



Umsögn

Efni: Tillögur að reglugerðarbreytingum vegna breytinga á lögum Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.
Viðtakandi: Borgarráð
Sendandi: Fjármálastjóri

Fyrir liggur tillaga Sambands íslenskra sveitarfélaga til ráðherra sveitarstjórnarmála dags. 24.maí sl. um breytingar á reglugerð um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga og reglugerð um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga vegna þeirra breytinga á samþykktum Brúar lífeyrissjóðs sem leiða af lögum nr. 127/2016 til breytingar á lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Tilgangurinn er að milda áhrif á umræddra breytinga á rekstur og efnahag sveitarfélaga og viðmið vegna eftirlitsákvæða sveitarstjórnarlaga.

Óskað hefur verið eftir umsögn Fjármálaskrifstofu um þessar tillögur.

Breytingar á samþykktum Brúar lífeyrissjóðs leiða til að Reykjavíkurborg er skylt að gera upp áfallnar skuldbindingar við A-deild Brúar m.v. 31.5.2017. Þessi greiðsla var áætluð 9.800 mkr m.v. 31. desember 2016. Jafnframt er borgarsjóði skylt að gera upp áætlaðar framtíðarskuldbindingar vegna framlags í lífeyrisaukasjóð sem á að fjármagna mismun réttinda í nýju og eldra kerfi gagnvart þeim sem eru 60 ára og eldri og hafa hafið töku lífeyris eða eru virkir sjóðfélagar. Þessi greiðsla er áætluð 3.600 mkr m.v. 31. desember 2016. Ennfremur að greiða sérstakt framlag í Varúðarsjóð til tryggingar fullnustu áðurnefndra skuldbindinga sem áætluð er 1.000 mkr m.v. 31. des 2016. Reykjavíkurborg hefur eins og aðrir launagreiðendur val um að greiða framlög sín með reiðufé eða verðtryggðum skuldabréfum með 3,5% vöxtum. Í tengslum við þessar breytingar lækkar móttframlag borgarsjóðs úr 12% í 11,5% frá og með 1. júní sl.

Komi ekki til neinna breytinga á leikreglum liggur beinast við að álykta að gjaldfæra beri öll ofangreind framlög og greiðslur í formi skuldabréfa verði skuld í efnahag. Áhrifin að öllu óbreyttu eru þau á rekstramiðurstöðu þar sem uppgjorsárið 2017 kemur fyrir að jafnvægisregla 64.gr. laga nr. 138/2011 myndi teljast brotin. Áhrifin á skuldareglu sem kveður á um að heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta sveitarfélags séu ekki hærrí en nemur 150% af reglulegum tekjum yrðu sömuleiðis neikvæð og mikil.

Í fyrsta lagi er lagt til að við reglugerð nr. 1212/2015 bætist bráðabirgðaákvæði sem heimilar sveitarfélögum að færa til eignar sem fyrirframgreiðslur framlög við uppgjör A deildar Brúar lífeyrissjóðs á árinu 2017 vegna reiknaðs framtíðarhalla A deildar sjóðsins. Um er að ræða framlög í Lífeyrisaukasjóð og framlög í Varúðarsjóð. Fyrirframgreiðslur í Lífeyrisaukasjóð vegna áætlaðs framtíðarhalla skuli síðan gjaldfæra með jöfnum fjárhæðum á 30 árum. Færa skal til gjalda fyrirframgreiðslur vegna Varúðarsjóðs með jöfnum fjárhæðum á 20 árum. Tillagan felur jafnframt í sér að dreifa áhrifum þess að gjaldfæra skuli á árinu 2017 þann hluta framlags sveitarfélaga til



Brúar lífeyrissjóðs sem ætlaður er til að gera upp áfallna skuldbindingu sjóðsins í tengslum við uppgjör A deildar sjóðsins á árinu 2017. Gjaldfærslur vegna uppgjörins skulu eðli máls samkvæmt flokkast sem launakostnaður og færast á sömu rekstrareiningu og breyting lífeyrisskuldbindingar í reikningsskilum sveitarfélaga. Greiðslur í formi skuldabréfa til Brúar lífeyrissjóðs í tengslum við framlög við framangreint uppgjör skal færa til skuldar í efnahag eins og aðra lántöku.

Áhrifin af þessari tillögu fela í sér að heimilt verður að dreifa áhrifum af uppgjörum á framtíðarskuldbindingum yfir allt að 30 ára tímabil.

Í öðru lagi er lögð er til sú breyting á 2. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. nr. 502/2012, um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga og við bætist nýr töluliður, þar sem segir efnislega að draga skuli frá heildarskuldum eftirstöðvar fyrirframgreiðslna vegna Varúðarsjóðs og Lífeyrisaukasjóðs vegna framlaga sveitarfélags í tengslum við uppgjör A deildar Brúar lífeyrissjóð.

