

Eftirlitsnefnd með  
fjármálum sveitarfélaga

**EFS**

Borgarstjórn Reykjavíkurborgar  
Ráðhúsinu Reykjavík  
101 Reykjavík

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti  
Sölvhólgötu 7, 150 Reykjavík

Reykjavík 3. desember 2021

Tilv.: SRN21010025/4.11.3

Efni: Ársreikningur 2020

Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga (EFS) hefur tekið ársreikning Reykjavíkurborgar (borgin) fyrir árið 2020 til skoðunar í ljósi fyrirvara hluta borgarstjórnar við samþykkt ársreikningsins þar sem gerður er efnislegur fyrirvari með tilgreindri fjárhæð og talið er að gefi því ekki rétta mynd af fjárhagsstöðu borgarinnar.

Eftir yfirferð nefndarinnar var ákveðið að óska eftir frekari upplýsingum um reikningshaldslega meðferð fasteigna Félagsbústaða hf í samstæðuársreikningi Reykjavíkurborgar fyrir árið 2020 m.a. í ljósi eftirfarandi:

- Fram kemur í ársreikningi Félagsbústaða hf að eignir séu haldnar til að uppfylla lögboðna skyldu eigandans, þ.e. Reykjavíkurborgar og að velferðarsvið Reykjavíkurborgar ráðstafar eignunum. Eignirnar sýnast því til eigin nota samstæðunnar og þá eru ekki forsendur til að beita þeim reikningsskilaaðferðum sem Félagsbústaðir hf beita varðandi leigueignir.
- Gangvirðismatið samkvæmt ákvæðum reikningsskilastaðals þess sem beitt er þarf að vera hægt að ákvarða með áreiðanlegum hætti. Félagsbústaðir hf nota fasteignamat sem gangvirði eigna. Fasteignamat eigna er án tillits til ástands eigna eða viðhaldsþarfar ofl atriða sem áhrif hafa á gangvirði eigna.
- Reykjavíkurborg færir upp hjá sér sem eign þær lóðir og lendur sem borgin hefur leigutekjur af. Hluti fasteignamats íbúðarhúsnæðis er leigulóðarréttindi og þau sýnast því hluti gangvirðis fasteigna Félagsbústaða hf.

Svör við ofangreindum atriðum berist nefndinni eigi síðar en 15 dögum eftir dagsetningu bréfs þessa.

Fyrir hönd ráðherra

Þórir Ólafsson

Gústav Aron Gústavsson





**Borgarráð**

Óskað er eftir því að borgarráð afgreiði hjálagt svar fjármála- og áhættustýringarsviðs dags. 14. febrúar 2022 við fyrirspurn Eftirlitsnefndar sveitarfélaga dags. 3. desember 2021.

Virðingarfyllt,  
Halldóra Káradóttir  
*sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs*

Hjálagt:

Svar fjármála- og áhættustýringarsviðs við fyrirspurn Eftirlitsnefndar sveitarfélaga, dags. 3. desember 2021.



MSS21120038

Reykjavík, 14. febrúar 2022

Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga  
Tilvísun: SRN21010025/4.11.3  
Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti  
Sölvhólsgötu 7  
150 Reykjavík

**Efni: Svar við fyrirspurn Eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga, dags. 3. des. 2021 um ársreikning 2020**

Vísað er í bréf Eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga þar sem í ljósi fyrirvara hluta borgarstjórnar við samþykkt ársreiknings Reykjavíkurborgar fyrir árið 2020, þar sem gerður er efnislegur fyrirvari með tilgreindri fjárhæð og talið er að gefi því ekki rétta mynd af fjárhagsstöðu borgarinnar, er óskað eftir frekari upplýsingum um reikningshaldslega meðferð fasteigna Félagsbústaða hf. í samstæðuársreikningi Reykjavíkurborgar.

**Samantekin reikningsskil**

Sveitarfélög á Íslandi setja fram samantekin reikningsskil í samræmi við sveitarstjórnarlög og reglugerð nr. 1212/2015. Samantekin reikningsskil eru frábrugðin hefðbundnum samstæðureikningsskilum.

