

Frumvarp til laga

um breytingar á ýmsum lögum tengdum málefnum sveitarfélaga (sveitarfélög og kórónuveirufaraldur).

Frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

I. KAFLI

Breyting á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 131. gr. laganna:

- a. Á undan 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Ráðherra getur ákveðið, að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, að sveitarstjórn sé heimilt að víkja frá skilyrðum 14.–18. gr., 5. mgr. 35. gr., 1. mgr. 40. gr., 1. og 2. mgr. 42. gr., samþykktum um stjórn sveitarfélags og/eða lögákveðnum frestum sem getið er um í sveitarstjórnarlögum, til að tryggja starfhæfi hennar og til að auðvelda ákvarðanatöku vegna neyðarástands.
- b. Í stað tilvísunarinnar „1. mgr.“ í 2. mgr. kemur: 1. og 2. mgr.
- c. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Neyðarástand í sveitarfélagi*.

2. gr.

Í stað ártalsins „2022“ í ákvæði til bráðabirgða VII í lögnum kemur: 2025.

II. KAFLI

Breyting á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995.

3. gr.

Við lögin bætast tvö ný ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

a. (XXII.)

Þrátt fyrir ákvæði 7. gr. fylgir fasteignaskatti skv. c-lið 3. mgr. 3. gr., vegna árána 2020–2022, lögveð í fasteign þeirri sem hann er lagður á, ásamt dráttarvöxtum í fjögur ár frá gjald-daga, sem skal ganga fyrir öllum öðrum veðkröfum er á eigninni hvíla.

b. (XXIII.)

Þrátt fyrir ákvæði 32. gr. er sveitarfélögum heimilt að lækka eða fella niður dráttarvexti á kröfur vegna fasteignaskatta sem lagðir eru á skv. c-lið 3. mgr. 3. gr., á árunum 2020–2022, hjá gjaldendum sem eiga við verulega rekstrarörðugleika að stríða vegna kórónuveiru-faraldursins eða gjaldendum sem leigja húsnæði til rekstraraðila sem sömu skilyrði eiga við, á grundvelli reglna sem sveitarfélög setja sér.

III. KAFLI

Breyting á lögum um stofnun opinbers hlutafélags um Lánasjóð sveitarfélaga, nr. 150/2006.

4. gr.

Við 1. mgr. 3. gr. laganna bætist: þ.m.t. lán til að mæta rekstrarhalla sveitarfélaga, auk rekstrarhalla stofnana og fyrirtækja þeirra sem sinna lögmæltum verkefnum og ekki eru í samkeppnisrekstri, á reikningsárunum 2020–2022.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga og Lánasjóð sveitarfélaga. Þær lagabreytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu eiga það sameiginlegt að tilurð þeirra má rekja til þeirra áhrifa sem COVID-19-faraldurinn hefur haft á íslenskt efnahagslíf og samfélag.

Frumvarpið felur í sér heimildir fyrir sveitarfélög til að víkja frá fjármálareglum sveitarstjórnarlaga til lengri tíma en nú er gert í gildandi lögum, auknar heimildir Lánasjóðs sveitarfélaga til að lána sveitarfélögum vegna rekstrarhalla og veitir sveitarfélögum meira svigrúm við innheimtu fasteignagjalda. Í frumvarpinu eru einnig lagðar til breytingar á sveitarstjórnarlögum sem veita sveitarfélögum svigrúm til að takast á við óvenjulegar aðstæður, svo sem vegna farsóttar, eins og nánar er rakið í næstu köflum.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Markmið frumvarpsins snúa að þremur þáttum. Í fyrsta lagi að tryggja að sveitarfélög hafi svigrúm til að ráðast í auknar fjárfestingar og mæta aðsteðjandi vanda í rekstri vegna þeirra áhrifa sem kórónuveirufaraldurinn hefur haft á íslenskt efnahagslíf og búskap hins opinbera. Það er meginregla sveitarstjórnarlaga að sveitarstjórn ber að sjá til þess að rekstri, fjárfestingum og ráðstöfun eigna og sjóða sé þannig hagað á hverjum tíma að sveitarfélagið muni til framtíðar geta sinnt skyldubundnum verkefnum sínum. Reglan hefur lengi verið óskráð meginregla en með 64. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, var reglan lögfest. Jafnframt var gengið lengra en áður og í 2. mgr. ákvæðisins mælt nákvæmar fyrir um hvernig sveitarstjórn ber að uppfylla þessa skyldu. Þar segir að sveitarstjórn skuli sjá til þess að samanlögð heildarútgjöld til rekstrar vegna A- og B-hluta í reikningsskilum séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærri en sem nemur samanlögðum reglulegum tekjum (jafnvægisreglan) og heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. séu ekki hærri en sem nemur 150% af reglulegum tekjum (skuldareglan).

Ríki og sveitarfélög gerðu samkomulag þann 30. september 2020, um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga árin 2021–2025, á grundvelli 11. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015. Í ákvæðinu er kveðið á um að tryggt skuli formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélög af hálfu fjármála- og efnahagsráðherra, í samráði við ráðherra sveitarstjórnarmála, um mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar í samræmi við skilgreiningar þessara þátta í lögnum. Í samkomulaginu er rakið að kórónuveirufaraldurinn hafi leitt til dýpstu efnahagskreppu sem riðið hefur yfir frá því mælingar hófust. Horfur um afkomu hins opinbera hafa gjörbreyst fyrir vikið. Annars vegar blasir við umtalsverð tekjulækkun og hins vegar stórauvin útgjöld og ljóst að mikil óvissa er um marga þætti í rekstri sveitarfélaga. Áhrif kjarasamninga

á afkomuna er neikvæð og þróun fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga, útsvars og fjárfestinga er óviss.

Í samkomulaginu er mælt fyrir um að meginmarkmið fjármálaáætlunar verði að stöðva hækkun skulda hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu fyrir árslok 2025 og að miðað sé við að þessi markmiðssetning taki bæði til sveitarfélaga og ríkisins. Með lögum nr. 123/2020, um breytingu á lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, var samþykkt ákvæði til bráðabirgða sem veitir fjármálaráðherra heimild til að víkja frá skilyrðum um heildarjöfnuð og skuldahlutfall hins opinbera árin 2023–2025. Er umræddu samkomulagi og breytingum á lögum um opinber fjármál fylgt eftir í frumvarpi þessu og lagt til að sambærilegt ákvæði verði lögfest í sveitarstjórnarlögum. Það ber þó að nefna að nú stendur yfir endurskoðun á fjármála-reglum sveitarstjórnarlaga og er gert ráð fyrir að í þeirri vinnu verði tekið til skoðunar hvernig standa skuli að aðlögun að fjármálareglum sveitarstjórnarlaga eftir árið 2022 og fram til ársins 2025 þar sem samræmis verði gætt fyrir hið opinbera.

Jafnframt er sveitarfélögum auðveldað að takast á við rekstrarhalla og halda uppi nauðsynlegri þjónustu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu fyrir íbúa þeirra með því að auðvelda aðgengi þeirra að fjármögnun hjá Lánasjóði sveitarfélaga.

