

Rapport fra arbejdsgruppen

Principper for hjælpepakker ved nye epidemier

December 2021

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Sammenfatning	3
1.1 Indledning	3
1.2 Baggrund	4
1.3 Behovet for hjælpepakker	5
1.4 Principper for hjælpepakker	8
1.5 Fra principper til lovforslag	12
1.6 Rapportens opbygning	13
2. Arbejdsgruppens nedsættelse og arbejde	14
2.1 Arbejdsgruppens sammensætning	14
2.2 Arbejdsgruppens arbejde og arbejdsform	15
3. Arbejdsgruppens opgave	16
3.0 Kapitlets opbygning	16
3.1 Arbejdsgruppens opdrag	16
3.2 Hvornår finder arbejdsgruppens principper anvendelse?	17
3.3 Definition af hjælpepakker	18
3.4 Afgrænsning af arbejdsgruppens rapport	20
3.5 Fremtidige sundhedskriser og anbefalingernes tidshorisont	21
4. Begrundelser for hjælpepakker	23
4.0 Kapitlets opbygning	23
4.1 Hvorfor hjælpepakker?	23
4.2 Begrundelser for hjælpepakker	23
5. Kompensationsordninger og likviditetstiltag under Covid-19-pandemien	28
5.0 Kapitlets opbygning	28
5.1 Dansk økonomi før, under og efter Covid-19	28
5.2 Kompensationsordninger og likviditetstiltag under Covid-19 hidtil	33
5.3 Læringspunkter	43
6. Håndtering af Covid-19 internationalt	47
6.0 Kapitlets opbygning	47
6.1 Hjælpepakker i de europæiske lande	47
6.2 Den økonomiske udvikling i europæiske lande	49
6.3 Landegennemgang	53
6.4 Forsikringsløsninger som supplement til statslige hjælpepakker	58
7. Retlige rammer	61
7.0 Kapitlets opbygning	61
7.1 Hjemmelsgrundlag under Covid-19-pandemien	61
7.2 Erfaringer med regeludstedelse til fremtidige sundhedskriser	64
7.3 Statsstøtteretlige rammer for kompensation	67
8. Principper for hjælpepakker	70
8.1 Brug af hjælpepakker	70
8.2 Design af hjælpepakker	73
8.3 Hurtig effekt af hjælpepakker	76
8.4 Reetablering af velfungerende markeder	77
8.5 Anvendelse af principperne	78
Bilag 1: Politisk aftale om en ny epidemilov	79

Bilag 2: Kommissorium for arbejdsgruppe vedr. kompensation for indgreb som følge af epidemiloven	84
Bilag 3: Opsummering af input fra følgegruppen.....	85
Bilag 4: Sekretariat.....	86
Bilag 5: Beskrivelse af Covid-19-relaterede kompensationsordninger og likviditetstiltag	87
B5.1 Lønkompensationsordningen.....	87
B5.2 Kompensationsordningen for faste omkostninger	89
B5.3. Kompensationsordningen for selvstændige mv.	90
B5.4 Arrangørordningen	92
B5.5 Behovet for et stærkt statsligt likviditetsberedskab	93
B5.6 Karakteristika ved likviditets- og garantiordninger	94
B5.7 Skattemæssige likviditetstiltag	95
B5.8 Garanti- og låneordninger i Vækstfonden og EKF	96
B5.9 Garantiordning for rejsegarantifonden	97
B5.10 Pulje til omstilling af minkavlere og følgeerhverv	98
Bilag 6: Anvendelse af Covid-19-relaterede kompensationsordninger	100
B6.1 Udviklingen i omsætningen og krav til omsætningsnedgang	104
B6.2 Erfaringer fra efteråret 2020	108
B6.3 Overgang fra generelle til målrettede ordninger.....	108
B6.4 Komplekse restriktioner	109
B6.5 Komplekse dokumentationskrav	110
B6.6 Virksomheder, der 'falder uden for' de målrettede ordninger	110
B6.7 Regionale nedlukninger	112
Bilag 7: Uddybende om administrationen med kompensationsordningerne	114
B7.1 Administration på CVR-nummer eller P-enhedsniveau	114
B7.2 Kompensationsmuligheder for nystartede virksomheder	114
B7.3 Kompensations- og referenceperioder	114
B7.4 Periodebaseret opgørelse.....	116
B7.5 Alternative referenceperioder og nystartede virksomheder	116
Bilag 8: Kontrol med kompensationsordningerne	117
Bilag 9: Oversigt over statsstøttegodkendelser	119
Bilag 10: Overblik over kompensationsordninger i de europæiske lande	120

1. SAMMENFATNING

1.1 INDLEDNING

Covid-19-pandemien ramte Danmark og resten af verden i foråret 2020. For at begrænse smitten og mindske presset på sundhedsvæsenet blev der i mange lande indført en række restriktioner. Sammen med spontane adfærdssændringer blandt forbrugere og virksomheder mv. betød det, at store dele af erhvervs-, kultur- og fritidslivet i Danmark og en række andre lande i flere perioder har oplevet at blive begrænset i at drive forretning og gennemføre aktiviteter.

Omkostningerne ved smittefare, restriktioner og nedlukninger rammer dele af økonomien hårdere end andre, fordi virus smitter via kontakt. Det betyder, at navnlig kontaktintensive erhverv og aktiviteter har mærket konsekvenserne af Covid-19-pandemien, mens samfundet som helhed har en fælles interesse i at mindske smitterisikoen. Krisen har endvidere i høj grad været præget af uforudsigelighed pga. nye mutationer og nye smittebølger på den ene side og nye behandlingsformer og vacciner på den anden. Det betyder, at der løbende er sket ændringer til restriktionsbilledet, alt efter de sundhedsmæssige hensyn.

På den baggrund har der været stillet omfattende hjælpepakker til rådighed for erhvervs- og kulturliv mv. Et bredt flertal af Folketingets partier har således indgået mere end 30 politiske aftaler om hjælpepakker siden krisens start. Disse brede politiske aftaler er efterfølgende blevet udmøntet i lovgivning, bekendtgørelser og i mere end 70 aktstykker, hvor Folketingets Finansudvalg har givet sin tilslutning til den bevillingsmæssige hjemmel. Der har således været en stærk og bred politisk vilje til at holde hånden under dansk økonomi, virksomheder, kultur og arbejdspladser mv. under Covid-19-pandemien.

Hjælpepakkerne dækker over en række kompensationsordninger, låne- og garantiordninger, andre likviditetstiltag samt puljer og tiltag på arbejdsmarkedsområdet. Der er mod slutningen af 2021 udbetalt kompensation for ca. 50 mia. kr. på tværs af de forskellige kompensationsordninger i Erhvervsministeriet og Kulturministeriet. Herudover er der stillet godt 600 mia. kr. til rådighed i likviditet gennem rentefrie låneordninger og udskudte betalingsfrister for skatter og afgifter, og der er stillet låne- og garantiordninger i EKF og Vækstfonden til rådighed for yderligere ca. 90 mia. kr.

På erhvervs- og kulturområdet mv. har der i tillæg til brede kompensationsordninger været stillet en række målrettede puljeordninger mv. til rådighed. Endelig har der været en række tiltag på dagpengeområdet, sygedagpenge- og barselsdagpengeområdet, SU- og kontanthjælpsområdet samt tiltag i den aktive beskæftigelsesindsats.

Låne- og garantiordninger, puljeordninger og tiltag ift. ledige mv., er velkendte værktøjer, der tidligere har været benyttet under kriser. Derimod er den generelle brug af kompensationsordninger et nyt værktøj (institutionel innovation), som er blevet udviklet under Covid-19-krisen, og det kan anvendes i stor skala som følge af den digitale omstilling af det danske samfund.

Hjælpepakkerne har haft betydelige gavnlige effekter for samfundsøkonomien. De understøtter bl.a. en mere lige fordeling af omkostningerne ved smittesituationen, og holder virksomheder og institutioner mv. klar til hurtigt at genoptage aktivitet, når smittesituationen tillader det. Det er således også vurderingen, at hjælpepakkerne har været medvirkende til, at Danmark er blandt de vestlige lande, som indtil videre er kommet bedst igennem pandemien. Allerede i 2. kvartal 2021 oversteg BNP niveauet fra før pandemien. Det er omtrent samtidig med USA, mens BNP i EU først i 3. kvartal 2021 omtrent kom op på niveauet fra 4. kvartal 2019, jf. Økonomisk Redegørelse fra december 2021.¹ Det

¹ Økonomisk redegørelse, december 2021

understreges af, at OECD's generalsekretær har udtalt, at "Danmarks politiske svar på pandemien har bidraget til en hurtig økonomisk genopretning."²

Mange andre europæiske lande har benyttet sig af tilgange, der ligner den danske, til håndtering af de økonomiske konsekvenser af Covid-19-pandemien, hvor der har været benyttet en bred vifte af hjælpepakker. Det kan bl.a. tilskrives de statsstøttede rammer, som er fastsat af EU-Kommis-sionen, og som danner grundlag for særligt kompensationsordninger og låne- og garantiordninger.

Hjælpepakkerne har desuden bidraget til at bevare jobs, så beskæftigelsen ikke er faldet i samme grad, som faldet i aktiviteten umiddelbart ville tilsige. I Økonomisk Redegørelse fra december 2021 anslås det, ud fra en række forudsætninger, at faldet i beskæftigelsen i Danmark i 2020 var 60.000 personer mindre, end det havde været i fravær af hjælpepakker. Også her peger OECD på, at dansk økonomi har klaret krisen godt, og at hjælpepakkerne – herunder lønkompensationsordningen – har bidraget til at undgå langvarige negative konsekvenser for arbejdsmarkedet i form af fx høj langtidsledighed.

Hjælpepakkerne har imidlertid også en række negative samfundsøkonomiske konsekvenser. Navnlig har de en indbygget status quo-bias, dvs. at de har en tendens til at fastholde økonomien i en "før-Covid-19-tilstand" og modvirke den dynamik, som fører til, at ressourcer flytter derhen, hvor de udnyttes bedst. Hjælpepakkerne kan derfor på sigt hæmme den produktivitsfremgang, som historisk set har været den væsentligste årsag til vækst og højere velstand. Samtidig medfører de betydelige offentlige omkostninger og er forbundet med en risiko for svindel, ligesom de kan mindske incitamentet for virksomheder mv. til selv at forberede sig bedst muligt på evt. fremtidige kriser. Ud fra et samfundsøkonomisk hensyn bør hjælpepakker derfor ikke fastholdes for længe.

1.2 BAGGRUND

Et år efter Covid-19-krisen ramte, fik Danmark, den 1. marts 2021, en ny epidemilov, der erstattede den midlertidige epidemilov, der blev vedtaget i marts 2020. Den nye epidemilov blev til på baggrund af en politisk aftale, jf. *Stemmeaftale mellem regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Alternativet om en ny epidemilov* (bilag 1).

Af aftalen fremgår det bl.a., at der i overensstemmelse med grundloven skal ydes erstatning for indgreb, der måtte have karakter af ekspropriation. Det fremgår desuden, at en fremtidig kompensationsordning i forbindelse med foranstaltninger, der ikke har karakter af ekspropriation, kræver grundige overvejelser og politiske forhandlinger.

Med henblik på at tilvejebringe et godt beslutningsgrundlag for kompensation i de tilfælde, hvor der ikke er tale om ekspropriation, indgik det i aftalen, at der nedsættes en arbejdsgruppe bestående af økonomiske eksperter og ministerierepræsentanter. Endvidere har der været nedsat en følgegruppe med repræsentanter fra erhvervslivets organisationer, arbejdsmarkedets parter og kultur- og fritidslivet, jf. bilag 3, hvor følgegruppens overordnede input også fremgår.

Arbejdsgruppen har haft til opgave at udarbejde principper for kompensation, som vil kunne tilgodese berørte virksomheder, lønmodtagere samt kultur- og fritidslivet i tilfælde af smittereducerende foranstaltninger, og som samtidig mindsker risikoen for, at samfundsøkonomien fastlåses og andre utilsigtede skadevirkninger.

Det fremgår også af den politiske aftale, at arbejdsgruppens anbefalinger og de ændringer, som arbejdet måtte give anledning til, vil blive forhandlet politisk og vil på den baggrund kunne gennemføres ved et selvstændigt lovforslag.

² OECD: Denmark: Focus on climate policy and labour market inclusion for a strong and sustainable recovery.

1.3 BEHOVET FOR HJÆLPEPAKKER

Hjælpepakker er et fællesbegreb, der dækker over bl.a. kompensationsordninger, likviditetstiltag, aktivitetsfremmende tiltag, arbejdsmarkedsordninger til lønmodtagere og ledige mv. En nærmere afgrænsning fremgår af kapitel 3.

Formålet med hjælpepakker er bl.a. at mindske de økonomiske omkostninger for virksomheder mv., som rammes af en pandemi som Covid-19 og forholdsregler mod denne ved at bidrage til en mere rimelig fordeling af den økonomiske byrde. Samtidig kan hjælpepakker holde hånden under store dele af erhvervs- og kulturlivet, så virksomheder og institutioner mv. har mulighed for at genoptage aktiviteten effektivt og hurtigt, når smittetrykket falder, og smittereducerende tiltag bliver løftet.³ I kapitel 4 gives der en samfundsøkonomisk begrundelse for, hvorfor hjælpepakker kan være et relevant instrument under kriser som Covid-19-pandemien, der udgør et uventet og midlertidigt stød til økonomien.

Det er endvidere væsentligt, at der er opbakning og forståelse for behovet for hjælpepakker, og at det sker med inddragelse af erhvervsliv, kulturliv og arbejdsmarkedets parter – det som under Covid-19 blev betegnet ved "samfundskontrakten". Det er her vigtigt, at der ved brug af hjælpepakker er fokus på balance mellem forskellige erhverv og aktører, ift. hvor hårdt de bliver ramt af en sundhedskrise, fx virksomheder, kulturinstitutioner, lønmodtagere, selvstændige, freelancere og ledige mv.

1.3.1 Overvejelser om hjælpepakker

Arbejdsgruppen har gjort sig en række overvejelser ift. brugen af hjælpepakker, som kan være relevante ved evt. fremtidige epidemier. I den sammenhæng forstås epidemier som sjældne, enkeltstående og svært forudsigelige stød og ikke som gentagne hændelser med en grad af fælleskarakterer, hvor der snarere er tale om en ændret normaltilstand for samfundet og økonomien.

For det første er det vigtigt at slå fast, at alle epidemier er forskellige, og det vil derfor være vanskeligt at fastlægge en fast formel for, hvordan hjælpepakker bedst designes og anvendes. Samtidig er der ved sundhedskriser, ligesom ved alle andre kriser, behov for en så høj grad af forudsigelighed som muligt. Det er derfor en væsentlig opgave for staten at danne grundlag for, at virksomheder mv. har mulighed for at agere inden for de opstillede rammer for hjælpepakker så tidligt som muligt.

For det andet er det en vanskelig afgrænsning, hvornår smitte- og restriktionsbilledet er så omfattende, at det kalder på, at der indføres hjælpepakker. Kategoriseringen af en sygdom som samfunds-kritisk vil give mulighed for at introducere en række smitte- og kontaktreducerende foranstaltninger, jf. epidemiloven, hvilket er en naturlig grund til at overveje indførelsen af hjælpepakker. Arbejdsgruppens opdrag er fokuseret på denne situation, og der ses derfor ikke på situationer, hvor hjælpepakker indføres i fravær af smittereducerende tiltag. Det kan dog ikke udelukkes, at overvejelser kan finde anvendelse i denne type situationer. Under alle omstændigheder må det dog være en forudsætning for at overveje hjælpepakker i tilknytning til restriktioner, at virksomheders og institutioners muligheder for at gennemføre aktiviteter påvirkes væsentligt. For eksempel vil krav om brug af mundbind, krav om coronapas og lignende kunne betragtes som en form for "new normal", hvorfor det må forventes, at virksomheder, institutioner og selvstændige mv. tilpasser sig, og dermed ikke vil have brug for hjælpepakker.

Indføres der derimod hårdere kontaktreducerende restriktioner såsom forsamlingsforbud, begrænsning af åbningstider eller nedlukninger af erhverv eller aktiviteter, er det vurderingen, at der vil være klare argumenter for indførelsen af hjælpepakker. Dette begrundes med, at man, ved indførelse af restriktioner som disse, direkte og væsentligt påvirker muligheden for at drive forretning eller gennemføre aktiviteter. I praksis vil både adfærds- og restriktionsbilledet imidlertid næppe være entydigt, og alle kriser – også sundhedskriser – har deres særlige kendetegn.

³ Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker II, 2021

For det tredje kan der være behov for forskellige kombinationer og typer af hjælpepakker afhængig af sundhedskrisens karakter og dybde. Hjælpepakkerne skal adressere den udfordring, som er skabt af en given sundhedskrise, og som ikke kendes på forhånd. Opstår der et akut behov for likviditet, kan man med fordel gøre brug af skattemæssige likviditetstiltag, da disse har en hurtig effekt. Omvendt har disse tiltag også en generel karakter, der kan medføre forvridninger og tab for statskassen, hvis de bliver opretholdt i lang tid. Er der derimod tale om en mere omfangsrig sundhedskrise, hvor smittebekæmpelsen nødvendiggør brug af kontaktreducerende restriktioner i form af begrænsning i åbningstider og aktiviteter, vil der være behov for at indføre økonomiske tilskud (kompensationsordninger), som kan holde hånden under virksomhedernes soliditet i erhvervs- og kulturlivet mv.

For det fjerde bør de specifikke vilkår for compensation afhænge af situationen, ske ud fra et princip om hjælp til selvhjælp, og compensationen bør ikke have en for høj dækning af omkostninger eller tab. Baggrunden er, at det er vigtigt at bevare et incitament til at komme tilbage på et normalt aktivitetsniveau, hvor man ikke længere har brug for compensation eller lignende. Det bemærkes desuden, at compensation eksempelvis via generelle ordninger, som under Covid-19, vil give dækning ikke blot for effekterne af restriktioner, men også for effekterne af spontane adfærdsændringer og afledte virkninger heraf blandt forbrugere og investorer. Ligeledes tages der hånd om evt. effekter af restriktioner, som er indført i andre lande (fx indrejserestriktioner eller krav om karantæne ved hjemkomst).

For det femte skal der tages højde for de rammer, som fastsættes af EU-Kommissionen ift. statsstøttegodkendelser af kompensationsordninger mv. Her er der fx generelt krav om, at man ikke må overkompensere, og i de nuværende midlertidige Covid-19 retningslinjer er der krav om, at man skal have en omsætningsnedgang på minimum 30 pct. for at kunne opnå compensation. Der er således i kompensationsordningerne indbygget forskellige balancer. Fx rummer ordningerne for faste omkostninger og selvstændige en automatisk "exit", der betyder, at virksomheder træder ud af kompensationsordningerne, når deres omsætningsnedgang bliver mindre end 30 pct., og de er på vej på fode igen.

For det sjette kan der være behov for, at virksomheder mv. sørger for at polstre sig til evt. fremtidige kriser. Større stødpuder vil medvirke til, at virksomheder mv. i højere grad kan klare det pludselige chok, som en sundhedskrise kan medføre. Eksempelvis er mange industrivirksomheder typisk bedre rustet, da de ofte afsætter deres varer på eksportmarkederne, og kan blive genstand for pludselige chok. Det har derimod historisk set i mindre grad været tilfældet for de hjemmemarkedsorienterede, kontaktintensive serviceerhverv, fx hoteller, restauranter, rejsebranchen og kulturliv, der i høj grad har mærket konsekvenserne af Covid-19-pandemien.

I forbindelse med dette er det drøftet, om en evt. fremtidig brug af forsikringsløsninger ville kunne fungere som et supplement til statslige hjælpepakker. Dette kan være en løsning, såfremt der i fremtiden vil være hyppigere forekomster af epidemier. Det skal dog understreges, at dette først vil være relevant i et sådant scenarie og kræver et betydeligt vidensgrundlag omkring risici for veldefinerede hændelser (dvs. hændelsen skal være forsikringsbar), som aktuelt ikke er til stede. Arbejdsgruppen anbefaler således ikke, at forsikringer i den nuværende situation skal erstatte hjælpepakker, men peger på, at forsikringer kan være et relevant element ved fremtidige kriser, som kan overvejes.

1.3.2 Erstatning og kompensation

I den politiske aftale om en ny epidemilov skelnes der mellem erstatning og kompensation. Såfremt der gennemføres foranstaltninger efter epidemiloven eller regler, som er fastsat i medfør heraf, der udgør et ekspropriativt indgreb, så ydes der fra statens side fuldstændig erstatning til den eller de berørte ejere. Dette er forbeholdt de situationer, hvor der er tale om indgreb, der har karakter af ekspropriation. Det følger af epidemiloven og arbejdsgruppens kommissorium, og uddybes i kapitel 3.

Offentlige myndigheders erstatningsansvar reguleres grundlæggende af dansk rets almindelige civilretlige erstatningsregler. Erstatningspligt forudsætter, at der foreligger et ansvarsgrundlag, altså som udgangspunkt at den offentlige myndighed (skadevolder) har handlet ansvarspådragende. Herudover skal en række øvrige betingelser være opfyldt for, at en offentlig myndighed har erstatningspligt.

Erstatning ydet efter et ekspropriativt indgreb forudsætter en konkret vurdering af borgerens eller virksomhedens faktiske økonomiske tab. Her vil det konkrete økonomiske tab typisk blive vurderet efter en besigtigelse af virksomheden af en takstkommission, hvorefter størrelsen af erstatningen bliver opgjort. Det er tilfældet med minkbranchen, hvor det blev besluttet, at alle mink på landets minkfarme skulle aflives i forbindelse med håndteringen af Covid-19. Det blev her vurderet, at minkbranchen skulle ydes fuld erstatning. Tidshorisonten i forbindelse med erstatning ved ekspropriation er typisk mere langvarig end når der ydes kompensation, da der ved ekspropriation er tale om en mere kompleks administrativ opgave.

Under Covid-19-pandemien er det herudover ikke vurderingen, at der har været tale om ekspropriative indgreb over for virksomheder mv., som har udløst erstatning. Det er derfor også vurderingen, at staten ikke har handlet ansvarspådragende. Staten har i stedet stillet en række kompensationsordninger til rådighed for at understøtte virksomheder, selvstændige, kulturinstitutioner og lønmodtagere mv. Kompensation bliver i udgangspunktet ydet, når offentlige myndigheder foretager en handling eller et indgreb, der i betydeligt omfang påvirker virksomheder mv. økonomisk.

Kompensationsordninger er derfor oftest mere generelle i deres natur. Der er typisk opstillet en række objektive kriterier for at modtage kompensation som følge af restriktioner. Det kan fx være adgangskrav, herunder krav om en omsætningsnedgang, eller forudsatte kompensationsniveauer og loft over støtte, når man har opnået adgang til kompensation. Ved brug af de generelle kompensationsmodeller kommer hjælpen hurtigere ud til den kompensationsberettigede, end det er tilfældet ved erstatning, og kompensationen forudsætter alene, at man lever op til de opstillede krav om fx omsætningsnedgang. Det gælder uanset, om der er tale om, at man er ramt af en konkret restriktion, eller man er ramt af en adfærdsændring som følge af Covid-19. Hermed tager de generelle kompensationsordninger også højde for problematikkerne omkring underleverandører og forsyningskæder, hvor leverandører fra andre erhverv, der bliver indirekte ramt af Covid-19 således også får adgang til kompensation, hvis de lever op til de fastsatte generelle adgangskrav.

I udgangspunktet er formålet – både for så vidt angår erstatning og kompensation – at yde økonomisk dækning for tab. Der hvor de to metoder for at yde dækning adskiller sig er ikke mindst ift. det statslige indgrebs økonomiske konsekvenser for de berørte virksomheder. Har det en ekspropriativ karakter, vil det have en mere indgribende karakter og dermed større økonomiske konsekvenser end fx en midlertidig, kortvarig nedlukning. Ved erstatning vil skadelidte som udgangspunkt skulle løfte en større bevisbyrde for det lide tab, end ved opnåelse af retten til kompensation, der som oftest vil bero på objektive kriterier uden noget stort skønselement fra tilskudsmyndighedens side.

Arbejdsgruppen har i sine overvejelser haft fokus på situationer, hvor der indføres midlertidige restriktioner, og ikke hvor der er tale om ekspropriation af virksomhed mv. Spørgsmålet om hjælpepakker og kompensation, er således relevant i tilfælde, hvor der ikke finder et ekspropriativt indgreb sted.

1.3.3 Forudsigelighed og rettidig handling

I en krisesituation er stabilitet og forudsigelighed i sig selv ønskværdigt og efterspørges af både erhvervs-, kultur- og fritidsliv. Det gælder også fsva. de kompensationsordninger mv., der måtte blive stillet til rådighed. Det er imidlertid umuligt at forudse alle relevante omstændigheder og udfaldsrum i forbindelse med en sundhedskrise, og det vil med stor sandsynlighed være nødvendigt at korrigere reguleringen for de faktiske og retlige forhold, som opstår og afdækkes undervejs.

Over for forudsigelighed og stabilitet står rettidig handling, som også efterspørges af erhvervs-, kultur- og fritidsliv, dvs. at staten hurtigt og effektivt opstiller ordninger, der hjælper de hårdt ramte i tide.

Under Covid-19-pandemien har erhvervs- og kulturlivet og offentlige myndigheder været i en ny og uventet situation. Det skabte stor usikkerhed og behov for nytænkning, da krisen ramte, da man endnu ikke kendte til karakteren af krisen eller til effekten af hjælpepakker. Usikkerhed og uforudsigelighed er hæmmende for samfundsøkonomien, da det bl.a. typisk vil få virkninger og husholdninger til at holde igen med investeringer og forbrug for i stedet at spare op, så man individuelt er mere modstandsdygtig over for potentielle negative begivenheder.

I løbet af Covid-19-krisen er det dog lykkedes at skabe større forudsigelighed til gavn for den enkelte virksomhed og institution mv. og til gavn for økonomien som helhed. Det er bl.a. opnået ved brug af kendte hjælpepakker ved nye smittebølger samt brug af kendte restriktioner. Dette kan bl.a. ses ved introduktionen af de nye restriktioner i december 2021, og den medfølgende genåbning af de generelle kompensationsordninger, dvs. lønkompressionsordningen, ordningen for faste omkostninger, ordningen for selvstændige mv. og arrangørordningen, genåbning af kendte målrettede ordninger på kulturområdet, samt genintroduktionen af refusion af sygedagpenge til virksomheder fra første sygedag, hvis den ansatte er smittet med corona, og barselsdagpenge til forældre, der skal passe et barn, som er hjemsendt fra skole eller daginstitution på grund af corona mv.

Såvel forudsigeligheden som rettidigheden kan i høj grad kobles til ønsket om samtidighed mellem restriktioner og hjælpepakker. Under Covid-19-pandemien har dette været efterstræbt, og man kan derfor med fordel gøre brug af dette igen. Som bekendt arbejdes der med en trappemodel for restriktionerne, hvor det kan overvejes i hvilken udstrækning det er muligt at knytte restriktioner og hjælpepakker tættere sammen.

1.4 PRINCIPPER FOR HJÆLPEPAKKER

På baggrund af rapportens kapitler og arbejdsgruppens drøftelser er der udarbejdet 18 principper for hjælpepakker ved evt. fremtidige epidemier. Principperne præsenteres overordnet i de følgende afsnit, mens en mere detaljeret gennemgang findes i kapitel 8.

Det skal i den forbindelse understreges, at indretningen af hjælpepakker beror på en vurdering af den konkrete situation, hvorfor principperne er formuleret på et abstraktionsniveau, som tillader tilpasning. Det skyldes grundlæggende, at enhver krise – også sundhedskrises – har sine egne kendetegn, som politikken må indrettes efter.

Principperne er fordelt inden for fire overordnede temaer, der kommer omkring hele krisecyklisten begyndende med overvejelser om at indføre hjælpepakker, over valg af instrumenter, til konkret design af ordninger og afsluttende med udfasning og genetablering af markedsvilkårene.

Det første tema, "Brug af hjælpepakker" adresserer hvornår og i hvilke situationer, det er relevant at benytte hjælpepakker. Det andet tema, "Design af hjælpepakker" handler om hvilke typer hjælpepakker, der er relevante i en given situation. Det tredje tema, "Hurtig effekt af hjælpepakker" tager stilling til nogle konkrete karakteristika ved hjælpepakker, der medvirker til at sikre, at den ønskede effekt opnås. Endelig omhandler det fjerde tema, "Reetablering af velfungerende markeder" udfasning af hjælpepakker og en tilbagevenden til normale markedsvilkår.

1.4.1 Brug af hjælpepakker

De syv principper i dette tema sigter mod at skabe en ramme for, hvornår hjælpepakker er et relevant værktøj at tage frem, jf. tabel 1.1 nedenfor.

Tabel 1.1 Brug af hjælpepakker

- 1.1 Hjælpepakker bør anvendes i forbindelse med en samfundskritisk sygdom, hvor krisen udgør et pludseligt, midlertidigt og usædvanligt stød til økonomien, og som nødvendiggør særlige restriktioner, der i betydeligt omfang begrænser aktivitet for virksomheder, institutioner og selvstændige mv.
- 1.2 Kompensationsordninger bør udgøre reel hjælp, så berørte virksomheder, institutioner og selvstændige mv. er i stand til at håndtere krisen, men bør samtidig have karakter af hjælp til selvhjælp i form af et indbygget incitament til at komme tilbage til et normalt aktivitetsniveau.
- 1.3 Hjælpepakker bør så vidt muligt indrettes, så de ikke kompenserer for strukturelle forandringer og er ikke et velegnet instrument i tilfælde af konjunkturtilbageslag eller ved gentagne epidemier.
- 1.4 Hvorvidt - og i hvilket omfang - en given restriktion skal udløse hjælpepakker, bør bero på en vurdering af, hvor begrænsende restriktionen er for virksomheder, institutioner og selvstændiges mv. produktion eller aktivitet samt de samfundsøkonomiske konsekvenser herved.
- 1.5 Sunde og holdbare offentlige finanser, en stabil økonomi uden truende ubalancer samt en robust finansiel sektor har en selvstændig værdi i forbindelse med sundhedskriser, samtidig med at disse faktorer giver bedre forudsætninger for at indføre hjælpepakker med færre omkostninger.
- 1.6 Hvis gentagne epidemiske sundhedskriser på sigt viser sig at være "new normal", bør det undersøges, om de økonomiske konsekvenser heraf i højere grad kan og bør håndteres via forsikringsordninger.
- 1.7 Virksomheder, institutioner og selvstændige mv. bør så vidt muligt sørge for, at have oparbejdet "stødpuder", som kan afhjælpe den akutte likviditetsmangel, som lejlighedsvist kan forekomme, hvis sundhedskriser bliver et gentagende fænomen.

Kilde: Principperne fremlægges i rapportens kapitel 8.

Hjælpepakkerne har deres begrundelse i, at der pludseligt og uventet er opstået en sundhedskrise med restriktioner og adfærdsændringer, som væsentligt begrænser virksomheder, institutioner og selvstændige mv. i at drive forretning og gennemføre aktiviteter i en midlertidig periode. Hvorvidt restriktionerne og adfærdsændringerne er omfattende nok til at udløse hjælpepakker, bør bero på en konkret vurdering. Det vurderes dog, at der ved indførelse af restriktioner, som betydeligt begrænser aktivitet, vil være behov for at indføre hjælpepakker, og særligt kompensation, som modsvar på de begrænsninger, som bliver påført og som gør berørte virksomheder, institutioner og selvstændige mv. i stand til at håndtere krisen. Herunder kan der også være behov for at indføre tiltag på arbejdsmarkedsområdet.

Hjælpepakker bør derimod ikke anvendes til at kompensere for strukturelle og konjunkturrelle forandringer, hvor der i stedet kan ses på andre værktøjer. Derudover bør ordningerne have karakter af hjælp til selvhjælp, hvor ordningerne, via en vis grad af selvbetaling, har et indbygget incitament for modtagerne til at arbejde sig tilbage til et normalt aktivitetsniveau og til at opbygge individuelle stødpuder.

I tilfælde af fremtidige sundhedskriser bemærkes det, at sunde og holdbare offentlige finanser, en stabil økonomi og en robust finansiel sektor giver bedre forudsætninger for at indføre hjælpepakker med færre omkostninger. Dette skyldes bl.a., at landets kreditværdighed vil være markant bedre, og staten kan således låne væsentligt billigere på de internationale kapitalmarkeder, og en midlertidig forøgelse af statsgælden kan bedre og hurtigere nedbringes igen.

Hvis gentagne epidemiske sundhedskriser på sigt viser sig at være "new normal", kan det overvejes at supplere hjælpepakkerne med forsikringsordninger. Tilsvarende bør virksomheder mv. så vidt muligt have oparbejdet stødpuder, som kan afhjælpe eventuel akut likviditetsmangel.

1.4.2 Design af hjælpepakker

Der er udarbejdet fire principper inden for temaet design af hjælpepakker, jf. tabel 1.2.

Tabel 1.2 Design af hjælpepakker

- 2.1** Med hjælpepakker skal der sendes et klart signal til virksomheder, institutioner og selvstændige mv. samt til arbejdstagere og de finansielle markeder om, at staten handler hurtigt og resolut ift. at holde hånden under dem og økonomien.
- 2.2** Hjælpepakker kan udgøre et effektivt værktøj i en sundhedskrise, der kan nå hurtigt og bredt ud, men de bør udfases, så snart det er muligt for ikke at understøtte virksomheder mv., der ikke ville være levedygtige på sædvanlige markedsvilkår.
- 2.3** Det må bero på en vurdering af krisens karakter, hvilke typer af hjælpepakker der skal tages i anvendelse. Fx kan garanti- og likviditetsordninger være tilstrækkelige i nogle tilfælde, mens der i andre situationer skal tages kompensationsordninger og andre foranstaltninger i anvendelse.
- 2.4** Generelle kompensationsordninger baseret på objektive kriterier er at foretrække frem for ordninger målrettet enkelte brancher eller specifikke restriktioner. Generelle ordninger bør så vidt muligt indrettes med tilstrækkelig fleksibilitet til, at de også kan rumme særlige udfordringer i de berørte sektorer.

Kilde: Principperne fremlægges i rapportens kapitel 8.

Når der er truffet et valg om at udarbejde hjælpepakker, er det væsentligt, at hjælpepakkerne giver en tidlig og troværdig markering af villigheden til og muligheden for at holde hånden under de ramte virksomheder, selvstændige, kulturliv, lønmodtagere mv. Det skal bidrage til at fastholde tilliden til økonomien generelt hos forbrugere, investorer, virksomheder mv.

Derudover er det væsentligt, at hjælpepakkerne er generelle og baseret på så objektive kriterier som muligt frem for målrettet enkelte brancher eller specifikke restriktioner, da målrettede ordninger kan være vanskelige at forstå og anvende. Samtidig er det erfaringen, at målrettede ordninger kan have vanskeligt ved at tage højde for værdikæder og øvrige tæt forbundne erhvervsaktiviteter mv., og at de er administrativt tunge.

Hjælpepakker vil i vid udstrækning udgøre statsstøtte. Det betyder, at de konkrete ordninger, der etableres, skal leve op til reglerne for tildeling af statsstøtte i regi af EU samt nationale regler. Det anbefales, at det tilstræbes at opnå brede og fleksible statsstøttegodkendelser fra EU-Kommissionen, så det bliver muligt at lave løbende justeringer og tilpasninger af ordningerne.

1.4.3 Hurtig effekt af hjælpepakker

Sundhedskriser som Covid-19-pandemien nødvendiggør hurtig handling ift. etablering af hjælpepakker med henblik på at hjælpe økonomisk ramte virksomheder og kulturinstitutioner mv. Det er således et selvstændigt formål, at hjælpen hurtigt kommer ud til modtagerne, samt at der er en høj grad af transparens, hvilket de fem principper under dette tema sigter mod, jf. tabel 1.3.

Tabel 1.3 Hurtig effekt af hjælpepakker

- 3.1** Der bør udarbejdes en tværministeriel plan, der bl.a. sætter rammerne for ansvarsfordelingen og beskriver best practice i forbindelse med udbetaling af kompensation og øvrige hjælpepakker.
- 3.2** Hjælpepakker bør være gennemskuelige for ansøgerne og med kortest mulig sagsbehandlingstid.
- 3.3** Ved etablering af kompensationsordninger er det vigtigt, at ansøgning og sagsbehandling it-understøttes, samt at der benyttes velkendte it-systemer og teknologier, som kan videreudvikles ved behov for tilpasninger.
- 3.4** Hensynet til hurtig udbetaling skal balanceres med hensynet til kontrol og svindelforebyggelse. Desto større og mere akut krisen er, desto tungere bør hensynet til hurtig udbetaling veje.
- 3.5** Involvering af interessenter i form af bl.a. branche- og erhvervsorganisationer, arbejdsmarkedets parter, institutioner, eksperter, virksomheder og kultur- og fritidsliv er vigtig for at sikre, at hjælpepakkerne får den ønskede effekt og er anvendelige.

Kilde: Principperne fremlægges i rapportens kapitel 8.

Idet der med rimelighed også ved fremtidige sundhedskriser kan forventes behov for hjælpepakker, bør der udarbejdes en tværministeriel plan, der bl.a. sætter rammerne for ansvarsfordelingen og beskriver best practice i forbindelse med udbetaling af kompensation og øvrige hjælpepakker med afsæt i erfaringerne fra Covid-19-pandemien. Erfaringerne taler i den sammenhæng for at benytte og videreudvikle velkendte teknologier og it-systemer, som allerede er gennemtestede og i drift, da man herved undgår en række af de børnesygdomme, som ofte kan forekomme ved nye it-løsninger.

For at hjælpen kan komme hurtigt ud til modtagerne, er det desuden vigtigt med hjælpepakker, som er simple at forstå og anvende for ansøgerne og administrere for de relevante myndigheder. Dette gælder ikke mindst ved designet af de forskellige kompensationsordninger, som fra start bør indeholde fleksibilitet til at rumme forudsigelige udviklinger. I den forbindelse skal der tages stilling til balancen mellem hensynet til hurtig udbetalinger over for hensynet til at forebygge svindel. Her bør ordningerne ikke gøres for komplicerede. Endvidere kan der ses på behovet for øgede klagemuligheder, hvilket er nærmere omtalt i kapitel 7.

Det bemærkes desuden, at det for at skabe den nødvendige effekt af hjælpepakkerne er nødvendigt med involvering af bl.a. erhvervs- og kulturlivets organisationer og arbejdsmarkedets parter mv., som kan bidrage til udformningen af hjælpepakkerne og understøtte, at ordningerne er forståelige og lette at anvende.

1.4.4 Reetablering af velfungerende markeder

Hjælpepakker har en iboende tendens til at bevare økonomisk status quo og svække dynamikkerne i bl.a. erhvervslivet, ligesom de medfører betydelige offentlige udgifter. Det er derfor væsentligt, at hjælpepakker har en udløbsdato, og at en velfungerende markedssituation reetableres hurtigst muligt, hvilket de to sidste principper i arbejdsgruppens rapport omhandler, jf. tabel 1.4.

Tabel 1.4 Reetablering af velfungerende markeder

- 4.1** Hjælpepakker bør ikke fastholdes længere end højest nødvendigt og skal i videst muligt omfang tillade en hurtig reetablering af et velfungerende marked.
- 4.2** Vejen ud af hjælpepakkerne bør indarbejdes fra start i form af klarhed om udløb af kompensations- og garantiordninger, regler for tilbagebetaling af lån samt niveau for adgangskrav til ordningerne.

Kilde: Principperne fremlægges i rapportens kapitel 8.

En hurtig reetablering af velfungerende markeder kræver, at der ved udarbejdelse af hjælpepakkerne allerede dér tages stilling til, hvordan hjælpepakkerne kan udfases igen. Det omfatter bl.a. udløbsdatoer på kompensationsordninger og garantiordninger mv. samt regler for tilbagebetaling af eventuelle lån. Adgangskrav til ordningerne i form af fx krav om et givent niveau af omsætningsnedgang kan

ligeledes bidrage til, at ordningerne i væsentlig grad udfaser sig selv i takt med, at aktiviteten i samfundet igen stiger.

1.5 FRA PRINCIPPER TIL LOVFORSLAG

Det fremgår af den politiske aftale, at arbejdsgruppens anbefalinger og de ændringer, som arbejdet måtte give anledning til, vil kunne gennemføres ved et selvstændigt lovforslag. Ved anvendelsen af de 18 principper kan følgende overvejes i forbindelse med udarbejdelsen af et lovforslag:

Det forekommer i den forbindelse nærliggende, at overvejelser herom først og fremmest må rette sig mod det nye kompensationsinstrument, der er udviklet i forbindelse med Covid-19-pandemien, mens det forekommer vanskeligere ift. eksempelvis målrettede puljeordninger. Hertil kommer, at der på skatte- og beskæftigelsesområdet indgår hjælpepakker, som en integreret del af anden lovgivning. Langt størstedelen af kompensationsordningerne har materiel hjemmel i lov om erhvervsfremme i form af bemyndigelse til erhvervsministeren. Ved et selvstændigt lovforslag om kompensation under fremtidige epidemier vil kompensationssystemet selv sagt kunne foldes mere ud, fx i form af en rammelovgivning, men det bør nøje overvejes, hvor langt man kan gå.

Rapporten afdækker, at det er vanskeligt på forhånd at forudsige en sundhedskrisens udvikling og alvorlighed, og dermed også restriktionsniveauet. Dermed kan det også være yderst vanskeligt på forhånd at sammensætte de rette kompensationsordninger og kompensationsniveauer. I krisens udgangspunkt kan der fx være behov for én type af kompensation, mens en forværring af krisen kan tilsige et bredere sikkerhedsnet. Danmark har, i lighed med andre europæiske lande, oplevet en sådan udvikling under den nuværende Covid-19-pandemi, senest med en genåbning af de generelle kompensationsordninger i december 2021. Alene på grund af en krisens uforudsigelighed kan det derfor være vanskeligt på forhånd at lovgive om kompensation.

Hertil kommer, at der, uanset forudgående national lovgivning, vil skulle tilvejebringes statsstøttegodkendelse til kompensation hos EU-Kommissionen. Efter EU-Kommissionens nuværende statsstøtte-regler er en række af de eksisterende godkendelser givet med hjemmel i Temporary Framework, hvor EU-Kommissionen har givet særlige muligheder for støtte, end hvad der normalt tillades. Temporary Framework løber ind til udgangen af første halvår af 2022. Det er derfor ikke klart, hvad der vil kunne statsstøttegodkendes under en evt. fremtidig epidemi.

Endvidere vil der også skulle tilvejebringes særskilt bevillingsmæssig hjemmel til afholdelse af udgifter, hver gang der etableres eller ændres i en kompensationsordning. Alene på Erhvervsministeriets område er der fremsendt omkring 70 aktstykker til Finansudvalget vedrørende Covid-19 siden smittens udbrud tilbage i marts 2020. Der vil således skulle tilvejebringes hjemmel til både statsstøtte og udgiftsafholdelse uanset, at der lovgives om restriktioner og kompensation i fx en rammelov.

Endelig skal det bemærkes, at virksomheder, kulturliv mv. under de ordninger, der gælder under Covid-19, allerede har et retskrav på kompensation. Det har de i de tilfælde, hvor ordningerne er udmøntet i form af objektive krav og kriterier fastsat i aktstykker, statsstøttegodkendelser og bekendtgørelser. Eksempelvis er der fastsat et adgangskrav på 30 pct. omsætningsnedgang til ordningen for faste omkostninger, og ud fra en trappemodel kan virksomheden regne med kompensation ud fra den faktiske omsætningsnedgang. Tilsvarende krav og kriterier er fastsat i de øvrige kompensationsordninger, hvilket giver virksomheder mv. en vis grad af forudsigelighed, når krisen rammer.

Overordnet set er det således på forhånd vanskeligt at afgrænse og definere et lovbundet retskrav til kompensation som følge af konkrete restriktioner i forbindelse med en fremtidig sundhedskrise. Dette svarer i øvrigt til overvejelserne om forsikringsordninger. Ved et lovhjemlet retskrav risikerer man at blive låst fast i en konkret kompensationsmodel. Endelig rummer de nuværende generelle kompensationsordninger i dag den fleksibilitet, at kompensation ikke er afhængig af, om en omsætningsnedgang skyldes restriktioner eller den skyldes adfærdssændringer fra borgere og virksomheder som

følge af Covid-19 i samfundet, eller om restriktioner rammer fx en virksomhed direkte eller også rammer fx leverandører indirekte.

1.6 RAPPORTENS OPBYGNING

Rapporten består af otte kapitler. I rapportens kapitel 3 præsenteres en afgrænsning af arbejdsgruppens opgave, hvor der er særligt fokus på hvilke hjælpepakker, der er undersøgt i rapporten. I kapitel 3 er der desuden en definition af hjælpepakker, samt en nærmere beskrivelse af sondringen mellem erstatning og kompensation.

I kapitel 4 gives der en samfundsøkonomisk begrundelse for, hvorfor hjælpepakker med fordel kan benyttes under kriser som Covid-19-pandemien, der udgør et uventet og midlertidigt stød til økonomien.

I kapitel 5 gennemgås erfaringerne med centrale hjælpepakker under Covid-19-pandemien for at skabe det bedst mulige grundlag for fremtidig brug af hjælpepakker. Her gennemgås de centrale tiltag på Erhvervsministeriet, Skatteministeriet, Kulturministeriet og Beskæftigelsesministeriets områder. Der samles desuden op på de administrative erfaringer, som er gjort under Covid-19, hvor det i høj grad har været vigtigt, at processerne har været it-understøttet, og at ordningerne har favnet bredt. Det bliver tydeligt, at der under håndteringen af Covid-19 er skabt et velkendt og velafprøvet sæt af ordninger, som alt andet lige vil kunne benyttes igen i lignende krisesituationer.

I kapitel 6 er der særlig fokus på Sverige, Norge og Tysklands håndtering af Covid-19-pandemien. Kapitlet viser desuden et overblik over brug af hjælpepakker på tværs af de europæiske lande, hvor tilgangene til hjælpepakker har varieret. Det er dog vigtigt at bemærke, at EU-medlemslandene alle opererer inden for de samme rammer for statsstøtte, hvorfor der kan findes mange lighedspunkter for de forskellige hjælpepakker. Den største forskel eksisterer i dækningsgraden, hvor nogle lande har valgt at kaste et meget bredt sikkerhedsnet ud, mens andre vælger et mere målrettet regime. De enkelte landes digitaliseringsgrad spiller her også en rolle for administrationen og udbetalingen af kompensation. Her står særligt de skandinaviske lande godt.

I kapitel 7 har arbejdsgruppen valgt at kaste lys over de retlige rammer for hjælpepakker – både i nationalt regi og ift. de statsstøtteretlige rammer, der i særlig høj grad er rammesættende for, hvilke hjælpepakker, der er mulige at etablere og på hvilke vilkår. Der samles desuden op på de erfaringer, som er gjort under Covid-19-pandemien ift. udvalgte juridiske aspekter. Her er der fokus på, at der så vidt muligt skal skabes forudsigelighed gennem en begrænsning af ændringer til retsgrundlaget og brug af en præcis afgrænsning ved hjælpepakker.

På baggrund af rapportens kapitler og arbejdsgruppens drøftelser indeholder kapitel 8 18 principper for hjælpepakker ved evt. fremtidige epidemier. Principperne er bl.a. blevet udformet på baggrund af en række generelle drøftelser i arbejdsgruppen om forholdet mellem restriktioner og hjælpepakker.

2. ARBEJDSGRUPPENS NEDSÆTTELSE OG ARBEJDE

Den 18. december 2020 indgik regeringen, Venstre, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Alternativet en politisk aftale om en ny epidemilov, jf. bilag 1.

Den 1. marts 2021 trådte den nye epidemilov i kraft, jf. lov nr. 285 af 27. februar 2021. Loven hjemler en række forskellige smittereducerende tiltag i tilfælde af smitsomme sygdomme mv. Det fremgår af loven, at såfremt gennemførelse af foranstaltninger efter loven eller regler fastsat i medfør af loven udgør et ekspropriativt indgreb, ydes fuldstændig erstatning til den eller de berørte ejere.

Med den politiske aftale blev det besluttet, at spørgsmålet om kompensation i forbindelse med foranstaltninger, der ikke har karakter af ekspropriation, skulle behandles i en arbejdsgruppe bestående af økonomiske eksperter og ministerierepræsentanter. Det er arbejdsgruppens opgave, at tilvejebringe et grundlag for efterfølgende politiske forhandlinger og evt. med henblik på et selvstændigt lovforslag.

I henhold til aftalen er arbejdsgruppen konkret stillet følgende opgave:

Arbejdsgruppen vil få til opgave at udarbejde principper for kompensation, som vil kunne tilgode berørte virksomheder, lønmodtagere samt kultur- og fritidslivet i tilfælde af smittereducerende foranstaltninger, og som samtidig mindsker risikoen for, at samfundsøkonomien fastlåses, og andre utilsigtede skadevirkninger.

Arbejdsgruppens rapport tager i overensstemmelse med den politiske aftale sit primære udgangspunkt i et samfunds- og erhvervsøkonomisk perspektiv. Rapporten skal endvidere ses i sammenhæng med tidligere rapporter om erfaringer med hjælpepakker under Covid-19 samt udfasning heraf. Af aftalen følger det, at arbejdsgruppen skulle afslutte arbejdet inden udgangen af 2021.

Arbejdsgruppens opgaven er nærmere beskrevet i kommissoriet for arbejdsgruppen, jf. bilag 2.

2.1 ARBEJDSGRUPPENS SAMMENSÆTNING

I den politiske aftale af den 18. december 2020 fremgår følgende om sammensætning af arbejdsgruppen:

Med henblik på at tilvejebringe et godt beslutningsgrundlag, nedsætter regeringen en arbejdsgruppe bestående af økonomiske eksperter og ministerierepræsentanter. Arbejdsgruppen skal være forankret i Erhvervsministeriet. Der nedsættes en følgegruppe med repræsentanter fra erhvervslivets organisationer, arbejdsmarkedets parter og kultur- og fritidslivet.

Arbejdsgruppen blev nedsat i juni 2021 og har bestået af følgende medlemmer:

- Michael Dithmer, departementschef i Erhvervsministeriet (formand)
- Jørgen Elmeskov, tidligere rigsstatistiker, tidligere vicecheføkonom i OECD & medlem af Klimarådet
- Birthe Larsen, lektor i økonomi ved CBS
- Yvette Lind, adjunkt i jura ved CBS
- Martin Ulrik Jensen, afdelingschef i Finansministeriet
- Michael Skaarup, afdelingschef i Skatteministeriet

Der har også været nedsat en følgegruppe, *jf. bilag 3*, der har givet input til arbejdsgruppen og på den måde har været med til at kvalificere arbejdsgruppens rapport. Følgegruppens input har i relevant omfang indgået ved udarbejdelsen af rapporten. Der er udarbejdet en oversigt over følgegruppens væsentligste input samt følgegruppens medlemmer i bilag 3. Arbejdsgruppen og følgegruppen er blevet sekretariatsbetjent af Erhvervsministeriet, Finansministeriet og Skatteministeriet, *jf. bilag 4*.

2.2 ARBEJDSGRUPPENS ARBEJDE OG ARBEJDSFORM

Arbejdsgruppen har i alt afholdt seks møder i tidsperioden juni 2021 til december 2021. Foruden de seks møder er der afholdt to møder med følgegruppen. Erfaringerne fra håndtering af Covid-19-pandemien indgår som et væsentligt erfaringsgrundlag i arbejdet. Hovedparten af analysearbejdet er udfærdiget på et tidspunkt, hvor Covid-19 ikke længere syntes at være en væsentlig faktor i det danske samfund, og hvor samfundet var helt åbent.

Til sidst i forløbet steg smittetal og indlæggelser imidlertid igen, og flere lande blev ramt af endnu en bølge af Covid-19. Dette var også tilfældet for Danmark. På tidspunktet for offentliggørelsen af denne rapport, er Covid-19 igen kategoriseret som en samfundskritisk sygdom, og der er indført flere smittedæmpende tiltag, herunder lukning af en række erhverv, institutioner og aktiviteter, begrænsninger i åbningstider og arealkrav mv.

Det betyder, at det ikke har været muligt at trække på et afsluttet sæt af erfaringer med en pandemi-håndtering. I stedet indgår de erfaringer, der er gjort fra foråret 2020 og henover den anden smittebølge, der slap sit greb i løbet af foråret 2021.

Arbejdsgruppen har udarbejdet rapporten på baggrund af materiale fra følgende myndigheder: Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet, Kulturministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Sundhedsministeriet, Udenrigsministeriet samt Justitsministeriet. Foruden disse er der indhentet bidrag fra de danske ambassader i en række europæiske lande samt trukket på EU-Kommissionen og OECD.

Der er desuden anvendt en række tidligere rapporter, som er relevante for arbejdet. Der er løbende henvist til disse gennem rapporten.

3. ARBEJDSGRUPPENS OPGAVE

3.0 KAPITLET'S OPBYGNING

Dette kapitel beskriver den stillede opgave og fastlægger de centrale begreber, herunder erstatning over for kompensation og definitionerne af de enkelttiltag, der samlet set kan betegnes som hjælpepakker. Det beskrives også i hvilke situationer, rapportens anbefalinger finder anvendelse, og der gives bud på, hvordan det sikres, at anbefalingerne bevarer deres relevans i årene fremover.

3.1 ARBEJDSGRUPPENS OPDRAG

Det fremgår af den politiske aftale, at arbejdsgruppen skal:

[...] udarbejde principper for kompensation, som vil kunne tilgodese berørte virksomheder, lønmodtagere samt kultur- og fritidslivet i tilfælde af smittereducerende foranstaltninger, og som samtidig mindsker risikoen for, at samfundsøkonomien fastlåses, og andre utilsigtede skadevirkninger.

Den politiske aftale samt kommissoriet for arbejdsgruppen er vedlagt som *bilag 1 og 2*.

Ved "principper" forstås et overordnet sæt retningslinjer, der efterfølgende kan danne grundlag for udformning af konkrete tiltag. Det er ikke arbejdsgruppens opgave at komme med forslag til indretningen af konkrete hjælpepakker – herunder kompensationsordninger, likviditetstiltag mv.

I den opgave, arbejdsgruppen er stillet, indgår også et fokus på at mindske risikoen for, at de ordninger og tiltag, der eventuelt måtte blive udformet på baggrund af arbejdsgruppens anbefalinger, får utilsigtede konsekvenser for samfundsøkonomien. Fastholdes hjælpepakker eksempelvis for længe, er der forøget risiko for en svækket dynamik, som er en central drivkraft bag stigende velstand og en velfungerende økonomi.

3.1.1 Distinktion mellem erstatning og kompensation

Det fremgår af epidemiloven, at "udgør gennemførelse af foranstaltninger efter denne lov eller regler fastsat i medfør af denne lov et ekspropriativt indgreb, ydes fuldstændig erstatning til den eller de berørte ejere" (§ 60, stk. 2). Spørgsmålet om hjælpepakker, som er omdrejningspunktet for denne rapport, er altså ikke relevant i de tilfælde, hvor der finder et ekspropriativt indgreb sted.

Det antages i bemærkningerne til lovforslag nr. L 134 af 22. december 2020 (Lov om epidemier m.v.), pkt. 7.1.4, at foranstaltninger efter epidemiloven eller regler fastsat i medfør heraf ofte ikke vil skulle anses for ekspropriative indgreb. Her kan hjælpepakker i stedet komme ind.

Det bemærkes, at sådanne hjælpepakker eller -ordninger ikke er knyttet op på de almindelige erstatningsretlige betingelser, efter hvilke der bl.a. skal være tale om, at en ansvarlig skadevolder har handlet ansvarspådragende. Støtte i form af hjælpepakker eller -ordninger ydes alene ud fra de betingelser, som måtte blive fastsat i forbindelse med etableringen af den konkrete ordning. Såfremt det ønskes at vedtage en rammelov om kompensation mv., bør dette ske efter nøje overvejelser, da der er en række uforudsigelige parametre ved alle sundhedskriser, samtidig med at man, uafhængig af evt. lovgivning, altid vil skulle tilvejebringe statsstøttetmæssig hjemmel hos EU-Kommissionen samt bevillingsmæssig hjemmel.

3.2 HVORNÅR FINDER ARBEJDSGRUPPENS PRINCIPPER ANVENDELSE?

Epidemiloven fastsætter rammerne for hvilke tiltag, der kan tages i brug for at beskytte samfundet og enkeltpersoner mod smitsomme sygdomme, alment farlige sygdomme og samfundskritiske sygdomme, ved at udrydde eller forebygge, forhindre, inddæmme og begrænse udbredelsen og indførelsen her i landet, jf. epidemilovens §§ 1 og 2.

Klassificeringen af den specifikke sygdom afgør hvilke bemyndigelser, der kan gøres brug af i forbindelse med håndteringen af sygdommen. En smitsom sygdom åbner for færrest muligheder, og en samfundskritisk sygdom åbner for flest.

Ved en smitsom sygdom forstås en sygdom eller en tilstand, som er forårsaget af mikroorganismer eller andre smitstoffer, som kan overføres fra, til eller imellem mennesker, jf. epidemilovens § 2, stk. 2. Efter epidemilovens bestemmelser kan man bl.a. iværksætte spildevandsovervågning i forbindelse med håndtering af en smitsom sygdom.

Ved en alment farlig sygdom forstås en smitsom sygdom, der er særlig smitsom, har høj dødelighed eller kan give alvorlige eller varige skader, og som kan 1) medføre behandling, sygefravær eller rehabiliteringsforløb af langvarig karakter, 2) få så stor udbredelse, at sygdommen bliver en væsentlig trussel mod samfundsheden, eller 3) give en særlig stor sygdomsbyrde, fordi der ikke findes effektiv forebyggelse eller behandling, jf. § 2, str. 3. Ved en alment farlig sygdom kan man bl.a. fastsætte indrejserestriktioner og smitteopsporing, ligesom Styrelsen for Patientsikkerhed kan påbyde lukning af konkrete skoler m.v. og lokalt påbyde besøgsrestriktioner på plejehjem m.v. Derudover kan man bl.a. fastsætte en række regler vedrørende oplysningspligter og behandling af personoplysninger, når der er tale om en alment farlig sygdom. Endelig kan der ved alment farlige sygdomme iværksættes foranstaltninger over for enkeltpersoner, herunder påbud om undersøgelse, indlæggelse, isolation og behandling.

Det er Sundhedsstyrelsen, der vurderer, om en sygdom er alment farlig på baggrund af en række parametre, herunder om sygdommen er særligt smitsom, kræver langvarig behandling og om udbredelse af sygdommen truer folkesundheden.

Ved en samfundskritisk sygdom forstås efter epidemilovens § 2, stk. 4, en alment farlig sygdom, vis udbredelse medfører eller risikerer at medføre alvorlige forstyrrelser af vigtige samfundsfunktioner. Det er således en forudsætning, at sygdommen forinden er kategoriseret som alment farlig.

Kategoriseringen af en alment farlig sygdom som samfundskritisk er en politisk beslutning. Denne træffes p.b.a. en indstilling fra Epidemikommissionen, som forelægges for Folketingets epidemiudvalg. Udtaler et flertal i Epidemiudvalget sig imod kategoriseringen, kan regeringen ikke kategorisere sygdommen som samfundskritisk.

I modsætning til kategoriseringen af sygdomme som smitsomme og alment farlige sygdomme afhænger kategoriseringen samfundskritisk sygdom ikke alene af sundhedsfaglige vurderinger, men også af vurderinger af sygdommens samfundsmæssige konsekvenser og potentielle negative og skadelige virkninger for samfundet. Der kan således, som anført i bemærkningerne til lovforslaget om en ny epidemilov, ikke entydigt eller udtømmende redegøres for, hvilke sygdomme der vil kunne kategoriseres som samfundskritiske. I bemærkningerne til lovforslaget anføres dog, at Covid-19 er et oplagt eksempel på en sygdom, der vil kunne kategoriseres som samfundskritisk.

Til håndtering af en samfundskritisk sygdom finder alle epidemilovens bemyndigelsesbestemmelser anvendelse, herunder mulighed for at fastsætte samfundsmæssige foranstaltninger efter epidemilovens kapitel 6 såsom forsamlingsforbud, og generelle restriktioner og nedlukninger af bl.a. skoler, butikker, kulturtilbud, transportmidler m.v.

I henhold til den politiske aftale om epidemiloven af 18. december 2020 samt kommissoriet for arbejdsgruppen finder arbejdsgruppens anbefalinger således anvendelse i forbindelse med et eventu-

elt fremtidigt scenarie, hvor der indføres smitteforebyggende foranstaltninger med det formål at beskytte samfundet og enkeltpersoner. I henhold til epidemiloven vil smitteforebyggende foranstaltninger oftest blive iværksat ved samfundskritiske sygdomme.

Med afsæt i ovenstående vil begrebet *sundhedskrise* blive brugt gennemgående til at beskrive en situation, hvor der bliver indført smitteforebyggende foranstaltninger med det formål at beskytte samfundet og enkeltpersoner.

Det ligger uden for denne rapports rækkevidde at beskæftige sig med andre typer kriser, fx naturkatastrofer, forureningsudslip o.l.

Hensigten med at indføre hjælpepakker til erhvervs-, kultur- og fritidslivet i en situation, hvor der bliver indført smitteforebyggende foranstaltninger, er bl.a. at kompensere for indgreb, som tiltagene medfører. Det bør imidlertid bemærkes, at erhvervs-, kultur- og fritidslivet godt vil kunne opleve lavere aktivitet og omsætningsnedgang mv. i forbindelse med en sundhedskrise, selvom der ikke bliver indført smitteforebyggende foranstaltninger. Det kan ske alene på baggrund af ændret adfærd blandt eksempelvis forbrugere og virksomheder mv. (evt. afledt af restriktioner i andre lande). Et eksempel herpå kan være rejsebranchen, der rammes af indrejserestriktioner i andre lande eller generelt mindre rejse lyst blandt forbrugere og erhvervsrejsende. Eftersom denne rapports formål er at udarbejde principper for hjælpepakker i tilfælde af smittereducerende foranstaltninger i medfør af epidemiloven, finder principperne ikke nødvendigvis anvendelse i en situation, hvor aktiviteten og omsætningen mindskes som følge af ændret adfærd, om end deres relevans ikke kan udelukkes. Det er dog ikke et fokus for nærværende rapport.

3.3 DEFINITION AF HJÆLPEPAKKER

For at bremse en sundhedskrise under udvikling kan det være nødvendigt at iværksætte smitteforebyggende foranstaltninger med hjemmel i epidemiloven, som helt eller delvist begrænser den økonomiske aktivitet i samfundet – eksempelvis hel eller delvis nedlukning af en række aktiviteter, indførelse af forsamlingsforbud mv. Sådanne smitteforebyggende foranstaltninger vil i forskelligt omfang medføre økonomiske konsekvenser for erhvervslivet, lønmodtagere samt kultur- og fritidslivet.

For at modgå disse økonomiske konsekvenser har der under håndteringen af Covid-19 i Danmark været taget en række forskellige instrumenter i brug over for virksomheder, lønmodtagere, kulturliv mv. Disse meget forskellige tiltag har samlet set fået betegnelsen "hjelpepakker".

Hjelpepakker dækker over en værktøjskasse med en række forskellige instrumenter, der kan tages i anvendelse. Figur 3.1 viser forskellige instrumenter, som er blevet taget i anvendelse under Covid-19-pandemien og er udarbejdet af Den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker II. Fælles for instrumenterne er, at staten spiller en hovedrolle, mens private aktører står i baggrunden. Arbejdsgruppen definerer og anvender i rapporten følgende hovedgrupper af indsatser:

- Kompensationsordninger, hvor staten helt eller delvist dækker omkostninger hos virksomheder og kulturinstitutioner mv. til eksempelvis løn og faste omkostninger.
- Skattebaserede likviditetsordninger, hvor staten på skatteområdet udskyder betalingsfrister eller yder lån for virksomhedernes afregninger af skatter og afgifter.
- Garanti- og låneordninger, hvor virksomhederne kan tage lån i en bank, og hvor staten stiller garanti for en del af lånet (fx 80-90 pct.).
- Aktivitetsfremmende ordninger i form af fx puljer og tilskud til udvalgte brancher eller rettet mod afgrænsede problemstillinger.
- Tiltag rettet mod arbejdsmarkedet.

Figur 3.1 Overblik over typer af hjælpepakker i forbindelse med Covid-19									
Lønmodtagere og ledige		Erhvervs- og kulturliv							
Øvrige til- tag	Kompensationsordninger					Likviditet		Sikkerheds- net	
						Skatter		Lån og garantier mv.	
Arbejdsmarkedsforanstaltninger*	Lønkompensationsordningen	Faste omkostninger	Selvstændige mv.	Arrangørordningen	Øvrige kompensationsordninger	Udskydelse af betalingsfrister	Rentefri låneordninger	Vækstfonden og EKF	Andre ordninger
Anm.: Figur 3.1 er baseret på "Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker II". De instrumenter, der fremgår er eksempler fra Covid-19-setupet. Fremadrettet kan der være behov for andre instrumenter – de i tabellen viste instrumenter har således alene til formål at illustrere, at begrebet hjælpepakker dækker et bredt antal konkrete instrumenter. *Fx arbejdsfordelingsordningen, suspension af forbrug af dagpenge og forlængelse af dagpengeperioden, suspension af 225-timersregel mv.									

Hjælpepakker er således både kendte økonomisk-politiske instrumenter og en relativt ny type ekstraordinære tiltag med forskellige karakteristika.

Kompensationsordninger er grundlæggende kendetegnet ved, at der er tale om rettigheder til økonomisk hjælp, som virksomheder og kulturinstitutioner mv. får, når de lever op til et nærmere fastsat sæt kriterier. I forbindelse med Covid-19-krisen har eksempler på kriterier været, at virksomheder skulle være stiftet før krisen og ikke være i økonomisk krise, inden Covid-19 kom til Danmark. Virksomheder mv. skulle samtidig opleve en tilstrækkeligt stor omsætningsnedgang sammenholdt med en referenceperiode, stå over for at afskedige et tilstrækkeligt stort antal medarbejdere eller være ramt af forbud mod at holde åbent eller af forsamlingsforbud mv. Kompensation skal således ikke betales tilbage, når kompensationsmodtageren lever op til kriterierne.

Skattebaserede likviditetstiltag dækker over udskydelse af betalingsfrister for skatter og afgifter samt rentefrie låneordninger for virksomhedernes afregning af skatter og afgifter. Hertil kommer de øvrige likviditetstiltag dvs. garanti- og låneordninger i regi af Vækstfonden og EKF Danmarks Eksportkredit samt i Rejsegarantifonden, samt tiltag der skal styrke virksomhedernes soliditet efter Covid-19 i regi af Genstartsfonden og Danmarks Genopretningsfond.

Til forskel fra kompensationsordninger er garanti- og låneordningerne på Erhvervsministeriets område kendetegnet ved, at staten indtager en medierende eller faciliterende rolle, samt tager en del af risikoen. Dette har fungeret ved, at staten har stillet sikkerhed for størstedelen af et banklån. Her er der altså tale om, at markedet grundet nervøsitet i en krise ville tage for høje risikopræmier til for alvor at kunne hjælpe virksomhederne igennem krisen. Den tilførte likviditet skal betales tilbage til

långiver. Disse tiltag har desuden været kendetegnet ved, at de indebærer en kreditvurdering af ansøgere, fordi garantistiller og långiver hver især har båret en del af risikoen, til forskel fra kompensationsordningerne, hvor alle ansøgere der levede op til et forholdsvist afgrænset sæt kriterier, har været kompensationsberettigede uden videre kreditvurdering.

I tillæg til lån med statsgaranti ydes der naturligvis også lån på markedsvilkår, hvor kreditværdige virksomheder og kulturinstitutioner går i banken eller til investorer uden indblanding fra statens side, men hvor finansiel regulering kan spille en rolle. Frigivelsen af den kontracykliske kapitalbuffer under Covid-19 var således et redskab møntet på kreditinstitutterne for at give dem større mulighed for at låne ud til danske husholdninger og virksomheder mv. Ved at frigive bufferen blev penge- og realkreditinstitutters udlånskapacitet samlet set øget med over 200 mia. kr.

Hvor kompensation skal hjælpe virksomheder og kulturinstitutioner mv. igennem krisen ved at dække en del af deres omkostninger og tab, har aktivitetsfremmende ordninger i form af fx puljer og tilskud til udvalgte brancher eller rettet mod afgrænsede problemstillinger til formål at hjælpe erhvervs- og kulturlivet igennem en sundhedskrise ved at øge eller genstarte aktiviteten på udvalgte områder. Heller ikke denne støtte skal betales retur, når blot tilskud anvendes inden for de fastsatte formål, fx til omstilling af erhverv eller arrangementer og projekter, som iværksættes ved ophævelsen af restriktioner.

Ved siden af disse tiltag kommer tiltag rettet mod arbejdsmarkedet, eksempelvis tiltag der i ekstraordinært stort omfang holder hånden under mennesker, der måtte miste deres job som følge af krisen. Det samme gælder tiltag, der skal afhjælpe eller mindske negative eksternaliteter på eksempelvis børne-, social- og undervisningsområdet.

3.4 AFGRÆNSNING AF ARBEJDSGRUPPENS RAPPORT

Som led i den gradvise genåbning af samfundet i både sommeren 2020 og 2021 indgik regeringen og et bredt flertal af Folketingets partier politiske aftaler, der omfattede såvel udfasning af kompensationsordninger som etablering af tiltag til fremme af aktiviteter mv. med henblik på at give erhvervs- og kulturlivet mulighed for bl.a. at tilpasse sig den nye virkelighed, som Covid-19 medførte. Dette skete bl.a. med fokus på, at der uanset tilstedeværelsen af restriktioner har kunnet gennemføres konkrete aktiviteter til gavn for både publikum, arrangørerne og deres underleverandører mv. Således blev der fx etableret en pulje til omstilling af dansk erhvervsliv med henblik på at understøtte innovation og omstilling for særligt hårdt ramte erhverv. Aktivitetspuljen til kulturaktiviteter blev etableret for at styrke aktiviteten i kulturlivet og understøtte, at der i højere grad blev afholdt nye eller allerede planlagte publikumsrettede kulturaktiviteter under hensyn til Covid-19-restriktioner og -retningslinjer. Ligeledes blev der nedsat genstartsteam på bl.a. Erhvervsministeriets og Kulturministeriets områder, der kom med anbefalinger til indsatser på både kort og længere sigt, der kunne understøtte erhvervs- og kulturlivets vej gennem og ud af krisen.

Disse aktivitetsfremmende tiltag mv. har således haft fokus på at understøtte virksomheders, kulturaktørers og tilknyttede værdikæders fortsatte drift og udvikling.

De aktivitetsfremmende tiltag, og sondringen mellem brug af hhv. kompensationsordninger og aktivitetsfremmende tiltag, belyses ikke nærmere i denne rapport. Det skal dog bemærkes, at der er tale om redskaber, der har haft afgørende betydning for særligt aktørerne på kulturområdet, og som kan være relevante at bringe i spil igen i en lignende situation.

3.5 FREMTIDIGE SUNDHEDSKRISER OG ANBEFALINGERNES TIDSHORISONT

Risikobilledet for sundhedskriser har ændret sig i takt med globaliseringen, klimaforandringer, urbanisering og et stigende befolkningstal, som i stigende grad gør verden mere sårbar over for en potentiel pandemi. Denne rapport beskriver ikke det fremtidige risikobillede, men fokuserer i stedet på de hensyn, der kan have en indvirkning på design af hjælpepakker ved en evt. fremtidig epidemi.

Selvom man på verdensplan kan beskrive en række risikofaktorer for, at pandemier kan opstå, så er dette langt fra ensbetydende med, at man kan forebygge dem eller altid nå at håndtere dem i opløbet. Risikofaktorerne er for mange og med mange gensidige afhængigheder, som gør eventuel pandemiudvikling for kompleks at sætte på formel. Dertil kommer, at en pandemi som oftest er kendetegnet ved, at det er en ny type sygdom eller en ny variant af en sygdom, som man først skal blive klogere på, afsøge mulig behandling for og derefter eventuelt indrette samfundet efter i større eller mindre grad.

Covid-19-pandemien har netop vist, at en pandemi er uforudsigelig og fyldt med dilemmaer. Rapporten *Hverdag med øget beredskab* fra september 2021 fra Ekspertgruppen om en langsigtet strategi for et genåbnet Danmark opstiller fire centrale dilemmaer, som har været centrale i håndteringen af Covid-19-pandemien:⁴

1. Hensynet til smittespredning, samfundsøkonomi, trivsel og folkesundhed samt individuel frihed.
2. Hensynet til den enkeltes autonomi vs. hensynet til det fælles bedste.
3. Hensynet til at handle rettidigt vs. hensynet til at sikre forudsigelighed i tiltag.
4. Hensynet til at handle rettidigt vs. hensynet til at handle evidensbaseret.

De fire dilemmaer omhandler alle balancen mellem indgriben og tilbageholdenhed, hvor der er en tiltagsgevinst og en tiltagsbyrde. Det er en politisk opgave at vurdere balancen i dilemmaerne i epidemihåndteringen. De politiske beslutninger understøttes af faglig vejledning fra myndighederne med bistand fra en lang række eksperter. Disse hensyn vil forventeligt også kunne gøre sig gældende i fremtiden og vil derfor også have betydning for, hvilken organisering af hjælpepakker man vælger.

I et fremtidigt perspektiv er det dog vigtigt at bemærke, at typen af sundhedskrise vil have stor betydning for, hvorvidt der skal laves restriktioner el. lign., og hvorvidt der skal være hjælpepakker tilgængelige for erhvervs-, fritids- og kulturlivet. Covid-19 er bl.a. karakteriseret ved smitte via dråbe- og kontaktsmitte samt relativt høj risiko for smitte ved indånding af virusfyldte aerosoler, hvilket gør viraen meget smitsom.⁵ Selve smitteforholdene har haft stor betydning for valg af restriktioner, som blev anbefalet af myndigheder og øvrige sundhedseksperter, herunder også det internationale sundhedssamarbejde i regi af WHO, og dermed også for balancen mellem indgriben og tilbageholdenhed. En fremtidig sundhedskrise er ikke nødvendigvis karakteriseret ved en lignende smitte, og det er derfor ikke sikkert, at hverken restriktionsniveau eller øvrig brug af smitteforebyggende tiltag vil være den samme i fremtidige pandemiscenarier.

Samtidig har vi set, at en pandemi kan ændre karakter undervejs, hvor fx udviklingen i mutationer i nogle tilfælde har betydet stramninger i restriktionsniveauet, mens udviklingen og udrulningen af vacciner har haft en positiv effekt på epidemikontrollen. Dette understreger yderligere vanskeligheden i at kunne forudse karakteren af kommende pandemier, særligt hvis der skal laves en kobling til eventuel iværksættelse af nødvendige tiltag og restriktioner samt eventuel ibrugtagning af hjælpepakkeløsninger. Desuden kan man diskutere, hvorvidt restriktioner altid skal føre til hjælpepakker, hvis man nærmer sig en situation, hvor sundhedskriser er mere hyppige og dermed i højere grad er en del af "normalen".

⁴ Hverdag med øget beredskab, september 2021

⁵ Ekspertgruppen om en langsigtet strategi for et genåbnet Danmark: Videnspapir: Smitte og virusevolution, september 2021

Fordi det er uvist, hvornår der igen opstår en sundhedskrise, er rapportens anbefalinger forsøgt skrevet tilpas generelle til, at de vil være relevante både på kort og længere sigt. Det hensyn tager samtidig hånd om det forhold, at alle sundhedskriser er forskellige, hvilket fordrer et behov for generelle anbefalinger, hvis anvendelse ikke begrænses tidsmæssigt. Samtidig er det arbejdsgruppens vurdering, at anbefalingerne løbende bør genbesøges for at sikre deres fortsatte relevans.

Da den forhenværende epidemilov, der i hovedtræk kunne dateres tilbage til 1915, blev aktuel i forbindelse med håndteringen af Covid-19-krisen, gav det anledning til at overveje lovens indhold og relevans. Disse overvejelser opstod i marts 2020, hvor der blev fremsat et lovforslag om ændring af epidemiloven.

I den forbindelse blev det bl.a. klart, at de økonomiske aspekter af loven ikke kunne imødegå det akutte og store behov for likviditet i virksomheder mv., der fra den ene dag til den anden blev ramt hårdt på deres omsætning.

Den forhenværende epidemilovs økonomiske aspekter ville medføre en uforholdsmæssig lang administrativ proces og betyde, at virksomheder mv. skulle vente længe på den nødvendige likviditet – dette vel at mærke på et tidspunkt, hvor virksomheder mv. havde akut behov for likviditet. Med andre ord var det vurderingen, at det ikke var muligt med det hidtidige setup at sikre en hurtig udbetaling af likviditet til virksomheder mv.

4. BEGRUNDELSER FOR HJÆLPEPAKKER

4.0 KAPITLET'S OPBYGNING

Dette kapitel beskriver de samfunds- og erhvervsøkonomiske begrundelser for og konsekvenser af brugen af statslige hjælpepakker, herunder både i form af kompensations- og likviditetsordninger. Her beskrives baggrunden og motivationen for brugen af hjælpepakker under sundhedskriser samt omkostningerne og gevinsterne ved brugen af dem.

4.1 HVORFOR HJÆLPEPAKKER?

For at understøtte virksomheder, selvstændige, institutioner og lønmodtagere mv. igennem den helt ekstraordinære Covid-19-krise i 2020 og 2021 blev der stillet en række hjælpepakker til rådighed. Baggrunden for hjælpepakkerne var, at store dele af økonomien både nationalt og internationalt uventet og voldsomt blev ramt af omfattende inddæmningstiltag, som sammen med den generelle smittefare og de heraf affødte adfærdsændringer i en periode helt eller delvist fjernede virksomheders mv. forretningsgrundlag.

Der var tale om en situation, som markedsmekanismerne ikke selv kunne klare. Selvom husholdninger og virksomheder mv. har finansielle stødpuder til håndtering af økonomiske udsving, og der er et socialt sikkerhedsnet, så blev det ikke set som tilstrækkeligt ift. den uforudsete og ekstraordinære situation. Der var derfor behov for offentlig intervention i form af hjælpepakker.

Det er vigtigt at understrege, at en sundhedskrise vil have store omkostninger for samfundsøkonomien, erhvervs- og kulturlivet og husholdningerne uanset håndteringen. En række internationale studier indikerer imidlertid, at en tidlig indsats for at reducere smittespredningen kan være fordelagtig, både ift. at reducere de sundhedsmæssige omkostninger, men også ift. at begrænse de makroøkonomiske tab.⁶ Det skyldes bl.a., at der kan være store makroøkonomiske tab ved at lade smitten brede sig for meget, fx i kraft af øget forsigtighed og usikkerhed, som kan føre til både lavere forbrug og færre investeringer.

Ekspertgruppen for en langsigtet strategi for et genåbnet Danmark konkluderer, at en "tidlig og tilstrækkelig indsats er hensigtsmæssig ift. at undgå skrappe tiltag senere hen, hvilket kan reducere de samlede samfundsøkonomiske omkostninger. Mens der på helt kort sigt kan være en afvejning mellem økonomi og sundhed, er der set over blot nogle få uger eller måneder ikke nødvendigvis noget trade-off, idet en tidlig, proaktiv indsats kan forebygge større omkostninger senere hen."⁷

En sundhedskrisens karakter gør imidlertid, at dele af økonomien rammes særligt hårdt. Mens samfundet som helhed har en fælles interesse i at mindske smitterisikoen, rammer omkostningerne ved smittefare, nedlukning og restriktioner dele af økonomien hårdere end andre.

4.2 BEGRUNDELSER FOR HJÆLPEPAKKER

Begrundelsen for hjælpepakkerne diskuteres i dette afsnit med udgangspunkt i de tre overordnede opgaver, som statens økonomiske politik normalt har:

⁶ Se fx Caselli F., F. Grigoli, W. Lian and D. Sandri (2020), Protecting lives and livelihoods with early and tight lockdowns, *Covid Economics* 66, CEPR, Aghion, P., P. Artus, M. Oliu-Barton and B. Pradelski, (2021), Aiming for zero Covid-19 to ensure economic growth, og Oliu-Barton, M., B.S.R. Pradelski, P. Aghion, P. Artus, I. Kickbusch, J.V. Lazarus, D. Sridhar and S. Vanderslott, (2021), SARS-CoV-2 elimination, not mitigation, creates best outcomes for health, the economy, and civil liberties

⁷ Ekspertgruppen om en langsigtet strategi for et genåbnet Danmark: Videnspapir: Betydning af Covid-19 for samfundsøkonomien, september 2021

- økonomisk efficiens og allokering,
- fordelings- og forsikringshensyn, og
- konjunkturstabilisering og en stabil makroøkonomi.

De tre hensyn afføder en lang række overvejelser, som trækker i forskellige retninger ift., hvornår hjælpepakker indføres, hvordan de indrettes, og hvornår de udfases igen. Tidsperspektivet spiller desuden en væsentlig rolle for konsekvenserne af at gøre brug af hjælpepakker. Generelt er gevinsterne ved hjælpepakker størst ved kort varighed, mens omkostningerne stiger ved brug over en længere periode. Effekterne er overordnet beskrevet i tabel 4.1 og gennemgås nedenfor.⁸

Tabel 4.1 Gevinster og omkostninger ved hjælpepakker

Hensyn	Kort periode med hjælpepakker	Lang periode med hjælpepakker
Efficiens og allokering	• Bevarer gode jobmatch • Undgår konkurser for ellers rentable virksomheder mv. samt pres for salg af hele eller dele af virksomheden på et ugunstigt tidspunkt • Mindsker incitamenterne til at tilpasse forretningsmodellen	• Hæmmer omstilling og dynamik • Mindsker velstand og vækst • Mindsker incitamenterne til at tilpasse forretningsmodellen
Fordeling og forsikring	• Omfordeler byrder fra de få til hele samfundet • Kompenserer for statslig indgriben i forretningsmuligheder • Forsikrer mod uforudset chok	• Kortsigtsargumenter bortfalder, når smitte er under kontrol, og restriktioner ophæves
Konjunkturstabilisering og stabil makroøkonomi	• Modgår fald i indkomst • Større tryghed om de økonomiske udsigter • Bedre afsæt for genopretning • Undgå langvarige ar på økonomien	• Uegnet som instrument til at modgå generelle konjunkturudsving

Kilde: Rapport fra den Økonomiske Ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker II

4.2.1 Efficiens og allokering

Fordele

I et kraftigt og uforudset, men forventeligt kortvarigt, tilbageslag fremkaldt af en sundhedskrise kan hjælpepakker være en investering i at bevare gode jobmatch og undgå en konkursbølge blandt ellers rentable virksomheder mv.

I en sundhedskrise kan der hurtigt opstå markant usikkerhed i markederne. Det kan føre til, at pengeinstitutterne ikke i samme omfang låner ud, og der kan opstå en mangel på likviditet. Mangel på likviditet kan føre til, at ellers rentable virksomheder mv. må lukke. Hvis mange virksomheder mv. går konkurs på samme tid, vil det have store makroøkonomiske konsekvenser.

I en sådan situation kan det være relevant med et statsligt likviditetsberedskab, så virksomheder mv. hurtigt og relativt nemt kan få adgang til likviditet, de ellers ville have opnået via salg i forretningen eller evt. have søgt i markedet.

Manglende adgang til likviditet via en virksomheds sædvanlige kanaler kan også bidrage til, at hårdt ramte virksomheder mv. kan være nødt til at udvide deres ejerkreds med nye investorer, evt. med uønskede ejere. Specifikt for særligt kritiske eller samfunds bærende sektorer, som infrastruktur eller forsknings- og videnstunge virksomheder, kan adgang til likviditet bidrage til at imødegå risikoen for, at likviditetsudfordringer medfører at dele af eller hele virksomheden sælges.

⁸ Overvejelserne i dette kapitel bygger i vid udstrækning på Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker II.

Et likviditetsberedskab giver virksomheder mv. adgang til lån, som senere skal betales tilbage. I en kraftig, uforudset og midlertidig krise, hvor en virksomheds forretningsmuligheder i en periode helt eller delvist er væk, kan der imidlertid også være argumenter for kompensationsordninger til virksomheder mv. Det skal ses i lyset af, at virksomheder mv. over en årrække har ansat og optrænet medarbejdere med specifik viden tilknyttet den aktuelle stilling og virksomhed. Der vil derfor være omstillingsomkostninger i forbindelse med nyansættelser, optræning mv., samt potentielt kapitaltab (fx specifikke maskiner, robotter o.l.) og tab af virksomhedsspecifik viden. Hjælpepakker er i den forstand en investering i at bevare den produktivitet, der ellers vil mistes, hvis job- og kapitalmatch går tabt.

Det bemærkes i den forbindelse, at hjælpepakker bør fungere som en investering i økonomiens samlede kapacitet, men ikke i specifikke jobs eller virksomheder mv. – selvom det er disse, der indirekte hjælpes.

Ulemper

En central mekanisme i en markedsøkonomi er dynamikken i den private sektor, hvor der hele tiden er virksomheder mv., der lukker, nye virksomheder mv. åbner, nogle virksomheder mv. vokser og andre taber markedsandele. Hjælpepakker lægger en bremse på denne dynamik, fx ved at forhindre at uproduktive virksomheder mv. lukker eller ved at fastholde medarbejdere i bestemte jobmatches. Mange likviditetsordninger er brede og tilgængelige for alle virksomheder mv., uanset om de er påvirket af pandemien eller ej. Det gælder fx ordninger som udskudt skat eller momslån. Også for kompensationsordninger vil det være umuligt præcist at kompensere de virksomheder mv., som er påvirket af sundhedskrisen. Det er således også muligt for virksomheder mv., der ikke er negativt påvirket af den konkrete krise, at modtage støtte.

Hjælpepakkerne vil med andre ord medvirke til at fastholde virksomhederne mv., som de er, hvorved deres incitament til at tilpasse sig reduceres. Samtidig bliver urentable virksomheder mv. holdt kunstigt i live, og de vil i givet fald lægge beslag på ressourcer, der kunne være anvendt bedre andre steder i økonomien. Det hæmmer den produktivitetsfremgang, som er hovedgrundlaget for økonomisk vækst. Den samfundsøkonomiske omkostning bliver større, jo længere tid økonomien er fastlåst.

I den sammenhæng er det endvidere vigtigt at sondre mellem restriktioner, der direkte begrænser erhvervsaktiviteter (fx nedlukning) og mere generelle krav. Den første type restriktioner er særlige og kan begrunde hjælpepakker. Virksomheder mv. er dog altid underlagt en række krav til udførelsen af deres aktivitet. Denne type krav har en permanent karakter og er en del af grundlaget for at føre forretning, og eventuelle omkostningsforøgelser (fx hygiejnekrav) må afspejles i priserne og i konkurrencen mellem virksomheder mv. Hermed vil priserne bidrage til en efficient allokering af efterspørgslen.

4.2.2 Fordeling og forsikring

Fordele

I forbindelse med en eventuel fremtidig sundhedskrise kan der opstå behov for at indføre restriktioner, som kommer samfundet som helhed til gode, men hvor nogle virksomheder mv. temporært fratages dele af deres forretningsgrundlag. Hjælpepakker kan i den forbindelse bruges til at fordele denne byrde mere jævnt. En mere jævn fordeling af byrderne kan ligeledes bidrage til at skabe en større accept af sundhedsmæssigt nødvendige restriktioner.

Hjælpepakker og andre foranstaltninger, som de ændringer i dagpengesystemet, der har fundet sted i forbindelse med Covid-19, kan i dette lys ses som en forsikring, der med tilbagevirkende kraft dækker hændelser, som virksomheder mv. og lønmodtagere ikke havde indflydelse på. Denne type af implicite forsikringer bidrager til, at Danmark opfattes som et land med stabile rammevilkår, så både husholdninger og virksomheder mv. er villige til at påtage sig risiko, fx ved at starte en ny virksomhed, udvikle et nyt produkt eller foretage skift af job, hvilket er vigtigt for innovation og vækst.

Ulemper

Hjælpepakker som forsikring kan udgøre en sovepude for modtagerne. Forventningen om dem kan ligefrem afføde decideret moral hazard. Opstår der en forventning om løbende 'bail-outs', er der en risiko for, at virksomheder mv. og lønmodtagere ikke forbereder sig på usikre tider i tilstrækkelig grad.

Såfremt sundhedskriser bliver mere tilbagevendende, kan der argumenteres for, at denne type chok (en sundhedskrise med tilhørende restriktioner mv.) ikke længere er tilsvarende ukendte og uventede. I et sådant tilfælde må virksomheder mv. tilpasse deres forretningsmodel til at kunne håndtere perioder med restriktioner, hvorfor fx fordelingsargumentet kan komme til at spille en mindre rolle. Det indebærer bl.a., at virksomhederne mv. skal tilpasse sig og sikre et vist kapitalgrundlag for at vedblive med at være rentable og levedygtige, da de ellers vil gå konkurs. Håndteringen af sundhedskriser kommer således til at indgå som konkurrenceparameter.

Denne pointe er central for hjælpepakker i forbindelse med eventuelle fremtidige sundhedskriser, da gevinsten ved hjælpepakker i høj grad også vil afhænge af hyppigheden af behovet. Hvis kriser i samme skala som Covid-19 indtræffer stadig oftere, kan der altså argumenteres for, at det er en del af dynamikkerne på markedet, og at der derfor ikke skal ydes kompensation og likviditetsstøtte til virksomheder mv. Virksomhederne mv. skal i stedet indrette deres forretningsmodeller ud fra den viden, som man løbende opnår i takt med, at kriser bliver en del af normaliteten.

I en sådan situation bør der også tænkes i forsikringsmuligheder. Allerede i dag findes der forsikringsløsninger for fx IT-nedbrud og "katastrofeforsikring" mod stormflod. I andre områder af verden er der forsikringer mod konsekvenser af jordskælv. Sammenligningen er imidlertid ikke én-til-én. Forsikring mod jordskælv er knyttet til ødelæggelse af fysiske ejendele (maskiner, bygninger m.m.), mens en sundhedshændelse omvendt påvirker produktions- og afsætningsmuligheder. Det kan gøre det vanskeligt at tilvejebringe forsikringsløsninger på markedsvilkår, hvilket også beskrives nærmere i kapitel 8.

4.2.3 Konjunkturstabilisering og stabil makroøkonomi

Fordele

Et væsentligt argument for introduktion af hjælpepakker (herunder både kompensations- og likviditetsordninger) under en potentiel fremtidig sundhedskrise er at skabe grundlaget for, at økonomien hurtigt kan genstarte, så snart smitteudviklingen tillader det. Det reducerer risikoen for et dybt og langvarigt økonomisk tilbageslag med potentielt strukturelle skadevirkninger på økonomien i form af øget langtidsledighed, færre investeringer, mindre forskning og innovation mv.

Muligheden for hjælpepakker kan, særligt i begyndelsen af pandemien, bidrage til at reducere usikkerhed hos medarbejdere og virksomheder mv., uanset om de gør brug af dem eller ej. Øget usikkerhed og pessimisme som følge af en sundhedskrise kan føre til beslutninger, som for den enkelte giver mening, men som påvirker samfundet som helhed negativt. Udbredt pessimisme reducerer den aggregerede efterspørgsel og kan dermed blive selvforstærkende. Selvom husholdningerne eller virksomhederne mv. ikke har brug for hjælpepakker, kan selve eksistensen af hjælpepakker således understøtte husholdningernes forbrugsløst og virksomhedernes investeringsløst.

En tidlig markering af villigheden og muligheden for at stille omfattende hjælpepakker til rådighed i forbindelse med en pandemi kan sende et klart signal om et beredskab til håndteringen af situationen.

Hjælpepakker kan desuden være med til at modvirke, at mange virksomheder mv. går konkurs samtidig som følge af midlertidige økonomiske udfordringer, som forårsages af fx smittereducerende tiltag. En større konkursbølge kan risikere at medføre en finansiell krise gennem tab i den finansielle sektor. Vægten af dette argument afhænger dog i nogen grad af soliditeten af den finansielle sektor.

Ulemper

Hjælpepakkenes funktion som konjunkturstabiliserende middel kan også blive en ulempe, og de er generelt ikke velegnede som instrument i tilfælde af normale konjunkturtilbageslag. I sammenligning

med almindelige konjunkturtilbageslag er der det særlige ved pandemier, at det er uhensigtsmæssigt med aktivitet i nogle dele af økonomien (de kontaktintensive erhverv), som derfor kan være underlagt restriktioner. Både økonomiens efterspørgsels- og udbudsside er ramt, og der er således ikke den sædvanlige konkurrence om efterspørgslen blandt alle virksomheder mv., som normalt vil føre til, at øget efterspørgsel giver mere produktion og beskæftigelse.

Selvom hjælpepakker kan styrke den samlede aktivitet på kort sigt, medfører det en forvridning og kan i yderste konsekvens medføre så meget kapacitetspres i de påvirkede sektorer, at der opstår en egentlig overophedning, fx med uholdbart store lønstigninger.

Hjælpepakker adskiller sig fra de traditionelle konjunkturstabiliserende redskaber ved, at staten understøtter virksomheder mv. og beskæftigede, fordi de producerer og arbejder *mindre*. Hjælpepakkerne er derfor helt særlige instrumenter i en nedlukningssituation, men de er hverken egnet til at stabilisere konjunkturerne generelt eller til at løse eventuelle strukturproblemer.

5. KOMPENSATIONSORDNINGER OG LIKVIDITETSTILTAG UNDER COVID-19-PANDEMIEN

5.0 KAPITLET'S OPBYGNING

Dette kapitel omhandler håndteringen af Covid-19 i Danmark med fokus på hjælpepakker i form af kompensationsordninger og likviditetstiltag. Indledningsvist gives en overordnet status på dansk økonomi før og under Covid-19. Dernæst gives en faktuel gennemgang af centrale kompensationsordninger og likviditetstiltag på Erhvervsministeriets, Kulturministeriets, Skatteministeriets og Beskæftigelsesministeriets områder under pandemien. Afslutningsvist drages en række læringspunkter.

5.1 DANSK ØKONOMI FØR, UNDER OG EFTER COVID-19

Herunder gennemgås tilstanden i dansk økonomi før og under pandemien. Det er i sammenhæng med kompensationsordningerne og likviditetstiltagene på både Erhvervsministeriets, Kulturministeriets og Skatteministeriets områder relevant at se på den økonomiske udvikling over denne periode.

5.1.1 Dansk økonomi før Covid-19

Forud for Covid-19-pandemien var dansk økonomi inde i en mild højkonjunktur. I årene 2015-2019 voksede BNP med 2,5 pct. om året i gennemsnit. Fra 2014 til 2019 steg beskæftigelsen med over 200.000 personer, mens antallet af ledige blev reduceret med knap 30.000 personer. På trods af den stærke fremgang, var der ikke tegn på opbygning af truende ubalancer. Husholdningernes forbrugskvotest var lav, og der var ikke overdreven optimisme. Boligmarkedet, som var en væsentlig udløsende faktor bag finanskrisen, så forholdsvis balanceret ud op til Covid-19-pandemien. Selvom boligpriserne var steget i en periode, reflekterede det i høj grad udviklingen i renter og indkomster. Der var heller ikke tegn på uholdbar gældssætning blandt husholdningerne, på trods af at renten var lav.

Danske virksomheder stod også forholdsvis stærkt efter en årrække med konsolidering, hvilket betød, at virksomhederne under ét var relativt velpolstrede.⁹ Opsparingsoverskuddet (nettofordringserhvervelsen) i de ikke-finansielle virksomheder lå fx i de seneste år op til krisen på 5-10 pct. af bruttoværditilvæksten, virksomhederne havde øget deres egenkapital, og samtidig var investeringerne vokset betydeligt. Også de finansielle virksomheder havde konsolideret sig i en årrække. Det havde betydning for, hvor modstandsdygtige virksomhederne var ift. at imødegå tilbageslaget. En stor egenkapital og betydelige likviditetsreserver gør alt andet lige virksomhederne bedre i stand til at tackle en periode med lavere indtjening. Også husholdningerne havde konsolideret sig siden finanskrisen bl.a. ved at nedbringe deres bruttogæld. Husholdningernes forbrugs- og gældskvotest var således allerede relativt lav ved indgangen til Covid-19-pandemien, hvilket bidrog til, at det private forbrug hurtigt steg, så snart smittespredningen aftog, og restriktionerne blev lempet.

De offentlige finanser var ligeledes sunde. I årene 2017-2019 var der overskud på den faktiske offentlige saldo på omtrent 2,2 pct. af BNP i gennemsnit om året, mens der var overskud på den strukturelle saldo siden 2016. I 2019 var ØMU-gælden reduceret til knap 34 pct. af BNP, og Danmark havde desuden en negativ offentlig nettogæld svarende til en nettoformue på ca. 6 pct. af BNP. Udviklingen afspejlede bl.a., at den økonomiske politik var afstemt med konjunktursituationen, herunder gennem forøgelse af arbejdsudbuddet.

⁹ Se fx Økonomisk Redegørelse, december 2020.

5.1.2 Dansk økonomi under Covid-19 (marts 2020 – november 2021)

Dansk økonomi var således stærk og uden truende ubalancer, inden Covid-19-pandemien ramte i foråret 2020. Det var dog uundgåeligt, at pandemien, som i udgangspunktet var en sundhedskrise, også medførte store samfundsøkonomiske tab som konsekvens af bl.a. smittedæmpende restriktioner, nedlukning af visse aktiviteter og adfærdsændringer.

I foråret 2020 medførte pandemien en historisk stor og brat tilbagegang i dansk økonomi. Den seneste opgørelse viser, at det kvartalsvise BNP faldt med 6,2 pct. i andet kvartal 2020. Aktivitetsnedgangen var ikke ligeligt fordelt i hele økonomien, men var i høj grad koncentreret i kontaktintensive serviceerhverv som restauranter og frisører samt i turisme og oplevelses- og kulturorienterede erhverv. Som følge af at nedgangen var forholdsvist synkron globalt, blev også mange eksporterende virksomheder berørt negativt under første smittebølge.

Understøttende tiltag i form af bl.a. hjælpepakker fra regeringer på globalt plan var dog med til at begrænse aktivitetsnedgangen, hvilket også gjorde sig gældende herhjemme. Herhjemme holdt løn-kompensationsordningen hånden under beskæftigelsen og indkomsterne, mens andre ordninger gav virksomheder mv. kompensation for faste omkostninger og adgang til nødvendig likviditet. Lempelig pengepolitik og andre tiltag fra centralbankerne bidrog dels til at holde hånden under privat efterspørgsel gennem formue- og likviditetseffekter og dels til at undgå voldsom markedsuro og til at reducere de lange renter og dermed at gøre det forholdsvist nemt og billigt for staterne at finansiere hjælpepakker. En række forhold bidrog således til, at den økonomiske aktivitet kunne vende tilbage, så snart smitten tillod det.

I forlængelse af genåbningen sidst på foråret i 2020 steg aktiviteten således hurtigt, og i løbet af sommeren og efteråret 2020 var der stor fremgang i økonomien. På den baggrund blev faldet i dansk BNP begrænset til 2,1 pct. for 2020 som helhed. Til sammenligning faldt BNP med hele 4,9 pct. i 2009 under finanskrisen.

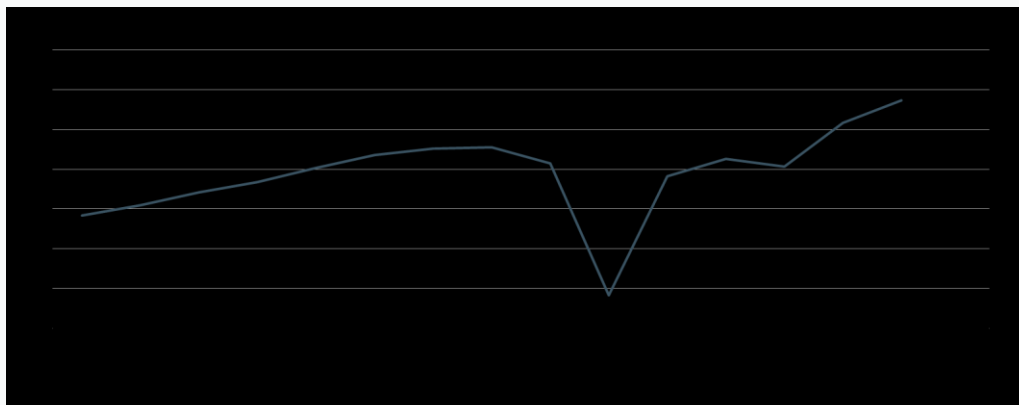
Vinteren 2020-2021 bød dog på en ny smittebølge, hvilket affødte restriktioner og nedlukninger på ny samt nye hjælpepakker. Nedgangen under anden smittebølge blev markant mindre sammenlignet med foråret 2020. Den nuværende opgørelse af BNP-udviklingen i første kvartal 2021 viser et fald på 0,4 pct.

Det langt mindre tilbageslag under anden smittebølge end under første smittebølge afspejler dels, at der ikke var samme udprægede grad af usikkerhed, hverken herhjemme eller internationalt, hvorfor fx eksporten ikke blev ramt i samme omfang. Dels var der en større omstilling i retning af bl.a. onlinehandel, hvilket holdt hånden under detailsalget og forbruget.

Efter genåbningen af store dele af detailhandlen i marts 2021 og efterfølgende andre dele af økonomien, vendte aktiviteten hurtigt tilbage. Den seneste opgørelse af nationalregnskabet viser, at BNP voksede 2,1 pct. i andet kvartal 2021 og dermed nåede et højere niveau end før Covid-19-pandemien, *jf. figur 5.1*.

Den forstærkede smittespredning og fremkomsten af en ny virusvariant fra det sene efterår 2021 har ført til fornyede restriktioner, men det er endnu for tidligt at sige, hvorledes dette vil påvirke de økonomiske data. Foreløbige tal for tredje kvartal 2021 viser fortsat fremgang i BNP på 1,1 pct.

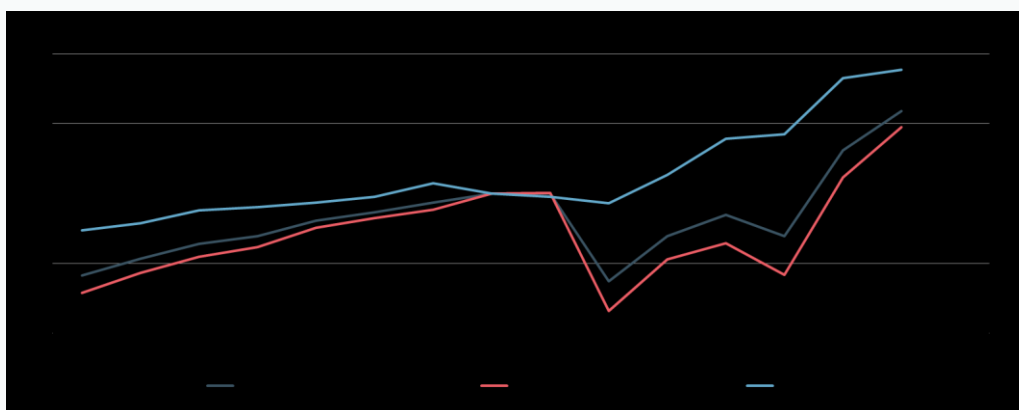
Figur 5.1 Kvartalsvis BNP



Anm.: Sæsonkorrigeret.
Kilde: Danmarks Statistik.

Pandemien satte også sit tydelige aftryk på arbejdsmarkedet, hvor beskæftigelsen i andet kvartal 2020 faldt med 75.000 personer. Lønkompressionsordningen, som holdt hånden under godt 250.000 beskæftigede, da den var på sit højeste, var en afgørende faktor for, at nedgangen ikke blev større. Beskæftigelsen steg hurtigt igen henover sommeren 2020 som følge af genåbningen. Under anden smittebølge var der en mindre tilbagegang i beskæftigelsen på godt 18.000 personer i første kvartal 2021, som blev efterfulgt af en meget stærk fremgang i andet kvartal og tredje kvartal på i alt 108.000 personer. Dermed er også den samlede beskæftigelse i efteråret 2021 på et højere niveau sammenlignet med fjerde kvartal 2019. Det dækker over, at den private beskæftigelse i tredje kvartal 2021 var 1,9 pct. højere end før Covid-19-pandemien, mens den offentlige beskæftigelse i perioden er steget 3,5 pct., jf. figur 5.2.

Figur 5.2 Udvikling i beskæftigelsen

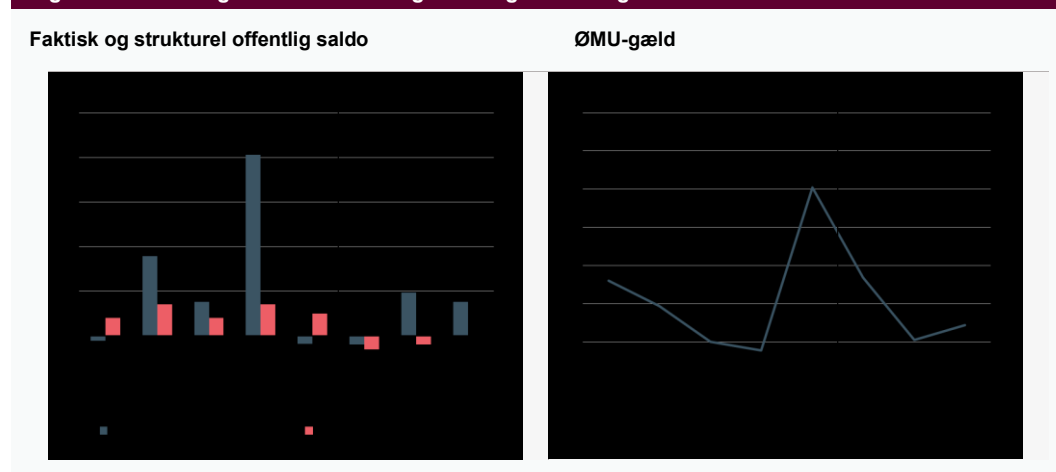


Anm.: Inkl. orlovspersoner. Sæsonkorrigeret
Kilde: Danmarks Statistik.

Der er ført en stærkt understøttende finanspolitik, siden pandemien ramte. Det bidrog til et underskud på den offentlige saldo i 2020 på 0,2 pct. af BNP, hvilket dog er lavt i international sammenhæng og ud over det gode udgangspunkt bl.a. afspejler større end forventede indtægter fra pensionsbeskatning og fra frigivelse af feriemidler. I 2021 ventes et underskud i omtrent samme størrelsesorden at stige, men i 2022 og 2023 skønnes et lille overskud med konjunkturudsigterne i Økonomisk Redegørelse, december 2021, jf. figur 5.3.

ØMU-gælden som andel af BNP ventes at blive samlet set, så den i 2023 udgør knap 35 pct. af BNP, jf. figur 5.4. Der er således langt op til Vækst- og Stabilitetspagtens grænse på 60 pct. af BNP.

Figur 5.3 Faktisk og strukturel offentlig saldo og 5.4 ØMU-gæld



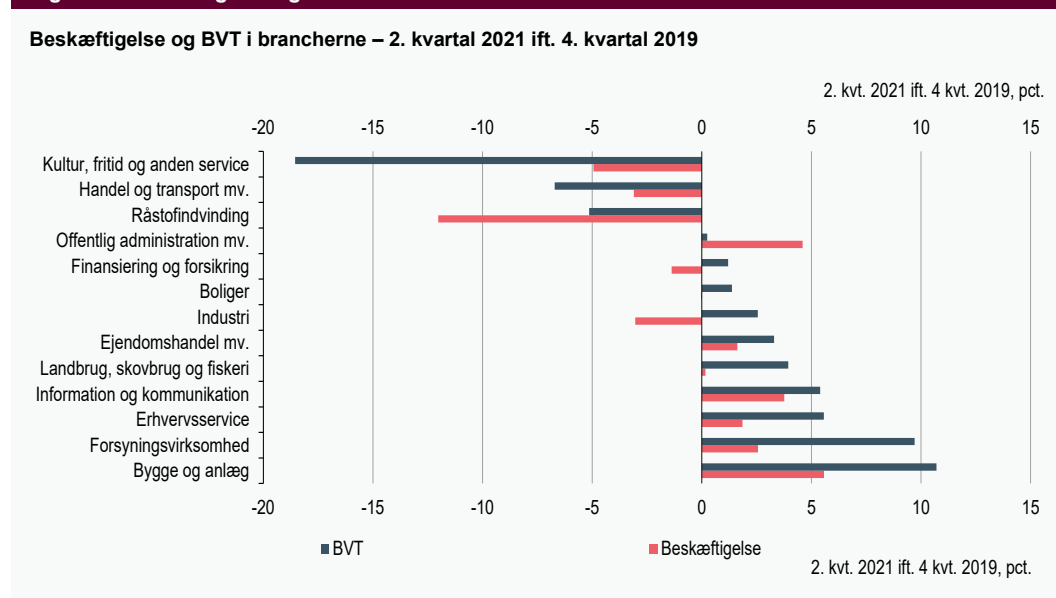
Anm.: I begge figurer er 2021-2023 skøn fra Økonomisk Redegørelse, december 2021.

Kilde: Danmarks Statistik og Finansministeriet, Økonomisk Redegørelse, december 2021.

5.1.3 Stor forskel på tværs af brancher

Fremgangen i dansk økonomi i andet kvartal 2021 var især drevet af, at aktiviteten steg i de brancher, der havde været begrænset af restriktioner. Selvom økonomien som helhed i andet kvartal 2021 var tilbage over før-corona aktivitetsniveau, var dette ikke gældende for alle brancher både opgjort ved beskæftigelse og bruttoværditilvækst (BVT). Det gælder især kultur, fritid og anden service samt handel og transport mv., som dækker over en række kontaktintensive serviceerhverv. Modsat var aktivitetsniveauet i andet kvartal især højt i bygge og anlæg, erhvervsservice samt information og kommunikation, jf. figur 5.5.

Figur 5.5 Beskæftigelse og BVT i brancherne

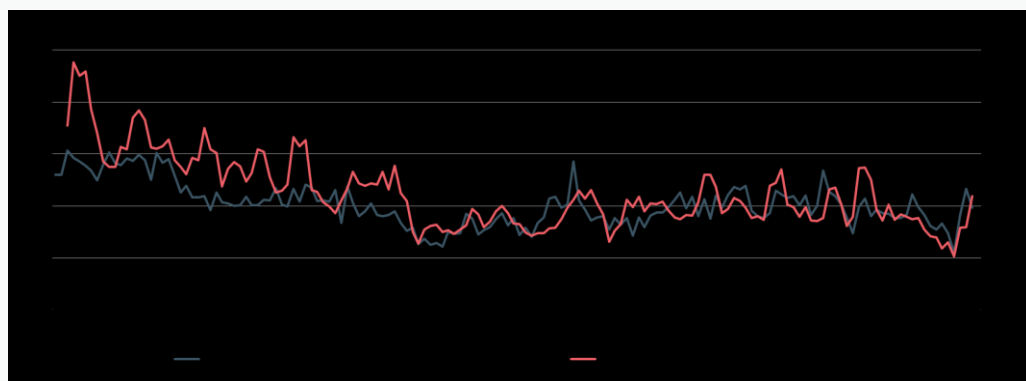


Anm.: BVT i kædede værdier. Sorteret efter relativ udvikling i BVT.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Hjælpepakkerne og de statslige lånegarantier har været medvirkende til, at omfanget af konkurser i aktive virksomheder under Covid-19-pandemien har været begrænset eller endda på historisk lave niveauer, *jf. figur 5.6*. Omfanget af tabte fuldtidsjob i forbindelse med konkurserne har også været begrænset under Covid-19-pandemien. Der er dog enkelte servicebrancher, hvor antallet af konkurser har været markant højere under Covid-19-pandemien end i tidligere år. Det gælder eksempelvis inden for luftfart, rejsebureauer, hoteller mv. og restauranter, *jf. Økonomisk Redegørelse, maj 2021*.

Figur 5.6 Udvikling i konkurser



Anm.: Tabte fuldtidsjob er tremåneders glidende gennemsnit.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Opsummerende kan man sige, at genåbningen af økonomien og den mere generelle aktivitetsfremgang, den har medført, gør, at Danmark i efteråret 2021 befinder sig i en anden konjunktursituation, hvor der er pres på økonomien. Det kommer fx til udtryk ved, at virksomheder på tværs af flere brancher ikke længere oplever mangel på efterspørgsel, men i stedet i høj grad oplever mangel på arbejdskraft og materialer.

5.1.4 Dansk økonomi aktuelt

Covid-19 blev pr. 10. september 2021 ikke længere kategoriseret som en samfundskritisk sygdom i Danmark. Pandemien hærger dog fortsat i mange lande, ligesom smitten har været stigende i Danmark, hvilket bl.a. har medført, at Covid-19 igen kategoriseres som samfundskritisk, og der er genindført en række restriktioner. Der er derfor fortsat usikkerhed knyttet til den videre udvikling, forstærket gennem fremkomsten af den tilsyneladende mere smitsomme omikron-variant og risikoen for mutationer i form af mere vaccineresistente varianter.

Der er for nærværende ikke tegn på, at Covid-19-pandemien har medført vedvarende strukturel skade i dansk økonomi. Eksempelvis har der indtil videre kun været få konkurser, ligesom erhvervslivets investeringer ikke er blevet ramt i stort omfang. Selvom antallet af langtidsledige midlertidigt steg, har det heller ikke sat sig i et vedvarende højere niveau. Normaltilstanden for dansk økonomi vil dog næppe være helt som inden Covid-19-pandemien. Nogle adfærdssændringer kan have bidt sig fast, og nogle husholdninger kan fortsat have fokus på risikoen for smitte. Det kan betyde øgede omkostninger til fx hygiejne blandt nogle virksomheder, fx restauranter og andre kontaktintensive serviceerhverv. På kulturområdet kan det konstateres, at der i forlængelse af genåbningen over sommeren og efteråret 2021 i visse dele af branchen har været en nedgang i publikum, herunder udenlandske turister, som ikke er tilbage på normalniveau.

Derudover har Covid-19-pandemien sat fart på en række omstillingsprocesser, som allerede var undervejs inden smitteudbruddet. Den høje grad af digitalisering har gjort det muligt for mange at opretholde aktiviteten gennem hjemmearbejde.¹⁰ Digitaliseringen er også fremmet i form af bl.a. omstilling af salgskanaler i detailhandlen fra fysiske butikker til online salg. I forlængelse af genåbningen i

¹⁰ Danmarks Nationalbank: Digitaliserede økonomier har klaret sig bedre gennem pandemien, Economic Memo, august 2021.

2021 er salget i fysiske butikker vendt tilbage, men onlinesalget forventes at forblive på et højere niveau efter corona sammenlignet med årene før.

Digitaliseringen kan også have skubbet til erhvervsstrukturen, fx i form af mindsket behov for kontor- og forretningslokaler som følge af øget brug af hjemmearbejde. Omfanget af forretningsrejser kan tilsvarende være permanent reduceret. Omvendt kan efterspørgsel efter hjemmekontorer være steget.

5.2 KOMPENSATIONSORDNINGER OG LIKVIDITETSTILTAG UNDER COVID-19 HEDTIL

For at afbøde de negative økonomiske konsekvenser af Covid-19-pandemien blev der i foråret 2020 indført en række økonomiske hjælpepakker i form af omfattende kompensationsordninger og likviditetstiltag mv., som bidrog til at holde hånden under virksomheder, lønmodtagere og kulturliv. De to hovedspor, kompensationsordninger og likviditetstiltag, blev etableret på få uger, på et tidspunkt hvor Covid-19 endnu var et ukendt fænomen, hvorfor usikkerheden om fremtiden var stor.

Fra foråret 2020 og hen over 2021 bølgede smitten med Covid-19 op og ned. Det samme gjorde restriktionsniveauet, og hjælpepakkerne blev løbende justeret gennem flere brede politiske aftaler, indtil de endeligt blev gradvist udfaset.

Hjælpepakkerne omfattede bl.a. direkte støtte i form af de fire hovedkompensationsordninger; lønkompensationsordningen, ordningen for selvstændige mv., ordningen for faste omkostninger samt arrangørordningen.

Derudover omfattede hjælpepakkerne betydelige likviditetstiltag. Disse kan opdeles på to hovedområder: 1) Tiltag, der hurtigt kan stille likviditet bredt til rådighed for virksomheder mv., herunder fx udskydelse af betalingsfrister og rentefrie låneordninger for moms, lønsumsafgift, A-skat og AM-bidrag; 2) Markedsbaserede tiltag, der indeholder et element af kreditvurdering, herunder fx garanti- og låneordninger i regi af Vækstfonden og EKF Danmarks Eksportkredit samt i Rejsegarantifonden. Hertil er der en tredje form for tiltag i et genstartsregi, der styrker virksomhedernes soliditet efter Covid-19 i gennem Genstartsfonden og Danmarks Genopretningsfond. Endelig blev der taget en række initiativer på arbejdsmarkedsområdet.

Tabel 5.1 nedenfor præsenterer i kort form kompensationsordninger, likviditetstiltag og tiltag på arbejdsmarkedsområdet under Covid-19. Nærmere beskrivelser af de enkelte elementer fremgår af *bilag 5*. I forlængelse heraf belyser *bilag 6*, hvordan kompensationsordningerne blev anvendt under Covid-19-pandemien.

Tabel 5.1 Kompensationsordninger, likviditetstiltag og tiltag på arbejdsmarkedsområdet

Kompensationsordninger
Lønkompensationsordningen
I lønkompensationsordningen kunne virksomheder hjemsende medarbejdere med lønkompensation, hvis de stod over for at afskedige min. 30 pct. eller min. 50 ansatte. Der kunne søges kompensation for hele virksomheden eller for produktionsenheder i virksomheden. Der kunne konkret opnås 75 pct. kompensation af lønnen for funktionærer og 90 pct. for ikke-funktionærer, dog maksimalt 30.000 kr. pr. måned, svarende til at hhv. staten og virksomhederne har afholdt ca. 1/3 og ca. 2/3 af udgifterne.
Faste omkostninger
Der kunne opnås kompensation for faste omkostninger efter en trappemodel, hvis virksomheder oplevede en omsætningsnedgang på min. 35 pct., senere 30 pct., ift. en referenceperiode. Virksomheder, der var tvangslukket og ingen omsætning havde, kunne få dækket 100 pct. af deres faste omkostninger. En særlig light-version af ordningen kompenserede for faste,

stedbundne omkostninger (husleje, varme, ejendomsforsikring mv.) med et loft på 150.000 kr. pr. måned pr. CVR-nummer eller p-enhed.

Selvstændigordningen mv.

Der kunne opnås 90 pct. kompensation ved et omsætningstab på min. 30 pct. op til et loft på 33.000 kr. pr. måned. Tvangs-lukkede selvstændige uden omsætning kunne få 100 pct. i kompensation. Freelancere og kunstnere med B-indkomst kunne opnå kompensation på maks. 23.000 kr. og freelancere med blandet A- og B-indkomst (kombinatorer) kunne opnå kompensation på maks. 20.000 kr. pr. måned.

Arrangørordningen

Som arrangør kunne man søge om kompensation, hvis man var hovedansvarlig for planlægningen af ét eller flere arrangementer med offentlig adgang og mindst 350 forventede deltagere, der skulle have været afholdt i Danmark i perioden fra den 6. marts 2020 til og med den 31. august 2021, og som blev aflyst, udskudt eller afholdt med væsentligt færre deltagere som følge af et gældende forsamlingsforbud eller andre Covid-19-relaterede restriktioner. Kompensationen dækkede arrangørens tab.

Likviditetstiltag

Udskydelse af betalingsfrister for skatter og afgifter

Betalingsfrister for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag samt moms og lønsumsafgift er ad flere gange blevet udskudt.

Rentefrie låneordninger for moms og indkomstskatter

Virksomhederne har haft mulighed for at søge om rentefri lån, svarende til de beløb, de rettidigt har indberettet i moms, lønsumsafgift eller A-skat og AM-bidrag for de perioder, lånene er stillet til rådighed for.

Garanti- og låneordninger i Vækstfonden og EKF Danmarks Eksportkredit

Ordningerne gav virksomheder, der var økonomisk ramt af Covid-19, nemmere adgang til likviditet ved at give virksomhederne mulighed for at søge om lån eller kredit i banken med 90 pct. statsgaranti. Der blev desuden etableret særlige Covid-19-matchfinansieringsordninger i Vækstfonden målrettet hhv. iværksættere i de tidlige faser og venturevirksomheder for at forbedre adgangen til risikovillig kapital via attraktiv lånefinansiering.

Rejsegarantifonden

Der blev etableret en statslig garantiordning i Rejsegarantifonden målrettet danske pakkerejseselskaber, der var medlem af Rejsegarantifonden. Ordningen gav rejseselskaber mulighed for at få dækket de faktiske omkostninger ved aflyste og afbrudte rejser som følge af Covid-19. Derudover blev der ydet tilskud til dækning af konkursramte selskabers træk på garantiordningen.

Ophævet loft på Skattekontoen

Loftet på virksomhedernes Skattekonto er midlertidigt hævet fra 200.000 kr. til 100 mia. kr. frem til den 1. februar 2022. Fra den 1. februar 2022 til den 1. maj 2023 fastsættes loftet på skattekontoen til 350 mio. kr. Herefter nedsættes loftet igen til normalniveauet på 200.000 kr. Det hævede loft på Skattekontoen giver virksomheder, der ikke har haft behov for ekstra likviditet som følge af udskudte betalingsfrister, eller som har ønsket at indfri deres rentefri lån, før det forfalder til betaling, mulighed for at indbetale til Skattekontoen og på den måde undgå at betale negative renter af evt. uønsket likviditet.

Tiltag på arbejdsmarkedsområdet

Suspension af forbrug af dagpenge og forlængelse af dagpengeperioden

Forbruget af dagpengeperiode har været suspenderet ad flere omgange og i længere perioder, mens dagpengeperioden er blevet forlænget med to måneder for personer, der har opbrugt deres dagpenge i perioden 1. november 2020 til og med den 31. oktober 2021.

Umiddelbar ret til arbejdsløshedsdagpenge for selvstændige og midlertidigt ophør med drift af selvstændig virksomhed

Selvstændige erhvervsdrivende har fået ret til dagpenge uden forudgående medlemskab af en a-kasse, hvis de modtog kompensation fra enten Erhvervsministeriets kompensationsordninger eller Kulturministeriets midlertidige kunststøtteordning. Samtidig blev det gjort muligt for personer, der drev selvstændig virksomhed som hovedbeskæftigelse i brancher med forbud mod drift eller var på en af de midlertidige kompensationsordninger, at ophøre midlertidigt, så de kunne modtage dagpenge uden at skulle lukke deres virksomhed helt.

Midlertidig arbejdsfordeling

Virksomheder kunne ved midlertidig arbejdsfordeling nedsætte arbejdstiden, så medarbejderne delte det arbejde, der var på virksomheden, og i den resterende tid var medarbejderne ledige. På den måde undgik virksomhederne opsigelser. Medarbejderne modtog sædvanlig løn for det arbejde, de udførte, mens medarbejdere, der var medlem af en a-kasse, modtog supplerende dagpenge, når de var ledige.

Suspension af 225-timersreglen

Personer i kontanthjælpssystemet fik ikke nedsat deres hjælp, og hjælpen bortfaldt ikke i suspensionsperioden, som følge af at de ikke opfyldte betingelsen om at have haft 225 timers ordinært og udstøttet arbejde inden for de seneste 12 måneder.

Udvidet ret for arbejdsgivere til refusion og for selvstændige til sygedagpenge for visse typer fravær

Der var en udvidet ret for arbejdsgivere til refusion og for selvstændige til sygedagpenge for visse typer af fravær som følge af Covid-19 med det formål at afbøde mulige negative økonomiske konsekvenser.

Midlertidig forlængelse af retten til sygedagpenge

Der blev ad flere omgange indført midlertidige forlængelser af retten til sygedagpenge, så ingen sygedagpengemodtagere skulle overgå til jobafklaringsforløb med ressourceforløbsydelse.

Ret til sygedagpenge for lønmodtagere og for lønmodtagere til pårørende i den særlige risikogruppe

Der var i en periode ret til sygedagpenge for lønmodtagere og for lønmodtagere til pårørende, der var i øget risiko for et alvorligt sygdomsforløb ved smitte med Covid-19.

Dagpenge efter barselsloven til pasning af børn

Der var i en periode ret til dagpenge efter barselsloven til forældre til børn op til 14 år, der som følge af et eller flere konkrete Covid-19 smittetilfælde i dagtilbud, skole, daginstitution m.v. blev hjemsendt fra dagtilbuddet, skolen, institutionen m.v., samt til forældre til børn der blev konstateret smittet med Covid-19.

Mulighed for at se helt eller delvist bort fra visse perioder ved opfyldelse af beskæftigelseskrav for ret til sygedagpenge og barselsdagpenge for selvstændige erhvervsdrivende

Når det skal vurderes, om beskæftigelseskravet for en selvstændig erhvervsdrivende er opfyldt, vil der kunne ses helt eller delvist bort fra visse perioder under Covid-19. Det sikrer, at bl.a. en eller flere perioder, hvor den selvstændige ikke har kunnet drive virksomhed grundet myndighedernes nedlukning af en række erhverv, ikke forhindrer den selvstændige i at opnå ret til syge- eller barselsdagpenge.

Suspension samt delvis nedlukning af beskæftigelsesindsatsen – herunder digitale samtaler

Den aktive beskæftigelsesindsats har været underlagt skærpede restriktioner, hvor ret og pligt-reglerne har været suspenderet, der blev ikke igangsat eller videreført nytteindsatsforløb, nye fysiske løntilskudsjob eller virksomhedspraktikforløb, og forløb hos private udbydere, der tilbyder øvrig vejledning og opkvalificeringsforløb, blev ikke videreført eller oprettet. Det var dog muligt at tilbyde frivillige digitale løntilskudsjob og virksomhedspraktikløb samt at deltage i forløb hos private udbydere, hvis indholdet kunne tilrettelægges, så det kunne foregå digitalt. Derudover havde jobcentre og a-kasser mulighed for at gennemføre lovpligtige samtaler enten telefonisk eller digitalt.

Øvrige tiltag, bl.a. puljer

I tillæg til ovenstående blev der på en række områder iværksat yderligere stimulerende og/eller kompenserende initiativer. Disse omfattede bl.a. en række arbejdsmarkedstiltag, nødpuljer til kulturinstitutioner, aktivitetspuljer til kultur- forenings- og idrættsliv, indsats mod ensomhed, udbetaling af feriepenge, særlig støtte til luftfarten, støtte til udvalgte leverandører der ikke var direkte ramt af restriktioner mv.

Anm.: Flere af tiltagenes støttelefter og beløbsgrænser mv. blev justeret løbende under Covid-19-pandemien. I tabel 5.1 er de enkelte tiltag beskrevet, som de primært har taget sig ud. De enkelte beskrivelser af likviditetstiltag og kompensationsordninger er uddybet i bilag 5.

Kilder: Erhvervsministeriet, Skatteministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Vækstfonden, EKF Danmarks Eksportkredit samt Rejsegarantifonden.

5.2.1 Karakteristika ved likviditetstiltag***Likviditetstiltag på skatteområdet***

Med den usikkerhed, der ramte økonomien med Covid-19-pandemien, var det ikke sikkert, at de finansielle institutioner ville eller kunne dække virksomhedernes akutte behov for likviditet. Derfor var der en forøget risiko for, at mange virksomheder ville gå konkurs, alene fordi de midlertidigt ikke kunne skaffe likviditet. For at undgå dette stillede staten ekstra likviditet til rådighed for virksomhederne ved at udskyde betalingsfrister og senere indføre rentefri låneordninger.

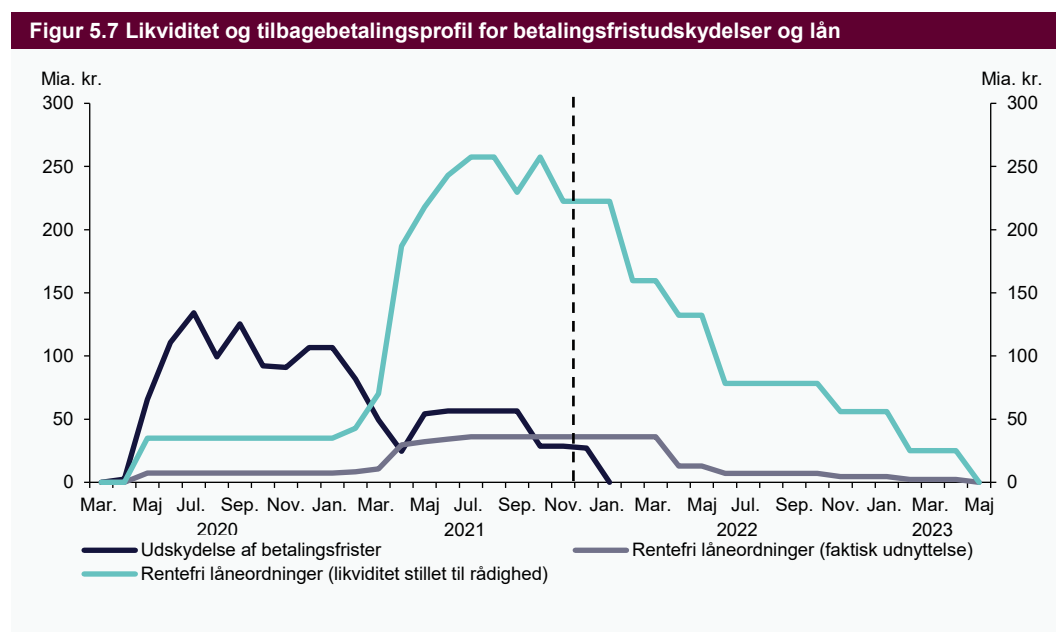
I marts 2020 besluttede alle partier i Folketinget at udskyde betalingsfristerne for en række skatter og afgifter for hurtigt at styrke virksomhedernes likviditet, så de fik bedre mulighed for at klare sig igennem en periode med forholdsvis lav eller slet ingen omsætning. Senere er der indgået flere aftaler om yderligere udskydelser af betalingsfristerne.

I forbindelse med den anden bølge af corona, der ramte Danmark i efteråret 2020, og som fortsatte ind i 2021, blev det besluttet igen at skærpe restriktionerne for at inddæmme smitten. Der var fortsat usikkerhed om varigheden og de samfundsøkonomiske følger af restriktionerne, og det skabte fornyet efterspørgsel efter likviditet i de virksomheder, der blev hårdest ramt af restriktionerne, som fx hoteller, restauranter, rejsebureauer og frisører mv., hvor fysisk fremmøde er nødvendigt for omsætning.

For så vidt muligt at målrette den ekstra likviditet til de virksomheder, der havde særligt behov for hjælp, blev det besluttet at indføre en række låneordninger, som gav mulighed for at anmode om et rentefrit lån for afregninger af moms, lønsumsafgift og/eller A-skat og AM-bidrag. Låneordningerne er mere målrettede end udskydelse af betalingsfrister, fordi låneordningerne ikke påvirker alle virksomheder. Det er således kun de virksomheder, der vurderer, at de har et behov for ekstra likviditet,

som søger om et rentefrit lån. Ansøgningerne om lån blev behandlet hurtigt af skatteforvaltningen og inden for 12 dage, og virksomhederne fik således hurtigt stillet likviditet til rådighed gennem låneordningerne.

Figur 5.7 nedenfor viser den likviditet, der samlet er stillet til rådighed for virksomhederne i perioden april 2020 til maj 2023. På figuren kan det ses, at der i starten af pandemien blev stillet likviditet til rådighed i form af betalingsfristudskydelser, og herefter fra foråret 2021 især blev gjort brug af låneordninger. Figuren viser også, at den konkrete efterspørgsel på likviditeten fra låneordninger udgør knap 13 pct. af den likviditet, der er stillet til rådighed gennem låneordningerne.



Anm.: Grafen viser den likviditet, der er til rådighed for virksomhederne i december 2021, når rapporten offentliggøres. Det er i figuren antaget, at den likviditet, der er stillet til rådighed for virksomhederne, bliver tilbagebetalt til tiden. Det vil sige, at figuren ikke afspejler statens evt. tab ved likviditetsordningerne. Udnyttelsesgraden af de rentefri låneordninger er mindre end den likviditet, der samlet set er stillet til rådighed, som virksomhederne kunne søge lån for. For moms- og lønsumsafgiftslåneordningerne var udnyttelsesgraden ca. 20 pct., mens det for A-skat og AM-bidragslåneordninger var ca. 10 pct. Samlet er der udnyttet ca. 13 pct. af potentialet for de rentefri låneordninger. Anvendelsesgraden for betalingsfristudskydelser kendes som udgangspunkt ikke, da betalingsfristerne er blevet udskudt for alle virksomheder, og derfor har haft virkning for alle virksomheder.

Kilde: Skatteministeriet

I begyndelsen af Covid-19-pandemien blev der således særligt gjort brug af betalingsfristudskydelser, hvorefter der i højere grad blev gjort brug af låneordninger. Administration af låneordningerne er relativt ressourcekrævende for skatteforvaltningen, og derfor er låneordningerne løbende blevet suppleret med betalingsfristudskydelser for at understøtte den store efterspørgsel efter likviditet.

Hvis en virksomhed ikke kan overholde en betalingsfrist til skatteforvaltningen, kan den under visse betingelser normalt oprette en betalingsordning på skattekontoen, som har en løbetid på 12 måneder og en månedlig rente på 0,7 pct. For at hjælpe virksomhederne på fode igen, er det aftalt mellem regeringen og et bredt flertal i Folketinget, at virksomhederne helt ekstraordinært kan oprette en betalingsordning med en løbetid på 24 måneder, hvis de ikke kan tilbagebetale den likviditet, der forfalder til betaling i april 2022. Samtidig er betalingsfristerne for en stor andel af lånene udskudt til den 1. april 2022. Renten er dog fortsat 0,7 pct. pr. måned, da renten ikke kan nedsættes for kun de fordringer, der vedrører coronalån, men ville skulle nedsættes for alle fordringer, dvs. også krav, der ikke vedrører coronalåne. Det var derfor ikke systemmæssigt muligt at nedsætte renten kun for nogle.

Hvis en virksomhed ikke kan tilbagebetale likviditetsstøtten til skatteforvaltningen, når den forfalder, kan virksomheden vælge at få et lån i banken, i stedet for at oprette en betalingsordning, evt. gennem de statslige garanti- og låneordninger, jf. senere.

Grundlæggende er likviditetstiltagene på skatteområdet således kendetegnet ved følgende:

- Ved at udskyde betalingsfrister eller tilbyde rentefri låneordninger uden kreditvurdering for virksomheders betaling af skatter og afgifter, kunne man hurtigt stille likviditet til rådighed for alle virksomheder, så de bedre kunne klare sig igennem en periode med forholdsvis lav eller slet ingen omsætning. Det er således et effektivt værktøj til hurtigt at stille likviditet til rådighed for alle virksomheder, uanset virksomhedens konkrete økonomiske situation.
- Da alle virksomheder som udgangspunkt har adgang til likviditetsstøtten – uanset om det er en betalingsfristudskydelse eller en låneordning – målrettes støtten ikke entydigt til de virksomheder, der er særligt hårdt ramt af pandemien. Derfor kan den bremse den naturlige dynamik i erhvervslivet ved også at holde hånden under virksomheder, der ikke er levedygtige. En kunstigt forlænget levetid for virksomheden kan dermed blive helt eller delvist finansieret gennem opbygningen af offentlige tilgodehavender, som ikke bliver fuldt tilbagebetalt.
- De mange betalingsfristudskydelser og låneordninger kan også skabe risiko for, at virksomhederne oparbejder store "gældspukler", hvilket udfordrer virksomhedernes fremtidige muligheder for at investere.

De grundlæggende karakteristika for likviditetstiltagene betyder, at tilbagebetalingsprofilen optimalt set på den ene side bør tage højde for, at virksomhederne får tid til at oparbejde en indtjening, så de har midler til at tilbagebetale pengene. En periode med store ekstra betalinger ud over de ordinære betalinger kan øge risikoen for konkurser. På den anden side bør tilbagebetalingsprofilen ikke være unødigt lang, fordi den også holder hånden under de virksomheder, der ikke er rentable, hvilket øger risikoen for statslige tab.

Samlet set er det i forbindelse med fremsættelsen af lovforslagene for likviditetstiltagene skønnet, at tabet vil udgøre ca. 2 mia. kr., jf. *tabel 5.2*. Det samlede tab foranlediges både af de virksomheder, der går konkurs, og dermed ikke kan betale den moms og A-skat mv., som de har fået udskudt, og de mistede renteindtægter afledt af rentefriheden. Tabet skal ses i lyset af, at likviditeten netop er stillet til rådighed for at hjælpe virksomheder, der havde akut brug for hjælp, og ikke nødvendigvis kunne få likviditet fra private långivere, givet usikkerheden i den ekstraordinære situation under Covid-19-pandemien.

Tabel 5.2 Oversigt over udskydelser af betalingsfrister og rentefri låneordninger som følge af Covid-19-pandemien

	Likviditet stillet til rådighed (mia. kr.)	Udnyttelse af ordningen (mia. kr.)	Forventet tab fra ordningerne (mia. kr.) ¹
Betalingsfristudskydelser (1)	332,5	Kan ikke opgøres	0,3
- A-skat og arbejdsmarkedsbidrag	211	Kan ikke opgøres	0,3
- Moms og lønsumsafgift	120	Kan ikke opgøres	0,1
- Afgifter	1,5	Kan ikke opgøres	-
Låneordninger (2)	278	36,1	1,7
- Moms og lønsumsafgift	133	22,6	1,3
- A-skat og arbejdsmarkedsbidrag	145	13,5	0,4
I alt (1+2)	611	369²	2,0

Anm.: 1) Det forventede tab fra ordningerne er opgjort ud fra det mindre provenu efter tilbageløb og adfærd, som svarer til Skatteministeriets skøn i de enkelte lovforslag omregnet til 2021-niveau. 2) Der er forudsat fuld udnyttelse af betalingsfristudskydelserne, da anvendelsesgraden for betalingsfristudskydelser som udgangspunkt ikke kendes, da betalingsfristerne er blevet udskudt for alle virksomheder.

Kilde: Skatteministeriet.

Garantiordninger

Ud over likviditet på skatteområdet, er der også stillet likviditet til rådighed for virksomhederne gennem garanti- og låneordningerne i EKF Danmarks Eksportkredit og Vækstfonden. For at gøre det lettere for virksomheder mv., der har omsætningstab grundet pandemien, at få nye lån, kreditter og garantier i deres pengeinstitut, er der i Vækstfonden og EKF Danmarks Eksportkredit etableret en Covid-19 garantiordning, hvor der kan søges om, at staten stiller garanti for en del af lånene. Ordningerne er blevet justeret ad flere omgange. Med den seneste justering garanterer SMV-ordningerne for 90 pct. af bankernes nye udlån til ellers rentable små og mellemstore virksomheder, mens udlån til store virksomheder garanteres med 80 pct. af staten.

Grundlæggende er garantiordningerne kendetegnet ved følgende:

- Garantiordningerne fungerer på markedsvilkår og udmøntes af bankerne og indeholder derfor en kreditvurdering, hvilket gør likviditetstiltaget mindre indgribende i den naturlige dynamik i erhvervslivet end de skattemæssige likviditetstiltag, bl.a. fordi virksomheder, som ikke vurderes at være rentable, frasorteres. Alt andet lige reduceres risikoen for tab for statskassen både af kreditvurderingen og, i mere begrænset omfang, af at den marginale risiko bæres af bankerne.
- Virksomhederne kan få lån gennem garantiordningerne, hvis de kan dokumentere et omsætningstab. Det bidrager dermed til at gøre det lettere for virksomheder mv., der har omsætningstab grundet pandemien, at få nye lån, kreditter og garantier i deres pengeinstitut, ved at der stilles en garanti for lånene. De virksomheder mv., der ellers ikke kunne få lån på markedsvilkår, kan dermed få lån.

Anvendelsesgraden på tværs af garantiordningerne indikerer, at ca. 1/3 af garantierne enten er tilbagebetalt eller ikke anvendt. Det skyldes til dels, at der fra krisens start blev trukket massivt på de skattebaserede likviditetstiltag, som sikrede virksomhederne en billigere likviditet. Likviditetsbehovet blev dog mindre end forventet, hvorfor en række virksomheder mv. undlod at optage det ellers bevilgede lån eller valgte at tilbagebetale lånet før tid. Eftersom iværksættere og venturevirksomheder normalt ikke kan opnå lån på markedsvilkår, var især Covid-19-matchfinanseringsordningerne i Vækstfonden særligt efterspurgt blandt disse grupper. Disse ordninger gav således iværksættere og venturevirksomheder støtte, da de private investorer strammede vilkårene eller trak sig helt ud af markedet for risikovillig kapital under Covid-19-pandemien.

Table 5.3 viser i forlængelse heraf det aktuelle træk på tværs af garanti- og låneordningerne i Vækstfonden og EKF Danmarks Eksportkredit.

Tabel 5.3 Træk på låne- og garantiordningerne i EKF og Vækstfonden

Samlet træk på garantiordninger		
Garantiordning	Antal virksomheder	Aktive garantier, mio. kr.
SMV'er - EKF	131	748,8
SMV'er - VF	709	1.730,4
STV'er - EKF	27	1.457,5
STV'er - VF	3	2.163,8
Total	903	6.100,5
Garantier hvor det underliggende lån er tilbagebetalt, eller garantien er tildelt men ikke aktiveret		
Garantiordning	Antal virksomheder	Aktive garantier, mio. kr.
SMV'er - EKF	6	16,3
SMV'er - VF	183	233,5
STV'er - EKF	1	65,9
STV'er - VF	10	2.748,9
Total	200	3.064,6

Anm.: Dataudtræk er fra den 15. december 2021.
Kilde: Vækstfonden og EKF Danmarks Eksportkredit.

I tillæg til lån med statsgaranti ydes der, som nævnt tidligere, også lån på markedsvilkår, hvor kreditværdige virksomheder mv. går i banken eller til investorer uden indblanding fra statens side. Frigivelsen af den kontracykliske kapitalbuffer under Covid-19 var således et redskab møntet på kreditinstitutterne for at give dem større mulighed for at låne ud til danske husholdninger og virksomheder mv. Ved at frigive bufferen blev penge- og realkreditinstitutters udlånskapacitet samlet set øget med over 200 mia. kr.

Udfasning af likviditetsstøtte

Erfaringerne fra Covid-19-pandemien har vist, at likviditetsordninger i form af udskydelser af betalingsfrister og rentefri lån på skatteområdet særligt i begyndelsen af en pandemi kan være effektive ift. hurtigt at nå bredt ud til virksomheder mv. og til at håndtere, at der kan være stor usikkerhed om de finansielle institutioners villighed til at stille likviditet til rådighed for virksomhederne. Det markante og uforudsete stød til økonomien medførte en betydelig risiko for, at mange virksomheder mv. ville gå konkurs alene på grund af manglende likviditet med risiko for en selvforstærkende effekt på økonomien, men likviditetsstøtten bidrog til, at en hurtig genopretning af økonomien blev mulig.

På lidt længere sigt udgjorde Covid-19-pandemien ikke et lige så uforudset og pludseligt stød til virksomhedernes drift, og usikkerheden var markant lavere, end da pandemien først ramte. En lavere grad af usikkerhed og en bedre forståelse af konsekvenserne af pandemien indebærer, at der er et mindre behov for hurtig og bred likviditetsstøtte, som ikke indebærer kreditvurdering. Det skyldes også, at støtten ikke er målrettet virksomheder mv., der er negativt påvirket af Covid-19-pandemien. Støtten er derfor forvridende og indebærer en risiko for at holde hånden under virksomheder mv., der ikke er produktive.

Der vil dog, selvom usikkerheden er mindre, i en periode stadig være virksomheder mv., der har behov for likviditetsstøtte. I den situation kan likviditetsstøtte i form af garantiordninger træde ind og udgøre et sikkerhedsnet under dansk erhvervsliv og kan fungere som en gradvis overgang til normale markedsökonomiske kanaler.

Garantiordningerne giver således ikke lige så hurtig adgang til likviditet, som betalingsfristudskydelser og rentefri låneordninger uden kreditvurdering for virksomhedernes betalinger af moms, lønsums-afgift, A-skat og AM-bidrag. Garantiordningerne er dog velegnede til at håndtere den situation, der opstår når virksomhederne skal tilbagebetale deres lån fra skatteforvaltningen, eller når de udskudte betalingsfrister forfalder til betaling, da virksomheder mv., der er hårdt ramt af Covid-19-pandemien

og dermed ikke kan få et normalt lån i deres bank, alligevel har mulighed for at få et lån med statsgaranti.

Det vil dog ikke være alle virksomheder mv., der vil kunne opnå lån i banken. Nogle virksomheder mv. havde allerede inden pandemien en dårlig indtjeningssevne eller en lav egenkapital og kan derfor ikke få lån i banken. Nogle af disse virksomheder mv. vil gå konkurs. Det er en normal og nødvendig del af en dynamisk markedsøkonomi. Det bidrager til, at både arbejdskraft og kapital anvendes bedst muligt.

5.2.2 Karakteristika ved kompensationsordninger

Kompensationsordningerne komplementerede hinanden og spændte til sammen et sikkerhedsnet ud under virksomheder, lønmodtagere og kulturliv. Dette blev ligeledes understreget af den økonomiske ekspertgruppe om udfasning af hjælpepakker II.

Grundlæggende var kompensationsordningerne kendetegnet ved bl.a. følgende:

- Der er som hovedregel alene sket en delvis kompensation af eksempelvis lønomkostninger eller faste omkostninger. Modtagerne har derfor haft et klart incitament til at skabe aktivitet og "arbejde sig ud af ordningerne". Alene virksomheder mv. med forbud mod at holde åbent og uden omsætning har haft adgang til 100 pct. kompensation for faste omkostninger.
- Kompensationsordningerne blev fra starten etableret med fastsatte udløbsdatoer for at signalere, at der var tale om midlertidige tiltag. Udløbsdatoerne blev løbende flyttet, i takt med at smitten med Covid-19 udviklede sig.
- For at sikre hurtig udbetaling af kompensation blev der åbnet for ansøgning og udbetaling af kompensation baseret på ansøgernes forventninger til omsætningsnedgang, hjemsendelser mv. Ordningerne er derfor designet med en efterfølgende slutaftregning, hvor kompensationsbeløbet op- eller nedjusteres, baseret på de faktiske forhold.

Lønkompressionsordningen og ordningen for selvstændige mv. dækkede omkostninger til løn til både ansatte og virksomhedsejere, så afskedigelser i vidt omfang har kunnet undgås. Kompensationsordningen for faste omkostninger dækkede en bred vifte af de løbende, faste omkostninger, som virksomheder mv. har skullet afholde – Covid-19 eller ej. Samlet set sikrede disse tre kompensationsordninger, at forpligtelser kunne overholdes over for både kreditorer og ansatte samt på tværs af værdikæder, hvor "huller" i sikkerhedsnettet kunne have startet en negativ spiral og sneboldeffekt.

Dertil tog arrangørordningen hånd om arrangører af store arrangementer, der var ramt af forsamlingsforbuddet. Ordningen gav mulighed for fuld underskudsdekning, herunder af både variable og faste omkostninger, som de pågældende arrangementer normalt ville finansiere. Der var derfor tale om en særdeles gunstig ordning. Underskudsdekningen blev givet under forudsætning af, at arrangører havde ageret økonomisk ansvarligt, herunder søgt at begrænse sine tab. Dette for at undgå spekulation og moral hazard.

Kompensationsordningerne havde til formål at hjælpe etablerede virksomheder mv. gennem Covid-19-krisen. For at fjerne et eventuelt incitament til at etablere nye virksomheder mv. med henblik på at modtage kompensation har der siden kompensationsordningernes start været et adgangsgivende krav om, at virksomheder, på tværs af alle kompensationsordningerne, skulle være registreret i CVR inden den 1. november 2020. Oprindeligt var skæringsdatoen for registrering i CVR den 9. marts 2020. Efter en sommer med lavt smittetryk og lempede restriktioner, hvor der var god grund til at stifte nye virksomheder, fik pandemien som bekendt fat igen, og det blev derfor besluttet politisk at ændre skæringsdatoen til den 1. november 2020. Fristen er senest ændret til den 7. december 2021 med aftalen om genåbning af de generelle hjælpepakker fra december 2021.

Trods disse kompensationsordninger har mange virksomheder mv. måttet trække på deres egenkapital og optage lån, herunder moms- og skattelån fra staten, jf. ovenfor. Dette fordi ordningerne kun delvist dækkede virksomheders og selvstændiges variable og faste omkostninger samt omsætnings- og indkomstab.

Alle fire ordninger havde som hovedregel også en "søsterordning" på Kulturministeriets område. Tre af disse ordninger var målrettet virksomheder og institutioner, hvor mindst halvdelen af omsætningen bestod af offentligt driftstilskud. Derudover blev selvstændigordningen spejlet med en kunststøtteordning målrettet indtægtsstab fra kunstnerisk virke (CPR-ordning).

Tabel 5.4 viser det samlede træk på kompensationsordningerne. På Erhvervsministeriets område findes en uddybning i tabel B5.1 i bilag 5.

Tabel 5.4 Virksomheder og personer, der har modtaget kompensation			
Antal virksomheder og personer der har modtaget kompensation samt udbetalt kompensation			
	Antal kompenserede virksomheder*	Antal kompenserede personer	Godkendt kompensation (mio. kr.)
<i>På Erhvervsministeriets område</i>			
Lønkomensation	37.021	347.254	19.480
Faste omkostninger	37.073	-	18.295
Selvstændige mv.**	80.230	90.149	11.199
Arrangementer	694	-	1.146
I alt	155.018	437.403	50.120***
<i>På Kulturministeriets område</i>			
Midlertidig kunststøtteordning****	2166	-	210
Kompensationsordning for selvejende institutioner*****	157	-	137
Kompensation til kommunale kulturinstitutioner*****	146	-	47
Arrangementer	32	-	30
I alt	2.501		424

Anm.: *En virksomhed har mulighed for at søge kompensation via forskellige ordninger, hvorfor antal kompenserede virksomheder ikke kan summeres på tværs af ordningerne.

**Selvstændige mv. inkluderer selvstændige, freelancere med B-indkomst og freelancere med A- og B-indkomst, samt sæsonafhængige selvstændige og freelancere.

*** Det bemærkes, at kulturlivet har modtaget ca. 4,2 mia. kr. under de kompensationsordninger, der administreres af Erhvervsministeriet. Data er opgjort på branchekoder.

****Midlertidig kunststøtteordning for kunstnere med kombineret A- og B-indkomst

*****Kompensationsordning for selvejende institutioner med mere end 50 pct. i offentlig tilskud og Kompensation til kommunale kulturinstitutioner og visse kommunale spillesteder og kulturhuse (nødpulje formål 4)

*****Kompensationsordning for selvejende institutioner med mere end 50 pct. i offentlig tilskud og Kompensation til kommunale kulturinstitutioner og visse kommunale spillesteder og kulturhuse (nødpulje formål 4)

Tallene er opgjort pr. 6. december 2021 for Erhvervsministeriet og pr. 8. december 2021 for Kulturministeriet.

Kilde: Erhvervsstyrelsen og Kulturministeriet.

5.2.3 Karakteristika ved tiltag på arbejdsmarkedsområdet

Tiltag på dagpengeområdet

Grundlæggende har tiltagene på dagpengeområdet haft til hensigt at holde hånden under dagpengemodtagere, så de ikke mistede retten til dagpenge under epidemien, hvor mulighederne for at finde arbejde var væsentligt forringet. Det har særligt været hensigten, da forbruget af dagpengeperioden blev suspenderet to gange; første gang fra den 1. marts 2020 til den 21. august 2020 og anden gang fra den 1. januar 2021 til den 20. juni 2021, og da dagpengeperioden blev forlænget med to måneder for personer, der havde opbrugt deres dagpengeret i perioden fra den 1. november 2020 til den 31. oktober 2021.

Tilsvarende var det hensigten med tiltaget, at give umiddelbar ret til arbejdsløshedsdagpenge for personer, der havde modtaget kompensation efter Erhvervsministeriets kompensationsordning eller Kulturministeriets midlertidige kunststøtteordning. Den lempeligere adgang til dagpengesystemet for selvstændige erhvervsdrivende gav to gange ret til at få dagpenge med det samme uden forudgående medlemskab af en a-kasse. Begge gange var det som led i udfasningen af de midlertidige kompensationsordninger for selvstændige. Konkret blev der åbnet op for, at målgruppen fik en umiddelbar ret til dagpenge ved at betale et medlemsbidrag svarende til et års medlemskab. I modsætning

til første gang var der anden gang en forpligtelse til fortsat medlemskab af a-kassen et år fremadrettet. Derudover gjaldt de almindelige krav i beskæftigelsessystemet, herunder beskæftigelseskravet.

De to gange, der var en lempeligere adgang til dagpengesystemet for selvstændige erhvervsdrivende, var det også muligt for personer, der drev selvstændig virksomhed, som havde været drevet som hovedbeskæftigelse i brancher med forbud mod drift, at ophøre denne aktivitet midlertidigt, så de kunne få dagpenge uden at skulle lukke deres virksomhed.

Et andet tiltag på dagpengeområdet – midlertidig arbejdsfordeling – havde til formål at fastholde medarbejdere på deres arbejdspladser, hvor der ikke var nok arbejde til at udfylde en hel arbejdsdag eller –uge. Oprindeligt er arbejdsfordeling et værktøj, som en virksomhed kan benytte, når den i en midlertidig periode med arbejdsmangel ikke kan beskæftige medarbejderne i fuldt omfang. I forbindelse med Covid-19 er der indført en ny midlertidig ordning, som kan benyttes som alternativ til den traditionelle arbejdsfordeling. Den nye midlertidige ordning gav mulighed for at nedsætte arbejdstiden, så medarbejderne delte arbejdet, der var på virksomheden, og i den resterende tid var medarbejderne ledige. Medarbejderne modtager sædvanlig løn, når de arbejder, og de medarbejdere, der er medlem af en A-kasse, modtager supplerende dagpenge, når de er ledige. For at medarbejderne kan få supplerende dagpenge, skal arbejdsfordelingen indeholde en frigørelsesmulighed, således at medarbejderen kan sige op uden varsel for at tage andet arbejde på en anden virksomhed.

Tiltag på sygedagpenge- og barseldagpengeområdet

Tiltagene på sygedagpengeområdet havde til formål at holde hånden under både personer, der grundet sygdom stod uden for arbejdsmarkedet, og som har kæmpet for at få en fod inden for igen, og personer, der blev eller var i risiko for at blive syge, samt arbejdsgivere, som oplevede flere medarbejdere med længere sygdomsforløb som følge af Covid-19.

Der blev derfor indført en forlængelse af retten til sygedagpenge, så ingen sygedagpengemodtagere i en periode overgik til jobafklaringsforløb med ressourceforløbsydelse. Der blev desuden indført et tiltag, der gav ret til sygedagpenge for lønmodtagere, der var i øget risiko for et alvorligt sygdomsforløb ved smitte med Covid-19, og for lønmodtagere til pårørende, der var i øget risiko for et alvorligt sygdomsforløb ved smitte med Covid-19. Derudover fik arbejdsgivere ret til refusion og selvstændige til sygedagpenge ved bestemte typer af fravær som følge af Covid-19 med henblik på at afbøde de negative økonomiske konsekvenser som følge af smittespredningen.

Der var også et hensyn at tage ift. forældre, der måtte blive hjemme med deres børn (op til 14 år), fordi der var konstateret et eller flere smittetilfælde i deres dagtilbud, skole eller institution, eller hvis deres børn selv var smittet med Covid-19. De berørte forældre fik ret til dagpenge efter barselsloven i op til 10 dage pr. barn i to perioder.

Tiltag på kontanthjælpsområdet

225-timersreglen på kontanthjælpsområdet indebærer, at personer, der har modtaget kontanthjælp m.v. i sammenlagt et år eller derover inden for tre år, skal have haft mindst 225 timers ordinært og udstøttet arbejde inden for de seneste 12 kalendermåneder for at kunne fastholde den fulde ydelse.

Grundet Covid-19 var den beskæftigelsesrettede indsats i jobcentre og de generelle rådighedsregler i kontanthjælpssystemet helt eller delvist suspenderet i perioden fra 12. marts 2020 indtil 1. september 2021. Det blev gjort for at inddæmme smittefaren i samfundet og sikre, at situationen ikke gik ud over bl.a. nogle af de mere udsatte borgere i vores samfund, idet krisen i høj grad også påvirkede dem.

225-timersreglen, som er reguleret i lov om aktiv socialpolitik, blev løbende suspenderet i flere perioder. Sammenlagt var reglen suspenderet i perioden fra og med den 9. marts 2020 til og med den 8. september 2020 og igen i perioden fra og med den 1. november 2020 til og med den 30. juni 2021. Suspensionen medførte, at personer i kontanthjælpssystemet i suspensionsperioderne ikke fik nedsat hjælpen, og at hjælpen ikke bortfaldt i suspensionsperioderne, når de ikke opfyldte betingelsen

om at have haft 225 timers ordinært og ustøttet arbejde inden for de seneste 12 kalendermåneder. Den enkelte fik dermed en længere periode til at opfylde arbejdskravet.

Personer, der allerede havde fået nedsat hjælpen som følge af 225-timersreglen før den 9. marts 2020, fik ikke i suspensionsperioden sat ydelsen op til tidligere niveau. Personer, der havde fået nedsat hjælpen, eller hvor hjælpen var bortfaldet, og som i suspensionsperioden havde ordinære arbejdstimer, kunne tælle disse med til opfyldelse af arbejdskravet på 225 timer.

Tiltag i den aktive beskæftigelsesindsats

Den aktive beskæftigelsesindsats var i en lang periode underlagt en række skærpede restriktioner for at mindske smittespredningen af Covid-19. De skærpede restriktioner var følgende:

- Der kunne ikke igangsættes nye fysiske løntilskudsjob og virksomhedspraktikforløb, dog var der mulighed for igangsættelse af frivillige digitale løntilskudsjob og virksomhedspraktikforløb.
- Der kunne ikke igangsættes eller videreføres nytteindsatsforløb.
- Forløb hos private udbydere, som tilbød øvrig vejledning og opkvalificeringsforløb blev ikke videreført eller oprettet, med mindre indholdet kunne tilrettelægges, så det foregik digitalt. Var der kurser, der var åbne for fysisk fremmøde, var det muligt at give et sådant kursus, hvis der var en arbejdsgivererklæring om, at den ledige kunne ansættes ordinært efter opkvalificeringen.
- Ret og pligt-reglerne blev midlertidigt suspenderet, således at jobcentret ikke havde pligt til at afgive tilbud og den ledige (dagpenge-, kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere) ikke havde ret til et tilbud.

Da rådighedsforpligtelsen for ledige blev genindført den 26. maj 2020, fik landets jobcentre og akasser mulighed for at afholde telefoniske og digitale samtaler med ledige, og rehabiliteringstemaet kunne afholde møder virtuelt. Muligheden blev forlænget flere gange frem til 1. august 2021, da der ikke længere var restriktioner af hensyn til eventuel smittespredning.

5.3 LÆRINGSPUNKTER

I det følgende afsnit peges der på en række centrale læringspunkter fra Covid-19-håndteringen i relation til kompensationsordningerne.

5.3.1 Hurtig udbetaling og forudsætning om slutfregning

Kompensationsordningerne havde det til fælles, at de alle blev etableret hen over få dage og uger. De blev samtidig indrettet således, at det var muligt for virksomhederne og aktører/selvstændige at søge om kompensation med det samme og få den udbetalt *ex ante* – baseret på forventninger til fremtiden.

En hurtig proces for etablering og udbetaling fra hjælpepakkerne skulle bidrage til at understøtte stabiliteten i dansk økonomi og holde hånden under danske virksomheder, selvstændige og arbejdspladser. Det gjaldt både ift. at undgå en situation, hvor udpræget forsigtighed på de finansielle markeder kunne medføre, at kreditgivningen frøs til, og en situation, hvor virksomheder mv. og forbrugere holder igen med investeringer og forbrug for i stedet at lægge penge til side på grund af risikoen for fx ledighed.

Det betød samtidig, at der blev indbygget en slutfregning, hvor virksomheder og selvstændige mv. *ex post* skulle indberette, hvordan det faktisk gik med henblik på at få beregnet den korrekte kompensation. Altså en bagudrettet opgørelse samt op- eller nedjustering af kompensationsbeløbene. Figurerne i *bilag 6* viser, hvordan ansøgningerne på Erhvervsministeriets område fordeler sig over kompensationsperioder, -ordninger, brancher og geografi. *Tabel B5.1 i bilag 5* viser, hvordan ansøgningerne og udbetalingerne på Erhvervsministeriets og Kulturministeriets områder fordeler sig på tværs af kompensationsordninger.

5.3.2 Simple kompensationsordninger

Det har været tydeligt i forbindelse med administrationen af kompensationsordningerne, at kompleksiteten af hjælpepakkerne har haft stor betydning for administrationens effektivitet. Jo mere komplekse hjælpepakkerne er – med bl.a. en længere række krav til ansøgere – desto mere manuel og langsommelig bliver sagsbehandlingen.

Et eksempel herpå er anvendelsen af såkaldte "målrettede ordninger" i efteråret 2020, hvor virksomhederne skulle dokumentere at være ramt af specifikke restriktioner – fx rejsevejledninger. Det er erfaringen herfra, at det har været yderst komplekst og forvirrende for virksomhederne, herunder aktører i kulturbranchen, at skulle leve op til et adgangskrav om at være ramt af én eller flere specifikke restriktioner. Ift. EU-reglerne for statsstøtte er det også en fordel at have enkle og let forklarlige løsninger for at opnå en hurtig godkendelse i EU-Kommissionen.

Først og fremmest er restriktioner et begreb, som virksomheder mv. ikke er vant til at operere efter, dvs., at det er ressourcekrævende og komplekst for virksomhederne fx at skulle dokumentere, hvor stor en del af omsætningsnedgangen, der kan henføres til forskellige restriktioner. Derudover øges kompleksiteten, når restriktionerne udstedes af andre myndigheder end de myndigheder, som administrerer kompensationsordningerne. Der har i forlængelse heraf været usikkerhed blandt virksomhederne om fortolkningen af, hvilke restriktioner der er adgangsgivende, og hvorledes disse fortolkes ift. kompensationsordningerne. Dette var en udfordring for sagsbehandlingen og ansøgningsprocessen på tværs af de fleste kompensationsordninger.

Anvendelsen af de generelle kompensationsordninger – særligt fra december 2020 og frem – gjorde den løbende tilpasning af ordningernes støttebetingelser lettere for både administrationen og erhvervs- og kulturlivet. Disse erfaringer blev også lagt til grund ved genåbningen af samfundet medio 2021, hvor det politisk blev besluttet at moderere de nye, tilpassede kompensationsordninger, der dækkede sommerperioden 2021, med højere omsætningsnedgang som adgangskrav frem for at gøre ordningerne restriktionsbaserede igen. I forbindelse med genindførelsen af restriktioner i december 2021, er det ligeledes de generelle ordninger, der er taget i brug.

Undervejs i Covid-19-håndteringen blev der løbende besluttet justeringer af kompensationsordningerne. Ændringerne betød, at ordningerne løbende blev mere komplekse for virksomhederne at forstå og anvende, hvilket har været i modstrid med hensigten om at sikre hurtig og simpel hjælp. Derudover påførte ændringerne den statslige administration en betydelig arbejdsbelastning, før de kunne træde i kraft. Det har bl.a. været nødvendigt med nye aktstykker, bekendtgørelser, it-systemer og oplæring af sagsbehandlere hver gang, der er foretaget en tilpasning. Det førte til længere sagsbehandling for virksomheder mv. og øget kompleksitet ved at søge kompensationsordningerne.

5.3.3 Omfattende og hurtige likviditetstiltag der skaber ro på markedet

De statslige likviditetsstøtteordninger indebar en meget stor tilførsel af likviditet og har været med til at begrænse de økonomiske konsekvenser af krisen. Det er vurderingen, at statens massive og hurtigt iværksatte likviditetstiltag har været afgørende for hurtigt at skabe ro på de finansielle markeder. Samtidig var likviditetsindsprøjtningen til dansk erhvervs- og kulturliv et vigtigt element i at hjælpe virksomheder og kulturaktører igennem pandemien, særligt i starten af pandemien hvor der var stor usikkerhed om de økonomiske konsekvenser.

De skattebaserede likviditetstiltag har stillet en markant mængde likviditet til rådighed for virksomhederne især i starten af pandemien i form af betalingsfristudskydelser. Herefter har det i højere grad været i form af rentefri lån for virksomhedernes afregninger af skatter og afgifter. Anvendelsesgraden af ikke-skattebaserede låne- og garantiordninger har generelt ligget langt under den afsatte ramme, hvilket formodentlig skyldes, at de skattebaserede likviditetstiltag og kompensationsordninger har været mere attraktive end garantier med en tilknyttet præmiebetaling, samt at krisen ikke blev så lang og dyb som først frygtet. Desuden fungerede likviditetsordningerne som et tryghedsskabende forsikringselement, hvorfor en lav udnyttelsesgrad ikke er ensbetydende med, at der ikke har været en stor effekt af tiltagene.

Skattebaserede likviditetstiltag er en hurtigt tilgængelig og fleksibel løsning på en akut likviditetskrise blandt virksomheder mv. Modsat garantiordninger, der fungerer på markedsvilkår og inkluderer kreditvurderinger af virksomhederne, indeholder både forlængelse af betalingsfrister for moms og indkomstskatter og rentefri låneordninger tilsammen et betydeligt subsidieelement. Denne type støtte kan være konkurrenceforvridende og indebærer en risiko for, at hånden holdes under virksomheder mv., der ikke er produktive nok til at klare sig under normale markedsforhold, hvilket øger risikoen for statslige tab. Tilbagebetalingsprofilen for likviditetsstøtten bør således ikke være unødigt lang, for at undgå at staten i for lang tid holder hånden under de virksomheder mv., der ikke er rentable, hvilket også øger risikoen for statslige tab.

Den økonomiske ekspertgruppe om udfasning af hjælpepakker II konkluderede bl.a., at likviditetsordningerne har bidraget til at reducere antallet af konkurser blandt levedygtige virksomheder og selvstændige, hvilket understøtter en hurtig genopretning af økonomien.

Likviditets- og garantiordninger fungerede i princippet på den måde, at staten brugte sin høje kreditværdighed til at sikre virksomhederne billig likviditet. Statens økonomiske styrkeposition bør særligt i en krisetid anvendes bedst muligt – også givet sandsynligheden for at staten vil lide tab i processen. Særligt i starten af en sundhedskrise og i en situation med nedlukninger, der dæmper samfunds- og erhvervsaktiviteten, er der ræson i at give statslig likviditetsstøtte til virksomheder og kulturinstitutioner, som er særligt hårdt ramt. Herefter er der behov for en gradvis tilbagevenden til mere normale markedsvilkår, hvor virksomhederne går i banken for at få lån. I den situation udgør garanti- og låneordninger, som indebærer et element af kreditvurdering, et godt værktøj til at håndtere virksomhedernes gradvise overgang fra den rentefri støtte på skatteområdet til almindelige lån i banken til at håndtere likviditetsproblemer. Særligt likviditetsstøtte, der indeholder en kreditvurdering, såsom garanti- og låneordningerne i Vækstfonden og EKF Danmarks Eksportkredit, der udmøntes via bankerne, er således med til at målrette likviditetsstøtten og er et mindre indgribende tiltag i markedet end kompensation.

5.3.4 Administrativt setup

Kompensationsordninger

Covid-19-krisens omfang og den hastende karakter i kompensationsudbetalingen til erhvervs- og kulturlivet gjorde, at administrationen af hjælpepakkerne var en ressourcetung opgave. Erhvervsstyrelsen har for at holde sagsbehandlingstiden så kort som mulig haft op til ca. 500 medarbejdere ansat til at behandle ansøgninger, udvikle it, udarbejde regelgrundlag mv. Slots- og Kulturstyrelsen har haft op til 60 midlertidigt ansatte medarbejdere til administration af kompensationsordninger, puljer mv.

Det er en central erfaring fra håndtering af Covid-19-krisen, at der har været høje krav til fleksibiliteten i administrationen med kompensationsordningerne. Det har derfor været nødvendigt at flytte eksisterende medarbejdere og ansætte nye samt oplære personel i hidtil ukendte jobfunktioner. Derudover har det været nødvendigt at kunne op- og nedskalere arbejdsstyrken afhængigt af restriktionsniveauet, omfanget af støtteadgang og udviklingen i sagsbehandlingstider.

Både Erhvervsstyrelsen og Slots- og Kulturstyrelsen havde en række gode forudsætninger for at varetage opgaven med administrationen af kompensationsordningerne. Styrelserne havde erfaring med fx sagsbehandling af ansøgninger og etablering af it-systemer hertil. Det betød, at styrelserne kunne anvende et eksisterende fagsystem som grundlag for udvikling af ordningerne.

Administrationen har derudover været afhængig af fagspecifikke kompetencer uden for de to styrelses områder. Derfor har et effektivt samarbejde både mellem Erhvervsstyrelsen og Slots- og Kulturstyrelsen samt med andre relevante myndigheder, herunder særligt Justitsministeriet og fagspecifikke styrelser såsom Sundhedsstyrelsen, Fødevarestyrelsen samt Skattestyrelsen, været særdeles effektivt i det administrative setup.

Andre myndigheder, fx Rigspolitiet samt erhvervsorganisationer mv., har ligeledes været løbende inddraget. Organisationer og aktører mv. på både Erhvervsministeriets og Kulturministeriets område

har bl.a. gennem etablerede sektorpartnerskaber bidraget med unik viden og input fra deres medlemmer og sektorer ift. deres specifikke udfordringer med kompensationsordningerne og ansøgningsprocessen mv. Inddragelsen af organisationer og aktører har i høj grad betydet, at Erhvervsstyrelsen og Slots- og Kulturstyrelsen lettere kunne bistå med at tilpasse kompensationsordningerne, så håndsrækningen til erhvervs- og kulturlivet blev optimeret. *Bilag 7* rummer en uddybning af det administrative setup.

Likviditetsstøtte på skatteområdet

Skattestyrelsen har håndteret administration af den skattemæssige likviditetsstøtte, hvoraf særligt de rentefri låneordninger var ressourcekrævende. Det skyldes, at Skattestyrelsen har kontrolleret alle ansøgninger, inden et lån er blevet udbetalt. Gennem kontrollen sikrer Skattestyrelsen, at virksomhederne opfylder betingelserne for at få et lån. Ansøgning om udbetaling af lånet er sket gennem *virk.dk*, men er behandlet af Skattestyrelsen, der i udgangspunktet har behandlet alle ansøgninger om lån inden for 12 arbejdsdage.

5.3.5 Effektiv sagsbehandling

Erhvervsstyrelsen effektiviserede løbende sagsbehandlingen gennem flere rekrutteringsrunder. Derudover har det været nødvendigt at bygge sagsbehandlingssystemer, der ud fra en række eksisterende datakilder kunne visitere sagerne automatisk. Disse "sagsbehandlingsmotorveje" har især effektiviseret sagsbehandlingen og nedbragt sagsbehandlingstiderne på kompensationsordningerne for selvstændige mv. og lønkompensationsordningen. Omvendt har de mere komplekse ordninger for faste omkostninger og arrangører, der har større dokumentationskrav, krævet mere manuel sagsbehandling, hvorfor samme automatisering ikke har været mulig. I stedet har fleksibiliteten i Erhvervsstyrelsens administrative setup understøttet sagsbehandlingen gennem løbende prioritering af sagsbehandlingsressourcer.

Slots- og Kulturstyrelsen har i høj grad baseret sagsbehandlingen på eksisterende it-systemer og sagsbehandlingsprocedurer. Gennem organisering, standardisering og vidensopsamling er der løbende opnået effektivisering og optimering af sagsbehandlingen.

Tempoet i sagsbehandlingen har i høj grad også været afhængig af kompleksiteten af ordningerne. Jo større krav til kontrol af dokumentation, desto længere har sagsbehandlingen varet. Derfor har styrelserne mere effektivt kunne sagsbehandle sager under de generelle kompensationsordninger, hvor virksomheder mv. ikke skulle dokumentere, at omsætningsnedgang skyldtes konkrete restriktioner.

Det er samtidig Erhvervsstyrelsens og Slots- og Kulturstyrelsens erfaring, at effektiviteten af sagsbehandlingen blev begrænset som følge af, at der har været behov for at indhente supplerende oplysninger fra ansøgere i de tilfælde, hvor ansøgninger ikke har været fyldestgørende. Dette for at sikre en korrekt kompensationsudbetaling. Derudover har sagsbehandlingstiden været længere i perioder, hvor styrelserne modtog mange ansøgninger på samme tidspunkt.

Bilag 8 rummer en uddybning angående kontrollen med kompensationsordningerne i sagsbehandlingen.

6. HÅNDBTERING AF COVID-19 INTERNATIONALT

6.0 KAPITLET'S OPBYGNING

Dette kapitel kigger ud over Danmarks grænser og undersøger de økonomiske foranstaltninger, som andre lande har taget i forbindelse med håndteringen af Covid-19, og om der kan identificeres relevante erfaringer og læringspunkter.

Kapitlet giver et overblik over hjælpepakkerne i andre lande. Der er fokus på de virksomhedsrettede hjælpepakker, og der er ikke tale om en komplet præsentation af alle tiltag, som også – som i Danmark – tæller andre typer tiltag, fx rettet mod eneforsørgere, børnefamilier o.l.

I tillæg hertil præsenteres en mere dybdegående beskrivelse af hjælpepakker, og hvordan de har fungeret i udvalgte lande med fokus på bl.a. den administrative organisering ift. håndtering af ansøgninger og udfasning af hjælpepakker mv. De udvalgte lande er Sverige, Norge og Tyskland. Til sidst adresseres muligheden for brug af forsikringsløsninger som et supplement til hjælpepakker.

