

Febrúar 2023



# Mótvægis- aðgerðir stjórnvalda vegna heimsfaraldurs kórónuveiru Lokaskýrsla

Stjórnarráð Íslands

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

**Útgefandi:**

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Mótvægisáðgerðir stjórnvalda vegna heimsfaraldurs kórónuveiru

Febrúar 2023

fjr@fjr.is

www.fjr.is

**Umbrot og textavinnsla:**

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

©2021 Fjármála og efnahagsráðuneytið

ISBN 978-9979-820-82-6

# Efnisyfirlit

Útdráttur.....	6
<b>1. Viðbragð ríkisfjármálanna við heimsfaraldri .....</b>	<b>8</b>
1.1 Skýr markmið sértækra mótvægisáðgerða stjórnvalda .....	9
1.2 Eftirfylgni aðgerðanna .....	12
1.3 Viðbragð stjórnvalda gegndi lykilhlutverki í að draga úr skaða .....	13
<b>2. Áhrif aðgerða í opinberum fjármálum hér á landi .....</b>	<b>17</b>
2.1 Innlend eftirspurn hélst sterk.....	17
2.2 Kaupmáttur tekjulægri einstaklinga jókst mest.....	19
2.3 Framleiðslugeta þjóðarbúsins áfram mikil .....	20
2.4 Nær öll fyrirtæki í rekstrarvanda sem nutu stuðnings eru enn starfandi .....	22
<b>3. Umfjöllun um sértækar aðgerðir stjórnvalda .....</b>	<b>25</b>
3.1 Beinir styrkir til rekstraraðila vegna tekjufalls .....	25
3.1.1 Tekjufallsstyrkir.....	26
3.1.2 Viðspyrnustyrkir .....	27
3.1.3 Veitingastyrkir.....	27
3.1.4 Lokunarstyrkir .....	28
3.1.5 Greiðsla launa í sóttkví.....	29
3.1.6 Greiðsla hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti.....	30
3.2 Beinn stuðningur við félög og atvinnugreinar .....	31
3.2.1 Stuðningur við sveitarfélög.....	31
3.2.2 Stuðningur við íþróttafélög og æskulýðsfélög.....	32
3.2.3 Markaðsáttak innanlands og erlendis.....	32
3.2.4 Ferðagjöf I og II .....	32
3.2.5 Aukið fjármagn til menningargreina.....	34

3.3	Ríkistryggð lán og greiðsluskjól.....	35
3.3.1	Viðbótarlán/Brúarlán .....	35
3.3.2	Stuðningslán.....	36
3.3.3	Greiðsluskjól.....	37
3.4	Fjárfesting í víðu samhengi.....	38
3.4.1	Fjárfestingar- og uppbyggingaráttak.....	38
3.4.2	Aukinn stuðningur við rannsóknir og þróun .....	39
3.4.3	Aukið aðgengi að menntun.....	40
3.5	Ráðningarsambandi viðhaldið og ný störf.....	41
3.5.1	Hlutabótaleið.....	42
3.5.2	Ráðningarstyrkir og átakið <i>Hefjum störf</i> .....	43
3.6	Varðveisla kaupmáttar heimila .....	44
3.6.1	Aðgerðir tengdar atvinnuleysistryggingum.....	45
3.6.2	Sérstakir barnabótaaukar.....	46
3.6.3	Úttekt séreignarsparnaðar .....	47
3.7	Ýmis félags- og heilbrigðismál .....	49
3.7.1	Stuðningur við tekjulága einstaklinga og heimili.....	49
3.7.2	Fjárstuðningur við sveitarfélög vegna viðkvæmra hópa .....	50
3.7.3	Fatlað fólk og börn .....	50
3.7.4	Vernd fyrir viðkvæma hópa .....	51
3.7.5	Aðgerðir gegn ofbeldi .....	51
3.7.6	Aukið framlag til heilbrigðismála.....	52
3.7.7	Geðrækt og andlegt heilbrigði.....	53
3.8	Skattalækkanir og frestun skattgreiðslna.....	54
3.8.1	Aukin endurgreiðsla VSK vegna framkvæmda o.fl. („ <i>Allir vinna</i> “).....	54
3.8.2	VSK-undanþága fyrir skattskylda langtímaleigusamninga.....	57
3.8.3	VSK-undanþága fyrir streymi listviðburða .....	57

3.8.4	Frestun á greiðslu aðflutningsgjalda og niðurfelling álags á VSK.....	57
3.8.5	Niðurfelling gistináttaskatts.....	57
3.8.6	Niðurfelling tollafgreiðslugjalds.....	58
3.8.7	Frestun greiðslu fasteignaskatts fyrir eigendur atvinnuhúsnæðis.....	58
3.8.8	Lækkun bankaskatts.....	58
3.8.9	Tímabundin lækkun tryggingagjalds.....	58
3.8.10	Afturfæranlegt tap tekjuskatts lögaðila.....	58
3.8.11	Niðurfelling fyrirframgreiðsluskyldu á tekjuskatti lögaðila.....	59
3.8.12	Frestun staðgreiðslu af launum.....	59
3.8.13	Flýtifyrning atvinnurekstrareigna.....	60
3.8.14	Hvati til grænna fjárfestinga.....	60

# Útdráttur

Hér birtist lokaskýrsla fjármála- og efnahagsráðuneytisins um efnahagslegar mótvægisáðgerðir stjórnvalda vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Stjórnvöld kynntu fjölda mótvægisáðgerða snemma í faraldrinum sem ætlað var að draga úr óvissu, viðhalda eftirspurn og varðveita framleiðslugetu hagkerfisins. Áðgerðirnar voru í meginráttum sambærilegar aðgerðum nágrannaríkja og lögðust á sveif með sterku sjálfvirku viðbragði skattkerfis og atvinnuleysisbóta. Vegna þessa varð halli hins opinbera annar mesti í lýðveldissögunni. Þá örvaði Seðlabankinn eftirspurn með vaxtalækkunum og öðrum aðgerðum.

Mótvægisáðgerðum stjórnvalda var beint að þeim rekstraraðilum (fyrirtækjum og einyrkjum) og heimilum sem urðu fyrir mestum fjárhagslegum áhrifum vegna faraldursins. Stuðningur við einn hluta samfélagsins hafði þó jafnframt áhrif á fjárhagslegan styrk annarra. Rekstraraðilum sem urðu fyrir tekjufalli voru veittir styrkir (s.s. tekjufalls-, viðspyrnu-, lokunarstyrkir), auk þess sem þeim stóðu til boða ríkistryggð lán (s.s. stuðningslán) og skattfrestanir (s.s. frestun á staðgreiðslu af launum). Til viðbótar var ráðist í eftirspurnarörvandi aðgerðir (s.s. með ferðagjöfum, útvíkkun á endurgreiðslu VSK og aukinni opinberri fjárfestingu) og tímabundnar skattalækkanir (s.s. lækkun tryggingagjalds og niðurfelling gistináttaskatts). Enn fremur var stutt við fyrirtæki til þess að varðveita ráðningarsambönd og skapa störf (s.s. hlutabótaleið og ráðningarstyrkir). Nær öll fyrirtæki í rekstrarvanda sem nutu stuðnings stjórnvalda eru enn starfandi (99,3%).

Fjárfestingar- og uppbyggingarátakið er ein umfangsmesta efnahagsáðgerð stjórnvalda og spannar sex ára tímabil. Átakinu var annars vegar ætlað að auka eftirspurn eftir vinnuafli og hins vegar að styðja við aukna framleiðni og þar með vaxtargetu hagkerfisins til lengri tíma. Með sama markmið í huga juku stjórnvöld stuðning við rannsóknir og þróun og aðgengi að menntun.

Til að varðveita kaupmátt heimila var ráðist í ýmsar aðgerðir tengdar atvinnuleysistryggingum en atvinnuleysistryggingakerfið er einn helsti sjálfvirki sveiflujafnari tekna heimila. Tímabil tekjutengdra atvinnuleysisbóta var þannig lengt og bætur hækkaðar. Þessu til viðbótar var stutt við einstaklinga í viðkvæmri stöðu (s.s. tekjulága, fatlaða og aukið við fjárframlög til aðgerða tengdum geðrækt og andlegu heilbrigði) ásamt því sem sérstakir barnabótaaukar voru greiddir og úttekt séreignarsparnaðar heimiluð.

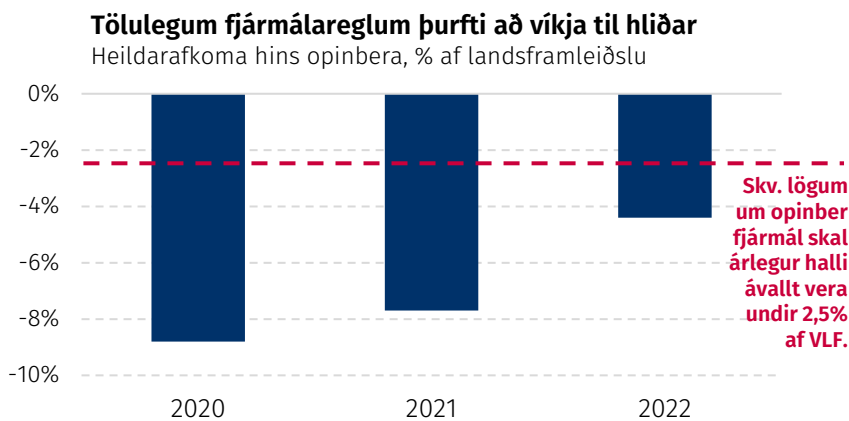
Alls námu mótvægisáðgerðir stjórnvalda nær 450 ma.kr. á árunum 2020-2022 (4,5% af landsframleiðslu áranna). Þar af höfðu 320 ma.kr. bein áhrif á afkomu ríkissjóðs. Hluti úrræðanna var skattskyldur og skilaði sér að hluta að nýju beint í tekjur fyrir ríkissjóð. Ítarlega er fjallað um umfang, skilyrði og nýtingu einstakra aðgerða stjórnvalda í 3. kafla skýrslunnar og er sá hluti hennar veigamikil heimild um viðbragð stjórnvalda í heimsfaraldrinum.

Skýr efnahagsleg rök voru fyrir beitingu sóttvarnatakmarkana og sértækra aðgerða í ríkisfjármálum á tímum heimsfaraldurs. Ekki er tímabært að fella endanlega dóma um hvernig til hafi tekist. Miklar sviptingar í alþjóðlegum efnahagsmálum eftir lok faraldursins gera slíkt mat auk þess flóknara en ella. Ljóst er að íslenska þjóðarbúið kom að mörgu leyti vel undan faraldrinum. Stjórnvöldum tókst að varðveita kaupmátt heimila. Innlend eftirspurn hefur m.a. af þeim sökum haldist sterk. Jafnframt var komið í veg fyrir fjölda gjaldþrota og atvinnumissi. Hvort tveggja ruddi brautina fyrir kröftugan efnahagsbata sem hófst árið 2021. Samhliða efnahagsbatanum fór verðbólga vaxandi. Hér á landi var hún nokkuð yfir markmiði á árinu 2021. Árið 2022 var verðbólga 8,3% en spáaðilar gera ráð fyrir að hún lækki árið 2023. Þeirri spurningu verður síðar svarað hvort ríkissjóðir og seðlabankar hafi, eftir á hyggja, brugðist við faraldrinum af of miklum krafti og dregið of seint úr stuðningi við eftirspurn. Þar skipta verulegu máli áhrif yfir landamæri og samspil aðgerða ólíkra þjóðríkja og seðlabanka.

# 1. Viðbragð ríkisfjármálanna við heimsfaraldri

Fjölpættar efnahagsáðgerðir vegna áhrifa heimsfaraldursins og tengdra sóttvarnaáðgerða miðuðu að því að styðja tímabundið við eftirspurn og framleiðslugetu þjóðarbúsins. Þessum áðgerðum var ætlað að leggjast á sveif með sjálfvirku viðbragði skattkerfis og atvinnuleysisbóta sem bregðast við hagþróun án sérstakra ákvarðana stjórnvalda. Þótt þetta sjálfvirka viðbragð opinberra fjármála sé óvída sterkara en hér var fljótt ljóst að efnahagsleg áhrif faraldursins væru svo mikil, og byrðunum dreift með svo ójöfnum hætti, að þau útheimtu einnig sértækar áðgerðir. Seðlabankinn greip einnig til áðgerða sem hnigu að sama markmiði, en áhrif þeirra eru að jafnaði almennari en áhrifin af áðgerðum í ríkisfjármálum.<sup>1</sup>

Þessi auknu útgjöld og minnkandi tekjur vegna mikils samdráttar landsframleiðslunnar urðu til þess að halli hins opinbera af landsframleiðslu varð sá annar mesti í lýðveldissögunni. Áhrifin voru mun meiri á fjárhag ríkissjóðs en sveitarstjórnarstigsins. Til þess að opinber fjármál gætu brugðist við af nægum krafti var tölulegum fjármálaeðlum laga um opinber fjármál vikið til hliðar og fjármálastefnan endurskoðuð. Góð staða ríkissjóðs, sterk erlend staða þjóðarbúsins og takmörkuð skuldsetning einkaaðila voru forsendur þess að hægt var að bregðast við af krafti og styðja við eftirspurn og framleiðslugetu hagkerfisins án þess að láns hæfi ríkissjóðs eða gengisstöðugleika stæði ógn af hallarekstri og skuldaaukningu ríkissjóðs.



Heimild: Hagstofa Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið.

<sup>1</sup> Svigrúm Seðlabanka Íslands til að lækka vexti var talsvert meira en seðlabanka annarra iðnríkja. Þegar faraldurinn barst fyrst til landsins voru meginvextir 2,75% en lækkuðu í áföngum um 200 punkta þegar leið á árið. Því til viðbótar lækkaði bankinn bindiskyldu, afnam sveiflujöfnunaraukann og gerði áætlun um kaup á ríkisskuldabréfum.



## 1.1 Skýr markmið sértækra mótvægisáðgerða stjórnvalda

Efnahagsáðgerðir stjórnvalda voru í meginráttum áþekkar áðgerðum nágrannaríkja og í samræmi við ráðleggingar alþjóðastofnana. Þær endurspegluðu þann lærdóm sem draga mátti af alþjóðlega fjármálahruninu að þeim ríkjum sem studdu við efnahagssumsvif með opinberum fjármálum vegnaði betur en þeim sem lögðu megináherslu á niðurskurð og skattahækkanir til að stöðva skuldaföfnun.

Markmið mótvægisáðgerða stjórnvalda var að draga úr óvissu, viðhalda eftirspurn á meðan áhrifa af faraldrinum gætti og varðveita framleiðslugetu hagkerfisins. Árangur eins markmiðs hafði áhrif á árangur annars. Með því að viðhalda eftirspurn var dregið úr óvissu, spornað gegn hækkun atvinnuleysis og framleiðslugeta hagkerfisins varðveitt. Þar sem rýrnun framleiðslugetunnar var ein helsta áhættan fyrir efnahagsbatann var áðgerðum stjórnvalda ekki síst ætlað að viðhalda eða skapa ráðningarsambönd og styrkja fyrirtæki til að viðhalda lágmarksstarfsemi og varðveita viðskiptasambönd. Flestum úrræðum var ætlað að bregðast við sértækum vanda.

Ýmsar áðgerðir miðuðu að því að styðja við rekstraraðila (fyrirtæki og einyrkja) sem áttu í tímabundnum rekstrarerfiðleikum með beinum styrkjum (s.s. tekjufalls-, viðspyrnu-, veitinga- og lokunarstyrkjum og greiðslu launakostnaðar), skattfrestunum (s.s. frestun staðgreiðslu af launum, á greiðslu VSK og annarra aðflutningsgjalda) og skattalækkunum (s.s. tímabundinni lækkun tryggingagjalds, niðurfellingu gistináttaskatts og tollafgreiðslugjalds og afturfæranlegu tapi tekjuskatts lögaðila) og ríkistryggðum lánnum (stuðnings- og viðbótarlánnum), ásamt eftirspurnarörvandi áðgerðum (s.s. með ferðgjöfum, útvíkkun á endurgreiðslu VSK og aukinni opinberri fjárfestingu). Áðgerðunum var ætlað að aðstoða fyrirtæki sem gætu að öðrum kosti hafa neyðst til að grípa til uppsagna eða orðið gjaldþrota sem hefði leitt til enn dýpri og lengri efnahagssamdráttar.<sup>2</sup> Áðgerðirnar auðvelduðu fyrirtækjum að viðhalda störfum sem var jafnframt ein mikilvægasta áðgerðin til að varðveita fjárhagslegan styrk heimilanna.

Við mótun einstakra efnahagsúrræða til stuðnings rekstraraðila þurfti í mörgum tilvikum að leggja mat á hvort aðstoðin væri samrýmanleg skuldbindingum

---

<sup>2</sup> Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið bannar að meginreglu til ríkisaðstoð sem er til þess fallin að raska samkeppni. Vegna heimsfaraldurs kórónuveiru voru veittar tímabundnar heimildir fyrir ríki til að styðja við fyrirtæki sem lentu í ófyrirséðum lausafjárskorti sökum faraldursins. Lög um lokunar-, tekjufalls-, viðspyrnu- og veitingahúsastyrki féllu undir þennan tímabundna ríkisaðstoðarramma ásamt ferðagjöfnum. Upphaflega var gert ráð fyrir að ramminn gildi til ársloka 2020 og mátti stuðningur við hvern rekstraraðila og tengda aðila nema um 120 millj.kr. að hámarki. Í janúar 2021 var gildistími rammans framlengdur til ársloka 2021 og hámark stuðnings hækkað í rúmlega 260 millj.kr. Þakið var hækkað síðan í 330 millj.kr. í lok árs 2021 og gildistími rammans var framlengdur til 30. júní 2022.

Íslands skv. samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Samningurinn bannar að meginreglu til ríkisaðstoð sem raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinnar vöru að því leyti sem hún hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila. Vegna faraldursins setti framkvæmdastjórn Evrópusambandsins fram tímabundinn ramma um ríkisaðstoð til stuðnings hagkerfinu vegna COVID-19 faraldursins sem fól í sér rýmri heimildir til aðstoðar en almennt gilda. Ramminn tók nokkrum sinnum breytingum á meðan á faraldrinum stóð. Sum af úrræðum stjórnvalda fólu í sér ríkisaðstoð sem skylt var að tilkynna til Eftirlitsstofnunar EFTA áður en þau tóku gildi.<sup>3</sup>

Átak í opinberum fjárfestingum, útvíkkaðar endurgreiðsluheimildir og hækkað endurgreiðsluhlutfall VSK voru til þess fallin að auka fjárfestingu og þar með framleiðslugetuna. Aðgengi að menntun og stuðningur við rannsóknir og þróun voru einnig aukin. Þá var gert átak í að efla stafræna þjónustu ríkisins. Aðgerðirnar áttu að auka eftirspurn til skamms tíma en einnig hagvaxtargetu til lengri tíma.

Aðrar mótvægisáðgerðir höfðu það að markmiði að viðhalda ráðningarsamböndum og skapa störf, s.s. greiðsla launa í minnkuðu starfshlutfalli (hlutabótaleið), ráðningarstyrkir og átakið *Hefjum störf*. Slíkar áðgerðir áttu að draga úr langvarandi atvinnuleysi sem gat að öðrum kosti haft neikvæð samfélagsleg og efnahagsleg áhrif. Langvarandi atvinnuleysi fylgir töpuð þekking og færni og það dregur úr líkum á ráðningu. Hátt langvarandi atvinnuleysi rýrir þannig mannauð og þar með framleiðslugetu þjóðarbúsins.

Lenging tekjutengdra atvinnuleysisbóta, sérstakir barnabótaaukar, úttekt séreignarsparnaðar og lækkun tekjuskatts varðveittu ráðstöfunartekjur heimila og drógu úr samdrætti eftirspurnar. Þessar áðgerðir lögðust á árar með kröftugu, sjálfvirku viðbragði atvinnuleysisbótakerfisins. Þá hækkuðu laun einnig vegna ákvæða kjarasamninga.

Aðrar áðgerðir hafa miðað sérstaklega að því að vernda viðkvæma hópa, s.s. börn, langveika og fatlað fólk. Loks voru framlög til heilbrigðismála stórukin til að mæta auknu álagi af heimsfaraldrinum.

Í eftirfarandi töflu má finna umfang helstu mótvægisáðgerða stjórnvalda. Ítarlega er fjallað um umfang, skilyrði og nýtingu einstakra áðgerða stjórnvalda í 3. kafla skýrslunnar.

---

<sup>3</sup> Umfjöllun um þetta mat er að finna í greinargerðum með þeim lagafrumvörpum sem fjalla um viðkomandi úrræði. Gott dæmi er að finna í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 119/2020 þar sem m.a. voru lögfestar hækkningar á styrkfjárhæðum lokunarstyrkja.

Mótvægisáðgerðir stjórnvalda 2020-2022	Umfang (ma.kr.) <sup>4</sup>
<i>Beinir styrkir til rekstraraðila v/tekjufalls (ma.kr.)</i>	
Tekjufallsstyrkur	11,3
Viðspyrnustyrkur	11,4
Veitingastyrkur	0,9
Lokunarstyrkur	2,9
Greiðsla launa í sóttkví	1,3
Greiðsla hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti	11,9
<i>Beinn stuðningur við félög og atvinnugreinar</i>	
Stuðningur við sveitarfélög	3,3
Stuðningur við Íþrótt- og æskulýðsfélög	3,0
Markaðsáttak innanlands og erlendis	1,7
Ferðagjöf I og II	2,2
Aukið fjármagn til menningargreina	2,5
Styrkur til Rauða kross Íslands, Landsbjargar og Strætó	0,3
<i>Ríkistryggð lán og greiðsluskjól</i>	
Viðbótarlán	2,8*
Stuðningslán	10,1*
Ábyrgð á láni Icelandair	15,0*
Ábyrgð á láni Ferðaábyrgðasjóðs	4,5*
Greiðsluskjól	*
<i>Fjárfesting í víðu samhengi</i>	
Fjárfestingar- og uppbyggingaráttak	70,5
Aukinn stuðningur við rannsóknir og þróun	16,6

<sup>4</sup> Umfang endurspeglar stöðumat við árslok 2022 en upphæðirnar geta tekið breytingum eftir endurmat. Þá var hluti aðgerðanna skattskyldur og skiluðu því fjárhæðirnar sér að hluta að nýju í tekjur fyrir ríkissjóð.

Aukið aðgengi að menntun	12,3
<b>Viðhalda ráðningarsambandi og skapa störf</b>	
Hlutabótaleið	27,9
Ráðningarstyrkir (þ.m.t. átakið <i>Hefjum störf</i> )	17,2
<b>Varðveisla kaupmáttar heimila</b>	
Aðgerðir tengdar atvinnuleysistryggingum	4,3
Sérstakir barnabótaaukar	4,6
Úttekt séreignarsparnaðar	38,3*
<b>Ýmis félags- og heilbrigðismál</b>	
Ýmsar aðgerðir vegna einstaklinga í viðkvæmri stöðu	6,8
Aukið framlag til heilbrigðismála	62,7
<b>Skattalækkunir</b>	
Aukin endurgreiðsla VSK v/framkvæmda o.fl. ( <i>Allir vinna</i> )	23,3
VSK-undanþágur	<0,5
Niðurfelling gistináttaskatts	2,1
Niðurfelling tollafgreiðslugjalds	0,6
Lækkun bankaskatts	10
Lækkun tryggingagjalds	2,6
Hvati til grænna fjárfestinga	6,5
<b>Frestun skattgreiðslna</b>	
Frestun á greiðslu aðflutningsgjalda og niðurfelling álags á VSK	23*
Frestun greiðslu fasteignaskatts	*
Afturfæranlegt tap tekjuskatts lögaðila	1,1*
Frestun staðgreiðslu af launum	27,5*
Niðurfelling fyrirframgreiðsluskyldu á tekjuskatti lögaðila	*
Flýtifyrning atvinnurekstrareigna	*

\*Hefur ekki bein áhrif á afkomu ríkissjóðs.

## 1.2 Eftirfylgni aðgerðanna

Á meðan áhrifa faraldursins gætti af miklum þunga sá starfshópur fjármála- og efnahagsráðherra um eftirfylgni efnahagsaðgerðanna. Skýrslur hópsins áttu að

sýna fram á nýtingu úrræðanna og nýtast stjórnvöldum við mat á mögulegum frekari aðgerðum til handa heimilum og fyrirtækjum. Fyrsta skýrsla hópsins horfði til nýtingar heimila og fyrirtækja á úrræðum stjórnvalda.<sup>5</sup> Aðgerðir vegna atvinnuástands, fólks í viðkvæmri stöðu og gagnvart sveitarfélögum voru til umfjöllunar í 2. skýrslu starfshópsins.<sup>6</sup> Þá fjallaði 3. skýrslan, líkt og sú fyrsta, um nýtingu stærstu sértæku efnahagsaðgerða stjórnvalda.<sup>7</sup>

Sett var á laggirnar sérstök eftirlitsnefnd með lánnum með ríkisábyrgð. Nefndinni var ætlað að sinna eftirliti og skrifa skýrslur. Átti hún jafnframt að upplýsa ráðherra án tafar ef hún yrði vör við brotalamir í framkvæmdinni.

Haustið 2021 flutti fjármála- og efnahagsráðherra Alþingi skýrslu að beiðni efnahags- og viðskiptanefndar um mat á árangri og ávinningi af þeim aðgerðum sem stjórnvöld höfðu ráðist í til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru.<sup>8</sup> Skýrslan var unnin af fjármála- og efnahagsráðuneytinu í samráði við Arnór Sighvatsson, hagfræðing og fyrrverandi aðstoðarseðlabankastjóra.

### 1.3 Viðbragð stjórnvalda gegndi lykilhlutverki í að draga úr skaða

Snúið er að meta heildaráhrif opinberra fjármála á efnahagsumsvif. Aðeins hluti áhrifanna endurspeglast í samneyslu og opinberri fjárfestingu og þannig beint í heildareftirspurn í þjóðhagsreikningum. Aðrar útgjalda- og skattbreytingar hafa áhrif í gegnum óbeinni farvegi, einkum einkaneyslu. Þá geta opinber fjármál haft áhrif á möguleg umsvif annarra aðila í hagkerfinu, bæði með áþreifanlegum og óáþreifanlegum hætti, t.d. með því að draga úr efnahagslegri óvissu. Þessu til viðbótar geta opinber fjármál ekki einungis haft áhrif á eftirspurn til skamms tíma heldur einnig áhrif á framboð til lengri tíma. Þannig getur efnahagslegt hlutverk opinberra fjármála í efnahagsþrengingum verið tvíþætt: að örva eftirspurn til skamms tíma og styðja við vöxt efnahagsumsvifa til lengri tíma.

Rannsóknir á faraldrinum og viðbrögðum við honum hafa að mestu snúið að efnahagslegum áhrifum af framgangi faraldursins og sóttvarnaaðgerðum. Miklum fjölda smita er talinn fylgja efnahagslegur skaði sem aðallega er knúinn

---

<sup>5</sup> Sjá hér: <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sk%3%bdrsla%20um%20n%3%bdtingu%20%3%barr%3%a6%3%b0a%20fyrir%20vef.pdf>

<sup>6</sup> Sjá hér: [https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/%C3%96nnur%20sk%3%bdrsla%20um%20n%3%bdtingu%20%3%barr%3%a6%3%b0a\\_%c3%a1%20vef.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/%C3%96nnur%20sk%3%bdrsla%20um%20n%3%bdtingu%20%3%barr%3%a6%3%b0a_%c3%a1%20vef.pdf)

<sup>7</sup> Sjá hér: <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/%C3%9Eri%3%B0ja%20sk%3%BDrsla%20um%20n%3%BDtingu%20%3%BArr%3%A6%3%B0a%20-%20vefbirting.pdf>

<sup>8</sup> Sjá hér: [https://www.althingi.is/altext/pdf/151/fylgiskjol/s1904-f\\_l.pdf](https://www.althingi.is/altext/pdf/151/fylgiskjol/s1904-f_l.pdf)

áfram af sjálfviljugri einangrun fólks vegna veikinda fremur en af sóttvarnatakmeðferðum.<sup>9</sup> Nokkrar rannsóknir sýna að hægt sé að skýra samdrátt og efnahagslegt tap vegna heimsfaraldursins með þeirri óvissu sem faraldurinn skapaði, einkum með aukinni huglægi óvissu í væntingum fyrirtækja, útgjöldum heimila og á fjármálamörkuðum.<sup>10</sup> Einnig skipta aðrir þættir máli, s.s. vægi ferðapjónustu, undirliggjandi hagvöxtur og eiginleikar íbúa hagkerfa, s.s. aldur og heilsufar.

Tímaritið NEPR (2022)<sup>11</sup> fjallar um áhrif heimsfaraldursins á efnahag Norðurlandanna. Andersen o.fl. (2022) rekja þar góða frammistöðu Norðurlandanna í baráttunni gegn efnahagslegum afleiðingum af faraldrinum að hluta til eiginleika norrænna velferðarsamfélaga, þar sem traust og samvinna sé mikil, auk þess sem stafvæðing sé komin langt á veg. Norræna velferðarmódelið með umfangsmiklum tilfærslukerfum og vinnumarkaðsúrræðum hafi dregið úr óvissu og þar með efnahagslegum skaða. Í því skyni hefur verið bent á að fæðingartíðni jókst á öllum Norðurlöndum á árinu 2021 sem endurspeglar að ungt fólk hafi treyst á að hið opinbera bæti tekjutap þess vegna barneigna þrátt fyrir djúpa efnahagslega niðursveiflu.

Samhliða dvínandi áhrifum af faraldrinum á efnahagslíf víða um heim hefur rannsóknunum á áhrifum mótvægisáðgerða stjórnvalda vegna hans undið fram. Samkvæmt Chudik o.fl. (2021)<sup>12</sup> gegndi stefnan í opinberum fjármálum lykilhlutverki í að draga úr efnahagslegum áhrif heimsfaraldurs árið 2020 þar sem lönd sem veittu meiri stuðning horfðu fram á minni samdrátt landsframleiðslu. Að auki nutu lönd góðs af áhrifum samstilltra aðgerða ólíkra ríkja í opinberum fjármálum. Gourinchas o.fl. (2021) komast einnig að því að slaki í opinberum fjármálum hafi dregið úr samdrætti landsframleiðslu og komið í veg fyrir fjölda gjaldþrota. Þeir segja þó að víða hafi stuðningur í miklu magni ratað til fyrirtækja sem ekki þurftu á honum að halda til að lifa áfallið af

---

<sup>9</sup> Sjá t.d. Chen, Sophia o.fl. (2020). "Tracking the economic impact of COVID-19 and mitigation policies in Europe and the United States." IMF Working Papers 2020.125.

Aum, S., Lee, S. Y. T. og Shin, Y. (2020). Who should work from home during a pandemic? the wage-infection trade-off (No. w27908). National Bureau of Economic Research.

<sup>10</sup> Sjá t.d. Alfaro, L., Chari, A., Greenland, A. N. og Schott, P. K. (2020). Aggregate and firm-level stock returns during pandemics, in real time (No. w26950). National Bureau of Economic Research.

Baker, S. R., Bloom, N., Davis, S. J. og Terry, S. J. (2020). Covid-induced economic uncertainty (No. w26983). National Bureau of Economic Research.

Hanke, M., Kosolapova, M. og Weissensteiner, A. (2020). COVID-19 and market expectations: Evidence from option-implied densities. *Economics Letters*, 195, 109441.

<sup>11</sup> Nordic Economic Policy Review. (2022). „COVID-10 Effects on the Economy in the Nordics.“ Nordic Council of Ministers.

<sup>12</sup> Chudik, A., Mohaddes, K. og Raissi, M. (2021). "Covid-19 fiscal support and its effectiveness." *Economics Letters*, 205, 109939.

og hafi stuðningurinn í þeim skilningi verið óskilvirkur.<sup>13</sup> Þá hafa Ari o.fl. (2022)<sup>14</sup> sýnt fram á að aðgerðir í opinberum fjármálum og peningamálum hafi saman dregið úr efnahagslegum skaða af heimsfaraldrinum en áhrif þeirra á þjóðarþæði voru ólík milli landa. Enn fremur voru ríkisfjármálamargfaldarar<sup>15</sup> hærrí þar sem beinar aðgerðir (þ.e. aðgerðir sem hafa bein áhrif á afkomu ríkissjóðs, hvort sem það er minni skattheimta eða aukin útgjöld) voru umfangsmeiri en óbeinar aðgerðir. Umfangi aðgerða fylgdu þó minnkandi jaðaráhrif þannig að þar sem stuðningurinn var minni voru áhrif aðgerða á umsvif meiri, auk þess sem áhrifin voru sterkari þar sem neytendur voru í meiri lausafjáranda og sóttvarnatakmarkanir voru minna hamlandi.

Ljóst má vera að skýr efnahagsleg rök voru fyrir beitingu sóttvarnatakmarkana og sértækra aðgerða í opinberum fjármálum á tímum heimsfaraldurs. Enn á þó eftir að svara spurningum um hvort skilyrði, umfang og tímamörk aðgerðanna hafi hámarkað skilvirkni þeirra. Árangur af sértækum aðgerðum í opinberum fjármálum verður ljósari eftir því sem tíminn líður. Ekki er tímabært að fella endanlega dóma um hvernig til hafi tekist enda er faraldrinum ekki með öllu lokið og langtímaáhrif faraldursins og aðgerða stjórnvalda til að sporna við útbreiðslu og efnahagslegum afleiðingum hafa ekki komið fram að fullu leyti. Miklar sviptingar í alþjóðlegum efnahagsmálum eftir lok faraldursins á Vesturlöndum gerir slíkt mat einnig flóknara en ella. Auk þess getur reynst erfitt að meta áhrif þess að gripið var til hagstjórnaraðgerða víða um heim. Aðgerðir í einu ríki hafa þar áhrif á hagþróun í öðru.

Efnahagsaðgerðir íslenskra stjórnvalda voru í megindráttum sambærilegar aðgerðum nágrannaríkja. Dregið var úr stuðningi um mitt ár 2021. Hratt batnandi atvinnuástand og mikill uppsafnaður sparnaður heimila leiddi af sér sterka eftirspurn. Verðbólga fór vaxandi og hér á landi var hún nokkuð yfir markmiði á árinu 2021. Þróunin var fyrst og fremst rakin til tímabundinna framboðstruflana á alþjóðlegum virðisikeðjum vegna framgangs faraldursins og sóttvarnatakmarkana. Búist var við því að framboðshnökrarnir tækju enda og að verðbólguþrýstingur myndi þar með minnka snemma á árinu 2022. Sú varð þó ekki raunin. Hér á landi hafði hratt hækkandi húsnæðisverð mikil áhrif á verðbólgu. Ofan í framboðstruflanir og hratt vaxandi umsvif hér á landi hafði innrás Rússlands í Úkraínu snemma árs 2022 mikil áhrif á hagþróun. Þeirri spurningu verður síðar svarað hvort ríkissjóðir og seðlabankar hafi, eftir á hyggja, brugðist við faraldrinum af of miklum krafti og dregið of seint úr

---

<sup>13</sup> Gourinchas o.fl. (2021, 27. ágúst). „Fiscal Policy in the Age of COVID: Does it ‘Get in all of the Cracks?’“. *Macroeconomic Policy in an Uneven Economy*. Málþing haldið af The Federal Reserve Bank of Kansas City, rafrænn fundur.

<sup>14</sup> Ari, A., Atsebi, J. og Palacios, M. (2022). "Output Losses in Europe during COVID-19: What Role for Policies?" IMF Working Paper 2022/130.

<sup>15</sup> Ríkisfjármálamargfaldari mælir áhrif tiltekinna aðgerða í ríkisfjármálum á efnahagsumsvif.

stuðningi við eftirspurn, ekki síst ef framboðsvandinn dró varanlega úr framleiðslugetu. Ef það reynist rétt var misskilningur hagstjórnaraðila sá að verðhækkanirnar hefðu að mestu mátt rekja til rýrnunar framleiðslugetu hagkerfisins í stað tímabundinna framboðshnökra og aukinnar álagningar fyrirtækja.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Reis, Ricardo. (2022). "The Burst of High Inflation in 2021-22: How and Why Did We Get Here?"



## 2. Áhrif aðgerða í opinberum fjármálum hér á landi

Efnahagsbatinn hófst af krafti árið 2021 samhliða því sem bólusetningum vatt áfram og takmörkunum var aflétt. Samhliða var dregið úr stuðningi ríkisfjármálanna við þjóðarbúið. Flest sértæk úrræði stjórnvalda runnu sitt skeið á árinu 2021 enda fór aðsókn í úrræðin hratt minnkandi samhliða vaxandi efnahagssumsvifum. Ljóst var að áframhaldandi stuðningur yrði aðeins til þess fallinn að hindra tilflutning fjármuna og starfsfólks milli fyrirtækja og greina og auka á þegar vaxandi verðbólguþrýsting.

Hagvöxtur var líklega óvíða meiri en hér á landi árið 2022. Fjöldi erlendra ferðamanna er orðinn áþekkur því sem var fyrir faraldurinn, atvinnuleysi lægra og atvinnuþátttaka meiri. Mikil eftirspurn er enn eftir vinnuafli, en henni hefur að hluta verið mætt með innflutningi vinnuafis. Síðastliðið ár hafa aðfluttir umfram brottflutta verið nær 8.000 sem er 2% af mannfjöldanum hér á landi.

Þjóðarbúið kom að mörgu leyti vel undan faraldrinum. Skuldsetning hins opinbera jókst um 465 ma.kr. (12,5% af landsframleiðslu) á árunum 2020–2021<sup>17</sup> en skuldsetning einkaaðila er enn lág í sögulegu samhengi. Vanskil og vanefndir jukust hjá viðskiptabönkunum í faraldrinum en þó ekkert í líkingu við fjármálaáfallið. Þau hlutföll hafa batnað hratt og hafa vanskil meðal heimila sjaldan verið minni. Þá styrktist erlend staða þjóðarbúsins í faraldrinum þrátt fyrir viðskiptahalla á árinu 2021.

Góða stöðu þjóðarbúsins má að einhverju leyti rekja til viðbragðs hagstjórnaraðila. Í því samhengi skiptir máli að stjórnvöldum tókst að varðveita kaupmátt heimila svo að innlend eftirspurn hélst sterk. Ekki skiptir síður máli að komið var í veg fyrir fjölda gjaldþrota og atvinnumissi með margvíslegum stuðningi við fyrirtæki. Slík varðveisla framleiðslugetu þjóðarbúsins ruddi brautina fyrir kröftugan efnahagsbata.

### 2.1 Innlend eftirspurn hélst sterk

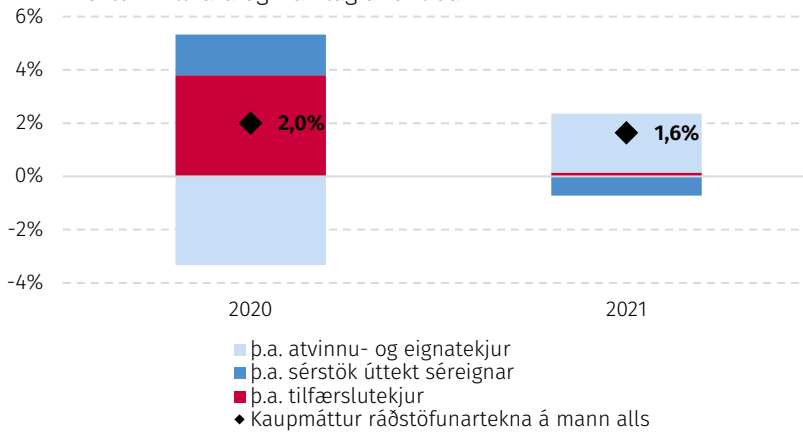
Á árinu 2020 jókst kaupmáttur ráðstöfunartekna á mann um 2% þrátt fyrir minni atvinnu. Til samanburðar dróst hann saman um 15,5% árið 2009 og önnur 12% árið 2010. Þrátt fyrir mikinn samdrátt atvinnutekna heimila á árinu 2020 jukust tekjur þeirra að raunvirði. Þar vega þyngst tilfærslur frá hinu opinbera og sérstök útgreiðsla séreignarsparnaðar. Kaupmáttur ráðstöfunartekna jókst enn frekar árið 2021 samhliða bata á vinnumarkaði. Hlutabótaleiðin var umfangsmesta sértæka aðgerðin sem rataði beint til heimila. Hún nam 28 ma.kr.

<sup>17</sup> Skuldir hins opinbera skv. fjármálareglu voru 26,8% af landsframleiðslu 2019 en hækkuðu í 39,5% árið 2021.

og var greidd til 36.500 einstaklinga. Stöðugar tekjur heimilanna gerðu þeim kleift að standa við skuldbindingar sínar og auka sparnað talsvert. Eigna- og skuldastaða heimilanna hélst því áfram sterk þrátt fyrir faraldurinn og viðnámsþróttur þeirra var nokkur.

### Mikill vöxtur tilfærslna og sérstök úttekt séreignar stóð að baki 2% kaupmáttarvaxtar í upphafi faraldursins

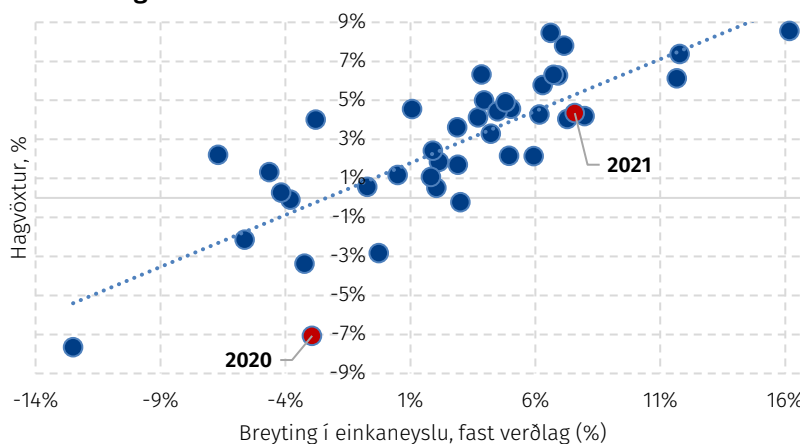
Vöxtur milli ára og framlag undirlíða



Heimild: Hagstofa Íslands.

Þróttur í tekjum heimila endurspegladist í sterkri einkaneyslu. Velta Íslenskra greiðslukorta hefur þannig haldist meiri en fyrir faraldurinn eftir samdrátt í upphafi hans. Þá skiptir einnig máli að 11% af neyslu Íslendinga fóru fram erlendis árið 2019 en sú neysla fluttist inn í landið að einhverju leyti á meðan faraldurinn varði. Sóttvarnatakmarkanir breyttu einnig neyslumynstri tímabundið í meiri verslun í stað þjónustu. Sú þróun hefur þó að fullu gengið til baka hér á landi.

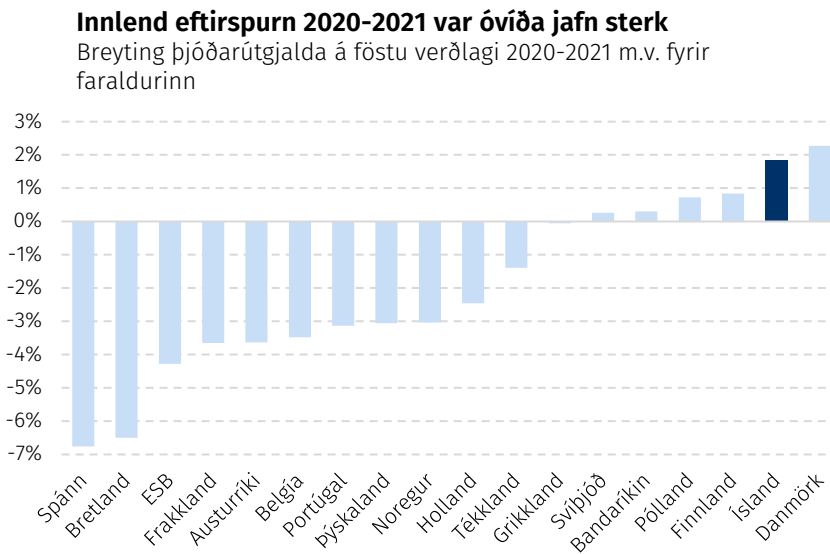
### Einkaneysla var afar sterk hér á landi þrátt fyrir mikinn efnahagssamdrátt árið 2020



Heimild: Hagstofa Íslands.

Innlend eftirspurn var sterk í sögulegum og alþjóðlegum samanburði á meðan faraldurinn geisaði. Þjódarútgjöld í þjóðhagsreikningum, sem er samtala einkaneyslu, samneyslu og fjárfestinga, eru góður mælikvarði á innlenda eftirspurn. Þau voru 2% meiri á tímabilinu 2020-2021 en fyrir faraldurinn.

Innlend eftirspurn var þannig talsvert sterkari á árunum 2020-2021 en í öllum helstu samanburðarríkjum utan Danmerkur.



Heimild: Eurostat.

## 2.2 Kaupmáttur tekjulægri einstaklinga jókst mest

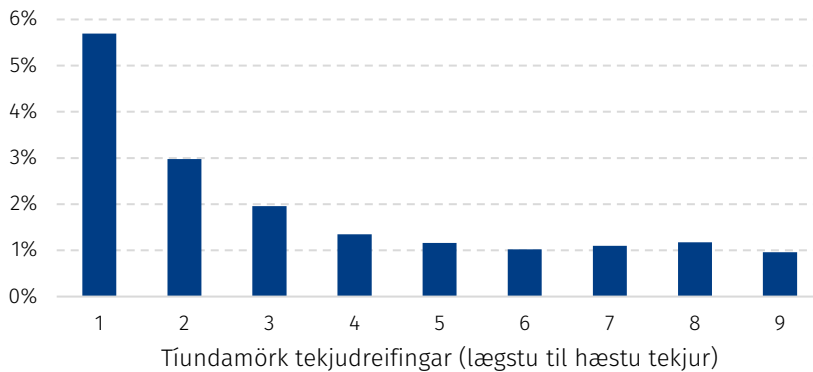
Áhrif faraldursins voru ólík eftir þjófálagshópum eins og kemur fram í skýrslu forsætisráðuneytisins frá júní 2022.<sup>18</sup> Þá benda skýrslur frá öðrum Norðurlöndum á að faraldurinn hafði neikvæð áhrif á félagslegan jöfnuð. Í upphafi faraldursins mátti greina mikinn mun í hlutfallslegri aukningu atvinnuleysis eftir landsvæðum, kyni, aldri og uppruna. Hlutdeild fólks af erlendum uppruna og ungs fólks var hlutfallslega mikil í þeim atvinnugreinum sem urðu fyrir mestum áhrifum í faraldrinum. Jafnvel þótt atvinnuleysi sé orðið lágt (3,4%) var atvinnuleysi í desember 2022 meðal erlendra ríkisborgara enn 7,2% og atvinnuleysi á Suðurnesjum 6%.

