



Minnisblað

Til: Samband íslenskra sveitarfélaga.

Frá: KPMG ehf.

Dags.: 9. apríl 2024.

Efni: Möguleg áhrif frumvarps til laga um slit ógjaldfærra opinberra aðila á sveitarfélög, 705. mál, 154. löggjafarþing 2023-2024.

1. Inngangur og afmörkun álitaefnis

- Óskað hefur verið eftir því að KPMG ehf. („KPMG“) taki saman minnisblað um álitaeftni er varða frumvarp til laga um slit ógjaldfærra opinberra aðila en löggin taka til stofnana og fyrirtækja ríkisins og sveitarfélaga ef sveitarfélag ber að lögum eða eftir löggerningi einfalda ábyrgð á skuldbindingum stofnunarinnar eða fyrirtækisins. Nánar tilgreint er óskað eftir mati á áhrifum fyrirhugaðrar lagasetningar á láns hæfi B-hluta stofnana sveitarfélaga sem falla undir löggin og mögulegan aðgang þeirra að lánsfé og fjárfestingu.
- Fyrir liggur að samkvæmt 3. mgr. 5. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991 verður opinberri stofnun ekki veitt heimild til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings og bú hennar verður ekki tekið til gjaldþrotaskipta ef ríkið eða sveitarfélag ber ábyrgð á skuldbindingum hennar, nema mælt sé á annan veg í lögum. Markmið frumvarpsins er að bæta við slíkri lagaheimild.
- Kveikjan að frumvarpinu er sú að samkvæmt öllu óbreyttu stefnir í greiðsluþrot ÍL-sjóðs og ber ríkissjóður einfalda ábyrgð á skuldbindingum sjóðsins. Ekki er hægt að taka ÍL-sjóð né aðra opinbera aðila í sambærilegri eða svipaðri stöðu til slita eða skuldaskilameðferðar að óbreyttum lögum. Í frumvarpinu kemur fram að fyrsta álitaeftnið við samningu þess hafi verið að taka afstöðu til þess hvort setja ætti sérstök lög um slit tiltekins opinbers aðila hverju sinni sem reynir á slit slíkra aðila eða hvort það ætti að setja almenn lög sem geti átt við í öllum tilvikum þegar á ógjaldfærni opinberra aðila reynir. Segir síðan, að teknu tilliti til þess að lög eru í eðli sínu almenn og að því gættu að leiða má rök að því að í framtíðinni geti verið þörf fyrir lagafyrirmæli um slit og skuldauppgjör ógjaldfærra opinberra aðila, sem ríki og sveitarfélög standa í einfaldri ábyrgð fyrir, hefur verið valin sú leið að leggja til setningu almennra reglna í stað sértækra reglna er ná eingöngu til ÍL-sjóðs.

2. Gildissvið frumvarpsins gagnvart stofnunum og fyrirtækjum sveitarfélaga.

- 2.1. Fyrsta skref við mat á áhrifum lagasetningar á lánshæfi B-hluta stofnana sveitarfélaga er að greina hvaða B-hluta stofnanir sveitarfélaga muni falla þar undir.
- 2.2. Samkvæmt 1. gr. eru talin upp fjögur atriði til að greina hvaða opinberu aðilar falla undir lögin en þau eru:
 - i. Stofnanir og fyrirtæki sveitarfélags ef sveitarfélagið ber að lögum eða eftir löggerningi einfalda ábyrgð á skuldbindingum stofnunarinnar eða fyrirtækisins,
 - ii. ekki er um að ræða félag með takmarkaðri ábyrgð,
 - iii. stofnunin eða fyrirtækið er lögum samkvæmt bært til að eiga sjálfstætt réttindi og bera skyldur og
 - iv. því er ætlað að standa að mestu leyti sjálft undir kostnaði af starfsemi sinni með eigin tekjum.

Segir síðan í umfjöllun um fyrstu grein að öllum þessum viðmiðum verður að vera fullnægt til að lögaðilar á vegum ríkisins eða sveitarfélaga geti átt undir frumvarpið. Í umfjölluninni segir einnig eftirfarandi: „*Rétt er að áréttu að ekki væri unnt að koma fram slitum á opinberum aðila sem gegndi lögákveðnu hlutverki og sinni samkvæmt sérlögum tilteknu viðfangsefni nema þess hefði áður verið gætt að breyta þeim lögum á þann hátt að annaðhvort legðist af sú starfsemi sem um ræðir í viðkomandi tilviki eða hún flyttist í hendur einhvers annars.*“

- 2.3. Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga við frumvarpsdrögin er þau voru birt í samráðsgátt seinni hluta árs 2023, komu fram ábendingar um skort á umfjöllun um þau áhrif sem frumvarpið getur haft á stofnanir sveitarfélaga og hversu stór hluti stofnana sveitarfélaga gæti fallið undir lögin. Að mati KPMG hefur ekki verið brugðist við þeim ábendingum og er enn uppi töluverður vafi á því hvaða B-hluta stofnanir og fyrirtæki sveitarfélaga muni falla undir lögin. B-hluta stofnanir sveitarfélaga eru á fjórða hundrað og gegna mjög fjölbreyttum hlutverkum. Þar á meðal eru margar stofnanir sem sinna lögákveðnu hlutverki og aðrar stofnanir sem reknar eru í samstarfi við önnur sveitarfélög, yfirleitt í gegnum byggðasamlög. Helstu B-hluta stofnanir sveitarfélaga eru stofnanir eða fyrirtæki utan um starfsemi veitna, félagslegar íbúðir og hafnir. Rekstur veitna og félagslegra íbúða fela að mestu í sér lögbundin hlutverk sveitarfélaga og þrátt fyrir að hafnir séu ekki lögbundið verkefni sveitarfélaga er það mat sambandsins í fyrrgreindri umsögn að hafnir séu mikilvægir samfélagslegir innviðir sem sveitarfélög telja til kjarnastarfsemi sinnar, en höfnum er ætlað að standa undir rekstri sínum með þjónustugjöldum. Aðrar B-hluta stofnanir geta verið menningarhús, ljósleiðaraverkefni sveitarfélaga, fjallskilasjóðir, rekstur félagsheimila, bifreiðastæðasjóðir, félög utan um almenningssamgöngur o.fl. Sambandið vakti einnig athygli á því að frumvarpsdrögin tóku ekki sérstaklega á stöðu byggðasamlaga gagnvart frumvarpinu en sveitarfélög eru með fjölbreytta starfsemi í gegnum byggðasamlög. Því þarf að vera skýrt hvort þau falli undir lögin eða hvort þau séu meðhöndluð á sama hátt og sameignarfélög líkt og fjallað er um í greinargerð frumvarpsins en þar segir að sameignarfélög falli utan við gildissvið frumvarpsins.
- 2.4. Samandregið er því erfitt að slá því föstu hvaða stofnanir og fyrirtæki sveitarfélaga falla undir gildissvið frumvarpsins sem leiðir til þess að erfitt er að meta fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög nema með almennum ályktunum. Sem dæmi má nefna að ekki er hægt að taka saman heildarlán núverandi B-hluta stofnana og fyrirtækja sveitarfélaga er falla undir lögin eða meta áætlaða lántöku næstu ára miðað við gildandi fjárhagsáætlanir sveitarfélaga til næstu fjögurra ára.

3. Mat á áhrifum lagasetningar á láns hæfi B-hluta stofnana sveitarfélaga sem falla undir lög in og mögulegan aðgang þeirra að lánsfé og fjárfestingu.

- 3.1. Samkvæmt 129. gr. sveitarstjórnarlaga skal fara fram sérstakt mat á fjárhagslegum áhrifum lagafrumvarps ef fyrirsjáanlegt er að þau hafi áhrif á fjárhag sveitarfélaga. Líkt og fram kemur hér að framan er nánast ógerningur að meta fjárhagsleg áhrif frumvarpsins á sveitarfélög þar sem gildissvið frumvarpsins er óljóst og ekki hefur átt sér stað fullnægjandi greining við gerð frumvarpsins á því hvaða B-hluta stofnanir og fyrirtæki sveitarfélaga sannarlega falla undir frumvarpið. Einnig eru 1. gr. um gildissvið frumvarpsins og skýringar með því ákvæði ekki fullnægjandi svo aðrir geti farið í þá greiningu nema með ærnum tilkostnaði. Er því eingöngu hægt að setja fram almennar ályktanir um möguleg áhrif lagasetningar á láns hæfi B-hluta stofnana og fyrirtækja sveitarfélaga sem falla undir lög in.
- 3.2. Það hefur verið almenn óskráð regla að ríki og sveitarfélög beri almenna eigendaábyrgð á stofnunum sínum og fyrirtækjum nema í þeim tilvikum þar sem sett er á stofn sérstakt félag með takmarkaðri ábyrgð eða annað ákveðið með lögum. Á þessi meginregla sér m.a. stað í ákvæðum laga um gjaldþrotaskipti nr. 21/1991 þar sem fram kemur í 3. mgr. 5. gr. laganna að opinberar stofnanir verði ekki teknar til gjaldþrotaskipta nema mælt sé á annan veg í lögum.
- 3.3. Þessi óskráða meginregla hefur leitt til þess að stofnanir og fyrirtæki sveitarfélaga sem líklega myndu falla undir gildissvið frumvarpsins hafa almennt notið betra láns hæfis og lánskjara en stofnunum og fyrirtækjum sem ekki njóta umræddrar almennrar eigendaábyrgðar sveitarfélaga. Verði frumvarpið að lögum er líklegt að láns hæfi og lánskjör muni versna hjá stofnunum og fyrirtækjum sem lög in taka til sökum þess að eigendaábyrgðar nýtur ekki við en einnig gæti þetta haft þau áhrif að láns hæfi og lánskjör gætu versnað hjá stofnunum og fyrirtækjum sveitarfélaga almennt óháð því hvort þau falli undir gildissvið laganna einmitt á þeim grunni að erfitt er að meta hvort og hvaða stofnanir og fyrirtæki falla innan eða utan gildissviðs þeirra.
- 3.4. Hafa þarf í huga að við gerð skráningarlýsinga í skuldabréfaútboðum eða þegar óskað er eftir lánsfé frá ber B-hluta stofnunum og fyrirtækjum sveitarfélaga sem hugsanlega falla innan gildissviðs laganna að vekja athygli á umræddri löggjöf svo lánveitendur og kröfuhafar geti gert sér grein fyrir mögulegum afleiðingum af ógjaldfærni viðkomandi aðila. Getur þetta haft sérstaklega neikvæð áhrif á stofnanir og fyrirtæki sveitarfélaga þar sem sveitarfélögum er óheimilt samkvæmt 3. mgr. 69. gr. sveitarstjórnarlaga að gangast í sjálfskuldarábyrgð vegna tryggingar til lána eigin stofnana og fyrirtækja. Er því komin upp aðstöðumunur milli ríkis og sveitarfélaga þar sem ríkið getur veitt ríkisábyrgð á lánveitingum í samræmi við lög um ríkisábyrgðir nr. 121/1997 og þannig mildað áhrif frumvarpsins verði það að lögum.
- 3.5. Á fjármálamarkaði gildir almennt að aukinni áhættu fylgi hærri ávöxtunarkrafa. Í því felst þá að ef það verður áhættusamara en áður að lána fjármuni til tiltekinna rekstrareininga eða fyrirtækja í eigu sveitarfélaga má búast við því að lánakjör versni, að öðru óbreyttu. Það gildir þá um lánveitingar sem ekki eru með beinni ábyrgð sveitarfélags eða með öðrum tryggingum sem sveitarfélag veitir.

4. Niðurstaða

- 4.1. Með hliðsjón af framangreindri umfjöllun, frumvarpi til laga um slit ógjaldfærra opinberra aðila, ákvæðum sveitarstjórnarlaga og annarra laga er vísað er til hér að framan ásamt lögskýringargögnum, má álykta sem svo að líklegt er að verði frumvarpið að lögum óbreytt muni það hafa neikvæð áhrif á láns hæfi og lánskjör stofnana og fyrirtækja sveitarfélaga. Verður það ekki síst leitt af því að mjög er óljóst hvaða stofnanir og fyrirtæki falla undir lög in

og að sveitarfélög geta ekki gengist í sjálfskuldaábyrgð vegna tryggingar til lána eigin stofnana og fyrirtækja.

- 4.2. Ekki er hægt að fara í nánari útreikning á áhrifum lagasetningar á láns hæfi B-hluta stofnana og fyrirtækja sveitarfélaga sem falla undir lög og mögulegan aðgang þeirra að lánsfé og fjárfestingu þar sem gildissvið laganna er mjög óljóst, sbr. framangreinda umfjöllun.

Minnisblað þetta er takmarkað við þær niðurstöður sem settar eru beint fram í skjalinu og byggjast á að allar staðreyndir, ályktanir og staðhæfingar sem þar eru settar fram séu fullnægjandi og réttar. Ef einhver fyrrgreindra staðreynda, ályktana eða staðhæfinga er ekki fullnægjandi eða er röng er afar mikilvægt að okkur sé gerð grein fyrir því þegar í stað þar sem það gæti haft veruleg áhrif á niðurstöður okkar. Mat okkar byggist á umræddu frumvarpi, ákvæðum sveitarstjórnarlaga, ákvæðum annarra laga er vísað er til og lögskýringargögnum. Þessar heimildir geta breyst, afturvirk og/eða að því er varðar framtíðina, og allar slíkar breytingar geta haft áhrif á niðurstöður minnisblaðsins. Við munum ekki uppfæra minnisblaðið í samræmi við breytingar á lögum eða reglugerðum eða vegna nýrra túlkana dómstóla eða stjórnvalda á þeim nema sérstaklega verði óskað eftir því.

Vakni einhverjar spurningar við lestur þessa minnisblaðs, ef áhugi er á að fá nánari útskýringar eða viðtækari umfjöllun um einstaka atriði sem minnisblað þetta fjallar um, hvetjum við eindregið til þess að haft sé samband við okkur. Við munum fúslega veita nánari upplýsingar og frekari aðstoð.

Virðingarfyllt,

KPMG ehf.

Magnús Kristjánsson // Bryndís Gunnlaugsdóttir