6.1 HJÆLPEPAKKER I DE EUROPÆISKE LANDE

På tværs af de europæiske lande er der under Covid-19 indført hjælpepakker med det formål at holde hånden under erhvervs-, kulturlivet og lønmodtagerne. Fælles for alle EU-landene er, at EU-statsstøttere reglerne sætter en ramme omkring de konkrete ordninger, når der er tale om direkte erhvervsstøtte. Det gælder dog, at nogle medlemslande har søgt om mange specifikke godkendelser hos Europa-Kommissionen (fx Danmark), mens andre har søgt få og meget generelle godkendelser (fx Spanien). Pr. 1. oktober 2021 har Danmark opnået 73 godkendelser hos EU-Kommissionen, mens Spanien har 19 og Sverige 38, *jf. bilag 9*. Dette kan indikere, at landene er gået til denne proces på forskellig vis, hvor der er søgt om meget specifikke godkendelser fra nogle lande, mens andre har søgt få, men brede statsstøttegodkendelser af deres kompensationsordninger.

Hjælpepakkerne har haft forskellig udformning og indhold på tværs af landene, men kan samlet beskrives inden for to kategorier: kompensationsordninger med direkte tilskud og likviditetstiltag. *Table 6.1* viser det overordnede udbud af ordninger på tværs af 27 lande, mens det fulde overblik over landenes hjælpepakker inkl. betingelser og træk på ordningerne findes i *bilag 10*. Det bemærkes, at der er en række usikkerheder ved tallene, som primært skyldes forskellige definitioner på tværs af landegrænser samt et stadigt usikkert datagrundlag i en række lande. Usikkerheden stammer primært fra ubehandlede ansøgninger, fortsat åbne ordninger og ændringer til hjælpepakkerne.

Tabel 6.1 Overblik over kompensationsordninger og likviditetstiltag i de europæiske lande

Rangering af lande er lavet p.b.a. udbud af hjælpepakker samt betingelser for dækning. Det bemærkes, at overblikket er udarbejdet p.b.a. overordnede karakteristika for ordningerne. Der vil altså være forskelle landene imellem. Desuden bemærkes det, at likviditetstiltag er en bred betegnelse af fx skatteordninger, låneordninger o.l. Lønkomensation vil tilsvarende dække ordninger, som er rettet mod lønmodtagere i et bredt perspektiv.

Land	Lønkomensation	Selvstændige	Faste omkostninger	Arrangører	Likviditetstiltag
Lande med omfattende hjælpepakker					
Danmark	x	x	x	x	x
Belgien	x	x			x
Frankrig	x	x	x		x
Holland	x	x	x	x	x
Norge	x	x	x	x	x
Schweiz	x	x	x	x	x
Storbritannien	x	x	x	x	x
Sverige	x	x	x	x	x
Tyskland	x	x	x	x	x
Østrig	x	x	x	x	x
Lande med mindre omfattende hjælpepakker					
Estland	x	x	x	x	x
Finland	x	x	x	x	x
Irland	x	x			x
Island	x	x	x	x	x
Tjekkiet	x	x	x	x	x
Ungarn	x	x	x		x
Lande med mindst omfattende hjælpepakker					
Bulgarien	x	x			x
Grækenland	x	x	x		x
Italien	x	x	x	x	x
Letland	x				x
Litauen	x	x	x		x
Malta	x		x		x
Polen	x	x	x	x	x
Portugal	x	x	x	x	x
Rumænien		x	x		x
Spanien	x	x			x
Kroatien	x	x	x		x

Kilde: Udenrigsministeriet p.b.a. input fra ambassader – informationer indhentet oktober 2021.

Af ovenstående overblik kan det ses, at flertallet af de europæiske lande har benyttet sig af en bred vifte af ordninger. Særligt lønkomensation og likviditetstiltag er udbredte, og det samme gælder en kompensationsordning for faste omkostninger. Men betingelserne for fx lønkomensation varierer fra land til land. Nogle lande, fx Ungarn, gav løntilskud til ansatte, der er gået ned i tid p.g.a. nedsat behov for arbejdskraft i virksomhederne som følge af Covid-19. I Norge har man kunnet få lønkomensation, hvis man genansætter delvist hjemsendte eller afskedigede medarbejdere, mens man i andre lande har eller har haft en ordning, der minder mere om den danske, hvor der kompenseres for fx 85 pct. af lønomkostningerne ved hjemsendelse. Dette gælder også for de andre hjælpepakker.

En række lande har brugt lønkompensationsordninger i andre tilfælde før, og det samme gør sig gældende for kompensation til selvstændige. Under Covid-19 så man dog for første gang en kompensationsordning for faste omkostninger, som Danmark var først til at vedtage. Herefter blev denne type ordning introduceret i mange andre lande.

Den mindst udbredte type af hjælpepakke er kompensation målrettet arrangører af større begivenheder eller kompensation til kulturlivet. Det skal dog bemærkes, at de berørte virksomheder og arrangører i vid udstrækning vil kunne benytte andre hjælpepakker.

På trods af at de fleste landes ordninger ikke kan sammenlignes en-til-en med andre landes ordninger, er det dog muligt at gruppere landene, som det også fremgår af tabel 6.1. Disse grupperinger baserer sig på udbuddet af ordninger, dækningsgraden og til en vis grad også den udbetalte kompensation. Det sidstnævnte er dog ikke fuldt afdækket i nærværende rapport.

Første gruppe af lande er Danmark, Belgien, Frankrig, Holland, Norge, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Tyskland og Østrig. Det er lande, som vi ofte sammenligner os med, og hvor der er store lighedstegn i tilgangene. Fælles er, at der er udbudt en bred vifte af hjælpepakker. Hjælpepakkerne i disse lande har en relativ høj dækningsgrad og støtteintensitet. Sverige, Norge og Tysklands tilgange beskrives nærmere nedenfor.

Anden gruppering er Estland, Finland, Irland, Island, Tjekkiet og Ungarn. Disse lande kan kaldes en mellemgruppe. Gruppen adskiller sig fra den første gruppe ved at have færre eller mindre dækkende ordninger, mens de adskiller sig fra den tredje gruppe ved dog at have et større udbud af hjælpepakker eller mere dækkende betingelser end landene i gruppe 3.

Tredje gruppe af lande er Bulgarien, Grækenland, Italien, Letland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumænien, Kroatien og Spanien. Disse lande har et mindre udbud af hjælpepakker, samtidig med at en del af ordningerne har betingelser, som begrænser målgruppen i højere grad, end det har været tilfældet i Danmark.

Oversigten i *tabel 6.1* er baseret på indmeldinger fra de danske ambassader i de pågældende lande i oktober 2021. Det bemærkes, at hjælpepakkerne løbende er blevet tilpasset, suppleret og udfaset igen. Der findes derfor ikke et komplet billede af, hvordan ordningerne har set ud under hele pandemien. Ændringerne i hjælpepakkerne har desuden afspejlet den sundhedsmæssige situation.

Landene har løbende udfaset ordningerne, men pga. stigende smittetal i løbet af efteråret 2021, står flere lande over for en situation, hvor de genindfører restriktioner og i nogle lande også kompensationsordninger. Det er derfor på nuværende tidspunkt ikke muligt at konkludere, hvordan de europæiske landes vej ud af hjælpepakker har været.

OECD har i *Employment Outlook 2021* analyseret lønkompensationsordninger. I OECD-rapporten fokuseres der på vigtigheden af, at lønkompensationsordninger er midlertidige, da de ellers ved lempelse af restriktioner kan understøtte virksomheder, som lider under strukturelle problemer frem for påvirkning fra restriktioner. Samtidig fremhæves det, at ordningerne skal sættes i kraft så hurtigt som muligt, samt at udbetalingerne skal falde tidligt under krisen. Endelig konkluderer OECD også, at man så vidt muligt skal målrette ordningerne, så de ikke understøtter virksomheder, som er udfordret pga. andre omstændigheder, samt udforme ordningerne, så de ikke gør det mere attraktivt at forblive i dem frem for at genoptage normal drift, så snart det er muligt.¹¹

6.2 DEN ØKONOMISKE UDVIKLING I EUROPÆISKE LANDE

Covid-19 har ramt dansk og international økonomi hårdt. Mange lande oplevede en historisk stor tilbagegang i den økonomiske aktivitet under første smittebølge i foråret 2020, og trods en betydelig

¹¹ OECD: *Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*, 2021

genopretning hen over sommeren endte 2020 med store fald i BNP på tværs af lande. Efter vinterens smittebølge i 2020/2021 vendte aktiviteten hurtigt tilbage, og i Danmark ligger den nu over niveauet før pandemien.

Det vurderes umiddelbart, at de enkelte landes hjælpepakker har været en vigtig faktor i at begrænse det økonomiske tilbageslag under pandemien og bidrage til genopretningen. Den synkrone indsats med store hjælpepakker på tværs af lande har formentligt medført betydelige positive spillovers og har dermed forstærket effekten af de enkelte landes hjælpepakker.

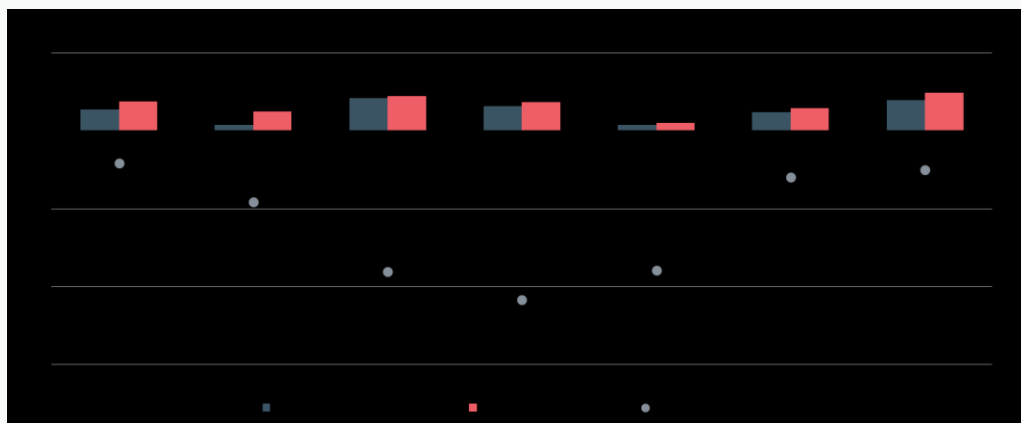
Landene har valgt hver deres tilgang til hjælpepakker. Det er ikke muligt på baggrund af erfaringerne at konkludere, om en bestemt strategi har været mere effektiv end andre til at begrænse det samfundsøkonomiske tab. Udviklingen i den økonomiske aktivitet påvirkes af en lang række andre forhold, herunder bl.a. graden af smitte og restriktionsniveauet, erhvervsstruktur og konjunktursituation op til Covid-19-pandemien. Samtidig viser en rapport fra Danmarks Nationalbank at mere digitaliserede økonomier i højere grad klarer sig godt gennem krisen, hvor både infrastruktur og digitale kompetencer nævnes som afgørende faktorer.¹²

Ud over hjælpepakker har den traditionelle økonomiske politik – dvs. finans- og pengepolitikken – samtidig understøttet udviklingen, idet der er reageret markant og hurtigt men i varierende grad på tværs af lande, afhængigt ikke mindst af deres makroøkonomiske råderum.

6.2.1 Udviklingen i økonomien

Covid-19-pandemien har medført store fald i den økonomiske aktivitet på tværs af lande. I EU27-landene faldt BNP med knap 6 pct. i 2020, men der er stor forskel på, hvor hårdt de enkelte lande er blevet ramt. I Danmark blev BNP reduceret med 2,1 pct., mens aktiviteten eksempelvis faldt med 4,5 pct. i Tyskland og med mere end 10 pct. i Spanien. Også mange andre sydeuropæiske lande oplevede voldsomme tilbageslag.

Figur 6.1 Faktisk og skønnet udvikling i BNP-vækst i 2020

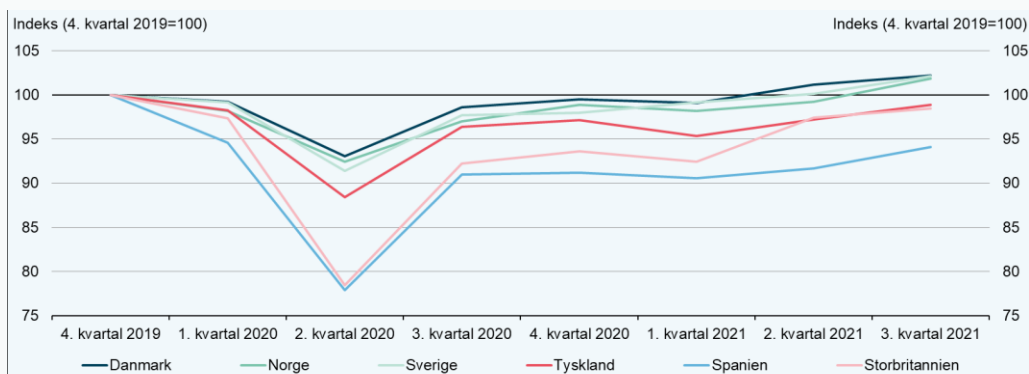


Anm.: Ovenstående figur viser to forskellige skøn for udvikling i BNP-vækst fra hhv. IMF og OECD, samt den faktiske BNP-vækst, som er under niveauet for den skønnede vækst for samtlige af de udvalgte lande. Skønnene er lavet før udbruddet af Covid-19.
Kilde: IMF, OECD og Eurostat.

For alle lande gælder, at nedgangen i første halvår 2020, især i 2. kvartal, var markant større end i 1. kvartal 2021 under anden bølge af Covid-19-pandemien. Alle lande oplevede også en betydelig genopretning i 3. kvartal 2020, jf. figur 6.2.

¹² Danmarks Nationalbank: Digitaliserede økonomier har klaret sig bedre gennem pandemien, august 2021

Figur 6.2 BNP-udvikling i udvalgte europæiske lande

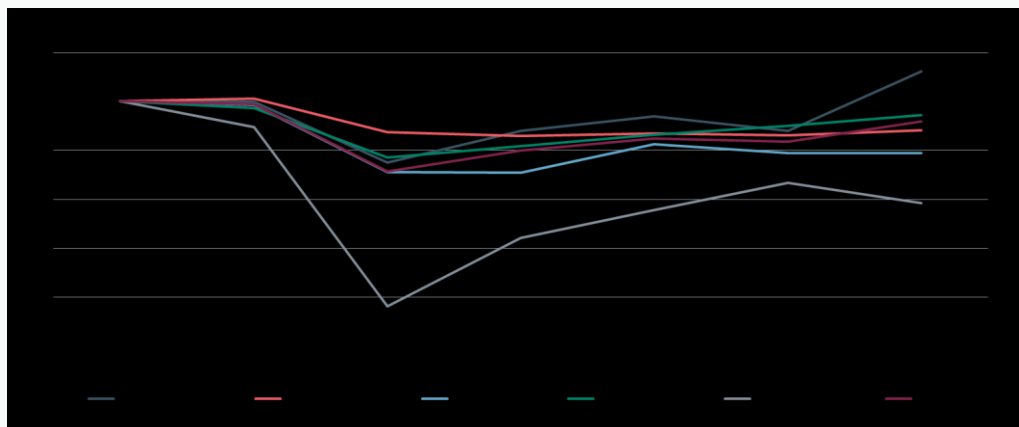


Anm.: Sæson- og kalenderkorrigeret hvor relevant. Norge er fastlandsøkonomien.
Kilde: IMF, OECD og Eurostat.

Parallelt med udviklingen i BNP har Covid-19-pandemien medført store fald i beskæftigelsen og stigende ledighed på tværs af lande. Også her er der betydelige forskelle på tværs af lande. Nedgangen på det danske arbejdsmarked har været i den milde ende, mens Spanien har oplevet det største fald i beskæftigelsen blandt de europæiske lande, *jf. figur 6.3*.

Beskæftigelsestallene er dog vanskeligere at sammenligne på tværs af lande end normalt, hvilket skal ses i lyset af de forskellige støtteordninger, som fx den danske lønkompensationsordning, der udover i varierende grad at have holdt hånden under beskæftigelsen også har påvirket de statistiske målemetoder og definitioner.

Figur 6.3 Udvikling i beskæftigelsen i udvalgte europæiske lande



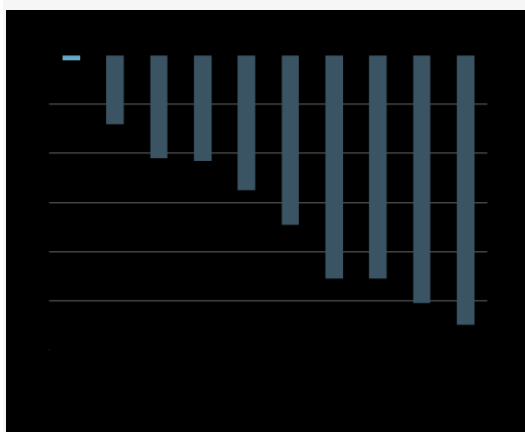
Anm.: Sæsonkorrigeret udvikling ifølge nationalregnskabet.
Kilde: Eurostat og egne beregninger.

Der er generelt ført en stærkt understøttende finanspolitik på tværs af de europæiske lande siden pandemien ramte, herunder med kompensationsordninger, likviditetsstøtte og andre stimulerende tiltag. Det har forværret den offentlige saldo og øget den offentlige gæld. Det gælder især i de syd-europæiske lande, hvor udgangspunktet var dårligere, med offentlige underskud på omtrent 10 pct. af BNP i 2020, mens underskuddet på den offentlige saldo i Danmark har været begrænset, *jf. figur 6.4*. Det begrænsede offentlige underskud i Danmark afspejler dels, at dansk økonomi klarede sig

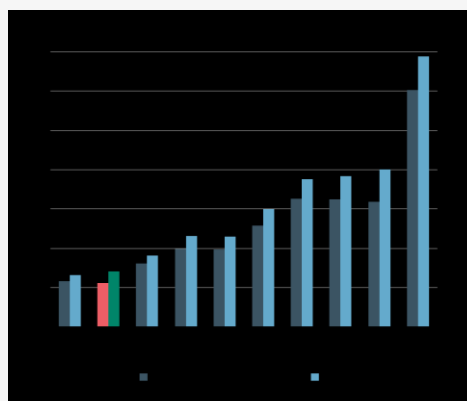
relativt godt gennem Covid-19-pandemien, og dels engangsforhold, bl.a. skat fra udbetaling af feriepenge samt højt provenu fra skat på pensionsafkast. Ser man på offentlige gældskvoter, er det også fortsat de sydeuropæiske lande, der ligger højt og har set størst forværring, jf. figur 6.5.

Figur 6.4 Offentlig saldo og 6.5 ØMU-gæld

Figur 6.4
Offentlig saldo i 2020 i udvalgte europæiske lande



Figur 6.5
ØMU-gæld i 2019 og 2020 i udvalgte europæiske lande



Kilde: Eurostat

6.2.2 Mange forhold påvirker den økonomiske udvikling

Covid-19-pandemien har som nævnt ramt de europæiske lande meget forskelligt. Generelt gælder, at både den økonomiske aktivitet og beskæftigelsen relativt hurtigt er blevet genoprettet oven på de store tilbageslag, som ramte i starten af pandemien. Det skyldes først og fremmest, at der meget hurtigt er blevet udviklet og produceret vacciner, men også den historisk store penge- og finanspolitiske indsats har bidraget til, at aktiviteten er vendt tilbage, når økonomierne er blevet genåbnet.

Hjælpepakker har med stor sandsynlighed været af stor betydning, både ift. at mindske de økonomiske omkostninger for virksomheder mv. under nedlukningen og ift. at holde berørte virksomheder mv. klar til ny fremgang i takt med genåbningen af samfundet. Den synkrone indsats med store hjælpepakker på tværs af lande har formentligt medført betydelige positive spillovers og har dermed forstærket effekten af de enkelte landes hjælpepakker.

En række internationale organisationer, som fx OECD og IMF har også peget på, at den markante finans- og pengepolitiske indsats på tværs af lande både har bidraget til at mindske tilbageslaget og til den relativt hurtige genopretning af den globale økonomi. Særligt effekten af lønkompensationsordninger har været undersøgt under pandemien, og i artiklen *Preserving Job Matches during the Covid-19 Pandemic: Firm-level evidence on the Role of Government Aid*¹³ er det estimeret, at ordningerne har medført 81.000 færre fyringer i Danmark, end det havde været tilfældet uden.

Pandemiens gennemslag på BNP afhænger af en lang række andre forhold end hjælpepakker, herunder strukturelle forhold som erhvervsstruktur og økonomiens sundhedstilstand før krisen samt forhold knyttet til pandemien som fx selvregulerende adfærd, timing samt omfang og udformning af smittedæmpende tiltag, jf. *afrapporteringen fra Ekspertgruppen om en langsigtet strategi for et genåbnet Danmark*.¹⁴

¹³ Preserving Job Matches during the COVID-19 Pandemic: Firm-level evidence on the Role of Government Aid

¹⁴ Ekspertgruppen om en langsigtet strategi for et genåbnet Danmark: Videnspapir. Betydning af Covid-19 for samfundsøkonomien, september 2021

Et arbejdsrapport fra IMF peger eksempelvis også på, at en række underliggende forhold – ud over dem, som mere direkte knytter sig til pandemien i form af højere dødelighed eller strengere restriktioner – kan øge BNP-tabet. Det drejer sig fx om økonomiens konjunktursituation i opløbet til krisen eller forskelle i erhvervsstruktur, hvor fx et større turisterhverv kan øge de samfundsøkonomiske omkostninger.

Selvom det ikke er muligt ud fra den makroøkonomiske udvikling at isolere effekten af de forskellige hjælpepakker, kan der godt drages erfaringer fra de enkelte lande. I nedenstående afsnit ses på erfaringerne fra Danmark, Sverige, Norge og Tyskland.

6.3 LANDEGENNEMGANG

Danmark, Sverige, Norge og Tyskland ligner på mange punkter hinanden på både økonomiske og sociale aspekter, ligeså vel som de fire lande har sundhedsvæsener af høj kvalitet. Der eksisterer dog en række forskelligheder som fx sundhedsmæssig håndtering af epidemien, valg af restriktioner, teststrategi, politisk struktur og dermed placering af beslutningskraft i forbindelse med afbødende tiltag.

6.3.1 Sveriges økonomiske håndtering af Covid-19

Sverige har i løbet af krisen vedtaget en række virksomhedsrettede hjælpepakker. Nedenstående oversigt viser de udbudte ordninger samt antallet af ansøgninger og udbetalt beløb. Oplysninger om ordningerne uddybes i de følgende afsnit. De store og mest anvendte hjælpepakker i Sverige er rettet mod virksomheder i bred forstand, og man har kun i mindre grad haft ordninger til specifikke sektorer, herunder medier, kultur, idræt, kollektiv trafik samt luft- og søfart.

Tabel 6.2 Oversigt over hjælpepakker i Sverige

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb/udnyttelse af ordning
Faste omkostninger	93.000	€ 1,3 mia.
Arrangører	50	-
Lønkomensation + Løntilskud (korttidsarbejde)	-	-
Reducering af lejeomkostninger	-	-
Selvstændige	-	-
Udskydelse af skatteindbetalinger	203.000	€ 5,1 mia.
Statsgaranterede lån	752	€ 0,3 mia.

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader. Indsamlet august 2021.

En af de vigtigste hjælpepakker har været aftalen om kompensation til midlertidig hjemsendelse, *korttidsarbete*. Med denne aftale kunne virksomheder reducere deres medarbejders arbejdstid med op til 80 pct. De havde derfor mulighed for at reducere lønomkostninger med over 70 pct., mens medarbejdere bibeholdt næsten 90 pct. af deres normalløn under hjemsendelsen (utilstrækkelige oplysninger gør, at ordningen ikke er dækket i tabel 6.2). Med denne aftale dækker staten dermed en stor del af lønomkostningerne for virksomhederne, mens den sidste del fordeles mellem virksomheder og medarbejdere.

Sverige har også indført direkte kompensation til virksomheder, som har lidt et omsætningstab pga. Covid-19, som i høj grad minder om Danmarks kompensationsordning for faste omkostninger. Adgang til kompensationsordningen, *omställningstödet*, forudsætter en omsætningsnedgang på 30, 40 eller 50 pct. alt efter perioden, da ordningen løbende er blevet tilpasset. Herudover skal virksomheden have haft en nettoomsætning på min. 250.000 SEK. Støtten kan dække mellem 70-90 pct. af de faste omkostninger, og der kan maksimalt gives 97 mio. SEK pr. virksomhed for perioden august 2020 til september 2021.

Støtten til de større virksomheder suppleres af en kompensationsordning til enkeltmandsvirksomheder og interessentskaber, *omsætningsstöd* (ikke dækket i tabel 6.2). For at kunne modtage kompensation skal virksomheder have oplevet en omsætningsnedgang på min. 70 pct. i perioden marts til juni 2021, samt have haft en omsætning på mindst 180.000 SEK i 2019. Ved opfyldning af betingelserne kan enkeltmandsvirksomheder få kompensation for 90 pct. af deres omsætningsstab fra marts til juni 2021, dog maksimalt 96.000 SEK. Interessentskaber kan få 24.000 SEK ganget med antallet af fysiske personer, der har del i virksomheden.

I tillæg til de tre ovenstående kompensationsordninger er der indført en kompensationsordning for reducere af lejeomkostninger. Her kan udlejere, som reducerer den faste husleje for lejere i udsatte sektorer, søge om kompensation for en del af nedsættelsen. Kompensationen dækker 50 pct. af reduktionen. Ordningen blev iværksat den 1. april 2020 og var gældende til september 2021.¹⁵ Med denne ordning fordeles tabet mellem lejer, udlejer og stat.

Derudover blev der i april 2020 lanceret en låneordning, som løb til september 2021, kaldet *Foretagsakuten*. Låneordningen er primært rettet mod små og mellemstore virksomheder, hvor regeringen giver lånegaranti på 70 pct. af nye lån til virksomheder i økonomiske vanskeligheder som følge af Covid-19. Hver enkelt virksomhed kan som udgangspunkt låne op til 75 mio. SEK. Lånene administreres af bankerne, og ved slutningen af april 2021 var der udstedt lån for 2,6 mia. SEK fordelt på 752 aftaler.

Derudover har der været en række yderligere initiativer, såsom støtte til luftfart, støttepakker til sports- og kulturliv, lån til udbydere af pakkerejser, støtte til medier og kompensation til kommercielt fiskeri. I tillæg til støttepakker til sports- og kulturliv er der vedtaget en kompensationsordning for arrangører af større arrangementer med over 250 deltagere, *evenemangsstöd*, som enten må aflyses eller ændres væsentligt som følge af Covid-19. Denne ordning blev vedtaget den 15. juli 2021. Ordningen er umiddelbart dækkende i perioden juni til december 2021, og den dækker op til 70 pct. af omkostningerne ved de aflyste arrangementer, og støtten kan maksimalt være på 17,5 mio. SEK.

Sverige har fordelt opgaven med sagsbehandling af de mange ansøgninger på tværs af statslige myndigheder. *Tillväxtverket*, en myndighed under det svenske erhvervsministerium, har behandlet ansøgninger om statsligt løntilskud. Her var der en eksisterende organisation med 600 medarbejdere, hvoraf 400 er almindelige sagsbehandlere, og 70 medarbejdere arbejder med udvidet kontrol. Dette er ikke tilfældet for behandling af ansøgninger inden for ordningen for faste omkostninger og arrangører, hvor der er blevet oprettet en ny organisation under Skatteverket, *Kontroll Stödåtgärder*. Her er der ansat ca. 180 sagsbehandlere, som primært foretager manuel sagsbehandling. I tillæg til dette har Skatteverket håndteret de store mængder af udskydelser af skatteindbetalinger, hvor der har været oprettet 20-30 midlertidige stillinger, og der har været op til 350 medarbejdere til at varetage sagsbehandlingen. Her blev alle sager behandlet manuelt.

Ligesom i Danmark har Sverige udviklet videre på et eksisterende it-system, som har skullet tilpasses løbende – særligt ved ændringer af ordningerne. Tillväxtverket fremhæver særligt, at de har haft udfordringer med, at systemet ikke har været gearret til mængden af ansøgninger, at tiden har været begrænset ift. it-udvikling pga. politiske beslutninger, og at lovgivningen er blevet ændret og forlænget flere gange. I alt har kompensationsordningen for statsligt løntilskud undergået ændringer 12 gange på et år. Ligesom i Danmark har Sverige i højere grad benyttet sig af generelle ordninger pba. erfaringer med målrettede ordninger, som medførte risiko for, at en række virksomheder ville falde uden for hjælpepakkerne.

Man har i Sverige fra pandemiens start prioriteret store brede ordninger – dels for at have ordninger som var så generelle, at de ikke ville være statsstøtte (set ud fra EU-reglerne) og dels for at skulle igennem få godkendelsesprocesser hos EU-Kommissionen. Man har desuden prioriteret store og brede ordninger for at kunne kanalisere dem ind i eksisterende systemer hos myndigheder, som har erfaring med hjælpepakker.

¹⁵ Store dele af afsnittet er baseret på informationer fra den svenske regerings hjemmeside

6.3.2 Norges håndtering af Covid-19

Norge har i høj grad håndteret Covid-19-pandemien på en måde, som kan sammenlignes med den danske håndtering. Ligesom i Danmark har Norge i store dele af pandemien haft påbud og forbud, som skulle sikre begrænset samfundsaktivitet og dermed også smittespredning.

Norge har ligesom Danmark vedtaget en række hjælpepakker rettet mod virksomheder. Nedenstående tabel 6.3 viser de udbudte ordninger samt antallet af ansøgninger og udbetalte beløb. Ordningen for faste omkostninger, som er den største i Norge, har været ændret løbende under krisen. Dette har været nødvendigt for at rette op på utilsigtede konsekvenser eller ændringer ift. statsstøttere regler.

Den vigtigste tilpasning har imidlertid været en løbende justering af dækningsgraden, som er justeret efter den økonomiske situation og graden af genåbning af samfundet. Riksrevisjonen har i en rapport også fokuseret på ændringerne, som de i høj grad tilskriver den hurtige reaktion ved krisens start. Norge formåede, ligesom Danmark, hurtigt at få støtte ud til virksomhederne, men dette medførte også, at der var oversete brancher og målgrupper, som måtte inkluderes ved efterfølgende tilpasninger.¹⁶ Stortinget har, ligesom Folketinget i Danmark, været optaget af designet af ordningerne, og der har derfor været politiske processer ved ændringer. Ændringer i reglerne er som udgangspunkt sket før en tilskudsperiode startes, men det har ikke været muligt ved alle ændringer. Det bemærkes, at Norge, ligesom Danmark, primært har søgt om statsstøttegodkendelser på et detaljeret niveau.

Tabel 6.3 Oversigt over hjælpepakker i Norge

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb/udnyttelse af ordning
Faste omkostninger	37.000	€ 1,1 mia.
Lønkomensation	4.200	€ 0,3 mia.
Selvstændige og freelancere	25.000	€ 0,2 mia.
Kultur, idræt og frivillighed	12.000	€ 0,5 mia.
Statsgaranterede lån	4.000	€ 1,1 mia.
Andre lån, garantier og risikokapital	1.000	€ 0,8 mia.

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader. Indsamlet august 2021.

Kompensationsordningen for faste omkostninger dækker perioden marts 2020 til oktober 2021. For at leve op til vilkårene skal virksomheder have et omsætningstab på minimum 30 pct.¹⁷ I ordningen for faste omkostninger fratrækkes der en egenandel fra compensationen. I tillæg til de faste omkostninger var der i dele af perioden mulighed for at søge tilskud til dækning af omkostninger pga. tabt varelager, påbud om lukning eller forbud mod alkoholservering fra november 2020 til april 2021.

Norges lønkompressionsordning er udformet sådan at virksomheder, som genansætter delvist eller helt hjemsendte/afskedigede medarbejdere, kan modtage kompensation for deres løn. Der kan søges om kompensation for ansatte, som var hjemsendt eller opsagt pr. 31. august 2020, og der kan søges om tilskud for perioden oktober 2020 til januar 2021. Ansatte skal have været ansat i hele denne periode, og virksomheden må ikke hjemsende eller opsiges medarbejdere i lignende stillinger i samme periode. For at kunne søge om kompensation skal virksomheden have haft en omsætningsnedgang på minimum 15 pct. i den pågældende måned. Ved omsætningsfald på 70 pct. kan der modtages op til 25.000 NOK, hvorefter beløbet reduceres ved lavere omsætningsfald. Desuden blev reglerne om sygefravær tilpasset, så virksomheder kun skulle betale sygedagpenge for de første tre dage mod de normale 16 dage, hvorefter staten overtager udgiften.

Norge har ligeledes vedtaget en kompensationsordning for selvstændige og freelancere samt for kompensation for faste omkostninger. Compensationen til selvstændige og freelancere dækker for et

¹⁶ Riksrevisjonen: Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020

¹⁷ Store dele af afsnittet er baseret på informationer fra den norske regerings hjemmeside

omsætningstab frem til 30. september 2021. Støtten kan maksimalt dække op til 80 pct. af omsætningstabet frem til 31. oktober 2020, mens den dækker op til 60 pct. af omsætningstabet fra 1. november 2020 og frem. Der er maksimal dækning på ordningen på ca. 630.000 NOK, og virksomheder skal selv dække tabet i de første 16 dage.

En af de brancher, som er blevet ramt hårdt af restriktioner igennem hele pandemien, er arrangører af arrangementer inden for fx kulturen og sporten. For at holde hånden under denne del af erhvervslivet har Norge vedtaget en arrangørordning. Her kan arrangører af arrangementer med mindst 350 deltagere, som er aflyst pga. restriktioner fra den 5. marts 2020 til den 31. december 2020, søge om kompensation for op til 60 pct. af det faktiske underskud knyttet til arrangementet. Ordningen er forlænget til også at gælde i 2021, hvor grænsen for deltagere er sat ned til 200 personer. Arrangementet skal have været planlagt før 1. januar 2021. Der ydes desuden støtte til idræt, frivillighed og kultursektoren.

I tillæg til kompensationsordningerne er der vedtaget en lånegarantiordning, som håndteres af bankerne. Staten garanterer for 90 pct. af beløbet ved banklån for virksomheder, som har økonomiske problemer grundet Covid-19. Ordningen har en ramme på 50 mia. NOK. Pr. 4. august 2021 er der udstedt 4.258 lån med et samlet beløb på 11,2 mia. NOK. For større virksomheder er der en grænse på 150 mio. NOK, mens der for små og mellemstore virksomheder er en grænse på 50 mio. NOK.

Ud over den ovennævnte lånegarantiordning er der vedtaget en række andre mindre ordninger. Der er vedtaget en tiltagspakke rettet mod iværksættere og vækstvirksomheder, hvor der både er kompensation, lån og investeringskapital til rådighed. Event- og turismebranchen har fået bevilliget 2,1 mia. NOK til omstilling, og der er vedtaget en særlig lånegarantiordning for luftfartsbranchen med en ramme på 8 mia. NOK.

Den brede vifte af hjælpepakker i Norge har været administreret af forskellige styrelser, fx Innovasjon Norge, Kulturrådet, Skatteetaten, Brønnøysundregistrene og Sjøfartsdirektoratet. Dog har ingen af de ovennævnte myndigheder haft kapacitet til at håndtere den egentlige sagsbehandling på de helt store kompensationsordninger, hvor der i den første del af krisen kom ca. 25.000 ansøgninger om måneden. Norge har derfor benyttet sig af en model, hvor Brønnøysundregistrene har haft en automatiseret sagsbehandling, som er suppleret af vejledningstjenester fra to private organisationer, Revisorforeningen og Regnskap Norge. Har virksomheder eller personer haft spørgsmål, har de derfor skullet kontakte organisationerne direkte uden om myndighederne. I tillæg benyttes selskaberne PwC og KPMG til at bistå med kontrol af enkelte ansøgere ved stikprøvekontrol før udbetaling.

Udbetalingen af særligt kompensationsordningerne har medført et behov for kontrol, både før og efter udbetaling. Norge har i høj grad benyttet sig af maskinelle kontroller, hvor oplysninger i ansøgninger er blevet sammenlignet med oplysninger i registre, fx virksomhedsregisteret samt konkursregisteret. Det bemærkes, at tilgangen til kontrol har ændret sig i løbet af krisen. Den første periode bar præg af, at kontrol inden udbetaling var begrænset til de maskinelle kontroller, og der var derfor et stort behov for efterkontrol, som viste sig at være administrativt krævende for myndighederne. Der blev derfor lavet ændringer, så der foretages en kontrol inden udbetaling af private aktører. Herfra skulle ansøgninger til ordningen for faste omkostninger bekræftes af en revisor eller autoriseret regnskabsfører. Desuden offentliggøres fulde datasæt for faste omkostninger med information om det enkelte tilskud.

Det er forventningen, at hjælpepakkerne afvikles i takt med, at restriktionerne lempes. Dette gøres for at skabe incitament for at genoptage aktiviteten hurtigst muligt og dermed ikke fastholde virksomheder på hjælpepakker længere end nødvendigt. Hvornår dette sker er usikkert på nuværende tidspunkt, da også Norge oplever stigninger i smittetallene.

6.3.3 Tysklands håndtering af Covid-19

Tysklands strategi har mange lighedspunkter med den danske og norske med påbud og forbud for at sikre begrænset aktivitet og smitte i landet. Der er dog en forskel fra de tre øvrige lande og til Tyskland, idet Tyskland er en forbundsstat med en større grad af decentral styring i delstaterne og

dermed mindre styring fra centralt hold. Fælles er dog, at der i marts 2020 blev lukket ned for skoler, børnehaver, restauranter, butikker o.l. Det bemærkes også, at Tyskland har haft en længere udfasningsperiode for restriktioner, da tempoet for vaccination har været langsommere end i de nordiske lande. Desuden oplever Tyskland ligeledes stigninger i smittetallene, og evt. ændringer i hjælpepakkerne som følge heraf er ikke afspejlet i denne rapport.

Tyskland har ligesom Danmark vedtaget en række hjælpepakker rettet mod virksomheder. Nedenstående tabel 6.4. viser de udbudte ordninger samt antallet af ansøgninger og udbetalte beløb. Oplysninger om ordningerne uddybes i de følgende afsnit.

Tabel 6.4 Oversigt over hjælpepakker i Tyskland

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb/udnyttelse af ordning
Lønkomensation	47.000.000	€ 38 mia.
Strakshjælp	2.200.000	€ 13,5 mia.
Faste omkostninger	794.000	€ 25,8 mia.
November-december hjælp	707.000	€ 13 mia.
Soloselvstændige	244.000	€ 1,5 mia.
Kultur	-	€ 900 mio.
Statsgaranterede lån	-	€ 54 mia.
Udskydelser skattebetalinger	-	€ 93 mia.

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Tysklands lønkomensation, *kurzarbeitergeld*, har haft en nøglerolle under pandemien ligesom i mange af de andre lande. Denne ordning er forlænget til udgangen af 2021. Medarbejdere, hvis arbejdstid nedsættes med mindst halvdelen, modtager op til 70 pct. af den mistede nettoløn fra fjerde måned (77 pct. ved mindst et barn) og 80 pct. fra syvende måned (87 pct. med mindst et barn). Den maksimale varighed af ydelsen for arbejde på nedsat tid, betalt af den tyske arbejdsmarkedsstyrelse, er 24 måneder. Formålet med ordningen har været at skåne virksomhederne for en stor udgift, så der i højere grad kan undgås afskedigelser og dermed en stigning i arbejdsløshed og tab af jobmatches.¹⁸ I april 2020 var 6 mio. mennesker omfattet af lønkomensation, mens det tal i august 2021 var på 1 mio. mennesker. Dette svarer til 3,1 pct. af arbejdsstyrken. Kurzarbeit har løbende været et værktøj, som er blevet brugt af den tyske regering i krisetider. Under Covid-19-pandemien har der dog været behov for yderligere støtte, hvorfor ordningen er forbedret. Medarbejdere kan få dækket en større del af deres løn, jf. ovenstående, hvor den normale sats er 60 pct. Samtidig er de 24 måneders varighed en væsentlig forbedring fra de traditionelle seks måneder. Samtidig er det blevet lettere for arbejdsgivere at få adgang til ordningen, da de ikke længere behøver at reducere arbejdstiden for mindst 30 pct. af deres medarbejdere, for at få adgang til ordningen men derimod 10 pct.¹⁹

Ligesom i de andre lande, har Tyskland også vedtaget en række hjælpepakker rettet mod de virksomheder, som har været hårdt ramt af Covid-19-pandemien. En af de primære kompensationsordninger er kompensation for faste omkostninger, *Überbrückungshilfe*. Denne ordning har været aktiv fra juni 2020 til juni 2021. Støtten er bygget op efter en trappemodel, hvor støtten afhænger af omsætningstab. Ved et omsætningstab på mellem 30 og 50 pct., kan man få 40 pct. af de faste omkostninger dækket. Ved et omsætningstab på 50 til 70 pct. vil 60 pct. af de faste omkostninger blive dækket. Det øverste trin er ved et omsætningstab på over 70 pct., og her kan man få 90 pct. af de faste omkostninger dækket. Fra 1. juli til 30. september 2021 gælder ovenstående ordning fortsat, men med en ny genstartbonus hvor der opnås personaleomkostningsstøtte til de virksomheder, der i løbet af genåbningsperioden ansætter nyt personale eller genansætter fra lønkompressionsordningen.

¹⁸ Store dele af afsnittet er baseret på informationer fra den tyske regerings hjemmeside

¹⁹ IMF: Kurzarbeit: Germany's Short-Time Work Benefit, juni 2020

Inden den ovenstående ordning blev introduceret eksisterede ordningen strakshjælp fra april til juni 2020. Denne ordning var rettet mod mindre virksomheder med mindre end 10 ansatte samt soloselvstændige. Virksomheder med op til 5 ansatte kunne modtage et engangsbeløb på 9.000 EUR, mens virksomheder med op til 10 ansatte kunne modtage 15.000 EUR.

I tillæg til kompensationsordningen for faste omkostninger, blev der etableret en udvidet ordning for november 2020, hvor der var en nedlukningsperiode på fire uger kaldet *november – december hjælp*. Her kunne virksomheder få adgang til en engangsbetaling på op til 75 pct. af den omsætning, de havde i november 2019, såfremt virksomheden var direkte eller indirekte ramt af den nationale nedlukning. Der var afsat 10 milliarder EUR til denne ordning. Der er desuden afsat et beløb på to milliarder EUR rettet mod kulturlivet og genstart heraf. Pakken gælder til udgangen af 2021, og den skal hjælpe til en hurtigere genåbning efter pandemien og udgifter forbundet hermed.

De store kompensationsordninger blev suppleret af en ordning rettet mod de soloselvstændige. Denne retter sig mod de virksomheder, hvor de faste omkostninger er så lave, at de ikke er omfattet af de resterende ordninger. Her kan soloselvstændige søge om kompensation for seks måneders omsætning, dog maksimalt 7.500 EUR. Som udgangspunkt skal dette delvist tilbagebetales, medmindre den selvstændige har haft en omsætningsnedgang på 60 pct. i perioden januar til juni 2021.

Virksomheder kan desuden søge om midlertidige rentefrie udsættelser af deres skattebetalinger for 2020. Udsættelsen gælder for indkomstskat, selskabsskat og moms. I tillæg til dette er det muligt for små og mellemstore virksomheder at få 'ekspreslån', *KfW-Schnellkredit*, hvis virksomheden har haft overskud i 2019. Hver virksomhed kan opnå et lån på op til tre måneders omsætning fra 2019, dog maksimalt 800.000 EUR for virksomheder med over 50 ansatte, og 500.000 EUR for virksomheder med op til 50 ansatte. Lånene tages med garanti fra regeringen.

Til behandling af de mange ansøgninger på tværs af hjælpepakkerne er der oprettet 21 bevillingskontorer, hvor over 5.000 medarbejdere har været involveret i processen. Undersøgelse, behandling, afgørelse og udbetaling er delstaternes ansvarsområde. Med til kvalitetssikringen af ansøgningerne er en tredjepart, fx en revisor eller skatterådgiver, involveret mhp. at minimere misbrug af ordningerne.

6.3.4 Opsamling på landegennemgange

På tværs af landene tegner der sig en klar tendens til, at der har været behov for at tilpasse hjælpepakkerne løbende. Dette følger af, at Covid-19-pandemien var en ny situation, og der har været behov for at lære af fejl og gøre sig erfaringer undervejs.

De løbende ændringer har i både Norge, Tyskland og Sveriges tilfælde ført til mere generelle ordninger i de senere faser af pandemien. Der har været en erkendelse af, at brugen af specifikke ordninger i højere grad kan føre til, at virksomheder falder mellem to stole, samtidig med at administrationsbyrden stiger ved disse løsninger.

Fælles for landene er desuden et grundlæggende princip om en fordeling af den økonomiske byrde mellem virksomheder mv., stat og lønmodtagere. Dette afspejles i de delvise dækninger, som er indbygget i kompensationsordningerne. Der sker dermed ikke en fuld dækning for alle tab.

6.4 FORSIKRINGSLØSNINGER SOM SUPPLEMENT TIL STATS- LIGE HJÆLPEPAKKER

Arbejdsgruppen har ikke kendskab til nogle konkrete initiativer i andre lande med henblik på at indføre forsikringsordninger, der kan udløse kompensation i forbindelse med epidemier og restriktioner besluttet i denne forbindelse. Emnet har dog været diskuteret i nogle lande, men der er for nærværende en række hindringer for etableringen af sådanne ordninger.

Relevansen af en forsikringsordning afhænger bl.a. af, om det økonomiske tab, som ordningen skal dække, kan defineres og beregnes. Dvs. det kræver kriterier for, hvad der skal dækkes, og hvem der skal dækkes fra ordningen. Desuden skal hyppigheden af forsikringsbegivenheden kunne forudsiges med rimelig sikkerhed, for at de forventede udgifter kan beregnes, og forsikringspræmien fastsættes. Der kan skelnes mellem rent private, markedsbaserede forsikringsordninger og statslige forsikringsordninger. Forskellen ligger overordnet i, hvordan udgifterne til at dække de økonomiske tab i ordningen finansieres.

Det skal ift. finansiering bemærkes, at der bl.a. i USA eksisterer såkaldte katastrofeobligationer, der udstedes af forsikringsselskaber, hvor institutionelle investorer ved køb af obligationen påtager sig risikoen for at skulle dække de økonomiske tab fra midlerne indskudt ved køb af obligationen i tilfælde af, at den relevante "katastrofebegivenhed" opstår. Investorerne får omvendt en høj forrentning på midlerne brugt til at købe obligationen i dens løbetid, der typisk er kort, fx 3-5 år. Investoren har derfor højt afkast, men også høj risiko for tab, hvis katastrofen indtræder. Katastrofeobligationer til finansiering af en forsikringsordning imod epidemier vil medføre, at institutionelle investorer ud over deres potentielle øvrige tab ved en epidemibegivenhed vil kunne tabe de indskudte midler brugt til at købe obligationerne.

Der findes i dag ikke markedsbaserede eller statslige forsikringsordninger i Danmark, der dækker omsætningstab eller andre former for tab som følge af restriktioner (fx nedlukninger) i forbindelse med håndteringen af en epidemi.

Ift. etablering af en ren markedsbaseret forsikringsordning, så vurderes der ikke at være grundlag for en sådan med det nuværende erfaringsgrundlag. Der er med afsæt i nedlukningerne under Covid-19 et meget begrænset grundlag for at beregne de forventede fremtidige økonomiske tab og den forventede hyppighed af fremtidige nedlukninger. Det er derfor svært at fastsætte forsikringspræmien korrekt. Det kan enten betyde, at præmien fastsættes prohibitivt højt, så ingen ønsker at tegne forsikringen, eller at produktet ikke udbydes.

Der er på nogle områder oprettet statslige katastrofeerstatningsordninger, der skal sikre erstatning for de økonomiske tab fra visse skadesbegivenheder, hvor risikoen ikke kan håndteres på kommercielle vilkår. Disse ordninger giver typisk erstatning for økonomiske tab på bygninger og løsøre til borgere og i et vist omfang også virksomheder. Det gælder fx stormflodsordningen og NBCR-terrorforsikringsordningen. Begge ordninger finansieres af obligatoriske bidrag opkrævet via forsikringspolicerne. For terrorforsikringsordningen gælder, at bidragene først opkræves i en årrække efter, at en skadesbegivenhed indtræffer. Det skal ses i lyset af vanskeligheden ved at forudsige hyppighed og omfang af en relevant skadesbegivenhed og skal sikre, at der ikke opbygges en stor garantiformue, som kan risikere at henstå i mange år uden at blive bragt i anvendelse. I stedet finansieres udgifter ved en eventuel begivenhed ved statsgaranterede lån, som så efterfølgende afdrages via opkrævning af bidrag på policerne. For stormflodsordningen er der opbygget en vis pulje til dækning af skader, men denne suppleres med en mulighed for statsgaranteret låntagning, hvis skadesomfanget overstiger puljens størrelse.

På nuværende tidspunkt har forsikringsselskaberne, som ville skulle håndtere infrastrukturen omkring en statslig ordning, ikke erfaring med at håndtere alle de forskellige typer økonomiske tab, som en epidemisk sundhedskrise medfører. Det er desuden erfaringen fra håndteringen af Covid-19, at det har været nødvendigt løbende at justere hjælpepakkerne, efterhånden som pandemien udviklede sig. Det er vanskeligt at indbygge samme form for fleksibilitet i en forsikringsordning, uanset om den er privat eller statsligt garanteret. Endelig vil det være vanskeligt at forudsige skadesomfanget, hvorfor der ikke på nuværende tidspunkt vurderes at være grundlag for at fastlægge størrelsen af en garantiformue i en statslig ordning.

Både Storbritannien og Tyskland samt EU-Kommissionen har gjort overvejelser om en forsikringsbaseret løsning afledt af erfaringerne med håndtering af Covid-19. Dette ser dog ikke ud til at ud-

mønte sig i noget konkret. Udfordringerne hermed skyldes især, at det med det nuværende, begrænsede erfaringsgrundlag samt usikkerhederne om hvornår og hvordan en evt. ny sundhedskrise måtte ramme, er vanskeligt at beregne udgifterne til, og dermed præmierne ved, en sådan ordning.

7. RETLIGE RAMMER

7.0 KAPITLETS OPBYGNING

Dette kapitel beskriver hjemmelsgrundlaget for hjælpepakkerne under Covid-19-pandemien. Kapitlet giver dermed også et overblik over, hvilke relevante hjemler der eksisterer i den nuværende lovgivning, og hvilke der har måtte tilvejebringes undervejs. Dernæst beskrives en række juridiske aspekter, som kan have indvirkning på udformningen af nye hjælpepakker. Endelig afdækkes de muligheder og begrænsninger, som følger af EU's statsstøttere regler.

7.1 HJEMMELSGRUNDLAG UNDER COVID-19-PANDEMIEN

Under Covid-19 er der etableret en lang række hjælpepakker, som er beskrevet i tidligere kapitler. Det retlige grundlag for etableringen af hjælpepakkerne blev baseret på henholdsvis eksisterende lovgivning, og ved vedtagelse af ny lovgivning og tekstanmærkninger til aktstykker, som tilvejebragte det nødvendige hjemmelsgrundlag for den administrative udstedelse af nye regler om kompensation. Det bevillingsmæssige grundlag for etableringen af hjælpepakkerne blev tilvejebragt i form af aktstykker.

I det følgende afsnit beskrives det eksisterende samt tilvejebragte hjemmelsgrundlag på henholdsvis Erhvervs-, Skatte-, Kultur- og Beskæftigelsesministeriets områder. Af nedenstående tabel 7.1 fremgår et overblik over den eksisterende lovgivning, som har dannet hjemmelsgrundlag for hjælpepakker under Covid-19-pandemien.

Tabel 7.1 Hjemmelsgrundlag i eksisterende lovgivning (før marts 2020)	
Erhvervsministeriet	Erhvervsfremmeloven Lov om Erhvervsstyrelsens behandling af data
Skatteministeriet	Opkrævningsloven Moms- og lønsumsafgiftslåneloven A-skattelåneloven Angivelses- og betalingsfristudskydelsesloven
Kulturministeriet	-
Beskæftigelsesministeriet	Lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. Lov om adgang til iværksættere af midlertidig arbejdsfordeling Lov om sygedagpenge Lov om ret til orlov og dagpenge ved barsel (barselsloven) Lov om aktiv socialpolitik

Hjælpepakkerne under Covid-19 blev som bekendt etableret på baggrund af politiske aftaler. Disse aftaler blev udmøntet i aktstykker, som navnlig tilvejebragte de bevillingsmæssige hjemler, efterfulgt af statsstøttegodkendelser samt bekendtgørelser indeholdende de konkrete regler og vilkår for kompensationsordningerne.

7.1.1 Hjemmelsgrundlag på Erhvervsministeriets område

På Erhvervsministeriets område har lov om erhvervsfremme, jf. lov nr. 1518 af 18. december 2018 dannet hjemmelsmæssigt fundament for regeludstedelsen om kompensationsordningerne. Lov om erhvervsfremme er en rammeregulering, der var gældende forud for Covid-19-krisen, og som kunne anvendes til nærmere udmøntning af kompensationsordningerne. På baggrund af de politiske aftaler om kompensationsordninger mv. er der vedtaget aktstykker, som har tilvejebragt den bevillingsmæssige hjemmel for kompensationsordningerne.

De eksisterende hjemler for erhvervsministerens administrative udstedelse af regler og vilkår for modtagelse af støtte i medfør af lov om erhvervsfremme er blevet suppleret ved bemyndigelsesbestemmelser i tekstanmærkningerne til aktstykkerne. Disse bestemmelser (tekstanmærkning 140, 143, 144, 145, 147, 150, 155, 159) er optaget og videreført på Finansloven for 2021 og 2022 under § 8. Erhvervsministeriet, da bemyndigelser i medfør af aktstykker per definition kun gælder i det finansår, de vedtages i. Kompensationsordningerne kunne herefter etableres, og vedkommende minister kunne derfor i bekendtgørelser fastsætte de nærmere bestemmelser, herunder kriterier for at opnå kompensation, ansøgningsform, tidsfrister, vilkår for kompensation, modtagerkreds, udbetaling af kompensation, tilbagebetaling af kompensation og renter, dokumentation, regnskab, revision og rapportering, tilsyn og kontrol mv.

Processen med etablering af både materiel og bevillingsmæssig hjemmel fulgte, som beskrevet i Folketingets redegørelse for Håndteringen af Covid-19 i foråret 2020²⁰, den sædvanlige parlamentariske procedure for aktstykker, som også i en krise viste sig både robust og i tilstrækkelig grad fleksibel.

Endvidere har lov om Erhvervsstyrelsens behandling af data, lov nr. 438 af 8. maj 2018 og tilhørende bekendtgørelse med ændringer, dannet det hjemmelsmæssige fundament for, at Erhvervsstyrelsen har kunnet indhente og behandle data fra mange kilder. Dette har muliggjort en hurtig og effektiv ansøgningsproces samt efterfølgende kontrolproces.

For alle ordningerne administreret af Erhvervsstyrelsen er der udstedt bekendtgørelser og efterfølgende ændringsbekendtgørelser. Dette gør sig også gældende for Slots- og Kulturstyrelsen, som uddybes nedenfor. Der har af hensyn til hurtigst mulig ikrafttræden ikke været gennemført offentlig høring over bekendtgørelsesudkastene. Udkastene har dog alle været sendt i forudgående høring hos de relevante aftalepartier forud for udstedelse. Erhvervsstyrelsen har endvidere udarbejdet omfattende vejledningsmateriale om kompensationsordningerne, som løbende er blevet offentliggjort på styrelsens hjemmeside, ligesom der har været indrykket annoncer i pressen og på de sociale medier.

7.1.2 Hjemmelsgrundlag på Skatteministeriets område

De likviditetsmæssige tiltag, der er indført på skatteområdet under Covid-19-pandemien, administreres af Skattestyrelsen og er bl.a. udarbejdet på baggrund af politiske aftaler, som er udmøntet ved lovgivning, der har tilvejebragt det fornødne hjemmelsmæssige grundlag. Dette er bl.a. sket via indførelse af tre nye love og efterfølgende ændringer hertil. Angivelses- og betalingsfristudskydelsesloven fastsætter bl.a., hvilke betalingsfrister der er udskudt, og midlertidige regler om forhøjelse af loftet på skattekontoen og udvidelse af den maksimale varighed af betalingsordninger for skattekontoen. Moms- og lønsumsafgiftslåneloven og A-skattelåneloven fastsætter bl.a., hvilke betalinger der kan opnås lån på baggrund af, og regler om lånebetingelser, tilbagebetaling af lånene og straf ved overtrædelse af reglerne. Lovgivningen omhandler alene de konkrete tiltag, og i tilfælde af nye tiltag vil der derfor skulle gennemføres ny lovgivning. De to lånelove indeholder desuden en solnedgangsklausul, således at disse to love automatisk ophæves. Skattestyrelsen har administreret udskydelse af betalingsfrist for virksomheders afregning af skatter og afgifter, samt rentefri låneordninger for virksomheders afregning af skatte og afgifter.

For de rentefrie låneordninger er der tillige udstedt bekendtgørelser og efterfølgende ændringsbekendtgørelser. Der har af hensyn til hurtigst mulig ikrafttræden ikke været gennemført offentlig høring af de fleste af lovforslagene. For de lovforslag, hvor der er gennemført høring, har høringen været gennemført med en periode på ca. 1 uge.

7.1.3 Hjemmelsgrundlag på Kulturministeriets område

På Kulturministeriets område eksisterer der ikke tilsvarende gældende lovgivning, der har kunnet udgøre den samlede primære hjemmel for hjælpepakker inden for ministerområdet, som det var tilfældet på Erhvervsministeriets område. Hjemlen på Kulturministeriets område for de generelle hjælpepakker er således hovedsageligt tilvejebragt gennem aktstykker, bekendtgørelser og i en enkelt

²⁰ Håndteringen af Covid-19 i foråret 2020, s. 352

særlig ny lov (lov om midlertidige foranstaltninger på børne- og undervisningsområdet og folkehøjskoleområdet og for den frie folkeoplysende virksomhed til forebyggelse og afhjælpning i forbindelse med Covid-19).

Kulturministeren har i oktober 2021 fremsat et lovforslag om Slots- og Kulturstyrelsens kontrol og tilsyn med Covid-19-kompensationsordninger med henblik på at sikre tilsvarende muligheder for behandling af data i den efterfølgende kontrolproces, som er tilgængelige for Erhvervsstyrelsen.

For ordningerne på Slots- og Kulturstyrelsens område er der, ligesom på de andre ministerområder, udstedt enten bekendtgørelser og efterfølgende ændringsbekendtgørelser eller udarbejdet nærmere puljebeskrivelser. Der har ikke været gennemført offentlig høring af hensyn til hurtig ikrafttræden, men bekendtgørelserne og puljebeskrivelserne har været i høring hos relevante aftalepartier. Slots- og Kulturstyrelsen har ligeledes udarbejdet omfattende ansøgnings- og vejledningsmateriale, som løbende er offentliggjort, udbygget og kvalificeret.

7.1.4 Hjemmelsgrundlag på Beskæftigelsesministeriets område

På Beskæftigelsesministeriets område er ændringer af eksisterende regler om dagpenge, sygedagpenge, barseldagpenge, kontanthjælp og beskæftigelsesindsatsen sket ved lovgivning.

Reglerne om suspension af forbrug af dagpenge, forlængelse af dagpengeperioden og umiddelbar ret til dagpenge for visse selvstændige og muligheden for midlertidigt ophør med drift af selvstændig virksomhed er sket på grundlag af ændringer til lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 215 af 12. februar 2021.

Den midlertidige arbejdsfordelingsordning er etableret med hjemmel i lov nr. 1336 af 11. september 2020 om adgang til iværksættelse af midlertidig arbejdsfordeling som led i håndteringen af Covid-19 som ændret ved lov nr. 1964 af 15. december 2020 om ændring af lov om adgang til iværksættelse af midlertidig arbejdsfordeling som led i håndteringen af Covid-19 og lov om arbejdsløshedsforsikring m.v.

Reglerne, der gav en udvidet ret for arbejdsgivere til refusion og for selvstændige til sygedagpenge for visse typer fravær som følge af Covid-19, midlertidig forlængelse af retten til sygedagpenge, ret til sygedagpenge for lønmodtagere i øget risiko for et alvorligt sygdomsforløb ved smitte med Covid-19, og for lønmodtagere til pårørende, i øget risiko for et alvorligt sygdomsforløb ved smitte med Covid-19 og mulighed for at se helt eller delvist bort fra visse perioder ved opfyldelse af beskæftigelseskrav for ret til sygedagpenge for selvstændige erhvervsdrivende, er indført ved ændringer af lov om sygedagpenge.

Reglerne om dagpenge efter barselloven ved pasning af børn pga. Covid-19 samt reglerne om mulighed for at se helt eller delvist bort fra visse perioder ved opfyldelse af beskæftigelseskrav for ret til barseldagpenge for selvstændige erhvervsdrivende er indført ved ændring af barselloven.

Reglerne om suspension af 225-timersreglen for kontanthjælpsmodtagere m.v. er sket på grundlag af en ændring af lov om aktiv socialpolitik, jf. lovbekendtgørelse nr. 241 af 12. februar 2021 med senere ændringer. Med hjemmel i bl.a. § 13, stk. 15, og § 44 i lov om aktiv socialpolitik, er der i bekendtgørelsesform fastsat nærmere regler om hel og delvis suspension af beskæftigelsesindsatsen som følge af Covid-19 m.v.

Reglerne om jobcentres og a-kassers mulighed for at afholde digitale samtaler er indført med hjemmel i epidemiloven.

Der er desuden med hjemmel i gældende lov blevet udstedt ændringer til bekendtgørelse nr. 1926 af 12. oktober 2021 om betaling af medlems- og efterlønsbidrag og bekendtgørelse nr. 1701 af 19. august 2021 om udbetaling af dagpenge, og med hjemmel i gældende lov udstedt ændringer til bekendtgørelse nr. 1699 af 19. august 2021 om selvforskyldt ledighed og bekendtgørelse nr. 1700 af 19. august 2021 om rådighed.

Der har af hensyn til hurtigst mulig ikrafttræden ikke været tid til at sende bekendtgørelser og lovforslag i høring. Få lovforslag og bekendtgørelser har været sendt i høring, dog med meget kort høringsfrist med undtagelse af et lovforslag på dagpengeområdet, som var i høring i fem uger.

7.1.5 Tværgående opsamling

Af ovenstående afsnit ses det, at det i overvejende grad har været nødvendigt at tilvejebringe nye hjemler i forbindelse med indførelsen af hjælpepakker. Dette gælder for alle fire ministerområder, men er særligt tilfældet for Kulturministeriet og Skatteministeriet. Det vurderes, at den løbende tilvejebringelse af hjemler har fungeret, og at det som udgangspunkt ikke har forsinket de forskellige initiativer.

7.2 ERFARINGER MED REGELUDSTEDELSE TIL FREMTIDIGE SUNDHEDSKRISER

Enhver sundhedskrise vil være unik, og det kan derfor være vanskeligt at forudse det konkrete behov for hjælpepakker. På samme måde som der gælder samfunds- og erhvervsøkonomiske hensyn ved brug af hjælpepakker, kan der peges på en række juridiske aspekter, bl.a. på baggrund af erfaringerne med håndteringen af Covid-19, som der kan drages nytte af ved udarbejdelse af regler om hjælpepakker ved fremtidige sundhedskriser. Til dette hører også overvejelser om, hvorvidt formålet med hjælpepakker er hurtig udbetaling, og om der er en bred eller smal målgruppe.

7.2.1 Forudsigelighed

I en krisesituation er stabilitet og forudsigelighed i sig selv ønskværdigt, hvilket bør holdes for øje ved reguleringstiltag. Dette har også været et ønske fra erhvervs- og kulturlivet under Covid-19-pandemien. Da det er umuligt at forudse alle relevante omstændigheder og udfaldsrum i den første fase af en sundhedskrise, vil det med stor sandsynlighed blive nødvendigt at korrigere reguleringen for de faktiske og retlige forhold, som afdækkes og opstår undervejs.

Hyppige ændringer i retsgrundlaget skaber dog usikkerhed om retstilstanden, og med reglernes kompleksitet stiger også risikoen for fejl. I bestræbelserne på at løse en specifik udfordring kan man uforvarende komme til at skabe flere eller større udfordringer af både administrativ, praktisk, retlig og teknisk karakter, end dem man konkret søger at løse.

Det kan derfor være hensigtsmæssigt, at der udvises tilbageholdenhed med hyppige ændringer i retsgrundlaget, ligesom såvel nødvendigheden og timingen af hvert enkelt korrektionstiltag som den forventede effekt bør overvejes. Dog bemærkes det, at ændringer ikke kan undgås, og ændringer ofte sker i anledning af en forandret smittesituation, restriktionsniveau eller lignende. Det bør derfor tilstræbes, at der arbejdes for at sikre, at der eksisterer nogle overordnede rammer med større grad af fleksibilitet, således at ændringer i smittesituationen mv. ikke kræver ændringer i retsgrundlaget i en ligeså hyppig grad, som det var tilfældet under Covid-19-pandemien.

7.2.2 Præcis afgrænsning og brug af gængse juridiske begreber

Ved nye hjælpepakker bør der i politiske aftaler opnås enighed om så præcis og tydelig afgrænsning af anvendelsesområdet som overhovedet muligt, gerne ved brug af eksisterende juridiske begreber. Dette er i erkendelse af, at der ved introduktion af nye juridiske begreber ofte opstår uklarhed og fortolkningsspørgsmål, der efterfølgende skal kommunikeres ud til offentligheden samt anvendes i praksis.

Ift. likviditetsordningerne har det dog været erfaringen, at forløbene kan være af så hastende karakter, at det kan være uhensigtsmæssigt at lægge sig fast på en præcis og tydeligt definerbar afgrænsning af anvendelsesområdet allerede i den politiske aftale, da det kan begrænse fleksibiliteten, hvis det fx efterfølgende opdages, at det tænkte anvendelsesområde alligevel ikke kan systemunderstøttes.

Jo bredere og mindre specialiseret en gruppe, der er omfattet af en hjælpepakke, desto større er behovet for, at reguleringen holdes simpel og forståelig for de omfattede. I det hele taget kan det anbefales at holde reguleringen så enkel, ensartet og præcis, som overhovedet mulig af hensyn til målgruppens mulighed for at forstå og agere korrekt i henhold til reglerne. Dette taler for, at det afhængigt af sundhedskrisens karakter kan være hensigtsmæssigt med generelle ordninger med relativt enkle og nemt dokumenterbare betingelser frem for mange målrettede og detaljerede ordninger.

7.2.3 Implementeringsfokus og kontrolforanstaltninger

Ved fremtidige sundhedskriser bør der være fokus på, at den ønskede regulering skal kunne implementeres, herunder it- og dataunderstøttes. Hvis dette ikke er tilfældet, kan der opstå store praktiske udfordringer, da indførelse af nye regler kan kræve ændringer i centrale it-komponenter, som vil være afgørende for sagsbehandlingen.

Det er væsentligt, at der for ethvert krav i en hjælpepakke er overvejet tilsvarende effektive it- og dataunderstøttede kontrolbeføjelser. Som led heri er det vigtigt at være realistisk om, hvad der rent faktisk kan understøttes og kontrolleres. Kontrolkrav kan efter omstændighederne både være byrdefulde for modtageren af kompensation eller likviditet og kræve væsentlige administrative ressourcer at gennemføre, hvilket kan påvirke sagsbehandlingstiden. Her kan der evt. kigges på muligheden for dataudveksling mellem myndigheder, som kan danne grundlaget for kontrollen. Under Covid-19-pandemien har hjælpepakkerne hovedsageligt været udformet med henblik på udbetaling på forskud for at sikre likviditet til erhvervs-, kultur- og fritidslivet – betinget af en efterfølgende kontrol og efterregulering af udbetalingerne.

7.2.4 Klagemuligheder

Under Covid-19-pandemien er de relevante kompensationsbekendtgørelser blevet reguleret sådan, at der som udgangspunkt ikke har været mulighed for administrativ rekurs, dvs. at afgørelser vedr. kompensation ikke har kunne påklages til anden administrativ myndighed.

Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at virksomheder under Covid-19 pandemien generelt har været uden klageadgang, idet der altid er mulighed for at klage som en del af det almindelige offentlige system. Såfremt en virksomhed måtte have fået afslag på ansøgningen om kompensation under Erhvervsministeriets område, eller har været utilfreds med det godkendte kompensationsbeløb, har virksomheden haft følgende tre klagemuligheder:

1. Klage til Erhvervsstyrelsen (såkaldt remonstration), som kan genoptage behandlingen af sagen, og træffe en ny afgørelse, idet styrelsen som forvaltningsmyndighed er forpligtet til at træffe en lovlig og rigtig afgørelse.
2. Klage til Folketingets Ombudsmand så snart Erhvervsstyrelsen har truffet en afgørelse. Folketingets Ombudsmand afgør selv, om sagen tages op.
3. Sagsanlæg ved domstolene. Såfremt kravet i sagen beløber sig til under 50.000 kr. (uden renter og omkostninger) er det muligt at anvende småsagsprocessen.

Hvis der opstår en ny sundhedskrise i Danmark, kan det – ved etablering af kompensationsordninger i den forbindelse – overvejes, om der skal etableres et særskilt administrativt klagesystem som en fjerde klagemulighed, jf. ovenfor, således at en virksomhed kan klage til en anden administrativ myndighed, som typisk vil være et departement. Dette afhænger i høj grad af, hvilken krise der er tale om. Jo mere objektive kriterier kompensationsordningen hviler på, og jo større hensynet er til hurtig administration og udbetaling af kompensation, som det i høj grad har været tilfældet med Covid-19-pandemien, desto mere taler for at afskære administrativ klageadgang og i stedet fokusere på korrekt sagsbehandling og effektive remonstrationsprocedurer. Objektive kriterier kan fx være krav til omsætningsnedgang, konkrete faste omkostninger og opgørelser af antal medarbejdere og løn.

Hvis hensynet til hastighed er et andet, og hvis kompensationsordningen eller likviditetstiltaget indeholder større elementer af skøn, kan det overvejes at etablere en administrativ rekursinstans, som er

bestykket med fagkyndige personer, der har indgående juridisk indsigt i den givne kompensationsordning, og som har så stor arbejdskapacitet, at organet kan håndtere det antal klager, der må forventes inden for en forsvarlig sagsbehandlingstid.

Ud fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv skal det understreges, at situationen med en epidemi kan kræve hurtigere behandling af klagesager end disse normalt ville blive behandlet af de relevante instanser. Behovet for at få adgang til bistandsforanstaltninger er tidsfølsomt og presserende, og som sådan bør dette prioriteres af de relevante agenturer. Dette kan kræve en koordinering mellem relevante klageinstanser og de involverede myndigheder.

7.2.5 Lovgivningsproces

Under Covid-19-pandemien har der været et udbredt politisk ønske om, at kompensationsordningerne skulle træde i kraft hurtigst muligt. Der er derfor ikke gennemført den sædvanlige fire-ugers offentlige høring inden udstedelsen af bekendtgørelserne for hjælpepakkerne. Høringsprocessen er beskrevet i pkt. 6.1 i vejledning om lov kvalitet og pkt. 7 i vejledning om administrative forskrifter.

For at kunne udstede administrative regler (bekendtgørelser) eller fremsætte lovforslag så hurtigt som muligt i en fremtidig krisesituation kan det overvejes at undlade den sædvanlige proces for forudgående offentlig høring i mindst fire uger over den påtænkte regulering.

Den offentlige høring over lovforslag kan således evt. foretages som beskrevet i Folketingets Udvalg for Forretningsordens beretning af 24 marts 2021 om hastebehandling af regeringens lovforslag (2020-21, Alm. del, bilag 107), dvs. således, at høringen sker i et ganske kort tidsrum, at høringen sker samtidig med fremsættelsen af lovforslaget, at høringen sker over et notat i stedet for selve lovforslaget, eller at høringen begrænses til de mest centrale interessenter og foretages mundtligt. Helt ekstraordinært kan høring også undlades. I så fald bør regeringen ifølge beretningen skriftligt, tidligt og tydeligt begrunde dette over for det relevante folketingsudvalg.

Hvis der er behov for hastebehandling af lovforslaget i Folketinget, kan det ligeledes overvejes at anmode Folketinget om at dispensere fra Folketingets forretningsordens tidsmæssige krav til folketingsbehandlingen, herunder kravet om, at 3. behandling ikke må finde sted før 30 dage efter fremsættelsen. Der henvises i den forbindelse også til den ovennævnte beretning fra Udvalget for Forretningsordenen.

Lignende fremgangsmåder med hensyn til den offentlige høring kan evt. anvendes ved udstedelse af bekendtgørelser. Hvis der er brug for omgående udstedelse af bekendtgørelsen, kan høring undlades. I sådanne tilfælde bør det dog overvejes at sende bekendtgørelsen i høring alligevel, dels med henblik på at orientere om udstedelsen, dels for at indhente eventuelle bemærkninger til brug for overvejelser om efterfølgende revision af bekendtgørelsen.

Både ved lovforslag og bekendtgørelser bør den sædvanlige fremgangsmåde for høring, der er beskrevet i vejledning om lov kvalitet og vejledning om administrative forskrifter, i videst muligt omfang følges og således kun fraviges i det omfang, det er nødvendigt.

Hvis de sædvanlige fremgangsmåder for høring ikke følges, er det henset til reguleringens sigte og samfundsøkonomiske betydning af afgørende betydning, at der på anden vis og i relevant omfang sikres en hurtig og effektiv procedure for forudgående inddragelse af interesseorganisationerne og arbejdsmarkedets parter, således at eventuelle uoverensstemmelser og utilsigtede konsekvenser kan afdækkes inden regeludstedelsen. Under Covid-19-pandemien har Erhvervsstyrelsen fx haft en række tekniske fora samt løbende møder med brancheorganisationerne og FSR – danske revisorer, hvor ny regulering og løbende tilpasninger er blevet drøftet. Der er desuden afholdt orienteringsmøder, hvor nye regler er gennemgået mhp. at skabe en forståelse af, hvorfor ændringer er lavet samt evt. konsekvenser for virksomhederne.

7.3 STATSSTØTTERETLIGE RAMMER FOR KOMPENSATION

Hjælpepakker udgør i altovervejende grad statsstøtte i EU-retlig forstand. Inden for EU er der særlige regler for, hvordan medlemslandene må give statsstøtte. Dette er i normale tider med til at understøtte, at der konkurreres på nogenlunde ensartede vilkår mellem medlemslandene. I det følgende afsnit beskrives erfaringer med statsstøttegodkendelser af hjælpepakker under Covid-19-pandemien samt en overordnet beskrivelse af statsstøtteregelsættene i normale tider og under pandemien. Herefter vurderes rammerne for statsstøtte ved en evt. fremtidig epidemi, hvor der kan ske ændringer til de juridiske rammebetingelser, som har været midlertidige under Covid-19-pandemien.

7.3.1 Statsstøttemæssige erfaringer under Covid-19

Overordnet har EU's statsstøtteregler været gældende under Covid-19-pandemien. Det har således været en forudsætning for at yde støtte, at denne var i overensstemmelse med statsstøttereglerne. EU-Kommissionen har beføjelse til at vedtage retsakter om statsstøttes forenelighed med traktaten og dermed beføjelse til at afgøre om de ordninger, som medlemsstaterne anmelder, kan godkendes. Beskyttelsen af de fælles konkurrenceregler er en grundsten i EU-samarbejdet, hvorfor det ikke som udgangspunkt er let at få lov til at give statsstøtte.

Når der er tale om statsstøtteregler, er der en række regler, som altid gælder. Dette vil også være tilfældet ved en evt. fremtidig sundhedskrise, hvor der vil være behov for statsstøtte. Der eksisterer følgende permanente statsstøtteregler, som i et vist omfang har været anvendt i Danmark i forbindelse med Covid-19-pandemien:

- Krisestøttebestemmelsen (EUF-traktaten artikel 107, stk. 2, litra b) er en særlig bestemmelse i EUF-traktaten, der giver mulighed for at yde støtte ved "naturkatastrofer og usædvanlige begivenheder". EU-Kommissionen kvalificerede Covid-19 som en usædvanlig begivenhed. EU-Kommissionen fortolkede bestemmelsen restriktivt, hvilket indebar, at der kunne ydes kompensation for nettotab lidt som følge af, at en virksomhed var forhindret i at udøve sine aktiviteter pga. et offentligt, Covid-19-relateret forbud. Støtte som påtænkes tildelt i overensstemmelse med denne bestemmelse kræver forudgående godkendelse af EU-Kommissionen.
- *De minimis-støtte*²¹, hvor der efter de minimis-forordningen kan ydes støtte på op til ca. 1,5 mio. kr. pr. virksomhed over tre regnskabsår. Loftet er absolut, og dermed skal al tidligere de minimis-støtte, som virksomheden har modtaget inden for perioden medtages ved beregning af støtteloftet. Hvis betingelserne i forordningen overholdes, skal der ikke ske forudgående anmeldelse til og godkendelse af EU-Kommissionen.
- *Gruppefritagelsesforordningen*²² indeholder forskellige muligheder for at yde drifts- og investeringsstøtte. Gruppefritagelsesforordningen giver fx mulighed for at yde støtte til fremme af kultur, forskning og udvikling, energi- og miljø, SMV'er mv. Hvis alle krav i forordningen opfyldes, kan der ydes støtte, uden at EU-Kommissionen godkender støtten først. I relation til Covid-19-støtte var udfordringen, at disse regler var fastsat med henblik på at fremme projekter mv. og således ikke med det formål at kompensere for aktiviteter, der ikke kunne afholdes eller var underlagt restriktioner. Derfor var disse regler vanskelige at anvende i forbindelse med Covid-19-kompensation.

Anmeldelse til EU-Kommissionen af støtteordninger er en forudsætning for ordningens lovlighed, hvis ikke ordningerne kan indrettes på baggrund af enten de minimis-reglerne eller gruppefritagelsesforordningen. Denne afgørelseskompetence, som gælder for samtlige EU- og EFTA-lande, har under Covid-19-pandemien medført, at EU- og EFTA-landene har haft en vis ensretning af deres støtteordninger. Dette hænger i høj grad sammen med, at landene inden anmeldelse til EU-Kommissionen rådfører sig hos både EU-Kommissionen og andre medlemslande.

²¹ Jf. Europa EU-Kommissionens forordning (EU) nr. 1407/2013 om de minimis-støtte som statsstøtte

²² Jf. Europa EU-Kommissionens forordning (EU) nr. 651/2014 om visse kategorier af støttes forenelighed med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107 og 108

Herudover er der mulighed for at lave midlertidige regler, som kan aktiveres under kriser som Covid-19. Da Covid-19-pandemien brød ud i foråret 2020, vedtog EU-Kommissionen et sæt midlertidige rammebestemmelser (Temporary Framework), som skulle gælde ud over de eksisterende forenelighedsbestemmelser. De danske kompensationsordninger er i vidt omfang erklæret forenelige på baggrund af Temporary Framework (TF), som var et sæt midlertidige regler, der gav mulighed for at yde støtte til at "afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi". Kravene til at yde kompensation under TF var lempeligere end under krisebestemmelsen, hvorfor der gjaldt lavere lofter for den støtte, der maksimalt kunne ydes pr. virksomhed.

Den generelle lønkompensationsordning, der blev introduceret i foråret 2020, var et eksempel på en ordning, der omfattede alle virksomheder i Danmark på samme vilkår, og som derfor ikke indebar statsstøtte. Ordningerne for kombinatorer (herunder Kunststøtteordningen) har været indrettet efter de minimis-reglerne, og kunne derfor iværksættes uden forudgående anmeldelse til EU-Kommissionen. Kulturministeriets Covid-19-relaterede aktivitetspulje til kulturaktiviteter samt en række nødpuljer var indrettet efter gruppefritagelsesforordningen.

De rentefri låneordninger på skatteområdet udgør som udgangspunkt ikke statsstøtte, når de gøres tilgængelige for alle virksomheder i Danmark på samme vilkår. For nogle af låneordningerne er lånene målrettet og således ikke stillet til rådighed for alle virksomheder, men er derimod kun stillet til rådighed for en afgrænset gruppe af virksomheder – fx til små og mellemstore virksomheder. Ordningerne udgør dermed selektiv støtte, som skal statsstøttegodkendes af EU-Kommissionen. Det kunne lade sig gøre inden for TF, og de låneordninger, der er målrettet små og mellemstore virksomheder, er derfor notificeret og godkendt af EU-Kommissionen i henhold til TF afsnit 3.9 (udskydelse af skattebetalinger). Retningslinjerne foreskriver for den form for støtte, at støtten senest skal være ydet (dvs. lånene er udstedt) inden udgangen af 2021, og at støtten senest skal være tilbagebetalt inden udgangen af 2022 (dvs. tilbagebetalingsfristen for lånene). Retningslinjerne er løbende blevet revideret af EU-Kommissionen, herunder også fristerne for, hvornår støtte skal være tilbagebetalt.

7.3.2 Særlige regler under Temporary Framework

Under de midlertidige regler under TF er der en række støtteløfter, som løbende er blevet hævet i takt med krisens varighed og øget støttebehov hos virksomhederne. Statsstøtte, som er godkendt under TF, tildeles på koncernniveau. Dette betegnes som "det brede virksomhedsbegreb". Virksomhedsbegrebet er imidlertid blevet tilpasset undervejs fra det brede virksomhedsbegreb til et smallere. Reglerne om det brede virksomhedsbegreb i TF forudsætter, at alle enheder, som faktisk eller i praksis kontrolleres af samme enhed, skal betragtes som én virksomhed (koncern). Dette inkluderer såkaldte "partnervirksomheder". Det smallere virksomhedsbegreb er tæt på koncerndefinitionen i årsregnskabsloven og indebærer bl.a., at virksomheder er koncernforbundne ved bestemmende indflydelse. Konkret gælder, at virksomheder kun er koncernforbundne, når der mellem virksomheder består én af følgende former for forbindelse:

- En virksomhed besidder flertallet af de stemmerettigheder, der er tillagt aktionærerne eller deltagere i en anden virksomhed.
- En virksomhed har ret til at udnævne eller afsætte et flertal af medlemmerne af administrations-, ledelses- eller tilsynsorganet i en anden virksomhed.
- En virksomhed har ret til at udøve en bestemmende indflydelse over en anden virksomhed i medfør af en med denne indgået aftale eller i medfør af en bestemmelse i dennes vedtægter.
- En virksomhed, som er aktionær eller selskabsdeltager i en anden virksomhed, råder alene, i medfør af en aftale med andre aktionærer eller selskabsdeltagere i denne anden virksomhed, over flertallet af aktionærernes eller selskabsdeltagernes stemmerettigheder.

I foråret 2020, da Covid-19-pandemien ramte Danmark, var fokus på at hjælpe erhvervs- og kulturlivet så hurtigt som muligt – også på EU-plan. I løbet af denne periode blev kompensationen ydet under krisebestemmelsen. Vigtigheden af at hjælpe erhvervs- og kulturlivet så hurtigt som muligt betød, at konstruktionen af det administrative set-up i mindre grad centrerede sig om statsstøttereglerne.

De ændrede forhold – for så vidt angår støtte under TF-reglerne fra sommeren 2020 og frem – resulterede i, at det administrative set-up ikke var tilpasset de nye krav, hvorfor Erhvervsstyrelsen og Slots- og Kulturstyrelsen måtte foretage ændringer i bekendtgørelser, it-systemer og vejledningsmateriale. Det betød endvidere, at flere ordninger i efteråret 2020 tog længere tid at få statsstøttegodkendt af EU-Kommissionen, hvilket forlængede tiden mellem en politisk aftale var indgået, og hvornår kompensationen kunne udbetales. Derudover opstod uklarhed hos erhvervs- og kulturlivet, som oplevede kompensationsordningerne endnu mere komplekse, herunder særligt ift. støtteløfter, adgangskrav og dokumentationskrav.

7.3.3 Rammer for statsstøtte ved en fremtidig sundhedskrise

Ved en fremtidig sundhedskrise, som udløser hjælpepakker, vil der være behov for at forholde sig til statsstøttereglerne. Ved en fremtidig krise i stil med Covid-19-pandemien vurderes det, at krisebestemmelsen under EUF-traktaten igen kan blive relevant. Dette gælder dog kun såfremt EU-Kommissionen vurderer en ny sundhedskrise som en usædvanlig begivenhed, som lever op til kriterierne for i bestemmelsen. Derudover vil de andre permanente regelsæt også være gældende: Herunder muligheden for tildeling af de minimis-støtte og gruppefritagelsesforordningen, som er beskrevet ovenfor.

Ved en ny sundhedskrise vil der dog også være statsstøttemæssige rammer, som man endnu ikke kender til, ligesom det har været tilfældet med Temporary Framework under Covid-19-pandemien. Der vil derfor være behov for at danne sig et overblik over de rammer, som EU-Kommissionen fastsætter ved behov for etablering af hjælpepakker ved en fremtidig sundhedskrise.

8. PRINCIPPER FOR HJÆLPEPAKKER

Dette kapitel præsenterer en række principper for udformningen af hjælpepakker ved eventuelle fremtidige sundhedskriser. Principperne er udformet med henblik på stillingtagen i forbindelse med indførelsen af smittereducerende foranstaltninger forårsaget af en enten alment farlig eller samfundskritisk sygdom som defineret i epidemiloven, som begrænser muligheden for at drive forretning eller gennemføre aktiviteter væsentligt. Udvalgte betragtninger kan være relevante i andre situationer.

Smittereducerende foranstaltninger, som har karakter af ekspropriation vil i overensstemmelse med epidemiloven (og grundlovens § 73, stk. 1), indebære krav på fuldstændig erstatning for den eller de berørte ejere mv. Principperne for hjælpepakker forholder sig derfor ikke til sådanne situationer.

Principperne er fordelt inden for følgende fire overordnede temaer:

1. Brug af hjælpepakker
2. Design af hjælpepakker
3. Hurtig effekt af hjælpepakker
4. Reetablering af velfungerende markeder

Den hidtidige håndtering af Covid-19-pandemien har givet nogle vigtige erfaringer, som er relevante for udformningen af hjælpepakker i forbindelse med fremtidige sundhedskriser. Samtidig skal det understreges, at indretning af hjælpepakker vil bero på en vurdering af den konkrete situation. Det skyldes grundlæggende, at enhver krise – også sundhedskriser – har sine egne kendetegn, som politikken må indrettes efter. De formulerede principper skal dog bidrage til at skabe en øget forudsigelighed for både virksomheder, institutioner og selvstændige under en fremtidig sundhedskrise.

8.1 BRUG AF HJÆLPEPAKKER

Formålet med hjælpepakker er at mindske og fordele de økonomiske omkostninger for samfundet, erhvervsliv og kulturliv som følge af restriktioner i forbindelse med en midlertidig, pludseligt og uventet opstået sundhedskrise. Det skal ses i lyset af, at mens det for samfundet som helhed kan være fornuftigt at indføre nedlukninger, der mindsker smitterisikoen, påhviler omkostningerne forbundet hermed typisk udvalgte dele af økonomien. Idet pandemier bl.a. er kendetegnet ved smitte fra person til person, vil det særligt være kontaktintensive erhverv og aktiviteter, der rammes af restriktioner, og som derfor i udgangspunktet bærer en relativt stor del af de økonomiske omkostninger. Erfaringer viser dog, at også andre aktiviteter, bl.a. som følge af leverandørforhold og værdikædeproduktion, kan være tæt forbundne med de direkte berørte aktiviteter, og disse vil derfor også kunne blive påvirket.

Hjælpepakker bidrager til en mere jævn fordeling af de byrder, som følger af restriktioner, idet hele samfundet betaler for hjælpepakker, som særligt anvendes af de virksomheder, institutioner og selvstændige, der rammes af restriktionerne og typisk også af spontane adfærdssændringer forbundet med epidemien. Dermed mindskes uforudsigeligheden i den økonomiske situation og omfanget af stødet til økonomien.

Hjælpepakkerne har deres begrundelse i, at der pludseligt og uventet er opstået en sundhedskrise med restriktioner, som væsentligt begrænser virksomheder, institutioner og selvstændige i at drive forretning og gennemføre aktiviteter i en midlertidig periode. I sådan en situation har hjælpepakker en række gavnlige virkninger, herunder at sikre en mere ligelig fordeling af byrden ved smittereducerende tiltag, holde økonomien klar til en hurtig genopretning, når smittesituationen tillader det, og undgå "arvæv" i form af fx tab af gode jobmatch og virksomhedsspecifik viden, fx om arbejdsprocesser eller kunder, som kan have mere langvarige konsekvenser for økonomien, *jf. kapitel 4*.

Hertil kommer et rimelighedshensyn, som kan tilsige, at virksomheder, som har fået frataget betydelige dele af deres forretningsmuligheder som følge af midlertidige restriktioner, bør have adgang til kompensation i en afgrænset periode. I den forbindelse er alternativet til restriktioner under en sundhedskrise næppe en fortsættelse af normal økonomisk aktivitet, så en kompensation baseret på normaltilstanden vil i et vist omfang kompensere både for den direkte effekt af sundhedskrisen og for restriktionerne. Uagtet denne betragtning bliver det i højere grad samfundet, som bærer byrden i en sundhedskrise frem for enkelte erhverv og virksomheder. Det bemærkes, at lønmodtagere under Covid-19-pandemien har modtaget støtte via virksomheder gennem lønkompensationsordninger, ligesom ledige har haft adgang til en række midlertidige arbejdsmarkedsinitiativer.

1.1 Hjælpepakker bør anvendes i forbindelse med en samfundskritisk sygdom, hvor krisen udgør et pludseligt, midlertidigt og usædvanligt stød til økonomien, og som nødvendiggør særlige restriktioner, der i betydeligt omfang begrænser aktivitet for virksomheder, institutioner og selvstændige mv.

Grundet de samfundsøkonomiske forvriddinger, som kan skabes ved en lang periode med hjælpepakker, er det afgørende, at de indrettes på en måde, hvor støtteniveauet giver virksomhederne mv. et incitament til at arbejde sig ud af kompensationsordningerne. Det er derfor vigtigt, at staten ikke yder fuld støtte, men at der derimod er tale om hjælp til selvhjælp.

1.2 Kompensationsordninger bør udgøre reel hjælp, så berørte virksomheder, institutioner og selvstændige mv. er i stand til at håndtere krisen, men bør samtidig have karakter af hjælp til selvhjælp i form af et indbygget incitament til at komme tilbage til et normalt aktivitetsniveau.

Det er ikke nødvendigvis et selvstændigt formål at opretholde eksisterende erhvervsstrukturer. Det bør derfor tilstræbes ikke at kompensere for strukturelle forandringer som følge af eksempelvis varigt ændrede forbrugs- og adfærdsmønstre, nye produktionsformer mv. Det handler grundlæggende om ikke at hæmme den dynamik og omstilling, som er et væsentligt fundament for produktivitetshøjning og dermed højere velstand.

Hjælpepakker er endvidere ikke et gavnligt instrument ift. almindelige konjunkturudsving. Det skyldes grundlæggende, at hjælpepakker har til formål at mindske omkostningerne ved *ikke* at producere eller gennemføre aktiviteter i en periode, hvor det er hensigtsmæssigt ift. smittefaren. Konjunktursta-biliserende tiltag er derimod rettet mod at understøtte produktion på en markedskonform måde, hvor virksomheder konkurrerer om efterspørgslen.

1.3 Hjælpepakker bør så vidt muligt indrettes, så de ikke kompenserer for strukturelle forandringer og er ikke et velegnet instrument i tilfælde af konjunkturtilbageslag eller ved gentagne epidemier.

I forbindelse med en sundhedskrise kan der indføres smitteforebyggende tiltag, som fortsat tillader økonomisk aktivitet under hensyntagen til forskellige forholdsregler. Det tæller fx hygiejnekrav, afstandskrav og krav om brug af mundbind mv.

Det er normalt og en grundlæggende del af det at drive virksomhed i Danmark, at der er forskellige krav forbundet med aktiviteten. Det kan fx være krav til miljøbeskyttelse, hygiejne eller arbejdsvilkår. Disse krav er ens for alle virksomheder i en branche og er en del af de konkurrencevilkår, som virksomheder opererer under og har mulighed for at indrette sig efter.

Det vurderes på den baggrund, at smitteforebyggende krav, som ikke i betydeligt omfang begrænser muligheden for at drive forretning og gennemføre aktivitet, ikke bør give adgang til hjælpepakker. Det

vil også virke som en tilskyndelse til, at virksomheder, institutioner og selvstændige i et vist omfang tilpasser sig situationen og finder nye forretningsområder eller forretningsmodeller.

Den konkrete vurdering af, om en restriktion skal udløse hjælpepakker er naturligvis afhængig af den pågældende situation og derfor umulig at regulere på forhånd. Ikke desto mindre er det antaget, at udformningen og implementeringen af hjælpepakker vil blive kommunikeret rettidigt, og at foranstaltninger, når det er muligt, vil blive truffet med en klar tidsramme, og at der konstrueres en plan for udfasning af foranstaltningerne for at skabe klarhed, forudsigelighed og stabilitet i størst udstrækning.

1.4 Hvorvidt - og i hvilket omfang - en given restriktion skal udløse hjælpepakker, bør bero på en vurdering af, hvor begrænsende restriktionen er for virksomheder, institutioner og selvstændiges mv. produktion eller aktivitet samt de samfundsøkonomiske konsekvenser herved.

Danmark har hidtil klaret sig godt under coronapandemien – både sundhedsmæssigt og økonomisk. En lang række forhold har haft betydning for den gunstige udvikling, herunder hjælpepakkerne. Covid-19-krisen har imidlertid også understreget værdien af at have sunde offentlige finanser, så der er manøvrerum i finanspolitikken, også til at gribe ind med initiativer som hjælpepakker, uden at der opstår tvivl om statens kreditværdighed og handlemuligheder. Sunde offentlige finanser kan således i sig selv bidrage til at reducere usikkerheden ud over den effekt, der kommer fra de hjælpepakker, som de muliggør, mens en robust finansiel sektor kan mindske behovet for yderligere likviditet.

Hertil kommer, at dansk økonomi forud for Covid-19-krisen var i en gunstig situation uden truende ubalancer på fx boligmarkedet eller arbejdsmarkedet, hvor husholdningerne i en årrække havde konsolideret sig, og med en robust finansiel sektor, der kan tilbyde likviditet til erhvervslivet. Dette vurderes også at have bidraget til at undgå, at en midlertidig sundhedskrise udviklede sig til en økonomisk krise af mere langvarig karakter. Til dette bemærkes det desuden, at klare rammer for hvordan hjælpepakker er designet, og hvem målgruppen er, er afgørende for at bankerne hurtigt kan hjælpe virksomheder mv. med akutte likviditetsproblemer.

1.5 Sunde og holdbare offentlige finanser, en stabil økonomi uden truende ubalancer samt en robust finansiel sektor har en selvstændig værdi i forbindelse med sundhedskriser, samtidig med at disse faktorer giver bedre forudsætninger for at indføre hjælpepakker med færre omkostninger.

Et argument for at indføre statslige hjælpepakker kan være, at der er tale om et uforudset chok. Hjælpepakker kan i den forbindelse anskues som en fælles forsikring, som uden specifikke forudgående bidrag dækker begivenheder, som virksomheder mv. og lønmodtagere ikke har indflydelse på, og som sender et stærkt signal om Danmark som et land med stabile rammevilkår – også i usikre tider.

Eksplícitte forsikringsordninger kan også i nogle tilfælde dække økonomiske tab fra pludseligt opståede begivenheder. I en situation, hvor epidemier eller pandemier bliver hyppigt tilbagevendende begivenheder og del af en ny normalsituation, bør det overvejes, om forsikringsordninger enten som supplement eller som erstatning for statslige hjælpepakker kan dække økonomiske tab fra pandemier. I den nuværende situation vurderes der dog ikke at være grundlag for forsikringsordninger på epidemiområdet, hvilket diskuteres yderligere i kapitel 6.

1.6 Hvis gentagne epidemiske sundhedskriser på sigt viser sig at være "new normal", bør det undersøges, om de økonomiske konsekvenser heraf i højere grad kan og bør håndteres via forsikringsordninger.

Ved gentagne epidemier som medfører restriktioner bør virksomheder og institutioner i højere grad sikre sig ved at opbygge stødpuder. Stødpuderne skal medvirke til, at der ikke opstår akut likviditetsmangel ved et pludseligt stød, som ikke er forudset. Såfremt virksomhederne og institutionerne er polstret, vil man fjerne nogle af de risici, som følger ved indførelse af restriktioner. Det vil således i højere grad være muligt for virksomheder og institutioner, at trække på finansielle reserver i en kortere periode. Evnen til at opbygge polstring vil afhænge af en række faktorer som fx branche og sæsonafhængigheder samt størrelse af virksomheden. Desuden vil særligt nystartede virksomheder kunne have svært ved at have tilstrækkelig med kapital. Opbygningen af kapital og stødpuder skal ikke ses som et alternativ til indførsel af hjælpepakker, men i stedet som et supplement, som kan afhjælpe likviditetsmangel og konkurser.

Samtidig skal det bemærkes, at generøse hjælpepakker i sig selv kan reducere incitamenterne til opbygning af stødpuder. I det omfang stødpuder især opbygges i erhverv, der er udsat for og følsomme for epidemier og relaterede restriktioner, vil en øget rolle for sådanne stødpuder reducere noget af den skævvridning, der ligger i at generelle hjælpeordninger finansieret gennem generel beskatning fortrinsvis anvendes i bestemte brancher.

1.7 Virksomheder, institutioner og selvstændige mv. bør så vidt muligt sørge for, at have oparbejdet "stødpuder", som kan afhjælpe den akutte likviditetsmangel, som lejlighedsvist kan forekomme, hvis sundhedskriser bliver et gentagende fænomen.

8.2 DESIGN AF HJÆLPEPAKKER

Indretningen af hjælpepakker i en række af de lande, som Danmark ofte sammenlignes med har været undersøgt i kapitel 6. Her beskrives det, at landene omkring os har anvendt forskellige hjælpepakkeværktøjer i forbindelse med Covid-19, og at der særligt har været forskelle mellem landene ift. fordelingen af hjælpepakker mellem compensation og lån/garantier. Der er for nærværende ikke basis for at drage stærke konklusioner omkring effektiviteten af forskellige typer af hjælpepakker, givet at selve tilbageslaget skabt af epidemien og de indførte restriktioner også har varieret meget mellem landene.

Der er imidlertid ikke tvivl om, at en tidlig og troværdig markering af villigheden og muligheden for at stille omfattende hjælpepakker til rådighed i forbindelse med Covid-19-pandemien havde en stor betydning som et klart signal om et beredskab til håndteringen af situationen. Signalværdien deri går videre end, hvad der kan aflæses ud af den faktiske brug af ordningerne, idet det har selvstændig værdi at vide, at muligheden for hjælp er til stede, hvis man er ramt.

2.1 Med hjælpepakker skal der sendes et klart signal til virksomheder, institutioner og selvstændige mv. samt til arbejdstagere og de finansielle markeder om, at staten handler hurtigt og resolut ift. at holde hånden under dem og økonomien.

Likviditetsordninger via skattesystemet er et effektivt instrument ift. hurtigt at nå bredt ud, og til at håndtere risikoaversion i markedet. Særligt i begyndelsen af en pandemi, hvor der kan være stor usikkerhed omkring de finansielle institutioners villighed til at stille likviditet til rådighed for virksomheder mv., og hvor markedsbaserede ordninger ikke vil kunne udrulles lige så hurtigt, fordi der vil skulle ske en kreditvurdering af modtagerne, vil likviditetsordninger via skattesystemet være hensigtsmæssige.

På længere sigt kan disse fordele ved likviditetsordninger via skattesystemet dog være ulemper. I den konkrete krisehåndtering i Danmark har den rentefri støtte igennem udskudte betalingsfrister og moms og skattelåneordninger således udgjort et betydeligt subsidieelement, som har kunnet udkonkurrere lån på markedsvilkår. Hertil påtager staten sig også betydelige kreditrisici, når modtagerne ikke kreditvurderes forud for modtagelse af likviditetsstøtten. Eventuelle tab skal dækkes af staten.

Manglende kreditvurdering kan endvidere betyde, at produktionsfaktorerne ikke allokeres efficient, da urentable virksomheder mv. holdes kunstigt i live, hvorved deres ressourcer kunne være anvendt bedre andre steder i økonomien.

2.2 Hjælpepakker kan udgøre et effektivt værktøj i en sundhedskrise, der kan nå hurtigt og bredt ud, men de bør udfases, så snart det er muligt for ikke at understøtte virksomheder mv., der ikke ville være levedygtige på sædvanlige markedsvilkår.

Hjælpepakker dækker over flere forskellige instrumenter, som det fremgår af kapitel 3, og som erfaringerne med håndteringen af Covid-19 i ind- og udland viser, jf. kapitel 5 og 6.

Tidligt i en pandemi kan der opstå stor usikkerhed og en situation, hvor mange virksomheder samtidigt kommer i en likviditetsklemme. Den statslige likviditetsstøtte kan i sådan en situation relativt hurtigt sikre, at alle virksomheders likviditetssituation lettes ved at udskyde skatte- og afgiftsbetalinger. Kompensationsordninger tager længere tid at rulle ud, mens de i højere grad end likviditetsordninger kan målrettes konkrete tab som følge af en pandemi og de nedlukninger, der følger med. Hvis tilbageslaget er relativt kortvarigt og begrænset, kan det være tilstrækkeligt med tiltag, der sikrer likviditet, og som når hurtigt og bredt ud. Samtidig kan det, afhængigt af de konkrete restriktioner, overvejes at bruge kompensation parallelt med eller som supplement til likviditetsordninger, såfremt virksomheder, institutioner og selvstændige væsentligt begrænses i deres evne i at drive forretning og gennemføre aktiviteter som følge af restriktioner. Sammensætningen af likviditetstiltag og kompensation og evt. puljer vil i høj grad afhænge af karakteren af den konkrete sundhedskrise, herunder hvor bredt og dybt den rammer i erhvervs- og kulturlivet, og hvor længe den varer.

Garanti- og likviditetsordninger har den fordel, at de ikke påvirkes af den risikoaversion, som bankerne kan udvise i den usikre periode omkring krisens start. Likviditetsstøtten bør dog ikke stå alene i en alvorlig krise, bl.a. fordi en række virksomheder mv. i så fald vil oparbejde en gældspukkel, som er vanskelig at tilbagebetale efterfølgende. Samtidig gør gælden det svært for virksomheder mv. at investere tilstrækkeligt, da en høj gældsgearing kan være en barriere for at opnå fremtidig ekstern finansiering. I sådan en situation vil det være relevant også at overveje kompensationsordninger.

2.3 Det må bero på en vurdering af krisens karakter, hvilke typer af hjælpepakker der skal tages i anvendelse. Fx kan garanti- og likviditetsordninger være tilstrækkelige i nogle tilfælde, mens der i andre situationer skal tages kompensationsordninger og andre foranstaltninger i anvendelse.

Erfaringerne med hjælpepakkerne under Covid-19 viser, at generelle kompensationsordninger er både nemmere at anvende og administrere end målrettede ordninger koblet til restriktioner, jf. kapitel 5. Herudover er generelle ordninger med en begrænsning af de løbende justeringer at foretrække, da det vil skabe en øget grad af forudsigelighed samt ligebehandling for virksomheder mv.

Generelle kompensationsordninger baseret på simple kriterier, fx omsætningsnedgang, indebærer imidlertid det dilemma, at der er en risiko for at kompensere virksomheder mv., som selv under normale omstændigheder ikke havde været levedygtige. Dermed fastholdes arbejdskraft og kapital, som kunne have fundet mere produktiv anvendelse andetsteds. Dette er navnlig relevant i erhverv, hvor det er let at starte nye virksomheder op, hvorfor tabet ved konkurs – ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv – er begrænset. Tilføjelsen af adgangskrav til ordningerne om et givent niveau af omsætningsnedgang, bidrog til at målrette ordningerne mod de hårdest ramte virksomheder, institutioner og selvstændige, ligesom ordningerne automatisk blev mindre anvendt, i takt med at virksomheder-nes mv. omsætning normaliserede sig.

Ved etablering af hjælpepakker skal der tages stilling til, hvilke muligheder der skal være for klage over en afgørelse om eksempelvis kompensation. Klagemulighederne vil fx kunne reguleres i den relevante kompensationsbekendtgørelse, såfremt lovgrundlaget giver mulighed herfor.

Der vil altid være klagemuligheder som en del af det almindelige offentlige system til fx den behandlende forvaltningsmyndighed (remonstration) eller Folketingets Ombudsmand, ligesom en virksomhed altid vil have adgang til domstolsprøvelse i medfør af grundlovens § 63. Hvorvidt klageadgangen herudover også bør omfatte fx administrativ rekurs bør afvejes ift. krisen og formålet med kompensationsordningen. I det omfang ordningen overvejende er baseret på objektive krav, kan det tale for, at der *ikke* skal være mulighed for administrativ klageadgang. Omvendt kan man med fordel overveje at give administrativ klageadgang i tilfælde af ordninger, hvor der indgår større brug af skøn. Det beror således på en konkret vurdering, om virksomhederne ligeledes bør gives en administrativ klagemulighed. Der vil endvidere skulle ske en afvejning af de retssikkerhedsmæssige aspekter over for det potentielle ressourceforbrug og risiko for overbelastning hos den myndighed, der i givet fald skal behandle klagerne.

Hjælpepakker vil i vid udstrækning udgøre statsstøtte. Det betyder, at de konkrete ordninger, der etableres i forbindelse med en eventuel fremtidig sundhedskrise, skal leve op til reglerne for tildeling af statsstøtte i regi af EU samt nationale regler. Hvis virksomheder mv. modtager støtte i strid med statsstøttere reglerne, er det modtageren selv og ikke staten, som skal betale tilbage. Det skal derfor understreges, at virksomhederne mv. skal være bevidste om det ansvar, der følger med at modtage støtten. Da situationen kræver en hurtig behandling af ansøgningerne, må det også forventes, at efterfølgende kontrol, hvis den modtagende virksomhed ikke har overholdt reglerne og kravene, kan medføre, at virksomheden skal tilbagebetale modtaget støtte. Dette er et resultat af en balancegang mellem på den ene side at yde hurtig bistand og på den anden side at sikre juridisk efterlevelse og ligebehandling af virksomheder.

I forbindelse med Covid-19 er der udbetalt kompensation i henhold til en række forskellige statsstøttebestemmelser, som der også er redegjort nærmere for i *kapitel 7*. De forskellige kompensationsordninger er statsstøttegodkendt separat, og der er foretaget ændringsnotificeringer i takt med at kompensationsordningerne løbende er blevet justeret.

Det anbefales, at det tilstræbes at opnå brede og fleksible statsstøttegodkendelser fra EU-Kommissionen, så det bliver muligt at lave løbende justeringer og tilpasninger af ordningerne, såfremt det viser sig nødvendigt, uden at skulle gennemgå en ny statsstøttegodkendelsesproces, hvilket forsinke sagsbehandling og udbetaling.

I forbindelse med Covid-19 blev der etableret en række puljer og målrettede ordninger på fx erhvervs-, medie- og kulturområdet. Disse ordninger og puljer var med til at holde hånden under særligt udsatte brancher, der ikke i tilstrækkeligt grad var dækket via de øvrige kompensationsordninger. Erfaringen med særligt de målrettede ordninger på erhvervsområdet var, at de var administrativt tunge og kunne være svære at benytte for nogle virksomheder mv., fx grundet specifikke ansøgningskrav. Erfaringerne med puljerne har været, at de blev ansøgt i varierende omfang. Mens nogle puljer blev fuldt udnyttet, blev andre kun søgt i begrænset omfang.

Derudover var det en særlig udfordring for de målrettede ordninger, at de ikke i tilstrækkelig grad tog højde for forbundne erhvervsaktiviteter, hvor fx leverandører og underleverandører, der indgik i en restriktionsramt virksomheds værdikæde, ikke var omfattet.

På kultur- og fritidsområdet var en lang række af de puljer og målrettede ordninger, der blev etableret i forbindelse med Covid-19, helt afgørende for aktørerne. Nogle har i praksis fungeret som aktivitetsunderstøttende kompensationsordninger fx som følge af kapacitetsbegrænsninger. De har dermed understøttet, at der – trods restriktioner – har været en vis aktivitet, som kom hele værdikæden til gavn.

2.4 Generelle kompensationsordninger baseret på objektive kriterier er at foretrække frem for ordninger målrettet enkelte brancher eller specifikke restriktioner. Generelle ordninger bør så vidt muligt indrettes med tilstrækkelig fleksibilitet til, at de også kan rumme særlige udfordringer i de berørte sektorer.

8.3 HURTIG EFFEKT AF HJÆLPEPAKKER

Covid-19-krisen ramte akut i foråret 2020 og medførte et markant stød til økonomien. Dette nødvendiggjorde akut handling ift. etablering af hjælpepakker med henblik på at hjælpe økonomisk ramte virksomheder og kulturinstitutioner mv.

De omfattende hjælpepakker var baseret på politiske aftaler og trepartsaftaler, som blev indgået på baggrund af hasteforhandlinger. Ligeledes blev relevante aktstykker hastebehandlet i Folketingets Finansudvalg med henblik på at kunne udbetale kompensationsmidler hurtigst muligt. Derudover blev der også allokert væsentlige administrative ressourcer til på meget kort tid at kunne udarbejde lov- og bekendtgørelsestekst, it-systemer og sagsbehandlingsvejledninger med henblik på at kunne implementere og administrere de pågældende hjælpepakker.

Det vurderes, at lignende behov kan opstå i forbindelse med eventuelle fremtidige sundhedskriser, hvor der skal etableres hjælpepakker. For at kunne agere hurtigt og effektivt er det en forudsætning, at staten er bedst muligt beredt. Det anbefales derfor, at der udarbejdes en tværministeriel plan, der bl.a. sætter rammerne for ansvarsfordelingen og beskriver best practice i forbindelse med udbetaling af kompensation og øvrige hjælpepakker med erfaringerne fra Covid-19 in mente. Planlægning bør ske på et abstraktionsniveau, der tillader tilpasninger alt efter naturen af en eventuelt kommende krise.

3.1 Der bør udarbejdes en tværministeriel plan, der bl.a. sætter rammerne for ansvarsfordelingen og beskriver best practice i forbindelse med udbetaling af kompensation og øvrige hjælpepakker.

For at sikre en hurtig effekt fra hjælpepakkerne er det vigtigt med ordninger, som er simple at anvende for ansøgerne og administrere for de relevante myndigheder. Dette gælder ikke mindst ved designet af de forskellige kompensationsordninger, som fra start bør indeholde fleksibilitet til at rumme forskellige mulige udviklinger, herunder et eventuelt behov for regionale nedlukninger.

Hjælpepakker bygger på nationale regler, som giver de nødvendige materielle og bevillingsmæssige hjemler for udbetaling af hjælpepakker på de forskellige ministerområder. Under Covid-19-pandemien har der både været brugt eksisterende lovgivning samt ny lovgivning. Den nye regulering omfatter både nye love samt en række bekendtgørelser og aktstykker.

Reguleringen af hjælpepakker har stor betydning for, hvordan den efterfølgende proces med ansøgning, udbetaling samt kontrol forløber. De retlige rammer kan i høj grad være med til at skabe en vis forudsigelighed for modtagerne af hjælpepakker, og man kan derfor med fordel stræbe efter at begrænse antallet af løbende ændringer til reguleringen.

Ud over forudsigelighed bidrager enkel regulering samt få ændringer også til en mere effektiv administration, hvor der ikke løbende skal ændres i sagsbehandlingsprocedurer, it-systemer eller kontrolprocedurer.

I denne forbindelse bemærkes det desuden, at klarhed over hvem der er dækket af hjælpepakkerne samt under hvilke vilkår bidrager til klarhed for bankerne. Dette er afgørende for at bankerne understøtter en effektiv proces ift. udbetaling af likviditet til de berørte virksomheder, institutioner og selvstændige.

3.2 Hjælpepakker bør være gennemskuelige for ansøgerne og med kortest mulig sagsbehandlingstid.

Administrationen af hjælpepakker og organisering heraf har vist sig afgørende for tempoet for udbetaling under Covid-19-pandemien. Som nævnt har designet af simple hjælpepakker været afgørende, men understøttelse af velfungerende it har ligeledes stor betydning for tempoet for udbetalinger og muligheden for at føre en effektiv kontrol.

Erfaringer fra Covid-19 taler for at benytte velkendte teknologier og systemer, som allerede er gennemtestede og i drift, da man herved undgår en række af de børnesygdomme, som ofte kan forekomme ved nye it-løsninger.

Både ansøgningsprocessen og sagsbehandlingen skal være it-understøttet, og der kan med fordel bruges maskinelle kontroller, som sørger for at matche data fra ansøgninger med offentlige registre samt fx momsdata. Pba. dette anbefales det, at man fremadrettet arbejder for at sikre en endnu bedre tværgående datainfrastruktur, der kan sikre nemmere datadeling mellem myndigheder. Dette skal gøres under hensyntagen til datasikkerhed og GDPR-lovgivning mv.

3.3 Ved etablering af kompensationsordninger er det vigtigt, at ansøgning og sagsbehandling it-understøttes, samt at der benyttes velkendte it-systemer og teknologier, som kan videreudvikles ved behov for tilpasninger.

Kontrollen af ansøgningerne til hjælpepakker er med til at sikre, at virksomheder mv. er berettiget til den støtte, de modtager. Omvendt vil en omfattende kontrolproces forlænge sagsbehandlingen.

Der kan skelnes mellem forudgående kontrol og efterfølgende kontrol. Først og fremmest mindsker forudgående kontrol risikoen for, at virksomheder mv. modtager kompensation og først efterfølgende opdager, at de ikke er berettiget til midlerne. Hvis man derimod kun udfører kontrol efter udbetalingerne, vil tempoet være højere, men det vil også være tilfældet med risikoen for uberettiget udbetaling og direkte svindel. Der skal derfor findes en balance mellem kontrolmekanismer før udbetalinger, hvor der tages hensyn til hurtig udbetaling, samt efterkontrol, som skal sikre, at alt er gået til efter de gældende regler.

3.4 Hensynet til hurtig udbetaling skal balanceres med hensynet til kontrol og svindelforebyggelse. Desto større og mere akut krisen er, desto tungere bør hensynet til hurtig udbetaling veje.

Involvering af interessenter er væsentlig for at skabe den nødvendige effekt af konkrete hjælpepakker. Bidrag udefra kan medvirke til at sikre, at ordningerne er forståelige og lette at anvende. Erfaringerne fra Covid-19 er således, at samspillet mellem staten og relevante interessenter, har medført, at hjælpepakkerne bedre kunne designes ud fra de forskellige målgruppers behov, og at der blev etableret et hurtigt feedback-loop fra brugerne af ordningerne til beslutningstagerne.

3.5 Involvering af interessenter i form af bl.a. branche- og erhvervsorganisationer, arbejdsmarkedets parter, institutioner, eksperter, virksomheder og kultur- og fritidsliv er vigtig for at sikre, at hjælpepakkerne får den ønskede effekt og er anvendelige.

8.4 REETABLERING AF VELFUNKTERENDE MARKEDER

I *kapitel 4* blev det beskrevet, hvilke samfundsøkonomiske gevinster og omkostninger, der er ved hjælpepakker. Det fremgik her, at hjælpepakker har en iboende tendens til at bevare økonomisk

status quo og svække den dynamik i bl.a. erhvervslivet, som er en central drivkraft bag højere produktivitet og stigende velstand. Derudover medfører hjælpepakker betydelige offentlige udgifter, er administrativt tunge og indebærer en risiko for svindel. Det er derfor væsentligt, at hjælpepakker har en udløbsdato, så de sender et tydeligt signal om, at overlevelse med støtte ikke er en længerevarende løsning.

4.1 Hjælpepakker bør ikke fastholdes længere end højest nødvendigt og skal i videst muligt omfang tillade en hurtig reetablering af et velfungerende marked.

For hurtigt at kunne reetablere en normaltilstand i økonomien er det hensigtsmæssigt, at der tidligt i processen udarbejdes en strategi for, hvordan hjælpepakkerne kan udfases igen. Det anbefales således, at vejen ud af hjælpepakkerne indgår i planlægningen af dem fra start. Det omfatter udløbsdatoer på kompensationsordninger og garantiordninger mv. samt regler for tilbagebetaling af eventuelle lån. Adgangskrav til ordningerne i form af fx krav om et givent niveau af omsætningsnedgang kan ligeledes bidrage til, at ordningerne i nogen grad udfaser sig selv, idet virksomheder mv. automatisk falder ud af ordningerne, i takt med at deres omsætning normaliseres. For virksomheder hvis aktivitet er permanent, negativt påvirket vil et sådant adgangskrav dog ikke nødvendigvis være tilstrækkeligt.

Afhængig af sundhedskrisens karakter kan det dog vise sig hensigtsmæssigt løbende at forlænge hjælpepakker. Man kan i den forbindelse overveje at koble varigheden af hjælpepakker direkte til kategoriseringen af en sygdom som samfundskritisk, jf. epidemiloven, samt et vist niveau af medfølgende restriktioner, fx forsamlingsforbud, begrænsning af åbningstider mv.

4.2 Vejen ud af hjælpepakkerne bør indarbejdes fra start i form af klarhed om udløb af kompensations- og garantiordninger, regler for tilbagebetaling af lån samt niveau for adgangskrav til ordningerne.

8.5 ANVENDELSE AF PRINCIPPERNE

Ovenstående principper er udarbejdet på baggrund af bl.a. erfaringerne fra den hidtidige håndtering af Covid-19 og de hjælpepakker, som blev etableret i forbindelse hermed. Det har ikke været arbejdsgruppens formål at evaluere på hjælpepakkerne under Covid-19 eller opstille antagelser over, hvilke alternative hjælpepakker der kunne have været opstillet, og hvilken effekt de måtte have haft.

Formålet har været at opstille principper, baseret på de tilgængelige erfaringer, som kan anvendes i forbindelse med fremtidige sundhedskriser, hvor et behov for hjælpepakker måtte opstå. Principperne er således ikke et indspil til den igangværende håndtering af Covid-19, som fortsat pågår parallelt med arbejdsgruppens arbejde. Da alle sundhedskriser er forskellige, er principperne udarbejdet på et abstraktionsniveau, som tillader tilpasning til den aktuelle situation.

BILAG 1: POLITISK AFTALE OM EN NY EPIDEMILOV

Stemmeaftale mellem regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Alternativet om EN NY EPIDEMILOV

Den gældende epidemilov, herunder de lovændringer, der blev vedtaget af Folketinget i marts 2020, ophæves den 1. marts 2021.

Aftalepartierne er enige om, at Danmark også fremadrettet skal have en epidemilov, som skal sikre myndighederne de nødvendige handlemuligheder for at forebygge, inddæmme og begrænse udbredelsen af smitsomme sygdomme. Der nedsættes en national epidemikommission, som får en central rolle i epidemikontrollen.

En ny lov skal ikke blot sikre den fortsatte håndtering af den igangværende Covid-19-epidemi, men også fremtidige epidemier og ukendte sygdomme, som ingen kender konsekvenserne af eller udsigterne for. En ny lov skal desuden have øget fokus på forebyggelse af smitsomme sygdomme lokalt og sikre håndteringen af mindre og lokale udbrud og forekomster.

En ny lov skal derfor fortsat give mulighed for at iværksætte både foranstaltninger over for enkeltpersoner og foranstaltninger af mere samfundsindgribende karakter.

Aftalepartierne er enige om, at den gældende epidemilov ikke i tilstrækkelig grad sikrer parlamentarisk kontrol med udmøntning af beføjelser efter loven og åbenhed om beslutningsgrundlaget. Partierne er derfor enige om, at der skal indføres parlamentarisk kontrol med anvendelsen af indgribende bemyndigelsesbestemmelser og åbenhed om det faglige grundlag for de bekendtgørelser, den pågældende minister udsteder i medfør heraf.

Aftalepartierne er også enige om, at anvendelsen af tvang skal begrænses. En ny lov skal derfor ikke indeholde regler, der giver mulighed for at tvangsvaccinere.

Det er også afgørende for aftalepartierne, at retssikkerheden styrkes, bl.a. ved automatisk domstolsprøvelse af individuelle påbud, som har karakter af frihedsberøvelse, og udtrykkelige bestemmelser om proportionalitet og mindstemiddelprincippet som bærende for foranstaltninger, der gennemføres i medfør af epidemiloven.

Endelig er aftalepartierne enige om, at spørgsmålet om udarbejdelse af principper for kompensation for indgreb, som ikke udgør ekspropriation, sker i en arbejdsgruppe med økonomiske eksperter og ministerierepræsentanter.

Aftalepartierne kan ikke støtte det udkast til lovforslag, som sundheds- og ældreministeren tidligere har sendt i offentlig høring. Aftalepartierne er derfor i hovedsagen enige om følgende ændringer:

1. Indførelse af særlige bestemmelser om parlamentarisk kontrol

Der indføres krav om, at der skal ske forelæggelse for et folketingsudvalg forud for udmøntning af de ministerbemyndigelser til at fastsætte regler, der er nævnt nedenfor.

Udvalgets kontrolfunktion vil bestå i, at ministeren ikke må udstede reglerne, hvis et flertal i udvalget er imod. Et flertal i udvalget vil således i disse situationer have vetoret. Dog vil ministeren kunne foretage ophævelse, lempelse og uvæsentlige ændringer (fx præciseringer) af regler, som tidligere er blevet forelagt for udvalget. En minister vil med andre ord altid kunne lempe eller helt ophæve regler, fx i en situation, hvor ministeren vurderer, at der ikke længere er fornødent retligt grundlag i

medfør af reglerne i epidemiloven. Udvalget vil dog skulle orienteres, hvis epidemikommisionen har indstillet, at de pågældende regler opretholdes.

Følgende ministerbemyndigelser vil være omfattet af den særlige ordning for parlamentarisk kontrol (bestemmelserne i høringsudkastet er angivet i parentes):

- Kategorisering af en alment farlig sygdom som en samfundskritisk sygdom (§ 2, stk. 5)
- Fastsættelse af regler om, at private i særlige tilfælde kan bistå med at varetage myndighedsopgaver i henhold til loven (§ 5, stk. 2)
- Delegation af beføjelser fra en minister til andre myndigheder (§ 5, stk. 3)
- Fastsættelse af regler om, at personer, der har deltaget i en bestemt begivenhed mv., skal lade sig teste og isolere (§ 8, stk. 5)
- Fastsættelse af regler for hele eller dele af landet om forbud mod, at flere personer befinder sig på samme sted (forsamlingsforbud) (§ 20, stk. 1)
- Fastsættelse af regler for hele eller dele af landet om restriktioner for og forbud mod adgang til behandlings-, pleje- og omsorgsinstitutioner m.v. (§ 25)
- Fastsættelse af regler for hele eller dele af landet om restriktioner for og forbud mod brug af eller adgang til offentlige institutioner, faciliteter m.v. (§ 27)
- Fastsættelse af regler for hele eller dele af landet om restriktioner for og forbud mod brug af eller adgang til offentlige og private dagtilbud, skoler og andre uddannelsesinstitutioner (§ 29)
- Fastsættelse af regler for hele eller dele af landet om restriktioner for eller forbud mod adgang til transportmidler (§ 30)
- Fastsættelse af regler for hele eller dele af landet om restriktioner for eller forbud mod brug af eller adgang til lokaler og andre lokaliteter, som fysiske eller juridiske personer råder over, og hvortil offentligheden har adgang (§ 31)
- Fastsættelse af regler for hele eller dele af landet om krav om anvendelse af personlige smitteforebyggende midler i det offentlige rum (§ 32)
- Generelle regler om krav om undersøgelse (test), isolation m.v. for indrejsende (§ 35)
- Fastsættelse af krav om, at juridiske personer skal registrere bestemte relevante oplysninger (§ 43, stk. 4)
- Indførelse af yderligere oplysningspligter (§ 43, stk. 5)
- Fastsættelse af yderligere regler om behandling af personoplysninger (§ 47)
- Fastsættelse af regler, der fraviger rettigheder og forpligtelser i anden lovgivning, og fastsættelse af særlige foranstaltninger med henblik på at sikre vareforsyningen (§§ 48-50)

Der indføres samtidig en procedure for *særligt hastende tilfælde, hvor der foreligger en overhængende og akut fare for eller trussel mod folkesundheden*. I sådanne tilfælde kan der udstedes regler uden forudgående forelæggelse for udvalget. Det kan være i situationer, hvor der foregår hamstring af samfundskritiske varer fx lægemidler fra apoteker, eller hvor smitten introduceres i Danmark ved en pludselig begivenhed fx via et angreb. Regeringen vil i givet fald uden unødigt ophold (det vil som altovervejende hovedregel sige samtidigt med udstedelse af reglerne og senest inden for 1-2 dage efter udstedelsen af reglerne) skulle forelægge sagen for udvalget og herunder redegøre for, hvorfor udstedelsen af reglerne ikke kunne afvente forelæggelsen. Hvis et flertal i udvalget under denne efterfølgende forelæggelse modsætter sig reglerne, skal ministeren ophæve dem.

Der er enighed om, at kontrollen bør foretages af et nyt stående folketingsudvalg med 21 medlemmer. Der er desuden enighed om, at der er behov for at sikre, at drøftelser i udvalget, der finder sted som led i forelæggelser og orienteringer efter den særlige parlamentariske kontrolordning, kan foregå formfrit og i et rum, hvor der kan være en fortrolig drøftelse om, hvilke initiativer der bør tages. Der er derfor enighed om, at forelæggelser og orienteringer bør ske på lukkede udvalgsmøder i overensstemmelse med reglerne i Folketingets forretningsorden. Der er i øvrigt enighed om at foretage de ændringer af forretningsordenen, der er nødvendige som led i indførelsen af den særlige ordning for parlamentarisk kontrol.

Udvalget vil være omfattet af de almindelige regler i Folketingets forretningsorden om førelse af protokol over forhandlingernes emne og udfald mv.

Der er enighed om, at bekendtgørelser, der udstedes i medfør af epidemiloven, sendes i høring i videst muligt omfang.

2. Ændring af Epidemikkommissionens rolle og sammensætning

Der nedsættes en national Epidemikkommission, som skal afgive indstilling – enten efter anmodning fra den pågældende minister eller af egen drift – før der kan udstedes regler, som omfattes af modellen for parlamentarisk kontrol.

Vedkommende minister forudsættes i øvrigt i almindelighed at imødekomme anmodninger fra det ovenfor nævnte folketingsudvalg om at anmode kommissionen om en indstilling.

Når en minister forelægger regler for folketingsudvalget som led i den parlamentariske kontrol, skal ministeren samtidig oplyse udvalget om kommissionens indstilling vedrørende reglerne.

Kommissionens indstilling vil ikke være bindende, og den pågældende minister vil således kunne gå imod indstillingen og udstede reglerne, medmindre folketingsudvalget udtaler sig imod. Dette vil sikre, at beslutninger, der er politiske, ikke træffes af embedsmænd.

Der indføres herudover krav om, at folketingsudvalget orienteres, hvis kommissionen indstiller, at de ovennævnte bemyndigelser udnyttes, men ministeren beslutter ikke at følge denne indstilling, dog med undtagelse af indstillinger om uvæsentlige ændringer af allerede fastsatte regler.

Der indføres desuden en forpligtelse til at offentliggøre Epidemikkommissionens indstillinger, når der som led i den parlamentariske kontrol er sket forelæggelse for eller orientering af folketingsudvalget.

Endelig udvides kommissionens sammensætning, således at også Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet og Sundheds- og Ældreministeriet udpeger medlemmer, ligesom sundheds- og ældreministeren udpeger et medlem efter indstilling fra KL og et medlem efter indstilling fra Danske Regioner.

Det vil blive fastsat direkte i loven, at uafhængige eksperter vil kunne deltage i udvalgets møder ad hoc.

3. Automatisk udløb af bekendtgørelser

Af hensyn til muligheden for løbende at føre parlamentarisk kontrol indføres krav om, at enhver bekendtgørelse, der omfattes af modellen for parlamentarisk kontrol, skal forsynes med en udløbsklausul.

Kategoriseringen af en sygdom som samfundskritisk vil skulle ske med en tidsmæssig gyldighed på maksimalt 6 måneder ad gangen. Epidemikkommissionen skal herudover løbende vurdere grundlaget for kategoriseringen af den alment farlige sygdom som samfundskritisk og vil kunne indstille til regeringen, at kategoriseringen ændres. Ønsker regeringen ikke at følge en sådan indstilling, vil regeringen efter ordningen for parlamentarisk kontrol skulle orientere udvalget herom.

De øvrige bekendtgørelser, der omfattes af den parlamentarisk kontrol, vil som udgangspunkt skulle udstedes med en tidsmæssig gyldighed på maksimalt 4 uger ad gangen. I særlige tilfælde, fx hvor et hensyn til forudsigeligheden for erhvervslivet tilsiger en længere tidsmæssig gyldighed, vil bekendtgørelser dog kunne udstedes med en længere gyldighedsperiode.

Udvalget vil som led i den parlamentariske kontrol kunne udtale sig imod bekendtgørelsen, hvis udvalget ikke er enig i, at bekendtgørelsen skal have den gyldighedsperiode, som regeringen har lagt op til. En forlængelse af reglerne vil kræve en fornyet forelæggelse for folketingsudvalget.

4. Mulighederne for at anvende tvang over for grupper begrænses

Bemyndigelsen til at fastsætte regler om foranstaltninger rettet mod en gruppe af enkeltpersoner begrænses, således at bestemmelsen alene vil kunne anvendes til at fastsætte regler om, at personer, som har opholdt sig eller befundet sig et sted, deltaget i en forsamling, ved et arrangement, en begivenhed eller lignende, hvor der er konstateret smitte med en alment farlig eller samfundskritisk sygdom, har pligt til at lade sig undersøge og isolere. Manglende overholdelse af pligten vil kunne straffes med bøde.

Bemyndigelsen vil være omfattet af modellen for parlamentarisk kontrol.

5. Muligheden for at påbyde vaccinationer udgår

Bestemmelser om tvangsvaccinationer udgår.

Der vil således med den nye epidemilov ikke længere være mulighed for at påbyde vaccination mod selve epidemisygdommen eller for at påbyde vaccination mod andre smitsomme sygdomme af hensyn til at sikre kapacitet i sundhedsvæsenet.

6. Automatisk domstolsprøvelse ved påbud, der har karakter af frihedsberøvelse

Der indføres en automatisk domstolsprøvelse – og ikke blot domstolsprøvelse efter begæring – ved individuelle påbud om foranstaltninger, som har karakter af frihedsberøvelse.

7. Obligatorisk administrativ efterprøvelse af tvangsforanstaltninger

Der indføres pligt til løbende at efterprøve (revurdere) påbud om tvangsforanstaltninger med henblik på at sikre, at et påbud om fx behandling fortsat er relevant og proportionalt.

8. Udvidelse af fravigelsesbestemmelser

Det skal fortsat være muligt i medfør af epidemiloven at fravige forpligtelser og rettigheder i anden lovgivning. Det skal bl.a. gælde, når det er nødvendigt for at forebygge eller inddæmme udbredelse af en samfundskritisk sygdom, påkrævet som følge af tiltag til at forebygge eller inddæmme udbredelsen af en sådan sygdom (smitteforebyggelse), eller når opfyldelse af de pågældende rettigheder og forpligtelser bliver umulig eller uforholdsmæssig vanskelig som følge af foranstaltninger mod samfundskritiske sygdomme truffet efter loven.

Fravigelse af forpligtelser og rettigheder omfattes af modellen for parlamentarisk kontrol.

Det skal derudover fremadrettet som noget nyt være muligt at fravige autorisationslovens regler om forbeholdt virksomhedsområde, fx for at sikre den tilstrækkelige medarbejderkapacitet til løsning af specifikke opgaver, eksempelvis vaccinationer.

Fravigelse vil kunne ske efter indstilling fra Sundhedsstyrelsen.

9. Kompensation

Der skal i overensstemmelse med grundloven ydes erstatning for de indgreb, der måtte have karakter af ekspropriation.

En fremtidig kompensationsordning i forbindelse med foranstaltninger, der ikke har karakter af ekspropriation, kræver grundige overvejelser og politiske forhandlinger.

Med henblik på at tilvejebringe et godt beslutningsgrundlag, nedsætter regeringen en arbejdsgruppe bestående af økonomiske eksperter og ministerierepræsentanter. Arbejdsgruppen skal være forankret i Erhvervsministeriet. Der nedsættes en følgegruppe med repræsentanter fra erhvervslivets organisationer, arbejdsmarkedets parter og kultur- og fritidslivet.

Arbejdsgruppen vil få til opgave at udarbejde principper for compensation, som vil kunne tilgodese berørte virksomheder, lønmodtagere samt kultur- og fritidslivet i tilfælde af smittereducerende foranstaltninger, og som samtidig mindsker risikoen for, at samfundsøkonomien fastlåses, og andre utilsigtede skadevirkninger.

Arbejdsgruppen skal afrapportere inden udgangen af 2021. Arbejdsgruppens anbefalinger og de ændringer, som arbejdet måtte give anledning til, vil derefter blive forhandlet politisk og vil på den baggrund kunne gennemføres ved et selvstændigt lovforslag.

10. Stemmeaftalens udmøntning

Aftalepartierne er enige om, at der skal fremsættes et lovforslag, inden Folketinget går på juleferie. Samtidigt med fremsættelsen sendes lovforslaget i ny offentlig høring, der udløber den 15. januar 2021.

Aftalepartierne vil stemme for lovforslaget, medmindre den offentlige høring giver anledning til behov for markante og grundlæggende ændringer, som ikke gennemføres ved ændringsforslag som led i folketingsbehandlingen.

BILAG 2: KOMMISSORIUM FOR ARBEJDSGRUPPE VEDR. KOMPENSATION FOR INDGREB SOM FØLGE AF EPIDEMILOVEN

Formålet med epidemiloven er at beskytte samfundet og enkeltpersoner mod smitsomme sygdomme ved at udrydde eller forebygge, forhindre, inddæmme og begrænse udbredelsen og indførelsen her i landet.

Under coronakrisen er det blevet tydeligt, hvordan ændret adfærd og tiltag rettet mod at inddæmme en smitsom sygdom kan have markant betydning for danskernes hverdags- og arbejdsliv. Det gælder fx anbefalinger om at holde afstand og øget fokus på hygiejne, men også lovbundne foranstaltninger i form af fx tvangslukning af virksomheder, forsamlingsforbud og grænselukninger.

Samtidig har forløbet med Covid-19 vist, at det er vanskeligt på forhånd at forudsige rækkevidden af tiltag, som kan vise sig nødvendige, når en konkret smitsom sygdom spreder sig i samfundet. Af samme grund kan det være vanskeligt at foregribe, hvordan der i en given situation bør kompenseres for potentielle foranstaltninger, som iværksættes i medfør af epidemiloven, og anbefalinger.

Derfor nedsættes en arbejdsgruppe bestående af uafhængige eksperter med økonomiske og juridiske kompetencer og ministerierepræsentanter, som skal rådgive regeringen om økonomisk ansvarlige principper for kompensation i forbindelse med foranstaltninger, som iværksættes med hjemmel i epidemiloven ved eventuelle fremtidige epidemier. Arbejdsgruppens formandskab varetages af Erhvervsministeriets departementschef. I tillæg hertil udpeger Finansministeriet og Skatteministeriet hver én repræsentant på afdelingschefniveau til arbejdsgruppen. Der nedsættes i tillæg hertil en følgegruppe med repræsentanter fra erhvervslivets organisationer, arbejdsmarkedets parter og kultur- og fritidslivet.

For samfundsøkonomien er det vigtigt at forebygge, at en kortvarig nedlukning af store dele af økonomien omsætter sig i en langvarig økonomisk krise. Uden hjælpepakkerne under coronakrisen ville mange flere job og virksomheder være gået tabt, hvilket ville have givet et dårligere afsæt for genopretning. Hjælpepakkerne kan således have en vigtig funktion, men bibeholdes de for længe, kan det få store negative samfundsøkonomiske og provenumæssige konsekvenser.

Arbejdsgruppen får til opgave at udarbejde principper for kompensation og likviditetsstøtte, som vil kunne tilgodese berørte virksomheder og lønmodtagere i tilfælde af smittereducerende indgreb, og som samtidig tager højde for andre samfundsøkonomiske hensyn, herunder at mindske risikoen for, at samfundsøkonomien fastlåses, og andre utilsigtede skadevirkninger. Relevante samfundsøkonomiske hensyn kan fx være at sikre, at der ikke fastholdes arbejdskraft i sektorer med begrænset aktivitet, ligesom den naturlige virksomhedsdynamik, hvor højproduktive virksomheder udkonkurrerer lavproduktive virksomheder, i videst muligt omfang skal opretholdes. Ansvarlige principper for kompensation tjener således som et vigtigt værktøj i forbindelse med eventuelle fremtidige epidemier, eftersom de bl.a. kan hjælpe med at imødegå tab af real og human kapital ved konkurser og høj ledighed.

Arbejdsgruppen betjenes af et sekretariat bestående af Erhvervsministeriet (formand), Finansministeriet og Skatteministeriet med mulighed for at inddrage Sundhedsministeriet, Kulturministeriet og Justitsministeriet i relevant omfang.

Arbejdsgruppen afslutter sit arbejde med udgangen af 2021.

BILAG 3: OPSUMMERING AF INPUT FRA FØLGEGRUPPEN

Arbejdsgruppen har modtaget input fra en følgegruppe bestående af en række organisationer fra erhvervs-, kultur- og fritidslivet samt repræsentanter fra arbejdsmarkedet, jf. tabel B3.1.

Tabel B3.1 Følgegruppemedlemmer	
Erhvervsorganisationer	Dansk Industri (Underdirektør, Morten Granzau Nielsen)
	Dansk Erhverv (Direktør, Morten Langager)
	Landbrug & Fødevarer (Erhvervspolitisk chef, Morten Holm Østergaard)
	Finans Danmark (Cheføkonom & analysechef, Niels Arne Dam)
	SMVdanmark (Cheføkonom og politisk chef, Mia Amalie Holstein)
	HORESTA (Politisk direktør, Kirsten Munch Andersen)
	Danske Soloselvstændige (Kommunikationsansvarlig og bestyrelsesmedlem, Tom Carstensen)
	DRC – Danmarks Restauranter og Caféter (Vicedirektør, Jeppe Møller-Herskind)
	FSR – Danske revisorer (Chefkonsulent, Ellen Marie Friis Johansen)
Arbejdsmarkedsorganisationer	DA (Vicedirektør, Steen Müntzberg)
	FH (Teamchef, Jeppe Wahl-Brink)
	3F (Cheføkonom, Frederik Imer Pedersen)
	HK (Næstformand i HK Privat, Anja C. Jensen)
	Dansk Metal (Forbundssekretær og daglig leder af Forhandlingssekretariatet, Keld Bækkelund Hansen)
Kultur- og fritidslivsorganisationer	DIF (Administrerende direktør, Morten Mølholm Hansen)
	Dansk Live (Sekretariatschef, Esben Marcher)
	Revy Danmark (Direktør, Jani Lykke Methmann)

Der har været afholdt to møder mellem arbejdsgruppen og følgegruppen. Organisationerne har ligeledes haft mulighed for at komme med skriftlig inputs til arbejdet. Arbejdsgruppen har valgt at indarbejde inputs fra følgegruppen som en integreret del af rapporten.

Sammenfatning af følgegruppens input

Der er store overlap mellem de forskellige organisationers input. De centrale pointer, der går igen blandt flere følgegruppemedlemmer er:

- Simple, generelle kompensationsordninger er at foretrække frem for målrettede ordninger
- Ansøgningsprocesser mv. skal være så enkle som muligt, så det er let at søge kompensation, hvilket også medvirker til, at kompensationen udbetales så hurtigt som muligt
- Det er vigtigt at prioritere hurtig udbetaling først og derefter dokumentation og kontrol
- Der bør tages højde for branchediversitet.
- Statsstøttereglerne ikke må blive en unødigt barriere for muligheden for kompensation

Ud over de generelle tilbagemeldinger har udvalgte organisationer også meldt ind med følgende tematikker:

- Ønske om fuld kompensation ved hele eller delvise nedlukninger
- Ønske om mulighed for at klage over afgørelser
- Øget grad af samarbejde mellem brancherne og myndighederne
- Øget fokus på at holde hånden under arbejdsmarkedet gennem en forbedret lønkompenationsordning, der skaber incitament for at fastholde alle medarbejdere

BILAG 4: SEKRETARIAT

Arbejdsgruppen er blevet betjent af et sekretariat bestående af Erhvervsministeriet (formand), Finansministeriet og Skatteministeriet.

Sekretariatsmedlemmer:

Torben Skovgaard Andersen, administrationsdirektør, Erhvervsministeriet

Lone Ank, erhvervsøkonomisk direktør, Erhvervsministeriet

Mads Ammitzbøll Thomsen, kontorchef, Erhvervsministeriet

Ditte Rex, kontorchef, Finansministeriet

Merete Godvin Jensen, kontorchef, Skatteministeriet

Christian Daniel Vissing Pallisgaard, fuldmægtig, Erhvervsministeriet

Kristian Yde Halse, chefkonsulent, Erhvervsministeriet

Morten Schiellerup Bager, specialkonsulent, Erhvervsministeriet

Signe Holmegaard Sørensen, fuldmægtig, Erhvervsministeriet

Toke Lago von Kappelgaard, specialkonsulent, Finansministeriet

Christine Pilgaard Dahm, fuldmægtig, Skatteministeriet

Janus Munck Adamsen, chefkonsulent, Skatteministeriet

Sundhedsministeriet, Kulturministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Udenrigsministeriet og Justitsministeriet er inddraget i relevant omfang.

BILAG 5: BESKRIVELSE AF COVID-19-RELATEREDE KOMPENSATIONSORDNINGER OG LIKVIDITETSTILTAG

Det samlede træk på kompensationsordningerne på Erhvervsministeriets område ses nedenfor:

Tabel B5.1 Samlet træk på kompensationsordningerne

Samlet status for kompensationsordningerne på Erhvervsministeriets område

	Antal godkendte ansøgninger	Antal ansøgninger under behandling	Antal kompenserede virksomheder (unikke)	Antal kompenserede personer	Udbetalt beløb (mia. kr.)
Erhvervsministeriet					
Lønkomensation	100.417	183	37.021	347.254	19,5
Selvstændige mv.	202.186	108	80.382	90.149	11,2
Faste omkostninger	74.995	1.498	37.073	-	18,3
Arrangørordningen	844	181	694	-	1,2
Total	378.442	1.970	102.383	439.376	50,2

Anm.: For antallet af kompenserede personer på lønkomensation er der i 1 pct. af tilfældene tale om, at en virksomhed har ansøgt om nul kroner i kompensation til en medarbejder, og at det bevilgede kompensationsbeløb derfor også er nul. En virksomhed kan få godkendt kompensation på flere ordninger, hvorfor antallet af unikke virksomheder ikke kan lægges sammen på tværs af ordningerne.

Tallene er opgjort pr. 6. december 2021 for Erhvervsministeriet.

Kilde: Erhvervsministeriet og egne beregninger.

B5.1 LØNKOMPENSATIONSORDNINGEN

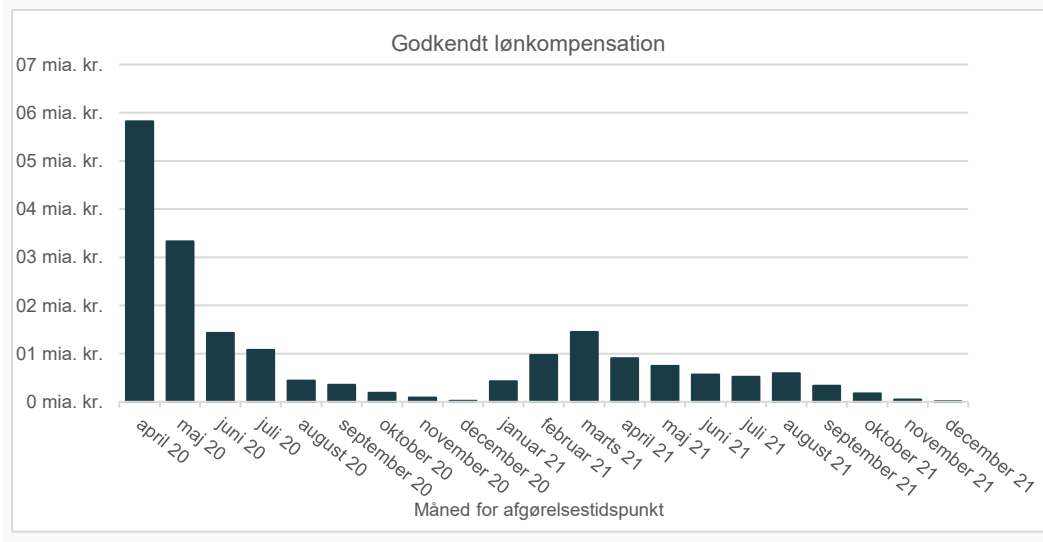
Lønkompressionsordningen²³ har haft til formål at hjælpe virksomheder mv., der som følge af Covid-19 har måttet hjemsende medarbejdere, gennem delvis kompensation for virksomhedens lønudgifter med henblik på at mindske behovet for afskedigelse af medarbejdere. Det har således været en forudsætning for at opnå kompensation, at virksomhederne i perioden ikke har afskediget nogen ansatte af økonomiske årsager. Figur B5.1 viser, den samlede godkendte kompensation for den pågældende måned fra april 2020 til og med oktober 2021. Godkendelsestidspunktet er ikke nødvendigvis sammenfaldende med kompensationsperioden, da virksomheder mv. har kunnet søge med tilbagevirkende kraft.

Ordningen blev etableret og er løbende tilpasset på baggrund af trepartsaftaler mellem arbejdsmarkedets parter. Det har i den forbindelse været et krav, at mindst 30 pct. eller mere end 50 medarbejdere blev hjemsendt. Ordningen har omfattet både funktionærer og ikke-funktionærer samt både fuldtids- og deltidsansatte målt som antal ansatte frem for fx arbejdstimer. Kun medarbejdere i et bestående ansættelsesforhold var dog omfattet.

Virksomheden kunne i den forbindelse forlods eller bagudrettet søge om kompensation for en del af lønnen til de hjemsendte medarbejdere. For funktionærer har virksomheder kunnet opnå 75 pct. kompensation af lønnen, dog maksimalt 30.000 kr. pr. medarbejder pr. måned i kompensation. For ikke-funktionærer har virksomheder mv. kunne opnå 90 pct. kompensation for alle løndele, dog maksimalt 30.000 kr. pr. medarbejder pr. måned.

²³ Lønkompressionsordningen blev etableret som "moderordning" på Erhvervsministeriets område for virksomheder og selvejende institutioner mv. med under 50 pct. offentlig finansiering. Der blev etableret "søsterordninger" på bl.a. Kulturministeriets område for virksomheder og institutioner med 50 pct. eller mere i offentlig finansiering samt kommunale institutioner med driftstilskud fra Kulturministeriet og visse kommunale spillesteder og kulturhuse.

Figur B5.1 Træk på lønkompensationsordningen i perioden april 2020 til og med oktober 2021



Anm.: Tallene er opgjort pr. 6. december 2021.
Kilde: Erhvervsstyrelsen.

Figur B5.1 viser, at trækket på lønkompensationsordningen var størst i begyndelsen af Covid-19-krisen og derefter faldt gradvist, for derpå igen at stige i forbindelse med anden nedlukning.

Virksomheder mv. med forbud mod at holde åbent og helt uden omsætning har kunnet opnå tilsvarende dækning for lønomkostninger i den periode, virksomheden har været tvangslukket.

Ordningen var baseret på virksomheders CVR-numre samt medarbejderes CPR-numre. Det har altså været krav, at der var tale om danske virksomheder og medarbejdere med fast arbejdssted i Danmark. Udstationerede medarbejdere, der var midlertidigt udstationeret i andre lande, kunne således været omfattet af ordningen, ligesom udenlandske statsborgere med et dansk CPR-nummer kunne være omfattet af ordningen.

Virksomheder mv., der ved indtrædelse i ordningen levede op til adgangskravet om at hjemsende mindst 30 pct. eller mere end 50 medarbejdere, har efterfølgende gradvist kunnet kalde medarbejderne tilbage på arbejde, uden at virksomheden samlet set derved faldt ud af lønkompensationsordningen. Virksomheder mv. har således kunnet opnå kompensation for de medarbejdere, der konkret var hjemsendt.

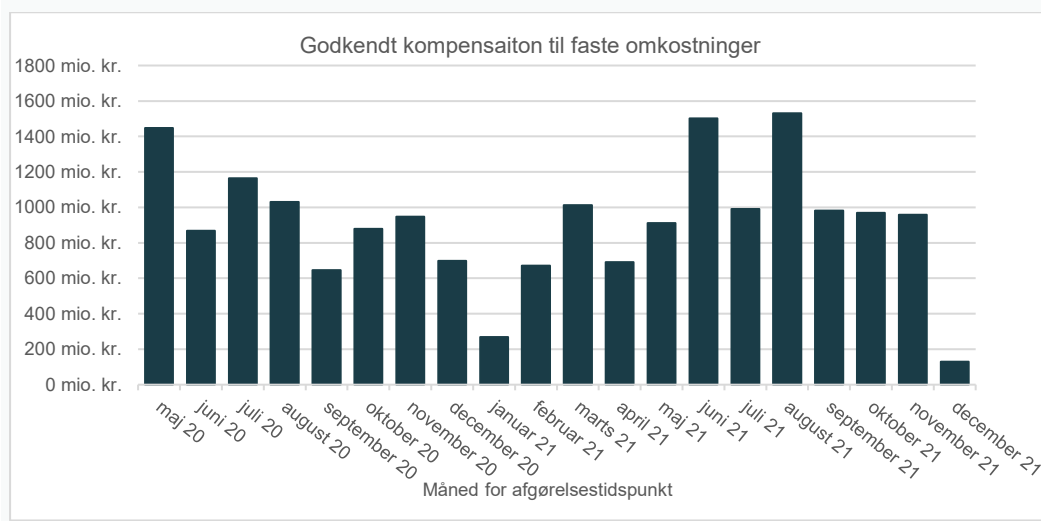
Det er bl.a. på denne baggrund, at der har været behov for at etablere et system med sagsbehandling baseret på forventninger og efterfølgende slutaftregning, hvor de faktiske forhold kendes, herunder hvor mange der blev hjemsendt i hvilke perioder etc.

Lønkompensationsordningen blev udfaset som en generelt ordning i sommeren 2021, og genindført i december 2021. Der foreligger endnu ikke data herfor.

B5.2 KOMPENSATIONSORDNINGEN FOR FASTE OMKOSTNINGER

Kompensationsordningen for faste omkostninger²⁴ har haft til formål at dække en del af virksomhedernes faste omkostninger i den periode, hvor virksomhederne har været hårdt ramt af Covid-19. Figur B5.2 viser, den samlede godkendte kompensation for den pågældende måned fra maj 2020 til og med oktober 2021. Godkendelsestidspunktet er ikke nødvendigvis sammenfaldende med kompensationsperioden, da virksomheder mv. har kunnet søge med tilbagevirkende kraft.

Figur B5.2 Træk på kompensationsordningen for faste omkostninger i perioden maj 2020 til og med oktober 2021



Anm.: Tallene er opgjort pr. 6. december 2021.
Kilde: Erhvervsstyrelsen.

For at opnå kompensation via denne ordning, har det været et krav, at virksomheden var ramt af Covid-19-krisen. Det har de konkret skullet dokumentere ved at vise en omsætningsnedgang i kompensationsperioden sammenholdt med en referenceperiode, der som udgangspunkt har været samme periode i 2019. Der skulle endvidere foreligge en revisorerklæring på det. For at opnå kompensation har virksomhederne skullet opleve en omsætningsnedgang på minimum 30 pct., dog var kravet minimum 35 pct. før oktober 2020.

Kompensationsordningen har været indrettet således, at kompensationssatsen har været stigende i takt med omsætningsnedgangen. Det vil sige, at virksomheder mv., der oplevede en stor omsætningsnedgang, fik dækket en forholdsvis større andel af deres faste omkostninger. Dette har fungeret efter en trappemodel. Oprindeligt kunne virksomheder mv. opnå op til 80 pct. kompensation for deres faste omkostninger, dette blev hævet til 90 pct. pr. 1. november 2020²⁵.

Virksomheder mv. med forbud mod at holde åbent og uden omsætning har dog kunnet opnå fuld dækning for deres faste omkostninger i den periode, de var tvangslukket.

²⁴ Kompensationsordningen for faste omkostninger blev etableret som "moderordning" på Erhvervsministeriets område for virksomheder og selvejende institutioner mv. med under 50 pct. offentlig finansiering. Der blev etableret "søsterordninger" på bl.a. Kulturministeriets område for virksomheder og institutioner med 50 pct. eller mere i offentlig finansiering samt kommunale institutioner med driftstilskud fra Kulturministeriet og visse kommunale spillesteder og kulturhuse.

²⁵ Dog var der særlige regler under krisebestemmelsen, hvor virksomheder også efter den 1. november fortsat kunne opnå 80 pct. kompensation for deres faste omkostninger. Yderligere stiller statsstøttebestemmelsen TF 3.12 krav om, at virksomheden kun kan få dækket en andel af de udækkede faste omkostninger (tabet) i kompensationsperioden, hvilket særligt kan begrænse den kompensation, der kan ydes til store virksomheder.

Eksempler på faste omkostninger, der har været kompensationsberettigede, er: husleje, anden leje af fx grund, inventar, leasing og lager mv., fællesomkostninger til drift og vedligehold, el, vand og varme, nødvendig vedligeholdelse af materielle anlægsaktiver og lejede aktiver, forpagtningsafgift, nødvendig rengøring, ejendomsskatter, licenser på software mv., abonnementer, forsikringer, renteomkostninger mv.

Virksomheder mv. har ansøgt om compensation baseret på deres forventede omsætning og omkostninger. Det betyder, at der er behov for en slutfregning, hvor den faktiske omsætning i kompensationsperioden sammenholdes med den rette referenceperiode og de faktisk afholdte, faste omkostninger.

Undervejs i Covid-19-krisens forløb blev ordningen udvidet med en såkaldt light-version, hvor virksomheder mv. havde mulighed for at søge om compensation for de faktisk afholdte, stedbundne faste omkostninger for hele virksomheden eller enkelte produktionsenheder, fx enkelte butikker eller restauranter i en kæde uden krav om revisorerklæring med henblik på at sikre en enklere ansøgnings- og udbetalingsproces for mindre erhvervsdrivende. Der kunne opnås compensation for 50 pct. af de faktisk afholdte, stedbundne faste omkostninger med et loft over den månedlige compensation via denne ordning på 150.000 kr. pr. CVR-nummer eller enhed. Virksomheder eller enkelte produktionsenheder, der har været tvangslukkede og ikke har haft omsætning i kompensationsperioden, kunne opnå compensation for 100 pct. af de faktisk afholdte stedbundne faste omkostninger, dog med samme loft på 150.000 kr. pr. enhed.

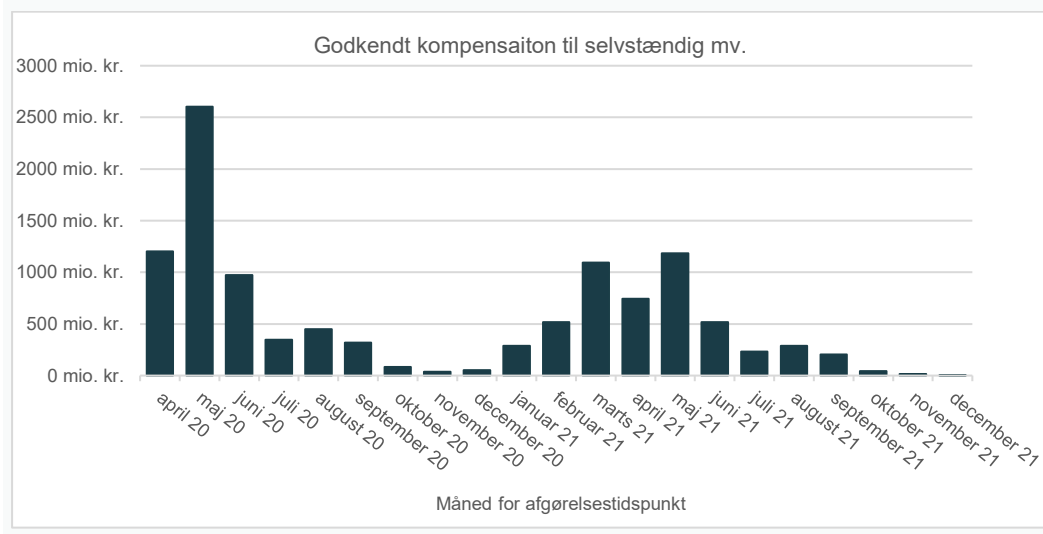
Som en del af udfasningen af kompensationsordningerne i sommeren 2021 blev ordningen for faste omkostninger tilpasset i en version særligt tiltænkt udsatte virksomheder mv. fra den 1. juli og frem til den 31. december 2021. Konkret betød det, at ordningen blev videreført, men at kravet for omsætningsnedgang blev hævet fra min. 30 pct. til min. 45 pct. for at fokusere på særligt hårdtramte virksomheder mv. I forbindelse med genåbningen af de generelle kompensationsordninger i december 2021, er adgangskravet igen fastsat til 30 pct. fra december 2021.

B5.3. KOMPENSATIONSORDNINGEN FOR SELVSTÆNDIGE MV.

Som pendant til lønkompensationsordningen, som ikke dækkede virksomhedsejere og -ledere, har der været etableret en ordning målrettet selvstændige mv., dvs. selvstændige, kombinatører (herunder kunstnere) med både A- og B-indkomst samt freelancere med B-indkomst.

Figur B5.3 viser den samlede godkendte compensation for den pågældende måned fra april 2020 til og med oktober 2021. Godkendelsestidspunktet er ikke nødvendigvis sammenfaldende med kompensationsperioden, da virksomheder mv. har kunnet søge med tilbagevirkende kraft.

Figur B5.3 Træk på kompensationsordningen for selvstændige mv. i perioden maj 2020 til og med oktober 2021



Anm.: Tallene er opgjort pr. 6. december 2021.
Kilde: Erhvervsstyrelsen.

Figur B5.3 viser, at trækket på kompensationsordningen for selvstændige mv. i høj grad har fulgt hhv. første og anden nedlukning af samfundet.

Det har været et adgangskrav, at den selvstændige oplevede et omsætningstab på minimum 30 pct. som følge af Covid-19. Den selvstændige, samt evt. medarbejdende ægtefælle, skulle endvidere eje mindst 25 pct. af virksomheden og have B-indkomst på minimum 10.000 kr. pr. måned i 2019. Virksomheden måtte desuden maksimalt have 25 fuldtidsansatte og den selvstændiges årsindkomst måtte ikke overstige 800.000 kr.

I søsterordningen på Kulturministeriets område gjaldt der som adgangskrav et indtægtstab på min. 30 pct. på kunstnerisk virke, som både A- og B-indkomst. Ansøgere kunne her modtage maksimalt 75 pct. af deres tabte indtægt på kunstnerisk virke, dog maksimalt 23.000 kr. pr måned.

Selvstændige mv., der levede op til disse krav, har kunnet søge om kompensation for 90 pct. af omsætningsnedgangen i kompensationsperioden sammenlignet med en referenceperiode, der som udgangspunkt var samme periode i 2019 (for kunstnere var referenceperioden 2017, 2018 eller 2019). Der kunne således opnås kompensation for op til 30.000 kr. pr. måned for selvstændige uden ansatte og op til 33.000 kr. pr. måned for selvstændige med ansatte svarende til mindst en fuldtidsstilling. Indtil den 9. december 2020 var kompensation maksimalt 23.000 kr. pr. selvstændig pr. måned. Det blev ændret med den politiske aftale af 9. februar 2021. Selvstændige med forbud mod at holde åbent har kunnet modtage 100 pct. kompensation for deres omsætningstab, dog inden for ovennævnte lofter, i den periode virksomheden har været tvangslukket.

Der har ikke været krav om revisorerklæring ved ansøgning om kompensation for omsætningstab. Derimod har det været et krav for at opnå ret til de høje kompensationslofter på hhv. 30.000 kr. og 33.000 kr. pr. måned, at virksomhedsejere ikke trak mere end 23.000 kr. pr. måned ud af virksomheden.

Selvstændige har kunnet søge om kompensation for tabt omsætning baseret på forventninger til omsætningstab mv., hvorfor der også for denne kompensationsordning foretages en slutfregning baseret på faktiske forhold, som indberettes af kompensationsmodtager.

Som en del af udfasningen af kompensationsordningerne i sommeren 2021 blev ordningen for selvstændige (men ikke ordningerne for kombinatører, kunstnere og freelancere) også tilpasset med det

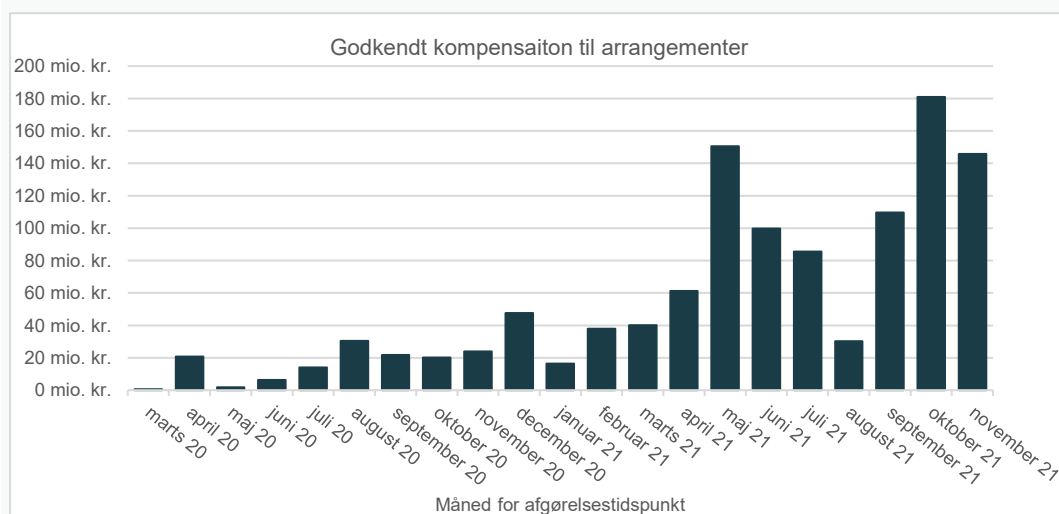
samme krav om omsætningsnedgang på min. 45 pct. som på ordningen for faste omkostninger. Derudover blev det i forbindelse med udfasningen et krav, at den tilpassede ordning kun kan benyttes af selvstændige, som enten har ansatte svarende til minimum én fuldtidsansat, er tvangslukket eller har modtaget kompensation for faste omkostninger. I forbindelse med aftalen og genåbning af de generelle kompensationsordninger i december 2021, blev selvstændigordningen genindført med en krav om omsætningsnedgang på min. 30 pct. mv. gældende fra den 1. december 2021.

B5.4 ARRANGØRORDNINGEN

Arrangørordningen²⁶ har været etableret for arrangører af offentlige arrangementer med mindst 350 samtidige fysiske deltagere, der blev aflyst, udskudt eller ændret væsentligt med henvisning til Covid-19. Arrangementerne skulle være planlagt før den 5. marts 2020 (for de tidligste arrangementer), eller senest den 6. april 2020 (for de senere), eller være fast tilbagevendende, ligesom arrangøren skulle være CVR-registreret. Det var alene hovedarrangører, der kunne søge om kompensation via ordningen.

Figur B5.4 viser, den samlede godkendte kompensation for den pågældende måned fra marts 2020 til og med oktober 2021. Godkendelsestidspunktet er ikke nødvendigvis sammenfaldende med kompensationsperioden, da virksomheder mv. har kunnet søge med tilbagevirkende kraft.

Figur B5.4 Træk på kompensationsordningen for arrangører i perioden maj 2020 til og med oktober 2021



Anm.: Tallene er opgjort pr. 6. december 2021. For deludbetalte beløb er det datoen for den sidste deludbetaling der anvendes
Kilde: Erhvervsstyrelsen.

Af figur B5.4 fremgår det, at trækket på arrangørordningen har været størst i andet halvår af 2021. Det skyldes hovedsageligt, at mange arrangører har søgt ordningen op til fristen den 28. februar 2021. Herefter har der pågået en sagsbehandling, hvorefter udbetalingsbeløbene er blevet godkendt. Beløbene, der er godkendt i september og oktober 2021, er i høj grad båret af udbetalinger til store sportsarrangementer.

²⁶ Arrangørordningen blev etableret som "moderordning" på Erhvervsministeriets område for virksomheder og selvejende institutioner mv. med under 50 pct. offentlig finansiering. Der blev etableret en "søsterordning" på Kulturministeriets område for virksomheder og institutioner med 50 pct. eller mere i offentlig finansiering.

Ordningen har haft til formål at holde hånden under arrangører, der var hårdt ramt af Covid-19-relaterede forsamlingsforbud eller andre restriktioner såsom sektionerings-, afstands- og arealkrav. Konkret kunne arrangører opnå kompensation for det underskud/tab, der ikke kunne afværges, knyttet til arrangementer, der ikke kunne afholdes som oprindeligt planlagt som følge af et gældende forsamlingsforbud eller andre Covid-19-relaterede restriktioner.

Arrangementets realiserede underskud blev beregnet som de realiserede omkostninger fratrasket realiserede indtægter. Der knyttede sig en såkaldt tabsbegrænsningspligt til ordningen, som medvirkede til, at arrangører skulle agere økonomisk forsvarligt og unddrage sig krav og udgifter mv., som de ikke var kontraktuelt forpligtet til at afholde.

Arrangørordningen har også dækket den forholdsmæssige andel af en virksomheds variable og faste omkostninger, herunder lønomkostninger, som arrangementet skulle have dækket. Der var således tale om en reel underskudsdækning, når blot arrangørerne søgte at begrænse deres tab mest muligt.

Kompensation på arrangørordningen blev oftest givet, efter arrangementet skulle have været afholdt og dermed på baggrund af realiserede tal, hvorfor denne ordning ikke indebar en reel slutfregning for alle virksomheder mv. Dog kunne virksomheder mv. blive anmodet om at foretage en efterkontrol med evt. inddragelse af revisor, hvor yderligere supplerende dokumentation kunne kontrolleres.

Leverandører til store arrangementer, der blev aflyst, udskudt eller ændret væsentligt med henvisning til Covid-19 opnåede indirekte kompensation via arrangørordningen, idet arrangører efter at have modtaget kompensation via arrangørordningen kunne honorere de krav, der var mellem leverandører og hovedarrangører.

Arrangørordningen blev genindført i forbindelse med aftalen om genåbning af de generelle kompensationsordninger i december 2021.

I tillæg til arrangørordningen blev der i 2021 blevet etableret en leverandørordning, hvor leverandører og kunstnere mv. kunne søge om kompensation, såfremt de, grundet Covid-19, ikke som vanligt kunne indgå kontrakter med arrangører af et større arrangement. Der kunne opnås kompensation, hvis leverandøren kunne sandsynliggøre, at skulle have været leverandør til et større arrangement, som er aflyst, udskudt eller væsentligt ændret, selvom der ikke foreligger en kontrakt. Derudover gjaldt der en række øvrige krav.

B5.5 BEHOVET FOR ET STÆRKT STATS- LIKVIDITETSKAB

Covid-19-pandemien var et eksternt stød, som viste sig at medføre store udsving i virksomhedernes mv. omsætning, samtidig med at deres omkostninger ikke nødvendigvis faldt. Ekstra likviditet var således nødvendig for, at virksomhederne mv. kunne modstå udsving i omsætningen.

På baggrund af dette iværksatte regeringen i marts 2020 likviditetsunderstøttende initiativer på skattemrådet og i form af garanti- og låneordninger. Et stærkt likviditetsberedskab skulle sikre, at virksomhederne mv. ikke blev nødt til at reducere antallet af medarbejdere eller gennemføre andre uhenigtsmæssige tiltag for at tilpasse omkostningerne og kapaciteten. Derfor stillede staten ekstra likviditet til rådighed for virksomhederne mv. ved at udskyde betalingsfrister og senere indføre rentefri låneordninger for kildeskatter og moms.

Likviditetsberedskabet blev bredt ud med særligt fokus på at understøtte og supplere låne- og kreditmarkedet gennem garantiordningerne og de skatterelaterede likviditetsordninger, egenkapitalmarkedet gennem Covid-19-matchfinansieringsordningerne og markedet for forsikring af handelskreditter gennem den statslige garantidækning for virksomheders handel og eksport.

Indledningsvist dækkede den finansielle sektors hjælp til erhvervslivet over ydelseshenstand, bevilligede overtræk og låne- og kreditforhøjelser. Denne dækning blev givet selvom de politisk aftalte ordninger, som bl.a. introducerede garantiordninger, hvor långivere, typisk bankerne, mod betaling

kan få statsgaranti af nye lån til virksomheder mv. ramt af Covid-19-pandemien, endnu ikke var færdigudrullet. Bankerne ydede således i de første uger af krisen lån og anden bistand med egne midler og altså for egen risiko – dog med viden om, at der politisk var taget stilling til statsgarantierne for lånene.

Tiltagene supplerede og understøttede den finansielle sektor og gav sikkerhed for, at den ikke stod alene med risikoen ved en fortsat, og på nogle områder intensiveret, understøttelse af danske virksomheder mv. i en krisesituation.

Låne- og kreditmarkedet understøttede en del af de sunde (kreditværdige) virksomheder mv. med finansiering, men usikkerheden om dybden og længden af krisen ville nødvendigvis medføre en øget forsigtighed fra låne- og kreditmarkedet. Ved at staten påtog sig en garantistillelse for låne- og kreditmarkedets udlån, kunne man reducere risikoen for, at ellers sunde virksomheder mv. ikke ville kunne have en rimelig adgang til finansiering som supplement til kompensationen, som for langt de fleste virksomheder mv. ikke dækkede hele omsætningstab.

På skatteområdet blev der stillet likviditet til rådighed for virksomhederne gennem udskudte betalingsfrister og låneordninger for virksomhedernes afregninger af A-skat, AM-bidrag, moms og lønsumsafgift. Gennem disse tiltag kunne alle virksomheder mv., uanset kreditværdighed, få stillet likviditet til rådighed.

Likviditet stillet til rådighed uden forudgående kreditvurdering af virksomhederne skal ses i lyset af, at likviditeten stilles til rådighed for at imødegå behovet for likviditet hos virksomheder mv., der som følge af Covid-19-pandemien stod i en ekstraordinært svær økonomisk situation, og som derfor ville have sværere ved at få likviditet gennem mere normale kreditkanaler. Ved at stille likviditet til rådighed uden kreditvurdering, bliver det også muligt at stille likviditeten til rådighed for virksomhederne hurtigt, og skatteforvaltningen har kunnet behandle alle ansøgninger om lån inden for 12 arbejdsdage. Virksomheder mv. under konkurs, rekonstruktion, tvangsopløsning eller likvidation har dog ikke fået godkendt lån fra skatteforvaltningen.

Behovet for det stærke likviditetsberedskab var størst i starten af nedlukningen og blev tilpasset bl.a. i takt med, at udskudte betalingsfrister forfaldt til betaling, og vilkårene (udlåningsgrad og risikovillighed) på låne- og kreditmarkedet blev normaliseret med undtagelse af garantiordningerne, hvor garantiprocenten løbende blev forhøjet efter ordningernes etablering. Den statslige garantidækning blev afviklet i takt med, at markedsbetingelser på kreditforsikringsområdet og kreditforsikringskapaciteten kunne opretholdes uden den statslige garantiramme.

B5.6 KARAKTERISTIKA VED LIKVIDITETS- OG GARANTIORDNINGER

Et dynamisk erhvervsliv er karakteriseret ved, at nye virksomheder mv. opstår, og ikke-rentable virksomheder mv. lukker. Denne dynamik sættes i nogen grad ud af funktion, når kompensation uddeles generelt, dvs. uagtet hvor sund og bæredygtig, virksomheden er, hvilket kan være tilfældet for kompensationsordninger og skattebaserede tiltag, der ikke indebærer kreditvurderinger.

Likviditets- og garantiordninger kendetegnes ved, at udskydelse af skatter og moms eller statsgarantier for lån, indebærer en selvrisiko, da likviditeten skal betales tilbage på et tidspunkt. Kompensation indebærer derimod en risiko for, at nogle virksomheder mv. holdes kunstigt i live. Der er også risiko for, at der oparbejdes "gældspukler" med en generøs likviditetsstøtte uden kreditvurderinger, hvilket udfordrer virksomhedernes fremtidige muligheder for at investere.

Der er yderligere forskel mellem på den ene side kompensationsordninger og garantiordninger (fx statsgaranteret likviditetskaution) og rentefri skattemæssig likviditetsstøtte. Kompensationsordninger og garantiordninger kan målrettes konkrete tab som følge af en pandemi og de nedlukninger, der følger med, mens rentefri skattemæssig likviditetsstøtte har en række u hensigtsmæssige konsekvenser. Det handler særligt om, at rentefri skattemæssig likviditetsstøtte ikke er målrettet virksomheder mv. påvirket af pandemien, og det kan derfor bremse den naturlige dynamik i erhvervslivet ved at holde hånden under virksomheder mv., der ikke er levedygtige (såkaldte zombievirksomheder), samt

at der ikke er foretaget en kreditvurdering i forbindelse med långivningen. Den manglende kreditvurdering øger risikoen for statslige tab, fordi nogle virksomheder mv. ikke vil kunne betale likviditeten tilbage til tiden, og kan være betydeligt markedsforvridende ift. finansiering på almindelige, markeds-mæssige vilkår.

Risikoen for statslige tab, som følge af at virksomheder mv. går konkurs og ikke kan betale likviditetsstøtten tilbage, skal ses i lyset af, at der i en situation, hvor der ikke var blevet stillet likviditet til rådighed for virksomhederne, sandsynligvis ville have været rentable virksomheder mv., der gik konkurs på grund af likviditetsmangel, hvilket også ville have udgjort et tab for staten.

Garantiordningerne gennem EKF Danmarks Eksportkredit og Vækstfonden er, siden de blev etableret, blevet justeret af flere omgange. Med den sidste justering garanterer SMV-ordningerne for 90 pct. af bankernes nye udlån til ellers rentable små og mellemstore virksomheder, mens udlån til store virksomheder garanteres med 80 pct. af staten.

Den konkrete låneanmodning beroede på bankens kreditvurdering af den enkelte virksomhed, hvilket erhvervsøkonomisk set er en fordel, da det gennem kreditvurderinger netop er sunde virksomheder mv., støtten målrettes til. Den finansielle sektor spillede således en stor rolle i at vurdere og understøtte danske virksomheders løbende likviditetsbehov og målrette de statslige garantier.

B5.7 SKATTEMÆSSIGE LIKVIDITETSTILTAG

For at skabe øget likviditet hos virksomhederne i starten af pandemien anvendtes udskydelse af betalingsfrister for skatter og afgifter som redskab, og sidenhen er der i højere grad blevet anvendt låneordninger, hvor virksomhederne kunne anmode om et rentefrit lån svarende til deres afregninger af moms, lønsumsafgift og/eller A-skat og AM-bidrag. Udskydelse af betalingsfrister var som udgangspunkt tilgængelig for alle virksomheder mv., mens de rentefri låneordninger var målrettede i det omfang, at det i højere grad kun vil være virksomheder mv. med likviditetsudfordringer, der vil søge om lån. Den likviditet, der stilles til rådighed for virksomhederne enten i form af lån eller udskudte betalingsfrister, skal tilbagebetales på et senere tidspunkt. Låneordningerne forfalder til betaling fra april 2022 og frem til maj 2023. Betalingsfristerne for en stor andel af lånene er udskudt til den 1. april 2022. Virksomhederne kan helt ekstraordinært oprette en betalingsordning med en løbetid på 24 måneder til en rente på 0,7 pct., hvis de ikke kan tilbagebetale den likviditet, der forfalder til betaling i april 2022. Ved at sprede tilbagebetalingsdatoerne ud over flere år gives virksomhederne bedre tid til at oparbejde en tilstrækkelig indtjening og/eller til at finde alternativ finansiering inden tilbagebetalingsfristerne.

De skatterelaterede likviditetstiltag er beskrevet jf. tabel B5.2 nedenfor:

Tabel B5.2 Skatterelaterede likviditetstiltag

Udskydelse af betalingsfrister for moms og indkomstskatter

Betalingsfrister for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag samt moms og lønsumsafgift er af flere gange blevet udskudt.

Rentefri låneordninger for moms og indkomstskatter

Virksomhederne har haft mulighed for at søge om rentefri lån, svarende til de beløb, de rettidigt har indberettet i moms, lønsumsafgift eller A-skat og AM-bidrag for de perioder, lånene er stillet til rådighed for.

Forhøjet loft på skattekontoen

Loftet på virksomhedernes skattekonto er midlertidigt hævet fra 200.000 kr. til 100 mia. kr. frem til den 1. februar 2022. Fra den 1. februar 2022 til den 1. maj 2023 fastsættes loftet på skattekontoen til 350 mio. kr. Herefter nedsættes loftet igen til normalniveauet på 200.000 kr. Det hævede loft på skattekontoen giver virksomheder, der ikke har haft behov for ekstra likviditet som følge af udskudte betalingsfrister, eller som har ønsket at indfri sit rentefri lån, før det forfalder til betaling, mulighed for at indbetale til Skattekontoen og på den måde undgå at betale negative renter af evt. uønsket likviditet.

Kilde: Skatteministeriet.

B5.8 GARANTI- OG LÅNEORDNINGER I VÆKSTFONDEN OG EKF

Garantiordningerne blev oprettet i marts 2020 og skal gøre det lettere for virksomheder mv., der har omsætningstab grundet Covid-19-pandemien at få nye lån, kreditter og garantier. Ordningerne under Vækstfonden og EKF Danmarks Eksportkredit blev oprettet for at supplere og understøtte det private egenkapitalmarked, kreditforsikringsmarked og låne- og kreditmarked, som på baggrund af Covid-19-nedlukningerne og den usikkerhed, der fulgte med, ikke kunne udfylde behovet i markedet.

Formålet med ordningerne var direkte at understøtte virksomhederne gennem lån under Covid-19-matchfinansieringsordningerne samt indirekte at understøtte virksomhederne via garantistillelse til pengeinstitutter mv. og kreditforsikringselskaberne. Hertil kommer Genstartsfonden og Danmarks Genopretningsfond, som blev oprettet primært med fokus på at understøtte virksomhedernes soliditet efter Covid-19. Dette blev gjort bl.a. med henblik på at øge deres mulighed for at rejse likviditet fremover ved at afhjælpe gældspukler. Initiativerne i regi af Genstartsfonden og Danmarks Genopretningsfond var således designet til at genstarte virksomhedernes vækst i tiden efter pandemien.

Ordningerne spejlede i høj grad Vækstfonden og EKF's eksisterende produkter og erfaringer fra finanskrisen, dog med en række betydelige lempelser ift. målgruppe, dækning og vilkår. Desuden fik ordninger tilført en betydelig tabsramme og dermed et betydeligt subsidieelement, dvs. at støtten forventes samlet set at være tabsgivende for staten.

Garantiordninger i Vækstfonden og EKF blev etableret med en samlet kapacitet på 17,9 mia. kr. målrettet SMV-segmentet. SMV-ordningerne giver virksomheder mulighed for at søge om lån eller kredit i banken med 90 pct. statsgaranti, 80 pct. for segmentet af store virksomheder, samt en løbetid på op til 6 år.

Der er etableret særlige Covid-19-matchfinansieringsordninger i Vækstfonden målrettet hhv. iværksættere i de tidlige faser og venturevirksomheder. Ordningerne har en samlet kapacitet på 4,5 mia. kr., heraf 1,8 mia. kr. i tabsrammer.

I tillæg til garantiordningerne i Vækstfonden og EKF blev der etableret mulighed for, at Covid-19-ramte virksomheder kunne få tilført ny kapital igennem henholdsvis Genstartsfonden (via Vækstfonden) og Danmarks Genopretningsfond. Genstartsfonden under Vækstfonden kunne bidrage med ansvarlig kapital og egenkapital til Covid-19-ramte SMV'er samt små mid-caps for op til 3 mia. kr., særligt inden for brancher som var hårdt ramt af krisen. Genopretningsfonden støttede samfunds bærende virksomheder, der som følge af Covid-19-krisen fik behov for at styrke deres kapitalgrundlag.

Garantiordningerne på tværs af Vækstfonden og EKF beskrives nærmere jf. tabel B5.3 nedenfor.

Tabel B5.3 Garantiordningerne på tværs af Vækstfonden og EKF

Garantiordning i Vækstfonden

I marts 2020 blev der etableret en garantiordning for små og mellemstore virksomheder i regi af Vækstfonden. Der kunne under ordningen ydes garanti til et långivende pengeinstitut, leasingsselskab mv. for nye lån og driftskreditter, som pengeinstituttet, leasingsselskabet mv. vil yde en virksomhed, der vil lide eller forventer at lide et omsætningstab på min. 30 pct. som følge af Covid-19. Garantiordningen indebar, at staten kunne garantere for op til 90 pct. af pengeinstitutters, leasingsselskabers mv. udlån til ellers kreditværdige SMV'ere, der har eller forventer af få omsætningstab på minimum 30 pct. Garantierne dækkede nye kreditter ydet til dækning af driftstab opstået som følge af Covid-19. Der blev etableret en tilsvarende ordning for større virksomheder i regi af Vækstfonden, som kan garantere 80 pct. af lån fra private långivere. Det bemærkes, at garantiprocenterne løbende blev justeret under krisen.

Garantiordning i EKF (likviditetskaution)

I marts 2020 blev der etableret en ny ordning, likviditetskaution, hvor der kunne stilles garanti over for de berørte virksomheders pengeinstitutter, leasingsselskaber mv. inden for en ramme på i alt 1,0 mia. kr. i 2020 med en tilknyttet tabsramme på 100,0 mio. kr. Garantien stilledes til pengeinstitutters, leasingsselskabers mv. udlån for at understøtte den fortsatte drift hos eksporterende danske små og mellemstore virksomheder (SMV'er). Ordningen stillede garanti til et långivende pengeinstitut, leasingsselskab mv. for nye lån og driftskreditter, som skulle ydes til en eksportvirksomhed, der havde lidt eller forventede at lide omsætningstab på minimum 30 pct. som følge af Covid-19. Der blev etableret en tilsvarende ordning for større virksomheder i regi af EKF, som kan garantere 80 pct. af lån fra private långivere. Det bemærkes at garantiprocenterne løbende blev justeret under krisen.

Statslig garantidækning for virksomhedernes handel og eksport i EKF

I maj 2020 blev der etableret en midlertidig statslig garantidækning for forsikring af virksomhedernes samhandel med udenlandske og indenlandske købere i 2020. Garantien indebar, at staten dækkede 90 pct. af forsikringsselskabernes tab op til 5 mia. kr. og 100 pct. af forsikringsselskabernes tab derefter.

Covid-19-matchfinansieringsordning

I april 2020 blev der etableret to Covid-19-matchfinansieringsordninger i regi af Vækstfonden; 1) til iværksættere i de tidligere faser 2) til vækst- og venturevirksomheder. Med ordningerne kunne Vækstfonden finansiere iværksættere i de tidligere faser med op til mellem 75 pct. og 100 pct. af virksomhedernes kapitalbehov inden for en låneramme på 1.500 mio. kr. Vækstfonden tilbød produkter, der i udgangspunktet indeholdt 1:3-matching og for nogle virksomhedstyper tilbyde fuld statslig finansiering. Med ordningen kunne Vækstfonden også medfinansiere venturevirksomheder med op til 75 pct. (op til 1:3-matching) af virksomhedernes kapitalbehov og for nogle virksomhedstyper kunne tilbyde fuld statslig finansiering.

Genstartsfonden og Danmarks Genopretningsfond

I tillæg til låne- og garantiordningerne skabte man desuden muligheden for, at Covid-19-ramte virksomheder kan få tilført ny kapital igennem henholdsvis Genstartsfonden (via Vækstfonden) og Danmarks Genopretningsfond (via ATP). Initiativerne har til formål at sikre solvensen i virksomheder, hvis egenkapital er blevet udhulet af Covid-19 krisen, og som derfor ikke har mulighed for at optage ny gældsfinansiering til at dække drifts- og investeringsomkostninger.

Genstartsfonden

Genstartsfondens formål var at sikre solvens i ellers sunde virksomheder, der har brug for kapital. Fondens investeringer er foretaget på markedsvilkår, og investeringsfokus er på mindre, nye virksomheder, SMV'er og små mid-caps med en holdbar forretningsmodel, som har gode chancer for at overleve samt solide vækstperspektiver. Fondens fokus vil være på sektorer, der er særligt hårdt ramt af Covid-19-krisen. Genstartsfonden kan foretage investeringer direkte eller indirekte via fonde.

Danmarks Genopretningsfond

I juni 2020 blev Danmarks Genopretningsfond, der er et statsligt investeringsselskab, oprettet. Danmarks Genopretningsfond har til formål at foretage kapitalindsat i større, samfunds bærende virksomheder i Danmark, der er ramt af Covid-19-krisen, med henblik på at styrke virksomhedernes kapitalgrundlag. Genopretningsfonden, der virker som en investor af last resort, fungerer dermed som et sikkerhedsnet.

Kilde: Vækstfonden og EKF Danmarks Eksportkredit.

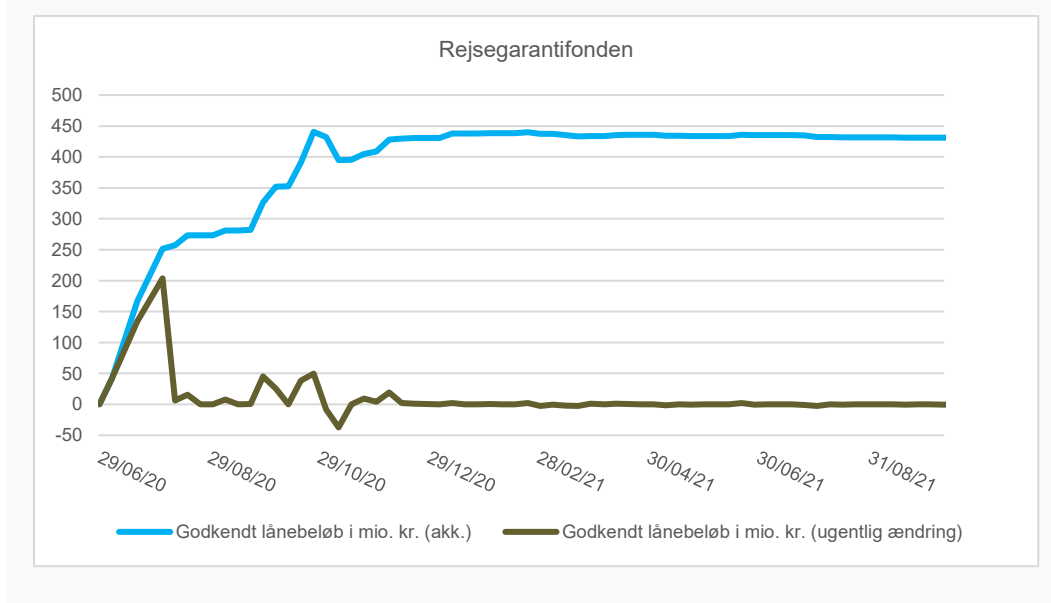
B5.9 GARANTIORDNING FOR REJSEGARANTIFONDEN

I marts 2020 blev der etableret et forstærket sikkerhedsnet for pakkerejseudbydere i regi af Rejsegarantifonden, da der her var tale om en specielt udsat branche, som blev omgående og hårdt ramt, da rejserestriktionerne blev indført. Ordningen havde en samlet kapacitet på 2,25 mia. kr., og var målrettet danske pakkerejse-selskaber, der er medlem af Rejsegarantifonden og supplerer låne- og garantiordningerne i Vækstfonden og EKF Danmarks Eksportkredit.

Rejsegarantifondens dækningsområde blev udvidet til også at omfatte ekstraordinære situationer som fx Covid-19, således at rejseudbydere kunne optage lån gennem et træk på en statsgaranti. Samtidig fik forbrugerne deres indbetalinger til rejser retur gennem Fondskassen.

Ordningen gav rejseselskaberne mulighed for at få dækket de faktiske omkostninger ved aflyste og afbrudte rejser som følge af Covid-19. Staten har desuden givet et tilskud på samlet 725 mio. kr. samt etableret en tabsramme på 300 mio. kr. til dækning af konkursramte selskabers træk på garantiordningen.

Figur B5.5 Fordeling af lån i Rejsegarantifonden over tid



Anm.: Data ikke dækker over udbetaling af lån alene. Grafen dækker over det totale godkendte lånebeløb pr. uge. Det vil sige fondens udbetaling af lån, modregnet lånemodtagernes tilbagebetaling af lån. Den lille kurve viser den ugentlige nettoændring. Hvis den er over 0 er der udbetalt mere fra fonden, end der er tilbagebetalt fra lånemodtagerne. Den blå kurve viser den akkumulerede status. Altså hvor mange midler Rejsegarantifonden samlet har udlånt, modregnet hvor meget den samlet har fået tilbagebetalt.

B5.10 PULJE TIL OMSTILLING AF MINKAVLERE OG FØLGEERHVERV SAMT ØVRIGE PULJER

Pulje til omstilling af minkavlere og følgeerhverv

Som en del af *Aftale om erstatning mv. til minkavlere og følgeerhverv berørt af Covid-19* mellem regeringen, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Liberal Alliance blev der bl.a. afsat 50 mio. kr. til at hjælpe minkavlere og følgeerhverv med erhvervsmæssig omstilling eller iværksætteri efter nedlukningen af det danske minkerhverv i 2020.

Midlerne udmøntes som en pulje via ansøgningsrunder i 2021 og 2022, hvor minkavlere og følgeerhverv kan søge om tilskud til erhvervsomlægning eller iværksætteri gennem fx rådgivning, udviklings- og innovationsforløb, indkøb af udstyr og materialer samt kompetenceudvikling relateret hertil.

Ansøgere til puljen skal bl.a. opfylde krav om, at den virksomhed de søger omstilling af, pr. 15. juni 2020 var registreret i Det Centrale Virksomhedsregister (CVR) som aktiv virksomhed. Ansøgere inden for følgeerhverv skal dertil dokumentere, at mindst halvdelen af virksomhedens omsætning i 2017-2019 hidrørte fra handel med danske minkvirksomheder, og at virksomheden har oplevet en omsætningsnedgang på mindst 30 pct. som følge af nedlukningen af minkerhvervet grundet Covid-19. Der stilles endvidere krav om medfinansiering i medfør af EU's statsstøtteregler.

Første ansøgningsrunde havde frist primo oktober, og ansøgerne forventes at få svar primo november 2021. Det er forventningen, at 2. ansøgningsrunde åbnes 1. halvår 2022.

Øvrige puljer

I tillæg til ovenstående har der været etableret puljer på en række områder, fx i form af stimuli eller kompensation til ramte områder. På Erhvervsministeriets område har der bl.a. været etableret en sommerpakke samt en restaurantpulje, pulje til letfordærlige varer og to decemberpuljer for sæsonbetonede varer, mens der på Kulturministeriets område bl.a. har været etableret en række nødpuljer, en aktivitetspulje, genstartspuljer, pulje til udsatte, sårbare og ældre under corona-krisen, en

pulje til kulturaktiviteter mv. På Social- og Ældreministeriets område har der også været en række puljer, fx pulje til varmestuer, væresteder og tilbud til udsatte børn og familier. Ovenstående er ikke en udtømmende liste.

BILAG 6: ANVENDELSE AF COVID-19-RE-LATEREDE KOMPENSATIONSORDNINGER

Forskellige restriktioner og kompensationsordninger har været gældende på forskellige tidspunkter. Med henblik på at kigge nærmere på forskelle i anvendelsen af kompensationsordningerne over tid kan der opstilles en række perioder, som er udtryk for de forskellige ansøgningsperioder og overgange mellem generelle og målrettede ordninger, jf. tabel B6.1.

Tabel B6.1 Periodeinddeling af kompensationsordningerne

Der kan opstilles en række perioder, som er udtryk for de forskellige ansøgningsperioder og overgange mellem generelle og målrettede ordninger.

- Den første periode går fra 9. marts 2020, hvor kompensationsordningerne startede og til 8. juli 2020, hvor der var generelle kompensationsordninger og et højt niveau af restriktioner og smittetal.
- Anden periode går fra 9. juli til 31. august 2020, hvor der fortsat var generelle kompensationsordninger, men et lavere niveau af restriktioner og smittetal.
- Tredje periode går fra uge 36-49 2020 og dækker over perioden, hvor der var målrettede kompensationsordninger for virksomheder mv. ramt af én eller flere Covid-19-relaterede restriktioner.
- Fjerde periode går fra uge 50 2020 og frem til 30. juli 2021, hvor der var en genindførelse af de generelle kompensationsordninger.
- Sidste periode går fra 1. juli 2021 og til den 30. november 2021, hvor der har været tilpassede generelle kompensationsordninger for særligt udsatte virksomheder med en højere omsætningsnedgang. Den 1. december 2021 blev de generelle ordninger genindført.

Det bemærkes, at der ud over de ovennævnte perioder kan være tale om en særskilt periode i ugerne 45-48 2020, da Nordjylland blev lukket ned, hvor der var mere vidtgående kompensationsmuligheder til virksomheder mv. berørt af den regionale nedlukning. I bilagets figurer, tabeller mv. anvendes ovenstående periodeopdelinger på forskellig vis for at illustrere kompensationsordningernes anvendelse i forskellige perioder. Ved nogle opgørelser slås nogle perioder fx sammen, mens der fokuseres på enkelte perioder for andre opgørelser. Dette fremgår ved den enkelte opgørelse.

Virksomhederne har søgt hjælpepakker på forskelligt grundlag og med forskellige forventninger til tidshorisont. De kan fx have søgt for den periode, de forventede at have et behov, eller de kan have søgt for den samlede mulige periode. Ligeledes kan de have søgt med tilbagevirkende kraft.

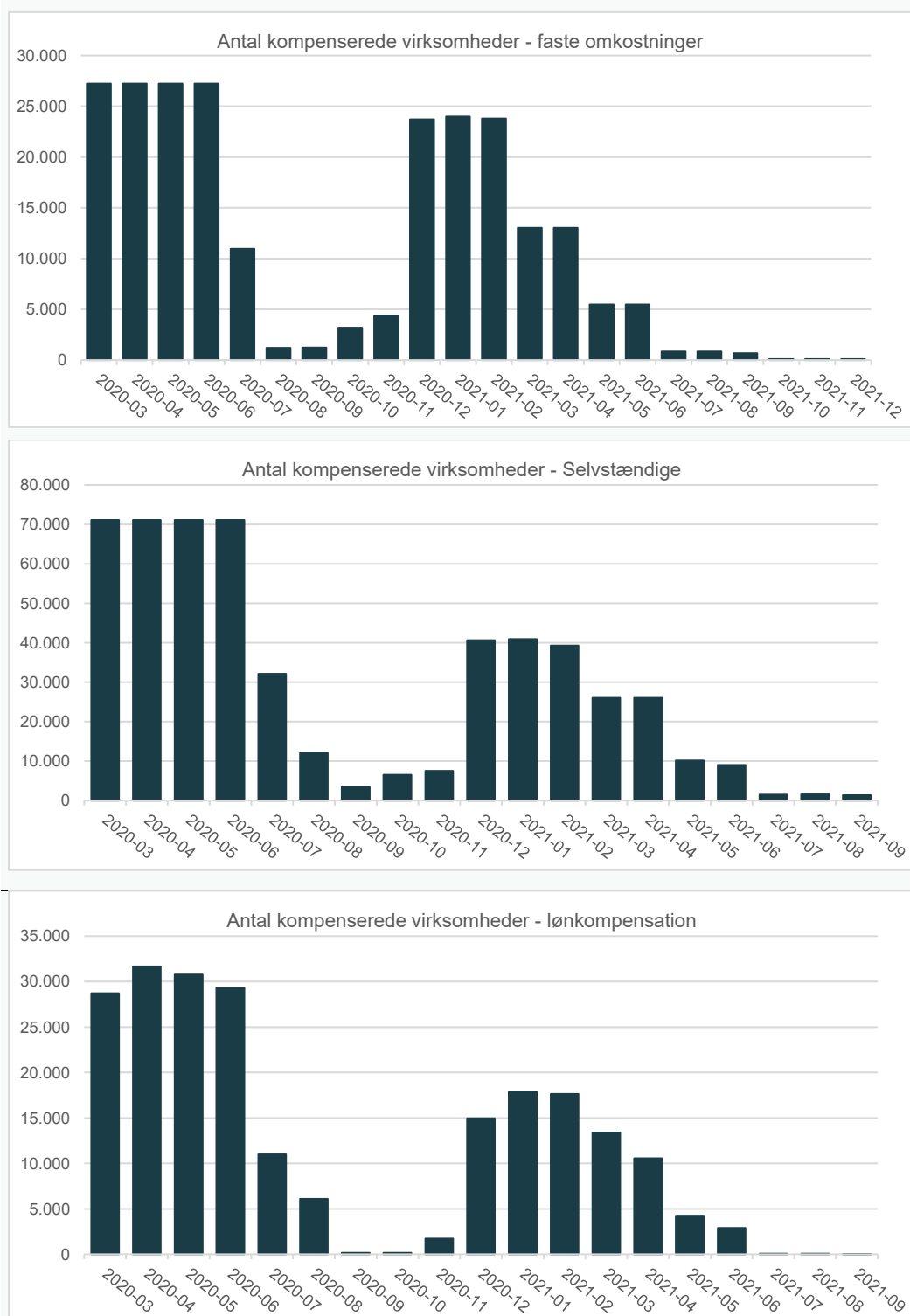
Der er ikke gennemført den endelige slutfregning, hvor virksomheder mv. indberetter deres faktiske omsætningstab mv. for alle kompensationsperioder. Det betyder, at data ikke nødvendigvis giver et retvisende billede af udnyttelsen af kompensationsordningerne og den faktiske periode, hvor virksomheden har ret til at modtage kompensation. Det er derfor ikke muligt på baggrund af data at analysere overgange – fx i forbindelse med åbningen af friserør den 20. april 2020.

Kilde: Erhvervsstyrelsen.

Efterspørgslen efter hjælpepakker var størst under den første nedlukning i foråret 2020 jf. *figur B6.1*, hvor der på tværs af ordningerne for faste omkostninger, selvstændige mv. og lønkompensation blev modtaget væsentligt flere ansøgninger sammenlignet med senere perioder. Tilsvarende er den største udbetaling af kompensation sket under den første nedlukning.

Den lavere anvendelsesgrad under anden bølge indikerer, at der i sommerperioden 2020 var faldende smittetal, lempede restriktioner samt en målretning af kompensationsordningerne, ligesom virksomhederne til en vis grad havde omstillet sig og dermed havde mindre behov for hjælpepakker. Det bemærkes dog, at det fortsat er muligt at søge om kompensation for den sidste periode, hvorfor tallene vil ændre sig.

Figur B6.1 Fordeling af kompenserede virksomheder over tid

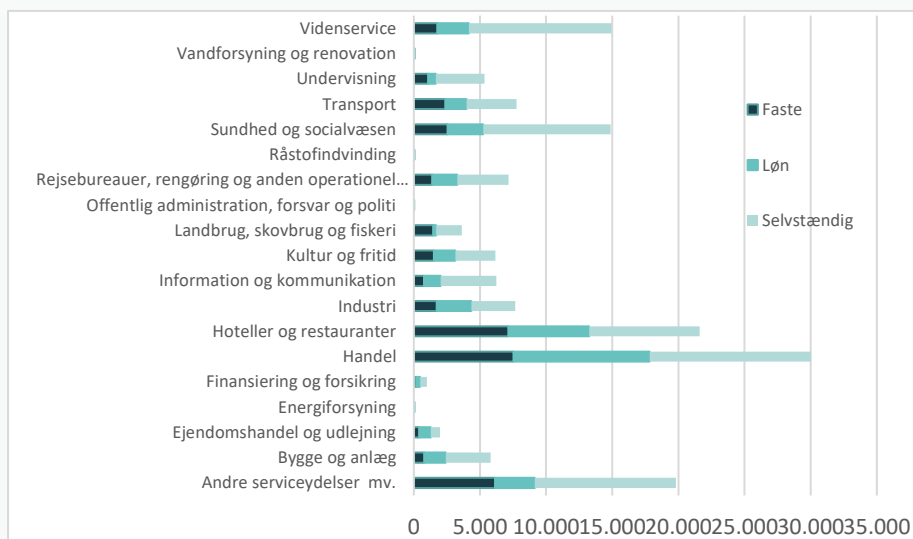


Anm.: Figuren opgør antallet af virksomheder, der har modtaget kompensation på hhv. ordningen for faste omkostninger, løn eller selvstændige mv. i en given måned, dvs. at samme virksomhed vil tælle med i månedsopgørelsen i samtlige måneder, virksomheden har modtaget kompensation for. På lønkompensationsordningen tælles virksomheden med, hvis min. 1 medarbejder er blevet kompenseret i den pågældende måned. Data opgjort pr. 7. december 2021.

Kilde: Erhvervsstyrelsen.

Nogle brancher har været hårdere mærket af Covid-19-krisen end andre, hvilket afspejler sig i antallet af modtagne ansøgninger fordelt på brancheniveau, jf. figur B6.2. Der er modtaget flest ansøgninger fra virksomheder inden for handels-, hotel- og restaurationsbranchen, som også er de brancher, der har været påvirket af forbud mod at holde åbent og rejserestriktioner i lange perioder. Virksomheder indenfor vidensservice, sundhed- og socialvæsenet samt andre serviceydelser har ligeledes været hårdt ramt.

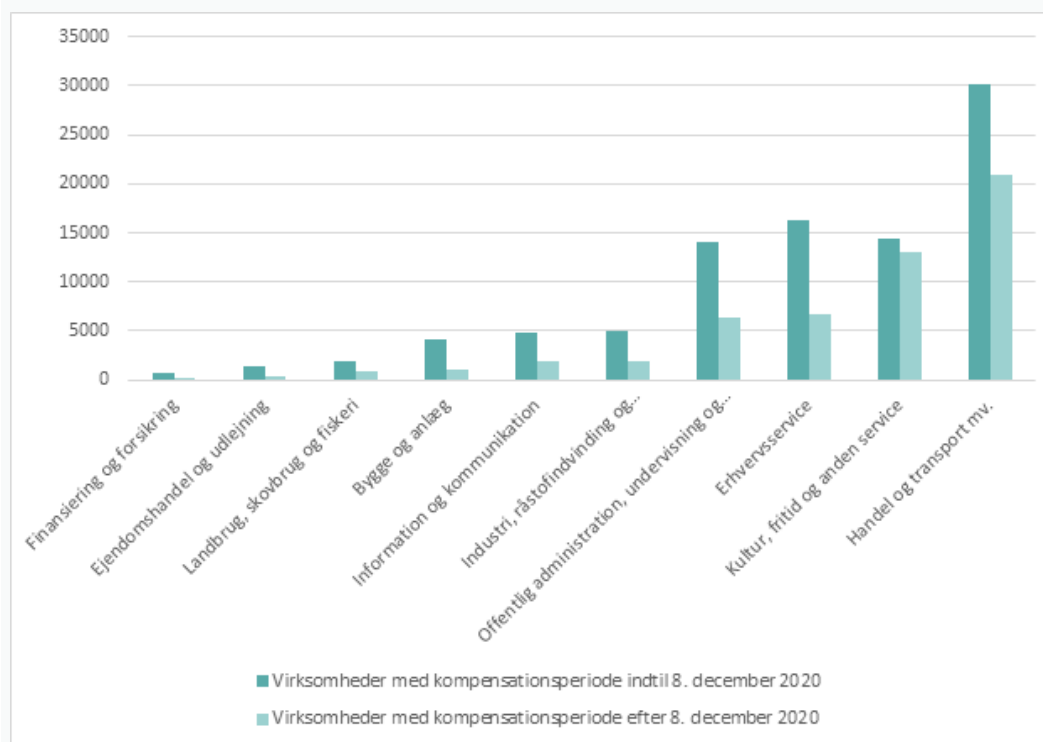
Figur B6.2 Fordeling af virksomheder på brancher og ordninger



Anm.: Opgørelsen tæller antal af virksomheder, der har minimum én godkendt ansøgning siden marts 2020. Figuren opgør antallet af virksomheder, der har modtaget kompensation på hhv. lønkompensationsordningen, ordningen for selvstændige mv. eller faste omkostninger fordelt på brancher. Virksomhedens branchetilhørsforhold er bestemt af virksomhedens nuværende branchekode, og opgørelsen tager således ikke højde for, at en virksomhed kan have skiftet branche efter at have ansøgt om kompensation. Data opgjort pr. 6 december 2021.

Kilde: Erhvervsstyrelsen.

Figur B6.3 Fordeling af kompenserede virksomheder inden for brancher i de opgjorte perioder

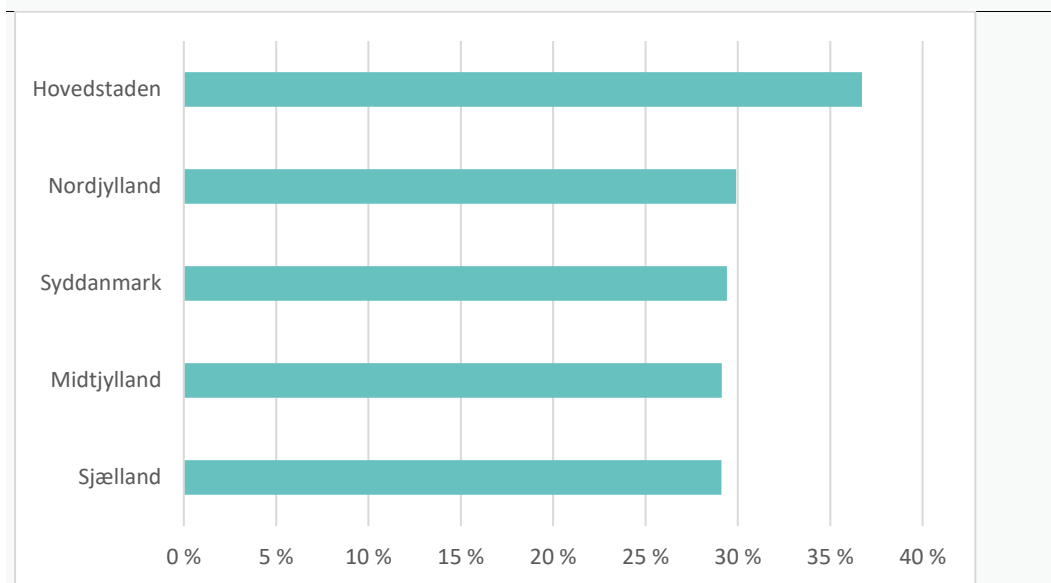


Anm.: Opgørelsen tæller antal af virksomheder, der har minimum én godkendt ansøgning i den pågældende periode. Figuren opgør kompenserede virksomheder fordelt på brancher og perioder. De mørkerøde søjler opgør antal kompenserede virksomheder, hvor kompensationsperioden er startet før d. 8. december 2020. De lyserøde søjler opgør perioden fra d. 9. december 2020 og frem. Freelancere og kombinatorer er ikke medtaget.
Kilde: Erhvervsstyrelsen.

Det er endvidere muligt at se nærmere på udviklingen af antal virksomheder inden for en branche, som har modtaget kompensation under de første nedlukningsperioder (inden den generelle nedlukning i december 2020) og under de senere nedlukningsperioder (efter den generelle nedlukning i december 2020) *jf. figur B6.3* ovenfor. Her bliver det tydeligt, at de fleste brancher er hårdest påvirket i de første nedlukningsperioder, dvs. i foråret, sommeren og efteråret 2020, mens antallet af kompenserede virksomheder er faldet under de senere nedlukningsperioder. Det bemærkes endvidere, at særligt kulturlivet har været påvirket ligeligt på tværs af nedlukningsperioderne grundet forsamlingsforbud mv., mens virksomheder inden for den industrielle sektor, offentlig administration og erhvervsservice har været betydeligt mindre påvirket under de senere nedlukningsperioder. Også inden for handels- og transportbranchen er der en tydelig forskel i virksomhedernes påvirkning under perioderne – den relative forskel mellem perioderne er dog mindre sammenlignet med virksomhederne inden for fx den industrielle sektor.

Det er endvidere muligt at se nærmere på den geografiske fordeling af kompensation mellem de fem regioner, *jf. figur B6.4* nedenfor. Langt størstedelen af virksomheder, der har ansøgt om kompensation, er beliggende i hovedstadsområdet. Fordelingen mellem regionerne vurderes at afspejle den generelle geografiske placering af virksomheder og viser således, at kompensationsordningerne er blevet søgt nogenlunde ligeligt af virksomheder beliggende i alle fem regioner.

Figur B6.4 Andel af erhvervsaktive virksomheder, der har modtaget kompensationsmidler, fordelt på regioner



Anm.: Opgørelsen tæller antal af virksomheder, der har minimum én godkendt ansøgning. Det regionale tilhørsforhold er målt ud fra CVR-nummerets placering, hvorfor virksomheden kan have p-enheder beliggende i andre regioner, uden det fremgår af figuren. Det samlede antal virksomheder for hver region kommer fra Danmarks Statistik og er baseret på tal fra 2019. Antallet af virksomheder, der har modtaget kompensation, stammer derimod fra 2020 og 2021.

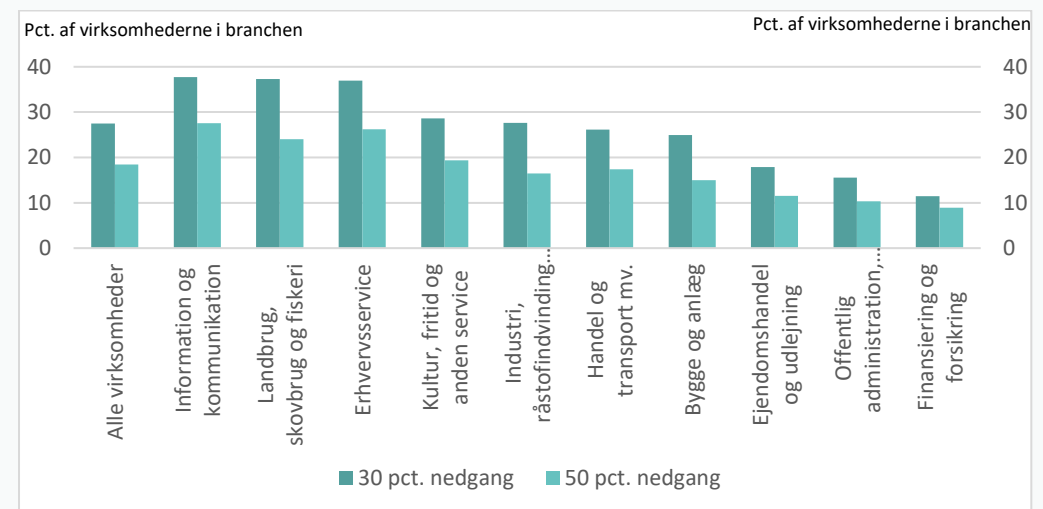
Kilde: Danmarks Statistik og Erhvervsstyrelsen

B6.1 UDVIKLINGEN I OMSÆTNINGEN OG KRAV TIL OMSÆTNINGSNEDGANG

Der var mange virksomheder mv., som oplevede en stor omsætningsnedgang under Covid-19-krisen, men påvirkningen har været forskellig alt efter branchetilhørsforhold, *jf. figur B6.5* nedenfor. I 3. kvartal 2020 var det 27,5 pct. af alle virksomheder, som oplevede en omsætningsnedgang på minimum 30 pct., mens mindre end 20 pct. af alle virksomheder oplevede en omsætningsnedgang på min. 50 pct.

Figur B6.5 Andel virksomheder med omsætningsnedgang

Andel af virksomheder, der har oplevet hhv. 30 pct. og 50 pct. omsætningsnedgang i 3. kvartal 2020

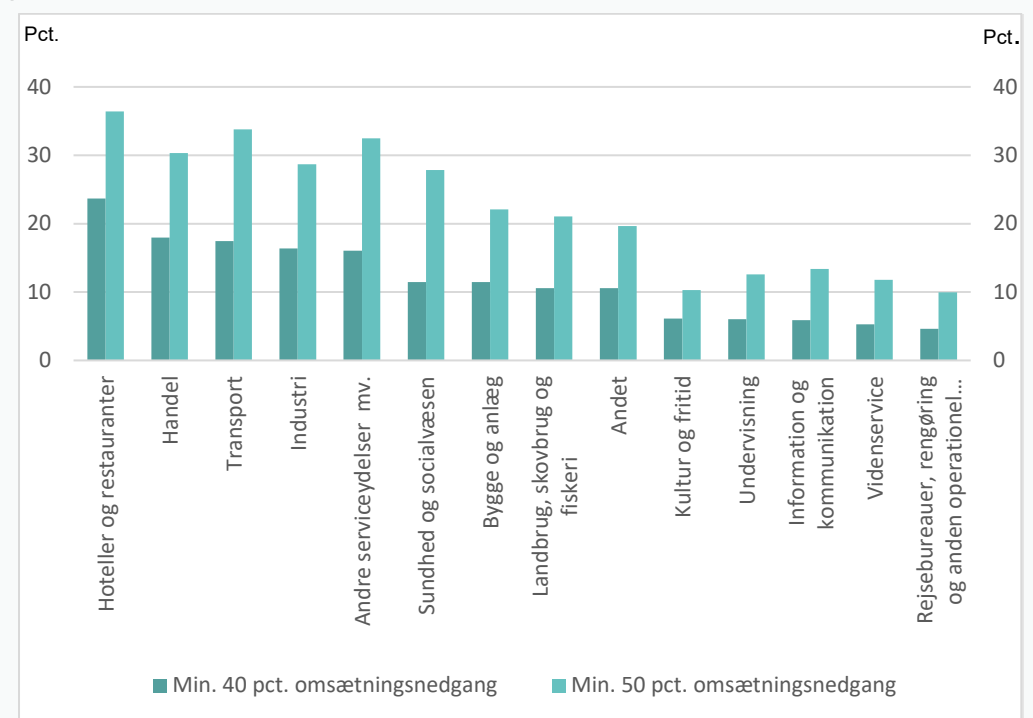


Anm.: Figuren opgør andel af virksomheder, der har oplevet hhv. 30 eller 50 pct. omsætningsnedgang, fordelt på brancher.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det er endvidere muligt at kigge nærmere på, hvordan virksomheders kompensationsmuligheder påvirkes, hvis kravet om omsætningsnedgang skærpes. Nedenstående figurer er baseret på ansøgninger til selvstændigordningen for sommerperioden 2020 (9. juli – 31. august 2020). I denne periode har restriktionerne været lempet væsentligt sammenlignet med forudgående og efterfølgende perioder. Skærpes kravet til omsætningsnedgang for sommerperioden fra 40 til 50 pct. vil det medføre et betydeligt fald i andel af samlet kompensationsbeløb, *jf. figur B6.6* nedenfor. Brancherne Vidensservice, Kultur og Fritid, Information og kommunikation samt Rejsebureauer, rengøring og anden operationel service oplevede alle kun et mindre fald i det samlede kompensationsbeløb ved skærpelse af omsætningsnedgangskrav. Derimod har brancherne Hoteller og Restauranter, Handel, Transport samt Andre serviceydelser et væsentlig større fald i kompensationsbeløb som konsekvens af større krav til omsætningsnedgang.

Figur B6.6 Fald i kompensationsbeløb ved ændret omsætningskrav, sommer 2020

Procentvis fald i andel af samlet kompensationsbeløb ved ændret omsætningsnedgangskrav for sommerperioden



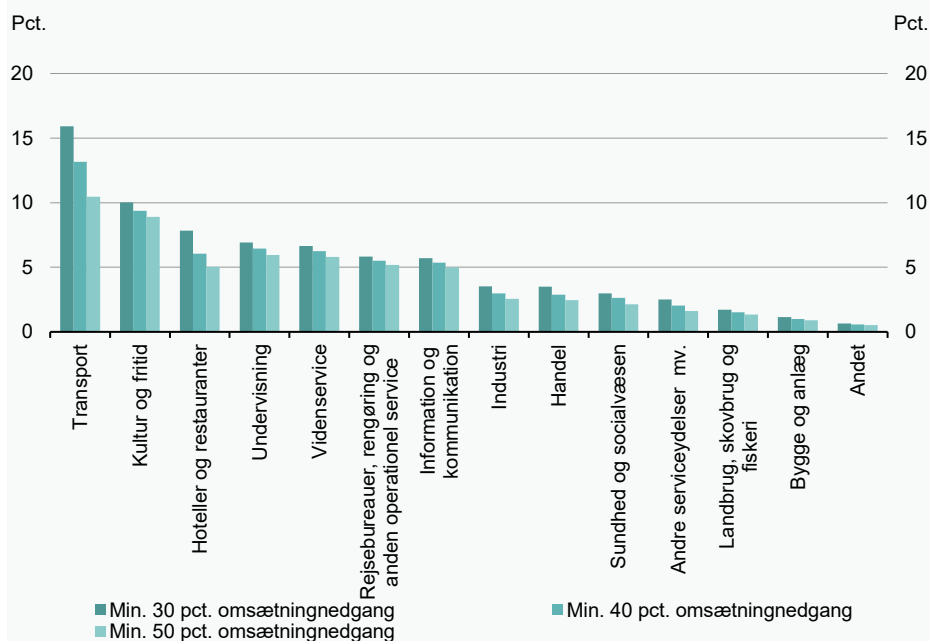
Anm.: 1) Data for sommerperioden omfatter perioden 9. juli – 31. august 2020. 2) Data er baseret på godkendte ansøgninger til selvstændigordningen opgjort per 6. april 2021. 3) Branchegruppen "Andet" udgøres af følgende brancher, Råstofindvinding, Energiforsyning, Vandforsyning og renovation, Finansiering og forsikring, Ejendomshandel og udlejning, Offentlig administration, forsvar og politi samt ukendt.

Kilde: Erhvervsministeriet og egne beregninger.

Figur B6.7. nedenfor viser andele af kompenserede virksomheder ved hhv. 30 pct., 40 pct. og 50 pct. omsætningsnedgangskrav for sommerperioden 2020. Selvom en branche udgør en stor del af den samlede udbetalte kompensation, er det ikke nødvendigvis en stor del af branchen, der er kompenseret. Fx udgør kompenserede virksomheder i branchen Handel kun 3,5 pct. af branchens erhvervsaktive virksomheder ved et krav om omsætningsnedgang på 30 pct., mens Transport udgør 15,9 og Kultur og Fritid 10 pct. ved et omsætningskrav på 30 pct., jf. figur B.2.7. nedenfor.

Figur B6.7 Kompenserede erhvervsaktive virksomheder, sommeren 2020

Andel af kompenserede erhvervsaktive virksomheder fordelt på brancher ved ændring af krav til omsætningsnedgang (sommerperioden)



Anm.: 1) Data for sommerperioden omfatter perioden 9. juli – 31. august 2020. 2) Data er baseret på godkendte ansøgninger til selvstændigordningen opgjort per 6/4-2021. 3) Antal erhvervsaktive virksomheder er opgjort pba. Firmastatistikken, DST, 2017. 4) Branchegruppen "Andet" udgøres af følgende brancher, Råstofindvinding, Energiforsyning, Vandforsyning og renovation, Finansiering og forsikring, Ejendomshandel og udlejning, Offentlig administration, forsvar og politi samt ukendt.
Kilde: Erhvervsministeriet.

Erhvervsstyrelsen har åbnet for modtagelse af slutaftregninger, jf. tabel B6.2. nedenfor.

Tabel B6.2 Slutafregning**Data om faktisk omsætningsnedgang fra slutafregninger**

Erhvervsstyrelsen har åbnet for modtagelse af første fase af slutafregningen. Når alle virksomheder mv. har indsendt deres slutafregning, vil det være muligt at få et mere komplet billede af den faktiske omsætningsnedgang fordelt på brancher og perioder. Herunder hvad forskellige omsætningsnedgangskrav vil betyde for virksomheders mulighed for at få godkendt kompensation. Derudover vil slutafregningen give et mere komplet billede af, hvor mange og hvilke typer af brancher der har været berettiget til kompensation, og hvilke der skal tilbagebetale kompensation.

Erhvervsstyrelsen åbnede for indsendelse af slutafregning for de første kompensationsperioder i slutningen af marts 2021. Slutafregningen er i første omgang for kompensationsperioden 9. marts - 9. juli, 29. august eller 31. august 2020. Der er pr. 7. december 2021 modtaget knap 120.000 slutafregninger fordelt på ordningerne, og Erhvervsstyrelsen modtager fortsat enkelte indberetninger bl.a. fra virksomheder, der skal have attesteret sin indberetning ved revisor eller faglig repræsentant. Derudover er der etableret en særskilt slutafregningsproces for en række virksomheder, heriblandt ophørte virksomheder, der ikke på vanlig vis kan tilgå indberetningssystemerne.

Slutafregning fordelt på kompensationsordningerne

	Slutafregningsperiode	Antal virksomheder der har indsendt slutafregninger	Andel af virksomheder der har indsendt slutafregning
Lønkomensation	9. marts – 29. august 2020	Ca. 29.000	Ca. 96 pct.
Faste omkostninger	9. marts – 9. juli 2020	Ca. 25.000	Ca. 97 pct.
Selvstændige	9. marts – 31. august 2020	Ca. 63.000	Ca. 94 pct.

Anm: Data opgjort pr. 07. december 2021.

Kilde: Erhvervsstyrelsen.

B6.2 ERFARINGER FRA EFTERÅRET 2020

Siden marts 2020 har Erhvervsstyrelsen og Slots- og Kulturstyrelsen administreret de fire overordnede kompensationsordninger for det danske erhvervs- og kulturliv: Lønkompensationsordningen, kompensationsordningen for selvstændige mv., kompensationsordningen for faste omkostninger og kompensationsordningen for arrangører af større arrangementer.

De generelle kompensationsordninger er forholdsvist simple i deres konstruktion, da de gælder for alle virksomheder mv., der forventer en væsentlig omsætningsnedgang eller må hjemsende en vis andel af medarbejderstaben. Det betyder, at de også er lette for virksomhederne at forstå og benytte samt lette for de to styrelser at administrere.

Omvendt er de målrettede ordninger mere komplekse, da virksomheder eller kulturinstitutioner både skal dokumentere en væsentlig omsætningsnedgang, og at omsætningsnedgangen skyldes en eller flere af de Covid-19-relaterede restriktioner. Det er de to styrelses erfaring, at det er sværere for virksomhederne og kulturinstitutionerne at gennemskue, hvorvidt de er berettiget til kompensation samt hvor stor en kompensation, de kan modtage i de målrettede vs. de generelle kompensationsordninger. De målrettede kompensationsordninger er også sværere for styrelserne at administrere sammenlignet med de generelle kompensationsordninger.

B6.3 OVERGANG FRA GENERELLE TIL MÅLRETTEDE ORDNINGER

Med overgangen til de målrettede kompensationsordninger blev kompensationsmulighederne for danske virksomheder mv. indsnævret, da de målrettede ordninger var tiltænkt de særlige brancher, der fortsat var ramt af restriktioner. Dette blev afspejlet i et faldende antal af virksomheder mv., der

modtog kompensation under de generelle ordninger sammenlignet med de målrettede, *jf. tabel B6.3* nedenfor.

Tabel B6.3 Antal virksomheder der har modtaget kompensation		
	Generel ordning (foråret 2020)	Målrettet ordning (efteråret 2020)
Kompensationsordning for faste omkostninger	27.200	1.900
Kompensationsordning for selvstændige	71.700	6.200
Lønkompressionsordningen	32.300	930
Total	92.000	8.000

Anm.: Opgørelsen tæller antal af virksomheder, der har minimum én godkendt ansøgning i den pågældende periode. Virksomheder med igangværende sager tælles ikke med i denne opgørelse, medmindre virksomheden har andre sag(er) i den pågældende periode, der er godkendt. Freelancere og kombinatorer er ikke medtaget i denne opgørelse, da de ikke har et tilknyttet CVR-nummer.

Kilde: Erhvervsministeriet og egne beregninger.

B6.4 KOMPLEKSE RESTRIKTIONER

Indsnævringen af målgruppen af kompensationsberettigede virksomheder mv. med de målrettede ordninger gjorde det sværere for virksomhederne at gennemskue, hvorvidt de kunne modtage kompensation. Det skyldtes først og fremmest, at de målrettede ordninger tog afsæt i, at virksomheder mv. skulle være ramt af Covid-19-relaterede restriktioner for at være kompensationsberettigede. Når virksomhederne ansøgte om kompensation, var det væsentligt, at de søgte under henvisning til den rette restriktion for at få ansøgningen godkendt. Dette besværliggjordes af, at antallet af kompensationsberettigende restriktioner var stigende i takt med, at restriktionsniveauet blev skærpet ad flere omgange hen over efteråret 2020 og grundet et politisk ønske om tilsvarende at udvide målgruppen for de målrettede ordninger ad flere omgange.

Oprindeligt var der fire hovedrestriktioner under de målrettede ordninger, som blev udvidet til mere end 15 forskellige restriktioner gældende i forskellige perioder alt afhængigt af, hvornår restriktionen indførtes, *jf. tabel B6.4.* nedenfor. Restriktionsbegrebet var desuden et nyt begreb, og det er Erhvervsstyrelsens erfaring, at det var svært for virksomheder mv. at vurdere, hvorvidt de var ramt af restriktioner, hvilke de var ramt af, og hvordan de skulle dokumentere, at de var ramt.

Tabel B6.4 Kompensationsberettigende restriktioner i målrettede ordninger

- 1) Forbud mod at holde åbent (oprindelig restriktion)
- 2) Forsamlingsforbud 500 (oprindelig restriktion)
- 3) Grænselukning (oprindelig restriktion)
- 4) Udenrigsministeriets rejsevejledning (oprindelig restriktion)
- 5) Forsamlingsforbud 50
- 6) Forsamlingsforbud 10
- 7) Begrænsning på åbningstider
- 8) Forbud mod salg af alkohol efter kl. 22.
- 9) Regionale restriktioner (Nordjylland) med flere underrestriktioner afhængigt af virksomhedens beliggenhed
- 10) Leverandører til minkavlere
- 11) Forbud mod messeaktivitet
- 12) Leverandører til forbud mod at holde åbent
- 13) Leverandører til begrænsning på åbningstider
- 14) Leverandører til forsamlingsforbud
- 15) Leverandører til forbud mod messeaktivitet

Anm.: Opgørelsen oplister gældende restriktioner, der var kompensationsberettigende i perioden med målrettede kompensationsordninger i sommeren og efteråret 2020.

Kilde: Erhvervsministeriet.

B6.5 KOMPLEKSE DOKUMENTATIONSKRAV

Under de målrettede ordninger skulle virksomheder mv. dokumentere, at deres omsætningsnedgang skyldtes restriktionerne. Det betød, at virksomhederne i forbindelse med ansøgningerne skulle afrapportere på nogle udvalgte nøgletal, de normalvist ikke anvendte. Fx skulle en restaurationsvirksomhed under de målrettede ordninger dokumentere, hvor stor en del af omsætningsnedgangen, der skyldtes restriktionen om begrænsning af åbningstiden og hvor stor en del af omsætningsnedgangen, der skyldtes forsamlingsforbuddet. Det er styrelsernes erfaring, at de større dokumentationskrav er ressourcekrævende og besværliggør ansøgningsprocessen for virksomheder mv. betydeligt.

B6.6 VIRKSOMHEDER, DER 'FALDER UDEN FOR' DE MÅLRETTEDE ORDNINGER

Når virksomheder mv. søgte om kompensation under de målrettede ordninger, skulle de således navigere mellem mange restriktioner, leve op til større dokumentationskrav samt yderligere krav foranlediget af forskellige statsstøttegodkendelser. Endvidere skulle virksomhederne vurdere, hvorvidt deres referenceperiode var retvisende, hvilke omkostninger de kunne kompenseres for samt forstå de forskellige kompensationssatser, der afhang af bl.a. størrelsen på virksomhedens omsætningsnedgang, hvorvidt virksomheden var ramt af forbud mod at holde åbent, samt hvorvidt hjemsendte medarbejdere var funktionærer eller ej. Det er de to styrelsernes erfaring, at hvert enkelt element øger kompleksiteten i de målrettede ordninger, og gør det sværere for virksomhederne at ansøge samt for styrelserne at administrere ordningerne.

Det har betydet, at mange virksomheder mv. ikke på forhånd har kunnet gennemskue, hvorvidt de var kompensationsberettigede under de målrettede ordninger. Det har resulteret i et stigende antal ansøgninger fra ikke-berettigede virksomheder mv. under de målrettede ordninger, *jf. tabel B6.5* nedenfor.

Tabel B6.5 Afslagsprocenter i kompensationsordningerne

	Generel ordning (foråret 2020)	Måltrettet ordning
Kompensationsordning for faste omkostninger	2 pct.	13 pct.
Kompensationsordning for selvstændige	3 pct.	21 pct.
Lønkompensationsordning	5 pct.	12 pct.
Total	4 pct.	21 pct.

Anm.: Opgørelsen tæller antal af virksomheder, der har fået afvist samtlige ansøgninger i den pågældende periode. Virksomheder med igangværende sager tælles ikke med i denne opgørelse, medmindre virksomheden har andre afviste sag(er) i den pågældende periode. Freelancere og kombinatører er ikke medtaget i denne opgørelse, da de ikke har et tilknyttet CVR-nummer.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den stigende afslagsprocent skyldes hovedsageligt, at ansøgende virksomheder mv. faldt uden for de målrettede ordninger, da de ikke var omfattet af de kompensationsberettigende restriktioner, *jf. tabel B6.6* nedenfor.

Tabel B6.6 Virksomheder der falder uden for de målrettede ordninger

Leverandører til forsamlingsforbuddet på 10: Virksomheder mv., der leverer ydelser til arbejdspladser, hvor mere end 10 personer er samlet i forbindelse med dagligdags arbejdsammenhænge, er ikke omfattet af forsamlingsforbuddet på 10. Det ses især for kantiner, rengøring mv., der leverer ydelser til arbejdspladser. Virksomheder mv., der leverer til enkeltpersoner og ikke til arrangementer omfattet af forsamlingsforbuddet, er ligeledes ikke kompensationsberettiget. Det ses især for skræddere mv.

Leverandører til forsamlingsforbuddet på 50: Virksomheder mv., som ikke modtager direkte betaling for leverancer til forsamlinger over 50 personer, kan ikke modtage kompensation. Det ses især for foredragsholdere, musikere og andre kunstnere, som modtager betaling gennem et booking- eller managementbureau.

Virksomheder uden fastsatte åbningstider: Virksomheder, der ikke normalt har fastsatte åbningstider efter kl. 22, er ikke omfattet af restriktion om begrænsning af åbningstider efter kl. 22. Det ses især for forsamlingshuse og hoteller.

Underleverandører, der er indirekte ramt af restriktionerne om Udenrigsministeriets rejsevejledning og grænselukning: Virksomheder mv., som er indirekte ramt af en af restriktionerne, kan uanset et højt omsætningstab ikke kompenseres. Dette ses eksempelvis for fotografer, kunstnere mv. der er afhængige af ind- og udrejse af lande og for souvenirproducenter og lign. underleverandører, som leverer til virksomheder, der er ramt af restriktionerne og kompensationsberettigede.

Forbud mod at holde åbent: Virksomheder mv. med komplekse forretningsmodeller, som udfører forskellige aktiviteter under forskellige branchekoder, hvor kun en del af aktiviteten er tvangslukket. Det betyder, at virksomheden, som har tre tvangslukkede tatovørforretninger og en ikke-tvangslukket smykkeforretning, ikke kan kompenseres som værende tvangslukket, da hele virksomheden skal være omfattet af forbuddet mod at holde åbent. Dertil har der været en række de facto tvangslukkede virksomheder mv., der ingen aktivitet har haft, men ikke direkte været omfattet af forbuddet mod at holde åbent. Det ses især for underleverandører til spillesteder, natklubber, messecentre mv.

Anm.: Opgørelsen oplyser en række virksomhedstyper, der faldt uden for de målrettede kompensationsordninger i sommeren og efteråret 2020, da virksomhederne ikke var omfattet af de gældende restriktioner.

Kilde: Erhvervsministeriet.

Med overgangen fra de generelle til de målrettede ordninger skete et skift i, hvilke brancher der modtog kompensation, *jf. tabel B6.7* nedenfor.