Í 2. gr. reglugerðar nr. 1212/2015, sem tóku gildi 1. jan. 2016, eru samantekin reikningsskil skilgreind þannig:

„Samantekin reikningsskil eru sameinuð reikningsskil A-hluta og B-hluta. Að svo miklu leyti sem við á gilda um samantekin reikningsskil reglur um samstæðureikningsskil skv. ákvæðum laga um ársreikninga.“

Allt frá árinu 2002 hafa sveitarstjórnarlög verið túlkuð þannig að samantekin reikningsskil merki að ársreikningar B-hluta fyrirtækja séu lagðir saman við A-hluta samstæðu sveitarfélagsins. Engar efnislegar breytingar hafa verið gerðar á sveitarstjórnarlögum og reglugerð nr. 1212/2015 hvað varðar samantekin reikningsskil frá þeim tíma.

Í bréfi Reikningsskila- og upplýsinganefndar sveitarfélaga, dags. 8. sept. 2021, til Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis er m.a. fjallað um hugtakið samantekin reikningsskil. Í bréfinu er komist að eftirfarandi niðurstöðu;

„Niðurstaða nefndarinnar er að staðfesta núverandi framkvæmd. Það er að sveitarfélög semji samantekin reikningsskil fyrir A- og B-hluta (en ekki samstæðureikningsskil), að sveitarfélög noti samlegðaraðferð við gerð samantekinna reikningsskila (og þurfi því ekki að samræma reikningsskilaaðferð B-hluta að A-hluta) og að sveitarfélög taki út innri viðskipti og eignarhlutdeild þar sem við á (til samræmis við orðalagið að svo miklu leyti sem við á).“



Reikningsskila- og upplýsinganefnd sveitarfélaga sendi á öll sveitarfélög í desember 2021 svör við spurningum sem höfðu borist nefndinni varðandi breytingu á reglugerð nr. 1212/2015. Í svari við spurningu nr. 5 kemur eftirfarandi fram;

5. Sveitarstjórnarlög gera ráð fyrir að samstæðureikningur sveitarfélaga, þ.e. bæði A og B-hluti sveitarfélaga, sé gerður samkvæmt ákvæðum laga um ársreikninga, nr. 3/2006. Reikningsskil í B-hluta fyrirtækja eru í sumum tilfellum gerð upp samkvæmt öðrum reikningsskilaaðferðum en samkvæmt lögum um ársreikninga. Má þar nefna að félögum með takmarkaðri ábyrgð sem hafa skráð bréf á markaði ber að beita alþjóðlegum reikningsskila stöðlum (IFRS) við gerð samstæðureiknings síns skv. 90. gr., sbr. 3. tl. 1. gr. laga um ársreikninga. **Spurningar hafa því vaknað um hvort heimilt sé að taka slíkan ársreikning óbreyttan í samstæðureikning sveitarfélags, í ljósi þess að samstæðureikningur sveitarfélags ber ávallt að byggja á lögum um ársreikninga.**

**Svar:**

Já það er heimilt að taka slíkan ársreikning óbreyttan inn.

## Reikningsskil Reykjavíkurborgar

Samantekinn ársreikningur Reykjavíkurborgar fyrir árið 2020 er gerður samkvæmt kostnaðarverðsreglu og í samræmi við sveitarstjórnarlög, lög um ársreikninga nr. 3/2006 og reglugerð um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga nr. 1212/2015. Í skýringum með ársreikningi eru frávik frá kostnaðarverðsreglu tilgreind og eru þau í samræmi við IV. kafla ársreikningalaga. Reykjavíkurborg hefur gert samantekinn ársreikning með þessum hætti frá árinu 2002 með vísan til gildandi laga, reglugerða og auglýsinga á hverjum tíma. Í allan þennan tíma hafa endurskoðendur borgarinnar áritað framlagða ársreikninga án athugasemda, en á tímabilinu 2002 til 2019 hafa þrjár mismunandi alþjóðlegar endurskoðunarstofur endurskoðað ársreikninginn. Þá hefur endurskoðunarnefnd Reykjavíkurborgar staðfest gagnvart borgarráði, þegar samantekinn ársreikningur hefur verið lagður fram, að ársreikningurinn teljist fullgerður og tilbúinn til endurskoðunar í samræmi við 3. mgr. 61. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Reikningsskil B-hluta fyrirtækja eru færð óbreytt í samanteknum ársreikningi Reykjavíkurborgar fyrir A- og B-hluta enda eru reikningsskil þeirra ekki í andstöðu við sveitarstjórnarlög eða lög um ársreikninga. Stjórnendur Reykjavíkurborgar og skrifstofa Fjármála- og áhættustýringarsviðs Reykjavíkurborgar telja að þannig samantekinn ársreikningur A + B-hluta gefi glögga mynd af rekstri, efnahag og sjóðstreymi sveitarfélagsins.