Meðal fólks á vinnualdri jókst kaupmáttur allra tekjuhópa á árunum 2020-2021. Mest var aukningin hjá þeim sem höfðu lægstar tekjur. Er þetta þrátt fyrir að atvinnuleysi hafi aukist mest í atvinnugreinum sem greiða almennt lág laun.

<sup>18</sup> Forsætisráðuneytið. (2022, júní). „Áhrif heimsfaraldurs COVID-19 á viðkvæma hópa - Tillögur starfshóps um félags- og heilsufarslegar aðgerðir.“ Sjá hér: <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sk%20um%20f%20a%20lags-%20og%20heilsufarslegar%20a%20ger%20ir%20ad%20kj%20b%20far%20heimsfaraldurs.pdf>

### Meðal fólks á vinnualdri jukust heildartekjur neðri tíundar í faraldrinum mest

Vöxtur kaupmáttar heildartekna 2019-2021, 25-64 ára

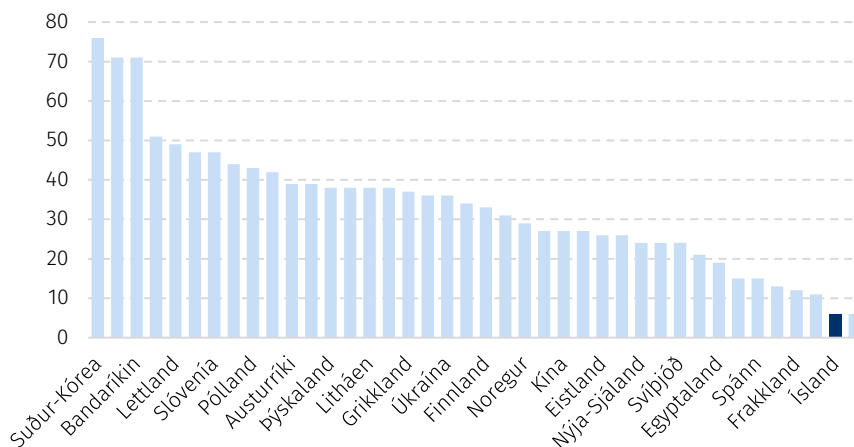


Heimild: Hagstofa Íslands.

Þá voru skólalokanir óvída jafn fátíðar og hér á landi en rannsóknir benda til þess að skólalokanir hafi neikvæð langtímaáhrif á hæfni og framtíðartekjur einstaklinga. Áhrifin eru jafnframt sterkari fyrir verr stadda og yngri nemendur.<sup>19</sup> Skólalokanir á yngri skólastigum voru takmarkaðar, m.a. vegna jafnréttissjónarmiða, en skólalokanir bitna gjarnan harðar á atvinnuþátttöku og tekjuöflun kvenna en karla.

### Óvída voru skólalokanir jafn fátíðar og hér á landi

Skólalokanir í vikum frá mars 2020 til október 2021



Heimild: UNESCO.

## 2.3 Framleiðslugeta þjóðarbúsins áfram mikil

Kostnaður af völdum farsóttarinnar dreifðist með afar ójöfnum hætti milli atvinnugreina. Á Íslandi urðu rekstraraðilar í ferðaþjónustu og tengdum greinum fyrir mestum búsifjum. Einnig reyndi á þolmörk annarra aðila í veitingaþjónustu og menningargreinum og þeirra sem veita þjónustu sem krefst

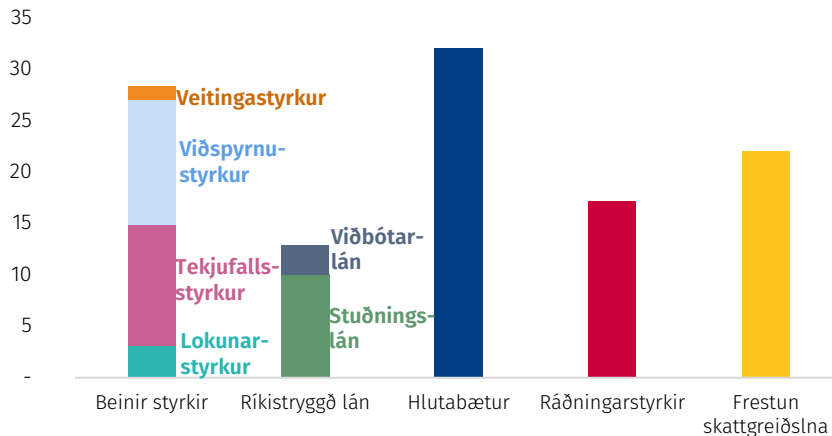
<sup>19</sup> Hall, C., Hardoy, I. og Lundin, M. (2022). „Schooling in the Nordic countries during the COVID-19 pandemic.“ Nordic Economic Policy Review 2022.

nálægðar. Rekstraraðilum sem gátu sýnt fram á veruleg neikvæð áhrif af faraldrinum var bættur hluti rekstrarkostnaðar með beinum styrkjum. Auk þess stóðu þeim til boða ríkistryggð lán og greiðsluskjól. Fyrirtækjum var boðið upp á frestun skattgreiðslna ásamt því sem ráðist var í eftirspurnarörvandi aðgerðir. Þessu til viðbótar stóð fyrirtækjum til boða að draga enn frekar úr rekstrarkostnaði með því að minnka starfshlutfall starfsmanna og fengu þeir starfsmenn þá greiddar atvinnuleysisbætur í minnkuðu starfshlutfalli (hlutabætur) og svo síðar fengu fyrirtækin styrki til að ráða starfsmennina aftur í fyrra starfshlutfall (ráðningarstyrkir) en ráðningarstyrkir nýttust öllum fyrirtækjum en ekki einungis aðilum í rekstrarvanda.

Umfangsmesta mótvægisáðgerð stjórnvalda var hlutabótaleiðin. Greiddir voru 28 ma.kr. til um 36.500 einstaklinga sem störfuðu hjá 4.550 rekstraraðilum. Nær helmingur fjárhæðanna rataði til einstaklinga í ferðapjónustu.

### Stuðningur stjórnvalda við rekstraraðila var margvíslegur

Umfang, ma.kr.

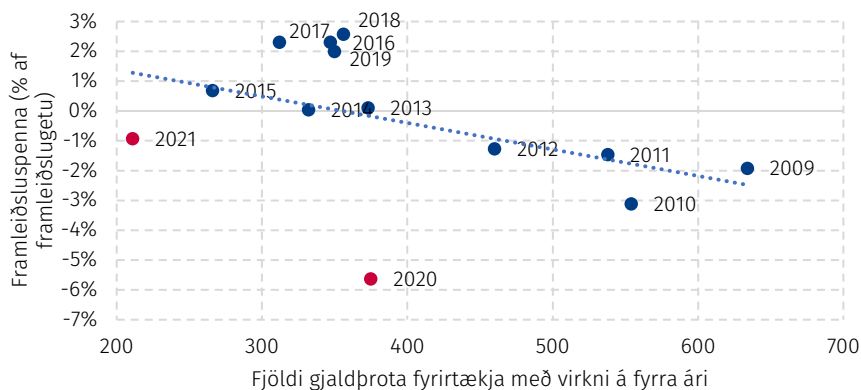


Heimild: Hagstofa Íslands, Skatturinn, Seðlabanki Íslands.

Sértækar aðgerðir stjórnvalda til fyrirtækja miðuðu að því að fleyta fyrirtækjum í gegnum tímabundin áhrif af heimsfaraldrinum. Eiga aðgerðirnar þátt í því að gjaldþrotum virkra fyrirtækja fjölgaði afar lítið. Raunvirði skulda jókst einnig lítið og skuldsetning fyrirtækja er lítil í sögulegu samhengi. Þá hefur eftirspurn fyrirtækja eftir starfsfólki verið mikil.

**Gjaldþrot voru talsvert færri en búast mátti við**

Samband framleiðsluspennu og gjaldþrota

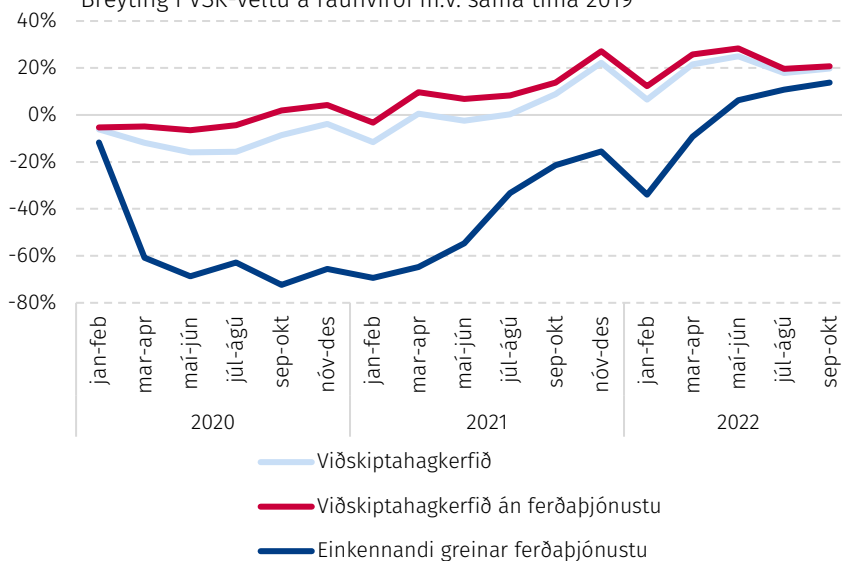


Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

Kraftur efnahagsbatans hér á landi er jafnframt slíkur að telja má að ágætlega hafi tekist að varðveita framleiðslugetu þjóðarbúsins. Undirstöðuáttvinnugreinar eru nú orðnar stærri en fyrir faraldurinn. Þá hefur ferðaþjónustan tekið hraðar við sér síðustu mánuði en vonir stóðu til. Mánaðarlegur fjöldi erlendra ferðamanna og velta í ferðaþjónustu hefur hvort tveggja náð því stigi sem var fyrir faraldurinn.

**Velta í viðskiptahagkerfinu er nú talsvert meiri en fyrir faraldurinn**

Breyting í VSK-veltu á raunvirði m.v. sama tíma 2019

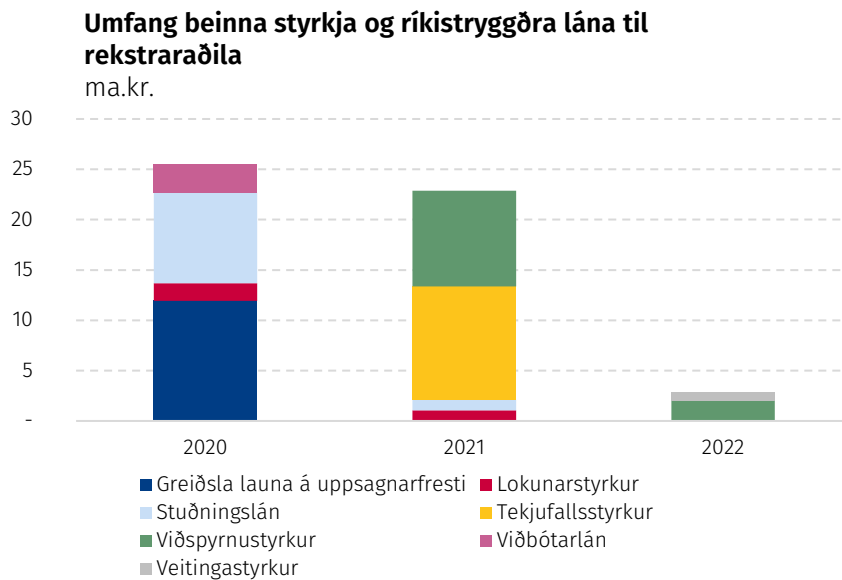


Heimild: Hagstofa Íslands.

**2.4 Nær öll fyrirtæki í rekstrarvanda sem nutu stuðnings eru enn starfandi**

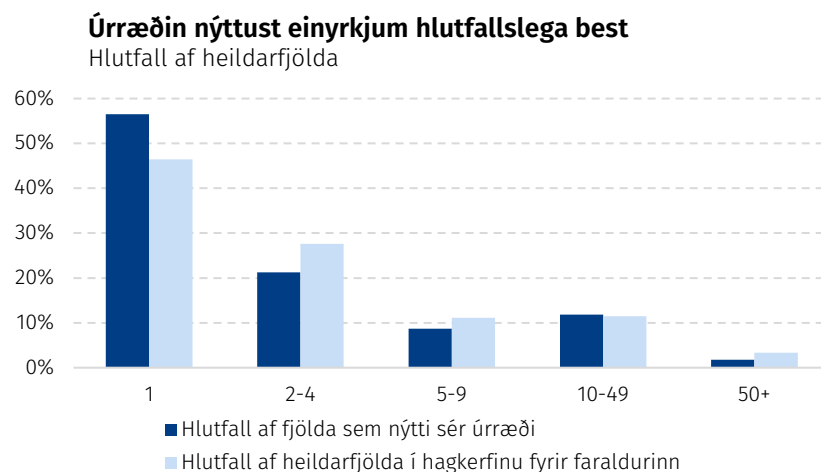
Alls fengu um 4.440 rekstraraðilar í rekstrarvanda beinar greiðslur úr ríkissjóði og ríkistryggð lán fyrir ríflega 50 ma.kr. Í fyrstu nýttu fyrirtæki sér stuðning vegna greiðslu launa á uppsagnarfresti og tóku ríkistryggð lán en til viðbótar var greiddur lokunarstyrkur. Á árinu 2021 breyttist stuðningurinn nokkuð þegar

fyrirtæki í rekstrarvanda fengu tekjufalls- og viðspyrnustyrki. Þegar leið á árið 2021 dró hratt úr fjárhagslegum stuðningi við fyrirtæki samhliða efnahagsbatanum. Nokkurt bakslag varð í upphafi árs 2022 samhliða fjölgun smita og hertum sóttvarnatakörkunum. Stjórnvöld brugðust við þeirri þróun með framlengingu viðspyrnustyrkja og veitingastyrkjum. Ástandið varði þó stutt. Fljótlega var takmörkunum aflétt og hratt dró úr þörf fyrir stuðning frá stjórnvöldum.



Heimild: Skatturinn, Seðlabanki Íslands.

Úrræðin nýttust fyrirtækjum í öllum stærðarflokkum. Nýting úrræðanna var hlutfallslega mikil meðal einyrkja. Þeir voru 56% af heildarfjölda rekstraraðila sem fengu slíka fyrirgreiðslu en til samanburðar voru einyrkjar 46% af launagreiðendum í viðskiptahagkerfinu fyrir faraldurinn.

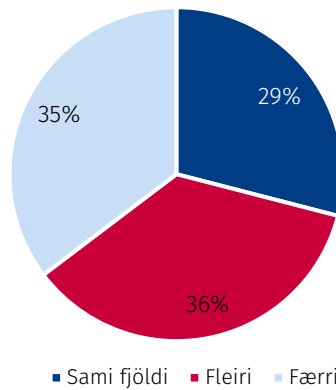


Flestir rekstraraðilar nýttu sér eitt úrræðanna, eða 57%, fjórðungur þeirra nýtti tvö úrræðanna og tíundi hluti þeirra nýtti þrjú úrræði.

Nær fjögur af hverjum tíu fyrirtækjum sem fengu beinan styrk eða tryggð lán frá ríkissjóði störfuðu í ferðaþjónustu. Þessi fyrirtæki fengu ríflega 70% af heildarfjárhæðinni. Þar af fór langmest til gististaða. Það voru nær eingöngu fyrirtæki í ferðaþjónustu sem nýttu sér viðbótarlán, veitingastyrki og greiðslu launa á uppsagnarfresti. Þá fóru tveir þriðju fjárhæða tekjufalls- og viðspyrnustyrkja, auk stuðningslána, til fyrirtækja í ferðaþjónustu.

### Aðeins um þriðjungur fyrirtækja hefur fækkað fólki

Breyting í meðalstarfsmannafjölda fyrirtækja með fleiri en einn starfsmann á tímabilinu mars til júlí árið 2022 og sama tímabil árið 2019



Heimild: Hagstofa Íslands.

Haustið 2022 höfðu aðeins 31 fyrirtæki óskað eftir gjaldþrotaskiptum eftir að hafa nýtt úrræði. Samsvarar það aðeins 0,7% þeirra fyrirtækja sem hlutu styrk eða ríkistryggt lán. Nam stuðningur til þeirra sem þegar voru gjaldþrota 0,9% af heildarumfangi úrræðanna. Þá voru flest fyrirtækin með jafn margt starfsfólk eða fleiri en fyrir faraldurinn.



## 3. Umfjöllun um sértækar áðgerðir stjórnvalda

### 3.1 Beinir styrkir til rekstraraðila vegna tekjufalls

Rekstraraðilar sem urðu fyrir tímabundnu tekjufalli vegna áhrifa faraldursins og áðgerða til að verjast útbreiðslu hans áttu rétt á styrkjum úr ríkissjóði til að koma til móts við fastan rekstrarkostnað.

Í upphafi gátu rekstraraðilar sótt um greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti. Með úrræðinu átti að tryggja réttindi launafólks og styðja þá atvinnurekendur sem horfðu fram á umfangsmikið tekjutap í upphafi faraldursins. Stuðningurinn auðveldaði fyrirtækjum að endurskipuleggja fjárhaginn með því að aðlaga starfsmannafjölda að breyttu starfsumhverfi og þannig átti úrræðið að koma í veg fyrir fjöldagjaldþrot fyrirtækja sumarið 2020.

Lokunarstyrkjum var ætlað að koma til móts við vanda sem skapaðist vegna tekjufalls þeirra rekstraraðila sem gert var að loka eða stöðva starfsemi vegna sóttvarnaáðgerða.

Þá bauð ríkissjóður greiðslur launa í sóttkví, en með því var komið til móts við rekstraraðila sem ekki gátu notið starfskrafta launamanna sinna á meðan þeir voru í sóttkví að tilskipun sóttvarnaryfirvalda.

Markmið tekjufalls- og viðspyrnustyrkja var að viðhalda atvinnustigi og efnahagsumsvifum með því að styðja við rekstraraðila sem urðu fyrir tímabundnu tekjufalli. Jafnframt var viðspyrnustyrkjunum ætlað að viðhalda lágmarksstarfsemi á meðan áhrifa faraldursins gætti svo fyrirtæki gætu varðveitt viðskiptasambönd og tryggt viðbúnað þegar úr rættist.

Loks gátu aðilar í veitingarekstri sem höfðu orðið fyrir tekjufalli eftir að hafa sætt takmörkunum á opnunartíma frá desember 2021 til og með mars 2022 sótt um sérstakan veitingastyrk. Styrkurinn var eðlislíkur viðspyrnustyrkjunum en tekjufallsviðmiðið var lægra og hámark styrksins hærra.

Tekið var mið af því að rekstraraðilum stóðu ólík úrræði til boða á sama tíma. Vegna þessa þurfti bæði að sjá til þess að úrræðin virkuðu vel saman og skiluðu tilætluðum árangri en einnig að ríkissjóður bætti aðeins einu sinni sama kostnaðinn.

Sem dæmi um samspil úrræðanna má nefna að ekki var óalgennt að hlutastarfaleiðin væri nýtt samtímis því sem sótt var um beina styrki. Flest styrkjaúrræðin voru þannig uppbyggð að fyrirtæki voru aðstoðuð við að standa undir föstum gjaldfæranlegum rekstrarkostnaði og stuðningur úr ríkissjóði gat að hámarki numið fjárhæð sem samsvaraði þeim kostnaði. Greiðslur í hlutastarfaleiðinni runnu til launamanna og mynduðu því ekki gjaldfæranlegan rekstrarkostnað hjá rekstraraðila. Sá launakostnaður fékkst því ekki bættur aftur

Í beinum styrkjaúrræðum. Af sömu ástæðu bar við útreikning á tekjufalli vegna tekjufalls- og viðspyrnustyrkja að draga frá rekstrarkostnaði veitta stuðningsgreiðslna vegna launagreiðslna á uppsagnarfresti.

Við móttun framhalds lokunarstyrkja og viðspyrnustyrkja lá auk þess fyrir að ekki væri útilokað að aðstæður yrðu þannig að rekstraraðili myndi sækja um báðar tegundir styrkja fyrir sama mánuð. Þessi úrræði giltu fram í tímann og ekki lá fyrir við samþykkt þeirra hvaða aðstæður yrðu þá uppi í faraldrinum. Til að koma til móts við þennan ófyrirsjáanleika og á sama tíma leitast við að tryggja að rekstraraðilar fengju ekki sama rekstrarkostnað bættan oftast en einu sinni var miðað við ákveðnar frádráttarreglur í lögum um þessa styrki.

### 3.1.1 Tekjufallsstyrkir

Tekjufallsstyrkjum var ætlað að styðja rekstraraðila sem höfðu orðið fyrir tímabundnu tekjufalli. Við móttun úrræðisins var einkum litið til aðstæðna í ferðaþjónustu og menningargreinum enda lá þá fyrir að tekjufall hafði orðið mikið í þessum atvinnugreinum. Vegna þess hve víða áhrifa faraldursins gætti var þó miðað við að styrkirnir stæðu til boða öllum rekstraraðilum, þ.m.t. einyrkjum, sem höfðu orðið fyrir verulegu tekjufalli vegna faraldursins frá 1. apríl til 31. október 2020. Fjárhæð tekjufallsstyrks miðaðist við rekstrarkostnað en gat ekki orðið hærri en sem nam tekjufalli rekstraraðila. Hámarkið var einnig bundið tekjufalli og fjölda stöðugilda. Þannig var hámark styrksins 14 millj.kr. ef tekjufall rekstraraðila var 40-70% og stöðugildi voru a.m.k. fimm. Hámarkið var 17,5 millj.kr. ef tekjufall rekstraraðila var 70-100% á tímabilinu og stöðugildi a.m.k. fimm.

Opnað var fyrir umsóknir um tekjufallsstyrki snemma árs 2021 og voru styrkirnir greiddir út sama ár.

Tölfræði um tekjufallsstyrki	
Heildarfjárhæð (millj.kr.)	11.274
Fjöldi rekstraraðila	2.568
Meðalfjárhæð styrks (millj.kr.)	4,4
Hæsta fjárhæð styrks (millj.kr.)	17,5
Hlutfall heildarfjárhæðar til ferðaþjónustu	66%

Greiddir hafa verið 11,3 ma.kr. til 2.568 rekstraraðila. Stærstur hluti fjárhæðarinnar fór til rekstraraðila í ferðaþjónustu og var hlutfallið svipað og í öðrum úrræðum, en þar vega gististaðir (2,7 ma.kr.), ferðaskipuleggiendur (1,8 ma.kr.), veitingahús (1,8 ma.kr.) og farþegaflutningar á landi og sjó (1 ma.kr.) þyngst. Rekstraraðilar í menningar-, íþróttá- og tólmstundastarfsemi hafa fengið tekjufallsstyrki fyrir 530 millj.kr. Þess má geta að hlutfall starfandi eftir kynjum

er nokkuð jafnt í ferðapjónustu í heild en mestu munar í rekstri gististaða þar sem konur eru í meiri hluta.

### 3.1.2 Viðspyrnustyrkir

Viðspyrnustyrkir eru nokkurs konar framhald tekjufallsstyrkja en þeir eru vegna mánaðarlegs tekjufalls á tímabilinu 1. nóvember 2020 til 31. mars 2022. Upphaflega átti úrræðið að gilda út nóvember 2021 en það var framlengt um fjóra mánuði vegna mikillar fjölgunar smita í lok árs 2021 og byrjun árs 2022. Viðspyrnustyrkjum var ætlað að aðstoða rekstraraðila sem höfðu orðið fyrir a.m.k. 40% tekjufalli samanborið við sama mánuð 2019 við að viðhalda lágmarksstarfsemi á meðan áhrifa faraldursins gætti, varðveita viðskiptasambönd og tryggja þannig viðbúnað þegar úr rættist. Í meginráttum var þrennt ólíkt með skilyrðum viðspyrnu- og tekjufallsstyrkja. Í fyrsta lagi voru tekjufallsbilin þrjú í tilviki viðspyrnustyrkja. Í öðru lagi gat styrkurinn numið 90% af rekstrarkostnaði rekstraraðila í stað 100% í tilfalli tekjufallsstyrkja. Í þriðja lagi var sótt um viðspyrnustyrk fyrir hvern almanaksmánuð í stað sjö mánaða tímabils í tilviki tekjufallsstyrkja. Þá gat viðspyrnustyrkur aldrei numið hærrí fjárhæð en sem nam tekjufalli rekstraraðila í viðkomandi almanaksmánuði. Hámark styrksins var 1,5 millj.kr. á mánuði ef tekjufallið var 40-60% og stöðugildi a.m.k. fimm, 2 millj.kr. á mánuði ef tekjufall var 60-80% en 2,5 millj.kr. á mánuði hafi tekjufallið verið 80-100%.

Opnað var fyrir umsóknir um viðspyrnustyrki í mars 2021. Umsóknarfrestur um viðspyrnustyrk vegna mánaðanna desember 2021 til og með mars 2022 náði til 30. júní 2022. Í heild voru greiddir út 11,4 ma.kr. til 1.876 rekstraraðila. Færri rekstraraðilar fengu greidda viðspyrnustyrki en tekjufallsstyrki og var meðalstyrkfjárhæð nokkru hærrí. Viðspyrnustyrkir til ferðapjónustu námu 68% af heildarfjárhæð úrræðisins.

Tölfræði um viðspyrnustyrki	
Heildarfjárhæð (millj.kr.)	11.438
Fjöldi rekstraraðila	1.876
Meðalfjárhæð styrks (millj.kr.)	6,1
Hlutfall heildarfjárhæðar til ferðapjónustu	68%

### 3.1.3 Veitingastyrkir

Sóttvarnaáðgerðir í nóvember 2021 höfðu ekki síst áhrif á rekstur veitingapjónustu. Innendar takmarkanir og minni eftirspurn erlendra ferðamanna höfðu mikil áhrif á rekstur fyrirtækja sem byggðust á sölu áfengis, ekki síst seint um kvöld og um nætur. Veitingastyrkir til rekstraraðila veitingastaða áttu að koma til móts við rekstrarkostnað aðila sem sættu takmörkunum á opnunartíma á tímabilinu frá desember 2021 til og með mars 2022. Fyrirkomulagið byggði á viðspyrnustyrkjum. Tekjufallsviðmiðið var þó

lægra og hámark styrksins hærra. Hámark styrksins var 2,5 millj.kr. á mánuði ef tekjufallið var 20-60% og stöðugildi a.m.k. fimm, 3 millj.kr. á mánuði ef tekjufall var a.m.k. 60%.

Í janúar 2022 hófust tilslakanir á sóttvarnatakörkunum innanlands og í febrúar var öllum opinberum sóttvarnaaðgerðum vegna heimsfaraldurs COVID-19 aflétt, jafnt innanlands sem á landamærum. Þannig var ekki grundvöllur fyrir útgreiðslu veitingastyrkja í mars 2022. Umsóknarfrestur fyrir veitingastyrki var til 30. júní 2022. Alls nam umfang veitingastyrkja 938 millj.kr. til 615 rekstraraðila.

Tölfræði um veitingastyrki	
Heildarfjárhæð (millj.kr.)	938
Fjöldi rekstraraðila	614
Meðalfjárhæð styrks (millj.kr.)	1,5
Hlutfall heildarfjárhæðar til ferðapjónustu	95%

### 3.1.4 Lokunarstyrkir

Tilteknum rekstraraðilum var nokkrum sinnum gert skylt að loka eða stöðva starfsemi tímabundið á grundvelli sóttvarnalaga. Rekstraraðilar í slíkri starfsemi áttu rétt á lokunarstyrk sem nam að hámarki gjaldfæranlegum rekstrarkostnaði á tímabili lokunar. Um styrkfjárhæðir giltu viðmið um hámarksstyrk sem voru hækkuð eftir því sem leið á faraldurinn. Hámarksgræiðslur tóku mið af fjölda launamanna en ekki fjölda stöðugilda eins og í tilviki tekjufalls- og viðspyrnustyrkja. Var það vegna þess að hlutastörf, einkum meðal kvenna, voru áberandi í þeim fyrirtækjum sem þurftu að sæta lokunum í upphafi faraldursins.

Fyrstu lokunarstyrkirir voru greiddir út til þeirra sem var skylt að stöðva starfsemi á tímabilinu 24. mars til 4. maí 2020. Á þessu tímabili var mun fleiri rekstraraðilum gert að loka en varð síðar, enda var þá óheimilt að veita ýmsa heilbrigðisþjónustu, s.s. tannlækningar og sjúkráþjálfun, sem ekki var takmörkuð síðar. Seinna lokunartímabil vors 2020, nánar tiltekið 4.-25. maí, var töluvert viðaminna og náði helst til kráa, skemmtistaða, líkamsræktarstöðva og sundlauga. Í heildina voru greiddir lokunarstyrkir fyrir um 1 ma.kr. til ríflega 1.000 rekstraraðila vegna lokana vorið 2020. Stór hluti þeirra fór til fyrirtækja í heilbrigðisþjónustu og annarri þjónustu sem aðeins var gert að loka á fyrri tímabilinu. Fyrir allt þetta tímabil vorið 2020 gat hver rekstraraðili fengið að hámarki 3,6 millj.kr. í lokunarstyrk.

Lokunarstyrkjaúrræðið tók breytingum haustið 2020. Hámark lokunarstyrkja fyrir hvern lokunardag var hækkað í 20.000 kr. á hvern launamann vegna tímabilsins 18. september 2020 og fram til 30. júní 2022. Þannig gat hver rekstraraðili að

hámarki fengið 330 millj.kr. lokunarstyrk.<sup>20</sup> Lokunarstyrkirnir nýttust því stærri rekstraraðilum en áður.

Samtals voru greiddir lokunarstyrkir fyrir 2,9 ma.kr. til 1.276 rekstraraðila. Þriðjungur lokunarstyrkja fór til rekstraraðila í menningar-, íþrótt- og tómstundastarfsemi. Fimmtungur lokunarstyrkja var greiddur til rekstraraðila í rekstri gististaða og veitingahúsa. Þar vega krár og skemmtistaðir líklega þungt en þeim var gert að loka lengst allra. Annar fimmtungur styrkjanna fór til þjónustugreina sem krefjast nálægðar og flokkast ekki sem heilbrigðisþjónusta, s.s. hárgreiðslu- og snyrtistofa. Þá fóru 15% til heilbrigðis- og félagsþjónustu.

Hlutfallslega fleiri konur en karlar starfa á gististöðum og talsvert fleiri konur en karlar sinna þjónustugreinum sem krefjast nálægðar, hvort sem er á hárgreiðslu- og snyrtistofum eða í heilbrigðis- og félagsþjónustu. Hlutfall starfandi eftir kynjum er mjög jafnt í menningar-, íþrótt- og tómstundastarfsemi og í veitingarekstri.

Tölfræði um lokunarstyrki	
Heildarfjárhæð (millj.kr.)	2.901
Fjöldi rekstraraðila	1.276
Meðalfjárhæð styrks (millj.kr.)	2,3

### 3.1.5 Greiðsla launa í sóttkví

Ríkissjóður studdi við atvinnurekendur sem greiddu launamönnum sem sættu sóttkví þegar önnur réttindi, s.s. veikindaréttur skv. kjarasamningum, áttu ekki við. Með þessu móti var stuðlað að því að einstaklingar gætu fylgt fyrirmælum heilbrigðisyfirvalda um sóttkví án þess að þurfa að hafa áhyggjur af afkomu sinni.

Vinnuálastofnun hefur afgreitt um 4.000 umsóknir um greiðslur vegna launa í sóttkví. Alls nema greiðslurnar um 1,32 ma.kr. Um 80% umsókna hafa komið frá atvinnurekendum, um 17% frá launþegum og um 3% frá sjálfstætt starfandi einstaklingum. Umfang úrræðisins í hverjum mánuði fylgdi þróun smita í samfélaginu. Á árinu 2020 voru greidd laun fyrir 547 millj.kr. vegna sóttkvíar, 507 millj.kr. árið 2021 og 273 millj.kr. árið 2022. Sóttkví var aflögð í febrúar 2022.

Tölfræði um greiðslu launa í sóttkví	
Heildarfjárhæð (millj.kr.)	1.327

<sup>20</sup> Þetta endurspeglar hámark ríkisaðstoðar í samræmi við skuldbindingar skv. EES-samningnum. Í fyrstu var hámarkið 160 millj.kr. en í janúar 2021 hækkaði framkvæmdastjórn Evrópusambandsins þak stuðnings til hvers rekstraraðila og tengdra aðila í rúmar 260 millj.kr. og aftur var þakið hækkað í lok ársins í 330 millj.kr.

Fjöldi sóttkvíardaga	32.256
Meðalfjárhæð styrks per dag (þús.kr.)	41.140

### 3.1.6 Greiðsla hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti

Ríkissjóður veitti stuðning til greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti til rekstraraðila sem fundu sig knúna til að segja upp launamönnum vegna verulegrar fjárhagslegrar röskunar af völdum heimsfaraldursins. Stuðningurinn nam að hámarki 85% af launakostnaði launamanns á uppsagnarfresti upp að tilteknu hámarki og náði til þeirra uppsagna sem höfðu uppsagnardag frá og með 1. maí til og með 1. október 2020 og gildi almennt mest í þrjá mánuði. Markmið úrræðisins var að tryggja réttindi launafólks og koma í veg fyrir fjöldagjaldþrot hjá þeim atvinnurekendum sem urðu fyrir miklu tekjutapi vegna heimsfaraldursins og tengdra sóttvarnaáðgerða, en meðal skilyrða stuðningsins var að sýnt yrði fram á a.m.k. 75% tekjufall milli ára. Þannig voru viðtakendur greiðslanna fyrirtæki sem stóðu frammi fyrir verulegum rekstrarörðugleikum.

Atvinnurekendum sem þáðu stuðning til greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti bar að upplýsa þá launamenn, sem þeir fengu greiddan stuðning vegna, um áform sín um að ráða að nýju í sambærilegt starf og gera þeim starfstilboð. Sú skylda féll niður 30. júní 2021.

Alls voru greiddir út 11,9 ma.kr. vegna úrræðisins til 401 rekstraraðila. Um 87% fjárhæðarinnar fóru til fyrirtækja í ferðaþjónustu, þá sérstaklega fyrirtækja í farþegaflutningum (3,8 ma.kr.) og í rekstri gististaða (3,2 ma.kr.). Meðalfjárhæð styrks var 30 millj.kr. en hæsta fjárhæð styrks til eins fyrirtækis nam 3,7 ma.kr.

Tölfræði um greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti	
Heildarfjárhæð (millj.kr.)	11.934
Fjöldi rekstraraðila	401
Meðalfjárhæð styrks (millj.kr.)	29,8
Hæsta fjárhæð styrks (millj.kr.)	3.708
Hlutfall heildarfjárhæðar til ferðaþjónustu	87%

## 3.2 Beinn stuðningur við félög og atvinnugreinar

Meginstuðningur ríkissjóðs var í gegnum styrki til fyrirtækja og einstaklinga sem glímdu við fjárhagslega erfiðleika vegna faraldursins. Einnig gripu stjórnvöld til almennari styrkja sem beindust að bágrri stöðu sveitarfélaga, stofnana og einstakra atvinnugreina.

Faraldurinn hafði mun meiri áhrif á fjárhag ríkissjóðs en á sveitarstjórnarstigið í heild. Engu að síður voru efnahagsleg áhrif faraldursins umtalsverð á einstök sveitarfélög, einkum þau sem hafa reitt sig mikið á ferðaþjónustu. Til þess var m.a. horft í þeim efnahagsáðgerðum sem gripið var til. Þá voru íþróttafélög styrkt til að stuðla að sem minnstri röskun á íþróttastarfi, annars vegar með greiðslum til íþróttafélaga vegna launakostnaðar og verktakagreiðslna og hins vegar með sérstökum stuðningi vegna tekjufalls og aukins kostnaðar vegna sóttvarnaáðgerða.

Í heimsfaraldrinum urðu rekstraraðilar í ferðaþjónustu og tengdum greinum fyrir mestum búsigjum. Til að styðja beint við greinina var ráðist í markaðsátak í því skyni að styrkja ímynd landsins, auka eftirspurn og viðhalda samkeppnisstöðu ferðaþjónustunnar á Íslandi. Til viðbótar var landsmönnum gefin stafræn inneign, svokölluð ferðagjöf, sem hægt var að nýta í innlenda ferðaþjónustu og átti hún að hvetja Íslendinga til að ferðast innanlands.

Heimsfaraldurinn og sóttvarnaáðgerðir drógu úr umsvifum menningargreina sem leiddi til fámennari menningarviðburða, frestana eða jafnvel aflýsinga viðburða. Almenn var aðilum í menningargreinum (utan starfsemi safna) aldrei skylt að loka eða stöðva starfsemi á grundvelli sóttvarnalaga og áttu því ekki rétt á lokunarstyrkjum en aðilar í greininni nýttu sér tekjufalls- og viðspyrnustyrki. Auk framangreindra úrræða var veitt aukið fjármagn upp á 2,7 ma.kr. inn í málefnasvið menningarmála, þ.e. í safnamál, menningarstofnanir og menningarsjóði, til að mæta tekjufalli aðila í menningargreinum.

Þessu til viðbótar fengu Rauði kross Íslands, Landsbjörg og Strætó styrk frá ríkissjóði fyrir um 300 millj.kr. samanlagt.

### 3.2.1 Stuðningur við sveitarfélög

Beinn fjárstuðningur við sveitarfélög og byggðarlög nam 3,3 ma.kr. 2020 til 2022 og beindist hann m.a. að þeim sveitarfélögum þar sem ferðaþjónustan skipaði stóran sess í atvinnusköpun. Þá komu ýmsar sértækar áðgerðir í félags- og heilbrigðismálum og auknar fjárfestingar sveitarfélögum til góða, en meðal fjárfestinga voru aukin framlög til hafnarframkvæmda, framkvæmda við flugvelli, styrki til fráveitumála sveitarfélaga, ofanflóðavarnir og uppbygging á húsnaði heilbrigðisstofnana. Ætla má að veigamestu áhrifin á fjárhag sveitarfélaga hafi engu að síður verið þau óbeinu áhrif sem leiða af þeim efnahagslegu áðgerðum sem gripið var til. Þær áðgerðir ásamt sterkari stöðu heimila og fyrirtækja hafa leitt til þess að helstu tekjustofnar sveitarfélaga, einkum útsvar og lögbundin framlög ríkisins í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, hafa haldið sér betur en ella og skattskil orðið betri. Óbeinna áhrifa gætir því einnig

á útgjaldahlið sveitarfélaga, en t.d. má gera ráð fyrir að minni þörf hafi verið fyrir fjárhagsaðstoð frá sveitarfélögum en ella.

### 3.2.2 Stuðningur við íþróttafélög og æskulýðsfélög

Endurgreiðslur til íþrótt- og æskulýðsfélaga vegna launakostnaðar og verktakagreiðslna áttu að stuðla að því að íþrótt- og æskulýðsfélög gætu hafið óbreytta starfsemi að nýju eftir að þeim hafði verið gert að fella niður starfsemi. Markmiðið var þannig að sem minnstar raskanir yrðu á íþróttastarfi til lengri tíma. Stuðningurinn náði til íþróttafélaga og sambanda sem starfa innan Íþrótt- og Ólympíusambands Íslands sem hófu starfsemi fyrir 1. október 2020 og þurftu að fella niður starfsemi tímabundið, að hluta eða öllu leyti, vegna opinberra sóttvarnaráðstafana á tímabilinu 1. október 2020 til og með 30. júní 2021. Alls sóttu 64 félög um endurgreiðslu hjá Vinnumálastofnun og nemur heildargreiðsla til þeirra 1.638 millj.kr. vegna vinnu tengdri barna- og afreksstarfi íþróttafélaga. Laun 1.254 launþega voru greidd og greitt var fyrir vinnu 1.342 verktaka. Úrræðið tryggði því tekjur alls 2.596 einstaklinga.

Þá fengu íþrótt- og æskulýðsfélög úthlutað 350 millj.kr. í fimmtu fjárukalögum ársins 2020 og 100 millj.kr. í fjárukalögum II ársins 2021 vegna tekjufalls og 500 millj.kr. runnu til félaganna í gegnum fjárfestingaráttak stjórnvalda á árinu 2020.

Þessu til viðbótar var í fjárukalögum II ársins 2022 ákveðið að styrkja íþrótt- og æskulýðshreyfinguna um 450 millj.kr. vegna tekjufalls og kostnaðar vegna sóttvarnaaðgerða. Útfærsla úthlutunar og framkvæmdar var unnin í samstarfi við Íþrótt- og Ólympíusamband Íslands (ÍSí) sem var falið að óska eftir umsóknum um stuðning vegna fjárhagslegra afleiðinga kórónuveirunnar á einingar innan íþrótt- og æskulýðshreyfingarinnar. Sér sambönd, héraðssambönd og íþróttabandalög, íþróttafélög með aðild að ÍSí og UMFÍ og deildir innan íþróttafélaga gátu sótt um stuðning. Alls sóttu 73 félög um styrk í þessari viðbótarúthlutun.

### 3.2.3 Markaðsátak innanlands og erlendis

Gerður var samningur við Íslandsstofu um kynningar- og markaðsátak erlendis á árunum 2020–2022 til að bregðast við neikvæðum áhrifum heimsfaraldursins á íslenska ferðaþjónustu. Markaðsátakið náði einkum til Evrópu og Norður-Ameríku og var áttakinu hleypt af stokkunum um leið og aðstæður sköpuðust til að hvetja ferðamenn til þess að sækja Ísland heim á ný. Átti átakið þannig að nýta fyrsta tækifæri sem skapaðist til að draga eins og kostur var úr þeim búsigjum sem faraldurinn hafði valdið greininni en gert var ráð fyrir að gríðarleg samkeppni yrði um ferðamenn á heimsvísu þegar faraldurinn línnti. Fjárveitingar vegna markaðsátaks erlendis námu alls 1,7 ma.kr. á árunum 2020–2022.

### 3.2.4 Ferðagjöf I og II

Markaðsátak innanlands fólst í ferðagjöf stjórnvalda. Um var að ræða stafræna inneign að fjárhæð 5.000 kr. til einstaklinga 18 ára eða eldri með íslenska



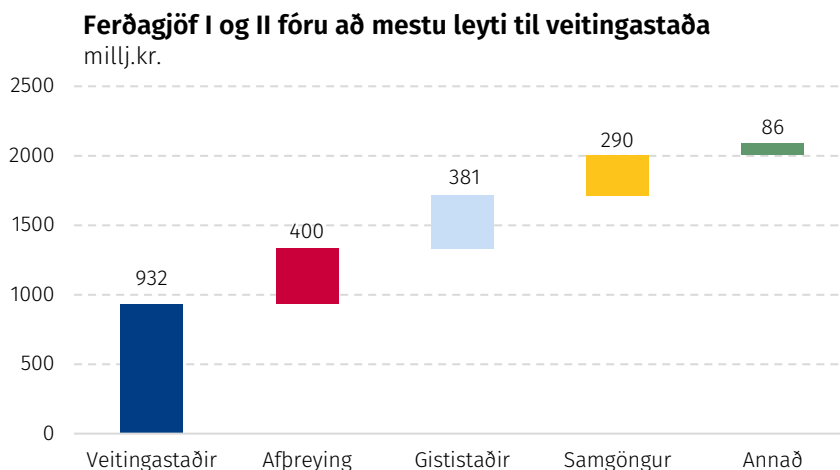
kennitölu og skráð lögheimili á Íslandi. Gildistími fyrstu ferðagjafarinnar var frá júní 2020 til og með 31. maí 2021. Önnur sambærileg ferðagjöf var gefin út fyrir sumarið 2021 og var gildistími þeirrar ferðagjafar 1. júní til og með 31. ágúst 2021. Ferðagjafirnar var hægt að nýta í innlenda ferðaþjónustu og átti þannig að styðja við fyrirtæki í atvinnugreininni sem höfðu orðið fyrir verulegum búsifjum umfram aðrar greinar. Jafnframt var markmið ferðagjafarinnar að hvetja fólk til að ferðast um landið ásamt því að hvetja fyrirtæki innan ferðaþjónustunnar til þátttöku í verkefninu, með því að bjóða upp á fjölbreytt tilboð og tækifæri.

Þau fyrirtæki féllu undir úrræðið sem höfðu ýmist gilt leyfi frá Ferðamálastofu, gilt rekstrarleyfi veitinga-, gisti- og skemmtistaða, ráku ökutækjaleigu með gilt starfsleyfi frá Samgöngustofu eða ráku safn sem bauð sýningu gegn endurgjaldi þar sem áhersla var á íslenska menningu, sögu eða náttúru. Eðli málsins skv. voru fyrirtækin sem tóku við greiðslu í formi ferðagjafar mjög ólík og höfðu orðið fyrir mismiklum áhrifum af heimsfaraldrinum. Ljóst er að nokkur hluti fjármagnsins fór til skyndibitastaða og bensínstöðva sem ekki höfðu orðið fyrir viðlíka samdrætti tekna og fyrirtæki í ferðaþjónustu sem reiddu sig í meira mæli á erlenda eftirspurn.

Hvert fyrirtæki gat að hámarki tekið við samanlagt 100 millj.kr. greiðslu í formi einnar ferðagjafar og féll hún undir tímabundinn ríkisaðstoðarramma í samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Heimildin kvað á um að samtala ferðagjafanna, lokunar-, tekjufalls-, viðspyrnu- og veitingahúsastyrkja til rekstraraðila og tengdra aðila mætti ekki nema hærri fjárhæð en 330 millj.kr.

Alls fengu nær 1.000 fyrirtæki greitt með ferðagjöfum stjórnvalda og notkun ferðagjafanna nam 2,1 ma.kr. en heildarkostnaður um 2,2 ma.kr. Alls nýttu 206.853 einstaklingar sér ferðagjöf I og 218.934 ferðagjöf II en reiknað var með að um 280.000 einstaklingar ættu rétt á hvorri inneign.

Alls fóru 45% fjármunanna til veitingastaða, 19% í afþreyingu, 18% til gististaða og 14% í samgöngur. Afar breytilegt var hversu háa fjárhæð fyrirtækin fengu úr úrræðinu en ferðagjafirnar voru mest nýttar hjá bensínstöðvunum N1 (141 millj.kr.) og Olís (102 millj.kr.). Þá fengu FlyOver Iceland (81 millj.kr.), KFC (70 millj.kr.), Flugleiðahótel (59 millj.kr.), Hlöllabátar (57 millj.kr.) og Pizza-Pizza (52 millj.kr.) einnig talsverðar fjárhæðir.



Heimild: Ferðamálastofa.

### 3.2.5 Aukið fjármagn til menningargreina

Aðilum í menningargreinum stóðu til boða ýmis styrkjaúrræði stjórnvalda en til viðbótar var veitt aukið fjármagn upp á 2,5 ma.kr. inn í málefnasvið menningarmála, þ.e. í safnamál, menningarstofnanir og menningarsjóði, til að mæta tekjufalli í greininni. Stuðningurinn fólst m.a. í eftirfarandi:

- Sem hluti af fjárfestingarátaki stjórnvalda 2020 var 500 millj.kr. ráðstafað í sérstakt átaksverkefni í menningu og listum. Átakið fól í sér styrkveitingar til menningar- og listverkefna fyrir almenning, m.a. með þverfaglegu samstarfi listgreina og skráningu menningarminja.
- Í fjáráukalögum II árið 2020 voru veittar 250 millj.kr. til launasjóðs listamanna til að fjölga starfslaunum listamanna á árinu 2020 sem jafngilti 600 mánaðarlaunum. Fjöldinn kom til viðbótar 1.600 mánaðarlaunum á ári sem kveðið er á um í lögum um listamannalaun nr. 57/2009 og urðu því alls 2.200 á árinu 2020. Alls hlutu 278 listamenn aukaúthlutun úr launasjóðnum og var kynjahlutfall viðtakenda nær jafnt. Þá var í fjárlögum 2021 ákveðið að hækka starfslaun listamanna um 100.000 kr. á mánuði og nam kostnaður þess 160 millj.kr. Í fjárlögum ársins 2022 voru 100 millj.kr. veittar af fjárfestingarátaki ríkisstjórnarinnar til menningarmála og var framlaginu ætlað að efla launasjóð listamanna. Alls hefur launasjóður listamanna því fengið 575 millj.kr. í aukin framlög á milli 2020 og 2022.
- Í fimmtu fjáráukalögum ársins 2020 voru alls veittar 630 millj.kr. til málaflokka menningar og lista.
- Í fjárlögum 2021 var veitt 1 ma.kr. framlag til verkefna á sviði menningar og lista. Þar af var gert ráð fyrir 225 millj.kr. til fjölgunar starfslauna listamanna.
- Í fjárlögum 2022 var 25 millj.kr. framlag veitt til starfsemi atvinnuleikhópa. Þá fékk Myndlistarsjóður 25 millj.kr. framlag.

- Í fjáráukalögum ársins 2022 er gert ráð fyrir að 596 millj.kr. verði ráðstafað til tónlistar og sviðslista í tengslum við viðspyrnuáðgerðir ríkisstjórnarinnar. Þar af verður 146 millj.kr. varið til að mæta auknum rekstrarkostnaði Þjóðleikhússins á árinu 2021 vegna faraldursins.

Til viðbótar við aukið fjármagn til menningargreina var veitt sérstök VSK-undanþága fyrir streymi listviðburða en fjallað er nánar um það síðar í skýrslunni.

### 3.3 Ríkistryggð lán og greiðsluskjól

Ríkissjóður veitti ábyrgðir á tvenns konar lánnum til rekstraraðila í faraldrinum, auk þess sem sérstök ríkisábyrgð var veitt vegna Ícelandair og ábyrgð veitt vegna Ferðaábyrgðasjóðs. Ríkistryggðum lánnum til fyrirtækja í rekstrarerfiðleikum var ætlað að vinna gegn lausafjávanda, enda var til staðar mikil efnahagsleg óvissa sem gæti dregið úr vilja og getu fjármálakerfisins til að veita fyrirtækjum fyrirgreiðslu þótt þjóðhagslega hagkvæmt væri að koma í veg fyrir að lausafjávandi þeirra myndi stöðva rekstur þeirra. Ríkissjóður ábyrgðist lán til rekstraraðila sem uppfylltu tiltekin skilyrði. Má þar helst nefna skilyrði um tekjufall vegna faraldursins og skilyrði um ákveðið hlutfall launakostnaðar af rekstrarkostnaði. Lánin áttu að aðstoða lánþega við að standa undir rekstrarkostnaði og þannig forða lífvænlegum fyrirtækjum frá gjaldproti, viðhalda framleiðslugetu og varðveita störf. Þegar lánaúrræðin voru kynnt til sögunnar hafði ekki verið tekin ákvörðun um veitingu tekjufalls- og viðspyrnustyrkja. Skipað var í eftirlitsnefnd með framkvæmd viðbótarlána og stuðningslána með ríkisábyrgð.

Ríkissjóður ábyrgðist þann 15. september 2020 90% af 15 ma.kr. lánveitingu til Ícelandair yrði fyrirtækið uppiskroppa með fé til rekstursins. Taka mátti út lán á lánalínuna til 15. september 2022 en Ícelandair sagði upp lánalínunni snemma árs 2022. Þá ábyrgðist ríkissjóður jafnframt lán að hámarki 4,5 ma.kr. vegna Ferðaábyrgðasjóðs.

Samtök fjármálafyrirtækja og Landssamtök lífeyrissjóða gerðu með sér samkomulag um samræmd viðmið um greiðslufresti á lánnum og buðu einstaklingum og fyrirtækjum greiðsluhlé á afborgunum lána. Stjórnvöld áttu ekki aðild að samkomulaginu en höfðu samráð við fyrrgreind samtök í aðdraganda þess. Tilmæli Evrópska bankaeftirlitsins auðvelduðu þó bönkum að grípa til þessarar aðgerðar. Fyrirtæki í sérstakri neyð gátu sótt um greiðsluskjól hjá héraðsdómi og fengu þannig tímabundna heimild til fjárhagslegrar endurskipulagningar.

#### 3.3.1 Viðbótarlán/Brúarlán

Snemma í faraldrinum var ákveðið að veita viðbótarlán (oft nefnd brúarlán) til fyrirtækja þar sem ríkissjóður gekk í ábyrgð fyrir allt að 70% af fjárhæð lánanna. Lánin gátu numið að hámarki 1,2 ma.kr. og áttu að nýtast stórum fyrirtækjum í mikilli lausafjárþörf. Fyrirtækjunum var gert að uppfylla ákveðin skilyrði, m.a. að

lántaki greiddi ekki arð eða keypti eigin hluti á meðan ríkisábyrgðar nyti við. Jafnframt voru lánin veitt rekstraraðilum sem urðu fyrir ófyrirséðu tekjutapi sem nam a.m.k. 40% á mánaðartímabili og þar sem launakostnaður var a.m.k. 25% af heildarútgjöldum undangengins árs.

Aðeins átta viðbótarlán voru veitt og heildarumfang lánanna nam 2,8 ma.kr. Sjö lantakanna störfuðu í ferðaþjónustu og einn í verslun. Lægsta viðbótarlánið var 50 millj.kr. en það hæsta nam 1,2 ma.kr. Viðbótarlánin eru afborgunarlaus fyrstu 18 mánuðina svo ekki er enn ljóst hvernig lántökum mun takast að greiða lánin til baka. Í lok desember 2022 var búið að greiða upp þrjú viðbótarlánanna sem samtals námu 250 millj.kr.

Tölfræði um viðbótarlán/brúarlán	
Ríkisábyrgð	70%
Hámarksfjárhæð (millj.kr.)	1.200
Umsóknarfrestur	31. des. 2020
Fjöldi lantaka	8
Heildarumfang (ma.kr.)	2,8
Hlutdeild ferðaþjónustufyrirtækja	96%
Hlutdeild verslunar og þjónustu	4%

### 3.3.2 Stuðningslán

Stuðningslán fólu í sér hærra hlutfall ríkisábyrgðar en gildir í tilviki viðbótarlána en hámarksfjárhæð stuðningslána var hins vegar töluvert lægri. Stuðningslánin áttu þannig að nýtast smærri fyrirtækjum í lausafjávanda. Stuðningslán gat numið allt að 10% af tekjum rekstraraðila á rekstrarárinu 2019 en það gat ekki orðið hærra en 40 millj.kr. Ríkissjóður ábyrgðist lánin að fullu að 10 millj.kr. en 85% af fjárhæð stuðningslána sem var umfram 10 millj.kr. Vextir stuðningslána endurspegluðu ríkisábyrgð og voru lánakjör því talsvert betri en á hefðbundnu markaðsláni.

Í júlí 2020 var opnað fyrir umsóknir um stuðningslán og var lánastofnunum heimilt að veita stuðningslán fram til 31. maí 2021. Umtalsvert meiri aðsókn var í stuðningslán en í viðbótarlán. Lánin voru veitt fyrirtækjum að uppfylltum skilyrðum um m.a. 40% tekjufall á 60 daga tímabili og að a.m.k. 10% af rekstrarkostnaði ársins 2019 væru launakostnaður. Auk þessa þurfti rekstraraðili að uppfylla hlutlæg viðmið sem gáfu tilefni til að ætla að hann yrði rekstrarhæfur þegar bein áhrif heimsfaraldurs kórónuveiru væru liðin hjá.

Veitt voru stuðningslán fyrir 10,1 ma.kr. til 997 lantaka. Mikill meiri hluti (81%) lantakenda fékk lán undir 10 millj.kr. með 100% ríkisábyrgð og tveir af hverjum þremur lantakendum fengu lán sem nam 10% af tekjum þeirra á rekstrarárinu 2019. Þannig má ætla að úrræðið hafa nýst smærri rekstraraðilum vel.

Rekstraraðilar í ferðaþjónustu sem fengu stuðningslán voru 527 talsins, sem nemur um helmingi allra lántaka. Nær fjórðungur lánanna var umfram 10 millj.kr. Lántakar starfandi í verslun og þjónustu voru 36% allra lántaka.

Í fyrstu var lánstími stuðningslána 30 mánuðir fyrir lán undir 10 millj.kr. en 48 mánuðir fyrir upphæðir yfir 10 millj.kr. Afborganir áttu að eiga sér stað með 12 jöfnum greiðslum síðustu 12 mánuði lánstímans. Vorið 2021 var lánastofnunum heimilað að framlengja lánstíma stuðningslána um 12 mánuði. Í upphafi árs 2023 var lánastofnunum aftur heimilað að hliðra endurgreiðslutíma stuðningslána og þá í allt að sex mánuði til viðbótar við þann frest sem áður hafði verið gefinn. Með breytingunni getur endurgreiðsla af allra fyrstu lánunum hafist í síðasta lagi í ágúst 2023.

Í lok desember 2022 höfðu lántakar greitt upp að fullu stuðningslán fyrir 1.444 millj.kr. en 10 stuðningslán höfðu fallið á ábyrgð ríkissjóðs og var andvirði þeirra 59 millj.kr. Jafnframt hefur fjöldi lántaka hafið greiðslu inn á stuðningslán þó svo að ekki sé búið að greiða lánin upp að fullu. Eftirstöðvar virkra stuðningslána í lok desember voru 7.813 millj.kr. en upphafleg fjárhæð var 10.057 millj.kr.

Tölfræði um stuðningslán	
Ríkisábyrgð	100% og 85%
Hámarksfjárhæð (millj.kr.)	40
Umsóknarfrestur	31. maí 2021
Fjöldi lántaka	997
Heildarumfang (ma.kr.)	10,1
Hlutdeild ferðaþjónustufyrirtækja	60%
Hlutdeild verslunar og þjónustu	24%

### 3.3.3 Greiðsluskjól

Rekstraraðilar í sérstakri neyð gátu sótt um greiðsluskjól í áföngum í allt að eitt ár. Beiðni um fjárhagslega endurskipulagningu átti að beina til héraðsdóms þegar rekstraraðili hafði ráðið lögmann eða löggiltan endurskoðanda sér til aðstoðar. Fyrirtæki gat fengið greiðsluskjól, m.a. gegn því skilyrði að samanlagður áætlaður rekstrarkostnaður og skuldir þess sem yrðu á gjalddaga á næstu tveimur árum væru meiri en heildarfjárhæð andvirðis peningaeignar þess, innstæða, verðbréfa og krafna á hendur öðrum.

Alls nýttu 24 fyrirtæki sér greiðsluskjól og fjárhagslega endurskipulagningu. Allar umsóknir nema ein bærust á árinu 2020. Fimm fyrirtækjanna hafa verið úrskurðuð gjaldþrota. Allar heimildir hafa verið felldar úr gildi.

### 3.4 Fjárfesting í víðu samhengi

Í því skyni að viðhalda framleiðslugetu þjóðarbúsins var ráðist í umfangsmikið fjárfestingar- og uppbyggingaráttak ásamt því að auka styrki til nýsköpunarfyrirtækja vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar, aðgengi að menntun og stuðning við námsmenn.

Fjárfestingar- og uppbyggingarátakið er ein stærsta efnahagsáðgerð stjórnvalda. Undir átakið falla fjölbreyttar og mannaflsfrekar nýframkvæmdir en einnig m.a. fjárfestingar í stafrænum innviðum. Þá höfðu umhverfis- og kynjasjónarmið áhrif á hvaða verkefni voru valin. Markmið átaksins var að auka eftirspurn eftir vinnuafli og styðja við aukna framleiðni og þannig hagvaxtargetu til lengri tíma. Vert er að geta þess að skv. tölum þjóðhagsreikninga telst aðeins hluti fjárfestingaráttaksins sem opinber fjárfesting. Átakið hefur stuðlað að auknum umsvifum sem koma fram á mismunandi sviðum í ráðstöfunaruppgjöri þjóðhagsreikninga, þ.m.t. samneyslu og fjárfestingu atvinnuvega.

Í ljósi hratt vaxandi umsvifa í hagkerfinu árið 2022 var í 2. umræðu fjármálaáætlunar 2023–2027 ákveðið að hliðra til fjárfestingu ríkisins árið 2023, m.a. í ljósi þess að fjárheimildir fyrri ára voru ekki fullnýttar. Var aðgerðin hluti af aðgerðapakka stjórnvalda gegn þenslu og verðbólgu í hagkerfinu. Í sumum tilvikum var verið að hliðra fjárfestingarverkefnum sem höfðu verið hluti af fjárfestingar- og uppbyggingaráttakinu.

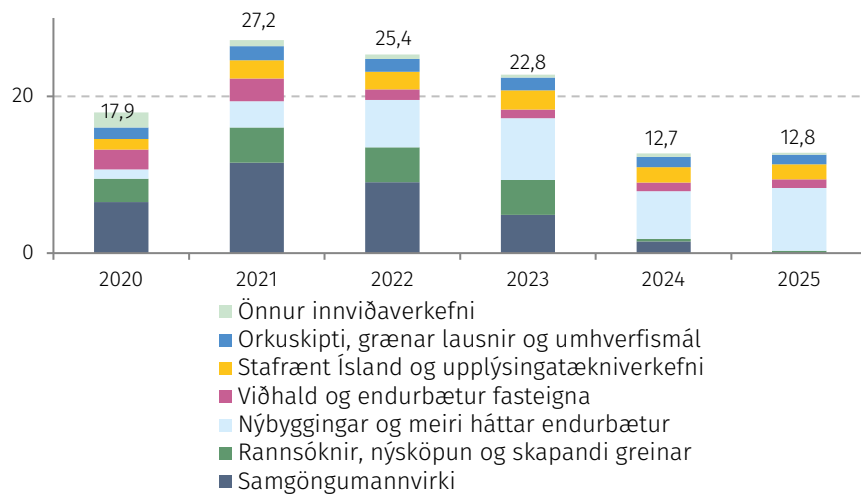
Fjárfestingarátakið, fjárfestingar fyrirtækja í eigu hins opinbera og *Allir vinna* átakið (sem fjallað er um síðar) hafa stutt við byggingariðnað, en í upphafi faraldursins var óttast að mikill samdráttur yrði í fjárfestingum. Starfandi í byggingariðnaði fækkaði í upphafi faraldursins en áhrif hans á greinina voru talsvert minni en af fjármálahruninu.

#### 3.4.1 Fjárfestingar- og uppbyggingaráttak

Á fyrstu stigum faraldursins var ákveðið að fara í 18 ma.kr. fjárfestingaráttak á árinu 2020. Tilgangur þess átaks var að koma af stað nýjum verkefnum eða flýta fyrirhuguðum framkvæmdum til að örva efnahagslífið. Leitast var við að velja verkefni sem væru fjölbreytt, atvinnuskapandi og stuðluðu jafnframt að aukinni framleiðni til lengri tíma. Í kjölfarið var ákveðið að fara í annað áttak á árunum 2021–2023 en umfang þess er um 75 ma.kr. á því tímabili. Vegna umfangs sumra verkefnanna spannar átakið lengra tímabil. Þannig er gert ráð fyrir að fjárfestingar- og uppbyggingarátakið nemi alls um 119 ma.kr. á tímabilinu 2020–2025. Áætlað er að um 1.000 störf hafi skapast með fjárfestingar- og uppbyggingaráttakinu sem er um 0,5% af fjölda starfandi á Íslandi. Gera má ráð fyrir að karlar hafi ráðist í mikinn meiri hluta starfanna þar sem þeir eru að jafnaði yfir 90% þeirra sem starfa við byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð.

Fjárfestingar- og uppbyggingaráttak<sup>21</sup>

ma.kr.



Fjárfesting ríkis og sveitarfélaga dróst alls saman um 2% að raunvirði árið 2020 þrátt fyrir átakið. Þetta má rekja til samdráttar í fjárfestingu sveitarfélaga á meðan fjárfesting ríkissjóðs jókst. Samkvæmt þjóðhagsspá Hagstofu Íslands í mars, sem liggur til grundvallar fjármálaáætlun 2023–2027, stóð opinber fjárfesting í stað á milli árunna 2021 og 2022. Í kjölfarið dregur nokkuð úr opinberri fjárfestingu í takt við minna umfang fjárfestingaráttaksins og aukin umsvif hagkerfisins.

Auk þess að draga úr atvinnuleysi og bæta opinbera þjónustu styður fjárfesting í innviðum við fjárfestingar einkaaðila og dregur úr efnahagslegri óvissu, sérstaklega við aðstæður framleiðsluslaka. Rannsóknir OECD benda til þess að varanleg aukning opinberrar fjárfestingar um 0,5% af vergri landsframleiðslu (VLF) á ári (svipuð aukning og búist er við í ár) auki VLF eftir 10 ár um 1,5%.

### 3.4.2 Aukinn stuðningur við rannsóknir og þróun

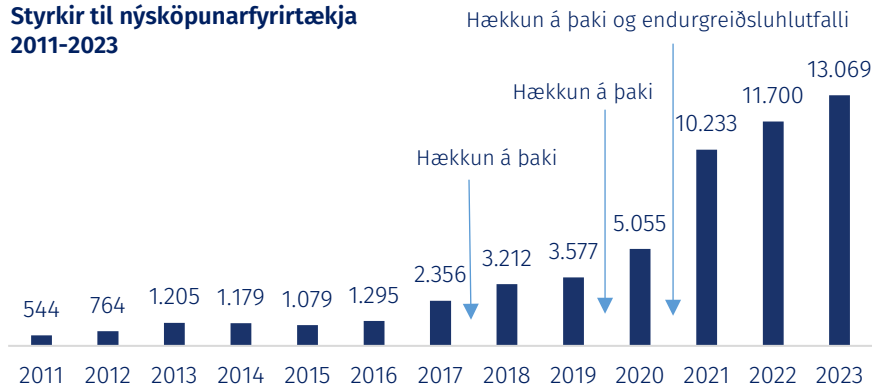
Á vormánuðum 2020 var samþykkt bráðabirgðaákvæði í lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki sem fól í sér tímabundna hækkun á kostnaði til útreiknings á frádrætti frá álögðum tekjuskatti árin 2021 og 2022. Með ákvæðinu var hámark styrkhæfs kostnaðar nærri tvöfaldað, úr 600 millj.kr. í 1.100 millj.kr., og miðað við 35% af rannsóknar- og þróunarkostnaði hjá litlum fyrirtækjum og 25% hjá stærri fyrirtækjum í stað 20% hjá öllum fyrirtækjum áður. Í fjárlögum ársins 2023 er gert ráð fyrir að hækkun á endurgreiðsluhlutfallinu verði framlengd út árið 2025.

Áætlað var að þessi rýmkun skilyrða myndi tvöfalda niðurgreiðslur ríkissjóðs á rannsóknar- og þróunarkostnaði og varð raunin sú. Á árinu 2021 nam framlag ríkissjóðs 10,2 ma.kr. og hafði þá hækkað um ríflega 5 ma.kr. frá fyrra ári. Á árinu

<sup>21</sup> Fjárheimildir skv. fjárukalögum I 2020 og fjármálaáætlun 2021–2025.

2022 er gert ráð fyrir að framlag úr ríkissjóði nemi tæpum 12 ma.kr. Hafa þá endurgreiðslur úr ríkissjóði aukist um meira en 8 ma.kr. frá 2019. Rétt tæplega þriðjungur stuðningsins síðustu ár hefur verið veittur til fyrirtækja í hugbúnaðargerð og tæplega tíundi hluti til fyrirtækja er stunda rannsóknir í raunvísindum og verkfræði. Dreifingin er jafnari fyrir aðrar atvinnugreinar en 300 fyrirtæki fengu stuðning á síðasta ári samanborið við 138 félög árið 2017. Karlar hafa verið í forsvari fyrir um 75% umsókna um endurgreiðslur enda fer stór hluti endurgreiðslna til fyrirtækja í karllægum geirum.

**Styrkir til nýsköpunarfyrirtækja 2011-2023**



Aukin framlög til nýsköpunar, rannsókna og þróunar voru hluti af efnahagsáðgerðum stjórnvalda í kórónuveirufaraldrinum en alls námu aukin framlög til málaflokksins í tengslum við áðgerðir stjórnvalda 16,6 ma.kr. á tímabilinu 2020-2023. Þar af voru framlög til sjóða sem falla undir Vísinda- og tækniráð aukin um rúma 3 ma.kr. Þá varð Matvælasjóður til með sameiningu Framleiðnisjóðs landbúnaðarins og AVS rannsóknasjóðs í sjávarútvegi. Markmið sjóðsins er að styrkja þróun og nýsköpun við framleiðslu og vinnslu matvæla. Alls voru sjóðnum lagðar til 750 millj.kr. í fjárukalögum II 2020 og fjárlögum ársins 2021.

Framlögum til sprota- og nýsköpunarsjóðsins Kríu var flýtt og til að bregðast við vanda lífvænlegra sprotafyrirtækja sem lentu í rekstrarvanda vegna COVID-19 buðu stjórnvöld jafnframt tímabundið mótfamlag til fjárfestinga á árinu 2020 undir svonefndri Stuðnings-Kríu. Meginforsenda mótfamlagslánanna var að fjárfestir væri tilbúinn til að veita fyrirtækinu fjármögnun og gert var ráð fyrir að lánsfjárhæð, lánstími og önnur kjör mótfamlagslánsins yrðu þau sömu og fjárfestirinn var tilbúinn að veita fyrirtækinu. Framlag úr ríkissjóði nam 700 millj.kr.

Í tengslum við félagslegar áðgerðir stjórnvalda vegna kórónuveirunnar verða samtals 120 millj.kr. veittar 2022 og 2023 til að styrkja innleiðingu nýsköpunar og nýrra lausna í heilbrigðistækni og þjónustu. Áhersla er á stafrænar lausnir sem leiða eiga til aukinnar skilvirkni og bættrar þjónustu í heilbrigðiskerfinu.

**3.4.3 Aukið aðgengi að menntun**

Framlög til framhalds- og háskólastigs voru aukin töluvert til að gera skólum kleift að mæta auknum nemendafjölda vegna faraldursins. Þá var einnig gripið



til frekari úrræða til að stuðla að aukinni námsþátttöku og virkni og að tryggja framfærslu. Má þar nefna sumarnám, úrræðið *Nám er tækifæri* sem gaf atvinnuleitendum kost á að vera í fullu námi í eina önn á atvinnuleysisbótum og tímabundna rýmkun á skilyrðum námslána, auk viðbótarlána.

Framlög til framhalds- og háskólastigs voru aukin um 12,3 ma.kr. vegna COVID-19 á árunum 2020-2022. Þar af voru rúmlega 8,9 ma.kr. vegna fjölgunar nemenda á þeim árum. Því til viðbótar voru fjárheimildir auknar um 2,8 ma.kr. vegna úrræðisins *Nám er tækifæri* en það kom til viðbótar 2 ma.kr. framlagi til félagsmála vegna átaks í náms- og starfsúrræðum fyrir atvinnuleitendur (flokkest undir vinnumarkaðsúrræði). Þar sem aðsókn í *Nám er tækifæri* var undir áætlun var hluti þeirra fjárveitinga nýttur til að mæta nemendafjölgun sem og sumarnámi á framhalds- og háskólastigi á árinu 2021. Að lokum má nefna að framlög til Nýsköpunarsjóðs námsmanna voru aukin um 600 millj.kr. samtals á árunum 2020-2021.

Ásókn í háskóla jókst mikið í tengslum við heimsfaraldurinn á skólaárinu 2020-2021, eða um 6,1%, en minnkaði svo aftur um 7% á milli 2021 og 2022. Fjölgun nemenda á framhaldsskólastigi var 7,7% á milli 2020 og 2021. Fækkaði í nemendafjölda í framhaldsskólum milli 2021 og 2022 um tæp 3%.

Afar góð aðsókn var í sumarnám en á árinu 2020 nýttu hátt í 6.000 einstaklingar sér sumarnám, flestir á háskólastigi. Þess má geta að Félag atvinnurekenda sendi kvörtun til ESA þess efnis að um ólögmeða ríkisaðstoð væri að ræða. ESA tók málið til meðferðar og var niðurstaðan sú að viðbótarframlög til sumarnáms hefðu ekki falið í sér ólögmeða ríkisaðstoð.<sup>22</sup>

### 3.5 Ráðningarsambandi viðhaldið og ný störf

Vinnumarkaðsúrræði stjórnvalda miðuðu að því að viðhalda ráðningarsamböndum og skapa störf. Urðu þetta mikilvægar áðgerðir til að varðveita fjárhagslegan styrk heimila og mannauð, auk framleiðslugetu fyrirtækja. Lögðu úrræðin þannig grunn að kröftugum efnahagsbata. Bati á vinnumarkaði hófst með hraði á árinu 2021 og er atvinnuleysi nú orðið lægra en fyrir faraldurinn, hlutfall starfandi hærra og vinnuafleiftirspurn fyrirtækja mikil.

Með þessi markmið að leiðarljósi var fyrirtækjum í rekstrarvanda gert kleift að lækka starfshlutfall hjá launafólki tímabundið vegna samdráttar í starfsemi. Þannig var þeim gert kleift að viðhalda ráðningarsambandi á meðan erfiðustu mánuðirnir gengu yfir. Úrræðið var útfært á svipaðan máta fyrir sjálfstætt starfandi einstaklinga.

---

<sup>22</sup> Sjá hér: <https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/Decision%20-%20University%20summer%20courses%20%28complaint%29.pdf>

Réttur til greiðslu atvinnuleysisbóta samhliða lækkuðu starfshlutfalli gildi til 31. maí 2021. Þegar gildistími úrræðisins rann út gátu fyrirtæki sótt um styrk hjá Vinnumálastofnun fyrir starfsmenn sem fengu greiddar hlutabætur fyrir apríl og maí 2021. Sá styrkur, oft nefndur hlutabótastyrkur, var greiddur í samræmi við starfshlutfall.

Samhliða hlutabótastyrknum var gripið átaksins *Hefjum störf* í mars 2021. Markmið átaksins var að skapa allt að 7.000 tímabundin störf í samvinnu við atvinnulífið, opinberar stofnanir, sveitarfélög og félagasamtök. Var átakanu ætlað að leggja grunn að öflugri viðspyrnu að loknum faraldri.

Ráðningarstyrkir Vinnumálastofnunar voru margvíslegir en í heildina stóðu þeir að baki 9.975 ráðningum.

### 3.5.1 Hlutabótaleið

Með hlutabótum var fyrirtækjum í rekstrarvanda gert kleift að lækka starfshlutfall hjá launafólki tímabundið og viðhalda þar með ráðningarsambandi á meðan mestu þrengingarnar gengu yfir. Sjálfstætt starfandi einstaklingar gátu nýtt sér úrræðið þegar þeir höfðu tilkynnt skattyfirvöldum um samdrátt í rekstri. Hlutabótaúrræðið varð fljótt ein umfangsmesta mótvægisáðgerð stjórnvalda vegna heimsfaraldursins.

Þegar hlutabótaleiðin var upphaflega kynnt í mars árið 2020 gátu launþegar farið niður í allt að 25% starfshlutfall og fengið greiddar hlutabætur á móti launum frá vinnuveitanda til 1. júní sama ár. Í lok apríl 2020 var ákveðið að úrræðið yrði framlengt með óbreyttu sniði til loka júní 2020 en með breytingum út árið 2020. Lágmarksstarfshlutfall var hækkað úr 25% í 50% og gerð var krafa um að fyrirtæki sem ætluðu að nýta sér hlutabótaleiðina hefðu orðið fyrir að lágmarki 75% tekjufalli. Þá var atvinnurekendum sem ætluðu að nýta sér úrræðið jafnframt gert að staðfesta að þeir myndu ekki fram til 31. maí 2023 ákvarða úthlutun arðs, ekki lækka hlutafé með greiðslu til hluthafa, ekki greiða óumsamda kaupauka eða kaupa eigin hlutabréf. Í nóvember 2020 var ákveðið að framlengja úrræðið aftur óbreytt til 31. maí 2021.

Alls voru tæpir 28 ma.kr. greiddir í hlutabætur, þar af nærri 4,4 ma.kr. á árinu 2021. Alls fengu 36.520 einstaklingar bætur einhvern tíma á gildistíma úrræðisins, 56% karlar og 44% konur. Einstaklingar voru að meðaltali þrjá mánuði á hlutabótum. Flestir voru á aldrinum 25-39 ára, eða 43%, 39% voru 40-59 ára og 9% yngri en 25 ára. Einstaklingum á hlutabótum fækkaði þegar leið á árið 2021 en þeir voru 3.610 þegar úrræðið rann sitt skeið í maí 2021.

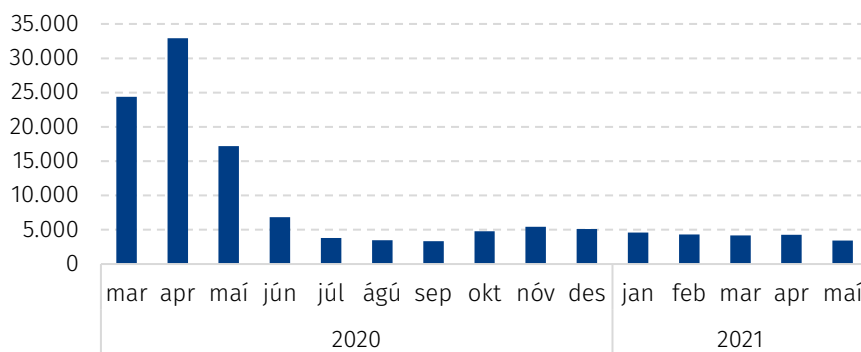
Tölfræði um hlutabætur	
Heildarumfang (millj.kr.)	27.893
Fjöldi einstaklinga	36.520
Meðalfjöldi mánaða á hlutabótum	3

Hlutdeild ferðapjónustu	47%
-------------------------	-----

Einstaklingar starfandi í ferðapjónustu fengu um 47% af greiddum hlutabótum. Flestir þeirra störfuðu í veitingasölu og þjónustu og rekstri gististaða. Hlutdeild ferðapjónustu í úrræðinu jókst þegar á leið eftir því sem einstaklingum á hlutabótum í öðrum atvinnugreinum fækkaði hraðar. Einstaklingar starfandi í heild- og smásölu fengu 14% greiddra hlutabóta.

### Mikil aðsókn var í úrræðið í upphafi faraldursins

Fjöldi einstaklinga á hlutabótum



Heimild: Vinnumálastofnun.

### 3.5.2 Ráðningarstyrkir og átakið *Hefjum störf*

Undir átakið *Hefjum störf* falla ólík ráðningarstyrkjaúrræði ætluð fyrirtækjum, opinberum stofnunum, sveitarfélögum og félagasamtökum. Fyrirtækjum með starfsmenn á hlutabótum í apríl og maí 2021 var boðið að sækja um styrk vegna aukningar á starfshlutfalli, svokallaðan hlutabótastyrk, en svipaður styrkur var ætlaður sjálfstætt starfandi einstaklingum. Auk þessa var boðið upp á hefðbundinn ráðningar- og nýsköpunarstyrk á vegum Vinnumálastofnunar.

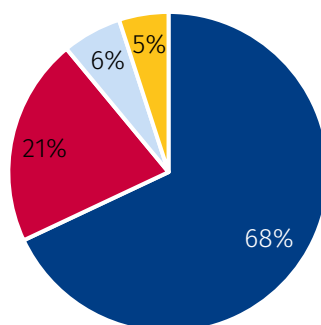
Hefðbundinn ráðningar- og nýsköpunarstyrkur til atvinnurekenda náði til allra atvinnuleitenda sem höfðu verið á atvinnuleysisskrá í a.m.k. einn mánuð. Styrkurinn nam að hámarki 342.784 kr. og hámarks lengd samnings var sex mánuðir. Í gegnum átakið *Hefjum störf* voru svo hærri ráðningarstyrkir í boði í sex mánuði til ákveðinna fyrirtækja og stofnana sem réðu til sín langtímaatvinnulausa. Þá fengu stofnanir og sveitarfélög styrk ef þau réðu til sín atvinnuleitanda sem hafði verið á atvinnuleysisskrá í a.m.k. 24 mánuði. Sambærilegan styrk fengu fyrirtæki með færri en 70 starfsmenn og frjáls félagasamtök sem starfa að góðgerðar- og/eða mannúðarmálum ef þau réðu til sín atvinnuleitanda sem hafði verið á atvinnuleysisskrá í a.m.k. 12 mánuði.

Frá því að faraldurinn skall á hafa 17,2 ma.kr. verið greiddir til fyrirtækja í formi ráðningarstyrkja, þar af 11,9 ma.kr. á árinu 2021 þegar úrræðum var fjölgað og önnur útvíkkuð. Aðgerðirnar hafa runnið sitt skeið en hefðbundnir ráðningarstyrkir eru enn til staðar.

	Skilyrði um lengd á atvinnul.skrá (mán.)	Hám. fjárhæð styrks (bús./ mán.)	Hám. fjöldi mán. á styrk	Fjöldi ráðninga	Greiddir styrkir (m.kr.)
Ráðningarstyrkur	1	342.784	6	4.617	5.165
Nýsköpunarstyrkur	1	342.784	12	38	85
Hlutabótastyrkur	2	263.605	4	2.193	1.257
Fyrirtæki m. <70 starfsmenn	12	527.211	6	2.789	4.798
Frjáls félagasamtök	12	527.211	6	249	428
Stofnanir og sv.fél.	24	527.211	6	89	153

Í öllum tilfellum var forsenda ráðningarstyrks sú að hann leiddi til fjölgunar starfsmanna hlutaðeigandi fyrirtækis eða stofnunar og háður því að a.m.k. einn starfsmaður væri þegar á launaskrá áður en sótt var um styrk fyrir ráðningu og að hlutaðeigandi fyrirtæki/stofnun væri í skilum með launatengd gjöld og opinber gjöld. Alls áttu sér stað 9.975 ráðningar í gegnum ráðningarstyrki Vinnumálastofnunar. Þar af voru 2.193 einstaklingar ráðnir af hlutaatvinnuleysi með hlutabótastyrk til u.þ.b. 600 fyrirtækja og 7.782 ráðnir af almennu atvinnuleysi til fyrirtækja, stofnana, sveitarfélaga og félagasamtaka árið 2021. Nær þriðjungur ráðninga varð í gegnum ráðningarstyrki sem ætlaðir voru langtímaatvinnulausum. Ráðningarnar hafa verið þvert á atvinnugreinar þótt ráðningar í störf tengd ferðaþjónustu hafi verið í meiri hluta. Konur voru 47% ráðinna og karlar 53% á meðan á áttakinu stóð. Einstaklingar með erlent ríkisfang voru 42% ráðinna.

### Meirihluti ráðinna var atvinnulaus skemur en sex mánuði



■ 0-6 mán ■ 6-12 mán ■ 12-18 mán ■ 18 mán eða lengur

Heimild: Vinnumálastofnun.

## 3.6 Varðveisla kaupmáttar heimila

Einkaneysla er stærsti einstaki undirliður landsframleiðslunnar og endurspeglar innlenda eftirspurn. Mikilvægt þótti að varðveita kaupmátt heimilanna á meðan

á faraldrinum stóð til að halda aftur af samdrætti eftirspurnar. Sértekur aðgerðir stjórnvalda til stuðnings kaupmætti heimila voru annars vegar stórauðnar tilfærslur og hins vegar var einstaklingum gert kleift að taka út séreignarsparnað til frjálsra nota. Tilfærslur voru auknar til þeirra sem urðu fyrir atvinnumissi, s.s. með lengingu tekjutengdra atvinnuleysisbóta og viðbótarálags á grunnbætur, auk þess sem tveir barnabótaaukar voru greiddir til framfærenda barna. Þá hafði margvíslegur stuðningur stjórnvalda við rekstraraðila einnig þau áhrif að styðja við ráðningarsambönd og þar með kaupmátt heimila.

Eins og komið var inn á í kafla 2.1 jókst kaupmáttur ráðstöfunartekna á mann í faraldrinum jafnvel þótt atvinnutekjur hafi dregist mikið saman árið 2020. Tilfærslur frá hinu opinbera höfðu þar mikil áhrif en einnig heimild til sérstakrar úttektar séreignarsparnaðar. Þróttur í tekjum heimila hefur vafalaust átt stóran þátt í sterkri einkaneyslu hér á landi í gegnum faraldurinn. Þá hafa heimilin nýtt sparnaðar sem byggðist upp í faraldrinum eftir að áhrif hans dvínuðu. Sú aðlögun á ríkan þátt í sterkum vexti einkaneyslu árið 2022.

### 3.6.1 Aðgerðir tengdar atvinnuleysistryggingum

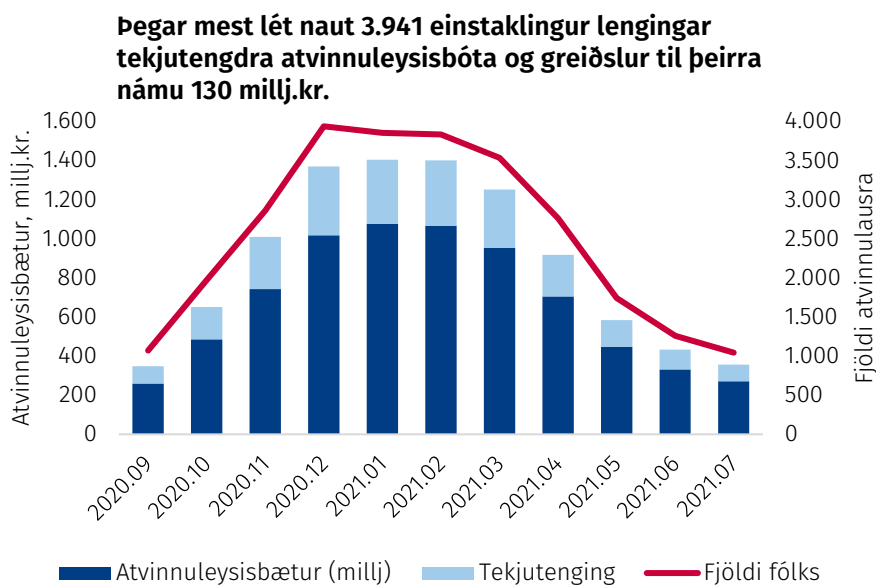
Atvinnuleysistryggingakerfið er mikilvægur þáttur í sjálfvirkri sveiflujöfnun ríkisfjármálanna. Þegar mest var, í desember 2020, voru nær 26.500 einstaklingar á atvinnuleysisbótum. Til að koma frekar til móts við einstaklinga sem höfðu misst atvinnu og stóðu frammi fyrir skertum möguleikum á ráðningum í faraldrinum var réttur til tekjutengdra atvinnuleysisbóta framlengdur. Þá var greitt 2,5% viðbótarálag á grunnbætur atvinnuleysistrygginga á tímabilinu 1. janúar til 31. desember 2021 sem kom til viðbótar 3,6% hækkun atvinnuleysisbóta í fjárlögum ársins. Alls hækkuðu því atvinnuleysisbætur um 6,1% í ársbyrjun 2021. Þá voru greiðslur vegna framfærsluskyldu barna atvinnuleitenda hækkaðar úr 4% í 6% af grunnbótum í júní 2020 en um 12.000 börn voru á framfærslu atvinnuleitenda í árslok 2020. Gilti úrræðið út árið 2021. Þessu til viðbótar fengu þeir sem höfðu verið atvinnulausir samfelld í 14 mánuði eða lengur þann 1. maí sl. allt að 100.000 kr. eingreiðslu.

Umfang aðgerða tengdum atvinnuleysistryggingum	millj.kr.
Tekjutengdur atvinnuleysisbótaréttur lengdur	1.000
2,5% viðbótarálag á grunnbætur	2.000
Greiðsla vegna framfærsluskuld barna atvinnuleitenda hækkuð	945
Eingreiðsla til atvinnulausra	350
<b>Alls</b>	<b>4.295</b>

Réttur til tekjutengdra atvinnuleysisbóta var lengdur tímabundið úr þremur í sex mánuði. Hægt var að nýta réttinn frá og með september 2020 til 1. febrúar 2022. Tekjutenging atvinnuleysisbóta nam 70% af meðaltali heildarlauna og

miðað var við sex mánaða tímabil sem hófst tveimur mánuðum áður en umsækjandi varð atvinnulaus. Hámark tekjutengdra atvinnuleysisbóta var 494.585 kr. á mánuði en til að ná hámarkinu þyrfti launamaður að hafa verið með a.m.k. 706.550 kr. í laun. Til samanburðar var meðaltal staðgreiðsluskyldra launa 649.224 kr. á seinni helmingi ársins 2021 en þau voru öllu lægri í einkennandi greinum ferðaþjónustu á sama tímabili, eða um 565.000 kr. Miðað við að tekjutenging nemi 70% af meðaltali launa má yfirfæra þessar fjárhæðir í 454.457 kr. og 395.522 kr. í bótarétt fyrir einstaklinga í ferðaþjónustu. Þannig fengu einstaklingar sem störfuðu í einkennandi greinum ferðaþjónustu að meðaltali 395.522 kr. í tekjutengdar atvinnuleysisbætur en félli einstaklingur af tekjutengdum atvinnuleysisbótum átti hann aðeins rétt á grunnbótum sem voru þá 313.729 kr. á mánuði miðað við 100% bótarétt, auk greiðslna vegna framfærsluskyldu barna.

Alls fengu 5.000 atvinnuleitendur framlengda tekjutengingu á þeim tíma sem framlengingin gildi. Kostnaðurinn við aðgerðina var rúmur 1 ma.kr. Jók úrræðið mánaðarlegar atvinnuleysisbætur einstaklinga án atvinnu í 3-6 mánuði um að meðaltali um 67.000 kr.



### 3.6.2 Sérstakir barnabótaaukar

Tveir sérstakir barnabótaaukar voru greiddir út í tengslum við faraldurinn, annar árið 2020 og hinn árið 2021. Auk þess voru neðri skerðingarmörk barnabóta hækkuð um 8% fyrir tekjuárið 2021. Mörkin eru nú 4.212.000 kr. á ári hjá einstæðum og 8.424.000 kr. hjá hjónum og sambúðarfólki. Barnabætur skerðast því ekki hjá foreldrum sem hafa tekjur undir lágmarkslaunum (351.000 kr. á mánuði). Hækkunin var lögð fram sérstaklega til að styðja við tekjulága foreldra.

Sérstöku barnabótaaukarnir töldust ekki til skattskyldra tekna og leiddu ekki til skerðingar annarra greiðslna. Ekki var heldur leyfilegt að skuldajafna þeim á móti opinberum gjöldum til ríkissjóðs, opinberum gjöldum til sveitarfélaga og

vangreiddum meðlögum til Innheimtustofnunar sveitarfélaga. Fjárhæðir barnabótaaukanna skiptust jafnt milli hjóna og sambúðarfólks.

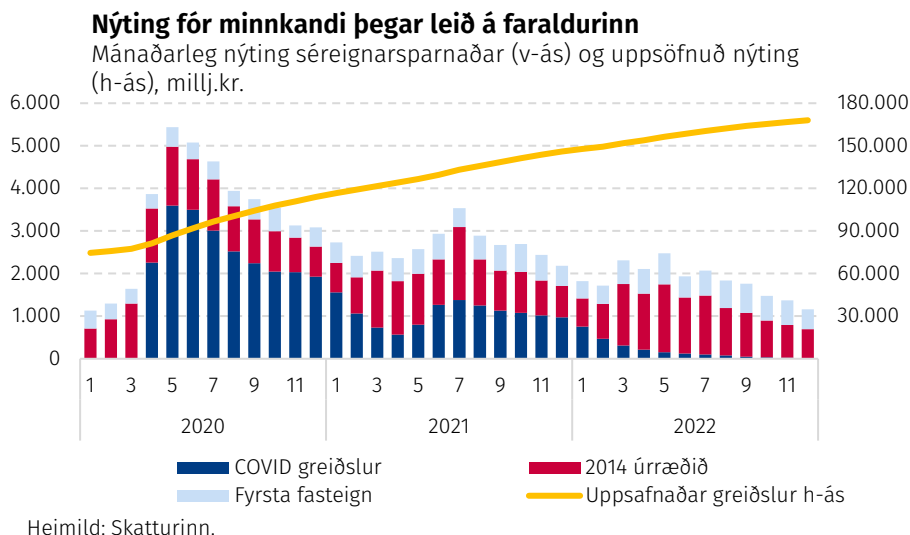
Sérstakur barnabótaauki var greiddur út við álagningu opinberra gjalda einstaklinga í lok maí 2020 til allra framfærenda barna. Ekki þurfti að sækja um þennan barnabótaauka heldur var hann greiddur út við álagningu ársins. Fjárhæðir barnabótaauka tóku mið af því hvort framfærandi fékk greiddar tekjutengdar barnabætur skv. niðurstöðu álagningarinnar eða hvort barnabætur framfærenda séu skertar að fullu vegna tekna. Fjárhæðin var 42.000 kr. með hverju barni til þeirra sem fengu tekjutengdar barnabætur og 30.000 kr. til þeirra sem ekki fengu greiddar barnabætur vegna tekjuskerðingar. Samtals fengu 78.104 foreldrar greidda 3 ma.kr. í barnabótaauka vegna 81.895 barna við útgreiðslu sem gerð var samhliða álagningu. Þar af fengu 61% foreldra greiddan óskertan barnabótaauka og fékk sá hópur 73% af heildarupphæðinni. Af barnabótaauka fengu sambúðaraðilar 77% upphæðar og voru 86% aðila. Af einhleypingum hlutu konur 92% upphæðar og voru 90% aðila.

