

Nefndasvið Alþingis  
Efnahags- og viðskiptanefnd  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík

Reykjavík, 1. febrúar 2022

## Efni: Umsögn um frumvarp til laga um framhald lokunarstyrkja, 253. mál

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til umsagnarbeiðni efnahags- og viðskiptanefndar um ofangreint mál á þingskjali 357, dags. 29. janúar sl.

### I. Almenn

FA styður eindregið þær breytingar, sem lagðar eru til með frumvarpinu, enda eru þær í samræmi við þau erindi og umsagnir sem félagið hefur sent fjármála- og efnahagsráðuneytinu, um að þörf sé á að framlengja og/eða endurnýja ýmis stuðningsúrræði fyrir fyrirtæki vegna heimsfaraldurs kórónuveirunnar, í ljósi þróunar faraldursins. FA hefur lagt til að hægt sé að bregðast við þróun faraldursins og sóttvarnaaðgerðum með sveigjanlegri hætti og eru ákvæði frumvarpsins um að hægt verði að sækja um lokunarstyrki allt til 30. júní 2022 vegna lokunartímabila frá og með 15. janúar, í takt við þá tillögu.

FA fagnar einnig öðrum breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu, eins og að hækka heildarfjárhæð lokunarstyrkja og annarrar ríkisaðstoðar vegna faraldursins í 330 milljónir króna og að rýmka skilyrðin fyrir veitingu lokunarstyrkja.

### II. Endurspeglar úrskurðir skattayfirvalda vilja löggjafans?

Félagið vill hins vegar ítreka þá meginathugasemd, sem það gerði í umsögn sinni um síðasta frumvarp um framhald lokunarstyrkja, 769. mál á síðasta löggjafarþingi. FA lagði þá til að gerðar yrðu breytingar afturvirktil rýmknar á skilyrðum fyrir greiðslu lokunarstyrks í 1. tölul. 4. gr. laga nr. 38/2020 um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru.

FA vísaði í því samhengi til nokkurra úrskurða yfirskattanefndar á grundvelli áðurnefnds lagaákvæðis, þar sem niðurstaða embættis ríkisskattstjóra um að synja fyrirtækjum um lokunarstyrk var staðfest, þrátt fyrir að þau hefðu sannanlega lokað starfsemi sinni vegna fyrirmæla stjórnvalda. Að mati FA orka þessi úrskurðir tvímælis með tilliti til vilja löggjafans í þessum málaflokki.

Ástæða er til að rifja upp hér umfjöllun FA um þessa úrskurði yfirskattanefndar í umsögn sinni til efnahags- og viðskiptanefndar um 769. mál á 151. löggjafarþingi:

„Í þeim málum var um að ræða atvinnurekendur sem lokuðu starfsemi sinni vegna fyrirmæla yfirvalda, sökum þess að þeir töldu ekki hægt að halda henni úti þannig að hún rúmaðist innan fyrirmæla um samkomutakmarkanir og nálægðarreglu. Niðurstaða skattayfirvalda hefur hins vegar verið að synja þessum félögum um lokunarstyrk. Sú synjun hefur verið rökstudd með því að viðkomandi rekstraraðilar hefðu getað haldið úti starfsemi í einhverri mynd, innan gildandi ákvæða um samkomutakmarkanir og nálægðarreglu.

Að mati FA ber að líta til þess að mikil réttaróvissa var í upphafi faraldursins og mörg fyrirtæki töldu sér skylt að loka en í umsögn heilbrigðisráðuneytisins til yfirskattanefndar hefur ráðuneytið vísað til dæmatalningar í lögum sem voru lögfest 2 mánuðum eftir að fjöldi fyrirtækja lokaði starfsemi sinni og því ómögulegt fyrir þau að líta til þeirrar dæmatalningar. Í mörgum tilvikum lokuðu fyrirtæki starfsemi sinni vegna þess að þau treystu