Under de målrettede ordninger har det i høj grad været virksomheder mv. inden for hotel- og restaurationsbranchen, transportbranchen og rejsebranchen, der har modtaget kompensation i ordningerne for faste omkostninger, løn og selvstændige mv. Det er i overensstemmelse med, at virksomheder mv. i disse brancher i høj grad har været underlagt restriktioner, særligt forsamlingsforbuddene, forbud mod at holde åbent samt rejserestriktionerne og dermed været kompensationsberettiget under de målrettede ordninger.

Samtidig har virksomheder mv. inden for handelsbranchen (fx detailbutikker), servicevirksomheder (fx frisører og andre liberale erhverv) samt virksomheder mv. inden for vidensservicebranchen (fx dyrlæger, advokatvirksomheder og reklamebureauer) modtaget kompensation i mindre grad under de målrettede ordninger end i de generelle ordninger. Dette korresponderer med, at virksomheder mv. i disse brancher kun i mindre omfang har været underlagt kompensationsberettigende restriktioner.

Tabel B6.7 Branchefordeling i generelle og målrettede ordninger

Virksomheder med godkendte ansøgninger fordelt på brancher		
	Generelle ordninger, foråret 2020 (pct. andel)	Målrettede ordninger, sommer og efterår 2020 (pct. andel)
Andre serviceydelser mv. (fx frisører mv)	11,1	1,7
Bygge og anlæg	4,3	2,3
Ejendomshandel og ud- lejning	1,5	1,0
Energiforsyning	0,1	0,0
Finansiering og forsikring	0,7	0,5
Handel	17,4	8,4
Hoteller og restauranter	10,5	27,3
Industri	5,1	3,5
Information og kommuni- kation	5,2	2,5
Kultur og fritid	4,4	7,4
Landbrug, skovbrug og fiskeri	2,0	0,8
Offentlig administration, forsvar og politi	0,1	0,1
Rejsebureauer, rengø- ring og anden operatio- nel service	5,1	11,2
Råstofindvinding	0,0	0,1
Sundhed og socialvæsen	11,6	0,7
Transport	4,6	22,6
Undervisning	3,8	3,0
Vandforsyning og reno- vation	0,1	0,1
Vidensservice	12,5	6,8

Anm.: Tabellen oven for opgør, hvor stor en andel af virksomheder, der har fået godkendt min. én ansøgning på tværs af kompensationsordningerne for faste omkostninger, løn og selvstændige mv. under hhv. de generelle ordninger i foråret 2020 og de målrettede ordninger i sommeren/efteråret 2020. Der tages forbehold for mindre diskrepanser i de anvendte periodeinddelinger, der kan medføre usikkerheder i opgørelsen. Virksomheder med igangværende sager tælles ikke med i opgørelsen, medmindre virksomheden har andre sag(er) i den pågældende periode, der er godkendt. Tilsvarende er freelancere og kombinatorer er ikke medtaget i opgørelsen, da de ikke har et tilknyttet CVR-nummer.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det er ikke styrelsernes erfaring, at der har været betydelige forskelle i kompensation til forskellige landsdele i Danmark under de målrettede ordninger. Det formodes, at eventuelle mindre forskelle er drevet af forskelle i koncentration af bestemte brancher mellem landsdelene.

B6.7 REGIONALE NEDLUKNINGER

Mens de målrettede ordninger var gældende i efteråret 2020, var der, ud over de nationale restriktioner, regionale nedlukninger ad flere omgange. Den mest omfattende var nedlukningen i Nordjylland i november 2020.

Det er de to styrelses erfaring, at kompensation i forbindelse med regionale nedlukninger er svær at administrere, når det sker under målrettede kompensationsordninger. Det skyldes, at en regional nedlukning ikke kun påvirker den nedlukkede region, men også de erhverv og arbejdspladser der har tilknytning til regionen. Det gælder bl.a. for virksomheder mv. beliggende uden for regionen, der har en stor kundekreds eller er afhængig af arbejdskraft fra regionen, virksomheder mv. beliggende i regionen, der er afhængige af arbejdskraft fra pendlere uden for regionen, eller hvis arbejde består i at rejse uden for regionens grænser.

Det er således erfaringen, at det i forbindelse med den regionale nedlukning af syv nordjyske kommuner i november 2020, var svært at lave en klar geografisk afgrænsning af, hvilke virksomheder mv. der var påvirket af nedlukningen og dermed berettiget til kompensation.

Under de generelle ordninger er der ikke samme udfordringer forbundet med en regional nedlukning, da alle virksomheder mv. har de samme kompensationsmuligheder – uanset om de er beliggende inden for eller uden for den nedlukkede region.

BILAG 7: UDDYBENDE OM ADMINISTRATIONEN MED KOMPENSATIONSORDNINGERNE

B7.1 ADMINISTRATION PÅ CVR-NUMMER ELLER P-ENHEDSNIVEAU

Kompensationsordningerne har generelt været administreret p.b. CVR-numre. Der har løbende været ønsket om at undersøge mulighederne for at administrere ordningerne for særligt faste omkostninger og lønkompensation på p-enheder (produktionsenheder) i stedet for CVR-numre.

Dette blev imødekommet på lønkompensationsordningen, da det på p-enhedsniveau var muligt at verificere data om medarbejderes ansættelsessted og lønforhold op imod elndkomst-registret.

På faste omkostninger var der ikke en generel mulighed for at søge kompensation på p-enhedsniveau, da det ville åbne for betydelige muligheder for svindel, som Erhvervsstyrelsen ikke kunne kontrollere. For det første findes det relevante registerdata kun på CVR-nummerniveau. Samtidig er et p-nummer ikke underlagt krav i medfør af skattelovgivningen, årsregnskabsloven, bogføringsloven og selskabsloven. Derfor kan en virksomhed (et CVR-nummer) allokere omsætning og omkostninger imellem de enkelte p-numre og derigennem justere både omsætning, faste omkostninger samt resultat og derigennem optimere kompensationen. Dog kan der søges på p-enhedsniveau på faste omkostninger light, hvor der er et lavere kompensationsloft, og hvor der kun kompenseres for faste stedbundne omkostninger.

På kompensationsordningen for selvstændige mv. kunne der ikke ydes kompensation på p-enhedsniveau. Her var en p-enhedsmodel mindre relevant, da ansøgere ofte har mindre virksomheder og typisk ikke flere p-enheder. På selvstændigordningen under Kulturministeriet (den såkaldte Kunststøtteordning) kunne der udelukkende søges på CPR-nummer.

B7.2 KOMPENSATIONSMULIGHEDER FOR NYSTARTEDE VIRKSOMHEDER

For at fjerne et eventuelt incitament til at etablere nye virksomheder mv. med henblik på at modtage kompensation har der siden kompensationsordningernes start været et adgangsgivende krav om, at virksomheder mv., på tværs af alle kompensationsordningerne, skulle være registreret i CVR inden den 1. november 2020.

Oprindeligt var skæringsdatoen for registrering i CVR den 9. marts 2020. Efter en sommer med lavt smittetryk og lempede restriktioner, hvor der var god grund til at stifte nye virksomheder mv., fik pandemien som bekendt fat igen, og det blev derfor besluttet politisk at ændre skæringsdatoen til den 1. november 2020. Med den seneste aftale om genåbning af de generelle kompensationsordninger fra december 2021 er skæringsdatoen fastsat til 7. december 2021.

Det vurderes hensigtsmæssigt ved eventuel fremtidig kompensation tilsvarende at indrette adgangen til kompensationsordninger på en sådan vis, at risikoen for spekulation og moral hazard, hvor virksomheder mv. eksempelvis oprettes alene med henblik på at opnå statslig kompensation, mindskes.

B7.3 KOMPENSATIONS- OG REFERENCEPERIODER

Et andet fællestræk for ordningerne var, at de med undtagelse af arrangørordningen var baseret på kompensationsperioder: Kompensationsperioder udgjordes af perioden, hvor virksomhederne var berettiget til at modtage kompensation. Da Covid-19 kom til Danmark, var det forventningen, at nedlukningen og krisen ville vare tre måneder, fra den 9. marts til den 8. juni 2020. På denne baggrund

åbnede man kompensationsordninger, hvor de pågældende måneder hen over foråret og forsommeren 2020 (kompensationsperioden) som udgangspunkt skulle sammenlignes med tilsvarende måneder året før (referenceperioden, beskrives uddybende nedenfor).

I takt med at krisens varighed trak ud, besluttede man at forlænge kompensationsordningerne ved at åbne for nye kompensationsperioder efter samme logik. Herved opstod et behov for periodisering af omsætning, omkostninger, tabte indtægter og lignende hos ansøgere og sagsbehandlere. Da først periodiseringen var sket for en tidligere kompensationsperiode, ville det stille ansøgere ulige, såfremt man herefter gik bort fra dette princip. Selvom den periodebaserede kompensationsudbetaling retrospektivt gav anledning til forvirring, udsprang den af naturlige forhold knyttet til Covid-19-pandemiens start, hvor meget var usikkert. Havde man vidst, at krisen ville strække sig over mere end et år, kunne man med fordel have set på hele regnskabsåret som periode.

I modsætning til lønkompensationsordningen, kompensationsordningen for faste omkostninger og selvstændigordningen mv., var arrangørordningen knyttet op på enkelte arrangementer. Ikke desto mindre blev også arrangørordningen forlænget af forskellige omgange, ligesom der for den enkelte arrangør har været mulighed for at søge om kompensation for flere arrangementer i en samlet ansøgning, hvorfor også denne ordning rummer et element af periodisering.

Referenceperioder udgjordes af en periode inden Covid-19-udbruddet, som blev anvendt som sammenligningsgrundlag for virksomhedens økonomiske aktivitet, der kunne give en indikation af, hvor hårdt virksomheder og institutioner var ramt af Covid-19-pandemien og dermed hvilken kompensation, de var berettiget til. På ordningerne for faste omkostninger og tabt omsætning (selvstændigordningen), var det et centralt krav, at ansøgere skulle oplyse deres omsætningsnedgang målt ift. referenceperioden. Referenceperioden udgør dermed den sammenligningsperiode, virksomhedens omsætningsnedgang opgøres forholdsmæssigt ift. og har således til formål at give et retvisende billede af virksomhedens økonomi inden Covid-19.

Referenceperioderne blev oprindeligt fastsat i foråret 2020, da det var forventningen, at kompensationsordningerne kun skulle gælde i tre måneder. Derfor blev referenceperioden fastsat til perioden april – juni 2019 (andet kvartal) for at tage højde for evt. sæsonudsving i virksomhedernes omsætning. På kunststøtteordningen under Kulturministeriet kunne der søges med reference i udgangspunkt i 2017, 2018 eller 2019. Det vil sige, at virksomheder mv., der har en større andel af deres omsætning i forårsmånederne, skulle kompenseres for en relativt større omsætningsnedgang – og omvendt for virksomheder mv. med en mindre del af deres omsætning i forårsmånederne.

Endvidere sikrede referenceperioden på et kvartal, at der var overensstemmelse ift. indberetning af moms mv. for at gøre ansøgningsprocessen lettere for virksomhederne. Derfor blev denne referenceperiode også fastholdt, da kompensationsordningerne blev forlænget til den 8. juli 2020. Dette yderligere henset til, at revisorerklæringen på faste omkostninger herved kunne genbruges.

Da referenceperioden og kompensationsperioden kunne have forskellig længde, er der i Erhvervsstyrelsens ansøgningsmodul sket en omregning af omsætning for både reference- og kompensationsperiode til en gennemsnitlig omsætning pr. dag i hver af de to perioder. Herefter kunne den gennemsnitlige omsætning pr. dag i de to perioder sammenlignes for at beregne omsætningsnedgangen. På denne måde blev evt. forskelle i længderne af kompensations- og referenceperioderne udlignet. På Slots- og Kulturstyrelsens område blev det udregnet på baggrund af måneder og ikke dage, på fx kunststøtteordningen.

Lønkompensationsordningen anvendte ikke referenceperioder, da ordningens primære adgangskrav var hjemsendelse af min. 30 pct. eller mere end 50 medarbejdere. Virksomhederne skulle således ikke dokumentere en omsætningsnedgang relativt til en referenceperiode for at være berettiget til at modtage kompensation. Tilsvarende anvendte arrangørordningen ikke referenceperioder, da kompensationen baseredes på realiserede tab, der knyttede sig til konkrete arrangementer og ikke virksomhedens omsætningstab generelt, som det var tilfældet for ordningen for faste omkostninger og selvstændige mv.

B7.4 PERIODEBASERET OPGØRELSE

Som en del af udfasningen af de generelle kompensationsordninger i 2020 blev der indført målrettede kompensationsordninger for virksomheder mv. ramt af restriktioner. Disse skulle gælde fra den 9. juli til den 31. august 2020.²⁷ Da der allerede var anvendt en periodebaseret referenceperiode for de første generelle ordninger, var det nødvendigt at fortsætte dette ved de målrettede kompensationsordninger. Her blev referenceperioden sat til juli – august 2019.

Hvis princippet for referenceperioden var blevet ændret – fx til hele kalenderåret 2019 – ville det have medført en underkompensation til de virksomheder mv., fx inden for rejse- og oplevelsesindustrien, som har en større del af deres omsætning i sommermånederne.

Derfor blev princippet om en periodebaseret referenceperiode fastholdt både ved de løbende forlængelser af de målrettede kompensationsordninger og ved genåbningen af de generelle kompensationsordninger.

Referenceperioderne afspejlede i udgangspunktet perioder tilsvarende kompensationsperioderne i det forudgående år, dvs. at hvis der søges om kompensation for perioden september – oktober 2020, ville referenceperioden være september – oktober 2019. Hvis en kompensationsperiode starter midt i en måned – fx den 9. december – ville referenceperioden fortsat starte den 1. i måneden året før – i eksemplet her altså den 1. december – for at gøre det nemmere for virksomheden at periodisere referenceomsætningen.

Med forlængelserne af kompensationsordningerne har kompensationsperioderne nu strakt sig længere end et år fra startdatoen for ordningerne den 9. marts 2020, hvorfor det ikke længere er hensigtsmæssigt at anvende en referenceperiode i det forudgående år. Referenceperioderne for ansøgninger om kompensation fra marts 2021 og fremefter har således i udgangspunktet været marts – april 2019 eller april – juni 2019 for at kunne give et retvisende billede af virksomhedens økonomiske situation. Dog længere bagud i tid på kunststøtteordningen.

B7.5 ALTERNATIVE REFERENCEPERIODER OG NYSTARTEDE VIRKSOMHEDER

Virksomheder mv. har kunnet anvende en alternativ referenceperiode, hvis standard-referenceperioderne på grund af helt særlige omstændigheder ikke har været retvisende. Det har beroet på en konkret vurdering i forbindelse med sagsbehandlingen, hvorvidt der forelå helt særlige omstændigheder, der kunne udløse brugen af en alternativ referenceperiode. Det kunne fx være:

- En betydelig nedgang i eller ingen omsætning grundet fx alvorlig sygdom, barsel, ferielukning, vandskade, brand, omfattende renoveringsprojekter.
- Anskaffelser af aktiver eller ændringer i aktiviteten som øger omsætningen betydeligt.
- Hvis virksomheden er en vækstvirksomhed.

Nystartede virksomheder mv., der ikke var stiftet i 2019, har også haft mulighed for at anvende en alternativ referenceperiode. Denne skulle i udgangspunktet udgøre tre sammenhængende måneder indtil kompensationsperiodens start. For virksomheder mv., der var stiftet senere end tre måneder før kompensationsperiodens start, skulle omsætningen fra stiftelsestidspunktet og frem til kompensationsperiodens start udgøre referenceperioden.

²⁷ For selvstændige mv. blev de målrettede ordninger først indført fra september.

BILAG 8: KONTROL MED KOMPENSATIONSORDNINGERNE

Kompensationsordningerne var tilrettelagt således, at virksomheder mv. ansøgte og fik udbetalt kompensation på baggrund af et forholdsvist afgrænset sæt oplysninger, som udtrykte virksomhedernes forventninger til omfanget af hjemsendelser, lønniveauer, omsætningsfald, niveau af faste omkostninger mv. i kompensationsperioden. Der blev i forbindelse med udbetalingen foretaget en række forudgående kontroller for at sikre mest mulig korrekt udbetaling og forhindre svindel med ordningerne.

Efter kompensationsperiodens udløb skulle alle virksomheder mv., som havde fået udbetalt kompensation, indberette det faktiske omfang af hjemsendelser, omsætningsfald, niveau af faste omkostninger mv. i kompensationsperioden. Der blev i den forbindelse foretaget en efterregulering baseret på afvigelser fra det forventede samt en efterkontrol for at forhindre svindel med midlerne.

Forud for udbetaling blev alle sager kontrolleret gennem en kombination af forskellige kontrolforanstaltninger. For kompensationsordningen for faste omkostninger gjaldt det bl.a., at ansøgningen skulle ledsages af en erklæring udarbejdet af en uafhængig, godkendt revisor. Derudover foretog Erhvervsstyrelsen – når virksomhederne ansøgte om kompensation – en række automatiske valideringer, fx ved at tjekke oplysninger i ansøgningen med oplysninger i CVR- og elndkomst-registret.

Hvis ansøgningen ikke overholdt én eller flere af de automatiske valideringer, blev sagen udtaget til manuel sagsbehandling. De ansøgninger, hvor de automatiske valideringer pegede på opmærksomhedspunkter, fik forskellige mærkater, afhængigt af hvilket opmærksomhedspunkt der var tale om. De opmærksomhedspunkter, sagerne fik i valideringsmotoren, tjente dels til at effektivisere sagsbehandlingen ved at fokusere denne, dels til at ansøgningerne kunne blive kontrolleret for de centrale punkter i den specifikke ansøgning.

Slots- og Kulturstyrelsen iværksatte tilsvarende en række kontrol- og tilsynsaktiviteter i forbindelse med administrationen af Covid-19-ordningerne. Såvel i forbindelse med tilsagn og udbetaling, men i særdeleshed i forbindelse med afrapporteringen på ordningerne er der en række foranstaltninger, der alle er med til at styrke kontrollen for svig og svindel på alle planer med ordningerne. Styrelsens egne interne screening for svig og svindel samt indberetninger fra Hvidvasksekretariatet har i nogle tilfælde ført til politianmeldelser.

Sideløbende blev der gennemført en særlig kontrol for at identificere svindel med kompensationsordningerne. Denne kontrol var risikobaseret og anvendte maskinlæring (ML) til at identificere mulig svig gennem risikoscoren baseret på analyser af de ansøgende virksomheder mv. Erhvervsstyrelsen har omsat alle oplysninger om danske virksomheders regnskaber, adresse, personkreds, momsangivelser og en række andre forhold til en netværksmodel, hvis formål er at finde svigmonstre. Alle ansøgninger risikoscores automatisk i denne model, og ansøgninger har været udtaget til særlig kontrol baseret på risikoscoren.

Derudover har Erhvervsstyrelsen samarbejdet med SØIK og skattemyndighederne om at bekæmpe økonomisk kriminalitet og hvidvask i forbindelse med udbetalingerne fra kompensationsordningerne. Samarbejdet består bl.a. i en hurtig udveksling af oplysninger – eksempelvis hvidvaskunderretninger fra banker om mulig svig med kompensationsordningerne. Derudover var afdækning af svigmonstre og risici en integreret del af samarbejdet, hvor eksperter, der var vant til at arbejde med økonomisk kriminalitet fra forskellige vinkler, løbende gav Erhvervsstyrelsen værdifulde input om risici for svig i ordningerne.

Endelig blev der etableret en whistleblower-ordning for kompensationsordningerne, hvor det var muligt for medarbejdere, organisationer og øvrige personer, som måtte få indsigt i mulig snyd med kompensationsordningerne, at indberette dette til Erhvervsstyrelsen på en måde, hvor vedkommende ikke skulle frygte for ansættelsesretlige eller øvrige negative konsekvenser af indberetningen. Flere

af indberetningerne er anvendt i politianmeldelser. De fleste anvendes først i forbindelse med slutaftregningen, da de fx omhandler medarbejdere, der har arbejdet i hjemsendelsesperioden. Dette er lovligt, så længe virksomhederne husker at indberette det i forbindelse med slutaftregningen.

Hvis der i forbindelse med sagsbehandlingen og kontrollen med en ansøgning er opstået en konkret grund til mistanke om et strafbart forhold, har Erhvervsstyrelsen politianmeldt ansøgers virksomheden.

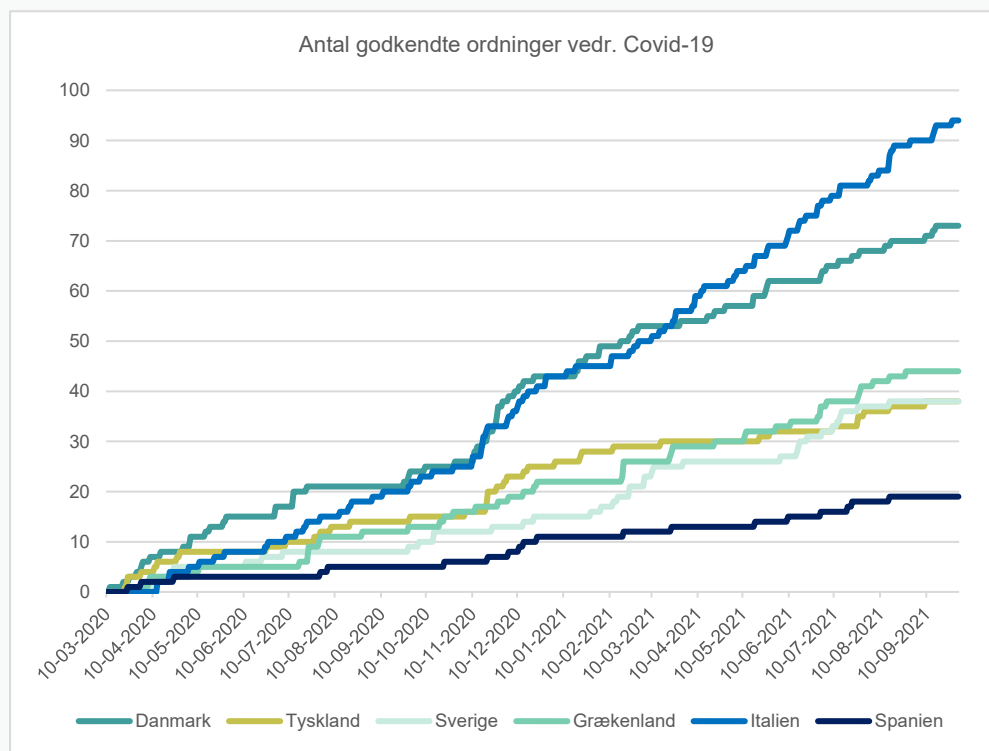
I den efterfølgende kontrol gennemføres, tilsvarende den forudgående kontrol, en række forskellige sagsbehandlingstrin og kontrolforanstaltninger. Kompensation for hhv. løn og selvstændige mv. samt faste omkostninger var således baseret på forventninger til kompensationsperioden. Der er derfor krav om, at alle modtagere af kompensation efterfølgende indsender dokumentation for kompensationsgrundlaget, som er afgørende for fastsættelsen af det korrekte kompensationsbeløb. I forbindelse med slutaftregningen, bliver en andel af virksomhederne pålagt forlods krav om revisorbistand.

Tilsvarende den forudgående kontrol er der udviklet automatiske valideringer af den indsendte dokumentation i forbindelse med slutaftregningen. Fx kontrolleres der via elIndkomst-registret for, om virksomheder mv., der har fået lønkompensation, har udbetalt løn til de omfattede medarbejdere på et niveau, der berettiger den udbetalte kompensation.

Ved den efterfølgende kontrol gennemføres der ligeledes en særlig risikobaseret kontrol for at identificere mulig svindel med kompensationsordningerne. I slutaftregningen er brugen af intelligente kontroller intensiveret. Der er udviklet en række ordningsspecifikke ML-modeller, hvis præcision og træfsikkerhed er øget væsentligt, fordi modellerne er trænet på en bred vifte af myndighedsdata, data der hidrører fra de allerede modtagne ansøgninger og den kontrol, der er foretaget, herunder identificerede svigmmønstre. Modellerne kan også identificere indberetninger, hvor de anførte oplysninger afviger fra normalen for den givne type af virksomheder mv.

BILAG 9: OVERSIGT OVER STATSSTØTTE- GODKENDELSER

Figur B9.1 Antal godkendte ordninger vedr. Covid-19



Anm.: Antallet af godkendte ordninger vedr. Covid-19 er opgjort pr. 1. oktober 2021.

BILAG 10: OVERBLIK OVER KOMPENSATIONSORDNINGER I DE EUROPÆISKE LANDE

Det bemærkes, at oplysningerne fra Udenrigsministeriet/ambassaderne er baseret på et øjebliksbillede og afspejler den empiri – og de kilder – der var tilgængelige i hhv. august og oktober 2021. Der tages forbehold for efterfølgende ændringer og mangler i det for ambassaderne tilgængelige materiale. Oplysninger fra ambassaderne, der indgår som en del af grundlaget for konkrete beslutninger, kan med fordel bekræftes forinden.

Belgien

Tabel B10.1 Belgien: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Skattelettelser/skattefritagelser for udvalgte ydelser, fx udsættelse af betalingsdatoen eller fritagelse fra betaling af selskabsindkomstskat, moms og specifikke afgifter	-	-	-
Momsrefusion til mindre virksomheder	-	-	-
Midlertidige dagpenge (lønkompensation) – 70 pct. af lønnen fra staten	8.085.134	€ 5,9 mia.	13.03.2020-31.12.2021
Udsættelse af bidrag til socialsikring v. omsætningstab på min. 65 pct.	-	€ 3 mia.	20.03.2020-15.12.2020
Selvstændige (støtte afhængig af restriktioner relateret til virksomhed)	586.463	€ 4 mia.	2020-2021

Anm.: 1) Der fremgår udelukkende føderale ordninger. Belgien har haft en række regionale ordninger, som ikke fremgår. 2) Aktivitetsfonde: I Belgien er mange økonomiske tiltag administreret på regionalt niveau. I Valonien-regionen er der etableret 22 typer økonomisk støttepakker, som virksomheder kan ansøge. Hver type er målrettet en sektor, der har været påvirket af regeringens Covid-19-tiltag. Disse ordninger giver støtte i størrelse af 1.000€-8.000€ - i nogle tilfælde støtte baseret på virksomhedens finansielle tab. De fleste af disse støtteordninger gælder også selvstændige og non-profit organisationer. Lignende støtteordninger har været sat i værk i Flandern og Bruxelles regionerne. Bruxelles-regionen har været meget socialt aktiv ved fx at tilbyde juridisk assistance mod konkurs, coaching om forretningsudvikling og rådgivning i lederskab under Covid-19-pandemien. I Flandern tilbyder den flamske regering økonomisk støtte til projekter for både små, mellemstore og store virksomheder samt til selvstændige (via det flamske organisation for innovation, VLAIO).

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Bulgarien

Tabel B10.2 Bulgarien: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Lønkompensation: 60/40-ordning mhp. at fastholde medarbejdere med 50-60 pct. af lønomkostninger dækket	-	€ 653 mio. ¹	2020-202
Lønkompensation: Employment for you, mhp. at ansætte personer der har mistet job pga. Covid-19	35.029	€ 23,8 mio.	2020-202
Kompensation til virksomheder i transport- og turisme-sektor, som har oplevet omsætningsnedgang på min. 20 pct.	-	-	
Lån til enkeltmandsvirksomheder og start-ups på ca. €25.000 med lavere rente	-	-	

Anm.: 1) Pr. 15.06.2021.

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Estland

Tabel B10.3 Estland: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Lønkomensation: Arbejdsløshedsforsikringsfonden, 60 pct. af ansats løn med et max på € 1000 pr. måned	90.453	€ 71,3 mio.	01.03.2021-30.04.202
Udviklingsfonde til landdistrikter, målrettet landbrug, fiskeri og madproduktion	0	0	01.04.2021-20.06.202
Enterprise Estonia: Støtte til virksomheder inden for turisme, detailhandel o.l. med op til € 600.000.	6.293	€ 57,1 mio.	2020-202
Støtte til aktiviteter såsom sportsbegivenheder, biografer, filmproduktion o.l. på Kulturministeriets område – kompensation fra € 5.000 – 1.800.000	2.772	€ 30,9 mio.	2020-202
Låneordning: Hos statsejede Kredex.	339 virksomheder.	€ 30,5 mio (2020).	01.04.2020-30.12.202

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Finland

Tabel B10.4 Finland: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Forretningsomkostninger: Kompensation for faste omkostninger og lønomkostninger. Kræver omsætningsfald på min. 10 pct. på tværs af en sektor. Alternativt 30 pct. omsætningsnedgang for en virksomhed. Man kan modtage max 70 pct. af omkostninger og max € 1,8 mio.	67.955	€ 714 mio.	01.07.2020-31.12.202
Lukkekomensation: Tvangslukkede firmaer (min. 15 dage). 100 pct. af lønomkostninger og 70 pct. af øvrige omkostninger dækkes.	5.951	€ 97 mio.	12.04.2021-31.12.202
Arrangører: Ved aflyste arrangementer med min. 200 deltagere ml. 1. juni og 7. december 2021 kan man få kompensation for 85 pct. af afholdte omkostninger. Arrangører skal have omsætning på min. €150.000 i 2019. Arrangører ansøger, men leverandører kompenseres også.	1.156	€ 129 mio.	01.06.2021-07.12.202
Støtte til udvikling af virksomheder.	62.135	€ 1.4 mia.	19.03.2020-09.06.202
Kapital finansiering: Finansieringsprogram med fokus på at stabilisere firmaer i likviditetskrise. Investering på € 0,25-10 mio.	-	€ 96 mio.	14.04.2020
Statsgaranterede og rentefri lån	-	€ 2,9 mia.	23.04.2020
Arbejdsløshedsunderstøttelse for iværksættere og selvstændige erhvervsdrivende: Entreprenører blev midlertidigt tildelt arbejdsmarkedsstøtte ved fald i efterspørgsel pga. Covid-19.	31.554	€ 302 mio.	16.03.2020-30.11.202
Kompensation til restauranter: Dækning af faste driftsomkostninger ekskl. råvarer, arbejdsomkostninger og investeringsomkostninger.	-	€ 135,9 mio.	04.04.2020-31.05.202
Enkeltmandsvirksomheder: Støtte på 2.000 euro til dækning af omkostninger ved omsætningsnedgang på min. 30 pct.	47.174	€ 94,3 mio.	09.04.2020-30.09.202

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Frankrig

Tabel B10.5 Frankrig: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Selvstændige/SMV: Solidaritetsfonden - Virksomheder med omsætningstab på min. 20 pct. Dækning på 20 pct. af referenceomsætning med loft på € 200.000.	10.688.941 ansøgninger (2.033.159 virksomheder)	€ 37 mia.	15.03.2020-30.09.202
Udsættelse af direkte skattebidrag	115.095	€ 3,6 mia.	15.03.2020-31.12.202
Lønkomensation: Betaling af lønudgifter til hjemsendte ansatte. 84 pct. af nettoløn dækkes af staten. Ændres fra september 2021, hvor satsen sættes til 72 pct. Arbejdsgiver dækker resterende.	220.860 (1.050.345 ansatte)	€ 27 mia. i 2020	15.03.2020-31.10.202
Fritagelse for socialsikringsbidrag, 15 pct. af ansattes løn (lukkede virksomheder el. omsætningstab på min 50. pct.)	-	-	15.03.2020-31.08.202
Statsgaranterede lån	685.045	€ 140 mia.	15.03.2020-31.12.202
Direkte statslån til mindre virksomheder (0-49 ansatte) på € 100.000 el. € 20.000 til virksomheder i landbrugssektoren el. € 30.000 virksomheder i fiskerisektoren	133	€ 95 mio.	01.04.2020-31.12.202
Faste omkostninger: 70 % af driftstab for virksomheder med mere end 50 ansatte. 90 % af driftstab for virksomheder med færre end 50 ansatte. Dækker op til et maksimum på 10 mio. EUR.	-	-	
Transitionsfonden: Tiltaget er rettet mod mellemstore og store virksomheder i alle sektorer undtagen den finansielle sektor. For at være støtteberettiget skal de have vedvarende finansieringsbehov, som ikke kan dækkes af eksisterende instrumenter.		Ramme på € 3 mia.	27.09.2021

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Grækenland

Tabel B10.6 Grækenland: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Tilskud til betaling af husleje til tvangslukkede virksomheder	-	-	
Tilskud til betaling af renter på eksisterende lån	-	-	
Lønkomensation	-	-	
Direkte tilskud til mindre virksomheder	-	-	
Skattefri forskud der ikke kan modregnes andre gældsforpligtelser (0-1.000 ansatte). Der gives en afdragsfri periode.	-	-	

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Holland

Tabel B10.7 Holland: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Lønkomensation (NOW 1-4): Procentandelen af tilskud til løn varierede undervejs. Første og anden periode af NOW dækkede op til 90 pct., hvor tredje og fjerde periode gav 80-85 pct. tilskud til dækning af løn. For alle perioder kræves omsætningstab på min. 20 pct.	416.195	€ 20,6 mia.	01.03.2020-30.09.202
Selvstændige (TOZO 1-4): Består af to dele: 1) Indkomststøtte, som afhænger af husstandens indkomst. Støtten gives op til minimumshusstandsindkomsten. 2) Mulighed for lån til driftskapital. Lånet kan være på max 10,157 euro for alle perioderne.	641.500	Kommuner har fået forskud på € 3,2 mia. euro til at dække denne ordning.	01.03.2020-30.09.202
Faste omkostninger (TOGS og TVL): første ordning var et engangsbeløb på 4.000 euro. blev fulgt af TVL, hvor der kræver omsætningsnedgang på 30 pct. Tilskudsprocenten har varieret for de forskellige TVL-perioder. Den gik fra 50 pct. til 70 pct. til 85 pct. Til slut 100 pct. Her var max udbetaling pr. 3 måneder på € 550.000 for SMV'er og € 1,2 mio. for større virksomheder.	484.360	€ 5,8 mia.	TOGS 01.03.2020 01.06.202 TLV 01.06.2020 30.09.202
Arrangører: Arrangementer ml. 1. juli og 31. december 2021 aflyst pga. Covid-19. Omkostninger betalt inden arrangementet afholdes dækkes med op til 80 pct. og de resterende 20 pct. dækkes af et lån med en rente på 2 pct.	125	€ 238 mio.	01.07.2021-31.12.202
Udsat betaling af diverse former for skat	369.170	€ 40,4 mia.	01.03.2021-30.09.202 (skal være tilbagebetalt 01.10.2027)
Statsgaranterede lån (seks forskellige ordninger)	9.210	€ 1,6 mia.	01.03.2020-31.12.202

Anm.: Data er fra nederlandsk statistikbureau (CBS), der opdatere løbende. Ovenstående tal gælder frem til 31.08.2021 med undtagelse af TOZO, der gælder til og med 30.06.2021
Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Irland

Tabel B10.8 Irland: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Lønkomensation: Employment Wage Subsidy Scheme	600.000	€ 9,3 mia.	15.03.2020-31.12.202
Pandemic Unemployment Payment: Indkomststøtte til ansatte/selvstændige, der har mistet arbejde pga. Covid-19.	>860.000	€ 8,9 mia.	01.03.2020-07.09.202
Likvidstøtte og genstartstilskud	-	€ 1,3 mia.	
Statsgaranterede lån: Credit Guarantee Scheme (80 pct.) på € 10.000 til € 1 mio.	7.091	€ 2 mia.	15.09.2020-31.12.202
Fritagelse for lokal erhvervsskat	121.331	€ 1,6 mia.	27.03.2020-31.09.202
Momsnedsættelse, udsat skattebetaling mv.	-	€ 4,9 mia.	01.09.2020-28.02.202
Lån til SMV'er på €25.000-€1,5 mio. med rente på max 4. pct.	1.036	€143 mio.	18.05.2020-14.07.202

Anm.: Der synes at være oprettet aktivitetspuljer i et mindre omfang på tværs af sektorer, men der er på nuværende tidspunkt ikke offentliggjort nogen samlet oversigt over disse puljer.
Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Island

Tabel B10.9 Island: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Tilskud til indtægtstab til virksomheder der har haft omsætningsnedgang på min. 60 pct. – dækker op til 90 pct. af driftsomkostninger	1.411	€ 42,3 mio.	06.01.2021-31.12.202
Lønkomensation: 85. af lønomkostninger til ellers afskedigede ansatte. Virksomheder skal have et fald i driftsindtjening på min. 75 pct.	398 virksomheder	€ 80,5 mio.	29.05.2020-01.10.202
Engangstilskud til indtægtstab – virksomheder der har lidt et tab ml. april-okt. 2020 på min. 40 pct. kan søge om kompensation for driftsomkostninger.	2.523	€ 75,1 mio.	10.11.2020-01.05.202
Tilskud til driftsomkostninger ved nedlukning	1.226	€ 18,7 mio.	24.03.2020-30.09.202
Udskydelse af betaling af moms	-	-	30.03.2020-01.01.202
Udskydelse af løbende forudbetaling af skatter	-	-	31.03.2020-31.12.202

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Italien

Tabel B10.10 Italien: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Lønkomensationstiltag for visse sektorer, herunder selvstændige, sæsonarbejdere, landbrug, underholdning, turisme, mv.: € 600-1.000 om måneden for hjemsendte/nedsat tid mv.	4,2 mio.	€ 6 mia.	01.03.20-31.08.20
Faste omkostninger: 60 pct. af huslejen til selvstændige butikker og fabrikker.	-	-	
Betalingsfrister for A-skat og AM-bidrag forlænget	-	-	
Skatteindbetalinger for virksomheder/selvstændige påvirket af Covid-19 er suspenderet.	-	-	
Statsgaranterede låneordninger	-	-	01.03.2020-31.12.202
Øget adgang til eksportkredit	-	-	01.03.2020-31.12.202
Støtteordninger til kultur- og turismesektoren	-	Værdi på € 11 mia.	

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Kroatien

Tabel B10.11 Kroatien: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Lån til driftsomkostninger (små og mellemstore virksomheder) – op til HRK 380.000. Min 60 pct. omsætningsnedgang	7.994	€ 244,1 mio.	09.12.2020-31.12.202
Diverse lån til driftskapital	-	-	
Lønkomensation: To ordninger. En for støtte til nedsat tid på op til HRK 3.600, smat en til bevarelse af jobs på op til HRK 4.000.	120.000	€ 1,55 mia.	01.03.2020-30.09.202
Kompensation af faste udgifter til selvstændige med omsætningstab på min. 60 pct.	9.488	€ 60,2 mio.	01.12.2020-31.08.202

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Letland

Tabel B10.12 Letland: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Lønkompensation: Støtte til nedsat tid	118.956	€ 191,6 mio.	14.03.2020 - 30.06.2020 09.11.2020 - 30.06.2021
Lønkompensation: Hjælp til løntilskud	55.928	€ 22,4 mio.	09.11.2020 – 30.06.2021
Tilskud til omsætningsaktiver	34.559	€ 445,5 mio.	01.11.2020 – 30.06.2021
Forlængelse eller opdeling af skattebetalingstid og betalingsbetingelser (3 år)	-	€ 398,3 mio.	-30.06.2021
Lån til driftskapital	625	€ 101,4 mio.	25.03.2020 – 31.12.2021
Garantier for bankkreditfaciliteter	244	€ 109,9 mio.	25.03.2020 – 31.12.2021
Eksportkreditgaranti	451	€ 47,2 mio.	15.04.2020 – 31.12.2021
Kapitalfond for store virksomheder	3	€ 14,9 mio.	31.07.2020-31.12.2021
Understøttelse til Covid-19-kriserammede sportscentre	85	€ 0,5 mio.	-30.06.2021
Støtte til Covid-19-kriserammede indkøbscentre	-	€ 0,5 mio.	-30.06.2021
Støtte til driftsomkostninger til hoteller	-	€ 2,2 mio.	04.12.2020-18.12.2021
Fremme af international konkurrenceevne og eksport	-	€ 49 mio.	05.08.2020-31.07.2021

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Litauen

Tabel B10.13 Litauen: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Støtte til virksomheder: Beløb udregnes pba. indkomstskattebetaling i 2019. Først kunne virksomheder med en indkomsts-kattebetaling på over €2.000 få 25% af 2019-beløbet udbetalt. I forbindelse med udvidelsen blev kompensationsgraden fordoblet, så at virksomheder kunne få op til 50% af 2019-beløbet udbetalt (med et loft på €800.000)	16.700	€ 85 mio.	22.12.2020-31.12.2021
Støtte til hårdt ramte virksomheder: Tilskuddet kan beregnes på to måder: 1) Som en procentsats af omsætningsfaldet, baseret på den betalte indkomstskat, eller 2) et direkte tilskud til godtgørelse af dele af virksomhedens faste omkostninger.	37.500	€ 42 mio.	01.06.2021-31.12.2021
Lån til hårdt ramte virksomheder: 60 pct. omsætnings-nedgang samt bevarelse af min. 50 pct. af personale. Virksomheder med op til 250 ansatte kunne optage lån på op til €100.00.	3.500	€ 20 mio.	09.04.2020-31.12.2021
Tilskud til renteomkostninger (op til 95. pct.)	6.400	€ 35 mio.	05.05.2020-31.12.2021

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Malta

Tabel B10.14 Malta: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Udsættelse af udvalgte skattebetalinger		€ 700 mio.	01.03.2020-30.04.2020
Lønkomensation: Fra € 50 til 800 pr. ansat		€ 430 mio.	01.03.2020-31.12.2021
Kompensation for faste omkostninger under nedlukning, herunder husleje og el	Der foreligger ikke konsoliderede oplysninger	€ 108 mio.	08.03.2020-31.12.2021
Lånegarantiordning, Malta Development Bank		€ 350 mio.	02.04.2020-31.12.2021
Produktion af Covid-19-relaterede produkter, herunder medicin, vacciner, medicinsk udstyr, sprit, database-handlingsredskaber, screening- og tracking-teknologi mv.		€ 17 mio.	01.02.2020-31.12.2021

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Norge

Tabel B10.15 Norge: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Faste omkostninger: Kræver omsætningsnedgang på min. 30 pct. Der fratrækkes en egenandel i ordningen.	36.900	€ 1,1 mia.	01.03.2020-31.10.2021
Lønkomensation: Virksomheder kan modtage op til NOK 25.000 ved ansættelse af afskedigede. Støtten afhænger af omsætningstab.	4.200	€ 0,3 mia.*	01.11.2020-30.06.2021
Arrangører: Planlagte arrangementer med min. 350 deltagere (200 fra januar 2021) som aflyses, kan få dækket op til 60 pct. af det faktiske underskud.			05.03.2020-31.12.2021
Idræt, frivillighed og kultur: Tilskud til dækning af tabte publikumsindtægter, lejeudgifter o.l. samt omkostninger til omstilling	11.500	€ 0,5 mia.	-
Selvstændige og freelancere: Op til 80 pct. af indtægt kompenseres. Ydelse reduceret til 60 pct. pr. 1. november 2020.	25.200	€ 0,2 mia.	-
Statsgaranterede lån med garant i på 90 pct.	4.100	€ 1,1 mia.	
Andre lån, garantier og risikokapital	1.000	€ 0,8 mia.	-

* Tal for lønkomensation indeholder ansøgninger samt udbetalt beløb for fx ordninger for turismebranchen, luftfartsbranchen o.l.

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Polen

Tabel B10.16 Polen: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Under antikriseskjoldet har den polske udviklingsfond opdelt i to skjold, som har ydet støtte til mikrovirksomheder, SMV'er og store virksomheder. Mikro og SMV'er: Op til 75 % af den finansielle støtte til lån uden tilbagebetalingspligt, hvis virksomheden inden for 12 måneder stadig har opretholdt virksomhedsaktiviteten og beskæftigelsen af alle ansatte. Derudover skal SMV'er også kunne dokumentere et fald i salg. Den finansielle støtte kan bruges til fx at dække lønninger. For store virksomheder vil den finansielle støtte være baseret på individuel analyse.	Skjold 1 2020: 348.100.	Begge skjold har ydet støtte for € 15,7 mia.	-
Under antikriseskjoldet har den polske Bank ydet støtte til mikrovirksomheder og SMV'er, og som likviditetsgaranti med en ydet støtte til mellemstore virksomheder.	2020: 38.900	€ 20,5 mia.	-
Støtte under antikriseskjoldet koordineret af den polske Socialforsikringsinstitution. Herunder socialforsikringsfritagelser og tilskud til løn.	-	€ 8 mia.	-
Turist vouchers: Polen har distribueret en million turistkuponer. Har til formål at støtte børnefamilier og turistindustrien, der har lidt under Covid-19-pandemien.	-	€ 187 mio.	01.08.2020-31.03.2022

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Portugal

Tabel B10.17 Portugal: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Lønkomensation: Dækning af løn for ansatte på op til 70 pct. med et max på €1.396 pr. måned.	168.000 virksomheder (ca. 1 mio. ansatte)	€ 1,9 mia.	15.03.2020-
Støtte til virksomheder i hårdt ramte sektorer: Støtte på €10.000-135.000 samt €2.000 til huslejestøtte	106.000	€ 1,2 mia.	01.11.2020-
Statsgaranterede lån		Ramme på € 13 mia.	

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Rumænien

Tabel B10.18 Rumænien: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Statsgaranterede lån	-	€ 20 mio.	02.07.2020 -31.12.2021
Støtte til SMV'er	-	€ 4,7 mia	10.04.2020 -31.12.2021

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Schweiz

Tabel B10.19 Schweiz: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Lønkomensation: Virksomheder kan modtage kompensation på op til 80 pct. for ansatte, som er gået ned i tid	-	€ 15,7 mia.	2020-31.12.2021
Hjælp til særligt udsatte virksomheder	33.847	€ 3,8 mia.	01.09.2020-31.12.2021
Støtte til særlige brancher, fx kultur, sport, arrangementer, turisme mv.	-	€ 3,7 mia.	2020-2021
Overgangskreditter: Statsgaranterede lån til SMV'er	137.851	€ 15,8 mia.	26.03.2020-31.07.2020
Garantier til start-ups	636	€ 92,2 mio.	01.05.2020-01.08.2020
Støtte i forbindelse med aflysning af større publikumsarrangementer med over 1.000 deltagere	110	€ 82,4 mio.	01.05.2021-01.02.2022

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Spanien

Tabel B10.20 Spanien: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Statsgaranterede lån med garanti på 60-80 pct.	1.122.726	€ 100,8 mia..	17.03.2020-2022
Støtte til selvstændige og SMV'er: €4.000 – 200.000 til virksomheder med en omsætningsnedgang på min. 30 pct.	1.500.000 ²	€ 10,1 mia. ¹	01.03.2020-01.05.2021
Rekapitaliseringsfond og solvensfond rettet mod virksomheder, som har solvensproblemer grundet Covid-19.	-	Godkendt op til € 11 mia.	12.03.2021-31.12.2021
Lønkomensation: Staten dækker 75-100 pct. af socialsikringsbidrag samt udbetaler arbejdsløshedsunderstøttelse til medarbejdere.	3,5 mio.	€ 30 mia. ¹	14.03.2020-28.02.2022
Udsættelse af skattegæld og udvalgte fradrag mv.	-	€ 269 mio. ³	- p.t. 01.01.2022

Anm.: Data opdateret pr. 30. september 2021. 1) Senest tilgængelige tal fra april 2021. Samlede udgifter relateret til lønkomensation (ERTE) og støtte til selvstændige skønnes at være ca. € 41 mia. ved årets udgang. Tal dog behæftet med stor usikkerhed. 2) Tal kun tilgængeligt for selvstændige. 3) Tal er ikke indsat af ambassaden. Tallet kan ikke bekræftes.

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Storbritannien

Tabel B10.21 Storbritannien: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Lønkomensation: Dækning af lønudgifter for ansatte, som ikke kan arbejde pga. Covid-19. Dækning på 60-80 pct. på max GBP 2500 ved 80 pct. per. måned. (Job retention scheme)	11,7 mio. job for 1,3 mio. virksomheder	€ 82,3 mia.	01.03.2020-30.09.2021
Statsgaranterede lån til større virksomheder på op til GBP 200mio med en statsgaranti på 80pct. (Coronavirus large business interruption loan scheme)	1,152	€ 6,6 mia.	23.03.2020-31.03.2021
Statsgaranterede lån til SMV'er på op til GBP 5 mio med en statsgaranti på 80 pct, med rente og gebyrer betalt de første 12 måneder. (Coronavirus business interruption loan scheme).	251,342	€ 31,3 mia.	23.03.2020-31.03.2021
Eat out to Help Out: 50. pct på regninger til restauranter	49.000 restauranter	€ 1,0 mia.	03.08.2020-30.09.2020
Momsnedsættelse for turisme, restaurations- og hotelbranchen fra den normale 20 pct. til mellem 5-12.5pct.			15.07.2020-31.03.2022
Små virksomheder: Mulighed for lån til en maxværdi på 25% af virksomhedens omsætning, dog højest GBP 50.000. (Bounce back loan scheme)	2,1 mio.	€ 56,2 mia.	01.03.2020-31.03.2021
Lånetilbud til innovationsvirksomheder på GBP 125.000-5mio. (Coronavirus Future fund)	2,206	€ 1,3 mia.	20.04.2020-02.02.2021
Fjernelse af "Business rates" for butikker og virksomheder indenfor restaurationsbranchen.			Skatteåret 2020-2021
Tilskud (grants) til selvstændige som har mistet omsætning grundet Covid-19 (Self-employment income support scheme)	2,9 mio.	€ 29,9 mia.	26.03.2020-01.10.2021

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Sverige

Tabel B10.22 Sverige: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Lønkomensation: Løntilskud ved ansatte, der går ned tid. Nedsat tid på 20-80 pct.			-30.09.2021
Faste omkostninger: Omstallningstöd. Kompensation på 70-90 pct. af faste omkostninger (max SEK 97 mio.) ved en omsætningsnedgang på min. 30/40/50 pct. (afhængigt af periode)	92.749	€ 1,3 mia.	01.03.2020-30.09.2021
Arrangører: Arrangører af arrangementer med min. 250 deltagere til afholdelse juni-december 2021 som må aflyses eller begrænses pga. Covid-19. Max 70. pct dækning af omkostninger og max SEK 17,5 mio.	50	Ingen udbetalinger pr. 19. august 2021	01.06.2021-31.12.2021
Selvstændige: Omsætningsstöd. Kompensation ved tabt omsætning rettet mod enkeltmandsvirksomheder. Op til 90 pct. kompensation, max SEK 96.000 SEK i alt.	Administreres regionalt af länsstyrelserna. Ingen nationale tal.		01.03.2020-30.09.2021
Reducering af lejeomkostninger: Udlejere, der sætter huslejen ned til virksomheder i udsatte brancher, kan søge om kompensation til en del af huslejenedsættelsen. 50 pct. af nedsættelsen.	Administreres regionalt af länsstyrelserna. Ingen nationale tal.		01.04.2020-30.09.2021
Udskydelse af skatteindbetalinger	202.574	€ 5,1 mia.	30.03.2020-ingen slutdato
Statsgaranterede lån til små og mellemstore virksomheder, Företagakuten,	752	€ 0,3 mia.	25.03.2020-30.09.2021

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Tjekket

Tabel B10.23 Tjekket: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Lønkomensation	1.073.133 ansatte	€ 1,9 mia.	-31.12.2021
Statsgaranterede lån		€4,1 mia.	
Kompensationsbonus for selvstændige og små virksomheder med omsætningstab på min. 50 pct. Udbetaling på CZK 500-1.000 pr. kalenderdag.	1,4 mio.	€ 1,7 mia.	-02.08.2021
Diverse skattetiltag fx udskudte betalingsfrister		€ 2,2 mia.	
Covid - Kultur: Støtte til arrangører af kulturelle arrangementer med omsætningsnedgang på min 50 pct.	-	€ 0,1 mia.	-22.09.2021
Covid – udækkede omkostninger: Støtte til virksomheder til betaling af omkostninger, der ikke dækkes af indtægter. Omsætningstab på min. 50. pct. Max hhv. CZK 15 el. 25 mio. pr. ansøger.		€ 0,3 mia.	19.04.2021-19.07.2021 28.06.2021-13.09.2021
Covid - Husleje: Tilskud til 50 pct. af husleje med max på CZK 10 mio.	-	€ 0,4 mia.	-08.04.2021
Covid – Indkvartering: Støtte til hoteller o.l. for tabt for tjeneste oktober-december 2020. CZK 100-300 pr. seng.		€ 0,2 mia.	-29.04.2021
Covid – Gastro: Virksomheder lukket af restriktioner – tilskud på CZK 400 pr. dag pr. medarbejder.	-	€ 0,1 mia.	18.01.2021-15.03.2021
Covid – Messer: Virksomheder som driver messer, kongresser o.l. Støtte med op til 60 pct. af udækkede omkostninger.		€ 0,02 mia.	06.04.2021-14.06.2021
Garantiordninger for rejsebureauer: Statsgaranteret lån til dækning af lovpligtig konkursforsikring.	66	€ 0,03 mia..	01.03.2021-31.12.2021

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Tyskland

Tabel B10.24 Tyskland: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Strakshjælp: Støtte til små virksomheder (max 10 ansatte) på € 9.000-15.000 i engangsudbetaling.	2,2 mio.	€ 13,5 mia.	01.04.2020–31.05.2020
Faste omkostninger: Dækning på 40-90 pct. af faste omkostninger ved omsætningsnedgang på 30-50 pct. (afhængig af periode).	793.870	€ 25,8 mia.	01.06.2020–31.12.2021
November-december hjælp: Tvangslukkede virksomheder i november/december 2020. Kompensation på op til 75 pct. af omsætningen.	707.484	€ 13,7 mia.	25.11.2020–27.02.2020
Soloselvstændige: Kompensation for omsætning, max €7.500. Skal delvist tilbagebetales, medmindre man oplever omsætningsnedgang på 60 pct. eller mere.	244.298	€ 1,5 mia.	01.01.2021–31.10.2021
Lønkomensation: 60-87 pct. kompensation af løn for hjemsendte medarbejdere.	47 mio. fra april 2020 – juni 2021 (2,2 mio. estimeret fra juli til september 2021)	Til og med september € 38 mia.	01.04.2020–31.12.2021
Kultur: Individuel hjælp samt hjælp til store arrangementer og festivaler.	-	€ 900 mio. uddelt af € 4,5 mia. ramme	01.07.2020–31.12.2021
Statsgaranterede lån	Ingen tilgængelig data, men i maj 2021 var der blevet ansøgt om € 60 mia.	€ 54 mia.	23.03.2020–31.12.2021
Udskydelser af skattebetalinger og skatteinddragelse	-	€ 93 mia.	01.04.2020–01.06.2021
Coronaskattelove I, II og III, herunder skattereduktioner	-	€ 37 mia.	01.06.2020 –31.12.2021

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Ungarn

Tabel B10.25 Ungarn: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Støtte til mellemstore og store virksomheder: Max € 800.000, betinget af at investere € 150.000 i Ungarn frem til juni 2021. Betingelser: 25 pct. omsætningsnedgang samt bevarelse af base af ansatte		€ 0,1 mia.	08.04.2020 - 30.06.2021
Lønkomensation: Rettet mod virksomheder med ansatte, der går ned i tid med 15-75 pct. Staten dækker 70 pct. af lønnen.		Godkendt til € 0,6 mia.	29.04.2020-
Lønkomensation til mindre virksomheder (max 50 ansatte): 50 pct. af ansatte månedlige løn – max HUF 251.000 i en periode på fem mdr.	180.000 ansatte	€ 0,2 mia.	01.11.2020-
Støtte til selvstændige: Engangsudbetaling til selvstændige inden for 56 præ-definerede brancher. Engangsudbetaling på HUF 219.000.	77.000	€ 0,4 mia.	08.06.2021-
Lån til SMV'er med forbedrede vilkår.	31.000	€ 7,8 mia.	01.04.2020 - 01.04.2021
Ungarsk del af EU-Kommissionens hjælpepakke med formålet at booste økonomien.	500	€ 1 mia.	29.04.2020 - 30.03.2021
Lån med 0 pct. Rente for mikro- og små virksomheder. 50 pct. skal bruges til faste omkostninger, og de resterende 50 pct. på likviditet.		€ 0,4 mia.	09.06.2020-

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

Østrig

Tabel B10.26 Østrig: Hjælpepakker

Hjælpepakke	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb	Dato for åbning/lukning af ordning
Støtte til virksomheder: Kan søge om tilskud ved omsætningsnedgang på min. 30 pct. Max €60.000-80.000 pr. måned.	513.826	€ 3,2 mia.	01.11.2020-30.06.2021
Støtte til tvangslukkede virksomheder i november og december 2020. Tilskud afhænger af omsætning i reference. Max €800.000	223.306	€ 3,3 mia.	16.12.2020-20.1.2021
Faste omkostninger I: Tre måneders faste omkostninger ml. 16. marts 2020 og 15. september 2020. Kræver omsætningsnedgang på 40 pct. og dækning på max 75 pct. af de faste omkostninger	149.953	€ 1,3 mia.	20.05.2020-31.08.2021
Faste omkostninger II: Tre måneders faste omkostninger ml. 16. september 2020 og 30. juni 2021. Kræver omsætningstab på 30 pct. og dækning på max 50 pct. af de faste omkostninger.	41.478	€ 606 mio.	23.11.2020 (1. tranche) hvh. 01.07.2021 (2. tranche) -31.12.2021
Selvstændige: Små virksomheder (max 9 ansatte) og selvstændige søge om støtte til dækning af personlige leveomkostninger samt dækning af nettoindtægtstab.	-	€ 2,2 mia.	27.3.2020-17.4.2020 (fase 1) 20.4.2020-31.7.2021 (fase 2) 2.8.2021-31.10.2021 (fase 3)
Statsgaranterede lån		€ 4,8 mia.	
Statslige kreditter til eksportvirksomheder		- Ramme på € 3 mia.	-
Lønkomensation		€ 10,3 mia.	-31.12.2021

Anm.: Det bemærkes, at der er ift. kategorierne "lønkomensation", "selvstændige" og "likviditetstiltag" er tale om summen af udbetalinger/godkendte udbetalinger pr. 22.9.2021. Fsva. kategorien "faste omkostninger" er der tale om summen af udbetalinger frem til d. 15.10.2021. Ligeledes er der fsva. nogle af beløbene tale om summen af udbetalinger, som er foretaget frem til d. 15.10.2021

Kilde: Udenrigsministeriet pba. input fra ambassader.