Í öðru lagi er frumvarpi þessu ætlað að auðvelda sveitarfélögum að koma til móts við rekstraraðila sem eiga í greiðsluferfiðleikum vegna faraldursins þannig að sveitarfélög geti sýnt aukinn sveigjanleika við innheimtu. Ljóst er að mörg fyrirtæki, ekki síst í ferðaþjónustu, hafa orðið fyrir miklu tekjufalli vegna fækkunar ferðamanna og annarra beinna og óbeinna áhrifa heimsfaraldursins. Hefur sérstaklega verið kallað eftir að sveitarfélög gangi ekki hart fram í innheimtu á fasteignasköttum gagnvart rekstraraðilum sem hafa orðið fyrir miklu tekjufalli en ljóst er að núgildandi lagaumhverfi bindur hendur sveitarfélaga að töluverðu leyti þegar kemur að innheimtu slíkra krafna. Í frumvarpinu er sveitarfélögum veittar heimildir til að koma til móts við fyrirtæki sem standa frammi fyrir rekstrarörðugleikum vegna áhrifa kórónuveirufaraldursins. Lagt er til að tvö ný ákvæði til bráðabirgða bætist við lög um tekjustofna sveitarfélaga þess efnis að lögveðsréttur sveitarfélaga vegna fasteignaskatts á árunum 2020–2022 gildi í fjögur ár frá gjalddaga í stað tveggja ára og að sveitarfélög fái heimild til að lækka eða fella niður dráttarvexti á sömu kröfur.

Með breytingunni skapast aukið svigrúm fyrir sveitarfélög til að semja við fasteignaeigendur sem eiga í greiðsluferfiðleikum um skil á fasteignaskatti án þess að sveitarfélagið eigi í hættu á að lögveðsrétturinn glatist.

Í þriðja lagi er frumvarpinu ætlað að tryggja starfhæfi sveitarstjórnar og auðvelda ákvarðanatöku sveitarfélaga við óvenjulegar aðstæður. Ef neyðarástand kemur upp, svo sem af völdum náttúruhamfara eða farsóttu, er mikilvægt að sveitarstjórnir geti brugðist skjótt við í krefjandi aðstæðum. Kunná aðstæður þá að vera þannig að sveitarstjórn eða nefndir á vegum hennar eigi tímabundið erfitt með að framfylgja formreglum sveitarstjórnarlaga sem almennt ber að fara eftir við stjórn sveitarfélags. Ljóst er að slíkt ástand kann að tefja eðlilega og nauðsynlega stjórnarsýslu sveitarfélags auk þess sem óvissa kann að myndast um lögmati ákvarðana sveitarstjórnar ef vikið er frá formreglum við slíkar aðstæður. Sveitarstjórnir hafa lykilhutverki að gegna þegar lýst er yfir almannavarnaástandi og veita ákvæði sveitarstjórnarlaga ekki nægilegan sveigjanleika til að bregðast við óvenjulegum aðstæðum. Á neyðarástandi er að ákveðnu marki tekið í 131. gr. sveitarstjórnarlaga þar sem ráðuneyti sveitarstjórnarmála er veitt heimild til að skipa sveitarfélagi sérstaka framkvæmdastjórn eða fela sveitarstjórn nágrennasveitarfélags að fara með stjórn sveitarfélags þar sem sveitarstjórn er óstarfhæf sökum neyðarástands. Ljóst er hins vegar að slík ráðstöfun felur í sér verulegt inngrip í stjórn sveitarfélags og lýðræðislegan rétt tiltekinna kjörinna sveitarstjórnarmanna. Þá þarf staðan

ekki að vera sú að sveitarstjórn sé óstarfhæf þótt neyðarástand vari. Til að tryggja að starfsemi sveitarfélagsins haldi áfram eins eðlilega og unnt er þrátt fyrir óvenjulegar aðstæður kann þannig eingöngu að vera nægilegt að sveitarstjórn verði heimilað að víkja frá einstökum ákvæðum sveitarstjórnarlaga meðan slíkt ástand varir til að tryggja eða auðvelda að hún verði starfhæf. Þykir eðlilegt að heimild ráðherra liggi til grundvallar slíkum frávikum, að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, en að nánari útfærsla sé eftirlátin hverri sveitarstjórn þótt ráðuneytið geti gefið út leiðbeiningar um beitingu þessarar heimildar í samráði við sambandið.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1 Ákvæði vegna neyðarástands.

Sveitarstjórnarlög hafa að geyma ítarleg ákvæði um stjórnskipulag sveitarfélaga enda er það tilgangur og markmið laganna að tryggja ákveðna formfestu í stjórnsýslu sveitarfélaga. Jafnframt veita lög sveitarfélögum fremur lítið svigrúm til að víkja frá lögákvæðnu stjórnskipulagi. Má sem dæmi nefna að í gildandi lögum er eingöngu heimilt að nota fjarfundabúnað á fundum sveitarstjórna ef fjarlægðir í sveitarfélagi eru miklar eða samgöngur erfiðar. Á 150. löggjafarþingi mælti umhverfis- og samgöngunefnd fyrir frumvarpi sem lagt var fram vegna óska sveitarfélaga um að skapað yrði svigrúm í sveitarstjórnarlögum til að bregðast við því neyðarástandi sem skapast hafði vegna kórónuveirufaraldursins. Talið var að ákvæði sveitarstjórnarlaga, sem fjallaði um þau úrræði sem væru tæk þegar neyðarástand skapast í sveitarfélagi, ættu ekki við um það ástand sem var uppi vegna faraldursins en skv. 131. gr. sveitarstjórnarlaga er ráðuneyti heimilt að fela sveitarstjórn nágrannasveitarfélags stjórn sveitarfélags vegna neyðarástands.

Umhverfis- og samgöngunefnd lagði upphaflega til að ráðherra sveitarstjórnarmála gæti veitt sveitarstjórnnum heimild til að víkja frá ákvæðum sveitarstjórnarlaga sem vörðuðu stjórn sveitarfélags ef neyðarástand skapaðist. Við þinglega meðferð frumvarpsins komu fram þau sjónarmið að afmarka þyrfti nákvæmar þær reglur sem sveitarstjórnnum væri heimilt að víkja frá með samþykki ráðherra og lagði nefndin til breytingar þess efnis. Lagaákvæði sem tekur á neyðarástandi í sveitarfélögum var samþykkt með lögum nr. 18/2020, sem bráðabirgðaákvæði VI við sveitarstjórnarlög. Í bráðabirgðaákvæðinu kemur fram að ráðherra geti ákveðið, að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, að sveitarstjórn sé heimilt að víkja tímabundið frá tilteknum skilyrðum ákvæða III., V., VII. og X. kafla laganna, stjórnvaldsfyrirmælum settum á grundvelli þeirra og samþykktum sveitarfélags við stjórn sveitarfélags. Skal ákvörðun ráðherra birt í Stjórnartíðindum og getur ákvörðunin aðeins gilt í fjóra mánuði í senn. Gildistími ákvæðisins var hins vegar eingöngu ákveðinn til 31. desember 2020. Í nefndaráli umhverfis- og samgöngunefndar kemur fram að ástæðan fyrir stuttum gildistíma ákvæðisins sé sú að þannig megi endurskoða hvernig svigrúm sveitarfélaga verði tryggt í samráði við sveitarfélögin sjálf og að fenginni reynslu af beitingu þeirra heimilda sem lagðar eru til.

Eftir gildistöku ákvæðisins hefur samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið fimm sinnum tekið ákvörðun um að veita sveitarstjórnnum heimild til að víkja frá tilteknum ákvæðum sveitarstjórnarlaga og leiðbeiningum sem gefnar hafa verið út á grundvelli laganna vegna ríkjandi farsóttar. Í fjögur skipti var um að ræða ákvörðun er varðar stjórnskipulag sveitarfélaga og ein ákvörðun varðaði framlengingu á lögákvæðnum fresti vegna skila á ársreikningum sveitarfélaga.

