



Umsögn

Efni: Drög að frumvarpi til laga um breytingar á ýmsum lögum tengdum málefnum sveitarfélaga (Covid-19 og sveitarfélög)

Í samráðsgátt, mál 279/2020, liggur fyrir tillaga samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra að drögum að stjórnarfrumvarpi um breytingar á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 og lögum um stofnun opinbers hlutafélags um Lánasjóð sveitarfélaga nr. 150/2006, vegna áhrifa kórónuveirufaraldursins á sveitarfélög. Umsagnir skulu berast eigi síðar en 7.1.2021.

Í drögunum kemur fram að markmið frumvarpsins sé að tryggja að sveitarfélög hafi svigrúm til að ráðast í auknar fjárfestingar og mæta aðsteðjandi vanda í rekstri vegna þeirra áhrifa sem kórónaveirufaraldurinn hefur haft á íslenskt efnahagslíf og búskap hins opinbera, að auðvelda sveitarfélögum að koma til móts við rekstraraðila sem eiga í greiðsluerfiðleikum vegna faraldursins, þannig að sveitarfélög geti sýnt aukinn sveigjanleika við innheimtu, og að tryggja starfhæfi sveitarstjórna og auðvelda ákvarðanatöku sveitarfélaga við óvenjulegar aðstæður, s.s. vegna farsóttar eða náttúruhamfara.

Í þessari umsögn fjármála- og áhættustýringarsviðs Reykjavíkurborgar er athygli beint að fjárhagslegum þáttum frumvarpsins.

Um einstaka greinar frumvarpsins

2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsins er lögð til að sú breyting að framlengja til ársins 2025 bráðabirgðaákvæði VII í sveitarstjórnarlögum, sem heimilar sveitarfélögum tímabundið að víkja frá skulda- og jafnvægisreglu 1. og 2. tölul. 2. mgr. 64. gr. sveitarstjórnarlaga. Samkvæmt drögunum er markmið þessarar tillögu er að veita sveitarfélögum aukið svigrúm til að takast á við auknar fjárfestingar og mæta aðsteðjandi vanda í rekstri og samræma fjármálareglur sveitarfélaga við reglur sem gilda um fjármál ríkisins.

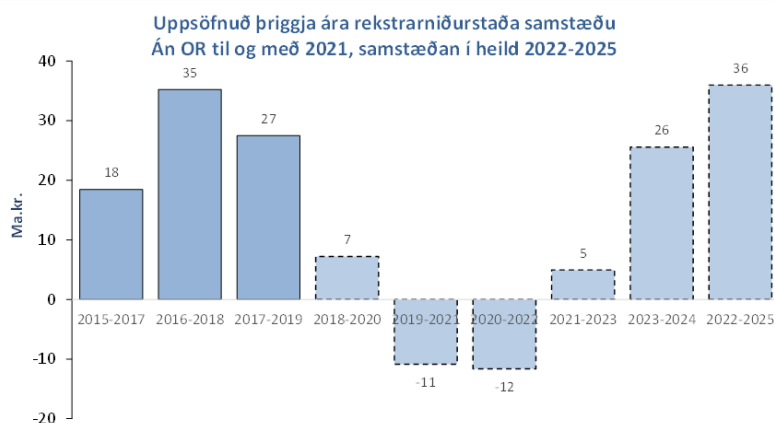
Það er mat fjármála- og áhættustýringarsviðs að þessi breyting sé mikilvæg og til samræmis við sambærilega breytingu á lögum um opinber fjármál.

Vakin er engu að síður athygli á því að þessi lagabreyting ein og sér felur ekki í sér aðgerð til að mæta þeim fordæmalaus fjárhagsvanda sem mörg sveitarfélög standa frammi fyrir vegna mikils tekjufalls og útgjaldaauka á árinu 2020 sem rekja má til heimsfaraldurs kórónaveirunnar. Aðgerðin dregur hvorki úr tekjufallinu eða útgjaldaaukanum né heldur bætir hún aðgengi að lánsfé til að takast á við kröfur um auknar fjárfestingar. Lagabreytingin varðar í raun aðeins það hvort eftirlitsaðilar grípi til sérstakra

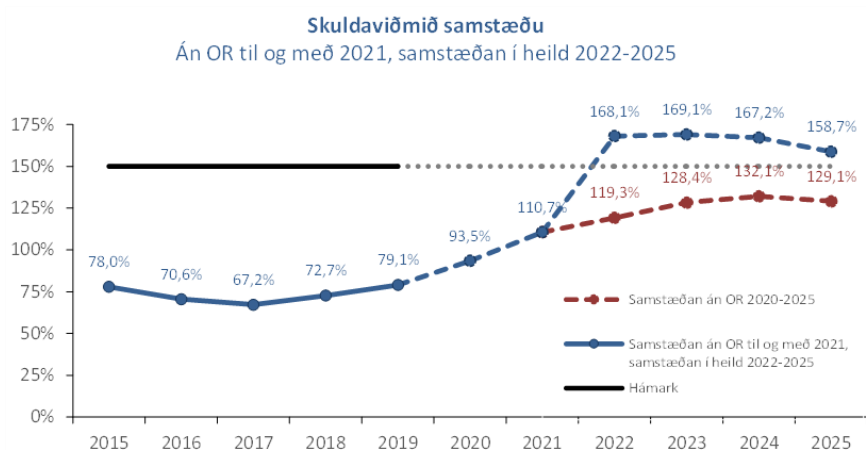
aðgerða á umræddu tímabili ef fjárhagur sveitarfélags uppfyllir ekki skulda- og jafnvægisreglu 64. gr. sveitarstjórnarlaga.

Rétt er að vekja athygli á því að tekjufall Reykjavíkurborgar á árinu 2020 vegna heimsfaraldursins var metið í nóvember 2020 um 12,5 ma.kr. og útgjaldaauki um 2,6 ma.kr. eða samtals rúmlega 15 ma.kr. Stuðningur ríkisins vegna þessara aðstæðna kom fram um áramótin síðustu í formi sérstakra framlaga vegna aukningar í útgjöldum til fjárhagsaðstoðar (465 m.kr) og aukningar í útgjöldum vegna þjónustu við fatlað fólk (231 m.kr). Að framangreindu virtu má ætla að fjárhagslegar afleiðingar af kórónuveirufaraldrinum séu hvergi meiri en í Reykjavík, hvort sem horft er til heildarfjárhæðar eða mælt á hvern íbúa.

Í frumvarpi að fimm ára áætlun Reykjavíkurborgar er gert ráð fyrir að samstæða borgarinnar uppfylli ekki jafnvægisviðmið 64. gr. laga nr. 138/2011 tímabilið 2019-2021 og tímabilið 2020-2022 en verði orðið jákvætt eftir það.¹



Þá er í frumvarpi að fimm ára áætlun Reykjavíkurborgar gert ráð fyrir að samstæða borgarinnar uppfylli ekki skuldaviðmið skv. 64. gr. laga nr. 138/2011 árin 2022-2025 en nái því marki frá og með 2027 samkvæmt nýsamþykkttri fjármála- og fjárfestingarstefnu Reykjavíkurborgar.²



¹Sjá frumvarp að fjárhagsáætlun 2021 og fimm ára áætlun 2021-2025: <https://reykjavik.is/fjarhagsaaetlun-reykjavikurborgar-2021>

²Sjá fjármála- og fjárfestingarstefnu Reykjavíkurborgar:

https://reykjavik.is/sites/default/files/skjol_borgarstjornarfundur/fjarmalastefna_og_fjarfestingarstefna_2021-2030_0.pdf

3. gr. a-liður:

Í frumvarpsdrögum er lagt til að við ákvæði laga um tekjustofna sveitarfélaga bætist við nýtt ákvæði sem kveður á um að 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 gjalddaga.

Ákvæðið felur í sér að tveimur árum er bætt við lögveðsrétt kröfuhafa vegna fasteignaskatta á atvinnuhúsnaði að meðtöldum dráttarvöxtum vegna árána 2020-2022. Þannig má skilja ákvæðið svo að dráttarvextir verði lagðir á, eins og lögin gera ráð fyrir, 30 dögum eftir hvern gjalddaga, á tímabilinu í allt að fjögur ár frá fyrsta gjalddaga. Innheimtuaðgerðir sveitarfélaga virkjast með hefðbundnum hætti í samræmi við reglur, en eigi síðar en 12 mánuðum fyrir lok fjögurra ára lögveðsfrests til að knýja á um fullnustu kröfunnar verði af þessari breytingu.

