



Áhrif heimsfaraldurs kórónuveiru á ríkisfjármál

COVID-skýrsla nr. 3

Ríkisendurskoðun



Desember 2020

Efnisyfirlit

Inngangur.....	3
Lykiltölur.....	4
Niðurstöður.....	6
1 Efnahagsaðgerðir stjórnvalda	9
1.1 Sérþækar aðgerðir til að mæta efnahagslegum áhrifum vegna faraldursins	9
1.2 Lagagrundvöllur helstu efnahagsaðgerða	12
1.3 Fjárukalög 2020	14
1.4 Breyting á fjármálastefnu 2018-2022	17
2 Áhrif á tekjur ríkissjóðs og ríkisaðila	19
2.1 Áhrif heimsfaraldurs kórónuveiru á tekjur ríkissjóðs og ríkisaðila	19
2.2 Áhrif aðgerða á tekjur ríkissjóðs	21
3 Áhrif á útgjöld ríkissjóðs og ríkisaðila.....	25
3.1 Tilfærslugjöld	25
3.2 Rekstrargjöld og rekstrartekjur (sértekjur).....	26
3.3 Fjárfestingar.....	28
4 Áhrif á efnahag ríkissjóðs.....	29
4.1 Áhrif á skuldaþróun og fjármagnskostnað	29
4.2 Áhrif á ábyrgðir ríkissjóðs.....	30

Inngangur

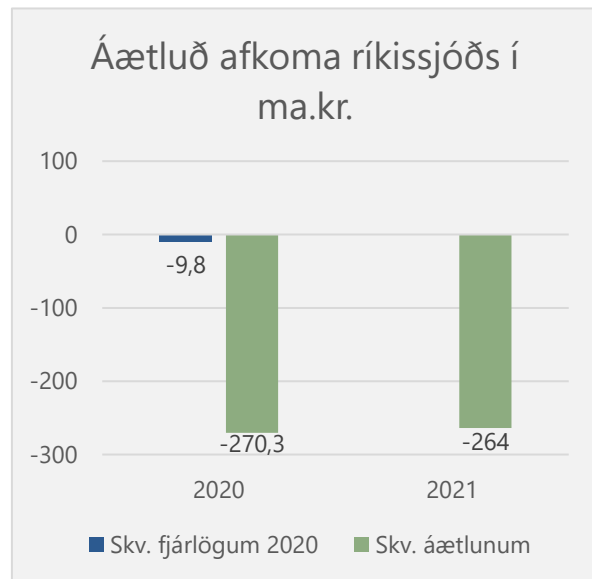
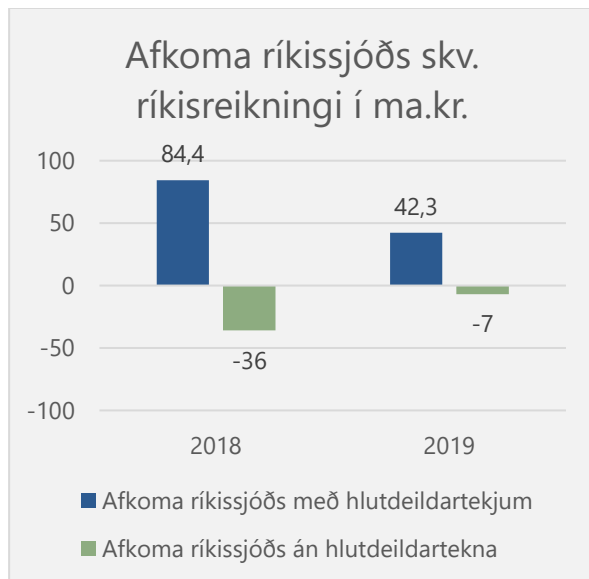
Ríkisendurskoðun ákvað að eigin frumkvæði að taka saman skýrslu um áhrif heimsfaraldurs kórónuveiru á ríkisfjármál og framkvæmd fjárlaga. Horft var til þeirra viðbragðs- og mótvægisáðgerða sem íslensk stjórnvöld hafa gripið til frá því faraldurinn skall á í mars 2020 og áhrifa þeirra á tekjur, gjöld og efnahag ríkissjóðs. Jafnframt var leitast við að leggja mat á áhrif faraldursins á tekjur og gjöld ríkisaðila. Í skýrslu þessari er fjallað um:

- Efnahagsáðgerðir stjórnvalda vegna heimsfaraldursins og fjármögnun þeirra í fjárukalögum 2020.
- Áhrif faraldursins á tekjur ríkissjóðs og ríkisaðila.
- Áhrif faraldursins á gjöld ríkissjóðs og ríkisaðila.
- Áhrif faraldursins á efnahag ríkissjóðs, þ.e. skuldaþróun, fjármagnskostnað og ábyrgðir.

Upplýsingar um afkomu ríkissjóðs eru samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastöðlum fyrir ríkissjóð (IPSAS) nema annað sé sérstaklega tekið fram.

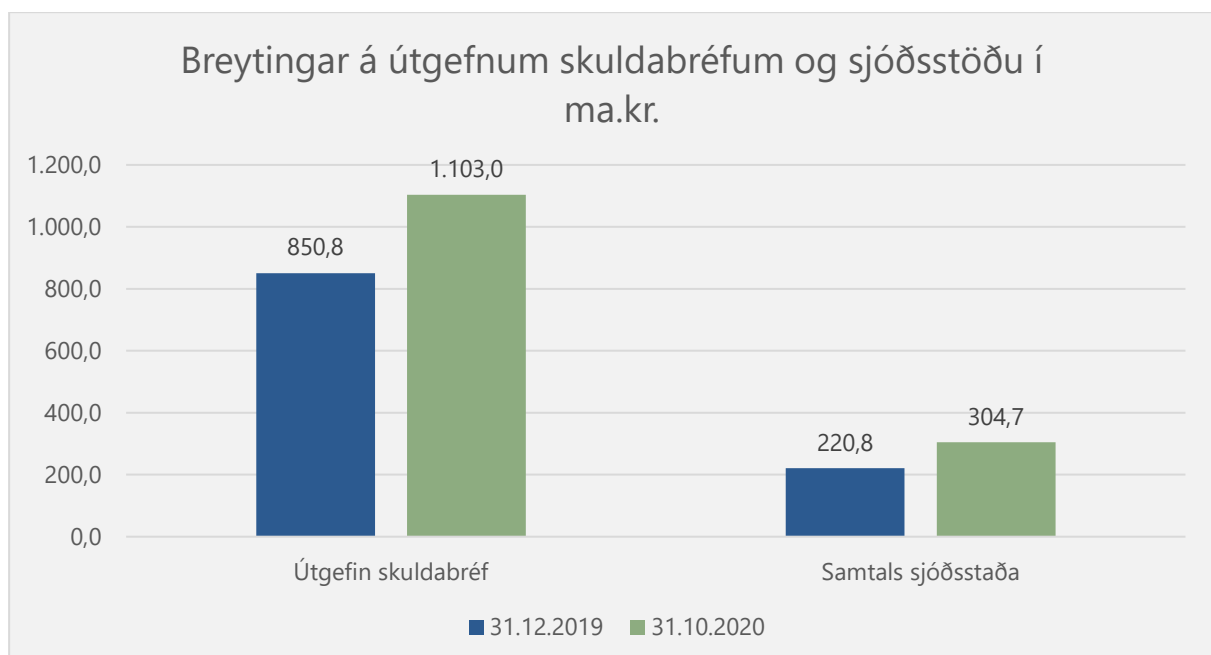
Við gerð skýrslunnar aflaði Ríkisendurskoðun gagna og upplýsinga frá ráðuneytum, sem tóku saman upplýsingar um áhrif faraldursins á stofnanir sem undir þau heyra. Jafnframt aflaði Ríkisendurskoðun upplýsinga frá Skattinum og Vinnumálastofnun, sem bera ábyrgð á framkvæmd helstu efnahagsáðgerða stjórnvalda.

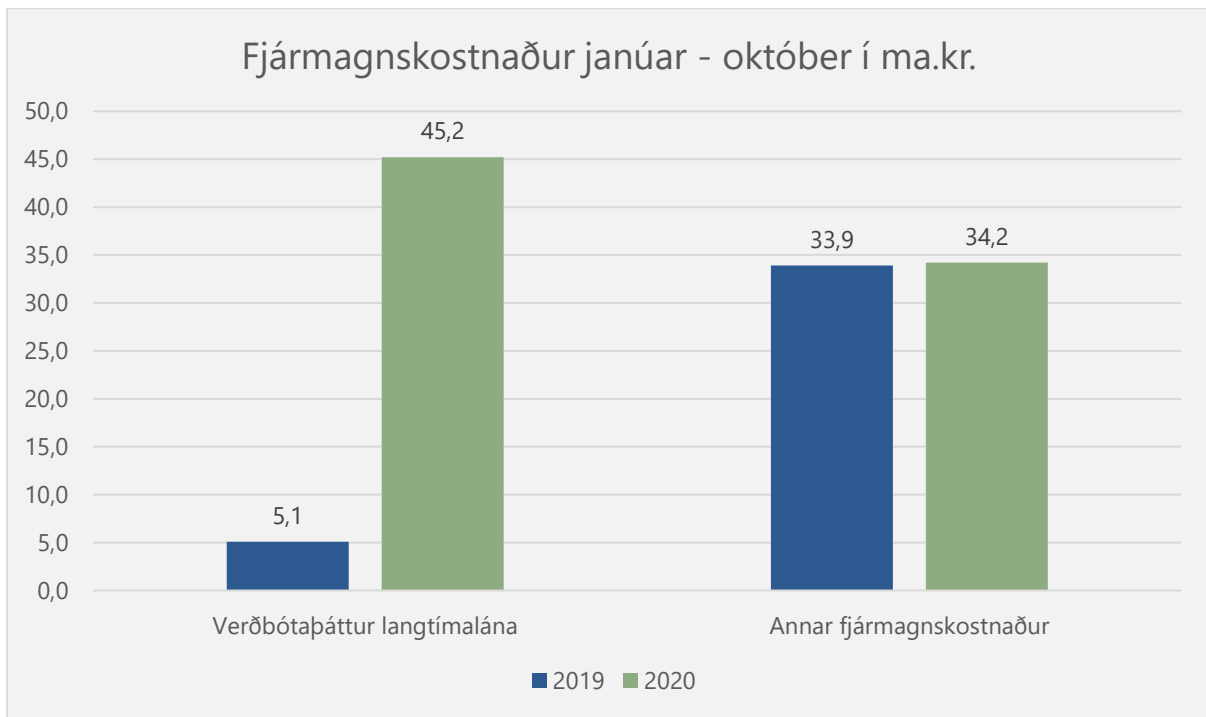
Lykiltölur



Myndin hér að ofan til vinstri sýnir afkomu ríkissjóðs árin 2018 og 2019 skv. ríkisreikningi bæði með og án tillits til hlutdeildartekna. Á myndinni til hægri má sjá áætlaða afkomu ríkissjóðs árið 2020, annars vegar skv. fjárlögum 2020 og hins vegar samkvæmt endurmetinni áætlun sem birtist í frumvarpi til fjárukalaga sem mælt var fyrir á Alþingi 26. nóvember 2020. Þar er gert ráð fyrir að halli ársins 2020 verði 270,3 ma.kr. Myndin sýnir einnig þann halla á ríkissjóði sem fjárlagafrumvarp ársins 2021 gerir ráð fyrir, eða 264 ma.kr. Vakin er athygli á að afkoma ríkissjóðs skv. ríkisreikningi fylgir IPSAS-stöðlum en upplýsingar um áætlaða afkomu ríkissjóðs samkvæmt fjárlögum og fjármálaáætlun eru eftir GFS-staðli.

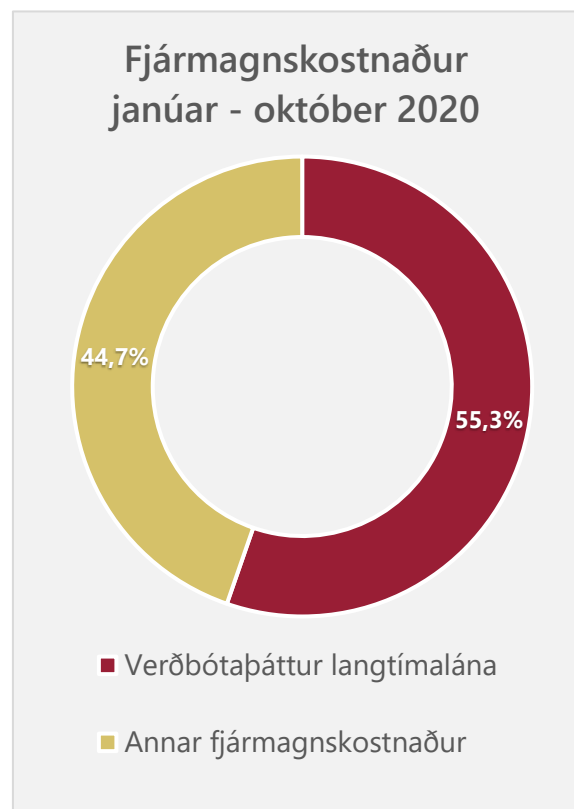
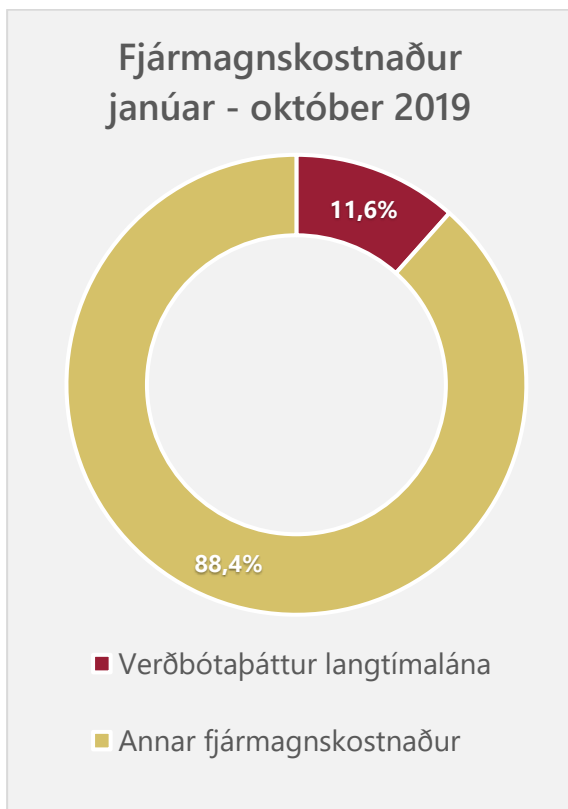
Hér að neðan má sjá breytingar á útgefnum skuldabréfum ríkissjóðs og sjóðsstöðu á fyrstu 10 mánuðum ársins 2020.





Fjármagnskostnaður ríkissjóðs er um 40,4 ma.kr. hærri á fyrstu 10 mánuðum ársins 2020 en á sama tíma árið 2019. Megin ástæðu hækkunarinnar má rekja til verðbótaþáttar langtímalána, sem hækkaði á tímabilinu um 40,1 ma.kr.

Hér að neðan má sjá hvernig samsetning fjármagnskostnaðar hefur breyst á milli ára.



