

Umsögn

Um frumvarp til laga um aðgerðir til að mæta efnahagslegum áhrifum í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru – 683. mál.

Vísað er til stjórnarfrumvarps, þingskjals 1157 – 683. mál, á 150. löggjafarþingi 2019-2020, til laga um aðgerðir til að mæta efnahagslegum áhrifum í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru sem lagt var fram á alþingi 21. mars 2020.

Fjármála- og áhættustýringarsvið Reykjavíkurborgar styður almennt efni frumvarpsins og telur að þær aðgerðir sem kynntar hafa verið dragi úr neikvæðum áhrifum á atvinnulíf og fjárhag heimilanna. Þá er mikilvægt að stjórnvöld segja með skýrum hætti að reynist þessar aðgerðir ekki duga muni verða gripið til enn frekari aðgerða. Þessi aðgerðapakki og yfirlýsingar ráðherra og Seðlabanka hljóta að vekja traust hjá almenningi og fyrirtækjum.

Þær efnahagslegu þrengingar sem blasa við munu hafa umtalsverð áhrif á rekstur og afkomu Reykjavíkurborgar eins og annarra sveitarfélaga. Gera má ráð fyrir að útsvarstekjur og aðrir mikilvægir tekjustofnar borgarinnar dragist mikið saman í þeirri niðursveiflu sem er framundan. Á sama tíma er ljóst að Reykjavíkurborg eins og önnur sveitarfélög verða að standa við skyldur sínar gagnvart íbúum og þær verða mun kostnaðarsamari en fyrirséð var í áætlunum. Að þessu leyti til má segja að mikil líkindi séu með aðstæðum nú og urðu í framhaldi af bankahruninu 2008, þ.e. mikill tekjusamdráttur og skörp útgjaldaaukning. Á sama tíma er mikið ákall um aukningu á þjónustu og hvers kyns framlögum sveitarfélaga til íbúa, félaga og fyrirtækja og enn frekari eftirgjöf á sköttum og gjaldskrártækjum. Einnig er kallað eftir auknum fjárfestingum sveitarfélaga til að halda uppi atvinnustigi. Þessar aðstæður blasa við en eru ekki ávarpaðar í fyrirliggjandi frumvarpi, t.d. með tillögum um styrkingu tekjustofna sveitarfélaga, lækkun skatta á sveitarfélög, s.s. með afnámi fjármagnstekjuskatts, og aðgengi að hagkvæmri fjármögnun á fjárfestingum.

Það eru einkum tvær tillögur að lagabreytingum sem snerta sveitarfélögin með beinum hætti. Í þessari umsögn verður fjallað um þær en auk þess er vikið að aðgerðum sem hafa óbein áhrif og vert er að ávarpa sérstaklega.

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

Í fyrsta lagi er um að ræða breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 um fasteignaskatta. Í frumvarpinu er lagt til bráðabirgðaákvæði sem lýtur að 4. mgr. 4. gr. og er svohljóðandi:

„1. Þrátt fyrir 4. mgr. 4. gr. er gjaldendum fasteignaskatta skv. c-lið 3. mgr. 3. gr. sem eiga við tímabundna rekstrarörðugleika að stríða vegna tekjufalls heimilt að óska eftir frestun á allt að þremur greiðslum fasteignaskatts sem eru á gjalddaga 1. apríl 2020 til og með 1. desember 2020, með sömu skilyrðum og málsmeðferðarreglum og kveðið er á um í 2.–4. mgr. 1. gr. ákvæðis til bráðabirgða VI í lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, nr. [45/1987](#)

2. Verði gjaldandi sem frestað hefur greiðslum skv. 1. mgr. að uppfylltum skilyrðum fyrir miklu tekjufalli á rekstrarárinu 2020 samanborið við fyrra rekstrarár getur hann óskað eftir auknum fresti og dreifingu greiðslna sem hefur verið frestað fram til 15. dags mánaðanna júní, júlí og ágúst 2021. Ósk um aukinn frest og greiðsludreifingu skal launagreiðandinn beina til sveitarfélags fyrir 15. janúar 2021.“

Hér er verið að vísa til þess að gjaldendum fasteignaskatta sem eiga við tímabundna rekstrarörðugleika að stríða vegna tekjufalls er heimilt að óska eftir frestun á allt að þremur greiðslum fasteignaskatts sem eru á gjalddaga 1. apríl 2020 til og með 1. desember 2020, með sömu skilyrðum og málsmeðferðarreglum og kveðið er á um í 2.–4. mgr. 1. gr. ákvæðis til bráðabirgða VI í lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, nr. 45/1987. Sem þýðir að sömu skilyrði og sett eru í bráðabirgðaákvæði nýja frumvarpsins á lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda gilda einnig um þetta ákvæði (4. mgr. 4. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga) sem er eftirfarandi:

2.-4. mgr. 1. gr. ákvæðis til bráðabirgða VI í lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, nr. 45/1987

„2. Við mat á því hvort um tekjufall er að ræða skal miða við a.m.k. þriðjungssamdrátt í rekstrartekjum yfir heilan mánuð samanborið við sama mánuð árið 2019. Hafi atvinnurekstur staðið í tvö ár eða skemur er heimilt að miða við meðaltekjur síðastliðinna 12 mánaða.

3. Ekki er um rekstrarörðugleika að ræða, þótt tekjufall komi til, ef launagreiðandi á nægt eigið fé til að sækja sér lánaþyrirgreiðslu á almennum markaði eða á nægt handbært fé til að standa straum af útgjöldum til rekstrar þegar þau falla í gjalddaga. Það sama á við ef arði er úthlutað á árinu 2020 eða ef úttekt eigenda innan ársins 2020 fer umfram reiknað endurgjald þeirra til þess tíma.

4. Greiðslufrestun skv. 1. mgr. nær ekki til þeirra sem áttu við varanlega rekstrarörðugleika að stríða fyrir upphaf ársins 2020. Varanlegir rekstrarörðugleikar teljast vera til staðar í þessu sambandi ef eigið fé, samkvæmt viðurkenndum reikningsskilaaðferðum, var í árslok 2019 neikvætt um fjárhæð sem var hærri en helmingur innborgaðs hlutafjár, stofnfjár eða framlags eiganda.“

Það skal því, samkvæmt frumvarpinu, fara eftir því mati sem ofangreind ákvæði gera kröfu um til að meta hvort og þá hverjir það eru sem eiga rétt á þeim úrræðum sem 4. mgr. 4. gr. tiltekur eftir breytinguna. Bráðabirgðaákvæðið gerir ríkar kröfur til rannsóknar á máli/umsókn greiðanda um greiðslufrest. Má þar helst nefna útreikninga á samdrætti fyrirtækis í rekstrartekjum miðað við sama tíma á síðastliðnu ári, þá þarf að kanna hvort um er að ræða raunverulega rekstrarerfiðleikar hjá viðkomandi fyrirtæki að teknu tilliti til tekjufalls vs. eigið fé, handbært fé eða lánamöguleika á almennum markaði. Þá þarf að kanna hvort greiddur hafi verið út arður eða hver úttekt eigenda fyrirtækis hafi verið á árinu og svo framvegis.

Liður fjögur útheimtir einnig að farið verði yfir rekstrarsögu fyrirtækisins í því augnamiði að kanna hvort rekstrarerfiðleikar hafi verið varanlegir fyrir upphaf árs 2020. Það gæti komið til þess, miðað við þetta, að það þurfi að kafa djúpt ofan í hvert mál með tilheyrandi skoðun á ársreikningum félags og fleira sem getur orðið tímafrekt og útheimt aukinn mannafla til verksins. Það veltur þó vissulega á því hversu margir muni sækjast eftir þessu úrræði.

Ábending:

Fjármála- og áhættustýringarsvið vill koma á framfæri mikilvægi þess að koma á samstarfi sveitarfélaga og embættis Skattsins varðandi umsóknir fyrirtækja sem vilja nýta sér frestun á greiðslu fasteignaskatts og að sömu ferlar og skilmálar verði hafðir að leiðarljósi við mat umsókna. Í því samhengi þarf jafnframt að skýra vel þær kröfur sem gerðar eru til gjaldenda um skil á gögnum umfram það sem aðgengi er að hjá Skattinum. Með samstarfi sveitarfélaga og Skattsins er tryggð góð stjórnarsýsla og jafnræði við afgreiðslu erinda.

2. Breyting á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011

Í öðru lagi er lögð til breyting á 64. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Í frumvarpinu er lagt til bráðabirgðaákvæði varðandi 1. og 2. tl. 2. mgr. 64. gr. laganna sem er svohljóðandi:

„Þrátt fyrir 1. og 2. mgr. 64. gr. er sveitarstjórn heimilt að víkja frá skilyrðum 1. og 2. tölul. 2. mgr. 64. gr. við stjórn sveitarfélagsins árin 2020–2022.“

Óbreytt ákvæði er á þessa leið:

„Skyldu skv. 1. mgr. skal sveitarstjórn fullnægja m.a. með því að:

1. samanlögð heildarútgjöld til rekstrar vegna A- og B-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærri en nemur samanlögðum reglulegum tekjum, og

2. heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. séu ekki hærri en nemur 150% af reglulegum tekjum.“

Tillagan gerir ráð fyrir að víkka út heimildina í 1. tl. og skuldaviðmiðið í 2. tl. tímabundið til næstu þriggja ára. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að með ákvæðinu sé lagt til að við rekstur sveitarfélagsins þurfi sveitarstjórn ekki að fullnægja þeim tveimur skilyrðum sem kveðið er á um í 2. mgr. 64. gr. laganna við rekstur sveitarfélagsins árin 2020, 2021 og 2022. Annars vegar sé um að ræða skilyrði um 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 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 kveður á að um 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 er í frumvarpinu að sveitarstjórnnum beri 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 telji að fjármál sveitarfélagsins stefni í óefni ber henni að gera eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga viðvart, sbr. 2. mgr. 77. gr. laganna. Þá er gert ráð fyrir að árið 2023 þurfi rekstur sveitarfélaga að vera þannig að hann fullnægi skilyrðum jafnvægisreglunnar og skuldareglunnar.