Þau skilyrði laga sem sveitarfélögum hefur verið veitt heimild til að víkja frá eru eftirfarandi:

- a. Skilyrði 2. mgr. 17. gr. sveitarstjórnarlaga um að nota fjarfundarbúnað á fundum sveitarstjórnar og nefnda sveitarfélags án þess að fjarlægðir séu miklar, samgöngur innan sveitarfélags séu erfiðar eða mælt sé fyrir um notkun slíks búnaðar í samþykktum sveitarfélags.
- b. Skilyrði 5. gr. auglýsingar um leiðbeiningar um notkun fjarfundarbúnaðar á fundum sveitarstjórna nr. 1140/2013. Var sveitarstjórnnum heimilt að ákveða tímabundið að engin takmörk verði á fjölda fundarmanna sem taka þátt í fundum sveitarstjórnar og nefnda sveitarfélagsins með fjarfundarbúnaði.
- c. Skilyrði 1. mgr. 40. gr. sveitarstjórnarlaga sem mælir fyrir um að sveitarstjórn ákveði valdsvið nefnda sveitarfélags í samþykkt um stjórn sveitarfélags. Var sveitarfélögum veitt heimild til að víkka valdsvið nefnda og fækka þannig nefndarfundum án þess að breyta samþykktum sínum.
- d. Skilyrði 1. og 2. mgr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga sem kveður á um heimildir sveitarstjórnar til að fela fastanefndum sveitarfélags og einstökum starfsmönnum þess að fullnaðarafgreiða mál sem varða ekki verulega fjárhag sveitarfélags og lög eða eðli máls mæla ekki sérstaklega gegn því. Var sveitarstjórnnum heimilt að fela fastanefndum eða einstökum starfsmönnum fullnaðarafgreiðslu mála sem falla undir framangreind ákvæði þrátt fyrir að kveðið væri á um annað í samþykktum sveitarfélaga.
- e. Skilyrði 10. og 11. gr. leiðbeininga ráðuneytisins um ritun fundargerða sveitarstjórna nr. 22/2013 sem mæla fyrir um hvernig undirritun fundargerða fer fram.

Ráðuneytið hefur fyrst og fremst orðið vart við að sveitarfélög hafi nýtt sér heimild til að víkja frá þeim ákvæðum sveitarstjórnarlaga sem fjalla um fjarfundi sveitarstjórna og nefnda sveitarfélaga. Hefur ráðuneytið meðal annars tekið til umfjöllunar fjarfundarfyrirkomulag Garðabæjar eftir að hafa borist ábending um að fundir sveitarstjórnar sem haldnir voru með fjarfundarfyrirkomulagi væru ekki sýndir í beinni netútsendingu. Í áliti ráðuneytisins frá 8. desember 2020, nr. SRN20110042, sem gefið var út á grundvelli 2. tölul. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga, var komist að þeirri niðurstöðu að slíkt fyrirkomulag væri í andstöðu við 16. gr. sveitarstjórnarlaga sem kveður á um að fundir sveitarstjórna skulu vera opnir.

Að fenginni reynslu við beitingu þessa ákvæðis er lagt til að í ákvæðinu verði mælt nákvæmar fyrir um hvaða tilteknu lagaákvæði sveitarstjórnarlaga sveitarfélögum verður heimilt að víkja frá með samþykki ráðuneytisins. Er hér ekki einungis haft í huga neyðarástand vegna farsóttar heldur gæti heimildin einnig átt við vegna náttúruhamfara eða annars neyðarástands. Þau ákvæði og reglur sem lagt er til að heimildin verði afmörkuð við eru eftirfarandi:

1. Ákvæði 14.–18. gr. sveitarstjórnarlaga sem fjalla um fyrirkomulag sveitarstjórnarfunda. Í 14. gr. er fjallað um skyldu sveitarstjórnar til að halda fundi á þeim stað og tíma sem mælt er fyrir um í samþykkt um stjórn sveitarfélags. Í 15. gr. er fjallað um boðun og auglýsingu funda, í 16. gr. er fjallað um þá meginreglu að fundir sveitarstjórna skulu vera opnir og í 17. gr. er fjallað um að sveitarstjórn geti ekki gert ályktun nema meiri en helmingur sveitarstjórnarmanna sé viðstaddur fundi og þá er í ákvæðinu mælt fyrir um þau skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi til að heimilt sé að nota fjarfundarbúnað á fundum. Að lokum er í 18. gr. fjallað um hvenær sveitarstjórn sé skylt að hafa tvær umræður. Þrátt fyrir að ekki hafi komið til þess að ráðuneytið hafi samþykkt önnur frávík frá þessum kafla en þær reglur sem fjalla um fjarfundarbúnað gæti komið til greina að sveitarstjórn

hefði þörf fyrir að víkja tímabundið frá þeim meginreglum sem að framan greinir til að tryggja starfshæfi sitt.

2. Ákvæði 1. og 2. mgr. 40. gr. sveitarstjórnarlaga sem mælir fyrir um að sveitarstjórn ákveði valdsvið nefnda í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins. Á þann hátt getur sveitarfélag fækkað nefndafundum tímabundið án þess að breyta þurfi samþykkt um stjórn sveitarfélags.
3. Í 5. mgr. 35. gr. sveitarstjórnarlaga er kveðið á um þá reglu að byggðarráði sé heimil fullnaðarákvörðun mála sem eigi varða verulega fjárhag sveitarsjóðs eða stofnana hans, sé ekki ágreiningur innan ráðsins eða við framkvæmdastjóra um ákvörðunina, en meðan sveitarstjórn er í sumarleyfi fer byggðarráð með sömu heimildir og sveitarstjórn hefur ella. Þá er heimilt að fela byggðarráði fullnaðarafgreiðslu einstakra mála sem samkvæmt samþykktum sveitarfélags hafa áður komið til umfjöllunar annarra nefnda sveitarstjórnar. Með tilvísun í 5. mgr. 35. gr. kæmi til greina að veita byggðarráði frekari heimildir til að taka við hlutverki sveitarstjórnar á meðan neyðarástand varir.
4. Ákvæði 1. og 2. mgr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga sem kveður á um að sveitarstjórn geti falið fastanefndum sveitarfélags og einstökum starfsmönnum þess heimild til fullnaðarafgreiðslu mála sem ekki varða verulega fjármuni sveitarfélags og lög eða eðli máls mæla því ekki í mót. Hefur ákvæðið verið túlkað á þann veg að í samþykkt um stjórn sveitarfélags þurfi að koma skýrt fram hvaða tilteknu ákvarðanir fastanefndum og starfsmönnum sveitarfélags er heimilt að fullnaðarafgreiða. Með tilvísun í þetta ákvæði er fyrst og fremst átt við að ráðherra geti veitt sveitarfélagi heimild til að fela fastanefndum og starfsmönnum sveitarfélags að fullnaðarafgreiða mál sem ekki er kveðið á um í samþykktum um stjórn sveitarfélags svo að sveitarfélög þurfi ekki að breyta samþykktum sínum um stjórn sveitarfélags vegna tímabundins ástands.
5. Ákvæði sveitarstjórnarlaga þar sem fjallað er um lögákveðna fresti.
6. Stjórnvaldsfyrirmæli sem sett eru á grundvelli sveitarstjórnarlaga. Hér er fyrst og fremst verið að vísa til leiðbeininga ráðuneytisins sem gefnar eru út á grundvelli laganna, t.d. leiðbeiningar um ritun fundargerða og leiðbeiningar um notkun fjarfundarbúnaðar. Hér kæmi einnig til greina að víkja frá reglum um bókhald og reikningsskil o.fl.