Niðurstöður

Heimsfaraldur kórónuveiru hefur haft alvarlegar efnahagslegar afleiðingar á Íslandi og reynst bæði langvinnari og erfiðari viðureignar en búist var við í upphafi. Eftir að áhrifa faraldursins tók að gæta á Íslandi varð snarpur samdráttur í efnahagssumsvifum og við blasti hrun í ákveðnum atvinnugreinum og djúp efnahagskreppa. Sérstaklega hafa áhrifin verið alvarleg fyrir ferðaþjónustu og tengdar greinar en þar voru blikur þegar á lofti eftir samdrátt á árinu 2019 með fækkun ferðamanna. Afleiðingar efnahagsfallsins hafa fyrst og fremst birst í versnandi afkomu fjölda fyrirtækja og stórauknu atvinnuleysi. Mikil óvissa ríkir um framvindu faraldursins, jafnt á Íslandi sem og á alþjóðavísu, og erfitt er að segja til um hvenær viðspyrna fæst og efnahagslífið getur farið að taka við sér.

Forsendubrestur og endurskoðun fjármálastefnu

Endurskoða hefur þurft gildandi fjármálastefnu vegna þess forsendubrests sem af faraldrinum hefur leitt og hafa breytingar á afkomu- og skuldamarkmiðum gert það að verkum að víkja hefur þurft skilyrðum 7. gr. laga um opinber fjármál til hliðar fyrir árin 2020-2022. Hallarekstur og skuldahlutfall hins opinbera munu verða töluvert umfram viðmið laganna og ljóst er að ekki muni takast að uppfylla markmið þeirra um jákvæðan heildarjöfnuð á tímabilinu. Stjórnvöld hafa brugðist við áskorunum faraldursins með því að beita opinberum fjármálum af fullum þunga til að veða á móti hagsveiflunni. Þannig hefur ekki hefur verið dregið úr umfangi opinberrar þjónustu, framkvæmda eða tilfærslukerfa þrátt fyrir mikla tekjurýrnun hins opinbera. Þvert á móti hafa stjórnvöld aukið útgjöld og frestað innheimtu tekna eða jafnvel fellt þær niður. Stefnir í að ríkissjóður verði rekinn með rúmlega 270 ma.kr. halla á árinu 2020 og um 264 ma.kr. halla á árinu 2021. Þannig gæti samanlagður halli í ár og á næsta ári orðið yfir 530 ma.kr.

Versnandi afkoma ríkissjóðs fyrir faraldurinn

Á árinu 2019, áður en kórónuveirufaraldurinn kom til sögunnar, var ríkissjóður rekinn með 42,3 ma.kr. afgangi skv. ríkisreikningi og 84,4 ma.kr. afgangi árið 2018. Þar veða hins vegar þungt áhrif af rekstri dóttur- og hlutdeildarféлага. Án þeirra áhrifa var 36 ma.kr. halli af starfsemi A-hluta ríkisins á árinu 2019 og 7 ma.kr. halli árið 2018.

Mótvægisáðgerðir eru ríkissjóði kostnaðarsamar

Stjórnvöld hafa gripið til fjölbreyttra mótvægisáðgerða í faraldrinum og svokölluðum sjálfvirkum sveiflujöfnurum verið leyft að virka til fulls, annars vegar í gegnum aukin útgjöld vegna atvinnuleysis og hins vegar í formi minni skattheimtu. Fyrirsjáanlegur halli ríkissjóðs er að mestu leyti tilkominn vegna þessara innbyggðu þátta í tekju- og útgjaldaliðum hins opinbera. Efnahagsáðgerðir stjórnvalda til mótvægis við áfallið sem fylgt hefur faraldrinum hafa ýmist falist í beinum útgjöldum ríkissjóðs, áðgerðum á tekjuhlið eða í veitingu ríkisábyrgða vegna lána fjármálastofnana. Stjórnvöld hafa í nokkrum áföngum gripið til tímabundinna mótvægisáðgerða í von um skammvinnan faraldur en hann hefur dregist á langinn og nauðsynlegt hefur verið að bæði framlengja og útvíkka áðgerðir. Auk þess hafa ný úrræði bæst við með tilheyrandi kostnaði og aukinni óvissu um ábyrgðir ríkissjóðs og framtíðarafkomu. Það

sem af er ársins hafa verið samþykkt fern fjárukalög fyrir 2020 með samtals 103,5 ma.kr. framlagi úr ríkissjóði. Frumvarp til fimmtu fjárukalaga ársins var lagt fram á Alþingi þann 25. nóvember 2020, en það gerir ráð fyrir að fjárheimildir málefna sviða og málaflokka verði auknar um samtals 65,1 ma.kr.

Fjármögnun hallarekstrar ríkissjóðs með lánsfé

Frá því faraldurinn skall á hefur ríkissjóður aðallega aflað sér lánsfjár á innlendum markaði. Á fyrstu tíu mánuðum ársins hækkaði nafnverð útgefna skuldabréfa ríkissjóðs (með áföllnum vöxtum og verðbótum) um 253,2 ma.kr. Hækkaði sjóðsstaðan yfir sama tíma um 83,9 ma.kr., sem kemur á móti hækkun lánanna. Við lok október 2020 skuldaði ríkissjóður 246,5 ma.kr lán í EUR og 12,9 ma.kr. lán í USD. Höfuðstóll lánanna hækkaði um 72,8 ma.kr. á fyrstu tíu mánuðum ársins, sem er sambland af viðbótarláni, hækkun á gengi gjaldmiðla og afborgunum ársins. Á tímabilinu hækkaði fjármagnskostnaður um 46,4 ma.kr., en megin ástæðu hækkunarinnar má rekja til verðbótapáttar langtímalána, sem hækkaði um 39 ma.kr.

Þann 1. apríl 2020 gerði fjármála- og efnahagsráðuneytið lánasamning við ÍL-sjóð. Í samningnum felst að ríkissjóður tekur að láni alla fjármuni sem ÍL-sjóður leggur inn á reikning ríkissjóðs í Seðlabanka Íslands. Lánasamningurinn er ótímabundinn og er gagnkvæmur uppsagnarfrestur 15 dagar. Dregið var á þessa lánalínu í lok nóvember 2020 þegar skýrsla þessi var í lokavinnslu og 80 ma.kr. greiddir af ÍL-sjóði inn á bankareikning ríkissjóðs.

Tekjufall ríkisaðila og óvissa um horfur

Kórónuveirufaraldurinn hefur haft verulega neikvæð áhrif á rekstur margra opinberra fyrirtækja á árinu, t.d. Isavia ohf., RÚV ohf. og Íslandspóstis ohf. Þrátt fyrir að þau hafi eftir föngum leitast við að bregðast við faraldrinum með niðurskurði og hagræðingaraðgerðum í rekstri á eftir að koma í ljós hvaða áhrif tekjufall þeirra muni hafa á ríkissjóð. Isavia ohf. hefur þegar fengið 4 ma.kr. í nýtt hlutafé á þessu ári en telur sig þurfa 12-18 ma.kr. til viðbótar á næstu tveimur árum til að standa undir nauðsynlegum fjárfestingum svo tryggja megi viðspyrnu í starfsemi félagsins og samkeppnishæfa innviði til næstu ára. Auk ríkisbankanna getur hugsanlega komið til þess að ríkisaðilar eins og Byggðastofnun, Húsnæðissjóður og ÍL-sjóður (áður Íbúðalánasjóður) verði fyrir skakkaföllum vegna tapaðra útlána af völdum kórónuveirufaraldursins og áhrifa hans á íslenskt efnahagslíf.

Ályktanir Ríkisendurskoðunar

Ríkisendurskoðun hefur bent á að áður en faraldurinn skall á var afkoma af rekstri ríkissjóðs farin að dragast saman, að hluta vegna tekjusamdráttar en fyrst og fremst vegna aukinna útgjalda. Ríkisendurskoðun undirstrikar að mikil áskorun bíður stjórnvalda á komandi árum við að draga úr hallarekstri og greiða niður skuldir til að endurheimta jafnvægi í efnahagsmálum. Áformað er að styðja við íslenskt efnahagslíf í gegnum faraldurinn með hallarekstri, fjármögnuðum með lántökum. Komi til hækkunar á fjármögnunarkostnaði ríkisins getur vaxtabyrði ríkissjóðs fljótt takmarkað svigrúm til annarra útgjalda. Neikvæð gengisþróun og hækkandi skuldir geta þannig haft miklar afleiðingar fyrir afkomu ríkissjóðs á komandi árum, sérstaklega ef lánskjör kynnu að versna.

Telur Ríkisendurskoðun að áfram verði að leita allra leiða til hagræðingar og aukinnar skilvirkni á útgjaldahlið ríkisfjármálanna samhliða mótvægisáðgerðum til stuðnings heimilum og fyrirtækjum. Efnahagsúrræði stjórnvalda eru hugsuð sem tímabundnar ráðstafanir en ljóst má vera að þanþol ríkissjóðs er takmörkunum háð þegar fram í sækir. Ríkisendurskoðun áréttar að gæta verður festu og ábyrgðar í ríkisfjármálunum á komandi misserum til að tryggja ríkissjóði sjálfum viðspyrnu og sjálfbærni þegar efnahagslífið getur tekið við sér á ný.

1 Efnahagsaðgerðir stjórnvalda

1.1 Sérstækar aðgerðir til að mæta efnahagslegum áhrifum vegna faraldursins

Þann 30. janúar 2020 lýsti Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (World Health Organization – WHO) yfir neyðarástandi vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Fyrsta tilfelli kórónuveiru greindist á Íslandi þann 28. febrúar 2020. Hættustig almannavarna var þá strax virkjað og neyðarstig rúmri viku síðar. Íslensk stjórnvöld hófu að beita samkomutakmörkunum þann 13. mars 2020 og réðu í framhaldinu Íslendingum frá ferðalögum erlendis. Þá höfðu flugsamgöngur milli landa þegar raskast mikið vegna áhrifa faraldursins og ákvarðana einstakra ríkja um ferðatakmarkanir. Þann 19. mars 2020 skilgreindu íslensk stjórnvöld öll lönd sem hættusvæði.

Á þessum tímamarki var orðið ljóst að heimsfaraldur kórónuveiru myndi hafa veruleg samfélagsleg og efnahagsleg áhrif um allan heim, þ.m.t. á Íslandi. Samdráttur efnahagssumsvifa varð mikill og snarpur og við blasti djúp efnahagskreppa og hrun í ákveðnum atvinnugreinum. Á það einkum við ferðaþjónustu og tengdar greinar þar sem blikur voru þegar á lofti eftir samdrátt og fækkun ferðamanna á árinu 2019. Afleiðingar efnahagsáfallsins birtust fyrst og fremst í versnandi afkomu fjölda fyrirtækja og stórauknu atvinnuleysi.

Þann 10. mars 2020 samþykkti ríkisstjórn Íslands að beita sér fyrir markvissum aðgerðum til að verja íslenskt efnahagslíf með því að draga úr tjóni og neikvæðum áhrifum faraldursins á atvinnulíf og efnahag og um leið skapa skilyrði fyrir öflugra viðspyrnu þegar aðstæður leyfðu. Aðgerðir ríkisstjórnarinnar voru í 7 liðum sem hér segir:

1. Fyrirtækjum sem lenda í tímabundnum rekstrarörðugleikum vegna tekjufalls verði veitt svigrúm, t.d. með lengri fresti til að standa skil á sköttum og opinberum gjöldum.
2. Skoðað verði að fella tímabundið niður tekjuöflun sem er íþyngjandi fyrir fyrirtæki í ferðaþjónustu, t.d. gistináttaskatt sem verður afnuminn tímabundið.
3. Markaðsátaki verður hleypt af stökkunum erlendis þegar aðstæður skapast til þess að kynna Ísland sem áfangastað, auk átaks til að hvetja til ferðalaga Íslendinga innanlands.
4. Gripið verði til ráðstafana sem örvað geta einkaneyslu og eftirspurn, t.d. með skatta- eða stuðningskerfum.
5. Aukinn kraftur verði settur í framkvæmdir á vegum opinberra aðila á yfirstandandi ári og þeim næstu.
6. Efnatilvist verði til virks samráðs milli stjórnvalda og samtaka fjármála-fyrirtækja um viðbrögð þeirra við fyrirsjáanlegum lausafjár- og greiðsluörðugleikum fyrirtækja í ferðaþjónustu.
7. Innstæður ÍL-sjóðs í Seðlabankanum verði fluttar á innlánsreikninga í bönkum til að styðja við svigrúm banka og lánardrottna til að veita viðskiptamönnum sínum lánafyrirgreiðslu.

1.1.1 Fyrsti aðgerðapakki stjórnvalda

Þann 21. mars 2020 kynnti ríkisstjórnin fyrsta áfanga stjórnvalda til að bregðast við áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru. Þessi fyrsti aðgerðapakki stjórnvalda miðaði fyrst og fremst að því að vernda grunnstoðir samfélagsins, verja störf og afkomu og auðvelda heimilum og fyrirtækjum að takast á við tímabundið tekjutap (sjá nánar [Viðspyrna fyrir Ísland – efnahagsaðgerðir stjórnvalda vegna COVID-19](#)).

Þær aðgerðir sem ríkisstjórnin kynnti sem hluta af þessum fyrsta aðgerðapakka voru í tíu liðum, sem hér segir:

- 1. Hlutastarfaleiðin:** Atvinnuleysisbætur til þeirra sem lækka tímabundið í starfshlutfalli.
- 2. Brúarlán til atvinnulífs:** Stuðningur til að veita fyrirtækjum í rekstrarvanda viðbótarlán auk hraðari lækkunar bankaskatts.
- 3. Frestun skattgreiðslna:** Frestanir á gjalddögum staðgreiðslu, tryggingagjalds og fyrirframgreidds tekjuskatts fyrirtækja.
- 4. Laun í sóttkví:** Endurgreiðsla til atvinnurekenda vegna óvinnufærni starfsmanna í sóttkví.
- 5. Barnabótaauki:** Eingreiðsla til að styðja við fjölskyldur vegna röskunar á aðstæðum.
- 6. Úttekt séreignarsparnaðar:** Heimild til úttektar séreignarsparnaðar til frjálsra nota.
- 7. Styrking ferðaþjónustu:** Innlend innspýting í ferðaþjónustu, afnám gistináttaskatts og undirbúningur markaðsátaks.
- 8. Útvíkkun á „Allir vinna“:** Full endurgreiðsla virðisaukaskatts vegna viðhalds og þjónustu á heimilum auk byggingarvinnu félagasamtaka og vegna vinnu við viðgerðir fólksbifreiða.
- 9. Greiðari innflutningur:** Niðurfelling tollafgreiðslugjalda og frestun gjalddaga vegna aðflutningsgjalda.
- 10. Fjárfestingaáttak:** Opinberar fjárfestingar í fasteignum, samgöngum, rannsóknnum, orkuskiptum og innviðum.

Þegar þessar aðgerðir voru kynntar mat ríkisstjórnin að ytri mörk efnahagslegra áhrifa þeirra gæti numið yfir 230 ma.kr., þar af 66 ma.kr. í formi opinberra útgjalda, 70 ma.kr. í útlánasvigrúmi bankakerfisins og 98 ma.kr. í færslu fjármuna til einstaklinga og fyrirtækja.