Við álagningu 2021 var greiddur út sérstakur barnabótaauki að fjárhæð 30.000 kr. með hverju barni í þeim tilvikum þar sem ákvarðaðar eru tekjutengdar barnabætur til framfærenda. Við útgreiðslu fengu samtals 49.339 foreldrar greiddan 1,6 ma.kr. í barnabótaauka vegna 55.425 barna. Foreldrar í neðri hluta tekjudreifingarinnar fengu 67% af barnabótaaukanum. Af barnabótaauka fengu sambúðaraðilar 69% upphæðar og voru 77% aðila. Af einhleypingum hlutu konur 89% upphæðar og voru 88% aðila.

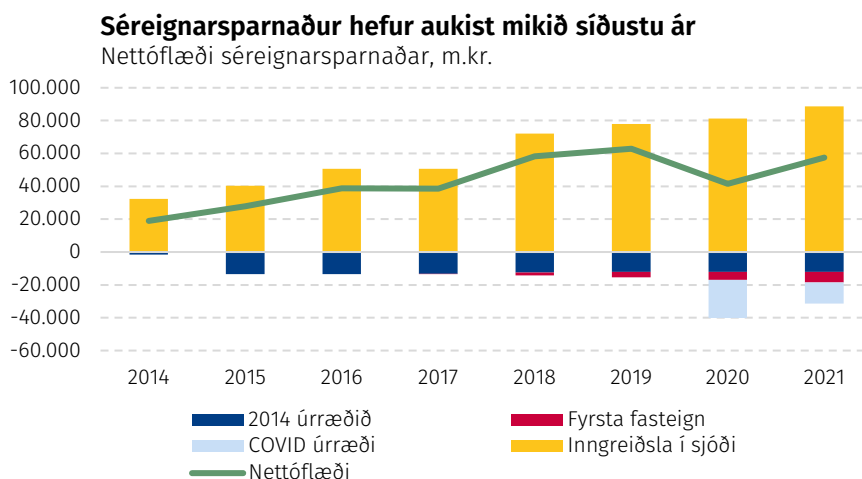
Umfang aðgerða tengdum barnabótum	millj.kr.
Barnabótaauki 2020	3.000
Barnabótaauki 2021	1.610
<b>Alls</b>	<b>4.610</b>

### 3.6.3 Úttekt séreignarsparnaðar

Frá miðju ári 2014 hafa 168 ma.kr. verið greiddir úr séreignarsparnaði vegna úrræða stjórnvalda. Af þeim hafa 129,7 ma.kr. verið greiddir skattfrjálst vegna öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota, þar af 97 ma.kr. áður en COVID-faraldurinn skall á. Um 38,3 ma.kr. hafa verið greiddir út til um 20.000 einstaklinga frá því í apríl 2020 í sérstöku úrræði vegna COVID-19 faraldursins. Úrræðið var hugsað til að koma til móts við tekjutap heimila á meðan á faraldrinum stóð. Úttektin var tekjuskattsskyld og ekki er gerð krafa um tiltekna nýtingu fjármunanna. COVID-úrræðið var framlengt út árið 2021. Einnig er áformað að framlengja bráðabirgðaákvæðið um skattfrjálsta úttekt séreignarsparnaðar til öflunar íbúðarhúsnæðis, frá árinu 2014, út árið 2024.



Þrátt fyrir mikla aðsókn í nýtingu úrræða sem tengjast séreignarsparnaði hefur nettóinnflæði í sjóðina vaxið. Eignir séreignarsjóða námu 700 ma.kr. um mitt ár 2022, eða um 20% af VLF. Úttekt heimila í COVID-faraldrinum nam 1% af VLF og studdi við kaupmátt heimila og einkaneyslu þeirra.



Um 56% þeirra sem nýttu sér COVID-úrræðið voru karlar og hafa þeir tekið út 63% af heildarfjárhæðinni. Að meðaltali hefur hver einstaklingur tekið út um 1,6 millj.kr. Flestir hafa nýtt úrræðið í þrjá mánuði og fengið að meðaltali liðlega 0,5 millj.kr. á mánuði. Áður en úrræðið var framlengt í maí 2021 höfðu úttektir numið 28,6 ma.kr. og eftir framlengingu úrræðisins hafa tæpir 10 ma.kr. bæst við. Heimilt var að sækja um úttekt til 1. janúar 2022. Greiðslunum mátti dreifa yfir 15 mánaða tímabil og mun því úttekt séreignarsparnaðar vegna úrræðisins eiga sér stað út fyrsta ársfjórðung ársins 2023 en umfangið er nú þegar að mestu komið fram þar sem fáir eru enn að nýta sér úrræðið.



## 3.7 Ýmis félags- og heilbrigðismál

Stjórnvöld lögðu frá upphafi áherslu á að draga úr félags-, heilsufars- og efnahagslegum áhrifum faraldursins á viðkvæma hópa líkt og fjallað er um í annarri skýrslu starfshóps um eftirfylgni efnahagsáðgerða vegna heimsfaraldursins.<sup>23</sup> Þetta var gert með fjárframlögum, m.a. eingreiðslum til örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega og beinum fjárveitingum til félagslegra verkefna og málaflokka til að tryggja þjónustu og stuðning. Ráðist var í áðgerðir sem unnu gegn félagslegri einangrun og áhersla lögð á að tryggja tækifæri barna úr tekjulágum fjölskyldum til þátttöku í íþrótt- og tómstundastarfi. Þá var greiddur styrkur til framfæranda fatlaðra og langveikra barna, félagasamtökum sem gegna mikilvægu samfélagslegu hlutverki á erfiðum tímum var tryggt aukið fjármagn og kapp var lagt á áðgerðir og vitundarvakningu vegna aukinnar hættu á heimilisofbeldi. Ýmsar áðgerðir beindust að innflytjendum og flóttafólki og aðgengi að upplýsingum og fræðsluefni vegna COVID-19 var tryggt á mörgum tungumálum.

Alls nam umfang félagslegra áðgerða tæplega 6,8 ma.kr. á árunum 2020-2022 en hér er undanskilinn kostnaður vegna atvinnuástands og áðgerða til að verja kaupmátt heimilanna sem fjallað er um í kafla 3.6. Í sumum tilvikum er um að ræða varanlegar hækkanir fjárheimilda.

Þá var nauðsynlegt að grípa til ráðstafana til að styrkja heilbrigðisþjónustuna í faraldrinum, bæði með auknum fjárveitingum til þess að tryggja nauðsynlegan viðbúnað, s.s. með kaupum á bóluefni, veiruskimunarprófum og hlífðarbúnaði, og með ýmsum mótvægisáðgerðum eins og eflingu heilsugæslunnar, opnun farsóttardeildar og hágæslurýma á Landspítalanum. Þá var hugað sérstaklega að því að efla geðheilbrigðisþjónustu, bæði til að bregðast við áhrifum faraldursins á meðan hann stóð sem hæst en einnig til að bregðast við mögulegum langtímaafleiðingum hans á geðheilsu. Alls nam aukið framlag til heilbrigðismála um 63 ma.kr. á árunum 2020-2022.

### 3.7.1 Stuðningur við tekjulága einstaklinga og heimili

Stuðningur við tekjulága einstaklinga og heimili nam tæpum 3 ma.kr. að undanskildum sérstökum áðgerðum til að verja kaupmátt heimilanna. Þar af námu einskisframlög til örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega 1.680 millj.kr. en framlögin fengu þeir örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegar sem áttu rétt á orlofs- og desemberuppbót á árinu 2020, alls rúmlega 24.000 manns. Samanlagt námu greiðslurnar 70.000 kr. og komu til greiðslu annars vegar í júní þegar

---

<sup>23</sup> Sjá nánar í 2. skýrslu starfshóps um úrræði vegna faraldurs: Áðgerðir vegna atvinnuástands, fólks í viðkvæmri stöðu og gagnvart sveitarfélögum. Janúar 2021.  
[https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/%C3%96nnur%20sk%C3%BDrsla%20um%20n%C3%BDtingu%20C3%BArr%C3%A6%C3%B0a\\_%C3%A1%20vef.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/%C3%96nnur%20sk%C3%BDrsla%20um%20n%C3%BDtingu%20C3%BArr%C3%A6%C3%B0a_%C3%A1%20vef.pdf)

greiddar voru 20.000 kr. til viðbótar orlofsuppbót og hins vegar í desember þegar 50.000 kr. eingreiðsla kom til greiðslu ásamt desemberuppbót. Þessar greiðslur voru ekki taldar til tekna lífeyrisþega og komu því ekki til skerðinga annarra greiðslna almannatrygginga.

Þá var alls 1 ma.kr. varið til tímabundins stuðnings við tómsundur barna af lágtekjuheimilum. Í upphafi faraldursins og fjáráukalögum II ársins 2020 nam framlagið 600 millj.kr. eða alls um 45.000 kr. á hvert barn. Var fjárstyrkurinn greiddur til barna sem fædd voru á árunum 2005-2014 og bjuggu á heimilum þar sem heildartekjur heimilisins voru undir tilteknu tekjuviðmiði. Alls náði úrræðið til um 13.000 barna.

### 3.7.2 Fjárstuðningur við sveitarfélög vegna viðkvæmra hópa

Framlög til sveitarfélaga vegna viðkvæmra hópa námu alls 1,5 ma.kr. Markmið þessara aðgerða var fyrst og fremst að veita sveitarfélögunum fjárhagslegan stuðning til að verja lögbundna grunnþjónustu. Komu þessar aðgerðir til viðbótar við aðrar aðgerðir vegna COVID-19 sem höfðu bein eða óbein áhrif á sveitarfélögin. Í því tilliti má t.d. nefna að hlutabótaleiðin og atvinnuleysisstryggingakerfið dró úr falli í útsvarstekjum.

Alls fengu sveitarfélögin 720 millj.kr. framlag úr ríkissjóði vegna aukins kostnaðar vegna fjárhagsaðstoðar. Þá var stutt við málefni fatlaðs fólks með 670 millj.kr. viðbótarframlagi ríkisins þar sem gert var ráð fyrir að framlag til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaganna vegna málefna fatlaðs fólks yrði lægra en ráð var fyrir gert í upphafi árs, m.a. vegna lækkunar útsvars ársins. Viðbótarframlaginu var ætlað að tryggja óskerta þjónustu. Sveitarfélögum gafst kostur á að sækja um styrk vegna viðbótarverkefna sem tengdust frístundastarfi barna í viðkvæmri stöðu en alls fengu sveitarfélögin 75 millj.kr. framlag vegna slíkra verkefna. Sérstaklega var horft til aldurshópsins 12-16 ára, og áhersla lögð á að ná til þess hóps barna sem hvað síst sækja hefðbundið frístundastarf. Alls fengu 30 sveitarfélög samtals 75 millj.kr. styrk og reyndist mikil fjölbreytni í verkefnum þeirra. Sem dæmi um fjölbreytt verkefni má nefna stofnun rafíþróttaklúbba, fjárfestingu í spilum og tölvubúnaði, upplifunartengd verkefni í nærsamfélaginu, útsýnisflug, hellaferðir, lengri opnun félagsmiðstöðva og kvíða- og sjálfsstyrkingarnámsleiðir. Þá hefur jafnframt verið lögð áhersla á stuðning við börn og ungmenni í viðkvæmri stöðu en tæpum 1 ma.kr. hefur verið varið til ýmissa verkefna frá upphafi faraldursins líkt og fjallað hefur verið um í fyrri skýrslum.

### 3.7.3 Fatlað fólk og börn

Alls var tæplega 700 millj.kr. varið til aðgerða með það að markmiði að rjúfa félagslega einangrun fatlaðs fólks og barna. Áhersla var lögð á aukið félagsstarf, sumarbúðir og ævintýranámskeið bæði sumarið 2020 og 2021. Þá var úthlutað alls 48 millj.kr. til 13 sveitarfélaga sem sótt höfðu um styrk til þess að geta boðið upp á félagsstarf fyrir fullorðið fatlað fólk. Tilraunaverkefni um landshlutateymi í þjónustu við fötluð börn og fjölskyldur þeirra á Suðurnesjum fékk 25 millj.kr.

framlag. Markmið verkefnisins var að auka þekkingu og færni í þjónustu í heimabyggð, bæta grunnþjónustu og auka miðlægan stuðning og eftirfylgd. Þá var jafnframt ráðinn verkefnisstjóri til Ráðgjafar- og greiningarstöðvar ríkisins (RGR) til að annast sérstakan stuðning við fötluð börn og foreldra innflytjenda þar sem fötluð börn innflytjenda eru nú um 30% tilvísaðra í þjónustu RGR.

Framfærendur fatlaðra og langveikra barna, með gilt umönnunarmat 2020 gátu sótt um eingreiðslu sem nam 25% af fullum umönnunargreiðslum fyrir einn mánuð sökum aukinnar umönnunar vegna COVID-19 á tímabilinu 16. mars til 4. maí 2020. Í upphafi var gert ráð fyrir að kostnaður við þetta úrræði gæti numið um 200 millj.kr. en eingöngu voru greiddar út 16,5 millj.kr. vegna 344 umsókna eða innan við 10% af áætluðum kostnaði. Þá var einnig greidd desemberuppbót allt að 61.840 kr. til framfærenda fatlaðra og langveikra barna. Kostnaður vegna þessa nam um 3 millj.kr.

### 3.7.4 Vernd fyrir viðkvæma hópa

Strax í upphafi faraldursins var gripið til ráðstafana vegna heimilislausra með fjölþættan vanda en alls nam stuðningurinn tæpum 150 millj.kr. á árunum 2020 og 2021. Tímabundnu húsnæðisúrræði var komið upp fyrir einstaklinga sem lent höfðu í fjárhagserfiðleikum og húsnæðisvanda vegna faraldursins, höfðu misst samastað eða áttu á hættu að smitast af kórónuveirunni í þáverandi húsnæði. Jafnframt var bætt í stuðning, ráðgjöf og þjónustu við heimilislaus einstaklinga með fjölþættan vanda og komið upp sérstöku neyðarhúsnæði fyrir heimilislausar konur með fjölþættan vanda.

Þá var jafnframt gripið til ýmissa ráðstafana til að sporna gegn neikvæðum áhrifum faraldursins á börn og ungmenni í viðkvæmri stöðu. Alls var 125 millj.kr. varið í aðgerðir sem sneru að tómsendum og samveru og 15 millj.kr. varið í auknar forvarnir og annan stuðning. Þá var 25 millj.kr. varið til stuðnings við ungmenni utan vinnu og skóla.

### 3.7.5 Aðgerðir gegn ofbeldi

Heimsfaraldurinn hafði í för með sér verulega aukningu á tilkynningum um ofbeldi á heimilum, einkum ofbeldi karla gegn konum og börnum. Lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu bárust 12% fleiri tilkynningar um heimilisofbeldi fyrstu 11 mánuði ársins 2020 en að meðaltali þrjú árin þar á undan. Þá fjölgaði tilkynningum til barnaverndarnefnda um 9,5% fyrstu þrjá mánuði ársins 2020.

Til að bregðast við þessari þróun var skipað aðgerðateymi um stýringu og samræmingu aðgerða gegn ofbeldi en alls var rúmlega 250 millj.kr. ráðstafað til aðgerða gegn ofbeldi. Nýrri rafrænni gátt var komið á fót þar sem opnað var á beint samtal við neyðarverði í netspjalli 112, beinan stuðning við starfsemi Barnahúss og tilraunaverkefni um kvennaathvarf á Akureyri. Þá var einnig farið í sérstaka vitundarvakningu vegna aukinnar hættu á heimilisofbeldi og athygli vakin á ábyrgð samfélagsins við barnavernd undir yfirskriftinni „Við erum öll barnavernd“. Þá var í gegnum fjárfestingaráttak ríkisstjórnarinnar ákveðið að styrkja Kvennaathvarfið um 100 millj.kr. og á að verja þeim fjármunum í

viðgerðir og endurbætur á núverandi húsnæði, ásamt því að styðja við byggingu nýs neyðarathvarfs í Reykjavík og þjónustu Kvennaathvarfsins vegna áhrifa faraldursins.

Aðgerðir vegna hópa í viðkvæmri stöðu 2020-2022	millj.kr.
Stuðningur við tekjulága einstaklinga og heimili	2.980
Fjárstuðningur við sveitarfélög vegna viðkvæmra hópa	1.515
Fatlað fólk og börn	649
Vernd fyrir viðkvæma hópa	443
Börn og ungmenni í viðkvæmri stöðu	265
Félagslegar aðgerðir fyrir aldraða	260
Framlög til félagasamtaka sem styðja viðkvæma hópa	253
Aðgerðir gegn ofbeldi	252
Félagslegar aðgerðir fyrir innflytjendur og flóttafólk	175
<b>Alls</b>	<b>6.792</b>

### 3.7.6 Aukið framlag til heilbrigðismála

Alls jukust framlög til heilbrigðismála vegna kórónuveirunnar um tæpa 60,3 ma.kr. á árunum 2020-2022. Stærstan hluta fjármagnsins má rekja til aukins kostnaðar heilbrigðiskerfisins vegna heimsfaraldursins en þar vó þýngst aukinn rekstrarkostnaður Landspítalans vegna launa, þrifa og kaupa á lyfjum og búnaði en hann nam alls 19,4 ma.kr. Þá vó einnig þungt ýmis annar kostnaður vegna bólusetninga og skimana á landamærunum.

Alls námu framlög vegna kaupa á bóluefni við kórónuveirunni 3,5 ma.kr. Framlag Íslands vegna COVAX-samstarfsins kemur til viðbótar við þann 1,5 ma.kr. sem lagður var til þróunar og dreifingar bóluefna til þróunarríkja í samstarfi við Alþjóðaheilbrigðismálastofnunina (WHO) en Ísland talaði, líkt og nágrannaríkin, fyrir mikilvægi alþjóðlegrar samvinnu um þróun bóluefnis og jafns aðgengis ríkja að bóluefni.

Til að bregðast við áhrifum kórónuveirunnar var ráðist í ýmsar aðgerðir sem fólust í auknum viðbúnaði og eflingu heilbrigðisþjónustunnar en alls nam kostnaður vegna þessa 8,3 ma.kr. Aðgerðirnar fólust m.a. í kaupum á nýjum tækjabúnaði, s.s. fyrir rannsóknasvið Landspítala, opnun hágæslurýma á Landspítalanum og fjölgun endurhæfingar- og líknarrýma, en 30 ný endurhæfingarrými voru opnuð á Landakoti til þess að hægt væri að létta á öðrum deildum spítalans. Áður höfðu 14 endurhæfingarrými verið opnuð á Reykjalundi og sjúkrarýmum fjölgað um 20 við heilbrigðisstofnanir á Suðurlandi og Suðurnesjum með það að markmiði að draga úr álagi á LSH. Auk þessara

viðbótarrýma voru 18 rými opnuð tímabundið við nokkur hjúkrunarheimili á höfuðborgarsvæðinu og í aðliggjandi heilbrigðisumdæmum.

Í október 2021 voru tekin í notkun hágæslurými á LSH en alls voru opnuð sex slík rými sem ætluð voru sjúklingum sem voru veikari en svo að unnt væri að tryggja nægilegt eftirlit og meðferð á almennri bráðalegudeild. Alls nam kostnaður vegna þessara rýma 685 millj.kr. Þá var jafnframt ákveðið að verja rúmlega 1 ma.kr. til opunar og reksturs sérstakrar farsóttardeildar á LSH.

Framlög til reksturs farsóttarhúsa námu alls 4,7 ma.kr. Alls dvöldust um 15.000 manns í farsóttarhúsum Rauða krossins á meðan faraldurinn geisaði og þegar mest var störfuðu um 80 manns á sjö hótélum víðs vegar um landið.

Á árinu 2020 var alls 1 ma.kr. varið í sérstakan launaauka í formi eingreiðslu til starfsfólks sem stóð í framlínunni í baráttunni við COVID-19. Mikið mæddi á heilbrigðisstarfsfólki vegna faraldursins, ekki eingöngu vegna fjölgunar sjúklunga, m.a. á gjörgæsludeildum, heldur einnig vegna aukinnar smithættu. Þetta gerði starfsaðstæður meira krefjandi en annars er að öllu jöfnu. Alls fengu á þriðja þúsund manns slíkar aukagreiðslur. Sambærilegir launaaukar voru greiddir framlínustarfsfólki á árunum 2021 og 2022.

Hjúkrunar- og dvalarrými fengu 2,1 ma.kr. til að mæta ófyrirséðum kostnaði vegna kórónuveirunnar, m.a. vegna aukins launa- og aðfangakostnaðar. Þá var opnuð COVID-deild á hjúkrunarheimilinu Eir í desember 2021 fyrir aldraða einstaklinga með COVID-19 sem gátu ekki verið heima hjá sér í einangrun en þörfuðust ekki sjúkrahúsinnlagnar.

### 3.7.7 Geðrækt og andlegt heilbrigði

Alls var 2,4 ma.kr. varið í aðgerðir tengdar geðrækt og andlegu heilbrigði á milli 2020 og 2022. Þar af var 500 millj.kr. fjárframlag í fjárlögum ársins 2022 til ýmissa verkefna tengdum geðheilbrigðismálum, sérstaklega í þágu barna og ungmenna, m.a. með stofnun geðheilsuteyma á landsvísu og eflingu geðheilbrigðisþjónustu í framhalds- og háskólum. Framlög til geðheilbrigðismála hafa hækkað og munu hækka varanlega í áföngum um 2.050 millj.kr. frá 2019 til 2025.

Kostnaður heilbrigðiskerfisins v. COVID 2020-2022	millj.kr.
Viðbótarkostnaður heilbrigðiskerfisins v. COVID	41.746
Aukinn viðbúnaður í heilbrigðiskerfinu v. COVID	8.257
Farsóttarhús	4.667
Kaup á bóluefni	3.021
Geðheilbrigðismál	2.465

Þróunarsamvinna - kaup á bóluþefnum	1.446
Greiðslur til framlínustarfsfólks	1.000
Velferðartæknilausnir	120
<b>Alls</b>	<b>62.722</b>

### 3.8 Skattalækkunar og frestun skattgreiðslna

Ráðist var í ýmsar skattalækkunar og skattfrestanir til að styðja við hagkerfið á meðan efnahagslegri áhrifa faraldursins gætti. Áðgerðir voru fyrir fyrirtæki með breytt rekstrarskilyrði og þau sem urðu fyrir verulegu tekjufalli. Ýmsar leiðir voru farnar í bæði skattalækkunum, endurgreiðslum og frestunum sem nýttust bæði fyrirtækjum og einstaklingum. Sumar áðgerðanna voru framlengdar þegar ljóst varð hve lengi áhrif faraldursins myndu vara, auk þess sem áðgerðir voru útvíkkaðar til að ná til breiðari hóps og auka umsvif enn frekar.

