

Alþingi, nefndasvið
Kirkjustræti
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 14. janúar 2016
R2015120026/12.8.4

420169-3889

Umsögn ríkisskattstjóra um þingmál 435, frumvarp til laga um almennar íbúðir.

Ríkisskattstjóri hefur þann 21. desember 2015 móttengið tölvupóst þar sem gefinn er kostur á að veita umsögn um ofangreint frumvarp. Með frumvarpinu er lagt til að sett verði lög um almennar íbúðir sem hafi það að meginmarkmiði að bæta húsnæðisöryggi efnaminni fjölskyldna og einstaklinga með því að auka aðgengi að öruggu og viðeigandi íbúðarhúsnæði til leigu og tryggja að húsnæðiskostnaður sé í samræmi við greiðslugetu leigjenda.

I.

II. kafli frumvarpsins

Í II. kafla frumvarpsins er fjallað um almenn íbúðafélög og kemur þar fram að almennt íbúðafélag skuli vera sjálfseignarstofnun og starfa samkvæmt lögnum sem og lögum um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur sé ekki kveðið á um annað í lögum um almennar íbúðir. Í kaflanum kemur fram mikið af endurtekningum á þeim atriðum sem nú þegar koma fram í lögum um sjálfseignarstofnanir. Af þeim sökum er erfðara að greina á milli þeirri atriða sem eru sérstök varðandi almenn íbúðafélög og hins vegar almennt um allar sjálfseignastofnanir í atvinnurekstri. Ríkisskattstjóri bendir á að unnt er að hafa annan hátt á og fara þá leið sem farin var þegar fjallað var um samlagshlutafélög í lögum um hlutafélög nr. 2/1995 (XX. kafli). Ef það yrði gert myndi eingöngu vera tilgreint það sem er frábrugðið við almenn íbúðafélög, þ.e.a.s. að almenn íbúðafélög fari eftir lögum um sjálfseignastofnanir í atvinnurekstri (lög um ses) ásamt þeim sérstöku atriðum er koma fram í lögum um almenn íbúðafélög.

Ríkisskattstjóri telur hættu á því að framkvæmd geti orðið mismunandi þar sem orðalag er ekki samræmt í fyrirliggjandi frumvarpi og lögum um sjálfseignastofnanir sem stunda atvinnurekstur, eða ef breyting verður á lögum um sjálfseignastofnanir en ekki um almennar íbúðir. Sem dæmi má nefna að ef breyta á lágmarks stofnfé þá þarf að breyta bæði lögum um almennar íbúðir sem og lögum um sjálfseignastofnanir í atvinnurekstri.

Þá má benda á að atvinnuvegaráðuneytið hefur unnið að því að einfalda löggjöf í félagarétti þar sem meðal annars á að einfalda samþykktir allra félaga. Ef breytingar verða á lögum um sjálfseignastofnanir til einföldunar þá munu þær breytingar ekki skila sér yfir í lög um almennar íbúðir nema þeim lögum verði einnig breytt. Slíkt er að mati ríkisskattstjóri óþarfi og unnt að komast hjá því með fyrrgreindri ábendingu þ.e.a.s. að almenn íbúðafélög fari eftir lögum um sjálfseignastofnanir í atvinnurekstri og til viðbótar við þau ákvæði er koma fram í lögum um almennar íbúðir.

II.