Ábending:

Það er mat fjármála- og áhættustýringarsviðs að rýmkun þessara heimilda auðveldi Reykjavíkurborg að takast á við þá niðursveiflu sem við blasir. Það er þó vakin athygli á því að til þess að metnaðarfull áform borgarinnar nái fram að ganga þarf gott aðgengi að fjármagni og hér getur ráðið úrslitum hvort ríkið komi með sérstakan stuðning við fjármögnun reksturs og fjárfestinga sveitarfélaga á hagstæðum kjörum. Reynist niðursveiflan mikil og viðvarandi þarf ríkið að rýmka tekjustofna sveitarfélaga til að tryggja að þau geti staðið undir lögbundnum skyldum sínum.

3. Tillaga um útvíkkun á „Allir vinna“ - 100% endurgreiðslu virðisaukaskatts

Tillaga númer 8 í aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar gerir ráð fyrir 100% endurgreiðslu virðisaukaskatts til einstaklinga vegna vinnu við endurbætur, viðhald og nýbyggingar og til heimilisaðstoðar, auk byggingaframkvæmda félagasamtaka til almannaheilla. Fram kemur að tillagan gildir 1. mars – 31. des. 2020.

Ábending:

Fjármála- og áhættustýringarsvið bendir á mikilvægi þess að útvíkka þetta ákvæði þannig að 100% endurgreiðsla nái jafnframt til sveitarfélaganna. Minnt er á að sambærilegt úrræði náði til sveitarfélaganna á árunum eftir hrun. Með því að setja sveitarfélögin inn í þetta ákvæði líka, þá eykur það fjárhagslega getu sveitarfélaganna til þess að fara í kostnaðarsamar viðhaldsaðgerðir. Slíkt mun hafa verulega jákvæð áhrif á atvinnulífið og getur tryggt fólki og fyrirtækjum atvinnu og mundi falla vel að markmiðum í aðgerðaráætlun ríkisins.

Þá vill sviðið benda á mikilvægi þess að þetta ákvæði verði framlengt til lengri tíma en hér er lagt til og úrræðið gildi til ársloka árið 2021, þar sem mikil undirbúningsvinna þarf venjulega að fara fram áður en verkefni fara í framkvæmd, til þess að úrræðið nái sannarlega markmiði sínu og komi viðkomandi fyrirtækjum út úr þeim öldudal sem fyrirséður er.

4. Tillaga um styrkingu ferðaþjónustu - gistináttgjaldið

Tillaga númer 7 í aðgerðaráætlun ríkisstjórnarinnar gerir ráð fyrir að gistináttgjalld falli niður til ársloka árið 2021.

Ábending:

Fjármála og áhættustýringarsvið vill árétta þá skoðun Reykjavíkurborgar að gistináttagjaldið renni til sveitarfélaganna til framtíðar. Þannig komi fram vilji ríkisstjórnarinnar við samþykkt þessa frumvarps að gistináttagjaldið muni frá og með 1. janúar 2022 renna til sveitarfélaganna. Það mun hjálpa sveitarfélögunum að komast út úr þeim þrengingum sem fyrirséðar eru í rekstri þeirra og stuðla að eðlilegri uppbyggingu gagnvart ferðþjónustu innan sveitarfélaganna.

5. Fjármagnstekjurskattur á sveitarfélög og milli fyrirtækja í samstæðu sveitarfélaga

Reykjavíkurborg hefur um árabil bent á þá staðreynd að ríkissjóður tekur skatt af bruttó fjármagnstekjum sveitarfélaga. Slík skattlagning er nær óþekkt annars staðar og dregur úr hvata til að sýna ráðdeild og safna í sjóði. Þar að auki eru skattlagðar fjármagnstekjur af vaxtagreiðslum milli sveitarfélaga og dótturfélaga þeirra eins og um óskylda aðila væri að ræða. Þetta þýðir að ríkið fær fjármagnstekjuskatt af bruttó vaxtatekjum vegna lána borgarsjóðs til Orkuveitu Reykjavíkur sem voru á sínum tíma veitt sem víkjandi eigendalán til að bjarga fyrirtækinu frá yfirvofandi strandi. Og ríkið myndi fá fjármagnstekjuskatt af vaxtatekjum af lánum borgarsjóðs til Félagsbústaða hf. sem veitt væru í því skyni að tryggja félaginu hagkvæma fjármögnun á fjölgun félagslegra íbúða.

Ábending:

Reykjavíkurborg leggur áherslu á að við þær aðstæður sem eru núna að skattlagningu verði hætt á fjármagnstekjur og sérstaklega áréttað að skattlagning innan samstæðu sveitarfélaga er óásættanleg. Breytingar á þessum lögum myndu hjálpa Reykjavíkurborg að fjármagna fyrirtæki innan borgarinnar í þeim hremmingum sem fyrirséðar eru og bæta stöðu borgarinnar til aðgerða.

*Halldóra Káradóttir,
sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs.*