Milliviðskipti milli A-hluta og B-hluta eru tekin út úr samanteknum reikningsskilum, þar með taldar lóðir og lendur allra B- hluta fyrirtækja sem borgin hefur leigutekjur af. Því eru fjárfestingareignir Félagsbústaða lægri í samanteknum ársreikningi heldur en í ársreikningi Félagsbústaða, en þar munar reiknuðum leigueignum Félagsbústaða. Leigueignir Félagsbústaða endurspegla afgangskvaðarverðmæti lóða félagsins.

Sveitarfélög skulu samkvæmt lögum sjá ákveðnum skilgreindum hópi fólks fyrir húsnæði en rekstur og eignarhald íbúða fyrir þá aðila er ekki lögboðið hlutverk sveitarfélaga allra síst að þeirri stærðargráðu sem fjárfestingareignasafn Félagsbústaða er. Því stenst það ekki að eignarhald fjárfestingareigna Félagsbústaða sé til eigin nota samstæðunnar. Þá er rétt að ítreka það að hér er um að ræða samantekin reikningsskil en ekki samstæðureikningsskil.



## Fjárfestingareignir Félagsbústaða hf.

Félagsbústaðir hf. er sjálfstæður lögaðili sem er í 100% eigu Reykjavíkurborgar. Markmið félagsins er að stuðla að velferð í Reykjavík með því að bjóða upp á hagstætt leiguhúsnæði til þeirra sem lifa við knappan fjárhag og kljást við félagslega erfiðar aðstæður.

Í skýringu nr. 1 með ársreikningi félagsins fyrir árið 2020 er eftirfarandi skilgreining á félaginu.

„Félagsbústaðir hf. [félagið] er íslenskt hlutfélag. Höfuðstöðvar félagsins eru að Þönglabakka 4, Reykjavík. Félagið er fasteignafélag með áherslu á fjárfestingar og útleigu fasteigna í Reykjavík. Félagið er dótturfélag Reykjavíkurborgar sem er með lögheimili að Tjarnargötu 11 í Reykjavík. Félagið er undanþegið álagningu tekjuskatts.“

Starfsemin tekur m.a. mið af húsnæðisáætlun Reykjavíkurborgar, en þar er áhersla lögð á að tryggja félagslegan margbreytileika og fjölbreytni í hverfum borgarinnar. Í samræmi við þá stefnu leggja Félagsbústaðir áherslu á að staðsetning leiguíbúða dreifist sem jafnast um borgina. Margbreytileiki í íbúasamsetningu hefur margskonar jákvæð áhrif á líf einstaklinganna og auðgar samfélagið.

Samkvæmt lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga skulu sveitarstjórnir, eftir því sem kostur er og þörf er á, tryggja framboð af leiguhúsnæði, félagslegu kaupleiguhúsnæði og/eða félagslegum eignaríbúðum handa þeim fjölskyldum og einstaklingum sem ekki eru á annan hátt færir um að sjá sér fyrir húsnæði sökum lágra launa, þungrar framfærslubyrðar eða annarra félagslegra aðstæðna. Sveitarfélagið sjálft ber alltaf ábyrgð á að sjá fyrir nefndum einstaklingum fyrir húsnæði og getur ekki framselt þá ábyrgð til annars lögaðila. Félagsbústaðir leigja íbúðir til þeirra einstaklinga sem fá úthlutað íbúðum og innheimtir húsaleigu í samræmi við gjaldskrá félagsins, sem byggir á því að félagið sé sjálfbært. Félagsbústaðir er hlutfélag og ber því stjórn félagsins hina formlegu ábyrgð á því hverjum er leigt og hverjum er sagt upp leigu, samanber lög um hlutfélög. Ef einstaklingur getur ekki staðið undir greiðslu húsaleigu þarf hann að leita til sveitarfélagsins sem veitir honum eftir atvikum aðstoð í samræmi við framfærsluskyldu sveitarfélaga. Standi einstaklingur ekki í skilum með húsaleigu til félagsins er leigunni sagt upp. Það er ekkert samningssamband á milli sveitarfélagsins (Reykjavíkurborgar) og Félagsbústaða.