Ákvæði 4. gr. frumvarpsins

Í 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins kemur fram að samþykktir eða skipulagsskrá almenns íbúðafélags skuli hafa hlotið staðfestingu ráðherra áður en félag hefji starfsemi sína og yrði tilkynnt til skráningar hjá sjálfseignastofnunarskrá. Þá kemur fram í frumvarpinu að meiri háttar breytingar á samþykktum séu háðar staðfestingu ráðherra, þ.m.t. breytingar á starfsemi félagsins. Óljóst er í ákvæðinu hver það sé sem meta skyldi hvort breytingar séu minni háttar eða meiri háttar. Þá er einnig óljóst hvaða áhrif staðfesting ráðherra hefði á þá tímafresti er gilda um tilkynningu um stofnun sjálfseignarstofnunar sem og breytingar á skráningarskyldum atriðum en samkvæmt lögum um sjálfseignarstofnanir skal félag tilkynnt til skráningar innan 6 mánaða frá stofnun og tilkynna skal um breytingar á samþykktum/skipulagsskrá innan mánaðar frá samþykkt breytinga. Ef þær breytingar þurfa að hafa verið tilkynntar til ráðherra og samþykktar þar áður en tilkynna skal sjálfseignastofnunarskrá er ljóst að tímaramminn getur verið mjög stuttur. Ríkisskattstjóri leggur því til að skýrt komi fram í II. kafla frumvarpsins að tímafrestir laga um sjálfseignastofnanir, um tilkynningu um stofnun sjálfseignarstofnunar og breytingar á samþykktum/skipulagsskrá, eigi við um tilkynningu til ráðherra og síðan beri félaginu að tilkynna sjálfseignastofnunarskrá um stofnun félagsins eða breytingar á samþykktum/skipulagsskrá innan mánaðar frá því að ráðherra hefur samþykkt stofnun félagsins eða breytingar. Einnig væri hægt að fara þá leið að tímafrestir laga um sjálfseignastofnanir eigi við um tilkynningu til ráðherra og að ráðherra framsendi síðan tilkynningarnar til sjálfseignastofnunarskrár en slíkt myndi flokkast undir einföldun á stjórnsýslubyrðum félagsins. Jafnframt væri æskilegt að sett yrðu ákvæði um málsmeðferð við þær aðstæður að sjálfseignastofnunarskrá teldi að breytingar á samþykktum væru það verulegar að staðfesting ráðherra væri skilyrði skráningar.

Í þessu sambandi vekur ríkisskattstjóri athygli á því að í frumvarpi sem nú er til meðferðar á Alþingi um breytingar á lögum um húsnæðissamvinnufélög var fallið frá því að samþykktir þyrftu að fá staðfestingu hjá ráðherra áður en þær yrðu tilkynntar til fyrirtækjaskrár ríkisskattstjóra og kemur þar fram að þar sem fyrirtækjaskrá ríkisskattstjóra fari almennt yfir samþykktir og hvort þær uppfylli skilyrði laga þá sé óþarfi að ráðuneytið framkvæmi sömu athugun. Sama vinnulag er viðhaft hjá fyrirtækjaskrá ríkisskattstjóra og yrði viðhaft varðandi almenn íbúðafélög, þ.e.a.s. könnun á því hvort tilkynning og samþykktir uppfylli skilyrði laga um sjálfseignarstofnanir sem og ákvæði um almenn íbúðafélög, þá má velta fyrir sér hvort um tvíverknað yrði að ræða með því að fá samþykktir staðfestar bæði hjá ráðuneyti og síðan skráðar hjá fyrirtækjaskrá ríkisskattstjóra. Sé samþykki ráðherra fyrir stofnun félagsins skilyrði, þá kann öðru máli að gegna.

III.

Ákvæði 5. gr. frumvarpsins

Í 5. gr. frumvarpsins koma fram almenn skilyrði og kröfur um upplýsingar sem varða stofnun almennra íbúðafélaga og samþykktir þeirra. Hér, líkt og í I. kafla hér að ofan, leggur ríkisskattstjóri til að eingöngu komi fram þau ákvæði sem sérstaklega víkja frá ákvæðum laga um sjálfseignastofnanir í atvinnurekstri. Þ.e.a.s. að í samþykktum almennra íbúðafélaga eigi að koma fram öll þau atriði sem kveðið er á um í 9. gr. laga um sjálfseignastofnanir í atvinnurekstri auk þeirra er sérstaklega koma fram í 5. gr. frumvarpsins.