Rétt er að hafa í huga að ráðherra er bundinn af meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar við ákvörðun sína um að veita sveitarfélagi heimild til að víkja frá framangreindum ákvæðum og getur hann því ekki veitt sveitarstjórnnum víðtækari heimild en nauðsyn krefur til að víkja frá skilyrðum sveitarstjórnarlaga. Ákvæðið felur einnig í sér að ráðherra veitir sveitarstjórnnum eingöngu heimild til að ákveða hvort tilefni er til að víkja frá tilteknum skilyrðum sveitarstjórnarlaga eða samþykktum sveitarstjórna á meðan neyðarástand varir og er því í fullu samræmi við sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga, sbr. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar.

3.2. Fjármálareglur sveitarfélaga.

Í frumvarpinu er kveðið á um að heimild sveitarstjórna til að víkja frá skulda- og jafnvægisreglu 2. mgr. 64. gr. sveitarstjórnarlaga verði framlengd til ársins 2025. Markmið laga-breytingarinnar er að tryggja að sveitarfélög hafi svigrúm til að ráðast í auknar fjárfestingar og mæta aðsteðjandi vanda í rekstri vegna þeirra aðstæðna sem kórónuveirufaraldurinn hefur haft á íslenskt efnahagslíf og búskap hins opinbera, auk þess að samræma fjármálareglur sveitarfélaga við reglur sem gilda um fjármál ríkisins. Með lögum nr. 20/2020 var samþykkt bráðabirgðaákvæði VII við sveitarstjórnarlög þar sem sveitarfélögum var veitt heimild til að víkja frá þeim skilyrðum sem kveðið er á um í 64. gr. sveitarstjórnarlaga um að sveitarstjórn

skuli halda jafnvægi í rekstri sveitarfélags og að skuldir þess geti einungis náð tilteknu hlutfalli. Náði heimildin til árána 2020, 2021 og 2022. Í frumvarpi þessu er lagt til að heimildin nái einnig til árána 2023, 2024 og 2025. Með slíkri breytingu er sveitarfélögum veitt aukið svigrúm til að mæta þeim áskorunum sem íslenskt efnahagslíf stendur nú frammi fyrir, m.a. við að halda uppi atvinnustigi í landinu og tryggja grunnþjónustu. Er breytingin í samræmi við nýsamþykkt lög á Alþingi um breytingar á lögum um opinber fjármál, nr. 123/2020, sem kveða á um að fjármálaráðherra sé heimilt að víkja frá skilyrðum um heildarjöfnun og skuldahlutfall hins opinbera árin 2023–2025.

3.3. Lögveðsréttur lengdur og heimild til að fella niður dráttarvexti.

Ein af aðgerðum stjórnvalda vegna hruns fjármálafyrirtækja á árinu 2008 var að lengja lögveðsrétt fasteignagjalda sem féllu til á árunum 2008–2010 úr tveimur árum í fjögur ár og var slíkt ákvæði samþykkt með lögum nr. 6/2009. Hér er lagt til að sambærilegt ákvæði verði lögfest í lög um tekjustofna sveitarfélaga. Í ljósi þess að lögveðskröfur njóta sérstakrar tryggingar umfram hinn almenna veðrétt og rýra almennt veðrétt síðari veðhafa þykir rétt að breytingin nái einungis til fasteignaskatts sem fellur til á árunum 2020–2022 enda er ákvæðið einungis hugsað til þess að bregðast við þeim tímabundnu erfiðleikum sem nú ríkja vegna áhrifa kórónuveirufaraldursins.

Jafnframt er lagt til það nýmæli að sveitarfélög fái heimild til að lækka eða fella niður dráttarvaxtakröfur á fasteignaskattskröfur. Með lögfestingu ákvæðisins geta sveitarfélög komið til móts við gjaldendur sem hafa orðið fyrir verulegu tekjufalli vegna kórónuveirufaraldursins. Er megintilgangur ákvæðisins að veita sveitarfélögum heimild til að gera greiðsluáætlanir við gjaldendur án þess að dráttarvextir falli á kröfurnar, sbr. 2. mgr. 12. gr. laga um innheimtu opinberra skatta og gjalda, nr. 150/2019. Sveitarfélög geta þó ekki veitt þær ívilnanir sem mælt er fyrir í frumvarpinu nema á grundvelli reglna sem þau sjálf setja. Ber sveitarfélögum að setja slíkar reglur til að tryggja að jafnræðis sé gætt við beitingu ákvæðisins. Þá mælir lagaákvæðið fyrir því skilyrði að sveitarfélögum er eingöngu heimilt að lækka eða fella niður dráttarvexti á fasteignaskattskröfu ef gjaldandi á við verulega rekstraröðugleika að stríða vegna skyndilegs og ófyrirséðs tekjufalls vegna kórónuveirufaraldursins. Ber sveitarfélögum því að útfæra reglur sínar þannig að gætt sé að þessum skilyrðum.

Hafa þarf í huga að lögveðsstaða fasteignaskatta hefur almennt í för með sér að slíkar kröfur eru fulltryggðar enda ganga þær frammar öllum öðrum kröfum þegar kemur að fullnustu. Fela ákvæði frumvarpsins því almennt ekki í sér að tekjur sveitarfélaga lækki til lengri tíma þrátt fyrir að gripið sé til þess úrræðis að veita gjaldendum fasteignaskatta aukið svigrúm til greiðslu þeirra.

3.4 Rýmri heimildir fyrir Lánasjóð sveitarfélaga.

Lögð er til sú viðbót við lögbundinn tilgang Lánasjóðs sveitarfélaga að lánveitingar til að mæta rekstrarhalla sveitarfélaga vegna kórónuveirufaraldursins falli undir þau verkefni sem hafa almenna efnahagslega þýðingu. Það sama eigi við um lánveitingu til að mæta rekstrarhalla stofnana og fyrirtækja sveitarfélaga sem sinna lögmæltum verkefnum. Með stofnun Lánasjóðs sveitarfélaga var sú félagslega og byggðarlega stefna mörkuð af hálfu íslenskra stjórnvalda að öll sveitarfélög landsins skyldu eiga kost á lánum á hagstæðum kjörum til að sinna lögákveðnum verkefnum sínum, einnig þau sem lakar standa fjárhagslega. Í samræmi við þetta segir í 3. gr. gildandi laga að tilgangur Lánasjóðs sveitarfélaga sé að tryggja sveitarfélögum, ásamt fyrirtækjum og stofnunum í eigu íslenskra sveitarfélaga og ríkissjóðs, lánsfé

á hagstæðum kjörum og takmarkist útlán sjóðsins við verkefni sem hafa almenna efnahagslega þýðingu.

Starfsemi Lánasjóðsins er því takmörkuð bæði hvað varðar mögulega lántaka og þau verkefni sem sjóðurinn lánar til. Einungis sveitarfélög eða stofnanir eða fyrirtæki á þeirra vegum geta tekið lán og Lánasjóðurinn getur ekki lánað til annarra aðila þó að hann hafi starfsleyfi sem lánað fyrirtæki samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki. Þá skal einungis lánað til verkefna sem hafa almenna efnahagslega þýðingu. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að nágildandi lögum um Lánasjóð sveitarfélaga kemur fram að undir það falli lögákveðin verkefni sveitarfélaga og stofnana þeirra sem ekki eru í samkeppni við þjónustu sem einka- aðilar veita. Þannig veitir sjóðurinn öllum sveitarfélögum og lögaðilum í þeirra eigu sem uppfylla lágmarksskilyrði lán til verkefna í þágu opinberra hagsmuna sem aðrir myndu vart fjármagna eða fjármagna á óásættanlegum kjörum fyrir sveitarfélögin. Til að Lánasjóðurinn geti sinnt þessari þjónustu við sveitarfélögin þá nýtur hann ákveðinnar sérstöðu en sveitarfélögum er heimilt að veita sjóðnum veð í tekjum sínum til tryggingar lánnum, sbr. 2. mgr. 68. gr. sveitarstjórnarlaga, sem takmarkar útlánaáhættu hans. Jafnframt er sjóðurinn undanþeginn tilteknum opinberum gjöldum, svo sem tekjuskatti, fjármagnstekjuskatti og sérstökum skatti á fjármálafyrirtæki.

Þá er félagsleg og byggðarlegt hlutverk Lánasjóðsins sérstaklega viðurkennt þannig að sjóðurinn er undanþegin almennu regluverki EES-samningsins um lánað fyrirtæki, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 79/2019. Eftir sem áður starfar sjóðurinn undir starfsleyfi sem lánað fyrirtæki samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Lánveitingar Lánasjóðsins hafa hingað til beinst að því að fjármagna einstök verkefni. Með frumvarpinu er gert skýrt að undir verkefni sem hafa almenna efnahagslega þýðingu falla einnig lánveitingar til sveitarfélaga til að fjármagna rekstrarhalla árána 2020–2022. Það sama á við um stofnanir og fyrirtæki sveitarfélaga sem sinna lögbundum verkefnum og eru ekki í samkeppnisrekstri. Er þá átt við verkefni sem sveitarfélögum er skylt að sinna í þágu íbúa sinna samkvæmt lögum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 78. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um sjálfstjórn sveitarfélaga. Í ákvæðinu felst að sveitarfélög skulu ráða málefnum sínum sjálf eftir því sem lög ákveða. Í frumvarpinu er mælt fyrir um heimild fyrir sveitarstjórnir til að setja sér sjálfar reglur, án aðkomu annarra stjórnvalda, um niðurfellingu eða lækkuð dráttarvaxta á fasteignaskatta. Jafnframt er mælt fyrir um að ráðherra heimili sveitarstjórnnum að taka ákvörðun um að víkja frá tilteknum ákvæðum sveitarstjórnarlaga þegar neyðarástand skapast. Er frumvarpið því í fullu samræmi við nefnt stjórnarskrárákvæði.

Ávallt þarf að koma til skoðunar hvort að lögfesting ákvæða er fjalla um lögveðsstöðu tiltekinna krafna sé í samræmi við jafnræðisreglu og eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Í Hæstaréttardómi í máli nr. 16/2013 frá 2. maí 2013 var þeim sjónarmiðum haldið fram að það væri um ólögsmæta mismunun að ræða þegar einungis opinberum aðilum væri veitt forgangsveðréttindi og að slíkt væri andstætt jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Þá var því einnig haldið fram að þegar lögveðtryggð krafa gengur framur öðrum veðréttindum, þrátt fyrir að stofnast síðar, væri um að ræða brot á eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Í héraðsdómi, sem var staðfestur í Hæstarétti með vísan til forsendna hans, voru rakin þau sjónarmið að löggjafanum væri heimilt að mæla fyrir um lögveð til tryggingar kröfu ef það teldist vera þjóðhagslega mikilvægt að hún innheimtist á tryggilegan hátt. Ef svo á við um kröfu hins opinbera er það ekki andstætt jafnræðisreglu að löggjafinn veiti henni lögveðsstöðu. Þá sagði í forsendum

dómsins að það væri almenn regla að krafa með lögveðsstöðu gangi fyrir sammingsveði og ekki skipti máli hvort sammingsveðið væri tilkomið fyrir eða eftir að lögveð stofnast. Niðurstaða Hæstaréttar í málinu var sú að lögveðsstaða kröfunnar í málinu væri ekki andstæð 65. gr. eða 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Fasteignaskattar eru einn af þremur lögbundnum tekjustofnum sveitarfélaga skv. 1. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga og hátt hlutfall af tekjum sveitarfélaga koma til vegna fasteignaskatta. Sveitarfélög sinna grundvallarþjónustu fyrir samfélagið og því ljóst að innheimta fasteignaskatta er þjóðhagslega mikilvæg. Af niðurstöðu Hæstaréttar í framangreindum dómi, um að ekki skipti máli hvort að sammingsveð er tilkomið fyrir eða eftir að lögveð stofnast, má ráða að lenging á lögveðsstöðu fasteignaskatta sé hvorki andstæð 65. eða 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Í frumvarpinu er einnig kveðið á um að sveitarfélögum verði heimilt að fella niður eða lækka dráttarvexti á tilteknar fasteignakröfur. Mikilvægt er að sveitarfélög setji sér hlutlægar reglur við slíkar ívilnanir og er það á ábyrgð sveitarfélaga að gætt verði jafnræðis við beitingu slíkra reglna. Í samráðsferli um frumvarpið komu fram ábendingar um að ákvæði sem mæla fyrir um heimild sveitarfélaga til að lækka eða fella niður dráttarvexti á fasteignaskattakröfur samræmist ekki 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar sem kveða á um ekki sé heimilt að leggja á, ákvarða eða fella niður skatta nema á grundvelli laga. Ljóst er að dómstólar hafa gert nokkuð strangar kröfur til skýrleika þeirra ákvæða sem mæla fyrir álagningu skatta. Þannig þurfa lög að taka afstöðu til þess hverjir séu skattskyldir, hver skattstofninn eigi að vera og svo fjárhæð skattsins eða hlutfall hans, sbr. m.a. Hæstaréttardóm nr. 705/2010 frá 3. nóvember 2010.

Í frumvarpinu er þó einungis lögð til lækkingu eða niðurfellingu dráttarvaxta sem eru í eðli sínu skaðabætur sem byggja á hlutlægum grundvelli. Dráttarvextir eru lagðir á á grundvelli 32. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, og laga um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001, en fasteignaskattar á grundvelli II. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga. Byggja dráttarvaxtakröfur ekki á sama lagagrunni og fasteignaskattar og er því um að ræða tvær aðskildar kröfur.

Þá er einnig að finna ýmis ákvæði í lögum um tekjustofna sveitarfélaga þar sem sveitarfélögum eru veittar heimildir til að lækka eða fella niður fasteignaskatta á grundvelli reglna sem sveitarfélög setja sér, sbr. 4. og 5. mgr. 4. gr. laganna. eru því ákvæði sem mæla fyrir um niðurfellingu fasteignaskatta í tilteknum tilvikum ekki nýmæli í íslenskri löggjöf og verður ekki séð að önnur sjónarmið geti átt við um dráttarvaxtakröfur vegna vanefnda á fasteignagjöldum.

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til að ætla að það stangist á við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands. Hér má sérstaklega nefna að starfsemi Lánasjóðs sveitarfélaga hefur almenna efnahagslega þýðingu og með breytingunni eru heimildir sjóðsins rýmkaðar tímabundið vegna ríkrar almannaþarfar. Ekki er tilefni til að ætla annað en að breytingin sé í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.