Það er mat Reykjavíkurborgar að frestun á greiðslum fasteignaskatta á grundvelli frumvarpsins geti numið 1,6 til 2,0 ma.kr. á ársgrundvelli hjá borginni. Slík frestun kallar eðlilega á aukna lántökuþörf af hálfu Reykjavíkur, aukinn fjármagnskostnað og auk þess talsverðan aukakostnað vegna yfirferðar og utenumhalds. Minnt er á að sveitarfélög eru ekki lánastofnanir og hafa ekki sama aðgengi að upplýsingum og slíkar stofnanir gagnvart viðskiptavinum sínum, auk þess sem 69. gr. sveitarstjórnarlaga heimilar ekki að sveitarfélag gangist í ábyrgðir gagnvart skuldbindingum þriðja aðila. Gera má ráð fyrir að þeir aðilar sem sækjast eftir lengri greiðslufrestum hjá sveitarfélögum séu einmitt þeir sem hafa ekki aðgang að lánsfjármagni á markaði. Gagnstætt því sem stendur í greinargerð með drögum að frumvarpi má ætla að áhætta kunni að fylgja slíkum greiðslufrestum. Í fyrsta lagi kann sú áhætta að felast í því að verst settu fyrirtækin sækji í þessa fyrirgreiðslu á meðan þau sem betur standa fá fyrirgreiðslu hjá lánastofnunum eða nýtt fjármagn frá eigendum sínum. Í annan stað má ætla að áhætta felist í aðgengi sveitarfélagsins að fjármagni en í greinargerð um 4. gr. frumvarpsdraga segir að lánveitingar Lánasjóðs sveitarfélaga séu einkum hugsaðar til að mæta rekstrarhalla vegna lögbundinna verkefna sveitarfélaga og verkefna sem almennt eru ekki í samkeppnisrekstri. Miðað við þetta orðalag geta sveitarfélög ekki vænst þess að fá lánveitingar hjá Lánasjóði sveitarfélaga vegna fjármögnunar á frestuðum greiðslum vegna fasteignaskatta þar sem sú lánveiting væri ekki beint vegna rekstrarhalla heldur frestun á tekjum.

3. gr. b-liður:

Með þessari tillögu að breytingu á 7. og 32. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga er lögð til breyting á stöðu dráttarvaxta af vangreiddum fasteignasköttum þannig að dráttarvextir teljist ekki órjúfanlegur hluti af fasteignaskattakröfu sveitarfélags. Þessari tillögu að breytingu er Reykjavíkurborg algjörlega mótfallin þar sem hún rýrir í grundvallaratriðum réttarstöðu sveitarfélaga sem kröfuhafa að því er varðar dráttarvexti á fasteignaskatt.

Í gildandi lögum um tekjustofna sveitarfélaga er kveðið á um eftirfarandi:

- Í 5. mgr. 4. gr. laganna er kveðið á um að eindagi fasteignaskatts sé þrjátíu dögum eftir gjalddaga og fellur allur skattur ársins í gjalddaga ef vanskil verða.
- Í 1. mgr. 32. gr. laganna er kveðið á um að séu gjöld samkvæmt lögum eigi greidd innan mánaðar frá gjalddaga **skal** greiða sveitarstjórn dráttarvexti af því sem gjaldfallið er.
- Þá er í 33. gr. kveðið á um að gjöld samkvæmt lögum, svo og dráttarvexti, megi taka lögtaki.

- Að auki er í 1. ml. 7. gr. laganna kveðið á um að fasteignaskattinum fylgir lögveð í fasteign þeirri, sem hann er lagður á, og **skal** ásamt dráttarvöxtum í tvö ár frá gjalddaga ganga fyrir öllum öðrum veðkröfum er á eigninni hvíla.

Ekki er hægt að skilja fyrrgreind lagaákvæði öðruvísi en svo að gjöldin, þ.e. fasteignaskatt og áfallna dráttarvexti, skuli ekki aðskilja heldur sé um eina og sömu kröfu að ræða.

Drögin að frumvarpi fela í sér heimild til sveitarfélaga um að lækka eða fella niður dráttarvexti á kröfur vegna fasteignaskatta sem lagðir eru á atvinnuhúsnæði á grundvelli reglna sem sveitarfélög setja sér. Fjármála- og áhættustýringarsvið leggur áherslu á að fasteignaskattur er ákvarðaður með heimild í lögum, í samræmi við áskilnað 40. og 77. gr. laga nr. 33/1944, Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands um að óheimilt sé að breyta eða afnema álagningu nema með beinni lagaheimild. Vegna lagáskilnaðar stjórnarskrárinnar er óheimilt að fela stjórnvöldum, þ.m.t. sveitarfélögum, vald til að ákveða hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann og þá eru gerðar ríkar kröfur til skýrleika skattlagningarheimilda. Reykjavíkurborg telur að sömu sjónarmið gildi um dráttarvexti á fasteignaskatt og skattinn sjálfan enda séu gjöldin samtvinnuð. Fyrirliggjandi drög að 3. gr. frumvarpsins uppfylla að mati Fjármála- og áhættusviðs Reykjavíkurborgar ekki skýrleikakröfu til skattlagningarheimildar sem leiða af lagaáskilnaðarreglum stjórnarskrárinnar. Í ljósi þessa er það mat Reykjavíkurborgar að það standist ekki lög að sveitarfélög setji reglur varðandi lækkun eða niðurfellingu dráttarvaxta.

Skatturinn stendur undir lögbundinni þjónustu sveitarfélagsins ásamt öðrum verkefnum sem sveitarfélaginu eru falin. Dráttarvextir eru órjúfanlegur hluti fasteignaskatts og verða ekki skildir frá t.d. við innheimtu né við beitingu lögveðsréttar vegna vanefnda. Dráttarvextir eru þannig hluti þeirrar kröfu sem lögð er til grundvallar þegar lögveðsréttar er beitt vegna vanefnda gjaldenda á fasteignaskatti við nauðungarsölu. Má því út frá lögum túlka dráttarvexti sem hluti af skattheimtu fasteignaskatts og verður málefnum þeirra ekki skipað með öðrum hætti en annarri skattheimtu, það er að segja með skýrri lagasetningu þar um. Markmið skatta er að afla hinu opinbera tekna til að standa undir útgjöldum óháð því hvort eða hvaða þjónusta er veitt á móti til skattgreiðandans. Ráðstöfun skattfjár getur verið bundin í lög eða að hann renni til samneyslu án þess að það sé sérstaklega skilgreint með lögum enda sé þá um ákveðinn tekjustofn að ræða til ákveðinnar starfsemi. Í lögskýringum um skattlagningar- og gjalddökuheimildir er tekið fram að leyfi lög gjalddöku umfram kostnað í þessu skyni, er um skattheimtu að ræða en ekki þjónustugjald.

Í 3. gr. b. í drögum að frumvarpi er gert ráð fyrir að gjaldendur sem uppfylla ákveðin skilyrði geti, á grundvelli reglna sem sveitarfélagið setur, fengið lækkun eða jafnvel niðurfellingu dráttarvaxta. Skilyrðin sem tilgreind eru vísa til „verulegra rekstarörðugleika“ vegna kórónuveirufaraldursins, eða gjaldendum sem leigja húsnæði til rekstraraðila sem sömu skilyrði eiga við. Þetta gerir kröfur um að sveitarfélögin fái allar upplýsingar um fjárhagsaðstæður viðkomandi aðila sem þarf til að leggja mat á stöðu þeirra þar með talið virðisaukaskattskýrslur, staðgreiðsluskilagreinar, endurskoðaða ársreikninga, tekjuskattsframtöl og tekjuáætlanir og önnur þau gögn sem sveitarfélagið telur sig þurfa. Skortur á gagnaframlagningu leiðir til þess að erindið yrði ekki skoðað frekar. Rýning á fyrrgreindum gögnum kallar á mikla sérfræðivinnu hjá sveitarfélögunum og mikinn tilkostnað sem augljóslega verður að varpa á umsækjendur en ekki almenna skattgreiðendur sveitarfélagsins. Þá væri flækjustigið á slíkri rannsóknarvinnu mikið og tímafrekt. Hér má minna á að eftir bankahrunið setti ríkið á laggir sérstaka stofnun, Umboðsmann skuldara, sem fól í sér útvistun á verkefninu sem í raun var ekki kostað af

ríkissjóði heldur bönkunum. Það er mat Reykjavíkurborgar að útilokað sé að ætla sveitarfélögunum að axla þetta verkefni nema með víðtækum stuðningi ríkisins.

Það er vert að skoða áhrif breytingatillögunnar sem felst í 3. gr. b í drögum að frumvarpi út frá hagsmunum gjaldenda. Tillagan felur í sér möguleika á frestun greiðslna og gerð greiðsluáætlana sem að geta í raun haft í för með sér snjóboltaáhrif fyrir gjaldendur. Sem dæmi má nefna að gjaldendur fái helming fasteignagjalda ársins 2021 og 2022 dreift á næstu tvö ár á eftir þá myndi greiðslubyrðin á þriðja ári, þ.e. 2023, fela í sér greiðslu á fullum gjöldum þess árs auk helming greiðslubyrðar áranna 2021 og 2022 að meðtöldum vöxtum. Fjárhagsstaða ársins 2023 kann að hafa batnað en það myndi engu að síður reynast mörgum fyrirtækjum um megn að takast á við fasteignaskattaskuldir fyrri ára til viðbótar við skuldir ársins. Þetta myndi ekki aðeins ná til ársins 2023 heldur a.m.k. standa fram til ársins 2026 ef fullur lögveðstími yrði nýttur til hins ýtrasta. Við þær aðstæður yrði þessi aðferðarfræði jafnvel bjarnargreiði og frestun á hagkvæmari fjármögnunarleið fyrir fyrirtækin annað tveggja með lánsfjármagni eða nýju áhættufjármagni.

Gjalddögum fasteignagjalda í Reykjavík var fjölgað úr 9 í 11 á síðasta ári og svo mun áfram verða árið 2021. Er því búið að dreifa álagningunni eins og hægt er, hvort heldur er hjá einstaklingum eða lögaðilum sem ætti að koma sér vel fyrir gjaldendur. Þá hefur lögaðilum í fjárhagserfiðleikum verið veitt heimild til að óska eftir fresti til að greiða þrjá gjalddaga fasteignaskatts ársins 2020 til júní, júlí og ágúst mánaða 2021, eins og kunnugt er. Vegna þeirra aðgerða þarf Reykjavíkurborg að afla sér lánsfjár sem nemur hundruðum milljóna króna vegna frestunar á greiðslum fasteignaskatta.

Reykjavíkurborg hefur orðið fyrir miklu tekjufalli og útgjaldaaukningu sem er rakið til kórónuveirufaraldursins. Reykjavíkurborg stendur frammi fyrir því að fjármagna bæði viðspyrnuaðgerðir sem gripið var til að sporna við því ástandi sem skapaðist í kjölfarið og auknar fjárfestingar til að halda uppi atvinnustiginu. Breytingartillagan felur í sér að sveitarfélögin eigi ekki aðeins að standa vörð um velferð íbúa og auka fjárfestingar heldur einnig að taka á sig greiðslufresti og jafnvel gefa alveg eftir kröfur vegna fasteignaskatta. Það er ekki hlutverk sveitarfélaga að koma að fjárhagslegri aðstoð við lögaðila eða að veita þeim vaxtalaus lán til lengri tíma eða fella niður gjöld. Slíkar aðgerðir verða að koma frá ríkinu. Með lækkun eða niðurfellingu á skatttekjum sveitarfélaga er verið að draga enn frekar úr getu þeirra til að sinna lögbundnum verkefnum. Fasteignaskattar eru mikilvægur tekjustofn til að standa undir lögbundinni þjónustu sveitarfélaga og hlutverk sveitarfélaga snýr fyrst og fremst að þjónustu við íbúa sveitarfélagsins en ekki fjármögnun á rekstri fyrirtækja eða almennri hagstjórn.

4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á lögum um Lánasjóð sveitarfélaga nr. 150/2006 sem felur í sér að Lánasjóðnum verður heimilt að veita sveitarfélögum, stofnunum og fyrirtækjum þeirra sem sinna lögmætum verkefnum, lán til að mæta rekstrarhalla 2020-2022.

Það er mat fjármála- og áhættustýringarsviðs að auknar heimildir Lánasjóðs sveitarfélaga til að lána sveitarfélögum sem eru í hallarekstri vegna tekjufalls og/eða útgjaldaaukningar fjármuni gegn veði í framtíðartekjustofnum sé nauðsynleg aðgerð. Það er mikilvægt að Reykjavíkurborg geti tekið lán hjá sjóðnum vegna mögulegs hallareksturs á næstu tveimur til þremur árum. Við mat á áhrifum á þessari lagagrein skv. 6. kafla greinargerðarinnar er greinilega ekki gert ráð fyrir að Reykjavíkurborg né

fyrirtæki í hennar eigu séu lántakendur hjá Lánasjóði sveitarfélaga. En vakin er athygli á því að fjárförf borgarinnar vegna hallareksturs einungis á árinu 2021 er um 6 ma.kr. sem er margföld sú fjárhæð sem fjallað er um í greinargerðinni.

Þá er það skynsamlegt að Lánasjóður sveitarfélaga hafi ekki heimildir til lánveitinga þegar um er að ræða fjárförf sem tengist samkeppnisrekstri.



*Halldóra Káradóttir,
sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs Reykjavíkurborgar*