Verði ekki fallist á framangreinda ábendingu er lagt til að bæta við þeim tölulíðum er koma fram í lögum um sjálfseignastofnanir sem koma nú þegar ekki fram í frumvarpinu en það eru eftirfarandi líðir:

- e. stofnfé íbúðafélaga
- f. hvort sjálfseignarstofnun skuli taka við öðrum fjármunum en reiðufé í tengslum við

stofnunina.

Í 5.tölul. 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins kemur fram að í samþykktum eða skipulagsskrá skuli tilgreina almenn skilyrði um aðild að félagi og brottfall aðildar. Umrætt ákvæði er ekki í lögum um sjálfseignastofnanir enda er almennt ekki sótt um aðild að sjálfseignarstofnunum en nánari skýring á ákvæðinu og hvað sé átt við með því er ekki að finna í ákvæðum frumvarpsins. Er lagt til að löggjafinn skýri nánar hvað átt sé við með þessu ákvæði með því að útbúa sérstaka grein um aðild og brottfall aðildar, sjá í þessu sambandi skilgreiningu á sjálfseignarstofnun í: Lögfræðiorðabók með skýringum frá árinu 2008.

IV.

Ákvæði 6. gr. frumvarpsins

Ríkisskattstjóri leggur til að eingöngu komi fram í þessu ákvæði þær málsgreinar sem víkja frá lögum um sjálfseignastofnanir í atvinnurekstri og þannig verði komið í veg fyrir tvítekningar til að auðvelda framkvæmd laganna og eyða hættu á ágreiningi um túlkun og framkvæmd þeirra

V.

Ákvæði 7. gr. frumvarpsins

Í ákvæðinu kemur fram að fundargerð skuli undirrituð af stjórnarformanni og framkvæmdastjóra sem er frávik frá lögum um sjálfseignastofnanir. Ekki kemur fram í frumvarpinu eða athugasemdum með því hver ástæðan er fyrir þessu fráviki enda er almenn regla að allir er sitja stjórnarfund skuli undirrita fundargerð. Ríkisskattstjóri leggur til að ákvæðinu verði breytt þannig að allir er sitja fund skuli undirrita fundargerð. Sé ekki vilji til þess er a.m.k. lagt til að meirihluti stjórnar undirriti fundargerðina en ekki eingöngu stjórnarformaður enda er það reynsla fyrirtækjaskrár að að slíkt getur valdið vandkvæðum ef meirihluti stjórnar t.d. samþykkir eitthvað í óþökk formanns eða ef formaðurinn forfallast og er því ekki á fundi.

VI.

Ákvæði 8. gr. frumvarpsins

Í 8. gr. kemur fram að á aðalfundi skuli kjósa a.m.k. 12. manna fulltrúaráð. Hvergi í frumvarpinu kemur þó fram hverjir eigi rétt á því að sitja aðalfund félagsins og þar af leiðandi kjósa fulltrúaráðið. Í 5. gr. frumvarpsins kemur fram að slíkt skuli ákveðið í samþykktum félagsins en æskilegt er að settur verði einhver rammi utan um það hverjir eigi að mæta á aðalfund félagsins og eigi rétt á að greiða þar atkvæði. Eins og 5. gr. og 8. gr. frumvarpsins eru orðaðar nú er ekkert því til fyrirstöðu að ákveða að eingöngu einn aðili sé með atkvæði á aðalfundi og geti handvalið þar inn 12 manna fulltrúaráð sem síðan velur þriggja manna stjórn. Gæti slíkt orðið til þess að rekstur íbúðarfélagsins verði eingöngu á forræði fárra einstaklinga.

VII.

