

Frumvarp til laga

um breytingar á ýmsum lögum tengdum málefnum sveitarfélaga (Covid-19 og sveitarfélög)

Frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

I. KAFLI

Breyting á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, með síðari breytingum.

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 lögákvæðnum frestum sem getið er um í sveitarstjórnarlögum, til að tryggja starfhæfi hennar og til að auðvelda ákvarðanatöku vegna neyðarástands.
- b. Á eftir orðunum „1. mgr.“ í 2. mgr. kemur: og 2. mgr.
- c. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Neyðarástand í sveitarfélagi*.

2. gr.

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

II. KAFLI

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

3. gr.

Við lögin bætast tvö ný ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

a. 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, sem skal ganga fyrir öllum öðrum veðkröfum er á eigninni hvíla.

b. 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 kórónaveirufaraldursins 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, með síðari breytingum.

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, 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 fjármálaeignum 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. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Segja má að markmið frumvarpsins snúi að fjórum 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 kórónaveirufaraldurinn 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 mælt fyrir með nákvæmum hætti á 2. mgr. ákvæðisins 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 formllegt 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 kórónaveirufaraldurinn hefur 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 stóraukin 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 fjármálaeignum sveitarstjórnarlaga og er gert ráð fyrir að í þeirri vinnu verði tekið til skoðunar hvernig standa skuli að aðlögum að fjármálaeignum 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.

Þá 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 kórónaveirufaraldursins. 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 til 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 greiðsluerfiðleikum um skil á fasteignaskatti, án þess að sveitarfélagið eigi í hættu á að lögveðsrétturinn glatist.

Loks er frumvarpinu ætlað að tryggja starfhæfi sveitarstjórnar og auðvelda ákvarðanatöku sveitarfélaga við óvenjulegar aðstæður. Ef neyðarástand kemur upp, svo sem af völdum náttúruhamfara eða farsóttar, er mikilvægt að sveitarstjórnir geti brugðist skjótt við í krefjandi aðstæðum. Kunna aðstæður þá að vera með þeim hætti 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 stjórnsýslu sveitarfélags auk þess sem óvissa kann að myndast um lögmæti ákvarðana sveitarstjórnar ef vikið er frá formreglum við slíkar aðstæður. Sveitarstjórnir hafa lykilhlutverki 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 nágrannasveitarfélags að fara með stjórn sveitarfélags þar sem sveitarstjórn er óstarfhæf sökum neyðarástands. Ljóst er hins vegar að slík ráðstöfun felur í sér verulegt inngríp í stjórn sveitarfélags og lýðræðislegan rétt tiltekinnar 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 þó ráðuneytið geti gefið út leiðbeiningar um beitingu þessarar heimildar í samráði við sambandið.

3. Meginefni laganna

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 in sveitarfélögum fremur lítið svigrúm til að víkja frá lögákvæðnu stjórnskipulagi. Má sem dæmi nefna að í gildandi lögum er eingöngu heimilt að nota fjarfundarbúnað á fundum sveitarstjórna ef fjarlægðir í sveitarfélagi eru miklar eða samgöngur erfiðar. Á 150. lögjafarþingi Alþingis 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 kórónaveirufaraldursins. 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.

Lagði umhverfis- og samgöngunefnd 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 með nákvæmari hætti 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. Skál 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 með þeim hætti 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. 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. sem kveður á um heimildir sveitarstjórnar til að fela fastanefndum sveitarfélags og einstökum starfsmönnum þess að fullnaðarafgreiða mál sem varða ekki verulega fjárhags 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 með beinni netútsendingu. Í álitum ráðuneytisins nr. SRN20110042, sem gefið var út á grundvelli 2. tl. 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 ákvæðið mæli fyrir með nákvæmari hætti 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. 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, í 17. gr. er fjallað um að sveitarstjórn geti ekki gert ályktun nema meiri en helmingur sveitarstjórnarmanna sé viðstaddur fundi og þá mælir ákvæðið fyrir um þau skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi til að heimilt sé að nota fjarfundarbúnað á fundum. Að lokum er fjallað um í 18. gr. hvenær sveitarstjórn sé skylt að hafa tvær umræður. Þrátt fyrir að ekki hafi komið til þess að ráðuneytið hafi samþykkt önnur frávik frá þessum kafla en þær reglur sem fjalla um fjarfundarbúnað, gæti komið til greina að sveitarstjórn hefði þörf á því að víkja tímabundið frá þeim meginreglum sem að framan greinir til að tryggja starfshæfi sitt.
2. Ákvæði 1. mgr. og 2. mgr. 40. gr. sem mælir fyrir um að sveitarstjórn ákveði valdsvið nefnda í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins. Með þeim hætti getur sveitarfélag fækkað nefndafundum tímabundið, án þess að breyta þurfi samþykkt um stjórn sveitarfélags.
3. Í 5. mgr. 35. gr. er kveðið á um þá reglu að byggðarráði er 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 neyðarástandi varir.

4. Ákvæði 1. og 2. mgr. 42. gr. sem kveður á um að sveitarstjórn geti falið fastanefndum sveitarfélags og einstökum starfsmönnum þess heimild til að fullnaðarafgreiða mál 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 fram með skýrum hætti 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 lögákvæðna 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 reikningskil o.fl.

Rétt er að hafa í huga að ráðherra er bundinn af meðalhófsreglu stjórnsluréttar við ákvörðun sína um að veita sveitarfélagi heimild til að víkja frá framangreindum ákvæðum og getur hann því ekki veitt sveitarstjórnnum viðtækari heimild en nauðsyn krefur til að víkja frá skilyrðum sveitarstjórnarlaga. Ákvæðið felur einnig í sér að ráðherra veitir sveitarstjórnnum eingöngu heimild til að ákveða sjálfar 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 er framlengd til ársins 2025. Markmið lagabreytingarinnar er að tryggja að sveitarfélög hafi svigrúm til að ráðast í auknar fjárfestingar og mæta aðsteðjandi vanda í rekstri vegna þeirra aðstæðna sem kórónaveirufaraldurinn hefur haft á íslenskt efnahagslíf og búskap hins opinbera, auk þess að samræma fjármálaog 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 til 2022, enda er ákvæðið einungis hugsað til þess að bregðast við þeim tímabundnu erfiðleikum sem nú ríkja vegna áhrifa kórónafaraldursins.

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 kórónaveirufaraldursins. 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 gjalda. 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 rekstrarörðugleika að stríða vegna skyndilegs og ófyrirséðs tekjufalls vegna kórónafaraldursins. Ber sveitarfélögum því að útfæra reglur sínar með þeim hætti að gætt sé að þessum skilyrðum.

Hafa þarf í huga að lögveðstaða fasteignaskatta hefur almennt í för með sér að slíkar kröfur eru fulltryggðar, enda ganga þær framur öllum öðrum kröfum þegar kemur að fullnustu. Fela ákvæði frumvarpsins því 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 kórónaveirufaraldursins 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 skuli eiga kost á lánnum 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 lánafyrirtæki, skv. lögum um fjármálafyrirtæki. Þá skal einungis lánað til verkefna sem hafa almenna efnahagslega þýðingu. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að núgildandi lögum um Lánasjóð sveitarfélaga kemur fram að undir það falli lögákveðin verkefni sveitarfélaga og stofnana þeirra sem ekki eru í samkeppni við þjónustu sem einkaaðilar 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 óásætlanlegum kjörum fyrir sveitarfélögin. Til að Lánasjóðurinn geti sinnt þessari þjónustu við sveitarfélögin þá nýtur hann ákveðinn sérstöðu en sveitarfélög heimild til að veita sjóðnum veð í tekjum sínum til tryggjandi lánnum, sem takmarkar útlánaáættu hans. Jafnframt er sjóðurinn undanþegin tilteknum opinberum gjöldum, s.s. tekjuskatti, fjármagnstekjuskatti og sérstökum skatti á fjármálafyrirtæki.

Þá er félagsleg og byggðarlegt hlutverk Lánasjóðsins sérstaklega viðurkennt með þeim hætti að sjóðurinn er undanþegin almennu regluverki EES-samningsins um lánafyrirtæki, sbr. ákvörðun Sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 79/2019. Eftir sem áður starfar sjóðurinn undir starfsleyfi sem lánafyrirtæki skv. 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 lögbundnum verkefnum. Er þá átt við verkefni sem sveitarfélögum er skylt að sinna í þágu íbúa sinna samkvæmt lögum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Kveðið er á um sjálfstjórn sveitarfélaga í 78. gr. stjórnarskrárinnar. 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 lækun 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 lögveðstöðu tiltekinna krafna sé í samræmi við jafnræðisreglu og eignaréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Í Hæstaréttardómi í máli nr. 16/2013 frá 2. maí 2013, var þeim sjónarmiðum haldið fram að það væri um ólögmetna 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 eignaréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Í héraðsdómi sem var staðfestur í Hæstarétti með vísan til forsenda hans, voru rakin þau sjónarmið að löggjafanum væri heimilt að mæla fyrir um lögveð til tryggjandi kröfu ef það teldist vera þjóðhagslega mikilvægt að hún innheimtist á tryggilegan hátt. Ef svo á við um kröfu hins opinbera, þá er það ekki andstætt jafnræðisreglu að löggjafinn veiti henni lögveðsstöðu. Þá sagði í forsendum dómsins að það væri almenn regla að krafa með lögveðstöðu gangi fyrir samningsveði og ekki skipti máli hvort samningsveðið væri tilkomið fyrir eða eftir að lögveð stofnast. Niðurstaða Hæstaréttar í málinu var sú að lögveðstaða 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 skiptir máli hvort að sammingsveð er tilkomið fyrir eða eftir að lögveð stofnast, má ráða að lenging á lögveðsstöðu fasteignaskatta sé hvorki andstæð 65. gr. eða 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Í frumvarpinu er einnig kveðið á um að sveitarfélögum verði heimilt að fella niður eða lækka dráttarvexti á tiltekna 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.