1.1.2 Annar aðgerðapakki stjórnvalda

Þann 21. apríl 2020 kynnti ríkisstjórnin framhald efnahagsaðgerða vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, hinn svokallaða [annan aðgerðapakka](#) undir yfirskriftinni „Viðspyrna fyrir Ísland“. Kynnti ríkisstjórnin þá tíu aðgerðir til viðbótar þeim sem innleiddar höfðu verið mánuðinn á undan:

1. **Lokunarstyrkir:** Rekstrarstyrkir vegna fyrirmæla um lokun starfsemi.
2. **Stuðningslán:** Rekstrarlán til minni fyrirtækja í lægð vegna faraldursins.
3. **Jöfnun tekjuskatts:** Heimild til þess að jafna tap 2020 á móti hagnaði 2019.
4. **Geðheilbrigði og fjarþjónusta:** Efling geðheilbrigðisþjónustu, heilsugæslu og fjarþjónustu.
5. **Verndun viðkvæmra hópa:** Aðgerðir til að vernda börn, fjölskyldur og viðkvæma hópa.
6. **Sértækur stuðningur:** Framlína, fjölmiðlar og aðgerðir á sveitastjórnarstigi.
7. **Sókn í nýsköpun:** Endurgreiðslur rannsókna- og þróunarkostnaðar, aukin fjárfesting í nýsköpun.
8. **Sumarúrræði fyrir námsmenn:** Sumarstörf, sumarönn og nýsköpunarstyrkir til námsmanna.
9. **Virkni í atvinnuleit:** Náms- og starfsúrræði fyrir atvinnuleitendur.
10. **Innlend verðmætasköpun:** Nýr Matvælasjóður og fjölgun listamanna á starfslaunum.

Við kynningu á öðrum aðgerðapakkanum mat ríkisstjórnin að ytri mörk efnahagslegra áhrifa hans gæti numið um 61 ma.kr.

1.1.3 Þriðji aðgerðapakki stjórnvalda

Þann 28. apríl 2020 kynnti ríkisstjórnin þrjár aðgerðir til stuðnings við launafólk og fyrirtæki, hinn svokallaða [þriðja aðgerðapakka](#). Með honum var hlutastarfaleiðin framlengd til 31. ágúst 2020, en hún hefði annars fallið úr gildi þann 1. júní 2020. Einnig voru tvö ný úrræði kynnt sem hér segir:

1. **Einföldun reglna um fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja:** tímabundið greiðsluskjól fyrir fyrirtæki meðan verið er að meta stöðu þeirra og framtíðarhorfur.
2. **Launakostnaður á uppsagnarfresti:** fjárstuðningur úr ríkissjóði vegna greiðslu hluta launakostnaðar fyrirtækja á uppsagnarfresti launþega.

Voru möguleg útgjöld ríkissjóðs í tengslum við launakostnað á uppsagnarfresti talin geta numið allt að 27 ma.kr. þegar úrræðið var kynnt. Gert var ráð fyrir að framlenging hlutastarfaleiðarinnar myndi rúmast innan upphaflegs kostnaðarmats, sem nam 34 mö.kr.

1.1.4 Framhaldsaðgerðir stjórnvalda

Frá því aðgerðapakarnir þrír voru samþykktir í mars og apríl 2020 hefur megin áhersla stjórnvalda verið á framkvæmd efnahagsúrræðanna og eftir atvikum á samþykkt lagabreytinga til að tryggja nauðsynlega framlengingu og/eða útvíkkun þeirra í ljósi þess hve kórónuveiru-faraldurinn hefur dregist á langinn með tilheyrandi efnahags- og þjóðfélagslegum afleiðingum.

Nýtt úrræði, [tekjufallsstyrkir](#), var samþykkt á Alþingi á meðan skýrsla þessi var í vinnslu í byrjun nóvember 2020, sbr. umfjöllun í kafla 1.2 hér á eftir. Þann 20. nóvember 2020 kynnti ríkisstjórnin svo framhald aðgerða til að skapa viðspyrnu við áhrifum heimsfaraldurs kórónuveirunnar en um er að ræða umfangsmiklar aðgerðir til stuðnings við atvinnuleitendur, lífeyrisþega,

barnafjölskyldur, félagslega viðkvæma hópa og fyrirtæki. Þar var m.a. tilkynnt að hlutastarfaleiðin yrði framlengd til 31. maí 2021. Jafnframt voru aðrar almennar félagslegar aðgerðir kynntar með áætluðu heildarumfangi upp á rúmlega 8 ma.kr. og sértækar félagslegar aðgerðir með áætluðu umfangi upp á rúmlega 890 m.kr. Einnig var kynnt til sögunnar nýtt úrræði, viðspyrnustyrkir, sem gert er ráð fyrir að verði veittir í framhaldi af tekjufallstyrkjum. Er þeim ætlað að gilda um rekstraraðila sem hafa orðið fyrir a.m.k. 60% tekjufalli í almanaksmánuði á tímabilinu frá 1. nóvember 2020 til og með 31. maí 2021, samanborið við sama almanaksmánuð árið 2019. Áætluð heildaráhrif eru að hámarki metin 20 ma.kr. á tímabilinu.

1.2 Lagagrundvöllur helstu efnahagsaðgerða

Efnahagsaðgerðir stjórnvalda eru af margvíslegum toga sem eiga sér grundvöll í hinum ýmsu lögum sem Alþingi hefur samþykkt frá því í mars 2020. Hafa aðgerðirnar ýmist áhrif á tekjur, gjöld eða ábyrgðir ríkissjóðs. Gerð er nánari grein fyrir viðkomandi lögum í 2. kafla hvað tekjuáhrif varðar og 4. kafla hvað snertir ábyrgðir ríkissjóðs.

Hvað áhrif á gjöld varðar var hlutastarfaleiðin lögfest með samþykki Alþingis þann 20. mars 2020 á [lögum nr. 23/2020 um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar og lögum um Ábyrgðasjóð launa \(minnkað starfshlutfall\)](#). Hlutastarfaleiðin var svo framlengd í tvígang, fyrst með [lögum nr. 44/2020](#) og hins vegar með [lögum nr. 112/2020](#), þá til komandi áramóta. Fjármögnun hlutastarfaleiðarinnar var tryggð með 34 ma.kr. framlagi í fjárukalögum nr. 104/2020.

Laun í sóttkví voru lögfest með samþykkt [laga nr. 24/2020 um tímabundnar greiðslur vegna launa einstaklinga sem sæta sóttkví](#) samkvæmt fyrirmælum heilbrigðisyfirvalda án þess að vera sýktir. Úrræðið var framlengt tvisvar, fyrst með [lögum nr. 37/2020](#) og svo með lögum nr. 112/2020, þá til áramóta með umsóknarfresti til 31. mars 2021. Í fjárukalögum nr. 104/2020 var gert ráð fyrir 2 ma.kr. framlagi vegna úrræðisins.

Sérstakur barnabótaauki var lögfestur með [lögum nr. 25/2020 um breytingu á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru](#). Í fjárukalögum nr. 26/2020 var gert ráð fyrir 3,1 ma.kr. framlagi vegna úrræðisins. Lög nr. 25/2020 fólu einnig í sér breytingu á lögum um almannatryggingar sem tryggði eingreiðslu að fjárhæð kr. 20 þús. til endurhæfingar- og örorkulífeyrisþega. Í fjárukalögum nr. 26/2020 var gert ráð fyrir 400 m.kr. framlagi vegna þessa.

[Lög nr. 37/2020 um breytingu á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru \(frekari aðgerðir\)](#) fólu í sér heimild til handa ráðherra til að veita einkareknum fjölmiðlum sérstakan rekstrarstuðning. Í fjárlögum 2020 er gert ráð fyrir allt að 400 m.kr. framlagi sem ætlað var að fjármagna útgjöld vegna annars frumvarps, 458. máls, um breytingu á lögum um fjölmiðla. Í [nefndarálitum með fjárukalögum nr. 36/2020](#) veitti meiri hluti fjárlaganefndar heimild til að nýta þá fjárheimild til þess að fjármagna rekstrarstuðninginn sem hluta af aðgerðum til að mæta efnahagslegum áhrifum kórónuveirufaraldursins. Var því ekki gerð tillaga um sérstaka gjaldaheimild í frumvarpi til fjárukalaga. Lög nr. 37/2020 fólu einnig í sér breytingar til hækkunar listamannalauna á árinu 2020. Úrræðið var fjármagnað með 250 m.kr. framlagi í fjárukalögum nr. 36/2020.

Lokunarstyrkir voru lögfestir með [lögum nr. 38/2020 um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru](#). Gert var ráð fyrir að kostnaður ríkissjóðs gæti numið allt 2,5

ma.kr. og var úrræðið fjármagnað með framlagi í fjárukalögum nr. 36/2020. Viðbótarlokunarstyrkir voru svo lögfestir með [lögum nr. 55/2020 um breytingu á lögum um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, nr. 38/2020 \(viðbótarlokunarstyrkir\)](#). Gert var ráð fyrir að kostnaður vegna viðbótarlokunarstyrkja myndi rúmast innan upphaflegs kostnaðarmats skv. lögum nr. 38/2020 og þegar veittrar fjárveitingar í fjárukalögum. Í byrjun nóvember 2020 samþykkti Alþingi [lög nr. 119/2020](#) um breytingu á lögum nr. 38/2020 um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Lögin tryggja framhald á lokunarstyrkjum til þeirra rekstraraðila sem hafa þurft að sæta lokunum eða því að láta af starfsemi eða þjónustu frá 18. september 2020. Gildir úrræðið fram á mitt ár 2021. Ekki liggja fyrir upplýsingar um heildaráhrif þess á ríkissjóð að framlengja aðgerðina.

Stuðningur vegna greiðslu launa á uppsagnarfresti var lögfestur með [lögum nr. 50/2020 um stuðning úr ríkissjóði vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti](#). Gert var ráð fyrir að kostnaður gæti numið allt að 27 ma.kr. og var fjárheimild veitt í fjárukalögum nr. 104/2020.

Með [lögum nr. 112/2020 um breytingu á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru \(frekari aðgerðir vegna vinnumarkaðar\)](#) var réttur til tekjutengdra atvinnuleysisbóta lengdur úr þremur mánuðum í sex mánuði, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, til að koma til móts við vaxandi atvinnuleysi og óvissu. Úrræðið gildir til 30. september 2021.

Fjallað er ítarlega um vinnumarkaðsúrræði stjórnvalda í skýrslum Ríkisendurskoðunar „[Hlutastarfaleiðin: atvinnuleysisbætur vegna minnkaðs starfshlutfalls](#)“ sem birt var í maí 2020 og „Vinnumarkaðsaðgerðir á tímum kórónuveiru“ sem gefin er út samhliða þessari skýrslu og inniheldur m.a. eftirfylgni við fyrri skýrsluna.

Með [lögum nr. 118/2020 um tekjufallsstyrki](#) var þetta nýja úrræði samþykkt á Alþingi þann 5. nóvember 2020, en þessir styrkir eru hugsaðir til að styðja við fyrirtæki sem hafa orðið fyrir verulegu tekjufalli vegna faraldursins á tímabilinu 1. apríl - 31. október 2020. Við afgreiðslu málsins á Alþingi var gert ráð fyrir að heildarkostnaður ríkissjóðs vegna tekjufallsstyrkja gæti að hámarki orðið 23,3 ma.kr. Stefnt er að því að opna fyrir umsóknir um mánaðamót nóvember-desember.

Matvælasjóður var stofnaður með [lögum nr. 31/2020 um Matvælasjóð](#), en hlutverk sjóðsins er að styrkja þróun og nýsköpun við framleiðslu og vinnslu matvæla úr landbúnaðar- og sjávarafurðum. Sjóðurinn tekur við öllum eignum og skuldbindingum Framleiðnisjóðs landbúnaðarins frá og með komandi áramótum þegar síðarnefndi sjóðurinn verður lagður niður. Einnig lagðist AVS-rannsóknasjóður til að auka verðmæti sjávarfangs inn í Matvælasjóð við stofnun hans. Með fjárukalögum nr. 36/2020 var veitt 500 m.kr. framlag til að efla nýsköpun og þróun í innlendri matvælaframleiðslu.

Ferðagjöfin var lögfest með [lögum nr. 54/2020 um ferðagjöf](#). Í fjárukalögum nr. 26/2020 var gert ráð fyrir 3 ma.kr. framlagi til markaðsátaks innanlands og á helstu erlendum markaðs-svæðum ferðaþjónustunnar. Framlagið skiptist jafnt á milli ferðagjafarinnar og alþjóðlegs markaðsátaks.

Með [lögum nr. 65/2020 um Kríu – sprota- og nýsköpunarsjóð](#) var veitt heimild til að stofna þennan tiltekna sjóð, en honum er heimilt að fjárfesta í sérhæfðum sjóðum sem hafa þann

tilgang að fjárfesta í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum. Í fjárukalögum nr. 36/2020 var veitt stofnfjárframlag að fjárhæð 1,15 ma.kr. til Kríu – sprota- og nýsköpunarsjóðs. Í fjárukalögum nr. 104/2020 var þessu framlagi skipt þannig að 650 m.kr. runnu til Kríu og 700 m.kr. til Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins til að fjármagna móttframlagslán í samvinnu við fjárfesta, sbr. [lög nr. 83/2020 um breytingu á lögum um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins, nr. 61/1997 \(móttframlagslán\)](#).

Ferðaábyrgðasjóður var stofnaður með [lögum nr. 78/2020 um breytingu á lögum um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun og lögum um ríkisábyrgðir \(Ferðaábyrgðasjóður\)](#). Með fjárukalögum nr. 104/2020 var samþykkt að leggja Ferðaábyrgðasjóði til stofnfé með því að veita heimild fyrir allt að 4,5 ma.kr. framlagi til sjóðsins. Nánar er fjallað um Ferðaábyrgðasjóð í kafla 4.2.3 og í skýrslu Ríkisendurskoðunar „Vinnumarkaðsaðgerðir á tímum kórónuveiru“.

1.3 Fjárukalög 2020

Á tímabilinu mars – september 2020 samþykkti Alþingi fern fjárukalög fyrir árið 2020. Gerð er grein fyrir aðgerðum íslenskra stjórnvalda og tengdum ráðstöfunum í ríkisfjármálum vegna heimsfaraldurs kórónuveiru í viðkomandi lagafrumvörpum, sbr. [696. mál 150. þings](#) sem varð að [lögum nr. 26/2020, 724. mál 150. þings](#) sem varð að [lögum nr. 36/2020, 841. mál 150. þings](#) sem varð að [lögum nr. 104/2020](#) og [969. mál 150. þings](#) sem varð að [lögum nr. 110/2020](#). Síðastnefndu fjárukalögin fela eingöngu í sér heimild til að veita Icelandair Group hf. ríkisábyrgð og er fjallað nánar um það mál í kafla 4.2.1 hér á eftir. Fyrstu þrjú fjárukalögin hafa að geyma fjárheimildir vegna hinna ýmsu efnahagsaðgerða stjórnvalda vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, sbr. töflur 1.1-1.4 hér á eftir.

Tafla 1.1 Heildarframlög skv. fjárukalögum 2020 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, íþróttar- og æskulýðsmál	250
20 Framhaldsskólastig	300
21 Háskólastig	800
23 Sjúkrahúsþjónusta	1.200
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	940
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	30
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	557
29 Fjölskyldumál	4.240
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	67.300
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála	875
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	20.436
	103.468

Heimild: Fjárukalög nr. 26, 36 og 104/2020, samþykkt á Alþingi mars-júní 2020

Fjárukalög nr. 26/2020, sem samþykkt voru þann 30. mars 2020, fela í sér gjaldaheimildir að fjárhæð 25.576 m.kr. Þar af skiptast rúmar 17,9 ma.kr. í fjárfestingar, sbr. [Þingsályktunartillaga um sérstakt tímabundið fjárfestingaráttak](#). Nánar er fjallað um fjárfestingar í kafla 3. Framlög í fjárukalögum nr. 26/2020 má sjá í töflu 1.2.