sér ekki til að tryggja öryggi starfsmanna sinna eða viðskiptavina með því að halda starfseminni áfram innan ramma samkomutakmarkana og voru í góðri trú um að það væri rétt ákvörðun. Þau leyfðu þannig almenningi að njóta vafans og stuðluðu að skilvirkni sóttvarnaaðgerða stjórnvalda. Með þeirri túlkun á lögunum sem fram kemur í úrskurðum yfirséttanefndar er að mati FA sett vafasamt fordæmi, sem kann að draga úr vilja fyrirtækja til að framfylgja sóttvarnaaðgerðum yfirvalda, reynist nauðsynlegt að grípa aftur til þeirra. Alþingi þurfi því að skýra lögin að þessu leyti. Félagið minnir á að enginn atvinnurekandi gerir sér leik að því að loka starfsemi sinni og skrúfa þannig fyrir tekjurnar. Fyrirtæki sem hafa reynzt reiðubúin að taka þátt í sóttvarnaaðgerðum og gera sjálf sig þannig tekjulaus eiga ekki að reka sig á skrifræðisvegg sem synjar þeim um aðstoð, eins og raunin hefur orðið.“

### III. Saga af fyrirtæki sem neitað var um lokunarstyrk í tvígang þrátt fyrir lokun

Þingnefndin tók ekki mark á þessum ábendingum FA. Skrifræðisveggurinn sem félagið gerði að umtalsefni lætur hins vegar ekki að sér hæða. Félagsmaður í FA, fræðslu- og þjálfunarfyrirtæki, var í hópi þeirra fyrirtækja sem fengu synjun á umsókn um lokunarstyrk í fyrstu bylgju faraldursins í marz 2020 af því að skattayfirvöld töldu að hann hefði getað haldið úti starfsemi í einhverri mynd í stað þess að loka fyrirtækinu. Yfirséttanefnd staðfesti ákvörðun Skattsins þess efnis.

Er smitum fór fjölgandi í marz 2021 var gripið til harðra samkomutakmarkana. Þar á meðal var öllum skólastigum gert að fara snemma í páskafrí og var staðnám ekki heimilt dagana 25. marz til 31. marz. Það hefur verið skilningur heilbrigðisráðuneytisins að sóttvarnaaðgerðir, sem gilda um framhaldsskóla og fullorðinsfræðslu, gildi jafnframt um starfsemi fræðslu- og þjálfunarfyrirtækja, enda starfsemin á flestan hátt sambærileg skólastarfi, þar sem nemendum er kennt saman í kennslustofum.

Nú höfðu fræðslufyrirtækin sum hver brennt sig á því í fyrstu bylgju faraldursins að loka starfseminni þar sem þau töldu sér það skylt, en fá svo engan lokunarstyrk eins og áður er rakið. Innan vébanda FA starfa allmörg slík fyrirtæki og sendi félagið heilbrigðisráðuneytinu því formlegt erindi 25. marz 2021, þar sem vísað var til úrskurðar yfirséttanefndar í máli áðurnefnds fyrirtækis. FA spurði „hvort af reglugerðinni, sem birt var í gær, leiði að einkareknum fræðslufyrirtækjum sé gert að loka starfsemi sinni til 31. marz, eða hvort gert sé ráð fyrir að þau fylgi almennum fjöldatakmörkunum og nálægðarreglu, kenni t.d. í hópum þar sem tíu manns eða færri eru saman í rými þegar um er að ræða nám sem ekki verður kennt í fjarnámi.“

Í bréfi FA var tekið fram að „skýrleiki í málinu varðað[ði] mikilvæga hagsmuni eins og t.d. rétt fyrirtækjanna til lokunarstyrkja.“

Svar ráðuneytisins barst daginn eftir. Þar sagði m.a.:

„Framhaldsfræðsla sú sem kveðið er á um í 6. gr. um framhaldsskóla í reglugerð nr. 191/2021, um takmörkun á samkomum vegna farsóttar, sbr. reglugerð nr. 322/2021, er skilgreind af Menntamálastofnun sem hvers konar nám, úrræði og ráðgjöf sem er ætlað að mæta þörfum einstaklinga með stutta formlega skólagöngu að baki og er ekki skipulagt á grundvelli laga um framhaldsskóla eða háskóla.“