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 með Sambandi íslenskra og Lánasjóði sveitarfélaga. Þá hefur efni frumvarpsins er snýr að breytingum á lögum um Lánasjóð sveitarfélaga verið kynnt Samtökum fjármálafyrirtækja. Frumvarpið er ekki á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar og 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 birt í samráðsgátt stjórnvalda frá 23. desember 2020 til 7. janúar 2021.

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 meiri svigrúm til að ráðast í frekari fjárfestingar. Með lögum nr. 18/2020, um breytingar á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónaveirunnar, var sveitarfélögum veitt heimild til að víkja frá framangreindum reglum til ársins 2022.

Eins og rakið var í frumvarpi þeirra 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 prósentuhækkunir skulda og prósentulækkunir 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 hafi áhrif á ríkissjóð. Frumvarpið mun heldur ekki hafa áhrif á eigið fé Lánasjóðsins, en gæti haft áhrif á eiginfjárhluftfall 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 ma.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 ma.kr. árið 2019 en erfitt er að áætla hve margar umsóknirnar gætu orðið. Lánasjóðurinn áætla að lánveitingar til framangreindra aðila verði að hámarki 3 ma.kr. Samtals gætu auknar lánveitingar sjóðsins því numið um 5. ma. kr.

Í frumvarpinu er einnig mælt fyrir um heimildir sveitarfélaga til að lækka eða fella niður dráttarvexti á fasteignaskattkröfur vegna atvinnuhúsnaðis, ásamt því að lögveðstaða 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 fela í sér lægri tekjur sveitarfélaga til lengri tíma en gæti valdið tímabundinni sveiflu í tekjuflæði sveitarfélaga, velja þau að veita gjaldendum meira svigrúm til greiðslu fasteignaskatta.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í fyrsta ákvæði frumvarpsins er lögð til varanleg breyting á sveitarstjórnarlögum til að tryggja starfhæfi sveitarstjórna og til að auðvelda töku ákvæðana þegar neyðarástand skapast í sveitarfélögi. Rétt er að nefna að hugtakið neyðarástand í ákvæðinu ber ekki að túlka með þeim hætti 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. 132. gr., sem lagt er til að verði 2. mgr. 132. 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 fyrir um með nákvæmum hætti hvaða skilyrði tiltekinna lagaákvæða sveitarstjórn er heimilt að víkja frá og með hvaða hætti.

Rétt er að áréttu 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 með skýrum hætti í ákvörðun ráðherra um það svigrúm sem sveitarstjórn eða sveitarstjórnunum 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. 20/2020 var bætt við bráðabirgðaákvæði í sveitarstjórnarlög 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 samanlögð heildarútgjöld til rekstrar A- og B-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærri en sem nemur samanlögðum 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 sveitarstjórnunum 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.

Nú er lagt til að heimildir sveitarstjórna til að uppfylla ekki skilyrði 2. mgr. 64. gr. sveitarstjórnarlaga, nái einnig til árunna 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 fjármálakafla 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 árunna 2020-2022 hafi lögveðsstöðu í fjögur ár í stað tveggja ára. Samkvæmt 4. mgr. 4. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga 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 árunna 2020, 2021 og 2022, en ekki skatta sem lagðir eru á á árinu 2023, þrátt fyrir að álagningu 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 þó 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 álögd fasteignagjöld tiltekinna 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 gjalda. 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. laganna.

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 kórónaveirufaraldursins. Ber sveitarfélögum því að útfæra reglur sínar með þeim hætti 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 tiltekinna gjalddaga eða kröfunnar í heild sinni. Hafa sveitarfélög því verulegt svigrúm í þessum efnunum 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. Þess ber að geta 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 kórónaveirufaraldursins. Eðlilegt er að sveitarfélög setji sér sérstakar reglur í slíkum tilvikum sem tryggja að umræddar ívilnanir muni koma rekstraraðilum til góða, svo sem að gerð sé krafa um þinglýstan viðauka við leigusamning þar sem gert er ráð fyrir breytingu á fyrirkomulagi á leigugreiðslu.

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 almennt 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 til að mæta rekstrarhalla þeirra, en gert er ráð fyrir að óskað verði eftir hefðbundnum tryggingum vegna slíkra lána, sbr. 68.-69. gr. sveitarstjórnarlaga. 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.