Ákvæði 10. gr. frumvarpsins

Í 10. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að nýr kafli verði lögfestur sem fjalli um ársreikning og endurskoðun. Ríkisskattstjóri vill sérstaklega vara við því að hafa sérstök ítarleg ákvæði um ársreikninga í lögum um almennar íbúðir. Í lögum um ársreikninga kemur fram hverjir bera ábyrgð á

Því að semja ársreikning sem og hvað eigi að koma fram í ársreikningi og skýrslu stjórnar. Ríkisskattstjóri telur því eðlilegast að umrædd ákvæði í fyrirleggjandi frumvarpi myndu eingöngu vísa til laga um ársreikninga. Þannig væri hægt að tryggja betri hugtakanotkun og samræmi og samanburð á ársreikningum óháð félagiformi. Að öðrum kosti er hætta á því að misræmi komi upp síðar meir t.d. ef lögum um ársreikninga er breytt eða ef ósamræmi er milli laganna með orðalag. Af þessum sökum leggur ríkisskattstjóri til að notað verði sama orðalag og kemur fram í 28. gr. laga um sjálfseignastofnanir í atvinnurekstri þar sem segir að *stjórn og framkvæmdastjórn stofnunarinnar skuli semja ársreikning fyrir hvert reikningsár. Sé eigi kveðið á um annað í lögum þessum gilda ákvæði laga um ársreikninga og reglur á grundvelli þeirra eftir því sem við á.* Ef farið verður að ábendingu ríkisskattstjóra um að þessi kafli frumvarpsins verði endurskrifaður þannig að eingöngu komi fram í kaflanum það sem skuli vera frábrugðið lögum um sjálfseignastofnanir þá væri ákvæði þetta í núverandi mynd óþarft enda bæri almennum íbúðafélögum að fara eftir lögum um sjálfseignastofnanir í atvinnurekstri og bæri því að fara eftir umræddri 28. gr.

Í 10. gr. kemur einnig fram að reikningsár almenns íbúðafélags skuli vera almanaksár. Almennt í félagarétti koma slíkar ákvarðanir fram í samþykktum félags og er því um að ræða frávik frá almennum félagarétti að slíkt komi fram í lögum um félagiformið.

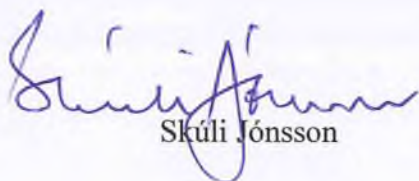
VIII.

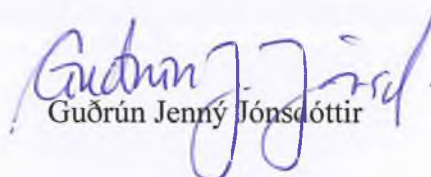
Ákvæði 11. gr. frumvarpsins

Í 11. gr. frumvarpsins kemur fram að til að breyta samþykktum þurfi samþykki minnst 2/3 hluta greiddra atkvæða á aðalfundi fulltrúaráðs. Ekki er í frumvarpinu fjallað um aðalfund fulltrúaráðs. Ríkisskattstjóri bendir á að almennt er það aðalfundur félags eða stofnunar sem samþykkir breytingar á samþykktum eða skipulagsskrá. Í frumvarpinu kemur fram að ákvæði 1. og 2. mgr. séu efnislega í samræmi við ákvæði 36. gr. laga um sjálfseignastofnanir sem stunda atvinnurekstur en ekki verður séð að svo sé enda kemur þar hvergi fram hugtakið *aðalfundur fulltrúaráðs*.

Í 4. mgr. 11. gr. frumvarpsins kemur fram að hafi verið tekin ákvörðun um að slíta félagi/sjálfseignarstofnun skuli leita samþykkis ráðherra. Verði félagið síðan slitið, þá skuli það tilkynnt ráðherra og félagið afskráð hjá sjálfseignastofnanaskrá. Af frumvarpinu verður þó ekki ráðið á hverjum tilkynningarskyldan hvílir við þessar aðstæður. Ríkisskattstjóri leggur því til að orðalaginu verði breytt til samræmis við tilkynningu um stofnun almenns íbúðafélags þannig að ákvörðun um slit skuli tilkynnt og staðfest hjá ráðherra áður en tilkynning um slit er send sjálfseignastofnunaraskrá.

Virðingarfyllt
f.h. ríkisskattstjóra


Skúli Jónsson


Guðrún Jenny Jónsdóttir