Tafla 1.2 Framlög skv. fjárukalögum nr. 26/2020 í m.kr.

	Fjárhæð
Fjárfestingaáttak	17.936
- Samgöngumannvirki	6.506
- Önnur innviðaverkefni	1.917
- Viðhald fasteigna	2.518
- Rannsóknir, nýsköpun og skapandi greinar	3.000
- Stafrænt Ísland og önnur upplýsingatækniverkefni	1.350
- Nýbyggingar og meiri háttar endurbótaverkefni	1.180
- Orkuskipti og grænar lausnir	1.465
Markaðsáttak innanlands og á erlendum markaðssvæðum ferðaþjónustunnar	3.000
Sérstakur barnabótaauki	3.100
Eingreiðsla til örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega	400
Úrræði vegna heimilislausra og vinna gegn kvíða og einmanaleika	140
Sérhæfð sjúkrahúspjónusta	350
Heilsugæsla	250
Veiruskimunarpróf og hlífðarbúnaður	400
Samtals	25.576

Fjárukalög nr. 26/2020 fela í sér breytingu á 5. gr. fjárlaga fyrir árið 2020 þannig að fjármála- og efnahagsráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, er heimilað að taka lán allt að 140 ma.kr. eða jafngildi þeirra í erlendri mynt og ráðstafa því í samræmi við ákvæði fjárlaga. Einnig fela fjárukalög nr. 26/2020 í sér breytingar á 6. gr. fjárlaga fyrir árið 2020 þannig að fjármála- og efnahagsráðherra sé heimilt:

- að veita framlög í sérstakt tímabundið fjárfestingaráttak til að vinna gegn samdrætti í hagkerfinu með arðbærum fjárfestingum sem auka eftirspurn eftir vinnuafli
- að auka hlutfé í opinberum félögum í því skyni að auka fjárfestingargetu þeirra á árinu 2020
- að heimila gerð samnings við Íslandsstofu um samræmt kynningar- og markaðsstarf erlendis á árunum 2020–2021 til að bregðast við neikvæðum áhrifum heimsfaraldurs á íslenska ferðaþjónustu
- að staðfesta ráðstöfun allt að 1,5 ma.kr. til markaðsátaks til stuðnings við íslenska ferðaþjónustu sem m.a. getur falið í sér hvatningu til ferðalaga innan lands með útgáfu gjafabréfs til allra íbúa 18 ára og eldri
- að veita lánastofnunum ábyrgð ríkissjóðs sem nemi 50–70% höfuðstóls viðbótarlána þeirra til fyrirtækja sem orðið hafa fyrir verulegu tekjutapi vegna heimsfaraldurs kórónuveiru.

Nánar er fjallað um ábyrgðir ríkissjóðs vegna viðbótarlána í kafla 4.2.2.1 hér á eftir.

Fjárukalög nr. 36/2020, sem samþykkt voru þann 11. maí 2020, fólu í sér gjaldaheimildir að fjárhæð 12.572 m.kr., sbr. tafla 1.3.

Tafla 1.3 Framlög skv. fjárukalögum nr. 36/2020 í m.kr.

	Fjárhæð
Framlag til nýsköpunar og þróunar í innlendri matvælaframleiðslu	500
Kynningarátak til að verja störf og auka verðmætasköpun innanlands	100
Efling stafrænnar tækni og þjónustu sveitarfélaga	100
Þróun á sviðsmyndalíkani sveitarfélaga	25
Sértækur stuðningur við Suðurnes	250
Félagsleg þjónusta o.fl. í sveitarfélögum	30
Löggæsla	15
Framlag til launasjóða listamanna	250
Sumarnám á framhaldsskólastigi	300
Sumarnám á háskólastigi	500
Framlag til Nýsköpunarsjóðs námsmanna	300
Álagsgreiðslur til heilbrigðisstarfsfólks	1.000
Heilsuefling í heimabyggð	540
Breyttar aðstæður foreldra langveikra barna	200
Styrkur vegna íþróttá- og tómstundastarfs	600
Markvissar aðgerðir gegn heimilisofbeldi	145
Aðgerðir gegn ofbeldi á börnum	55
Tímabundin störf fyrir námsmenn	2.200
Náms- og starfsúrræði fyrir atvinnuleitendur sumarið 2020	2.000
Efling félagslegra úrræða og stuðningur við viðkvæma hópa	450
Fjárstuðningur til minni rekstraraðila (lokunarstyrkir)	2.500
Samningur við SÁÁ, endurhæfingarþjónusta	30
Viðbótarstuðningur til að tryggja NPA þjónustu	157
Framlag í Rannsóknarsjóð	200
Framlag til að tryggja að starfsemi verndaðra vinnustaða skerðist ekki	100
Styrkir félagsmálaráðuneytis til samtaka sem styðja við viðkvæma hópa	25
Samtals	12.572

Fjárukalög nr. 36/2020 gerðu breytingar á 6 gr. fjárlaga fyrir árið 2020 með þeim hætti að fjármála- og efnahagsráðherra sé heimilt:

- að veita lánastofnunum ábyrgð ríkissjóðs að fullu á höfuðstól lána, að meðtöldum vöxtum, til að styðja við einstaklinga og lögaðila sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi og hafa orðið fyrir tímabundnum skakkaföllum vegna heimsfaraldurs kórónuveiru
- að veita allt að 1.150 m.kr. framlag til Kríu, sem er sjálfstæður sjóður í eigu ríkisins, sem fjárfestir í sérhæfðum sjóðum sem hafa þann tilgang að fjárfesta í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum.

Fyrri heimildarákvæðið lýtur að stuðningslánnum, sbr. umfjöllun í kafla 4.2.2.2. Eins og lýst er í kafla 1.2 og fram kemur hér á eftir var framlaginu til Kríu skipt í tvennt með fjárukalögum nr.

104/2020. Framlagið færir sem eiginfjárframlag og fer þar með í gegnum sjóðstreymi ríkissjóðs í stað þess að gjaldfærast.

Fjárukalög nr. 104/2020, sem samþykkt voru þann 29. júní 2020, fólu í sér gjaldaheimildir að fjárhæð 65.320 m.kr., sbr. tafla 1.4.

Tafla 1.4 Framlög skv. fjárukalögum nr. 104/2020 í m.kr.

	Fjárhæð
Greiðsla bóta v/ framlengingar á hlutabótaleið	34.000
Greiðsla hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti	27.000
Umsýslukostnaður Skattsins vegna hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti	50
Endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi	2.120
Greiðslur til einstaklinga í sóttkví	2.000
Framlag til sex sveitarfélaga sem treyst hafa á ferðaþjónustu	150
Samtals	65.320

Fjárukalög nr. 104/2020 fólu í sér breytingu á 5. gr. fjárlaga fyrir árið 2020 þannig að Ferðaábyrgðasjóði, sem er í vörslu Ferðamálastofu, yrði heimilt að greiða kröfur vegna endurgreiðslu pakkaferða sem nema allt að 4,5 ma.kr. enda stofnist í því sambandi krafa á hendur skipuleggjendum eða smásölum. Einnig fólu fjárukalögin í sér breytingar á 6. gr. fjárlaga þannig að fjármála- og efnahagsráðherra sé heimilt:

- að veita allt að 650 m.kr. framlag til Kríu, sem er sjálfstæður sjóður í eigu ríkisins, sem fjárfestir í sérhæfðum sjóðum sem hafa þann tilgang að fjárfesta í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum
- að veita allt að 700 m.kr. framlag til Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins, sem er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins, vegna veitingar sérstakra mótframlagslána til sprotafyrirtækja sem hafa orðið fyrir tímabundnum skakkaföllum vegna heimsfaraldurs kórónuveiru
- að veita allt að 4,5 ma.kr. framlag til Ferðaábyrgðasjóðs, sem hefur það hlutverk að bregðast tímabundið við neikvæðum áhrifum kórónuveirufaraldursins á starfsemi skipuleggjenda eða smásala og tryggja hagsmuni neytenda vegna pakkaferða.

Þann 25. nóvember 2020, þegar gerð þessarar skýrslu var á lokastigi, var lagt fram á Alþingi nýtt [frumvarp](#) til fjárukalaga 2020, sbr. lög nr. 110/2020. Þetta er fimmta frumvarp til fjárukalaga vegna ársins sem lagt er fram á Alþingi. Í frumvarpinu er lagt til að fjárheimildir málefnasviða og málaflokka verði aukar um samtals 65,1 ma.kr. Þar af er gert ráð fyrir 55,2 ma.kr. aukningu vegna útgjalda tengdum heimsfaraldri kórónuveiru og 9,9 ma.kr. vegna annarra útgjalda.

Frumvarpið felur í sér breytingu á 5. gr. fjárlaga fyrir árið 2020 með þeim hætti að fjármála- og efnahagsráðherra verði heimilt að taka lán allt að 360 ma. kr., eða jafngildi þeirrar fjárhæðar í erlendri mynt, og ráðstafa því í samræmi við ákvæði fjárlaga.

1.4 Breyting á fjármálastefnu 2018-2022

Þann 25. ágúst 2020 lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram á Alþingi [tillögu til þingsályktunar](#) um breytingu á fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022. Tillagan var samþykkt sem [þingsályktun](#) þann 3. september 2020. Tilgangur breytinganna var bregðast við því að

forsendur fjármálastefnunnar voru brostnar vegna þeirrar alvarlegu efnahagslæggðar sem kórónuveirufaraldurinn hafði leitt af sér. Markmiðið var jafnframt að styðja við stefnu ríkisstjórnarinnar um að bregðast við efnahagskreppu og fyrirbyggja þrálátt atvinnuleysi í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru með því að leggja áherslu á að verja og skapa verðmæt störf um allt land.

Í greinargerð með tillögunni kom fram að meginmarkmið stjórnvalda væri að út úr efnahagsástandinu kæmi samkeppnishæft þjóðfélag þar sem velsæld byggist á öflugum mannauði og kröftugu efnahagslífi. Traust fjárhagsstaða hins opinbera skapaði svigrúm til að bregðast af krafti við efnahagssamdrættinum og beita opinberum fjármálum af fullum þunga til að veita á móti hagsveiflunni. Þannig hefði ekki verið dregið úr umfangi opinberrar þjónustu, framkvæmdum og tilfærslukerfum þrátt fyrir mikla tekjurýrnun. Einnig hefði verið gripið til fjölbreyttra mótvægisáðgerða og sjálfvirkum sveiflujöfnurum ríkisfjármálanna leyft að virka til fulls, annars vegar í gegnum aukin útgjöld vegna atvinnuleysis og hins vegar í formi minni skattheimtu.

Í endurskoðaðri fjármálastefnu er gert ráð fyrir að halli á ríkissjóði verði ekki meiri en 11% af vergri landsframleiðslu á árinu 2020. Endurmat á tekjuáætluninni felur í sér verulega lækkun skatttekna vegna efnahagsáfallsins og hið sama gildir að hluta um aðrar tekjur, s.s. aflagðar kröfur um arð frá félögum, þá sérstaklega fjármálafyrirtækjum. Skuldamarkmiðum fjármálastefnu er breytt á þann veg að þau myndi svigrúm fyrir þá skuldaaukningu sem leiðir af afkomuþróun. Gert er ráð fyrir að skuldir ríkissjóðs verði ekki hærri en 38% af vergri landsframleiðslu á árinu 2020. Að viðbættum opinberum fyrirtækjum er í endurskoðaðri stefnu lagt til að halli á rekstri opinberra aðila í heild verði ekki meiri en 15,5% af vergri landsframleiðslu á árinu. Í samræmi við breyttar afkomuhorfur gerir stefnan ráð fyrir að skuldir opinberra aðila í heild verði ekki umfram 70% af vergri landsframleiðslu á árinu 2020. Vegna þessara miklu breytinga á afkomu- og skuldamarkmiðum reyndist nauðsynlegt að víkja skilyrðum 7. gr. laga um opinber fjármál til hliðar fyrir árin 2020-2022.

Samkvæmt fjármálaáætlun stefnir í að ríkissjóður verði rekinn með 269 ma.kr. halla árið 2020 og 264 ma.kr. halla árið 2021. Hallinn er að mestu leyti tilkominn vegna sjálfvirkra viðbragða skattkerfis og atvinnuleysisbóta vegna minni efnahagssumsvifa en einnig vegna mótvægisáðgerða stjórnvalda á tekju- og gjaldahlið.

Í endurmati á afkomu ársins 2020 sem birtist með fimmta frumvarpi til fjárákmalaga 2020 er gert ráð fyrir að halli á rekstri ríkissjóðs á árinu nemi rúmlega 270 ma.kr.

2 Áhrif á tekjur ríkissjóðs og ríkisaðila

2.1 Áhrif heimsfaraldurs kórónuveiru á tekjur ríkissjóðs og ríkisaðila

Áhrif heimsfaraldurs kórónuveiru á tekjur ríkissjóðs eru af margvíslegum toga. Hrun hefur orðið í ákveðnum atvinnugreinum, sem hefur haft neikvæð áhrif á veltu fyrirtækja og þá fyrst og fremst í ferðaþjónustu og tengdum greinum. Enn fremur hefur faraldurinn haft áhrif á tekjur einstakra opinberra aðila og fyrirtækja. Sá mikli efnahagssamdráttur sem af faraldrinum hefur leitt hefur einn og sér haft verulega neikvæð áhrif á tekjur ríkissjóðs. Við bætist að mótvægisáðgerðir stjórnvalda fela einnig í sér frestun og niðurfellingu tekna með tilheyrandi áhrifum á afkomu ríkissjóðs og óvissu um síðari heimtur.

2.1.1 Áhrif á veltu rekstraraðila (virðisaukaskattskyld velta)

Samkvæmt upplýsingum frá Skattinum var framtalin virðisaukaskattskyld velta á fyrstu átta mánuðum ársins 2020 um 158,1 ma.kr. lægri en á sama tímabili árið 2019. Er þá miðað við frumálagningu án tillits til síðari breytinga. Þar af lækkaði velta í lægra þrepi virðisaukaskatts um rúma 100 ma.kr. en flestar greinar ferðaþjónustu bera virðisaukaskatt í lægra þrepi. Að sama skapi var undanþegin velta, þ.m.t. velta vegna útflutnings, um 114,6 ma.kr. lægri á sama tímabili. Framtalinn útskattur lækkaði um 24,9 ma.kr. en innskattur lækkaði einnig umtalsvert á tímabilinu, eða um 26,1 ma.kr. Álagning virðisaukaskatts, þegar áætlanir eru ekki teknar með í útreikninginn, er því um 1,2 ma.kr. hærrí fyrir fyrstu átta mánuði ársins 2020 en árið á undan. Virðisaukaskattur sem greiddur er í tolli lækkaði hins vegar um 10,7 ma.kr. á tímabilinu og lækkuðu tekjur ríkissjóðs af virðisaukaskatti því um 9,5 ma.kr á fyrstu átta mánuðum ársins. Er þá ekki tekið tillit til endurgreiðslna sem hafa hækkað á milli ára. Sjá nánar í töflu 2.1 hér að neðan.

Tafla 2.1 Framtalin skattskyld velta og virðisaukaskattur í m.kr., 1. janúar – 31. ágúst

	2019	2020	Mismunur	Hlutfall
Vsk.skyld velta 24%	1.425,6	1.367,8	-57,8	-4,05%
Vsk.skyld velta 11%	671,0	570,7	-100,3	-15,0%
Undanþegin velta	959,1	844,5	-114,6	-11,9%
Heildarvelta	3.055,8	2.783,1	-272,7	-8,9%
Framtalinn útskattur	416,0	391,1	-24,9	-6,0%
Innskattur	358,6	332,5	-26,1	-7,3%
Álagning vsk.	57,3	58,5	1,2	2,1%
Vsk. í tolli	117,9	107,2	-10,7	9,05%
Tekjur ríkissjóðs af vsk.	175,2	165,7	-9,5	-5,4%

Heimild: Skatturinn

2.1.2 Áhrif á innheimtu opinberra gjalda

Samkvæmt upplýsingum Skattsins um innheimtuárangur miðað við 1. nóvember 2020 til samanburðar við sama dag 2019 er innheimta virðisaukaskatts, án tillits til áætlana, rúmlega 1% lakari fyrir álagningarárið 2020 en árið 2019, eða 97,3% á móti 98,39%. Óinnheimtur

virðisaukaskattur 1. nóvember 2020 vegna álagningarársins 2020 nam tæpum 4 mö.kr. en var á sama tíma árið 2019 tæpir 2,4 ma.kr. Séu áætlanir hafðar með er innheimtan um 3,7% lakari í ár en árið á undan og var óinnheimtur virðisaukaskattur að meðtöldum áætlunum rúmir 9,3 ma.kr. þann 1. nóvember sl.

Innheimtu staðgreiðslu og tryggingagjalds vegna ársins 2020 þarf að skoða með hliðsjón af frestunum gjalddaga sem nánar verður fjallað um í kafla 2.2. Sé skoðuð innheimta á þeirri staðgreiðslu sem ekki var frestað á árinu 2020 var hlutfall innheimtrar staðgreiðslu 97,34% fyrstu tíu mánuði ársins á móti 97,32% á sama tíma árið 2019. Svipaða sögu er að segja af innheimtu á tryggingagjaldi sem ekki var frestað til ársins 2021. Miðað við 1. nóvember er hlutfall innheimts tryggingagjalds 96,36% í ár á móti 96,65% á sama tímupunkti árið 2019. Fjárhæð frestaðrar staðgreiðslu og tryggingagjalds sem er á gjalddaga í janúar 2021 er um 19,4 ma.kr. Ríkisendurskoðun telur ákveðnar líkur á að tekjur þessar innheimtist ekki að fullu, a.m.k. ekki í janúar 2021, þar sem ekki sér fyrir endann á þrengingum í rekstri þeirra aðila sem verst hafa farið út úr faraldrinum.

2.1.3 Áhrif á rekstrartekjur opinberra aðila og fyrirtækja í eigu hins opinbera

Margir ríkisaðilar fjármagna starfsemi sína að hluta eða mestu leyti með tekjum af seldri þjónustu (rekstrartekjur, sértekjur). Hjá sumum hefur faraldurinn leitt til verulegs samdráttar í tekjum, s.s. hjá söfnum og leikhúsum. Einn aðili, Isavia ohf., sker sig úr en tekjur félagsins hafa hrunið vegna röskunar á flugsamgöngum og fækkunar flugfarþega. Ekki liggur fyrir við gerð þessarar skýrslu að hve miklu leyti tekjutapi ríkisaðila verður mætt með hagræðingu eða niðurskurði í starfsemi þeirra eða að hvaða marki tekjutapið muni kalla á viðbótarframlög úr ríkissjóði.

Samkvæmt upplýsingum frá Isavia ohf. lækkuðu rekstrartekjur og aðrar tekjur félagsins á fyrstu átta mánuðum ársins um tæpa 15 ma.kr. miðað við sama tímabil árið á undan. Stafar sú lækkun aðallega af tvennu, annars vegar lækkun á tekjum Keflavíkurlflugvallar og hins vegar lækkun á tekjum af vörusölu. Þess ber þó að geta að lækkunin verður ekki öll rakin til áhrifa kórónuveirufaraldursins. Flugfélagið WOW air starfaði á fyrstu mánuðum ársins 2019 en tekjufall Isavia ohf. varð umtalsvert við gjaldþrot flugfélagsins í mars 2019. Í árshlutauppgjöri vegna hálfársuppgjörs Isavia ohf. kemur fram að gert sé ráð fyrir að áhrif samdráttar á heildarafkomu vegna kórónuveirufaraldursins verði 15-16 ma.kr. á árinu 2020.

Isavia ohf. hefur þegar fengið 4 ma.kr. í nýtt hlutafé á þessu ári en félagið telur sig þurfa því til viðbótar 12-18 ma.kr. á næstu tveimur árum til að standa undir nauðsynlegum fjárfestingum svo tryggja megi viðspyrnu í starfsemi félagsins og samkeppnishæfa innviði flugsamgangna til næstu ára. Án nýs hlutafjár á næstu tveimur árum stendur Isavia ohf. frammi fyrir því að þurfa að stöðva allar fjárfestingar en með nýju hlutafé á fyrrgreindu bili sér félagið fram á að geta mögulega ráðist í framkvæmdir fyrir allt að 30-40 ma.kr. á árunum 2021-25. Samkvæmt áætlunum félagsins hraða þessar fjárfestingar myndun viðskiptatekna og bæta skilvirkni og samkeppnishæfni Keflavíkurlflugvallar. Þegar þessi skýrsla er gerð standa yfir viðræður milli Isavia ohf. og eiganda félagsins um þessa valkosti, þá miðað við áætlun félagsins um að lágmarki 7 ma.kr. hlutafé árið 2021 og 5 ma.kr. árið 2022. Með þessu móti yrði einnig skuldahlutfall félagsins orðið viðunandi árið 2024.

Samkvæmt árschlutauppgjöri Íslandspóstshöf. fyrir fyrstu sex mánuði ársins kemur fram að mikill samdráttur hafi verið í sendingum erlendis frá þar sem flutningaleiðir lokuðust ein af annarri. Í [framhaldsúttekt Ríkisendurskoðunar á rekstri og fjárhagsstöðu Íslandspóstshöf.](#) sem birt var í júlí 2020 kom fram að tekjufall félagsins vegna kórónuveirufaraldursins á árinu gæti numið allt að 500 m.kr. Þyrfti eigandi félagsins að fylgjast náið með rekstrarhorfum þess með það fyrir augum að mögulega grípa til sértækra ráðstafana á árinu til að tryggja reksturinn. Samkvæmt upplýsingum frá Íslandspósti höf. nú í nóvember lækkuðu rekstrartekjur fyrirtækisins á fyrstu átta mánuðum ársins um rúmar 357 m.kr. og má rekja stóran hluta þess til áhrifa heimsfaraldurs kórónuveiru.

Samkvæmt upplýsingum sem fram koma í [umsögn Ríkisúttvarpsins höf.](#) (RÚV) um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2021 er gert ráð fyrir að tekjur RÚV verði um 300 m.kr. lægri á árinu 2020 en áætlanir gerðu ráð fyrir. Enn fremur telur RÚV sig hafa orðið fyrir ýmsum beinum kostnaði vegna kórónuveirufaraldursins, m.a. vegna þess hlutverks sem RÚV gegnir samkvæmt lögum og landsáætlun vegna heimsfaraldurs. Áætlað er að sá kostnaður verði hátt í 80 m.kr. á árinu. Auk þessa hefur gengislækkun krónunnar haft áhrif á fjármagnsliði RÚV og hafa þeir hækkað um 90 m.kr. á árinu.

Tekjur Hörpu, tónlistar- og ráðstefnuhúss höf. sem og ríkisaðila á sviði mennta- og menningarmála, s.s. Þjóðleikhússins og Sinfóníuhljómsveitar Íslands, hafa lækkað umtalsvert á árinu enda hefur starfsemi þessara aðila verið mjög skert allt frá því í mars á þessu ári (sjá töflu 3.2).

Fækkun ferðamanna til landsins hefur haft mikil áhrif á tekjur Þjóðgarðsins á Þingvöllum en rekstrartekjur þjóðgarðsins hafa, miðað við stöðu bókhalds, lækkað um rúmlega 66% á fyrstu átta mánuðum ársins, eða u.þ.b. 333 m.kr. Ljóst er að algjört hrun hefur orðið í tekjum þjóðgarðsins vegna sölu minjagripa og veitinga en einnig í þjónustugjöldum, s.s. bílastæðagjöldum. Svipaða sögu er að segja af Vatnajökulsþjóðgarði þar sem rekstrartekjur hafa, miðað við stöðu bókhalds, lækkað um rúmlega 55% á fyrstu átta mánuðum ársins, eða u.þ.b. 135 m.kr.

Heimsfaraldur kórónuveiru hefur enn fremur haft neikvæð áhrif á tekjur fleiri stofnana svo sem Skattsins, Landspítalans og annarra heilbrigðisstofnana (sjá töflu 3.2).

2.2 Áhrif aðgerða á tekjur ríkissjóðs

Eins og fram kemur í 1. kafla þessarar skýrslu var í aðgerðaráætlunum stjórnvalda gripið til ýmissa ráðstafana sem hafa bein áhrif á tekjur ríkissjóðs á þessu og næstu árum. Misjafnt er í hvaða mæli úrræðin hafa verið nýtt en gerð verður grein fyrir þeim helstu hér á eftir.

2.2.1 Frestun gjalddaga staðgreiðslu og tryggingagjalds

Með [lögum nr. 17/2020 um breytingu á lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda og lögum um tryggingagjald \(frestun gjalddaga\)](#) var gjalddaga helmingi þeirrar greiðslu sem var á gjalddaga 1. mars 2020 frestað um mánuð. Með [lögum nr. 25/2020 um breytingu á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru](#) var þeim helmingi frestað á ný til 1. janúar 2021 með eindaga 14 dögum síðar. Samkvæmt áætlun í frumvarpi var gert ráð fyrir að með þessari aðgerð væri tekjum ríkissjóðs að fjárhæð um 22 mö.kr. frestað til janúar 2021. Samkvæmt upplýsingum sem fram koma í [skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytis](#) um nýtingu heimila og fyrirtækja á úrræðum vegna heimsfaraldurs kórónuveiru kemur fram að frestun

vegna gjalddaga í mars hafi numið tæpum 9,3 mö.kr. eða rúmlega 21% af höfuðstól staðgreiðslu og tryggingagjalds.

Enn fremur heimiluðu lög nr. 25/2020 launagreiðendum sem eiga við verulega rekstrarörðugleika að stríða á árinu 2020 að sækja um frestun á skilum á allt að þremur greiðslum af afdreginni staðgreiðslu og tryggingagjaldi sem eru á gjalddaga 1. apríl – 1. desember 2020. Yrði nýr gjalddagi þeirrar greiðslu 15. janúar 2021. Samkvæmt upplýsingum frá Skattinum liggur fyrir að um miðjan október sl. höfðu 1.748 launagreiðendur sótt um frestun á greiðslum vegna eins, tveggja eða þriggja gjalddaga og er heildarfjárhæð umsókna sem borist hafa um 11 ma.kr.

Samtals nemur því frestun staðgreiðslu og tryggingagjalds um 20 ma.kr. sem allt er með gjalddaga í janúar 2021 til viðbótar við staðgreiðslu og tryggingagjald vegna desembermánaðar. Þó geta launagreiðendur sem uppfylltu skilyrði til að fresta greiðslum til 15. janúar 2021 og verða fyrir miklu tekjufalli á rekstrarárinu 2020 óskað eftir auknum fresti og dreifingu greiðslna sem hefur verið frestað fram til 15. dags mánaðanna júní, júlí og ágúst 2021. Beiðni um það þarf að berast til Skattsins fyrir 15. janúar 2021.

2.2.2 Heimild til að fella niður eða lækka fyrirframgreiðslu tekjuskatts

Með lögum nr. 25/2020 var ráðherra veitt heimild til að setja reglugerð sem ákvarða skyldi lækkun eða niðurfellingu fyrirframgreiðslu gjaldenda upp í tekjuskatt sem lagður yrði á vegna tekna ársins 2019. Með reglugerðum [nr. 283/2020](#) og [nr. 637/2020](#) var lögaðilum heimilað, án umsóknar, að ákveða hvort þeir greiði fyrirframgreiðslu tekjuskatts lögaðila upp í álagningu 2020. Tók sú heimild til gjalddaga fyrirframgreiðslu frá 1. apríl til og með gjalddaga 1. september. Er í raun um frestun tekna að ræða innan ársins þar sem álagning vegna gjaldársins 2019 gjaldfellur á tveimur gjalddögum fyrir áramót.

2.2.3 Niðurfelling tollafgreiðslugjalds

Með lögum nr. 25/2020 var tollafgreiðslugjald skv. 1. tölulið 1. mgr. 195. gr. tollalaga, sem innheimt er vegna tollafgreiðslu skipa og flugvéla, fellt niður frá gildistöku laganna til og með 31. desember 2021. Áætlað tekjutap vegna þessa eru 200 m.kr. á árinu 2020 og 400 m.kr. á árinu 2021.

2.2.4 Frestun gjalddaga aðflutningsgjalda

Gjalddögum aðflutningsgjalda var frestað með lögum nr. 25/2020 þannig að í stað þess að gjalddagi hvers tveggja mánaða tímabils væri 15. dagur mánaðarins eftir að tímabilinu lýkur skyldi hann vera 5. dagur annars mánaðar eftir að tímabilinu lýkur. Þannig var t.d. gjalddaga tímabilsins mars-apríl, sem vera átti 15. maí, frestað til 5. júní. Fyrir ríkissjóð er því aðeins um töl á greiðslu að ræða en þar sem enginn gjalddagi flyst á milli ára hefur það ekki áhrif á tekjur ársins í heild. Hins vegar má búast við að innheimta ársins lækki eitthvað.

2.2.5 Niðurfelling gistináttaskatts

Með lögum nr. 25/2020 var gistináttaskattur af sölu gistingar sem veitt er á tímabilinu 1. apríl 2020 til og með 31. desember 2021 felldur niður. Enn fremur var gjalddögum gistináttaskatts vegna tímabilanna janúar-febrúar og mars-apríl 2020 frestað til 5. febrúar 2022. Áætlað er að frestun gjalddaga janúar-febrúar og mars-apríl leiði til lækkaðra tekna á árinu 2020 um 190 m.kr. sem ættu þó að innheimtast á gjalddaga þeirra árið 2022, að öðru óbreyttu. Af niðurfellingu gistináttaskatts frá apríl 2020 til og með desember 2021 var tekjutap ríkissjóðs við

lagasetninguna metið á 1,6 ma.kr., þar af um 630 m.kr. á árinu 2020. Í skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins um nýtingu á úrræðum vegna faraldursins kemur fram að vegna fækkunar ferðamanna hafi tekjutapið verið endurmetið og sé nú gert ráð fyrir að tekjurnar lækki um 1 ma.kr.

Auk þessa veldur niðurfelling gistináttaskatts lækkun á virðisaukaskatti og gerðu upphaflegar áætlanir ráð fyrir að sú lækkun myndi nema um 174 m.kr. á tímabilinu, þar af um 70 m.kr. á árinu 2020. Samkvæmt uppfærðu mati er lækkun virðisaukaskatts vegna niðurfellingar gistináttaskatts um 110 m.kr. á árunum 2020 og 2021.

2.2.6 Heimild til úttektar séreignarsparnaðar

Lög nr. 25/2020 heimiluðu útgreiðslu séreignarsparnaðar að fjárhæð 12 m.kr. á einstakling og gildir heimildin frá 1. apríl 2020 til 1. janúar 2021. Samkvæmt mati var gróflega áætlað að tekjuskattur af útgreiðslum gæti numið um 2 ma.kr samanlagt á árunum 2020 og 2021, þar af um 1,5 ma.kr. á árinu 2020. Í áður nefndri skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins kemur fram að í byrjun október sl. höfðu verið greiddir 18,8 ma.kr. úr séreignarsjóðum. Upphaflega var áætlað að umfang þessa úrræðis yrði tæplega 10 ma.kr. en samkvæmt uppfærðu mati er nú áætlað að samtals 23,5 ma.kr. verði greiddir úr sjóðunum, þar af um 21 ma.kr. á árinu 2020. Ljóst er því að tekjur ríkissjóðs af þessu úrræði verða um helmingi hærrí en gert var ráð fyrir í upphafi.

2.2.7 Lækkun sérstaks skatts á fjármálafyrirtæki

Lækkun sérstaks skatts á fjármálafyrirtæki var flýtt með lögum nr. 25/2020 þannig að í stað þess að lækka skattinn í fjórum áföngum til ársins 2024 var lækkunin framkvæmd í einu lagi. Heildaráhrif þessarar lækkunar er um 10,6 ma.kr., mest á árinu 2021 eða um 5,1 ma.kr. Áhrif þessarar aðgerðar munu því ekki koma fram fyrir en á næstu árum.

2.2.8 Heimild til niðurfellingar álags í virðisaukaskatti

Með lögum nr. 25/2020 var Skattinum heimilað, að höfðu samráði við ráðherra, að fella niður álag sem aðilar sem ekki greiða virðisaukaskatt á réttum tíma skulu sæta. Sú heimild gildir fyrir árið 2020. Nú þegar hefur álag vegna virðisaukaskattstímabila frá og með mars verið fellt niður. Fjárhagsleg áhrif þessa liggja ekki fyrir en til samanburðar nam álag á tímabilinu mars-ágúst 2019 um 700 m.kr.

2.2.9 Hækkun á endurgreiðslum virðisaukaskatts

Gerðar voru breytingar á ákvæðum virðisaukaskattslaga um endurgreiðslu virðisaukaskatts með lögum nr. 25/2020. Auk þess að hækka hlutfall endurgreidds virðisaukaskatts vegna nýbygginga og viðhalds íbúðarhúsnæðis úr 60% í 100% var ákvæðið útvíkkað þannig að vinna við framkvæmdir við sumarhús, hönnun og eftirlit með framkvæmdum, heimilishjálp og reglulega umhirðu íbúðarhúsnæðis varð einnig grundvöllur endurgreiðslu. Endurgreiðsluheimild sveitarfélaga var útvíkkuð til annars húsnæðis en íbúðarhúsnæðis og þá var félögum sem starfa í þágu almannaheilla veittur endurgreiðsluréttur. Enn fremur var endurgreiðsluheimildin látin ná til vinnu við viðgerðir, réttningar og sprautun bifreiða. Samkvæmt upplýsingum sem fram koma á [vef Stjórnarráðs Íslands](#) um nýtingu á úrræðum vegna faraldursins hefur þetta úrræði kostað ríkissjóð rúmlega 2,9 ma.kr. miðað við stöðuna 20. nóvember. Áætlaður kostnaður við hækkun hlutfalls og útvíkkun heimildar til endurgreiðslna vegna íbúðarhúsnæðis var skv. frumvarpi til laga nr. 25/2020 um 8 ma.kr. sem kæmi að mestu fram á árinu 2020 en

einnig á komandi árum þar sem heimilt er að sækja um endurgreiðslu allt að sex ár aftur í tímann. Ekki lá fyrir mat á kostnaði við endurgreiðslu vegna bílaviðgerða. Samkvæmt framlögðu frumvarpi til fjárlaga 2021 og sérstöku frumvarpi á haustþingi er áformað að framlengja þessar endurgreiðslur út árið 2021.

2.2.10 Frestun skattlagningar lögaðila vegna 2019

Með [lögum nr. 37/2020 um breytingu á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru \(frekari aðgerðir\)](#) var lögaðilum sem bera tekjuskatt við álagningu á árinu 2020 heimilt að fresta að hluta til eða að öllu leyti um eitt ár greiðslu tekjuskatts allt að 20 m.kr. enda sé fyrirsjáanlegur taprekstur á yfirstandandi rekstrarári. Lögaðila bar fyrir 10. nóvember 2020 að tilkynna Skattinum um fjárhæð þeirrar skattgreiðslu sem hann kýs að fresta. Gert er ráð fyrir að þessi aðgerð geti lækkað tekjur ríkissjóðs um allt að 13 ma.kr. á árinu 2020 sem þó ætti að jafnast út til lengri tíma litið. Alls bárust 316 umsóknir, þar af um 270 þar sem um frestun er að ræða en aðrar umsóknir virðast varða félög með rekstrartap. Fjárhæð frestaðs tekjuskatts samkvæmt umsóknum er rúmur 1,1 ma.kr.

2.2.11 Frestun eða niðurfelling á skattlagningu eftirgjafar skulda

Með lögum nr. 37/2020 var lögaðilum og einstaklingum sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi heimilað að uppfylltum skilyrðum að færa á milli tekjuáranna 2020 til og með 2022 þann hluta eftirgjafar skuldar sem er umfram yfirfæranleg rekstrartöp og rekstrartap ársins, fyrningar og niðurfærslu í stað þess að telja þann hluta að fullu til tekna á árinu sem eftirgjöfin á sér stað. Standi eftir í árslok 2022 eftirgjöf skulda lægri en 500 m.kr. færast hún ekki til tekna en séu eftirstöðvarnar hærrí en 500 m.kr. er skattaðila heimilt að færa það sem umfram er til tekna með jöfnum fjárhæðum á tekjuárunum 2023 til og með 2027. Ekki liggur fyrir mat á þeim fjárhæðum sem um er að ræða. Upplýsingar um áhrif þessa úrræðis munu ekki liggja fyrir fyrr en við skoðun skattframtala rekstraraðila vegna rekstrarársins 2020.

3 Áhrif á útgjöld ríkissjóðs og ríkisaðila

Auk áhrifa til lækkunar á tekjum ríkisins hefur heimsfaraldur kórónuveiru einnig haft mikil áhrif á útgjöld ríkissjóðs og einstakra ríkisaðila. Í þessum kafla eru teknar saman upplýsingar um helstu fjárhagsleg áhrif faraldursins á útgjöld ríkissjóðs og ríkisaðila á fyrstu átta mánuðum ársins 2020.

Útgjöldum ríkisins er hér skipt í tvennt eftir því hvort þau flokkast sem útgjöld vegna tilfærslna eða útgjöld vegna rekstrar. Með tilfærslum er átt við hvers konar styrki eða framlög sem innt eru af hendi án skuldbindingar um beint endurgjald frá móttakanda. Til þeirra falla t.d. greiðslur úr almannatryggingakerfinu, greiðslur vegna atvinnuleysis sem og aðrar styrktargreiðslur til aðila utan ríkisins. Til rekstrargjalda teljast hins vegar gjöld vegna reksturs stofnana ríkisins sjálfs, s.s. launagjöld, önnur rekstrargjöld og fjármagnskostnaður. Einnig falla undir þetta gjöld vegna kaupa ríkisaðila á vöru og þjónustu af aðilum utan ríkisins. Í þessum kafla er jafnframt fjallað um fjárfestingar sem stofnað var til vegna faraldursins en rétt er að hafa í huga að gjaldfærsla vegna þeirra dreifist á líftíma viðkomandi eigna þótt þær þurfi að fjármagna þegar til þeirra er stofnað.

3.1 Tilfærslugjöld

Til þess að milda áhrif faraldursins hafa stjórnvöld gripið til margvíslegra aðgerða sem fela í sér styrki og framlög til heimila og fyrirtækja. Nánari lýsingu á þessum aðgerðum stjórnvalda er að finna í 1. kafla skýrslunnar. Í töflu 3.1 eru aðgerðirnar taldar upp, tilgreint hverjir annast framkvæmd þeirra og hvaða fjárheimild hafi verið veitt í hvaða fjárukalögum (nr. 26/2020, nr. 36/2020 eða nr. 104/2020). Leitast er við að meta hver þessi útgjöld voru á árinu 2020 til loka ágústmánaðar sl. Aðgerðirnar kostuðu ríkissjóð samkvæmt þessu um 44,1 ma.kr. á tímabilinu. Þeir kostnaðarliðir sem vega þyngst tengjast bótum vegna atvinnuleysis.

Tafla 3.1 Tilfærslugjöld í m.kr.

Aðgerð	Framkvæmdaraðili	Fjárheimild	Nr. fjárukalaga	Útgjöld
Hlutabótaleið/minnkað starfshlutfall	Vinnumálastofnun	40.200	36/2020 og 104/2020	18.889
Launakostnaður á uppsagnarfresti	Skatturinn	27.000	104/2020	9.840
Atvinnuleysisbætur	Vinnumálastofnun			8.400
Sérstakur barnabótaauki	Skatturinn	3.100	26/2020	3.000
Lokunarstyrkir – viðbótarlokunarstyrkir	Skatturinn	2.500	36/2020	859
Greiðslur í sóttkví	Vinnumálastofnun	2.000	104/2020	20
Sókn í nýsköpun - Tækniþróunarsjóður	Rannís			700
Endurgreiðsla vegna kvikmyndagerðar	Kvikmyndamiðstöð Íslands	2.120	104/2020	700

Styrking ferðapjónustu – ferðagjöf	Ferðamálastofa / Stafrænt Ísland	1.500	26/2020	603
Sértækur stuðningur - eingreiðsla til örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega	Tryggingastofnun ríkisins			480
Aðgerðir vegna almenningssamgangna	Vegagerðin			268
Styrkir til innanlandsflugvalla	Isavia ohf.			194
Nýsköpunaráttak í heilbrigðisþjónustu	Stafrænt Ísland			150
Styrking ferðapjónustu - alþjóðlegt markaðsáttak	Ferðamálastofa	1.500	26/2020	
Matvælasjóður	Stjórn skipuð af ráðherra	500	36/2020	
Launasjóður listamanna	Rannís	250	36/2020	
Heimildir til flýtingar á framkvæmdum		4.950	104/2020	
				44.103

Heimild: Viðkomandi ráðuneyti og ríkisaðilar

Breyting atvinnuleysisbóta sem sýnd er í töflunni er hækkun bóta á milli fyrstu átta mánaða árána 2019 og 2020. Ekki liggur nákvæmlega fyrir hversu stór hluti aukningarinnar tengist beint kórónuveirufaraldrinum þar sem ekki er haldið sérstaklega utan um hvort atvinnuleysi sé vegna hans eða af öðrum orsökum. Atvinnuleysi var á uppleið áður en faraldurinn kom til sögunnar og var þannig aukning á milli fyrstu þriggja mánaða 2020 í samanburði við sömu mánuði 2019.

3.2 Rekstrargjöld og rekstrartekjur (sértekjur)

Áhrif faraldursins á rekstrarkostnað einstakra ríkisaðila eru mjög misjöfn, allt frá því að vera mjög óveruleg (t.d. kaup á sóttþreinsvökva, hönskum og grínum) upp í það að hafa mjög mikil áhrif. Flestir ríkisaðilar hafa samt orðið fyrir einhverri röskun á starfsemi sinni, t.d. vegna hólfaskiptingar og heimavinnu sem kallað hefur á einhvern aukakostnað. Á móti hafa sumir ríkisaðilar náð fram sparnaði, s.s. vegna þess að ferða- og fundakostnaður hefur dregist saman. Eðli máls samkvæmt hafa þeir ríkisaðilar sem starfa á sviði heilbrigðismála og löggæslu fundið einna mest fyrir faraldrinum. Þá hafa rekstrartekjur annarra ríkisaðila dregist verulega saman.

Ekki liggja fyrir nákvæmar tölur um áhrif faraldursins á rekstrarkostnað og -tekjur einstakra ríkisaðila heldur er hér byggt á mati. Ráðuneytin hafa kallað eftir upplýsingum frá sínum stofnunum um mat þeirra á viðbótarkostnaði og er hér byggt á þeim upplýsingum miðað við stöðu mála í lok ágúst 2020.

Tafla 3.2 Breytingar á rekstrargjöldum og -tekjum ríkisaðila vegna faraldursins í m.kr.

Aðili	Rekstrargjöld	Rekstrartekjur	Fjárfestingar
Ríkisaðilar á sviði heilbrigðismála			
Landspítali	1.472	557	109
Heilsugæsla höfuðborgarsvæðis	180	0	0
Sjúkrahúsið Akureyri	167	0	75
Heilbrigðisstofnanir	600	194	0
Aðrar stofnanir heilbrigðisráðuneytis	863	0	1
Samtals	3.282	751	185
Ríkisaðilar á sviði löggæslumála			
Ríkislögreglustjóri og önnur lögregluembætti	461	0	0
Aðrar stofnanir dómsmálaráðuneytis	142	13	0
Samtals	603	13	0
Ríkisaðilar á sviði mennta- og menningarmála			
RÚV ohf.	55	288	0
Harpa ohf.	0	268	0
Aðrar stofnanir mennta- og menningarmálaráðuneytis	414	2.574	34
Samtals	469	3.130	34
Aðrir ríkisaðilar			
Stofnanir forsætisráðuneytis	20	0	0
Stofnanir utanríkisráðuneytis	0	62	0
Ferðamálastofa	77	0	0
Matvælastofnun	0	25	0
Vinnumálastofnun	340	0	0
Vinnueftirlit ríkisins	0	94	0
Tryggingastofnun ríkisins	27	0	0
Verndun viðkvæmra hópa	1.370	0	0
Skatturinn	74	453	0
Ýmis verkefni (09-190-190)	84	0	0
Samgöngustofa	0	72	0
Þjóðskrá Íslands	20	17	0
Þjóðgarðar	-355	676	0
Niðurfærsla ríkistekna	0	0	0
Isavia ohf.	0	14.948	0
Íslandspóstur ohf.	0	490	0
Samtals	1.657	16.837	0

Heimild: Viðkomandi ráðuneyti og ríkisaðilar

Í töflu 3.2 hér að framan eru sýnd viðbótargjöld og viðbótarfjárfestingar stofnana vegna faraldursins sem og skerðing rekstrartekna vegna hans. Stofnunum er raðað upp eftir eðli þannig að hægt sé að draga fram áhrif eftir málefnasviðum. Áréttað skal að gjöld vegna fjárfestinga dreifast á líftíma viðkomandi eigna en ekki bara fyrstu átta mánuði ársins.

Undir liðnum Þjóðgarðar í töflunni hér að framan eru Þjóðgarðurinn á Þingvöllum og Vatnajökulsþjóðgarður. Ástæða þess að gjöld þeirra lækka, í stað þess að hækka eins og aðrir liðir í töflunni, er að þeir gripu til sparnaðaraðgerða á borð við fækkun starfsmanna til að mæta tekjutapinu.

Ekki liggur fyrir hvort og þá í hvaða mæli færa þurfi niður áður tekjufærðar ríkistekjur en niðurfærslan færast þá til gjalda. Engar ábyrgðir sem tengjast brúar- og stuðningslánnum eða Ferðaábyrgðasjóði hafa fallið á ríkissjóð þegar þessi skýrsla er gerð í lok nóvember 2020. Ekki hefur heldur verið tekin afstaða til þess hvort færa beri til gjalda sérstaka varúðarniðurfærslu vegna þessara ábyrgða. Auk ríkisbankanna getur eins hugsanlega komið til þess að ríkisaðilar eins og Byggingastofnun, Húsnæðissjóður og ÍL-sjóður (áður Íbúðalánasjóður) verði fyrir skakka-föllum vegna tapaðra útlána af völdum faraldursins og áhrifa hans á íslenskt efnahagslíf.

Ríkissjóður hefur að mestu leyti fjármagnað viðbótarútgjöld með lántökum og mun því bera aukinn fjármagnskostnað vegna meiri skuldsetningar. Fjármagnskostnaður ríkissjóðs hækkaði á fyrstu tíu mánuðum ársins um 40,4 ma.kr. einkum vegna verðbótaþáttar langtímalána (sjá töflu 4.3) en ekki liggur fyrir sundurliðun á því hver viðbótarkostnaðurinn vegna nýrra lántaka var. Þá geta vaxtatekjur dregist saman gangi ríkissjóður á innstæður sínar hjá fjármálastofnunum.

3.3 Fjárfestingar

Þann 30. mars sl. samþykkti Alþingi [Þingsályktun um sérstakt tímabundið fjárfestingaráttak](#). Með henni var fjármála- og efnahagsráðherra falin framkvæmd þar tilgreindra ráðstafana á grundvelli heimilda í fjáráskjalögum fyrir árið 2020 um sérstakt tímabundið fjárfestingaráttak til að vinna gegn samdrætti í hagkerfinu í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru.

Heildarfjárheimild til átaksins nam 17.936 m.kr. og var henni skipt á verkefnaflokka í samræmi við nánari áætlun sem tilgreind var í ályktuninni (sjá töflu 1.2). Fjárveitingum skyldi skipt á einstök fjárfestingarverkefni í samræmi við áætlun sem einnig fylgdi þingsályktuninni. Sérstaklega var tekið fram að framlög skyldu færð til annarra verkefna innan sama verkefnaflokks tækist ekki að hefja öll skilgreind verkefni fyrir 1. september 2020 og til annarra verkefnaflokka verði ljóst að ekki takist að nýta öll framlög innan einstaks verkefnaflokks fyrir 1. apríl 2021.

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga hjá Vegagerðinni um þau átaksverkefni sem undir hana heyra, s.s. um hvaða verkefni væri að ræða, hversu langt þau væru komin og til hvaða útgjalda væri búið að stofna vegna þeirra. Í svari Vegagerðarinnar kemur fram að af 6.770 m.kr. framkvæmdakostnaði vegna vega hefði verið búið að ráðstafa 2.566 m.kr. miðað við lok ágústmánaðar. Á tímabilinu september til desember í ár væri áætlað að ráðstafa 3.231 m.kr. og á tímabilinu janúar til maí 2021 samtals 984 m.kr. Framkvæmdakostnaður vegna hafna nemur 1.600 m.kr. en ekki lá fyrir hvernig hann skiptist á mánuði. Það kom þó fram að sum verkefni væru þegar komin til framkvæmda.

4 Áhrif á efnahag ríkissjóðs

4.1 Áhrif á skuldapróun og fjármagnskostnað

Við gerð þessarar skýrslu kannaði Ríkisendurskoðun stöðu á efnahagsreikningi ríkissjóðs (991000) til að greina þær breytingar sem áttu sér stað á stöðu langtímalána og bankareikninga á tímabilinu 31. desember 2019 til 31. október 2020.

Ríkissjóður hefur aðallega aflað sér lánsfjár á innlendum markaði. Annars vegar er um að ræða útgáfu ríkisbréfa sem eru flokkuð í óverðtryggð og verðtryggð bréf, gefin út til eins árs að lágmarki. Hins vegar er um að ræða útgáfu ríkisvixla sem eru með gjalddaga innan árs, en þeir eru óverðtryggðir, bera ekki vexti og eru greiddir á nafnverði á gjalddaga. Útboð þeirra eru gerð á markaði og tekur ríkissjóður hagstæðasta tilboði hverju sinni. Endurspeglar ávöxtunarkrafan þá vexti, sem eru í gildi á þeim tíma.

Nafnverð útgefinna skuldabréfa (með áföllnum vöxtum og verðbótum) hækkaði á tímabilinu um 252,2 ma.kr. Þessu til viðbótar hækkaði sjóðsstaðan um 83,9 ma.kr., sem kemur á mótí hækkun lánanna (sjá töflu 4.1).

Tafla 4.1 Útgefin skuldabréf og sjóðsstaða ríkissjóðs í m.kr.

Nafnverð með áföllnum vöxtum og verðbótum	31.12.2019	31.10.2020	Breyting
Óverðtryggð ríkisbréf	406.115	461.120	55.005
Verðtryggð ríkisbréf	236.481	252.741	16.260
Ríkisvixlar	21.648	129.762	108.114
Erlend lán	186.629	259.432	72.803
Útgefin skuldabréf	850.873	1.103.055	252.182
Sjóðsstaða ríkissjóðs			
Innlendir bankareikningar	69.610	84.180	14.570
Erlendur gjaldeyrir	151.174	220.488	69.314
Samtals sjóðsstaða	220.784	304.668	83.884
Nettó staða	630.089	798.387	168.298

Heimild: Seðlabanki Íslands og Bókhaldskerfi ríkisins, ORRI

Við lok október 2020 skuldaði ríkissjóður 246,5 ma.kr. lán í EUR og um 12,9 ma.kr lán í USD. Höfuðstóll lánanna hefur hækkað um 72,8 ma.kr. sem er sambland af viðbótarláni, hækkun á gengi gjaldmiðla og afborgunum ársins. Gengisbreytingu ársins má sjá í töflu 4.2.

Tafla 4.2 Gengisbreyting ársins

	31.12.2019	30.10.2020	Mism.	Frávik
Miðgengi USD	121,10	140,56	19,46	16%
Miðgengi EUR	135,83	164,33	28,5	21%

Heimild: Seðlabanki Íslands

Á tímabilinu hækkar fjármagnskostnaður um 40,4 ma.kr. Megin ástæðu hækkunarinnar má rekja til verðbótaþáttar langtímalána, sem hækkaði um 40,1 ma.kr. Skiptingu fjármagnskostnaðar má sjá í töflu 4.3.

Tafla 4.3 Samanburður á fjármagnskostnaði í ma.kr.

Fjármagnskostnaður janúar-október	2019	2020	Mism.	Frávik
Verðbótaþáttur langtímalána	5.108	45.235	40.127	786%
Annar fjármagnskostnaður	33.923	34.235	312	1%
Samtals	39.031	79.470	40.439	104%

Heimild: Bókhaldskerfi ríkisins, ORRI

Þann 1. apríl 2020 gerði fjármála- og efnahagsráðuneytið lánasamning við ÍL-sjóð. Í samningnum felst að ríkissjóður tekur að láni alla fjármuni sem ÍL-sjóður leggur inn á reikning ríkissjóðs í Seðlabanka Íslands. Lánasamningurinn er ótímabundinn og er gagnkvæmur uppsagnarfrestur 15 dagar. Dregið var á þessa lánalínu í lok nóvember 2020 þegar skýrsla þessi var í lokavinnslu og 80 ma.kr. greiddir af ÍL-sjóði inn á bankareikning ríkissjóðs.

Samkvæmt [frumvarpi til fjárukalaga](#), sem lagt var fram á Alþingi þann 25. nóvember 2020, stefnir í að heildarskuldir ríkissjóðs í árslok 2020 verði um 1.251 m.kr., gangi endurskoðaðar áætlanir eftir. Skuldahlutfall ríkissjóðs samkvæmt lögum um opinber fjármál yrði þá um 34,6% af vergri landsframleiðslu. Í fjárlögum fyrir árið 2020 var gert ráð fyrir lántökum að fjárhæð 40 ma.kr. á árinu en vegna heimsfaraldursins og áhrifa hans á afkomu ríkissjóðs og stækkunar gjaldeyrisvaraförða er lántaka á árinu endurmetin að fjárhæð 436 ma.kr.

4.2 Áhrif á ábyrgðir ríkissjóðs

4.2.1 Veiting ríkisábyrgðar á lánalínum til Icelandair Group hf.

Þann 25. ágúst 2020 lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram tvö frumvörp, annars vegar um breytingu á lögum um ríkisábyrgðir, nr. 121/1997, og hins vegar til fjárukalaga fyrir árið 2020.

Tilfni frumvarpa þessara tengdist verulegum rekstrarerfiðleikum Icelandair Group hf. í kjölfar þess að kórónuveirufaraldurinn leiddi til umtalsverðrar röskunar á ferðaþjónustu og flugsamgöngum til og frá landinu og um allan heim, með tilheyrandi tekjutapi fyrir félagið. Markmið frumvarpanna var að gera stjórnvöldum kleift að veita Icelandair Group hf. fyrirgreiðslu frá ríkinu til að stuðla að áframhaldandi rekstri félagsins. Mat stjórnvalda lá þá fyrir um að það þjónaði skýrum almannahagsmunum að verja opinberu fé til þess að styðja við Icelandair Group hf. en aðkoma ríkisins var háð því að fullnægjandi árangur næðist í fjárhagslegri endurskipulagningu félagsins í samræmi við kynntar áætlanir, þ.m.t. hvað varðar öflun nýs hlutfjár.

Til að áætlanir um fjárhagslega endurskipulagningu á félaginu gætu gengið eftir var nauðsynlegt að gera breytingar á reglum um ríkisábyrgð á þann veg að nýju bráðabirgðaákvæði var bætt við lögina þess efnis að þau gilda ekki um ábyrgðarskuldbindingar sem ríkissjóði er heimilt að undirgangast gagnvart Icelandair Group hf. vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Heimilda vegna þessara ábyrgðarskuldbindinga var svo aflað með frumvarpi til fjárukalaga. Frumvörpin tvö voru samþykkt þann 4. september 2020 [sem lög nr. 109/2020 um breytingu á lögum nr. 121/1997 um ríkisábyrgðir](#) og [fjárukalög nr. 110/2020](#). Þar með var Icelandair Group hf., sem kerfislega mikilvægu fyrirtæki, veitt sjálfskuldarábyrgð frá ríkissjóði á lánum vegna tekjufalls fyrirtækisins í tengslum við heimsfaraldur kórónuveirunnar. Heildarskuldbinding

30 Áhrif heimsfaraldurs kórónuveiru á ríkisfjármál

ríkissjóðs vegna þessa getur numið allt að USD 108 milljónum eða sem jafngildir 90% af USD 120 milljóna lánalínunum til félagsins. Um er að ræða um 15 ma.kr. miðað við gengi USD við framlagningu frumvarpanna.

Stjórnvöld hafa gert ráð fyrir að veiting ríkisábyrgðar á lánalínunum til Icelandair Group hf. hafi sem slík engin bein áhrif á afkomu ríkissjóðs. Skilyrði fyrir ríkisábyrgðinni eru með þeim hætti að ekki verður dregið á lánalínurnar, með tilheyrandi áhættu fyrir ríkissjóð, nema rekstrarafkoma félagsins á næstu tveimur árum reynist mun lakari en það gerir ráð fyrir í áætlunum sínum. Fari allt á versta veg og komi til gjaldþrots Icelandair eftir að gengið hefur verið á lánalínurnar munu tiltekna eignir félagsins, þ.m.t. vörumerki, bókunarkerfi og eftir atvikum lendingarheimildir, renna til ríkissjóðs. Þannig er stefnt að því að hægt verði að ráðstafa lykileignum félagsins til að stuðla að skjótri uppbyggingu flugsamgangna ef til rekstrarstöðvunar Icelandair Group hf. kæmi.

Í umsögn Ríkisendurskoðunar um það frumvarp til fjárukalaga sem varð að lögum nr. 110/2020 er m.a. vakin athygli á helstu óvissuþáttum við afgreiðslu málsins. Þannig væri afar ósennilegt að mati Ríkisendurskoðunar að þær eignir sem gert er ráð fyrir að verði trygging fyrir endurheimtu standi undir kröfum sem numið gætu allt að 15 ma.kr. og ástæða væri til að velta fyrir sér hvort rekstraráætlanir félagsins væru raunhæfar. Um það væri hins vegar nær útilokað að leggja mat. Í frumvarpinu væri leitast við að styðja við endurfjármögnun og rekstur Icelandair Group hf. þannig að félagið gæti starfað áfram til að þjóna samgöngum til og frá landinu. Skilyrði sem félaginu væru sett virtust að mati Ríkisendurskoðunar vera málefnaleg.

Mikill áhugi var á hlutafjárútbóði Icelandair Group hf. sem lauk þann 18. september 2020. Varð heildarhlutafé eftir útbóðið 28,4 ma.kr. en það nam 5,4 ma.kr. fyrir útbóðið. Fullvíst má telja að ríkisábyrgðin hafi stutt við útbóðið og verið liður í því hversu vel það tókst. Það að hlutafjárútbóðið skuli hafa tekist eins vel og raun ber vitni kann að draga úr líkum á því að það reyni á ríkisábyrgðina en svo lengi sem kórónuveirufaraldurinn dregst á langinn og flugsamgöngur rata ekki í eðlilegt horf mun ríkja töluverð óvissa um rekstrarforsendur félagsins og hvort ábyrgðin komi til með að hafa áhrif á afkomu ríkissjóðs í framtíðinni.

4.2.2 Ábyrgðir ríkisins vegna brúar- og stuðningslána

4.2.2.1 Brúarlán

Með [lögum nr. 25/2020 um breytingu á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru](#) var m.a. gerð breyting á lögum um ríkisábyrgðir nr. 121/1997. Breytingin fólst í nýju ákvæði til bráðabirgða þess efnis að ákvæði laganna gilda ekki um þær ábyrgðarskuldbindingar sem ríkissjóði er heimilt að undirgangast gagnvart lánastofnunum vegna viðbótarlána þeirra til fyrirtækja sem orðið hafa fyrir verulegu tekjutapi vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Kveðið var á um að afla skyldi heimilda í fjárukalögum fyrir árið 2020 vegna þessara ábyrgðarskuldbindinga og væri ráðherra heimilt að semja við Seðlabanka Íslands um að annast framkvæmdina gagnvart lánastofnunum. Í slíkum samningi skyldi kveðið á um grunnskilyrði um viðbótarlán með ábyrgð ríkisins samkvæmt þessu ákvæði, m.a. um að lántaki greiði ekki arð eða kaupi eigin hluti á meðan ríkisábyrgðar nýtur við.

Í [fjárukalögum nr. 26/2020](#) fólst heimild til að veita lánastofnunum ábyrgð ríkissjóðs sem nemur 50–70% höfuðstóls viðbótarlána þeirra til fyrirtækja sem orðið hafa fyrir verulegu tekjutapi vegna heimsfaraldurs kórónuveiru og standa þannig frammi fyrir lausafjávanda.

Jafnframt var ríkissjóði veitt heimild til að semja við Seðlabanka Íslands um framkvæmd á veitingu ábyrgða gagnvart lánastofnunum. Skulu lánastofnanir við lánveitingarnar uppfylla nánari skilyrði samkvæmt samningi við Seðlabankann. Fram kom að heildarábyrgð ríkissjóðs vegna viðbótarlána gæti numið frá 35–50 ma.kr.

Þann 17. apríl 2020 undirrituðu fjármála- og efnahagsráðherra og Seðlabanki Íslands [samning](#) um skilmála við framkvæmd á veitingu ábyrgða ríkisins á viðbótarlánnum lánastofnana til fyrirtækja í tengslum við heimsfaraldur kórónuveiru. Samkvæmt samningnum getur hver lánastofnun nýtt tiltekinn hluta af heildarumfangi ábyrgðanna. Viðbótarlán verður að veita fyrir lok árs 2020 og hámarkslánstími frá útgáfu er 18 mánuðir. Ábyrgð á einstökum viðbótarlánnum verður að hámarki 70%. Lán til einstaks aðila munu geta að hámarki numið tvöföldum árslaunakostnaði árið 2019 og launakostnaður félags verður að lágmarki hafa verið 25% af heildarrekstrarkostnaði þess árið 2019. Lán sem nýtur ábyrgðar getur hæst numið kr. 1,2 ma.kr.

Í maí 2020 gerði Seðlabanki Íslands [samninga](#) við Landsbanka, Íslandsbanka, Arion banka og Kvikubanka um veitingu ábyrgða vegna viðbótarlána til fyrirtækja. Með þeim samningum var skapaður grundvöllur fyrir því að hrinda úrræðinu í framkvæmd með þeim skilyrðum sem sett eru fram í samningunum, samningi Seðlabankans við fjármála- og efnahagsráðherra og þeim lögum sem samningarnir grundvallast á. Heildarábyrgð ríkissjóðs vegna viðbótarlána bankanna nemur að hámarki sem hér segir:

Landsbanki: 20 ma.kr.

Íslandsbanki: 26 ma.kr.

Arion banki: 10 ma.kr.

Kvikubanki: 630 m.kr.

Meðal skilyrða fyrir veitingu ábyrgðar er að fyrir liggja mat bankanna að þeir hafi gripið til allra þeirra úrræða sem þeir grípa til undir venjulegum kringumstæðum til að leysa lausafjávanda fyrirtækis til að viðhalda rekstri þess og að fyrirtæki uppfylli ekki skilyrði sem alla jafna eru sett fyrir frekari lánveitingum af hálfu bankanna sem leyst geta lausafjávanda fyrirtækisins vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Vegna ábyrgðar ríkissjóðs getur það hins vegar verið mat bankanna að forsendur geti verið til þess að veita fyrirtæki viðbótarlán. Skilyrði ábyrgðar er að bankarnir telji að líkur séu til að fyrirtæki geti orðið rekstrarhæft þegar dregur úr áhrifum heimsfaraldursins. Í því felst m.a. mat bankanna á því hvort fyrirtæki væri rekstrarhæft við venjulegar markaðsaðstæður.

Ríkisábyrgð viðbótarlána samkvæmt samningunum tekur gildi að undangengnu mati bankanna á því að skilyrðum fyrir lánveitingum með ríkisábyrgð séu uppfyllt í tilfelli hvers lántaka. Ríkisábyrgð fellur þá aðeins niður ef bankarnir hafi gerst brotlegir við lög eða eigin reglur í framkvæmd einstakra lánveitinga. Ríkissjóður ber ábyrgð á tapi af höfuðstól vegna hvers viðbótarláns í samræmi við ábyrgðarhlutfall, en við greiðslur af hverju viðbótarláni lækkar fjárhæð ábyrgðar ríkissjóðs hlutfallslega á viðkomandi viðbótarláni bankanna. Bankarnir skulu nýta hefðbundin úrræði til að endurheimta viðbótarlán í vanskilum en eftir að ábyrgð ríkissjóðs hefur orðið virk við höfðun máls innan gildistíma ábyrgðar fellur ábyrgðin ekki niður á meðan innheimtu er ólokið.

Greiðsluskylda ríkissjóðs verður virk gagnvart bönkunum þegar innheimta viðbótarláns er árangurslaus og fullreynt er að ekki fáist greiðsla frá lántaka, t.d. með árangurslausu fjárnámi.

Verði endurheimtur á viðbótarláni eftir að ríkissjóður efnir greiðslu samkvæmt ábyrgðinni á ríkissjóður endurgreiðslukröfu á hendur viðkomandi banka í samræmi við ábyrgðarhlutfall. Uppgjör ábyrgða þar sem greiðsluskylda ríkissjóðs hefur orðið virk skal eiga sér stað á milli ríkissjóðs og bankanna á sex mánaða fresti, í fyrsta skipti 1. janúar 2021.

Mun minni ásókn hefur verið í viðbótarlán en upphaflega var gert ráð fyrir. Í nóvember 2020 upplýsti fjármála- og efnahagsráðuneytið að fjögur viðbótarlán með 70% ábyrgð ríkissjóðs hefðu verið veitt frá því úrræðið tók gildi. Heildarfjárhæð ábyrgðar ríkissjóðs af þessum lánum er 716 m.kr. og því langt undir því umfangi sem ráð var fyrir gert þegar ábyrgðakerfinu var komið á. Á þeim tímapunkti hafði ekki verið tekin ákvörðun um veitingu stuðningslána, en telja verður líklegt að þau hafi svarað a.m.k. hluta þeirrar eftirspurnar sem annars hefði verið eftir viðbótarlánum.

Hægt verður að veita viðbótarlán til áramóta miðað við núgildandi lög en samkvæmt samningum Seðlabankans við ofangreindar lánastofnanir fellur ábyrgð ríkissjóðs niður eigi síðar en að 30 mánuðum liðnum frá veitingu lánsins. Ríkir því enn nokkur óvissa um heildarumfang ábyrgða ríkissjóðs vegna úrræðisins og áhrif þróunar kórónuveirufaraldursins á framkvæmd þess.

4.2.2.2 Stuðningslán

Með [lögum nr. 38/2020 um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru](#) var fjármála- og efnahagsráðherra veitt heimild til að semja við Seðlabanka Íslands um að annast umsýslu vegna ábyrgða ríkissjóðs á svokölluðum stuðningslánum, þar á meðal uppgjör ábyrgða. Lögin veittu Seðlabanka Íslands á sama tíma heimild til að semja við lánastofnanir um framkvæmd þeirra á stuðningslánum og samskipti þeirra við Seðlabankann, þar á meðal um uppgjör ábyrgða ríkissjóðs á lánunum og upplýsingagjöf lánastofnana til Seðlabankans.

Markmið laganna er að viðhalda atvinnustigi og efnahagssumsvifum með því að styðja við minni rekstraraðila sem hafa orðið fyrir tímabundnu tekjufalli vegna heimsfaraldurs kórónuveiru og aðgerða stjórnvalda til að verjast útbreiðslu hennar. Lögin kveða á um að ríkissjóður ábyrgist stuðningslán sem lánastofnun veitir fyrir lok árs 2020 til rekstraraðila sem uppfylla skilyrði, sem tilgreind eru í 10. gr. laganna.

Stuðningslán getur numið allt að 10% af tekjum rekstraraðila á rekstrarárinu 2019. Hafi rekstraraðili hafið starfsemi eftir 1. janúar 2019 skal umreikna tekjur þann tíma sem hann starfaði til loka febrúar 2020 á ársgrundvöll. Stuðningslán getur þó ekki orðið hærra en 40 m.kr. Ríkissjóður ábyrgist að fullu stuðningslán að 10 m.kr. til hvers rekstraraðila og vexti af því. Ríkissjóður ábyrgist 85% af þeirri fjárhæð stuðningsláns til tiltekins rekstraraðila sem er umfram 10 m.kr. og af vöxtum af henni. Lánstími stuðningslána skal að lágmarki vera 30 mánuðir og skulu lánin, að meðtöldum vöxtum, að jafnaði endurgreidd með 12 jöfnum greiðslum síðustu 12 mánuði lánstímans.

Breyting var gerð á lögnum með [lögum nr. 82/2020](#) þannig að rekstraraðili gæti fengið allt að fjögur stuðningslán, sem samtals gætu þó ekki orðið hærri en upphafleg hámarksfjárhæð, þ.e. 40 m.kr. Var þetta gert til að tryggja sveigjanleika í úrræðinu svo rekstraraðila væri ekki ýtt til að sækja strax um hámarksfjárhæð stuðningslána. Jafnframt var heimilað nýta stuðningslán til

að borga af eða endurfjármagna lán sem rekstraraðili hafði fengið eftir lok febrúar 2020 til að standa straum af rekstrarkostnaði.

Þann 25. maí 2020 var undirritaður [samningur](#) milli fjármála- og efnahagsráðherra og Seðlabankans um framkvæmd á veitingu ábyrgða ríkissjóðs gagnvart lánastofnunum vegna stuðningslána þeirra til rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Í framhaldinu gaf fjármála- og efnahagsráðuneytið út [reglugerð um stuðningslán, nr. 534/2020](#), með síðari breytingum, til að styðja við framkvæmd úrræðisins. Í samningi ráðherra við Seðlabankann kemur fram að talið sé að stuðningslán með fullri ábyrgð ríkissjóðs gætu samtals numið um 40 ma.kr. Skilyrði ábyrgðar er að rekstraraðili uppfylli hlutlæg viðmið sem sett eru í reglugerðinni og gefa tilefni til að ætla að aðilinn verði rekstrarhæfur þegar bein áhrif heimsfaraldursins eru liðin hjá. Samningurinn útlistar ýmis skilyrði við veitingu ábyrgðar í samræmi við 10. gr. laga nr. 38/2020, m.a. um takmarkanir á arðgreiðslum rekstraraðila þann tíma sem ábyrgðar ríkissjóðs nýtur við.

Í júní 2020 undirritaði Seðlabanki Íslands [samninga](#) um veitingu ábyrgða vegna stuðningslána við Íslandsbanka, Landsbanka, Arion banka og Kviku banka. Með gerð þessara samninga var skapaður grundvöllur fyrir því að hrinda stuðningslánnum vegna kórónuveirufaraldsins í framkvæmd með þeim skilyrðum sem fram koma í lögnum, samningi fjármála- og efnahagsráðherra við Seðlabankann, reglugerð um stuðningslán og samningum Seðlabankans og lánastofnana. Um uppgjör ábyrgða og greiðsluskyldu ríkissjóðs eru samningar Seðlabankans um stuðningslán í meginatriðum samhljóða samningum bankans um viðbótarlán.

Samkvæmt fjármála- og efnahagsráðuneyti námu veitt stuðnings- og viðbótarstuðningslán 6,3 mö.kr. til 781 rekstraraðila þann 21. október 2020. Óafgreiddar umsóknir voru á sama tíma 265 fyrir samtals um 2,7 ma.kr. Í frumvarpi um lánaúrræðið var gert ráð fyrir að ytri mörk umfangs stuðningslána gæti orðið allt að 28 ma.kr. en í samningi fjármála- og efnahagsráðherra við Seðlabanka var gert ráð fyrir allt að 40 ma.kr. Er því nýting úrræðisins langt innan upphaflegrar áætlunar. Að óbreyttu verður hægt að veita stuðningslán til áramóta en framhald úrræðisins kann að ráðast af þróun kórónuveirufaraldursins. Þegar þessi skýrsla er gerð er í undirbúningi að lengja umsóknarfrest fyrir stuðningslán inn í árið 2021.

4.2.2.3 Skil á upplýsingum og eftirlit með framkvæmd brúar- og stuðningslána

Í samningum fjármála- og efnahagsráðherra við Seðlabanka Íslands um bæði viðbótar- og stuðningslán, og eins samningum Seðlabankans við viðkomandi lánastofnanir, er kveðið á um að lánastofnanirnar skuli veita Seðlabankanum reglulega upplýsingar um nýtingu úrræðanna, stöðu og þróun lánasafna með ríkisábyrgð auk lýsigagna og nauðsynlegra upplýsinga sem Seðlabankinn kann að óska eftir. Seðlabankinn mun vinna samantekt úr þessum skýrslum og láta fjármála- og efnahagsráðuneytinu í té innan þriggja vikna frá móttöku.

Fjármála- og efnahagsráðherra skal samkvæmt bráðabirgðaákvæði við lög nr. 121/1997 um ríkisábyrgðir skipa nefnd til að hafa eftirlit með framkvæmd þess. Nefndarmenn skulu hafa þekkingu á málefnum fjármálamarkaðar. Hvað varðar eftirlit með framkvæmd á samningum fjármála- og efnahagsráðherra og Seðlabanka Íslands um viðbótar- og stuðningslán vísa báðir samningar til þessarar nefndar og hlutverks hennar. Lög nr. 38/2020 um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru kveða á um að sama eftirlitsnefnd hafi eftirlit

með framkvæmd stuðningslána og upphaflega var gert ráð fyrir að hefði eftirlit með framkvæmd viðbótarlána með fyrrgreindu bráðabirgðaákvæði við lög nr. 121/1997.

Nefnd þessi var skipuð þann 30. apríl 2020. Nefndin getur kallað eftir upplýsingum og gögnum um framkvæmd samninga bæði frá Seðlabankanum og hlutaðeigandi lánastofnunum. Nefndin skal skila ráðherra skýrslu um framkvæmdina á sex mánaða fresti, í fyrsta sinn fyrir 1. nóvember 2020, en jafnframt skal hún upplýsa ráðherra án tafar ef hún verður vör við brotalamir í framkvæmdinni. Ráðherra skal leggja skýrslur nefndarinnar fyrir Alþingi. Nefndarmenn eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga.

Fyrsta skýrsla eftirlitsnefndarinnar, sem birt var 25. nóvember 2020, hefur m.a. að geyma ábendingar um að skoðað verði að framlengja ríkisábyrgð vegna viðbótar- og stuðningslána inn í árið 2021 og bæði lengja lánstíma og rýmka endurgreiðslutíma þeirra.

4.2.3 Ábyrgðir ríkisins vegna Ferðaábyrgðasjóðs

Með [lögum nr. 78/2020](#) um breytingu á lögum um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun og lögum um ríkisábyrgðir, sem samþykkt voru á Alþingi í júlí 2020, var stofnaður Ferðaábyrgðasjóður til að bregðast við tímabundnum lausafjárvanda ferðaskipuleggjenda eða smásala vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Markmið sjóðsins er að tryggja lögbundinn rétt neytenda til endurgreiðslu vegna pakkaferða sem voru afbókaðar eða þeim aflýst vegna óvenjulegra og ófyrirsjáanlegra aðstæðna. Viðkomandi skipuleggjandi eða smásali gat lagt fram umsókn hjá Ferðamálastofu til 1. nóvember 2020 um að sjóðurinn lánaði honum fjárhæð sem nam ógreiddum endurgreiðslukröfum.

Fjallað er ítarlega um Ferðaábyrgðasjóð í skýrslu Ríkisendurskoðunar „Vinnumarkaðsaðgerðir á tímum kórónuveiru,“ sem gefin er út samhliða þessari skýrslu. Framkvæmd laganna er alfarið í höndum Ferðamálastofu sem fer með vörslu sjóðsins og tekur allar ákvarðanir um greiðslur úr honum. Umsóknarfrestur var upphaflega til 1. september 2020 en með [lögum nr. 111/2020](#) var hann framlengdur um tvo mánuði, eða til 1. nóvember 2020.

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 var gróflega áætlað miðað við upplýsingar frá rekstraraðilum að fjárförf fyrir rekstri sjóðsins væri um 4,5 ma.kr. Með fjárukalögum nr. 104/2020 var samþykkt að leggja Ferðaábyrgðasjóði til stofnfé með því að veita heimild fyrir allt að 4,5 ma.kr. framlagi til Ferðaábyrgðasjóðs.

Samkvæmt upplýsingum á vef Ferðamálastofu þann 19. nóvember 2020 nema samþykkt lán rúmum 3,2 mö.kr. Umsóknarfrestur rann út þann 1. nóvember 2020 og hefur kostnaður vegna úrræðisins því rúmast innan stofnframlags Ferðaábyrgðasjóðs. Ekki er á þessu stigi hægt að leggja mat á endurheimt lána sjóðsins.



Ríkisendurskoðun
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík
Sími 448-8800

postur@rikisendurskodun.is – www.rikisendurskodun.is