#### 3.8.1 Aukin endurgreiðsla VSK vegna framkvæmda o.fl. („Allir vinna“)

Í fyrsta áðgerðapakkanum sem varð að lögum í lok mars 2020 voru endurgreiðslur VSK, sem allajafna ná aðeins til íbúðarhúsnæðis, bæði útvíkkaðar á ýmsa vegu og endurgreiðsluhlutfallið hækkað úr 60% í 100%. Í öðrum áðgerðapakkanum í maí var annað húsnæði (utan íbúðarhúsnæðis) í eigu sveitarfélaga einnig felld undir áðgerðina. Aftur var áðgerðin útvíkuð með lagabreytingu í júní, þegar fleiri tegundir almannaheillastarfsemi bættust við. Útvíkkunar náðu að lokum til þeirra tegunda vinnu sem sjá má í eftirfarandi yfirliti. Upphaflegur gildistími úrræðisins var til ársloka 2020, en það var framlengt í heild sinni út árið 2021. Síðar voru allir liðir úrræðisins nema viðhald fólksbíla framlengdir á ný, ýmist til loka júní eða loka ágúst 2022.

Endurgreiðsluheimild fyrir félög sem starfa til almannaheilla var þó gerð varanleg frá 1. janúar 2022 skv. lögum nr. 32/2021. Hinar tímabundnu auknu endurgreiðslur vegna faraldursins fólu allar í sér 100% endurgreiðslu VSK af vinnu sem átti sér stað á tímabilinu frá 1. mars 2020 til þess lokadags sem sýndur er í eftirfarandi töflu.

Yfirlit um gildissvið og gildistíma aukinna VSK-endurgreiðslna vegna COVID-19	Gildir frá 1. mars 2020 til:
1. Nýbygging, endurbætur og viðhald íbúðarhúsnæðis	31. ágúst 2022
2. Nýbygging, endurbætur og viðhald frístundahúsnæðis	30. júní 2022
3. Hönnun og eftirlit með framkvæmdum við íbúðarhúsnæði og frístundahúsnæði	30. júní 2022
4. Heimilishjálp og regluleg umhirða íbúðarhúsnæðis	30. júní 2022
5. Viðgerðir, málning og réttningar fólksbifreiða	31. des. 2021
6. Nýbygging, endurbætur og viðhald húsnæðis sveitarfélaga	30. júní 2022

7. Nýbygging, endurbætur og viðhald; hönnun og eftirlit með framkvæmdum, við mannvirki í eigu félaga sem starfa til almannaheilla	31. des. 2021
---	---------------

Endurgreiðsluheimildin stóð almennt til boða eigendum viðkomandi eigna en í tilviki heimilishjálpar og reglulegrar umhirðu íbúðarhúsnæðis höfðu einnig leigjendur rétt til endurgreiðslu.

Markmið aðgerðarinnar var að örva atvinnustarfsemi og fjárfestingu með því að draga úr kostnaði við framkvæmdir, viðgerðir og viðhald við íbúðarhúsnæði, annað húsnæði og mannvirki og bíla. Allajafna er til staðar í VSK-kerfinu 60% endurgreiðsluheimild sem nær til launahlutans af kostnaði við framkvæmdir við íbúðarhúsnæði. Aðgerðin fólst annars vegar í því að fleiri tegundir vinnu urðu endurgreiðsluhæfar, sem leiddi til mikillar fjölgunar umsókna, og hins vegar að endurgreiðsluhlutfallið var hækkað í 100%. Hliðstæð aðgerð í kjölfar fjármálahrunsins skilaði góðum árangri við að hvetja til byggingar- og viðhaldsframkvæmda. Aðgerðin vegna veirufaraldursins var breiðari og náði til mun fleiri aðila.

Í þeim tilfellum þar sem fyrirtæki bera ekki VSK myndi úrræði sem þetta ekki nýtast þeim. VSK-endurgreiðslur nýtast fyrst og fremst heimilum og aðilum sem eru ekki í VSK-skyldri starfsemi, eins og sveitarfélögum og almannaheillafélögum, t.d. íþróttafélögum, björgunarsveitum og trú- og lífsskoðunarfélögum. Þess vegna náðu endurgreiðsluheimildirnar til þessara aðila. Með því að hvetja til verkefna og framkvæmda studdi úrræðið einnig óbeint við störf í viðkomandi atvinnugreinum.

Kostnaður ríkisins af aðgerðinni í formi aukinna endurgreiðslna VSK (án tillits til afleiddra áhrifa) var hinn 8. desember 2022 kominn í 23,3 ma.kr.<sup>24</sup> Frestur til að sækja um endurgreiðslu er sex ár frá því að framkvæmdum lýkur sem er sami frestur og á við um þá 60% endurgreiðsluheimild vegna íbúðarhúsnæðis sem allajafna gildir. Reynslan sýnir að talsvert er um síðbúnar umsóknir og því mun endanlegur kostnaður verða meiri. Áætla má að kostnaður ríkisins þegar upp verður staðið árið 2028 verði nálægt 25 ma.kr.

Í byggingarstarfsemi, sem vegur langþingst í úrræðinu í fjárhæðum talið, fækkaði störfum um 7% árið 2020. Áhrif faraldursins á greinina eru mun minni en af fjármálahruninu árið 2008 þegar hópuppsagnir áttu sér stað nokkur ár í röð. Ætla má að úrræðið hafi aukið eftirspurn eftir starfsmönnum í margvísleg

<sup>24</sup> Rétt er að taka skýrt fram að þar sem 60% endurgreiðsla vegna íbúðarhúsnæðis gildir allajafna er aðeins viðbóttin, þ.e. 40% endurgreiðslunnar, talin vera kostnaður við aðgerðina. Endurgreiðslur vegna útvíkkana til framkvæmda sem venjulega eru ekki endurgreiðsluhæfar eru hins vegar meðtaldar að fullu. Þannig sýna tölurnar þá fjárhæð sem rekja má beint til hins sérstaka tímabundna aukna stuðnings vegna COVID-19. Endurgreiðslur vegna íbúðarhúsnæðis í heild eru mun meiri.

verkefni, starfsmönnum sem ýmist eru launþegar eða eigin atvinnurekendur, og dregið að einhverju marki úr atvinnuleysi. Gildir það um byggingargeirann, bílgreinina og önnur störf sem falla undir úrræðið. Karlar eru í miklum meiri hluta starfandi í þessum atvinnugreinum.

Endurgreiðslur vegna nýbygginga og viðhalds íbúðarhúsnæðis vega þyngst í COVID-tengdum VSK-endurgreiðslum, eða 15,9 ma.kr. hingað til. Sú fjárhæð er þó aðeins 40% viðbótin. Heildarendurgreiðsla í þessum flokki nemur mun hærri fjárhæð frá 1. mars 2020, eða 39,8 ma.kr. Ef aðrar endurgreiðslur tengdar húsnæði einstaklinga vegna útvíkkana á gildissviðinu eru meðtaldar nemur fjárhæðin 42,9 ma.kr.

Auknar VSK-endurgreiðslur vegna COVID-19, staðan 8. desember 2022	millj.kr.
Íbúðarhúsnæði: nýbyggingar og viðhald	15.936
Íbúðarhúsnæði: hönnun og eftirlit	914
Frístundahúsnæði	1.581
Heimilisaðstoð	18
Regluleg umhirða íbúðarhúsnæðis	578
Bifreiðaviðgerðir einstaklinga	653
Annað húsnæði sveitarfélaga	3.244
Húsnæði almannaheillafélaga	415
<b>Alls</b>	<b>23.339</b>

Að baki endurgreiðslunum eru nú yfir 138.000 afgreiddar umsóknir. Þar af eru 103.000 vegna íbúðar- og frístundahúsnæðis, 31.000 vegna bíla, um 500 frá almannaheillafélögum og yfir 3.500 frá sveitarfélögum. Samkvæmt talningum á rafrænum umsóknum hefur alls um 155.000 umsóknum verið skilað til Skattsins síðan 1. mars 2020. Einhver hluti þess fjölda er vegna framkvæmda fyrir þann tíma og á sama hátt eiga eftir að berast fleiri umsóknir vegna framkvæmda á þeim tíma sem COVID-áðgerðirnar giltu, þar sem umsóknarfrestur er rúmur. Rafrænum umsóknum í heild fjölgaði úr 11.600 árið 2019 í 45.300 árið 2020 og í 68.900 árið 2021. Þeim fækkaði hins vegar um 29% milli ára á fyrstu 11 mánuðum ársins 2022. Um helmingur rafrænna umsókna á árinu 2021 var vegna útvíkkana á gildissviði endurgreiðsluheimilda fyrir húsnæði í eigu einstaklinga, þar af mest vegna reglulegrar umhirðu, eða um 19.000 umsóknir. Vel hefur gengið að aðstoða umsækjendur og afgreiða umsóknir þrátt fyrir mikinn fjölda og margar nýjar tegundir endurgreiðslna. Einungis litlum hluta umsókna er hafnað.



### 3.8.2 VSK-undanþága fyrir skattskylda langtímaleigusamninga

Veitt var heimild til að falla frá eða fresta innheimtu og skilum á virðisaukaskatti af langtímasamningum um leigu á t.d. fasteign, aðstöðu eða lausafé, að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Meðal annars var skilyrði að fyrir lægi skriflegur samningur á milli leigusala og leigutaka um að leigugjald væri tímabundið fellt niður eða innheimtu þess frestað á grundvelli þess að leigutaki glímdi við rekstrarörðugleika vegna skyndilegs og ófyrirséðs tekjufalls sem leiddi af almennum samdrætti innanlands og á heimsvísu. Hér var um að ræða heimild til að víkja frá þeirri meginreglu VSK-laga að afhending þjónustu leiði til skattskyldu óháð greiðslu. Þetta úrræði var í gildi á tímabilinu 1. mars 2020 til 31. desember 2021 og nýttist t.d. fyrirtækjum í ferðaþjónustu með slíka leigusamninga til langs tíma.

### 3.8.3 VSK-undanþága fyrir streymi listviðburða

Lögfest var VSK-undanþága fyrir streymi listviðburða til að gera listamönnum kleift að lækka verð og liðka þannig fyrir slíkum viðburðum og jafna skattalega stöðu mismunandi tegunda aðgengis að lifandi flutningi. Undanþágan var í gildi á tímabilinu 1. nóvember 2020 til 30. júní 2021 og átti m.a. við um sölu á streymisþjónustu á stökum tónleikum, listdanssýningum og leiksýningum.

### 3.8.4 Frestun á greiðslu aðflutningsgjalda og niðurfelling álags á VSK

Alls var um 3 ma.kr. frestað um einn mánuð í fimm skipti vegna niðurfellingar álags á tímabilinu júní 2020 til febrúar 2021. Gjalddaga aðflutningsgjalda hjá þeim aðilum sem nutu greiðslufrests í tolli (tollkrít) var frestað um 20 daga. Heimildin gildi fyrir öll uppgjörstímabil frá mars og út árið 2020. Stærsti liðurinn í því var virðisaukaskattur (VSK) og var heimilt að færa allan innskatt viðkomandi tímabils á VSK-skýrslu þótt einungis hluta eða engum útskatti hefði verið skilað í ríkissjóð vegna innflutnings. Gildisdagur endurgreiðslu innskattsins var jafnframt færður fram til sama dags og gjalddagi almennra skila er í VSK. Hér var fyrst og fremst um að ræða frestun og hagræði fyrir innflytjendur. Nýting þessa úrræðis var mikil og frestuðu innflytjendur með þessum hætti alls um 20 ma.kr. á hverju uppgjörstímabili, í fimm skipti. Fyrir ríkissjóð var um að ræða töf milli mánaða á innheimtu umræddra tekna.

Fallið var frá beitingu álags á vangreiddan VSK á almenna gjalddaganum. Með því var svigrúm til greiðslu virðisaukaskatts aukið til muna eða í allt að einn mánuð. Alls var um 3 ma.kr. frestað um einn mánuð í fimm skipti vegna niðurfellingar álags á tímabilinu júní 2020 til febrúar 2021.

### 3.8.5 Niðurfelling gistináttaskatts

Vegna áhrifa heimsfaraldurs kórónuveiru á fjölda ferðamanna og rekstrarskilyrði fyrirtækja í ferðaþjónustu var ákveðið að fella niður gistináttaskatt, fyrst tímabundið frá 1. apríl 2020 til ársloka 2021, en niðurfellingin var síðan framlengd til ársloka 2023. Í heild þýðir niðurfelling gistináttaskattsins lækkun á tekjum um rúmlega 3,6 ma.kr. en á árunum 2020-2022 nam skattalækkunin 2,1 ma.kr.

### 3.8.6 Niðurfelling tollafgreiðslugjalds

Heimild tolyfyrvalda til þess að innheimta tollafgreiðslugjald vegna afgreiðslu flugvéla og skipa utan almenns afgreiðslutíma var felld niður frá og með apríl 2020 til ársloka 2021. Árið 2019 námu tekjur af gjaldinu 425 millj.kr., en áætlað var að tekjur myndu lækka um 600 millj.kr. amtals árin 2020 og 2021 vegna niðurfellingarinnar.

### 3.8.7 Frestun greiðslu fasteignaskatts fyrir eigendur atvinnuhúsnæðis

Eigendum atvinnuhúsnæðis sem áttu við tímabundna rekstrarörðugleika að stríða vegna tekjufalls var heimilt að óska eftir frestun á allt að þremur greiðslum fasteignaskatts, sem voru á gjalddaga frá 1. apríl til og með 1. desember 2020. Gjalddagi og eindagi greiðslna sem frestanirnar tóku til var 15. janúar 2021.

### 3.8.8 Lækkun bankaskatts

Fyrirhugaðri lækkun bankaskatts, sem til stóð að framkvæmd yrði í skrefum árin 2021-2024 úr 0,376% af heildarskuldum fjármálafyrirtækja umfram 50 ma.kr. í 0,145%, var flýtt á þann veg að öll skattalækkunin kom til framkvæmda árið 2021. Var ákveðið að flýta lækkun skattsins með það fyrir augum að auðvelda fjármálastofnunum að lækka vexti af útlánnum samhliða vaxtalækkunum Seðlabankans og auka útlán þegar þær aðstæður myndu aftur skapast í hagkerfinu. Áætlað er að flýting lækkunar bankaskatts muni minnka tekjur ríkissjóðs um samtals ríflega 12 ma.kr. fram til ársins 2024. Mest var tekjulækkunin árin 2021 og 2022 eða um 10 ma.kr.

### 3.8.9 Tímabundin lækkun tryggingagjalds

Til að bregðast við alvarlegri stöðu á vinnumarkaði ákvað ríkisstjórnin að lækka almenna tryggingagjaldið tímabundið um 0,25 prósentustig. Lækkunin gildi fyrir staðgreiðslu árið 2021 og við álagningu opinberra gjalda á árinu 2022 vegna launa ársins 2021. Tilgangur lækkunarinnar var að milda áhrif launahækkana lífskjarasamninganna. Jafngilti lækkunin því að gjaldið væri ekki lagt á stofn sem nam kjarasamningsbundnum launahækkunum sem komu til framkvæmda í ársbyrjun 2021. Tekjur af tryggingagjaldi drögust saman um 4 ma.kr. vegna lækkunarinnar. Þar af lækkuðu greiðslur ríkisins um 0,9 ma.kr. og nettótekjuáhrif á ríkissjóð urðu 3,1 ma.kr. til lækkunar. Jafnframt lækkuðu útgjöld sveitarfélaga um 0,5 ma.kr. árið 2021.

### 3.8.10 Afturfæranlegt tap tekjuskatts lögaðila

Lögaðilum með takmarkaða ábyrgð var gefinn kostur á að fresta skattgreiðslu vegna ársins 2019 og jafna á móti tapi ársins 2020. Úrræðið fól í sér að fyrirtæki sem sáu fram á tap á rekstrarárinu 2020 gátu sótt um frekari frestun á greiðslu tekjuskatts þar til álagning næsta árs lægi fyrir og þá lækkað skattkröfuna vegna rekstrar 2019 sem næmi reiknaðri skatteign af tapi ársins 2020. Aðgerðinni var ætlað að styrkja lausafjárstöðu fyrirtækja og rekstur þeirra og gera með því fyrirtækjum betur kleift að takast á við þær aðstæður sem COVID-

19 faraldurinn skóp. Hámark frestunar var 20 millj.kr. og sneri úrræðið því fyrst og fremst að litlum og meðalstórum fyrirtækjum. Úrræðið fól ekki í sér eiginlega skattalækkun heldur frestun skattgreiðslna og þ.a.l. ekki eiginlegt tekjutap fyrir ríkissjóð. Umfang frestana á grundvelli úrræðisins var 1,1 ma.kr.

### 3.8.11 Niðurfelling fyrirframgreiðsluskyldu á tekjuskatti lögaðila

Lögaðilum var gefið val um hvort þeir greiddu fyrirframgreiðslu upp í tekjuskatt vegna tekna fyrra árs. Þessi áðgerð fól í sér frestun á gjalddögum innan ársins 2020. Hún náði í byrjun til fyrirframgreiðslu á gjalddögum í apríl, maí og júní en var síðar framlengd og tók þá einnig til gjalddaga í júlí, ágúst og september. Þessir sex gjalddagar færðust aftur til nóvember og desember 2020. Áðgerðin tók ekki til sérstaks fjársýsluskatts, bankaskatts eða jöfnunargjalds alþjónustu.

### 3.8.12 Frestun staðgreiðslu af launum

Í upphafi heimsfaraldurs kórónuveiru var launagreiðendum veitt almenn heimild til að fresta til 15. janúar 2021 helmingi staðgreiðslu launa og tryggingagjalds sem var á gjalddaga í mars 2020. Eftir það var úrræðið þrengt og launagreiðendum sem uppfylltu skilyrði um verulega rekstrarörðugleika heimilað að fresta allt að þremur greiðslum sem voru á gjalddaga í apríl til og með desember 2020. Þá var gjaldendum gert kleift að lengja í frestinum með því að fresta greiðslum enn frekar eða fram til 15. dags mánaðanna júní, júlí og ágúst 2021. Síðar var bætt við þeim valkosti að dreifa greiðslum á 48 gjalddaga á tímabilinu júlí 2022 til júní 2026.

Á árinu 2021 var launagreiðendum veitt heimild til að fresta greiðslum á allt að tveimur gjalddögum staðgreiðslu launa og tryggingagjalds til 15. janúar 2022 (eindaga bar upp á 17. janúar). Í byrjun árs 2022 var heimilað að lengja í frestinum með því að sækja um greiðsludreifingu fyrir 31. janúar 2022 á sex gjalddögum frá september 2022 til og með febrúar 2023.

Þeim launagreiðendum sem eru með meginstarfsemi í flokki IV skv. 3. gr. eða í flokki II eða III skv. 4. gr. laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald og hafa þurft að sæta takmörkun á opnunartíma veitingastaða vegna sóttvarnaráðstafana var heimilt að sækja um frest á tveimur greiðslum á afdreginni staðgreiðslu af launum sem voru á gjalddaga 1. janúar 2022 til og með 1. júní 2022 og færa gjalddagana yfir á sex mánuði frá september 2022 til og með febrúar 2023.

Umfang frestana er 38 ma.kr. og þar af voru um 10,5 ma.kr. greiddir strax fyrsta mánuðinn eða aðilum var gefinn frestun sem þeir þurftu ekki að nýta sér og greiddu því strax til baka. Því er heildarumfang frestana um 27,5 ma.kr. Umfang frestana var mest á fyrsta árinu. Misjafnt var hvernig fyrirtæki nýttu frestanir. Mörg höfðu þegar greitt fyrir gjalddaga en önnur nýttu sér aukinn greiðslufrest. Afskrifaðar frestanir voru um 153 millj.kr. þann 24. október 2022.

Eftirfarandi tafla er yfirlit yfir útistandandi frestanir eftir úrræðum þann 24. október 2022. Í sumum tilfellum er gjalddagi liðinn þar sem fyrirtæki hafa hvorki beðið um frekari frestun né greitt niður útistandandi upphæð.

Staða útistandandi frestana 24. október 2022	millj.kr.
1. Fresta mátti þremur gjalddögum staðgreiðslu og tryggingagjalds á árinu 2020 fram til ársins 2021 ( <i>gjaldalagi frestunar liðinn</i> )	1.015
1.1 Heimilt var að óska eftir auknum greiðslufresti á því sem hafði verið frestað til janúar 2021 til júní, júlí og ágúst sama ár ( <i>gjaldalagi frestunar liðinn</i> )	376
1.2 Heimilt var að sækja um aukinn greiðslufrest, dreifa greiðslum í 48 jafn háar mánaðarlegar greiðslur með gjalddaga í júlí 2022 til júní 2026	6.275
2. Fresta mátti tveimur gjalddögum staðgreiðslu og tryggingagjalds á árinu 2021 fram til ársins 2022	177
2.1 Heimilt var að sækja um aukinn greiðslufrest og dreifa greiðslum á sex gjalddaga í september 2022 fram til febrúar 2023	1.161
3. Veitingageiranum var gert kleift að fresta tímabilum sem voru á gjalddaga frá janúar til júní 2022 og dreifa greiðslum á sex gjalddaga í september 2022 fram til febrúar 2023	509
<b>Samtals frestanir í október 2022</b>	<b>9.513</b>

### 3.8.13 Flýtifyrning atvinnurekstrareigna

Árið 2021 var lögfest heimild fyrir rekstraraðila til að fyrna lausafé hraðar en gildandi lög segja til um. Gildir heimildin fyrir eignir í formi lausafjár sem fjárfest var í á árunum 2021 og 2022 en aðgerðin getur almennt leitt til lægri skattgreiðslna fyrstu árin eftir kaup en hærra skattgreiðslna síðar þegar búið er að fyrna stofnverðið að niðurlagsverði. Aðgerðin leiðir því ekki til beins tekjutaps fyrir ríkissjóð, heldur frestunar skattgreiðslna, enda lögfest í því augnamiði að auka svigrúm fyrirtækja til fjárfestinga á tímum kórónuveirufaraldursins.

### 3.8.14 Hvati til grænna fjárfestinga

Rekstraraðilum var veitt heimild til að reikna sérstakt álag á kaupverð grænna eigna sem hægt er að fyrna á móti skattskyldum tekjum. Fyrningarálagið nemur 25% vegna lögaðila sem sæta 20% tekjuskatti, 13,3% vegna lögaðila sem sæta 37,6% tekjuskatti og 13,18% vegna einstaklinga í atvinnurekstri. Til þess að falla undir heimildina þurfa eignir að teljast umhverfisvænar og stuðla að sjálfbærri

Þróun eins og nánar er kveðið á um í lögnum og reglugerð um skattalegt fyrningarálag á grænar eignir. Ívilnugin nær til fjárfestinga í grænum eignum á árunum 2021-2025 og er álagið fyrnanlegt með jöfnum fjárhæðum á þremur árum frá og með rekstrarárinu 2023. Áætlað er að tekjutap ríkissjóðs af aðgerðinni verði 6,5 ma.kr. og falli til á árunum 2024-2028.

