

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref
22/6488 -

Dato
07.12.2022

Svar på spørsmål om lønnsstøtte og Finansdepartementets oppfølging

Jeg viser til brev 29. november 2022. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ber under henvisning til Innst. 116 L (2021-2022) og vedtatt lov om lønnsstøtte samt vedlagt brev fra Fellesforbundet, NHO Reiseliv, Regnskap Norge, Norsk Reiseliv, NHO Service og Handel og Revisorforeningen om svar på følgende spørsmål:

Mener statsråden at intensjonen bak stortingsvedtaket, at det skulle gis kompensasjon for lønnskostnader for desember, januar og februar for de som ikke permitterte ansatte til tross for omsetningsfall som følge av nasjonale smitteverntiltak, er ivare tatt for virksomheter som betalte ut lønn etterskuddsvis?

1. INNLEDNING

Jeg vil i dette brevet svare på spørsmålet fra komiteen. I punkt 2 vil jeg tydeliggjøre at det er to ulike situasjoner som er beskrevet i brevet som er vedlagt komiteens henvendelse, og at disse situasjonene må holdes adskilt. Som det vil fremgå, er det kun én av situasjonene som det i lys av komiteens spørsmål er grunn til å gjennomgå nærmere. Dette gjelder situasjonen der bedrifter ikke har fått lønnsstøtte for en støttemåned de ikke har betalt ut lønn.

Punkt 3 vil vise at det følger av ordningen slik den ble vedtatt av Stortinget, at en bedrift ikke kunne motta støtte for en måned de ikke betalte ut lønn. Her vil også vises at hensynene som begrunner løsningen, fremgår av forarbeidene som lå til grunn for stortingsvedtaket.

Punkt 4 vil vise at løsningen også følger av skissen som lå til grunn for ordningen. Her

vil det også fremgå annen relevant bakgrunnsinformasjon om ordningen. Punkt 5 vil vise at også hensynet til likebehandling er et sentralt hensyn i denne saken.

2. UTDYPNING AV PROBLEMSTILLING OG FAKTUM

Som det blir påpekt i det vedlagte brevet, er det helt vanlig med etterskuddsvis lønnsutbetaling i bl.a. serverings- og reiselivsbransjen. Denne bransjen har da også mottatt godt over halvparten av totalt rundt 1 milliard kroner utbetalt under den aktuelle lønnsstøtteordningen. Lønnsstøtteordningen har fungert godt også for virksomheter som betaler ut lønn etterskuddsvis. Påstanden om at etterskuddsvis lønnsutbetaling er årsak til at enkelte bedrifter ikke har kvalifisert for ordningen, eller ikke har fått lønnsstøtte for en måned, er ikke riktig.

Det som derimot kjennetegner problemene beskrevet i brevet, er manglende lønnsutbetaling fra foretaket i en måned hvor ordningen krevde det. Det er i realiteten to forskjellige situasjoner som beskrives i brevet. Jeg vil kort redegjøre for de to ulike situasjonene.

Den ene situasjonen gjelder bedrifter som skal ha falt utenfor ordningen på grunn av manglende lønnsutbetaling i september 2021. Det var et vilkår for å kvalifisere for ordningen at minst én ansatt i foretaket hadde fått utbetalt lønn «i hver av månedene september, oktober og november 2021», jf. lønnsstøtteleven § 5 tredje ledd. Formålet med denne bestemmelsen var å sikre at foretaket var i drift også forut for støtteperiodene. Skatteetaten har imidlertid ikke latt manglende lønnsutbetaling i september 2021 diskvalifisere fra ordningen, så lenge vilkårets formål om sikring av drift den måneden har vært dokumentert på annen måte. Dersom en søknad i det automatiske saksbehandlingssystemet fikk avslag pga. manglende lønnsutbetaling i september 2021, har den gått til manuell kontroll, og her har Skatteetaten akseptert slik dokumentasjon på drift. I de tilfellene søknaden ikke har blitt akseptert, skyldes det utilstrekkelig dokumentasjon på drift i september 2021, eller at det samtidig har vært en annen avslagsgrunn for selskapets søknad.

At dette vilkåret ikke har blitt håndhevet strengt, har jeg tidligere kommunisert i svar på skriftlig spørsmål nr. 2878 fra stortingsrepresentant Schou. I det vedlagte brevet skriver avsenderne at NHO Reiselivs medlemsbedrifter ikke har meldt om endring i behandlingen av sine saker. Bedrifter som har fått avslag på lønnsstøtte alene på grunnlag av manglende lønnsutbetaling i september 2021, og som likevel kan dokumentere at de hadde drift denne måneden, kan ta dette opp med Skatteetaten.

Den andre situasjonen som er beskrevet i brevet, gjelder bedrifter som ikke har betalt ut lønn i januar 2022, og som derfor ikke har fått lønnsstøtte for den måneden. Denne situasjonen står i en annen stilling enn den første. Det er andre og mer tungtveiende hensyn som begrunner at lønnsstøtteordningen ble utformet slik at støttebeløpet for en støtteperiode, dvs. den enkelte måned, ble knyttet til foretakets brutto lønnsytelser den

samme måneden, som jeg vil komme tilbake til. Det er denne situasjonen som vil bli behandlet videre i dette brevet.

3. REGELVERKET VEDTATT AV STORTINGET

Den aktuelle lønnsstøtteordningen er regulert i lov 28. januar 2022 nr. 2 om lønnsstøtte vedtatt av Stortinget 21. januar 2022. Lovvedtaket bygger på Innst. 116 L (2021-2022) som i det vesentlige viser til regjeringens forslag i Prop. 47 L (2021-2022). I tillegg er ordningen, med hjemler i loven, regulert i forskrift 4. februar 2022 nr. 167 til utfylling og gjennomføring av lov om lønnsstøtte.

Det fremgår av loven § 7 annet ledd bokstav d at støtte til et foretak for en måned ikke kan overstige foretakets «samlede brutto skattepliktige lønnsytelser tillagt arbeidsgiveravgift, for støttemåneden». Arbeidsgiveravgift blir beregnet etter kontantprinsippet, det vil si i utbetalingsmåneden og ikke eventuell avvikende opptjeningsmåned. Det følger dermed direkte av loven og dens knytning til arbeidsgiveravgiften at en måned uten lønnsutbetaling utelukker lønnsstøtte for den måneden.

I samsvar med forskriftshjemmelen i loven § 7 tredje ledd er dette presisert i lønnsstøtteforskriften § 2-6 første ledd. Her fremgår at støtten ikke kan overstige «grunnlag for arbeidsgiveravgift tillagt arbeidsgiveravgift i støttemåneden». Dette er en presisering av det som fremgår av loven, ettersom grunnlag for arbeidsgiveravgift er direkte knyttet til brutto lønnsytelser.

Et foretaks grunnlag for arbeidsgiveravgift blir løpende registrert i Skatteetatens systemer. Ved at lov og forskrift knytter støttebeløpet til denne størrelsen, ivaretar den flere hensyn som var sentrale ved utformingen av ordningen. Dette gjelder særlig hensyn til kontroll, automatisert og effektiv saksbehandling av mange søkere, snarlige utbetalinger og begrensning av belastningen på Skatteetaten.

Hensynene er trukket frem i forarbeidene som lå til grunn for Stortingets vedtak. Her fremgår bl.a. at «[d]et er viktig for ordningens legitimitet at det etableres gode kontrollmekanismer og tiltak som reduserer risikoen for misbruk og utnyttelse av ordningen.» Videre fremgår det at «[d]epartementet har valgt løsninger som gjør standardisert og automatisk saksbehandling mulig for behandling av flest mulig søknader», og at dette er viktig «for at foretak skal kunne motta den støtten det søkes om så snart som mulig». Det fremgår også at «[f]or å utfylle og kontrollere opplysninger fra søkerne, har Skatteetaten som tilskuddsmyndighet behov for å innhente opplysninger fra andre offentlige myndigheter. Dette gjelder særlig ... lønns- og inntektsopplysninger fra Skatteetaten». Det sies også at det er lagt «avgjørende vekt på at administrasjonen av ordningen skal være så enkel som mulig slik at belastningen på Skatteetaten begrenses», samt at «Skatteetaten i stor grad må forvalte ordningen i etatens eksisterende systemer og med gjeldende rutiner».

At ingen lønnsutbetaling en måned betød ingen lønnsstøtte den samme måneden, er altså etter min mening i samsvar med Stortingets forutsetninger for ordningen slik den ble vedtatt av Stortinget i januar 2022.

4. NÆRMERE OM UTARBEIDELSE AV ORDNINGEN

Den aktuelle lønnsstøtteordningen ble utarbeidet i nær kontakt med LO, NHO og Virke. Ordningen måtte utformes på svært kort tid, og i en situasjon hvor omfanget av inngripende smitteverntiltak endret seg raskt. Regjeringen la frem den detaljerte skissen¹ til ordningen 17. desember 2021. Enkelte presiseringer og endringer i skissen ble gjort frem til 22. desember, blant annet som følge av innspill og spørsmål fra NHO og Virke. Ingen endringer ble gjort i skissen etter 22. desember. Dette var før tidspunktet bedriftene måtte velge om de om ville permittere eller ikke.

Lov om lønnsstøtte ble vedtatt etter at bedriftene måtte ta stilling til om de ville permittere eller ikke. Som vist ovenfor, følger det av loven at ingen lønnsutbetaling en måned betød ingen lønnsstøtte den samme måneden. Den samme løsningen fulgte av skissen som lå til grunn for ordningen, og som senere i det vesentlige ble transformert til regjeringens lovforslag og lovvedtaket i Stortinget.

Regjeringen gjorde det klart ved fremleggelsen at ordningen ville passe for mange bedrifter, men ikke for alle. Et særtrekk ved den aktuelle lønnsstøtteordningen var at den var et alternativ til den eksisterende permitteringsordningen. De bedriftene som lønnsstøtteordningen ikke passet for, eller som var usikre på hvordan ordningen ville slå ut for dem, kunne velge permittering. For å ta stilling til dette, var det skissen som var det sentrale bedriftene måtte forholde seg til, og bedriftene hadde derfor en særlig oppfordring til å sette seg inn i denne før de tok avgjørelsen.

Skissens punkt 6 handlet om støttebeløp. Av bokstav c fremgikk det fra 17. desember at støttebeløpet «per måned» kunne være «maksimalt 80 pst. av arbeidstakers utbetalte bruttolønn inkl. arbeidsgiveravgift i støtteperioden.» Støtteperioden er den enkelte måned det ble søkt støtte for. Dette betyr at støttebeløpet for én måned skulle bli knyttet til, og begrenset av, *utbetalt* bruttolønn den samme måneden.

Videre i samme punkt er bruttolønn definert som «lønn som er betalt ut som kontantytelse». At faktisk utbetaling av lønn skulle ha en slik betydning for støtten, fremgikk også av punkt 6 bokstav h. Her sto det at støtten ville avkortes dersom «foretakenes samlede *utbetalte bruttolønn (inkl. arbeidsgiveravgift)* sammenliknet med referanseperioden har falt».

Før bedriftene måtte velge permittering eller ikke, var det dermed klart at ordningen skulle bli slik at faktisk lønnsutbetaling i en støttemåned ville ha betydning for

¹ https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/norsk_ekonomi/skisse-av-ny-lonsstotteordning/id2892926/

lønnsstøtte den samme måneden. Det var klart at et foretak ville være avskåret fra å motta støtte for en måned da det ikke hadde noen lønnsutbetaling.

Som nevnt var det nær kontakt mellom regjeringen og NHO, LO og Virke ved utformingen av ordningen. I e-post til Finansdepartementet 20. desember 2021 ba sjeføkonom i NHO om å få presisert begrepet «samlede lønnskostnader» i skissen punkt 6 bokstav h. I svar fra departementet samme dag fremgår:

«Definisjonen blir den samme som tidligere i skissen, der bruttolønn er definert som lønn som er betalt ut som kontantytelse, herunder fastlønn, timelønn, fast tillegg, uregelmessige tillegg, helligdagstillegg, hyretillegg, honorar og tips.»²

Termen «lønnskostnader» blir i det aktuelle punktet i skissen dagen etter erstattet med «utbetalt bruttolønn».

Den 21. desember stilte sjeføkonom i NHO følgende spørsmål om punkt 6 bokstav c i skissen:

«Støttebeløpet per måned er oppad begrenset til 40 000 kroner per måned per arbeidstaker og maksimalt 80 pst. av arbeidstakers utbetalte bruttolønn inkl. arbeidsgiveravgift i støtteperioden.: Her oppfatter jeg det slik at sammenlikningsgrunnlaget er akkurat som angitt, og rett frem, dvs. arbeidstakers utbetalte bruttolønn (slik det defineres) i den aktuelle tilskuddsperioden. Det gjøres således ingen ytterligere "avkorting"/justering (f.eks. med omsetningsreduksjonen) av selve sammenlikningsgrunnlaget, bruttolønningen, når det avgjøres om 80%-kriteriet er oppfylt eller ikke.»³ (Understreket her).

Departementet svarte bekreftende.

Det følger etter mitt syn også av de generelle omstendighetene at ordningen måtte bli slik at støttebeløpet for en måned ble knyttet til tallet på lønnskostnader som er registrert i Skatteetatens systemer for den måneden. Det skulle lages en tidsavgrenset støtteordning som omfattet svært mange bedrifter, hvor man måtte ta høyde for at mange titalls tusen søknader skulle bli behandlet. Én måned skulle være én støtteperiode som krevde en søknad. Hensynet til kontroll, rask elektronisk og maskinell behandling av det store flertallet av søknader og rask utbetaling av støtte, tilsa et behov for knytte vilkårene for støtte til konkret definerte og enkelt kontrollerbare størrelser.

² Korrespondansen er journalført i offentlig arkiv som dok.nr. 21/6265-105.

³ Korrespondansen er journalført i offentlig arkiv som dok.nr. 21/6265-59.

5. HENSYN TIL LIKEBEHANDLING

Som vist ovenfor tilsier hensyn til kontroll, automatisert og effektiv saksbehandling av mange søkere, snarlige utbetalinger og begrensning av belastningen på Skatteetaten, at det var nødvendig å knytte støttebeløpet for en måned til foretakets grunnlag for arbeidsgiveravgift den samme måneden.

Hensynet til likebehandling veier etter mitt syn tungt i spørsmålet om å endre ordningen nå. Det er grunn til å anta at flere foretak som ikke hadde lønnsutbetaling i en av støttemånedene, innrettet seg etter løsningen som fulgte av lov, forskrift og av skissen, og derfor ikke søkte for den aktuelle måneden. I Skatteetatens søknadsportal, i feltet for foretakets lønnskostnader, fremgikk det også at:

Foretakets lønnskostnader er foretakets grunnlag for arbeidsgiveravgift, pluss arbeidsgiveravgift, slik det er rapportert i a-meldingen for den måneden du søker støtte for. Du må oppgi samme tall som er innrapportert i a-meldingen, uavhengig av når lønnen er opptjent.

Dersom regelverket nå skulle endres, ville hensynet til likebehandling kunne tilsi ny informasjon til alle bedrifter som var berørt av nedstengningen og som ikke har søkt om lønnsstøtte, brev til samtlige søkere, aksept av nye søknader og endring av eksisterende søknader. Dette ville medført omfattende manuell saksbehandling for Skatteetaten og skapt store utfordringer for kontroll av ordningen. Det ville gått på bekostning av annet prioritert arbeid i Skatteetaten.

Det er også usikkert hvordan en endring nå ville stilt seg i relasjon til EUs midlertidige rammeverk for lønns subsidier for å unngå permitteringer eller oppsigelser som følge av covid-pandemien. Fristen i rammeverket var 30. juni 2022 for tildeling av støtte. Det er en vanlig fortolkning at dette innebærer at søknader om lønnsstøtte må være mottatt og komplette innen denne fristen.

Med hilsen



Trygve Slagsvold Vedum