5. Samráð.

Frumvarpið var unnið af samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga og Lánasjóð sveitarfélaga. Þá hefur efni frumvarpsins er snýr að breytingum á lögum um Lánasjóð sveitarfélaga verið kynnt Samtökum fjármálafyrirtækja. Frumvarpið var sett á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar í janúar 2021 en þar sem mikilvægt er að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu komi til framkvæmda sem fyrst voru áform um efni frumvarpsins ekki lögð fram í innra samráð Stjórnarráðsins. Drög frumvarpsins voru til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is frá 23. desember 2020–7. janúar

2021 (mál nr. S-279/2020) og bárust fimm umsagnir frá sex aðilum. Samband íslenskra sveitarfélaga, Lánasjóður sveitarfélaga, Sveitarfélagið Skagafjörður, fjármálasvið Reykjavíkurborgar, Samtök ferðaþjónustunnar og Samtök verslunar- og þjónustu taka almennt undir markmið frumvarpsins eða lýstu yfir ánægju um tiltekin ákvæði þess. Í umsögnum Samtaka ferðaþjónustunnar og Samtaka verslunar- og þjónustu voru þó lagðar til tilteknar breytingar á frumvarpinu. Samtök ferðaþjónustunnar lögðu til að ákvæði 3. gr. frumvarpsins yrði breytt á þann veg að kveðið væri á um með skýrum hætti að sveitarfélögum beri að lækka eða fella niður dráttarvexti á fasteignaskattskröfum við ákveðin skilyrði. Samtök verslunar- og þjónustu lögðu til að frumvarpið fæli einnig í sér breytingar á þeim reglum sem er að finna í bráðabirgðaákvæði XX í lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, og kvæði á um að rekstrar- aðilar gætu óskað eftir að fresta gjalddögum fasteignaskatta á ákveðnu tímabili.

Í umsögn fjármálasviðs Reykjavíkurborgar eru einnig gerðar margvíslegar athugasemdir við efni frumvarpsins. Í umsögninni er sérstaklega fjallað um þau ákvæði sem varða lengingu lögveðsstöðu fasteignaskatta og um lækkun eða niðurfellingu dráttarvaxta. Hefur borgin m.a. áhyggjur af því að frestun á greiðslum fasteignaskatta kalli á aukna lántökuþörf, aukinn fjármagnskostnað og aukinn umsýslukostnað. Þá kemur fram að borgin lýsi sig algjörlega mótfallna tillögu um lagaheimild fyrir lækkun eða niðurfellingu dráttarvaxta, m.a. á grundvelli þeirra raka að ekki sé hægt að aðskilja fasteignaskattskröfu og dráttarvaxtakröfu og að lagaheimildin, eins og hún er fram sett í frumvarpinu, uppfylli ekki lagaáskilnaðarkröfur 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

Ráðuneytið hefur yfirfarið umræddar umsagnir og telur ekki ástæðu til efnislegra breytinga á frumvarpinu. Sveitarfélögin eru mörg og fjárhagsleg staða þeirra er mismunandi. Tekjur vegna fasteignaskatta renna ekki í sameiginlega sjóði sveitarfélaga heldur eingöngu til þess sveitarfélags þar sem fasteign, sem telst vera álagningarstofn fasteignaskatts, er staðsett. Er því eðlilegt að auka sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga vegna innheimtu fasteignaskatts á sama hátt og sveitarfélögum eru veittar heimildir til að ákveða útsvarshlutfall og skatthlutfall fasteignaskatts. Markmið frumvarpsins er því fyrst og fremst að veita sveitarfélögum meira svigrúm við innheimtu fasteignaskatta en ekki að leggja skyldur á sveitarfélög um að seinka innheimtu eða að fella niður innheimtukostnað. Á þann hátt geta sveitarstjórnir metið þær rekstrarafleiðingar sem felast í því að fresta innheimtu fasteignaskatta fyrir hvert sveitarfélag fyrir sig, þ.m.t. hvort koma þurfi til lántöku eða tímabundinnar skerðingar á þjónustu sveitarfélagsins.

Jafnframt þarf að hafa í huga að sveitarfélög hafa almennt heimild til að gera greiðsluáætlanir við gjaldendur fasteignaskatta á grundvelli 12. gr. laga um innheimtu opinberra gjalda, nr. 150/2019. Geri sveitarfélag greiðsluáætlun við gjaldanda er þó ekki heimilt að lækka eða fella niður dráttarvexti opinberra gjalda nema á grundvelli sérstakrar lagaheimildar, sbr. 2. mgr. ákvæðisins. Með lögfestingu frumvarpsins væri sveitarfélögum veitt slík heimild og munu sveitarfélög því geta frestað innheimtu fasteignagjalda á grundvelli greiðsluáætlana ásamt því að lækka eða fella niður dráttarvexti, sem hefur eðli málsins samkvæmt sömu áhrif og frestun gjalddaga.

Í athugasemdum borgarinnar er einnig lýst yfir áhyggjum vegna þeirrar umsýslu sem kann að felast í því að meta hvort að gjaldendur hafi orðið fyrir verulegum rekstrarerfiðleikum vegna kórónuveirufaraldursins. Rétt er að áréttta að sveitarfélög geta sett sérstakar og nákvæmar reglur um þau gögn sem gjaldendur fasteignaskatta þurfa að afhenda sveitarfélögum til að meta hvort skilyrði um verulega rekstrarerfiðleika séu uppfyllt. Séu slík gögn ekki afhent gæti sveitarfélag hafnað umsókn um niðurfellingu dráttarvaxta. Þá má nefna að samkvæmt lögum um tekjufallsstyrki, nr. 18/2020, þurfa rekstraraðilar að sanna að þeir

uppfylla skilyrði laganna um að hafa orðið fyrir tekjufalli til að eiga rétt á sérstökum tekjufallstyrkjum. Er því fordæmi fyrir því að stjórnvöldum sé ætlað það verkefni að meta og rannsaka hvort að rekstraraðilar hafi orðið fyrir tilteknu tekjufalli og að mati ráðuneytisins er því ekki um óyffirstíganlegt verkefni að ræða. Annars kæmi til greina að fjarlægja umrætt skilyrði og veita sveitarfélögum almenna og víðtæka heimild til lækkunar og niðurfellingar dráttarvaxta á ákveðnu tímabili en slíkt ákvæði væri ekki í fullu samræmi við markmið og tilgang þessa frumvarps.

Þá tekur ráðuneytið ekki undir áhyggjur Reykjavíkurborgar um að ákvæði sem mælir fyrir um lækkun eða niðurfellingu innheimtukostnaðar vegna fasteignaskatta uppfylli ekki skilyrði 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, eins nánar var vikið að í 5. kafla greinargerðar frumvarpsins.

6. Mat á áhrifum.

Tillaga frumvarpsins sem heimilar sveitarfélögum að víkja frá jafnvægis- og skuldareglu sveitarstjórnarlaga til lengri tíma en nú er kveðið á um í lögum mun hafa þau áhrif að sveitarfélög hafa meira svigrúm til að ráðast í frekari fjárfestingar. Með lögum nr. 18/2020, um breytingar á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveirunnar, var sveitarfélögum veitt heimild til að víkja frá framangreindum reglum til ársins 2022.

Eins og rakið var í frumvarpi til framangreindra laga hefur náðst góður árangur á undanförunum árum í lækkun skulda sveitarfélaga og er ekkert sveitafélag með hærra skuldaviðmið en 150% árið 2018 en fjögur eru með skuldaviðmið á bilinu 120–150%. Eins og átti við um lög nr. 18/2020 verður ekki sagt með vissu hver áhrif frumvarpsins verði á fjármál sveitarfélaga. Með skoðun á einföldum sviðsmyndum um tiltekna prósentuhækkunar skulda og prósentuhækkunar tekna sveitarfélaga gætu áhrifin orðið eftirfarandi.

- Við 10% hækkun skulda og 10% lækkun tekna má búast við því að fjöldi sveitarfélaga með skuldaviðmið á bilinu 120–150% verði orðin níu talsins og þrjú með hærra skuldaviðmið en 150%.
- Við 20% hækkun skulda og 20% lækkun tekna má búast við því að fjöldi sveitarfélaga með skuldaviðmið á bilinu 120–150% verði fimm talsins, átta á bilinu 150–200% og þrjú með hærra skuldaviðmið en 200%.

Ekki er talið að rýmri skilyrði Lánasjóðs sveitarfélaga til lánveitinga muni hafa áhrif á ríkissjóð. Frumvarpið mun heldur ekki hafa áhrif á eigið fé Lánasjóðsins en gæti haft áhrif á eiginfjárlutfall ef lánveitingar aukast umfram það sem annars væri. Þó er ekki talið að sú verði raunin. Líklegt er að fjölgun umsókna í Lánasjóðinn muni annars vegar koma frá sveitarfélögum þar sem rekstur var knappur á árinu 2019 og til lækkunar kom á framlögum Jöfnunarsjóðs og/eða að atvinnuleysi á árinu 2020 hafi þrengt verulega að tekjum. Þetta eru hvorki mörg né stór sveitarfélög. Lánasjóðurinn telur að lántökur þessara sveitarfélaga verði á bilinu 1–2 milljarðar kr.

Hins vegar eru það B-hluta félög sveitarfélaga sem hafa orðið fyrir tekjufalli. Dæmi um það eru hafnir, söfn o.þ.h. þar sem mikið eða algert fall hefur orðið í tekjum. Sem dæmi þá voru tekjur hafna af skemmtiferðaskipum í kringum 1,3 milljarðar kr. árið 2019 en erfitt er að áætla hve margar umsóknirnar gætu orðið. Lánasjóðurinn áætla að lánveitingar til framangreindra aðila verði að hámarki 3 milljarðar kr. Samtals gætu auknar lánveitingar sjóðsins því numið um 5 milljörðum kr. Að mati sjóðsins er ekki ástæða til að gera ráð fyrir mikilli aukningu á lánveitingum vegna frumvarpsins þar sem ljóst er að sveitarfélög munu leita annarra leiða til að afla lánsfjár ef þessi leið verður ekki fær. Ef áætlanir eru of varlegar þá telur sjóðurinn sig hafa verulegt svigrúm til að bregðast við því.

Í frumvarpinu er einnig mælt fyrir um heimildir sveitarfélaga til að lækka eða fella niður dráttarvexti á fasteignaskattskröfur vegna atvinnuhúsnæðis ásamt því að lögveðsstaða allra álagðra fasteignakrafna á árunum 2020–2022 er lengd úr tveimur árum í fjögur. Áhrif þessara reglna fer fyrst og fremst eftir því hvernig sveitarfélög munu nýta sér þau úrræði sem reglan býður upp á. Almenn tætti frumvarpið því ekki að fela í sér að tekjur sveitarfélaga lækki til lengri tíma en gæti valdið tímabundinni sveiflu í tekjuflæði sveitarfélaga og mögulegs aukins fjármagnskostnaðar, telji sveitarfélög ástæðu til aukinnar lántöku vegna frestunar á innheimtu fasteignaskatta.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. er lögð til varanleg breyting á sveitarstjórnarlögum til að tryggja starfhæfi sveitarstjórna og til að auðvelda töku ákvarðana þegar neyðarástand skapast í sveitarfélagi. Rétt er að nefna að hugtakið neyðarástand í ákvæðinu ber ekki að túlka þannig að það taki einungis til efsta neyðarstigs almannavarna, sbr. 34. gr. laga um almannavarnir, nr. 82/2008, og 3. gr. núgildandi reglugerðar um flokkun almannavarnarstiga, nr. 650/2009, heldur getur það einnig átt við þegar óvissuástandi hefur verið lýst yfir. Gera verður þó þær lágmarkskröfur að almannavarnir hafi lýst yfir almannavarnarstigi á grundvelli framangreindra reglna, svo sem óvissu- eða hættustigi. Mikilvægt er að ráðherra gæti að meðalhófi við ákvörðun sem tekin er á grundvelli ákvæðisins og gangi ekki lengra en nauðsyn krefur við að samþykkja heimildir sveitarstjórnar til að víkja frá sveitarstjórnarlögum. Gengur ákvæðið skemur en ákvæði 1. mgr. 131. gr., sem lagt er til að verði 2. mgr. 131. gr., sem mælir fyrir um að ráðherra geti skipað sérstaka stjórn eða sveitarstjórn nágrannasveitarfélags að taka við stjórn sveitarfélags vegna neyðarástands og ber ráðherra því fyrst að líta til þeirrar reglu sem hér er mælt fyrir um ef neyðarástand skapast í sveitarfélagi. Þá ber ráðherra að gæta þess að ákvörðun sem tekin er á grundvelli ákvæðisins sé skýr og að mælt sé nákvæmar fyrir um hvaða skilyrði tiltekinna lagaákvæða sveitarstjórn er heimilt að víkja frá og með hvaða hætti.

Rétt er að áréttá að ákvörðun ráðherra getur átt við einstakt sveitarfélag, mörg sveitarfélög eða öll sveitarfélög landsins. Því er mikilvægt að í ákvörðun ráðherra verði tiltekið hvaða sveitarfélög hafi þá heimild sem ákvörðunin tekur til auk þess sem kveðið verði skýrt á um það svigrúm sem sveitarstjórn eða sveitarstjórnnum er veitt með ákvörðun ráðherra til að víkja frá sveitarstjórnarlögum. Þá skal ákvörðunin vera tímabundin og getur hún mest varað í fjóra mánuði í senn. Vari neyðarástand lengur en fjóra mánuði er þörf á að taka aðra ákvörðun til að framlengja heimildir sveitarstjórnar til að víkja frá sveitarstjórnarlögum. Ákvörðunin tekur gildi við birtingu hennar í B-deild Stjórnartíðinda.

Um 2. gr.

Með lögum nr. 25/2020 var bætt við bráðabirgðaákvæði í sveitarstjórnarlögum sem kveður á um að við rekstur sveitarfélags þurfi sveitarstjórn ekki að fullnægja þeim tveimur skilyrðum sem kveðið er á um í 2. mgr. 64. gr. sveitarstjórnarlaga við rekstur sveitarfélags árin 2020, 2021 og 2022. Annars vegar er um að ræða skilyrði að samarlögð heildarútgjöld til rekstrar A- og B-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærri en sem nemur samarlögðum reglulegum tekjum eða það sem nefnt hefur verið jafnvægisreglan. Hins vegar er um að ræða það skilyrði að heildarskuldbindingar A- og B-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. séu ekki hærri en sem nemur 150% af reglulegum tekjum eða það sem nefnt hefur verið skuldareglan. Bæði skilyrðin eru hluti af þeirri meginreglu sveitarstjórnarréttar sem fram kemur í 1. mgr. 64. gr. og mælir fyrir um að sveitarstjórn ber að sjá til þess að rekstri,

fjárfestingum og ráðstöfun eigna og sjóða sé þannig hagað á hverjum tíma að sveitarfélagið muni til framtíðar geta sinnt skyldubundnum verkefnum sínum. Áréttað skal að sveitarstjórnnum ber að sjálfsögðu að gæta þess í störfum sínum að fylgja þeim sjónarmiðum sem fram koma í framangreindri reglu þrátt fyrir að tímabundið verði vikið frá skilyrðum 2. mgr. 64. gr. laganna og að ef sveitarstjórn telur að fjármál sveitarfélagsins stefni í óefni ber henni að gera eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga viðvart, sbr. 2. mgr. 77. gr. laganna.

Hér er lagt til að heimildir sveitarstjórna til að uppfylla ekki skilyrði 2. mgr. 64. gr. sveitarstjórnarlaga nái einnig til árána 2023–2025. Er því gert ráð fyrir að á árinu 2026 þurfi rekstur sveitarfélaga að vera þannig að hann fullnægi skilyrðum jafnvægisreglunnar og skuldareglunnar.

Vinna stendur yfir við endurskoðun á fjármálakafli sveitarstjórnarlaga og má gera ráð fyrir að í því sambandi verði metið hvernig þessi ákvæði eigi að þróast frekar, m.a. með hliðjón af þróun í fjármálum hins opinbera og efnahag landsins.

Um 3. gr.

Lagt er til að tvö bráðabirgðaákvæði bætist við lög um tekjustofna sveitarfélaga. Í fyrra ákvæðinu er lagt til að álagðir fasteignaskattar árána 2020–2022 hafi lögveðsstöðu í fjögur ár í stað tveggja ára. Skv. 4. mgr. 4. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, ákveður sveitarstjórn fjölda gjalddaga fasteignaskatts fyrir upphaf árs en sveitarstjórn er heimilt að ákveða að skatturinn greiðist allur á einum gjalddaga ef álagning er undir tiltekinni fjárhæð. Áréttað er að í ákvæði þessu er átt við fasteignaskatta sem ákveðnir eru vegna árána 2020, 2021 og 2022 en ekki skatta sem lagðir eru á á árinu 2023 þrátt fyrir að álagning kunni að vera ákveðin á árinu 2022. Tilgangur ákvæðisins er að skapa aukið svigrúm fyrir sveitarfélög til að semja við fasteignaeigendur sem eiga í greiðsluferfiðleikum um skil á fasteignaskatti þar sem tímafrestur varðandi lögveðið er rýmri heldur en almenna reglan segir til um. Sveitarfélög eiga þar af leiðandi síður á hættu að lögveðsréttur vegna slíkrar kröfu glatist þótt samið sé um rúman greiðslufrest.

Seinna bráðabirgðaákvæðið mælir fyrir um heimild fyrir sveitarfélög til að taka ákvarðanir um að lækka eða fella niður dráttarvexti á álögð fasteignagjöld tiltekinnna aðila á árunum 2020–2022. Hér ber að horfa til þess að sveitarfélögum er almennt heimilt að gera greiðsluáætlun við gjaldenda fasteignagjalda á grundvelli 12. gr. laga um innheimtu opinberra skatta og gjalda, nr. 150/2019. Í frumvarpsákvæðinu felst að sveitarfélög geta sett sér reglur sem heimila að gerðar séu greiðsluáætlanir við gjaldendur sem falla undir skilyrði þeirra reglna sem sveitarfélög setja sér án þess að dráttarvextir leggist á þær kröfur sem áætlunin tekur til, sbr. 2. mgr. 12. gr. sömu laga.

Gert er ráð fyrir að ákvörðun sveitarstjórnar um lækkun eða niðurfellingu dráttarvaxta sé háð þeim skilyrðum að gjaldandi fasteignaskatta eigi við rekstrarerfiðleika að stríða eingöngu vegna skyndilegs og ófyrirséðs tekjufalls sem leiðir af almennum samdrætti innan lands og á heimsvísu vegna kórónuveirufaraldursins. Ber sveitarfélögum því að útfæra reglur sínar þannig að gætt sé að þessum skilyrðum. Í reglum sveitarfélags er eðlilegt að skilgreint sé frekar hvað teljist vera rekstrarerfiðleikar, hvaða gögn þurfi að leggja fram og jafnvel að setja fram frekari skilyrði fyrir lækkun eða niðurfellingu dráttarvaxta. Þá geta sveitarfélög ákveðið að einungis lækka eða fella niður dráttarvexti vegna tiltekinnna gjalddaga eða kröfunnar í heild sinni. Hafa sveitarfélög því verulegt svigrúm í þessum efnun á grundvelli sjálfstjórnarréttar þeirra. Engu að síður er mikilvægt að sveitarfélög setji sér hlutlægar og skýrar reglur til að tryggja að jafnræðis verði gætt og að sambærileg mál fái sambærilega meðferð innan sama

sveitarfélags. Hér þarf einnig að hafa í huga að sveitarfélögum væri ekki heimilt að mismuna rekstraraðilum með tilliti til uppruna þeirra, sbr. ríkisstyrktarreglur EES samningsins. Auk þess má nefna að ekkert mælir því í mót að sveitarfélög setji sér sameiginlegar reglur í þessum efnunum telji þau ástæðu til.

Enn fremur er gert ráð fyrir að sveitarfélögum sé heimilt að fella niður eða lækka dráttarvexti á kröfur hjá gjaldendum fasteignaskatta sem leigja húsnæði til rekstraraðila sem eiga við rekstrarörðugleika að stríða eingöngu vegna skyndilegs og ófyrirséðs tekjufalls sem leiðir af almennum samdrætti innan lands og á heimsvísu vegna kórónuveirufaraldursins. Eðlilegt er að sveitarfélög setji sér sérstakar reglur í slíkum tilvikum sem tryggja að umræddar ívilnanir komi rekstraraðilum til góða, svo sem að gerð sé krafa um þinglýstan viðauka við leigusamning þar sem gert er ráð fyrir breytingu á fyrirkomulagi á leigugreiðslum.

Um 4. gr.

Lagt er til að ákvæði um tilgang Lánasjóðs sveitarfélaga verði breytt og gert skýrt að undir verkefni sem hafi almenna efnahagslega þýðingu falli lánveitingar til þess að mæta rekstrarhalla sveitarfélaga á árunum 2020–2022. Þannig eru lánveitingar Lánasjóðsins á þessu tímabili ekki bundnar við ákveðin verkefni heldur getur lánveiting verið almenn til að mæta rekstrarhalla sveitarfélaga. Gengið er út frá því að rekstur sveitarfélaga snúi að verkefnum í þágu opinberra hagsmuna og hafi almenna efnahagslega þýðingu. Þannig sé einkum um að ræða lögbundin verkefni sveitarfélaga og verkefni sem eru ekki í samkeppnisrekstri. Gert er ráð fyrir því að Lánasjóðurinn fái tryggingar fyrir endurgreiðslu lánanna með hefðbundnum hætti, þ.e. með veði í tekjum viðkomandi sveitarfélaga.

Þá er einnig mælt fyrir um að Lánasjóðurinn geti lánað til einstakra stofnana og fyrirtækja á vegum sveitarfélaga sem ekki eru í samkeppnisrekstri til að mæta rekstrarhalla þeirra en gert er ráð fyrir að óskað verði eftir hefðbundnum tryggingum vegna slíkra lána, sbr. 68.–69. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Með vísan til sjónarmiða um almenna efnahagslega þýðingu er gert ráð fyrir því að bæði lántakar og lánveitandi gæti þess að rekstrarhalla sveitarfélags, sem lánsfjármögnun snýr að, sé fyrst og fremst tilkominn vegna starfrækslu lögbundinna verkefna sveitarfélaga en ekki vegna niðurgreiðslu sveitarfélaga á starfsemi sem er í samkeppnisrekstri.

Um 5. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.