Stjórnendur Félagsbústaða skilgreina fasteignir í útleigu sem fjárfestingareignir, sbr. IFRS 13 og í samanteknum reikningssskilum Reykjavíkurborgar er þeirri skilgreiningu ekki breytt.

Við mat á fjárfestingareignum félagsins er stuðst við fasteignamat fasteignaskrár Þjóðskrár Íslands. Samkvæmt upplýsingum frá fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands er fasteignamat gangverð sem ætla má að eign hefði haft í kaupum og sölum. Matið er gert í maí ár hvert og miðast við verðlag í febrúar sama ár. Hið nýreiknaða mat tekur gildi í árslok. Fasteignamat tekur bæði til húss og lóðar og skiptist í húsmat og lóðarmat. Fasteignamatið er hækkað í samræmi við hækkun vísitölu íbúðarverðs í fjölbyli á höfuðborgarsvæðinu frá febrúar 2020 til ársloka. Vísitalan er vísbending um þróun á verði íbúða og hver væntanleg meðaltalsbreyting fasteignamats kemur til með að vera í nýju fasteignamati næsta árs. Fasteignamatið er þó leiðrétt vegna kvaða sem á eignunum kann að hvíla.

Á undanförunum árum hefur félagið selt árlega nokkurn fjölda fasteigna út úr fjárfestingaeignasafni sínu. Ekki hefur myndast óeðlilegur söluhagnaður eða –tap vegna sölu þeirra. Það er góð vísbending um að gagnvirðismat félagsins sé ekki langt frá útgönguverði (e. exit price) á hverjum tíma. Samkvæmt álitni Reikningssskilaráðs nr. 1/2020 á gagnvirðismat að endurspeglar útgönguverð.



Reikningsskilaráð fjallar um gagnvirðismat Félagsbústaða hf. í álit nr. 1/2020. Eftirfarandi kemur fram í álitinu;

„Að mati reikningsskilaráðs gefur það glögga mynd að færa fjárfestingareignir við gangvirði óháð því hver tilgangur með eignarhaldi eignanna er. Séu kvaðir á nýtingu kemur það væntanlega fram í gangvirðismatinu sem verður þá lægra en ella, sbr. umfjöllun hér að framan.

Ársreikningar eru ekki síst settir fram til notkunar fyrir utanaðkomandi haghafa, þ.e. þá sem ekki hafa aðgang að ítarlegri upplýsingum um rekstur og efnahag félags (svo sem stjórnendauppgjörum). Sem dæmi má nefna að hafi félag gefið út skuldabréf á markaði er viðeigandi að fram komi upplýsingar um raunvirði fjárfestingareigna félagsins, þ.e. gangvirði.

Glögg mynd er skilgreind með eftirfarandi hætti í ársreikningalögum, sbr. 20. tl. 2. gr.:

„Glögg mynd felst í áreiðanlegri framsetningu á áhrifum viðskipta, öðrum atburðum og skilyrðum í samræmi við skilgreiningar og reglur um skráningu eigna, skulda, tekna og gjalda sem fram koma í lögum þessum, reglugerðum og settum reikningsskilareglum“.

Að mati reikningsskilaráðs yrði erfitt að halda því fram að ársreikningur gæfi ekki glögga mynd ef farið væri eftir skýrri heimild laganna um að beita gangvirðismati.“

## Niðurstaða

Ársreikningur Reykjavíkurborgar fyrir árið 2020, sem áritaður er fyrirvaralausri áritun af kjörum endurskoðendum borgarinnar, var samþykktur í borgarstjórn þann 11. maí 2021. Það er mat stjórnenda Reykjavíkurborgar að ársreikningurinn gefi glögga mynd af eignum og skuldum, fjárhagsstöðu og rekstrarafkomu A-hluta og samstæðunnar í heild og sé í samræmi við sveitarstjórnarlög og reglugerð nr. 1212/2015.

Halldóra Káradóttir,  
sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs.