



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 9. apríl 2024

2404008SA VRB  
Málalykill: 00.63

### **Efni: Umsögn um frumvarp til laga um slit ógjaldfærra opinberra aðila, 705. mál.**

Vísað er til tölvupósts frá nefndarsviði Alþingis, dags. 7. mars sl. þar sem óskað er eftir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um frumvarp til laga um slit ógjaldfærra opinberra aðila. Frumvarpið hefur að geyma almennar reglur um hvernig ljúka megi tilvist ógjaldfærra opinberra aðila með sambærilegum hætti og á við um gjaldþrotaskipti. Beðist er velvirðingar á því hversu seint umsögnin berst.

#### **Afstaða sambandsins**

Sambandið gerir alvarlega athugasemdir við frumvarp þetta og telur að við samningu þess hafi ekki verið unnið í samræmi við 129. gr. sveitarstjórnarlaga en þar kemur fram að ef fyrirsjáanlegt er að tillaga að lagafrumvarpi muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög skuli fara fram sérstakt mat á áhrifum þess á fjárhag sveitarfélaga. Viðkomandi ráðherrar bera ábyrgð á því að slíkt mat fari fram. Í mati á áhrifum í greinargerð frumvarpsins segir m.a.: „Verði frumvarpið óbreytt að lögum munu ákvæði þess ekki hafa bein fjárhagsleg áhrif á ríkissjóð eða aðra opinbera aðila en óbein áhrif geta fallist í því að betri gaumur sé gefinn að fjárhagslegu heilbrigði þeirra opinberu aðila sem falla myndu undir gildissvið frumvarpsins.“ Að mati sambandsins er hér með öllu horft fram hjá hugsanlegum neikvæðum áhrifum frumvarpsins, neikvæðum áhrifum er sambandið benti á í [umsögn](#) sinni er frumvarpsdrögin voru til umsagnar í samráðsgátt ásamt því að fleiri umsagnaraðilar hafa bent á umrædd neikvæð áhrif.

#### **Fjárhagslega áhrif á sveitarfélögin**

Í mars 2023 voru birt í samráðsgátt áform um slit og uppgjör ÍL-sjóðs sem er fyrirrennari þess frumvarps sem hér er til umræðu. Sambandið skilaði inn umsögn um áformin þar sem farið er yfir áhrif slita ÍL-sjóðs á sveitarfélögin m.t.t. lífeyrisskuldbindinga. Hvað þau áhrifa varðar vísast til þeirrar [umsagnar](#) sem og umsagna Logos f.h. fjölda lífeyrissjóða og Landssamtaka lífeyrissjóða.

Sambandið óskaði eftir því að KPMG myndi meta fjárhagsleg áhrif lagasetningar á lánshæfi B-hluta stofnana og fyrirtækja sveitarfélaga sem myndu falla undir lögin og mögulegan aðgang þeirra að erlendu lánsfé og fjárfestingu. Niðurstaða KPMG var sú að líklegt væri að yrði frumvarpið óbreytt að lögum myndi það hafa neikvæð áhrif á lánshæfi og lánskjör stofnana og fyrirtækja sveitarfélaga. Sérstaklega í ljósi

Þess að mjög óljóst er hvaða stofnanir og fyrirtæki falla undir lögin og að sveitarfélög geta ekki gengist í sjálfskuldaábyrgð vegna tryggingar til lána stofnana og fyrirtækja. Segir einnig að í ljósi þess hve erfitt er að slá föstu hvaða stofnanir og fyrirtæki sveitarfélaga falla undir gildissvið frumvarpsins sé erfitt að kostnaðarmeta fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög nema með almennum ályktunum. T.d. sé ekki hægt að taka sama heildarlán núverandi B-hluta stofnana og fyrirtækja eða meta áætlaða lántöku næstu ára miðað við fjögurra ára fjárhagsáætlun sveitarfélaga nema með ærnum tilkostnaði. Minnisblað KPMG er fylgiskjal með umsögn þessari.

