

Kommunstyrelsens svar till kommunrevisionen avseende Granskning av redovisning av leasing

Gävle kommun började 2016 utforma ett internt regelverk för att kunna fastställa en rutin med syfte att få en konsekvent bedömning mellan olika objekt och över tid.

Då bedömningen av hyresavtal, för att fastställa om ett hyresavtal är att betrakta som finansiell leasing eller operationell leasing är komplex, gjordes en avstämning med revisionskontorets tjänstemän i syfte att säkerställa att det av kommunen utformade interna regelverket var enligt intentionen i RKR. Den 24 januari 2017 blev nuvarande rutin godkänd av tjänstemännen vid revisionskontoret.

Före den nya idéskriften publicerades (dec 2020) fanns det inte någon praxis gällande omklassificering av äldre avtal. Revisionskontorets tjänstemän har även godkänt rutinen att endast bedöma nya hyreskontrakt.

Rekommendation R5 Leasing från RKR är publicerad november 2018 och gäller från och med räkenskapsåret 2019 och ersätter tidigare rekommendation nr 13.2. Gemensamt för dessa rekommendationer är att text med fet stil är normerande. I båda rekommendationerna avsnittet framgår det i avsnittet "Klassificering av finansiellt leasingavtal" att i de fall nuvärdet av minimileaseavgifterna överstiger 80 procent av leasingobjektets verkliga värde vid leasingperiodens början redovisas leasingavtalet alltid som ett finansiellt avtal. Att skapa rutiner och arbetsprocesser som säkerställer tillförlitliga värden har varit vägledande i vårt arbete. Faktorerna som ingår i nuvärdesberäkningen skall vara verifierade och kvalitetssäkrade oaktat vidare bedömning och klassificering av avtalet.

Minimileaseavgiften som nuvärdesberäknas ska vara jämförbar med verkligt värde så att man inte jämför "äpplen med päron". Det har varit utmanande att flera avtal ingår i samma objekt. Verkligt värde har inte alltid kunnat fastställas på avtalsnivå utan enbart på objektsnivå.

Kommunens hyresbestånd skiljer sig mycket åt i art. Det handlar om arenor, bibliotek, skolor, idrottshallar, kontor, gruppboheter mm. I revisionsrapporten har man utgått ifrån fyra exempel när man räknat fram en kallhyra på 60 procent. Denna beräkning har använts för samtliga 32 objekt som man påvisat i rapporten. Ekonomiavdelningen anser inte att man utifrån fyra objekt kan fastställa en kallhyra motsvarande 60 procent på samtliga kommunens hyresobjekt. Bedömningen är alldeles för ytlig, djupare undersökningar måste göras. Det finns en uppenbar risk att kommunens redovisning inte blir kvalitetssäkrad. Nämnas kan att Gavlefastigheter i sin hyresmodell för kommunen beräknar kallhyran till 40 procent.

Gjorda bedömningar av hyresavtalens klassificeringar finns dokumenterade av kommunen.

Rutinen har kontinuerligt utvecklats gällande faktainsamling och bedömning och upprättad dokumentation bygger på den överenskommelse för rutinerna godkändes av tjänstemännen vid revisionskontoret. Klassificeringen sker vid avtalets start.

De kommunägda bolagen AB Gavlegårdarna, ABG, och Gavlefastigheter Gävle kommun AB, GFAB, har rapporteringsskyldighet till Gävle kommun i samband med delår 2 och årsbokslutet.

Beskrivning av kommunens frågeställningar vid bedömning av klassificering avseende leasingavtal:

Enligt RKR skall ett leasingavtal klassificeras som ett finansiellt leasingavtal om det innebär att de ekonomiska fördelar och risker som förknippas med ägandet av objektet överförs i allt väsentligt från leasegivare till leasetagare. Det är den ekonomiska innebörden av avtalet som skall bedömas. Nedan följer några exempel på frågor att besvara vid klassificeringen.

1. Äganderätten till tillgången överförs till leasetagaren när leasingavtalet har löpt ut

Exempel situation för diskussion:

Gävle kommuns verksamhetslokaler skall ägas av GFAB och ABG i de fall inte kommunen äger fastigheten. Det innebär att vid lokalhyra kommer aldrig Gävle kommun att kunna ta över lokalen när hyresavtalet löpt ut.

2. Leasingtagaren äger rätt att köpa leasingobjektet till ett pris som understiger förväntat verkligt värde med ett så stort belopp att det vid leasingavtalets början framstår som rimligt säkert att rätten kommer att utnyttjas.

Exempel situation för diskussion:

Enligt gällande skattelagstiftning är det inte möjligt för en kommun att förvärva tillgångar under marknadspris från koncernbolag då det innebär att uttagsbeskattning i så fall skall ske i det säljande koncernbolaget för att inte otillåten vinstöverföring skall ske.

3. Leasingperioden omfattat större delen av leasingobjektets ekonomiska livslängd även om äganderätten inte övergår

Exempel situation för diskussion:

Fastställande av ekonomisk livslängd.

4. Vid leasingavtalets början motsvarar nuvärdet av minimileaseavgifterna i allt väsentligt tillgångens verkliga värde.

Exempel situation för diskussion:

Merparten av gällande hyresavtal inkluderar ersättningar som avser hyresvärdens kostnader för drift, underhåll samt övrigt till exempel försäkring, fastighetsskatt. Det innebär att varje hyresavtal skall omräknas så att endast ränta och avskrivning kvarstår vid beräkning av nuvärdet av minimileaseavgifterna. Enligt gällande hyresmodell är en schablon framräknad att ca 40% avser kapitaltjänst.

Kommunens hyresbestånd skiljer sig mycket åt i art. Inhyrda objekt är till exempel arenor, skolor, idrottshallar, kontor, förskolor, gruppboheter mm. Kommunen har i sitt arbete konstaterat att schabloner kan ge en felaktig bild på grund av hyresbeståndets sammansättning. Det innebär att det går att ifrågasätta om KPMG utifrån fyra granskade objekt kan fastställa en kallhyra motsvarande 60 procent på samtliga kommunens hyresobjekt. En kallhyra på 60% innebär även en avvikelser från gällande hyresmodell.

Nuvarande metoder för insamling av data för att fastställa t ex verkligt värde behöver ytterligare förfinas, för att säkerställa att jämförelser blir ännu mer kvalitetsssäkrade.

Den metod som används i revisionsrapporten anser vi inte vara kvalitetssäkrat, utan den är mycket grov. Det kräver en ömsesidig samverkan mellan hyresvärd och hyresgäst för få korrekta uppgifter. Ekonomiavdelningen är medveten om att delar i metodiken behöver vidareutvecklas, men vi anser att vår metodik i grunden är hållbar.

Problemen kommunen kan relatera till är att få rättvisande värden för analys av hyreskontrakten då till exempel ett felaktigt bedömt startdatum innebär effekter i redovisning lång tid framöver.

KPMG har i sin bedömning använt en snittränta motsvarande Kommuninvest fastlåneränta på 10 år. Det strider mot gällande finanspolicy då den genomsnittliga räntebindningstiden skall vara 3 år med en tillåten avvikelse på max +/- 12 månader.

5. Om leasetagaren enligt avtalet kan säga upp avtalet i förtid får leasetagaren bära de förluster som leasegivaren åsamkas på grund av uppsägningen

Exempel situation för diskussion:

Gävle kommun kompenserar inte alltid leasegivaren i situationer när förlust uppstår hos leasegivaren. Nämnas kan att beslutet att riva nuvarande biblioteksbyggnad, har inneburit att GFAB belagts med en kostnad på 22,5 mnkr avseende nedskrivning enligt beräknat bokfört värde vid kommande rivningstidpunkt. Gällande fastigheten Bråbänken har GFAB ej haft full kostnadstäckning i hyresavtalet vilket inneburit en nedskrivning av fastighetens värde på 3,9 mnkr.

6. Leasetagaren har möjlighet att förlänga avtalet mot en avgift som är väsentligt lägre än en marknadsmässig avgift

Exempel situation för diskussion:

Enligt gällande skattelagstiftning så skall kommunen betala en marknadsmässig hyra för hyrda lokaler för att inte dold vinstöverföring skall ske.

Avslutning

Kommunen är väl förtrogen med att innebörden av rekommendation RKR R5 Leasing är att åstadkomma jämförbarhet mellan kommuner oberoende av finansieringsformer samt att få en rättvisande redovisning.

Rådet för kommunal redovisning (RKR) publicerade rekommendation RKR 13.1 Redovisning av hyres-/leasingavtal år 2013 som 2019 ersattes den av en ny version, RKR R5 Leasing.

KPMG hänvisar till en idéskrift som publicerades i december 2020 som innehåller olika förtydligande och exempel. Det innebär att när kommunen upprättat sin rutin har det varit mycket begränsad praxis att söka svar i. Kommunen vill därför att det skall beaktas att vägledning inte kunde sökas i den nytänkta idéskriften vid klassificering av hyreskontrakt avseende 2018 och 2019.

Ur ett Gävle kommunkoncernperspektiv måste även de redovisningsmässiga aspekterna i Gavlia-koncernen och Gävle Stadshus-koncerns utredas, då finansiell leasing i Gävle kommun även innebär motsvarande redovisning hos leasegivarna.

Frågan om finansiell leasing för kommuner är komplicerad. Det finns därför idag inom normgivande organ, exempelvis Rådet för kommunal redovisning (RKR) stor aktivitet kring frågan. Ingen praxis finns utarbetad. Kommunen kommer att fortsätta att utveckla sitt interna regelverk och förbättra metoderna för insamling av data. Kommunen kommer noggrant att bevaka samt följa den praxis som kommer att utvecklas.

Kommunen delar inte revisionsrapportens slutsats att RKR R5 inte följs.