Áhrifin af þessari tillögu fela í sér að eftirstöðvar fyrirframgreiðslna vegna Lífeyrisaukasjóðs og Varúðarsjóðs koma yfir 30 ára tímabil til frádráttar skuldum við mat á skuldaviðmiðum.

Allar ofangreindar breytingar eru jákvæðar og Fjármálaskrifstofa leggur áherslu á mikilvægi þess að þær fái brautargengi í endurskoðun reglugerða.

Birgir Björn Sigurjónsson,
fjármálastjóri



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti
b.t. Hermanns Sæmundssonar skrifstofustjóra
Sölvhólsgötu 7
150 Reykjavík

Reykjavík 24. maí 2017

1612026SA GB
Málalýkill: 00.63

Efni: Tillögur að reglugerðarbreytingum vegna breytinga á lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins

Inngangur

Þær tillögur um reglugerðarbreytingar sem hér fylgja, ásamt skýringum, eru afrakstur vinnu sem KPMG hefur unnið að beiðni Sambands íslenskra sveitarfélaga. Markmið tillagnanna er að tryggja rétta meðhöndlun greiðslna og skuldbindinga sveitarfélaga vegna breytingar sem gerðar voru á lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins á sl. ári, sbr. lög nr. 127/2016. Eru af þeirri ástæðu lagðar til breytingar á reglugerð um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga og reglugerð um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga.

I. Tillaga að breytingu á reglugerð 1212/2015 um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga.

Lagt er til að við reglugerðina bætist bráðabirgðaákvæði sem hljóðar svo:

Sveitarfélögum er heimilt að færa til eignar sem fyrirframgreiðslur framlög við uppgjör A deildar Brúar lífeyrissjóðs á árinu 2017 vegna reiknaðs framtíðarhalla A deildar sjóðsins. Um er að ræða framlög í Lífeyrisaukasjóð og framlög í Varúðarsjóð. Fyrirframgreiðslur í Lífeyrisaukasjóð vegna áætlaðs framtíðarhalla skal gjaldfæra með jöfnum fjárhæðum á 30 árum. Færa skal til gjalda fyrirframgreiðslur vegna Varúðarsjóðs með jöfnum fjárhæðum á 20 árum.

Gjaldfæra skal á árinu 2017 þann hluta framlags sveitarfélaga til Brúar lífeyrissjóðs sem ætlaður er til að gera upp áfallna skuldbindingu sjóðsins í tengslum við uppgjör A deildar sjóðsins á árinu 2017. Um er að ræða framlag í Jafnvægissjóð.

Skuldabréf gefin út til Brúar lífeyrissjóðs í tengslum við framlög við framangreint uppgjör skal færa til skuldar í efnahag.

Gjaldfærslur vegna uppgjörsins skulu flokkast sem launakostnaður og færast á sömu rekstrareiningu og breyting lífeyrisskuldbindingar í reikningsskilum sveitarfélaga.

Skýringar við tillöguna.

Í greinargerð með frumvarpi að lögum nr. 127/2016 segir eftirfarandi.

„Í sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, er kveðið á um fjármálareglur sem sveitarfélögum ber að fara eftir. Um er að ræða tvær reglur, jafnvægisreglu og skuldareglu. Samkvæmt jafnvægisreglunni ber sveitarfélögum að haga rekstri sínum þannig að samanlögð heildarútgjöld til rekstrar vegna A- og B-hluta séu á hverju

þriggja ára tímabili ekki hærrí en nemur samanlögðum reglulegum tekjum. Skuldareglan kveður hins vegar á um að heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta sveitarfélags séu ekki hærrí en nemur 150% af reglulegum tekjum.

Umræddar eingreiðslur setja strik í reikning sveitarfélaga og valda því að mörg þeirra brjóta að öðru óbreyttu framangreindar fjármálareglur. Væri þannig eingreiðslan gjaldfærð má ljóst vera að vegna jafnvægisreglunnar þrengdist mjög að fjárhag sveitarfélaga. Með því að færa eingreiðslur yfir efnahag væri hætt við að efnahagur einstakra sveitarfélaga færi í bága við skuldaregluna. Árlegar greiðslur vegna skuldayfirlýsinga yrðu síðan gjaldfærðar sem launakostnaður þegar þær falla til“

