



Alþingi 27.5.2016

Málsnr.: 1512134

Málalykill: 0.348

Drög

## Minnisblað

Til: Velferðarráðuneytið v.t. Bolli Þór Bollason

Frá: KPMG, Auðunn Guðjónsson endurskoðandi

27. maí 2016

**Efni: Stofnfé sveitarfélaga til fjárfestingar í leiguíbúðum skv. frumvarpi til laga um almennar íbúðir**

Óskað hefur verið eftir stuttri umsögn um meðferð stofnfjárframlags sveitarfélaga í reikningsskilum þeirra. Um er að ræða stofnfjárframlag sem nýtt verður til fjármögnunar fjárfestingar í íbúðarhúsnæði á grundvelli frumvarps til laga um almennar íbúðir. Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að umgjörð um verkefnin sé í húsnæðissjálfsseignarstofnun og er það félagaform skilgreint í lagafrumvarpinu, en mögulegt er að verkefnin séu rekin í öðrum félagaforum.

### *Fyrirvari við umsögnina*

Það skal tekið fram að umsögn þessi er unnin á afar stuttum tíma og umfjöllunin byggir á takmarkaðri skoðun á lagafrumvarpinu og greiningu á viðeigandi reikningsskilareglum. Við nánari greiningu á reikningsskilareglum koma mögulega fram atriði sem geta haft áhrif á umfjöllunina og sama á við um nánari skoðun á lagafrumvarpinu eða breytingar sem kunna að verða gerðar á því áður en það verður að lögum. Þá skal tekið fram að umfjöllunin byggir á meðferð samkvæmt reikningsskilaaðferðum sveitarfélaga.

### *Helstu forsendur*

Gert er ráð fyrir að fjármögnun fjárfestingar í leiguhúsnæði verði þannig byggð upp að allt að 70% er fjármagnað með lántöku (lánstími 50 ár), en 30% með stofnfjárframlagi frá ríki (18%) og sveitarfélagi (12%). Skv. frumvarpinu er reiknað með að stofnfjárframlögin verði færð meðal eiginfjár viðkomandi stofnunar. Fjármögnun þessi er til fjárfestingar í tilteknum íbúðum og sveitarfélag veitir stofnframlag til að mæta 12% af kostnaði við fjárfestingu hverrar íbúðar.

Stofnfé sveitarfélaga verður aðgreint frá öðrum eiginfjárreikningum stofnunarinnar og skal uppreiknað í samræmi við breytingar á fasteignamati þeirra íbúða sem sveitarfélagið hefur tekið þátt í fjármögnun á. Með öðrum orðum þá verður staða stofnfjárreiknings sveitarfélags hjá stofnuninni á hverjum tíma 12% af fasteignamati undirliggjandi íbúða.

Gert er ráð fyrir að stofnfé innleysist við tiltekin skilyrði og sé þá annað hvort ráðstafað til frekari fjárfestingar eða endurgreitt til sveitarfélags með tilgreindum hætti. Þau skilyrði sem leiða til innlausnar eru eftirfarandi:

- við sölu íbúðar til annars aðila
- við breytingu á notkun íbúðar
- við uppgreiðslu láns vegna íbúðar
- við slit stofnunar

#### **Almennt um eignfærslu**

Samkvæmt 14. gr. laga um ársreikninga nr. 3/2006 skal eign færð í efnahagsreikning þegar líklegt er að félagið hafi af henni fjárhagslegan ávinning í framtíðinni og virði hennar má meta með áreiðanlegum hætti. Þá kemur fram í lagagreininni að við útreikning og mat á eignum og skuldum skal taka tillit til allra aðstæðna, þ.m.t. áhættu og taps, sem í ljós koma áður en ársreikningur er saminn. Jafnframt er heimilt að taka tillit til fyrirsjáanlegrar áhættu og taps sem í ljós kemur áður en ársreikningur er saminn.

#### **Um eignfærslu í reikningsskilum sveitarfélaga**

Reikningsskil sveitarfélaga byggja á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, lögum um ársreikninga nr. 3/2006 og reglugerð um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga nr. 1212/2015.

Í reikningsskilum sveitarfélaga eru eignir færðar í efnahagsreikning jafnvel þó sveitarfélagið hafi ekki beinan fjárhagslegan ávinning á eigninni í framtíðinni. Í því samhengi er bent á meðferð fasteigna, gatnakerfis, stofnframlaga til stofnana sveitarfélags og byggðasamlaga. Rökin fyrir því eru þau að kostnaður við uppbyggingu eða kaup viðkomandi eignar nýtist í rekstri sveitarfélagsins á lengri tíma en á viðkomandi reikningsári. Fasteignir, gatnakerfi og aðrir varanlegir rekstrarfjármunir eru því eignfærðir á kostnaðarverði og stofnkostnaði dreift með færslu afskrifta á áætluðum nýtingartíma eignarinnar.

Stofnframlög til stofnana sveitarfélags og byggðasamlaga eru almennt eignfærð í A hluta í reikningsskilum sveitarfélaga. Stofnframlög eru almennt ekki veitt nema til fjárfestingar í viðkomandi stofnun, en framlög til rekstrar eru gjaldfærð í viðkomandi málaflokki. Stofnframlögin eru eignfærð í reikningsskilum sveitarfélaga jafnvel þótt viðkomandi stofnun sé ekki rekin í hagnaðarskyni og rekstur þeirra geti jafnvel verið háður þjónustuframlögum eða rekstrarframlögum frá sveitarfélaginu.

Samkvæmt framangreindu þá er í reikningsskilum sveitarfélaga, á grundvelli sveitarstjórnarlaga, vikið frá því meginsjónarmiði sem fjallað er um í 14. gr. laga um ársreikninga um að eignfærsla tiltekinnar eignar byggji á beinum fjárhagslegum ávinningi í framtíðinni vegna eignarinnar. Ákvæði ársreikningslaganna er miðað við að rekstur sé í hagnaðarskyni, en það á ekki við um rekstur sveitarfélaga. Þó skal á það bent að sveitarfélög

hafa skatttekjur af íbúum og fasteignaeigendum í sveitarfélaginu og skulu þau veita tiltekna þjónustu til framangreindra aðila. Þau hafa ennfremur heimild til að innheimta þjónustugjöld vegna ýmissar þjónustu sem þau veita. Af þeim sökum er kostnaður sem nýtist til að veita þjónustu til lengri tíma eignfærður í reikningsskilum sveitarfélaga. Ekki verður séð að gerður sé greinarmunur á því hvort kostnaðurinn er nýttur til að veita þjónustu sem er lögbundin, eða hvort þjónustan sé ekki lögbundin, en falli undir almenna grunnþjónustu sem sveitarfélög veita. Þá verður ekki séð að gerður sé greinarmunur á því hvort þjónustan er veitt af Aðalsjóði eða öðrum stofnunum eða fyrirtækjum í A eða B hluta sveitarfélagsins.

#### **Um færslu stofnframlaga í A hluta**

Í reikningsskilum sveitarfélaga, A hluta, eru eignarhlutir í öðrum félögum og stofnframlög færð á kostnaðarverði að teknu tilliti til niðurfærslu vegna virðisrýrnunar.

Ekki verður betur séð að tilgangur með veitingu stofnfjár til fjárfestingar í leiguíbúðum á grundvelli frumvarps til laga um almennar íbúðir sé sambærilegur og við veitingu stofnfjárframlags til stofnana sveitarfélags, byggðasamlags eða annarra aðila sem sinna lögbundinni eða ólögbundinni grunnþjónustu fyrir sveitarfélag. Að teknu tilliti til þess er við hæfi að eignfæra þetta stofnfé í A hluta reikningsskilum sveitarfélags á kostnaðarverði með sömu aðferð og með sömu rökum og önnur stofnframlög sveitarfélags.

Eins og áður hefur komið fram þá er reiknað með að stofnfé sveitarfélags verði uppfært þannig að það fylgi á hverjum tíma 12% af fasteignmati undirliggjandi íbúða. Fram hefur komið að samkvæmt sögulegri þróun hækki fasteignamat um u.þ.b. 2% umfram almennar verðlagsbreytingar til lengri tíma litið. Miðað við það kemur stofnféð til með að ávaxta sig og þegar/ef til endurgreiðslu þess kemur verður innleystur hagnaður hjá sveitarfélaginu. Það styður það sjónarmið að við hæfi sé að eignfæra stofnféð í reikningsskilum sveitarfélags og ekki færa það niður með afskriftum líkt og varanlega rekstrarfjármuni, eða aðrar eignir með takmarkaðan nýtingartíma.

#### **Um færslu stofnframlaga í A og B hluta - hlutdeildarfélög**

Í samanteknum reikningsskilum A og B hluta skulu sveitarfélög skv. 20. gr. reglugerðar 1212/2015 beita hlutdeildaraðferð við færslu félaga sem skilgreind eru sem hlutdeildarfélög, en í A hluta er óheimilt að beita þeirri aðferð.

Hlutdeildarfélag er skilgreint í 2. gr. laga um ársreikninga þannig: „félag, þó ekki dótturfélag, sem annað félag og dótturfélög þess eiga verulegan eignarhlut í eða hafa myndað varanleg tengsl við í þeim tilgangi að hafa áhrif á rekstur þess; félag er talið eiga verulegan eignarhlut ef það og dótturfélög þess eiga a.m.k. 20% eignarhlut í öðru félagi“.

Miðað við þá fjármagnsskipan sem lagt er upp með í frumvarpinu þá er hlutdeild sveitarfélags í eigin fé um 40% og ríkisins um 60% að því gefnu að stofnfé sjálfseignarstofnunarinnar sé óverulegt.

Ekki verður séð að sveitarfélag hafi bein áhrif á rekstur stofnunarinnar í öllum tilfellum og sveitarfélagið hefur ekki tilkall til hlutdeildar í hagnaði stofnunarinnar umfram uppreikning á stofnfé, sem er óháður afkomu stofnunarinnar. Ekki er úr því skorið hér hvort þessar stofnanir geti fallið undir skilgreiningu hlutdeildarfélags þess sveitarfélags sem veitt hefur stofnfé til þess, það atriði þarfnast nánari skoðunar. Væntanlega er niðurstaðan sú að þessar stofnanir falli ekki undir skilgreiningu á hlutdeildarfélagi hjá sveitarfélagi og sé því viðeigandi að beita sömu aðferð við færslu framangreindra stofnfjárframlaga í A hluta og í samanteknum reikningsskilum A og B hluta.