Ráðuneytið hefur áður bent á að tiltekin starfsemi einkarekinna fræðslufyrirtækja falli undir framangreinda skilgreiningu og þar með reglugerð nr. 191/2021, um takmörkun á skólastarfi vegna farsóttar, og breytingu á henni, sbr. reglugerð nr. 322/2021. *Þeim ber því að loka á framangreindu tímabili.*“ (Leturbreyting FA)

Þetta hefði ekki getað verið mikið skýrara, og umrætt fyrirtæki ákvað að loka staðnámi sínu. Sótt var um lokunarstyrk á ný. Til að gera langa sögu stutta, kvað yfirséttanefnd upp þann úrskurð 26. janúar síðastliðinn að ákvörðun ríkisskattstjóra um að hafna umsókn fyrirtækisins um lokunarstyrk væri staðfest, af því að starfsemin uppfyllti ekki skilyrði áðurnefndrar skilgreiningar á framhaldsfræðslu!

Þótt svona stjórnsýsla hafi í árána rás verið hugmyndauppspretta höfunda ódauðlegra listaverka eins og „Yes Minister“ eða „Little Britain“, finnst fyrirtækjum sem hljóta þessa meðferð það yfirleitt ekki fyndið. Það er að

sjálfsögðu gjörsamlega óþolandi fyrir fyrirtæki að vera sett í þá stöðu að loka starfsemi sinni í góðri trú, haldandi að þar með sé verið að taka þátt í mikilvægum sóttvarnaraðgerðum stjórnvalda, en svo leggi embættismenn Skattsins og yfirskattanefnd á sig mikla vinnu við að finna leiðir til að greiða þeim ekki lokunarstyrk.

Nefna má í þessu samhengi að áætlað umfang þeirra lokunarstyrkja, sem ákveðnir voru í upphafi faraldurs, var 2,5 milljarðar króna. Samkvæmt yfirliti fjármálaráðuneytisins voru útgreiddir lokunarstyrkir í janúar 2022 frá upphafi faraldurs komnir í 2,8 milljarða króna, þótt úrræðið hafi síðan verið útvíkkað í tvígang. Fram kom í máli fjármálaráðherra er hann mælti fyrir því frumvarpi er hér er til umfjöllunar, að fjárheimild vegna ársins 2021 hefði ekki verið fullnýtt. Ekki er því um það að ræða að kostnaður ríkissjóðs vegna úrræðisins hafi farið úr böndunum.

Rétt er að ítreka að enginn atvinnurekandi gerir sér að leik að loka starfseminni og gera sjálfan sig tekjulausan. Óhætt er að álykta að reynsla fyrirtækisins, sem hér er fjallað um, af framkvæmd á lokunarstyrkjáúrræðum stjórnvalda er á þann veg að forsvarsmönnum þess myndi ekki detta í hug að fara eftir fyrirmælum um að loka starfseminni, kæmi sú staða upp í framtíðinni í samhengi þessa faraldurs eða annarra.

FA lætur þingnefndinni eftir að meta hvornig megi lagfæra lög nr. 38/2020 til að koma í veg fyrir að slík meðferð á fyrirtækjum, sem fórna tekjum með því að loka rekstri sínum í góðri trú, endurtaki sig. Það mætti mögulega gera með breytingum á skilyrðum í 4. gr. eins og félagið hefur áður lagt til, eða þá með því að bæta við 7. gr. ákvæðum um að skattayfirvöldum sé heimilt að taka tillit til þess að fyrirtæki hafi haft réttmæta ástæðu til að ætla að þeim væri skylt að loka. Þá mætti í nefndarálinni kveða á um að skýra skuli ákvæði laganna með þeim hætti að þau nái til allra þeirra fyrirtækja sem hafi þurft að loka á tilteknum tímabilum eða haft réttmæta ástæðu til að ætla að þeim bæri að loka.

#### IV. Að lokum

FA áskilur sér rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum á síðari stigum. Þá er félagið að sjálfsögðu reiðubúið að funda með þingnefndinni.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen  
framkvæmdastjóri FA

Efnahags- og viðskiptanefnd  
B.t. nefndarritara  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík

Reykjavík, 2. febrúar 2022

**Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, nr. 38/2020 (framhald lokunarstyrkja) (253. mál)**

Viðskiptaráð hefur tekið til umsagnar frumvarp til laga er varðar framhald lokunarstyrkja vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Nauðsynlegt er að mati ráðsins að fyrirtækjum sé bættur skaði vegna sóttvarnaraðgerða stjórnvalda, en ljóst er að þörf hefur þegar skapast fyrir slíkan stuðning hjá þeim fyrirtækjum sem var gert að hætta starfsemi í síðari hluta janúarmánaðar, eða frá 15. til 29. janúar. Ekki er sýnt að þörf sé á opinni fjárheimild til frekari styrkja, enda hafa áform stjórnvalda um fulla afléttingu takmarkana á næstu vikum þegar verið kynnt.

Líkt og fram kom í umsögn Viðskiptaráðs um skylt mál frá 24. janúar sl., um styrki rekstraraðila veitingastaða sem sætt höfðu takmörkunum á opnunartíma (232. mál), þarf heildstæð umræða um slíka styrki að fara fram, í samhengi við frelsisskerðingar og nauðsyn þeirra hverju sinni.<sup>1</sup>

**Gildistími lokunarstyrkja rímar illa við áform stjórnvalda um afléttingu frelsisskerðinga**

Með 4. gr. frumvarpsins er áformað að réttur til lokunarstyrks skv. II. kafla laganna geti stofnast fram til 30. júní nk. Um þetta segir í greinargerð:

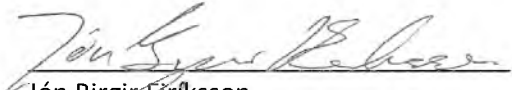
*„Þar sem ekki er vitað hvort beita þurfi frekari lokunum á næstu mánuðum liggja ekki fyrir upplýsingar um heildaráhrif á ríkissjóð af því að framlengja lokunarstyrki. Lagt er til að gildistími á framlengingu úrræðisins verði fram á mitt ár 2022. Heildaráhrif á ríkissjóð af úrræðinu fram að þeim tíma ráðast af því hve mikið verður um lokanir og hve mikið fyrirtæki koma til með að nýta sér úrræðið sem er valfrjálst og sækja þarf um sérstaklega.“*

Samkvæmt stefnu ríkisstjórnarinnar er ekki gert ráð fyrir að neinum fyrirtækjum verði gert að loka vegna faraldursins á næstu mánuðum og raunar er engum fyrirtækjum nú meinað að hafa opið að því er fram kemur í núgildandi reglugerð um takmörkun á samkomum vegna farsóttar nr. 90/2022.

---

<sup>1</sup> Sjá nánar hér: <https://www.althingi.is/alttext/erindi/152/152-632.pdf>.

Í ljósi þess má velta því upp hvort tímabil styrkjanna ætti aðeins að ná til síðari hluta janúarmánaðar. Með því að samþykkja gildistíma út júní er þingið í raun að gefa frá sér tækifæri til að veita framkvæmdavaldinu, sem tekur ákvarðanir um samkomutakmarkanir, aðhald. Væri það að vissu leyti í andstöðu við sjónarmið um aukna aðkomu þingsins að ákvörðunum um sóttvarnir sem þingmenn hafa haldið á lofti og Viðskiptaráð einnig. Líkt og fram kom í umsögn ráðsins um styrki til veitingahúsa, sem minnst var á hér að framan, er slík aðkoma löggjafans nauðsynleg til að skapa heildstæða umræðu um sóttvarnir og afleiðingar þeirra.



Jón Birgir Eiríksson

Sérfræðingur á lögfræðisviði Viðskiptaráðs Íslands