölda stöðugilda hjá rekstraraðila. Stöðugildi verði skilgreint sem starfshlutfall sem jafngildi fullu starfi launamanns í einn mánuð. Í þessu felst að einn launamaður getur í hæsta lagi jafngilt einu stöðugildi enda starfi hann í fullu starfi hjá rekstraraðila í heilan mánuð. Tveir launamenn í hálfu starfi í einn mánuð jafngilda samtals einu stöðugildi. Að sama skapi jafngildir launamaður sem starfar í heilu starfi hjá rekstraraðila hálfan mánuð 50% stöðugildi. Ekki verður talið að einn launamaður geti numið meira en einu stöðugildi í skilningi laganna enda þótt hann vinni í einum mánuði fullt starf auk yfirvinnu.

Skilyrði um tekjufall (1. tölul. 4. gr.).

Samkvæmt 1. tölul. 4. gr. er skilyrði fyrir tekjufallsstyrk að rekstraraðili hafi orðið fyrir a.m.k. 50% tekjufalli á tímabilinu 1. apríl til 30. september 2020 miðað við sama tímabil árið 2019 eða sambærileg tímabil að breyttu breytanda hafi rekstraraðili hafið starfsemi eftir 1. apríl 2019. Nefndin leggur til að tímabilið lengist til 31. október 2020, sbr. nánari umfjöllun um fjárhæð tekjufallsstyrks (1. mgr. 5. gr.).

Nefndin leggur til að krafan um helmingstekjufall verði rýmkuð þannig að rekstraraðili þurfi einungis að sýna fram á 40% tekjufall til að geta átt rétt á úrræðinu. Jafnframt leggur nefndin til að í stað þess að tekjufall á tímabilinu 1. apríl til 31. október 2020 verði miðað við tekjur rekstraraðila sömu mánuði á árinu 2019 skuli miðað við meðaltekjur hans á sjö mánaða tímabili á árinu 2019. Er þannig leitast við að koma til móts við rekstraraðila þar sem starfsemi er sveiflukennd eftir árstíðum auk þess sem fyrirkomulagið er einfaldara í framkvæmd. Þó er lagt til að heimilt verði að notast við annað viðmiðunartímabil ef rekstraraðili sýnir

fram á að þannig fáiast betri mynd af raunverulegu tekjufalli hans. Þetta getur t.d. átt við í tilviki einyrkja sem hefur verið í fæðingarorlofi eða veikindaleyfi stóran hluta rekstrarársins 2019. Í slíku tilviki er á herðum rekstraraðila að tilgreina annað viðmiðunartímabil og sýna fram á rök fyrir því að það gefi betri mynd af tekjufalli hans.

Loks leggur nefndin til að hafi rekstraraðili hlotið lokunarstyrk samkvæmt lögum um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru á tímabilinu 1. apríl til 31. október 2020 megi draga hann frá tekjum rekstraraðila á því tímabili þegar tekjufall hans er metið. Að öðrum kosti getur sú staða komið upp að rekstraraðili falli utan úrræðis tekjufallsstyrkja af þeirri ástæðu einni að hann hefur hlotið lokunarstyrk. Ef lokunarstyrkur sem rekstraraðila hefur verið ákvarðaður hefði þau áhrif að tekjufall hans yrði lægra en 40% gæti niðurstaðan orðið sú að fjárhagslega kæmi verr út fyrir hann að hafa fengið lokunarstyrk en ekki. Þess ber að geta að í 3. mgr. 5. gr. er kveðið á um að lokunarstyrkur dragist frá fjárhæð tekjufallsstyrks en með þeirri reglu er loku fyrir það skotið að rekstraraðili fái tekjufall sitt tvíbætt.

Skilyrði um lágmarkstekjur (2. tölul. 4. gr.).

Samkvæmt 2. tölul. 4. gr. frumvarpsins skulu tekjur rekstraraðila á rekstrarárinu 2019 hafa verið a.m.k. 1 millj. kr. svo að hann geti sótt um styrk samkvæmt úrræðinu. Samhliða þeim breytingum á frumvarpinu sem nefndin leggur til telur nefndin að tilgangur skilyrðisins sé orðinn hverfandi. Þá gæti það flækt framkvæmd að óþörfu, einkum varðandi rekstraraðila sem ekki voru starfandi allt rekstrarárið 2019. Nefndin leggur til að 2. tölul. 4. gr. falli brott.

Fjárhæð tekjufallsstyrks (5. gr.).

Nefndin leggur til að tímabil tekjufallsstyrkja verði lengt þannig að það nái til 31. október í stað 30. september. Nú þegar er ljóst að takmarkanir á samkomum og aðrar aðgerðir stjórnvalda til að hefta útbreiðslu kórónuveirunnar eru meiri og vara lengur en óttast var þegar frumvarpið var lagt fram. Jafnframt er ljóst á þessari stundu að harðar aðgerðir munu að einhverju marki ná inn í nóvembermánuð. Ráðherra hefur boðað að annað úrræði verði kynnt á næstunni sem ætlað verði að mæta rekstrarvanda á því tímabili sem fram undan er. Nefndin leggur til að fjárhæð tekjufallsstyrks skuli að meginreglu vera jafnhá rekstrarkostnaði rekstraraðila á tímabilinu 1. apríl til 31. október 2020, þó þannig að hún geti aldrei orðið hærri en sem nemur tekjufalli rekstraraðila á tímabilinu. Við mat á rekstrarkostnaði á tímabilinu beri rekstraraðila að draga frá stuðning sem hann kann að hafa hlotið samkvæmt lögum um stuðning úr ríkissjóði vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti, nr. 50/2020, að því marki sem hann hefur hlotið slíkan stuðning vegna launa á sama tímabili. Tilgangur þessa er að koma í veg fyrir tilvik þar sem rekstraraðili fái sama rekstrarkostnað tvíbættan úr ríkissjóði.

Jafnframt geti tekjufallsstyrkur í hæsta lagi numið 400 þúsund kr. á hvert mánaðarlegt stöðugildi hjá rekstraraðila á tímabilinu fyrir hvern mánuð frá apríl til október og í hæsta lagi 2 millj. kr. á mánuði, sem nemur fimm stöðugildum, enda hafi tekjufall rekstraraðila á tímabilinu numið á bilinu 40–70%. Hafi tekjufall numið hærra hlutfalli miðist hámark tekjufallsstyrks við 500 þúsund kr. á hvert mánaðarlegt stöðugildi en sömu forsendur að öðru leyti. Samkvæmt þessu getur rekstraraðili með 40–70% tekjufall í hæsta lagi átt rétt á 14 millj. kr. tekjufallsstyrk og rekstraraðili með 70% tekjufall eða meira í hæsta lagi átt rétt á 17,5 millj. kr. tekjufallsstyrk.

Hafi rekstraraðili fengið ákvarðaðan lokunarstyrk kemur hann til frádráttar tekjufallsstyrk sem hann getur átt rétt á. Rekstraraðili með þrjú stöðugildi sem hefur verið ákvarðaður lokunarstyrkur samtals að fjárhæð 5.940.000 kr. getur því átt rétt á 2.460.000 kr. að hámarki í

tekjufallsstyrk, hafi hann orðið fyrir 40–70% tekjufalli, eða 4.560.000 kr. að hámarki hafi hann orðið fyrir 70–100% tekjufalli. Rekstraraðili með fimm stöðugildi og jafnmarga launamenn sem hefur fengið samtals 7.500.000 kr. í lokunarstyrk getur átt rétt á 6.500.000 kr. að hámarki í tekjufallsstyrk hafi hann orðið fyrir 40–70% tekjufalli eða 10.000.000 kr. að hámarki hafi hann orðið fyrir 70–100% tekjufalli.

Með mánaðarlegu stöðugildi er í skilningi ákvæðisins átt við fjölda stöðugilda að meðaltali á mánuði hjá rekstraraðila á tímabilinu sem er undir. Hafi starfandi launamenn hjá rekstraraðila t.d. numið tíu stöðugildum í apríl, maí og júní, fimm stöðugildum í júlí og ágúst en engu stöðugildi í september og október reiknast mánaðarleg stöðugildi hjá rekstraraðilanum á tímabilinu yfir fimm (40 deilt með sjö) og rekstraraðilinn á rétt á hámarkstekjufallsstyrk fyrir tímabilið miðað við tekjufallsþrep og aðrar forsendur.

Með stöðugildi er átt við starfshlutfall sem jafngildir fullu starfi launamanns í einn mánuð, sbr. umfjöllun hér að framan um 3. gr. frumvarpsins. Því er ekki endilega samhengi á milli fjölda launamanna, sbr. lög um fjárstuðning við minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, nr. 38/2020, og fjölda stöðugilda. Rekstraraðili getur t.d. haft fimm launamenn en einungis tvö stöðugildi ef fjórir þeirra eru í 25% starfshlutfalli. Rekstraraðili sem svona háttar til um getur í hæsta lagi átt rétt á 7 millj. kr. tekjufallsstyrk miðað við að hann hafi ekki jafnframt fengið lokunarstyrk og að tekjufall hans á tímabilinu hafi verið á bilinu 70–100%.

Hámarksstuðningur og ríkisaðstoðarreglur (10. gr.).

Með hliðsjón af hækkun fjárhæða er ljóst að ekki er unnt að byggja eingöngu á reglum um minniháttaraðstoð þannig að tekjufallsstyrkir samrýmist skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum. Því leggur nefndin til að 10. gr. frumvarpsins breytist þannig að þar verði kveðið á um að heildarfjárhæð tekjufallsstyrkja til tengdra rekstraraðila geti ekki numið hærri fjárhæð en 120 millj. kr. Stuðningur í tengslum við framhald lokunarstyrkja og samkvæmt lögum um ferðagjöf skuli tekinn með í reikninginn að því leyti. Sé um að ræða fyrirtæki sem taldist í erfiðleikum 31. desember 2019 getur heildarfjárhæð stuðnings þó að hámarki numið 30 millj. kr., nema ef um er að ræða lítil fyrirtæki enda hafi þau ekki hlotið björgunar- eða endurskipulagningaraðstoð. Ákvæðið er sömu gerðar og 2. efnismgr. 4. gr. frumvarpsins í 201. máli á yfirstandandi lögjafarþingi (framhald á lokunarstyrkjum). Um skilgreiningu á hugtökunum fyrirtæki í erfiðleikum, lítið fyrirtæki, tengd fyrirtæki, björgunaraðstoð og endurskipulagningaraðstoð vísast til athugasemda í greinargerð með því frumvarpi, sbr. þskj. 202.

Birting upplýsinga (ný 11. gr.).

Nefndin leggur til að við frumvarpið bætist ákvæði þess efnis að Skatturinn skuli birta opinberlega upplýsingar um hvaða lögaðilum hefur verið ákvarðaður tekjufallsstyrkur. Í ljósi þeirra breytinga sem lagðar eru til á gildissviði frumvarpsins telur nefndin eðlilegt að aðgangur almennings að upplýsingum um ráðstöfun opinbers fjár sé hafður að leiðarljósi. Ákvæðið á fyrirmynd í 15. gr. laga um stuðning úr ríkissjóði vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti, nr. 50/2020. Lagt er til að ákvæðið taki að meginreglu einungis til lögaðila en ekki einstaklinga og ekki verði birtar upplýsingar um fjárhæð styrks. Nemi styrkur jafnvirði 100 þúsund evra eða meira verði þó ávallt birtar fjárhæðir og nöfn styrkþega í samræmi við tilmæli framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um viðmið ríkisaðstoðar vegna heimsfaraldurs kórónuveiru.

Rekstraraðilar sem hófu starfsemi eftir 1. apríl (nýtt bráðabirgðaákvæði).

Nefndin leggur til að rekstraraðilum sem hófu starfsemi eftir 1. apríl 2020 verði gert mögulegt að sækja um tekjufallsstyrk fyrir tímabilið frá 1. september til 31. október 2020 enda nemi tekjufall þeirra á því tímabili að lágmarki 40% miðað við tekjur þeirra, frá því að þeir hófu starfsemi fram til 1. september, umreiknaðar í 61 dags viðmiðunartekjur. Að öðru leyti verði slíkur tekjufallsstyrkur byggður á sömu forsendum og hefðbundinn tekjufallsstyrkur samkvæmt lögnum. Nefndin telur að sanngirnirök og samkeppnissjónarmið mæli með því að þessir rekstraraðilar sitji ekki eftir á þeirri forsendu einni að þeir hafi hafið rekstur eftir ákveðinn dag. Nefndin telur nauðsynlegt að koma til móts við þá að því leyti sem lagt er til.

Kostnaðarmat.

Nefndinni barst minnisblað frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu um mat á kostnaði úrræðisins eins og það breytist að tillögu nefndarinnar fyrir ríkissjóð. Samkvæmt áhrifamati ráðuneytisins má áætla að heildarkostnaður ríkissjóðs vegna tekjufallsstyrkja verði að hámarki 23,3 milljarðar kr. Að öðru leyti vísar nefndin til minnisblaðs ráðuneytisins

Að framansögðu virtu leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem lagðar eru til á sérstöku þingskjali.

Smári McCarthy skrifar undir álit þetta með fyrirvara sem hann hyggst gera grein fyrir í ræðu.

Alþingi, 3. nóvember 2020.

Óli Björn Kárason,
form., frsm.

Jón Steindór Valdimarsson.

Brynjar Nielsson.

Bryndís Haraldsdóttir.

Oddný G. Harðardóttir.

Ólafur Þór Gunnarsson.

Smári McCarthy,
með fyrirvara.

Sigmundur Davíð
Gunnlaugsson.

Willum Þór Þórsson.