Neikvæð áhrif frumvarpsins helgast fyrst og fremst af tveimur atriðum:

#### 1. Óljóst gildissvið frumvarpsins

Ítrekuð er ábending sambandsins frá því að frumvarpið var til umsagnar í samráðsgátt en þar kom fram að B-hluta stofnanir og fyrirtæki sveitarfélaga er geta fallið undir lögin eru á fjórða hundrað og er nánar fjallað um þær stofnanir í fyrri umsögn. Samkvæmt frumvarpinu er 1. gr. ætlað að afmarka gildissvið þess gagnvart stofnunum og fyrirtækjum ríkis og sveitarfélaga en greinin er því miður ekki nægjanlega skýr og eru því fjölmörg vafatilfelli varðandi hvaða stofnanir og fyrirtæki sveitarfélaga falla undir lögin. Sem dæmi þarf að skýra mun betur hvað sé átt við þegar stofnun eða fyrirtæki er ætlað að standa að mestu leyti sjálft undir kostnaði af starfsemi sinni. Í umfjöllun í greinargerð segir einnig að ekki sé unnt að koma fram slitum á opinberum aðila sem gegnir lögákveðnu hlutverki og sinnir því samkvæmt sérlögum en fjöldi B-hluta stofnana sinna lögbundnu hlutverki og hefði verið betra að skýra nánar í greinargerð hvaða stofnanir gætu þar fallið undir t.d. með að taka einhver dæmi. Að auki hefur hvergi verið tekið á þeim vafatilvikum er geta átt sér stað varðandi byggðasamlög og hvernig eigi að nálgast þau varðandi gildissvið frumvarpsins. Byggðasamlög eru stofnuð á grunni sveitarstjórnarlaga en starfsemi þeirra líkist að einhverju leyti sameignarfélögum. Sameignarfélög eru undanskilin gildissviði laganna en ekki hefur verið tekin afstaða með skýrum hætti á því hver staða byggðasamlaga er. Er það mjög óheppilegt þar sem fjöldi byggðasamlaga eru starfandi í landinu og mörg þeirra með með umfangsmikla starfsemi. Einnig hefur ekki verið ávarpað hver staða Orkuveitu Reykjavíkur er en það er sameignarfyrirtæki sem líkir mjög til sameignarfélaga.

Þessu til viðbótar ber að nefna að þar sem óljóst er hvaða stofnanir og fyrirtæki sveitarfélaga falla undir frumvarpið er ógerlegt að meta áhrif frumvarpsins á umsýslu einstakra sveitarfélaga eða stofnana vegna frumkvæðisskyldu forstöðumanna skv. 2. gr. frumvarpsins. Nánar er fjallað um þetta atriði í fyrri umsögn sambandsins.

#### 2. Áhrif á lánshæfi og lánskjör

Samband íslenskra sveitarfélaga ítrekar einnig frá fyrri umsögn að það hefur verulegar áhyggjur af því að fyrirhuguð löggjöf, og sú staðreynd að óskilgreindur hluti stofnana sveitarfélaga gæti átt undir hana, gæti haft áhrif á aðgang þessara stofnana að fjármagni og vaxtakjörum á erlendum mörkuðum. Með lögunum er

verið að koma á sérstakri slitameðferð fyrir opinbera aðila sem valda því að einstakir fjárfestar sem t.d. gætu séð hag sinn í því að taka þátt í skuldabréfaútboði stofnunar sem fellur undir lögin, eða gæti fallið undir lögin, sleppi því að taka þátt í slíkum útboðum. Áður var til staðar einföld ábyrgð sveitarfélags á skuldbindingum slíkrar stofnunar, en nú þarf að fara í gegnum langt og flókið ferli í tengslum við þá ábyrgð, sem þarfnast aðkomu íslenskra lögfræðinga og þekkingar á íslenskri löggjöf. Jafnframt gæti þetta haft áhrif á vaxtakjör sömu aðila. Við áreiðanleikakannanir í skuldabréfaútboðum eða þegar óskað er eftir lánsfé erlendis frá að öðru leyti bæri B-hluta stofnunar sveitarfélaga, sem mögulega gætu fallið undir lögin að flagga þessari löggjöf svo kröfuhafinn/lánveitandinn geri sér grein fyrir mögulegum afleiðingum af ógjaldfærni viðkomandi aðila.

Í einhverjum tilvikum eru líkur til þess að lánveitendur gerðu kröfu um sjálfskuldarábyrgð gagnvart sveitarfélagi til þess að fá ásættanleg vaxtakjör. Óheimilt er hins vegar fyrir sveitarfélag að gangast í sjálfskuldarábyrgð vegna tryggingar til lána stofnana og fyrirtækja sbr. 3. mgr. 69. gr. sveitarstjórnarlaga. Er það öfugt við íslenska ríkið sem getur veitt ríkisábyrgð á lánveitingum í samræmi við lög um ríkisábyrgðir nr. 121/1997. Er af þeim sökum misjöfn staða hjá sveitarfélögum og íslenska ríkinu hvað þetta varðar.

Þessi aðstaða bendir jafnframt eindregið til þess að ekki eigi að fella stofnanir sveitarfélaga undir gildissvið frumvarpsins. Þá liggur ekki fyrir kostnaðarmat á þeim áhrifum sem minni aðgangur að lánsfé og verri vaxtakjör gætu haft á fjárhag sveitarfélaga. Sambandið telur slíkt mat nauðsynlegt og skylt á grundvelli 129. gr. sveitarstjórnarlaga líkt og komið hefur fram hér að framan.

### **Tillaga að breytingu**

Með vísan til framangreinds ítrekar Samband íslenskra sveitarfélaga fyrri tillögu um breytingu á gildissviði frumvarpsins og að ef Alþingi ákveður að veita frumvarpinu framgöngu þá verði 1. gr. breytt á eftirfarandi vegu:

#### **1. gr.**

Lög þessi taka til stofnana og fyrirtækja ríkisins ~~eða sveitarfélags~~ ef það ber að lögum eða eftir löggerningi einfalda ábyrgð á skuldbindingum stofnunarinnar eða fyrirtækisins, ekki er um að ræða félag með takmarkaðri ábyrgð, stofnunin eða fyrirtækið er lögum samkvæmt bært til að geta sjálfstætt átt réttindi og borið skyldur og því er ætlað að standa að mestu leyti sjálft undir kostnaði af starfsemi sinni með eigin tekjum. Í lögum þessum er slík stofnun eða fyrirtæki nefnt opinber aðili.

Ógjaldfær telst opinber aðili vera ef hann getur ekki staðið full skil á skuldbindingum sínum þegar þær falla í gjalddaga eða fyrirsjáanlegt er að svo fari og ekki verður talið sennilegt að greiðsluörðugleikar hans muni líða hjá innan skamms tíma.

Opinber aðili getur hvorki fengið heimild til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings né verður bú hans tekið til gjaldprotaskipta eftir almennum reglum, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga um gjaldprotaskipti o.fl.

Samhliða ofangreindri breytingu þyrfti að fjarlægja allar tilvísanir til sveitarfélaga og stofnana þeirra í frumvarpinu. Fari svo að löggjöf þessi verði sett þrátt fyrir andstöðu sveitarfélaga þarf að gera hana betur úr garði en raunin er þar sem a.m.k. gildissvið er betur afmarkað gagnvart sveitarfélögum og lögbundið kostnaðarmat á fjárhagslegum áhrifum á sveitarfélög fari fram.

Að öðru leyti er vísað til fyrri umsagna sambandsins.

### **Að lokum**

Samband íslenskra sveitarfélaga lýsir yfir verulegri óánægju með frumvarp um slit ógjaldfærra opinberra aðila og að ekki hafi verið tekið tillit til ábendinga sambandsins sem og fjölda annarra aðila frá því að frumvarpið var birt í samráðsgátt og þar til það var lagt fram á Alþingi. Almennt hefur verið gott og þétt samstarf milli sambandsins og einstakra ráðuneyta um löggjöf sem hafa áhrif á hagsmuni sveitarfélaga en svo var því miður ekki í þessu tilfalli.

Verði frumvarpið samþykkt óbreytt mun það valda óvissu um ábyrgð sveitarfélaga þar sem gildissvið frumvarpsins er óljóst ásamt því að valda neikvæðum fjárhagslegum áhrifum á lánshæfi og lánskjör stofnana og fyrirtækja sveitarfélaga sérstaklega í ljósi aðstöðumunar ríkis og sveitarfélaga varðandi sjálfsskuldaábyrgð.

Ítrekuð er sú ósk Sambands íslenskra sveitarfélaga að undanþiggja sveitarfélög undan löggjöf þessari, enda virðist sem svo að sveitarfélög hafi næg verkfæri á sínum höndum til þess að bregðast við ógjaldfærni B-hluta stofnana sveitarfélaga.

Það að auki er frumvarpið verulega umdeilt eins og umsagnir um málið bera með sér.

Sambandið óskar eftir því að fá að fylgja umsögn þessari eftir á fundi með nefndinni sé þess nokkur kostur þrátt fyrir að umsögnin hafi borist að liðnum fresti.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Valgerður Rún Benediktsdóttir  
yfirlögfræðingur