Af framansögðu má ráða að vilji löggjafans hafi staðið til að umrædd framlög yrðu gjaldfærð yfir líftíma skuldabréfa sem gefin eru út í tengslum við framlög í Lífeyrisaukasjóð og Varúðarsjóð. Nái framangreint tillaga um breytingu á reglugerð nr. 1212/2015 fram að ganga er sá vilji löggjafans festur í sessi í reikningsskilum sveitarfélaga. Reglugerðarbreytingin er nauðsynleg þar sem ekki er að finna leiðbeiningar í íslenskum ársreikningalögum né reglugerðum þeim tengdum um viðfangsefnið. Af ákvæðum alþjóðlegra reikningsskilastaðla, sem ber samkvæmt ársreikningalögum að líta til við reikningahaldslega meðferð þegar leiðbeiningar í lögum og reglugerðum skortir, má ráða að umrædd framlög eigi að gjaldfæra í upphafi nema sett verði sérákvæði í lög eða reglugerð. Því er nauðsynlegt að festa í íslenskar réttarreglur heimild til að dreifa viðkomandi kostnaði á fleiri en eitt ár og jafnframt tryggja að reikningshaldsleg meðferð kostnaðar vegna útgjalda sem ella hefðu fallið til í framtíðinni sé til samræmis við 26. gr. laga nr. 3/2006, um ársreikninga. Jafnframt þykir rétt á grundvelli samræmingarsjónarmiða að fastsetja viðkomandi reikningsskilareglu til að tryggja að reikningshaldsleg meðferð sveitarfélaga sé samræmd, óháð því hvernig þau standa að viðkomandi uppgjöri.

II. Tillaga að breytingum á reglugerð 502/2012 um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga.

Lögð er til sú breyting á 2. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar að við bætist nýr töluliður, sem verður 4. töluliður, svohljóðandi:

Fyrirframgreiðslur vegna uppgjors A deildar Brúar lífeyrissjóðs: Draga skal frá heildarskuldum eftirstöðvar fyrirframgreiðslna vegna Varúðarsjóðs og Lífeyrisaukasjóðs vegna framlaga sveitarfélags í tengslum við uppgjör A deildar Brúar lífeyrissjóð, sbr. bráðabirgðaákvæði við reglugerð nr. 1212/2015 um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga.

Skýringar við tillöguna.

Í greinargerð með frumvarpi að lögum nr. 127/2016 segir eftirfarandi.

„Í sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, er kveðið á um fjármálareglur sem sveitarfélögum ber að fara eftir. Um er að ræða tvær reglur, jafnvægisreglu og skuldareglu. Samkvæmt jafnvægisreglunni ber sveitarfélögum að haga rekstri sínum þannig að samanlögð heildarútgjöld til rekstrar vegna A- og B-hluta séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærrí en nemur samanlögðum reglulegum tekjum. Skuldareglan kveður hins vegar á um að heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta sveitarfélags séu ekki hærrí en nemur 150% af reglulegum tekjum.

Umræddar eingreiðslur setja strik í reikning sveitarfélaga og valda því að mörg þeirra brjóta að öðru óbreyttu framangreindar fjármálareglur. Væri þannig eingreiðslan gjaldfærð má ljóst vera að vegna jafnvægisreglunnar þrengdist mjög að fjárhag sveitarfélaga. Með því að færa eingreiðslur yfir efnahag væri hætt við að efnahagur einstakra sveitarfélaga færi í bága við skuldaregluna. Árlegar greiðslur vegna skuldayfirlýsinga yrðu síðan gjaldfærðar sem launakostnaður þegar þær falla til. Í árslok 2015 námu skuldir og skuldbindingar sveitarsjóða 291 ma.kr. og tryggingafræðilegt mat á nauðsynlegri eingreiðslu til Brúar ásamt framlagi til varúðarsjóðs hækkar því skuldir og skuldbindingar um rösklega 9%. Í 14. gr. reglugerðar nr. 502/2012, um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga, er kveðið á um að draga skuli núvirði lífeyrisskuldbindinga sem áætlað er að komi til greiðslu lífeyris eftir 15 ár og síðar frá heildarskuldum og skuldbindingum. Forsenda fyrir frádrættinum er að fram komi í skýringum ársreiknings upplýsingar um skiptingu núvirðis lífeyrisskuldbindinga vegna greiðslu lífeyris næstu 15 árin og eftir það. Ætla má að vegna þess muni um helmingur framlags koma til álita við mat á skuldareglu. Ef gert er ráð fyrir skuldaviðurkenningu sveitarfélaga til 30 ára má ætla að skuldir og skuldbindingar sem koma til mats í skuldareglu hækki um 4,5%“

Af framansögðu má ráða að vilji löggjafans hafi staðið til þess að umrædd framlög yrðu gjaldfærð yfir líftíma skuldabréfa sem gefin eru út í tengslum við framlög í Lífeyrisaukasjóð og Varúðarsjóð og að sama skapi yrði tekið tillit til skulda tengdra þeim við útreikning á skuldaviðmiði. Ná framangreind tillaga um breytingu á reglugerð nr. 127/2016 fram að ganga, samhliða breytingu á reglugerð 1212/2015, er sá vilji löggjafans festur í sessi í reikningsskilum sveitarfélaga og í reglum um útreikning á skuldaviðmiði. Reglugerðarbreytingin er nauðsynleg þar sem ekki er að finna í fjármálareglum sveitarfélaga undanþágu vegna þessa við útreikning á skuldaviðmiði.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri