

Eftirlitsnefnd með  
fjármálum sveitarfélaga

**EFS**

Reykjavíkurborg  
Ráðhúsi Reykjavíkur  
101 Reykjavík

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti  
Sölvhólsgötu 7, 150 Reykjavík

Reykjavík 7. mars 2019  
Tilv.: SRN19010041/4.11.3

Efni: 66. gr. sveitarstjórnarlaga - Miklar fjárfestingar og skuldbindingar – Fjárhagsáætlun  
2019.

Í 66. gr. sveitarstjórnarlaga er fjallað um miklar fjárfestingar og skuldbindingar en þar segir:

*„Áður en sveitarstjórn tekur ákvörðun um fjárfestingu, framkvæmd eða aðra skuldbindingu sem nemur hærri fjárhæð en 20% af skatttekjum sveitarfélagsins yfirstandandi reikningsár er skylt að gera sérstakt mat á áhrifum hennar á fjárhag sveitarfélagsins. Hér undir falla m.a. framkvæmdir, fjárfestingar í eignum, samningar um þjónustu, sölu og endurleigu fasteigna, fjármögnunarsamningar, rekstrarleigusamningar og því um líkar ráðstafanir. Hér undir falla einnig ákvarðanir um veitingu ábyrgða skv. 69. gr. og þær ákvarðanir fyrirtækja og stofnana sveitarfélags sem leiða til þess að ábyrgðarskuldbindingar sveitarfélags hækka um sem nemur hærri fjárhæð en 20% af skatttekjum viðkomandi ár.*

*Í mati skal gera grein fyrir kostnaðaráætlun og forsendum hennar, áhrifum á fjárhag sveitarfélags til lengri tíma og áhrifum af rekstrarkostnaði sé um hann að ræða. Í þeim tilvikum sem fjárfestingu, framkvæmd eða skuldbindingu er skipt á fleiri en eitt tímabil eða einingar skal líta á ákvörðunina í heild sinni. Mat skal framkvæmt af sérfróðum aðila sem ekki er tengdur sveitarfélaginu.“*

Við yfirferð eftirlitsnefndarinnar á fjárhagsáætlun 2019 var ofangreint ákvæði m.a. haft í huga. Samkvæmt upplýsingum úr sjóðstreymi fjárhagsáætlunar verður ekki annað séð en hlutfall fjárfestingar í varanlegum rekstrarfjármunum á móti skatttekjum (innifelur framlög Jöfnunarsjóðs) sé hærra en 20%. Í þessu samhengi er rétt að benda á að eftirlitsnefndin lítur svo á að ákvæðið eigi við um einstaka fjárfestingu eða fjárfestingar sem eru háðar eða tengdar hverri annari, sem tekin er ákvörðun um á fjárhagsárinu.

Í ljósi ofangreindra atriða óskar eftirlitsnefndin eftir upplýsingum sveitarstjórnar um hvort einhver þeirra áætluðu fjárfestinga sem fram koma í fjárhagsáætlun 2019 falli undir ákvæði 66. gr. sveitarstjórnarlaga. Ef svo er óskar eftirlitsnefndin eftir því að fá sent afrit af sérstöku mati á áhrifum fjárfestingarinnar á fjárhag sveitarfélagsins til samræmis við ákvæði 66. gr.

Svör vegna fyrirspurnar þessarar óskast send nefndinni að lokinni umfjöllun sveitarstjórnar en þó eigi síðar en 45 dögum eftir dagsetningu bréfs þessa.

Fyrir hönd eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga

  
Þórir Ólafsson  
formaður

  
Eiríkur Benónýsson



## Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga

Samgöngu- og sveitarstjórnaráðuneytinu

Sölvhólsgötu 7

150 Reykjavík

Vísað er til fyrirspurnar Eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga (EFS) dags. 7. mars sl þar sem óskað er eftir upplýsingum borgarstjórnar um hvort einhver fjárfestinga sem fram koma í fjárhagsáætlun ársins 2019 falli undir ákvæði 66. greinar sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 um miklar fjárfestingar. Ef svo er óskar nefndin eftir að fá sent afrit af mati á áhrifum fjárfestingarinnar á fjárhag Reykjavíkurborgar í samræmi við ákvæði 66. greinar.

Í 66. gr. er kveðið á um að áður en sveitarstjórn tekur ákvörðun um fjárfestingu, framkvæmd eða aðra skuldbindingu þá ber henni að skoða hvort fjárhæðin er hærri en sem nemur 20% af skatttekjum. Ef svo er kallar slík ákvörðun á sérstaka rýningu skv. 66. grein. Eftirfarandi tafla 1 sýnir yfirlit yfir fjárfestingar skv. samþykktri fjárhagsáætlun fyrir samstæðu Reykjavíkurborgar 2019 í milljörðum króna (ma.kr.) og sem hlutfall af skatttekjum A-hluta borgarsjóðs. Taflan sýnir jafnframt áætlunartölur 2019 í samanburði við rauntölur árin 2013-2018 og í samanburði við áætlunartölur fyrir árin 2020-2023 skv. samþykktri fimm ára áætlun Reykjavíkurborgar.

Tafla 1: Yfirlit yfir fjárfestingar í samstæðu Reykjavíkurborgar

Fjárfestingar samstæðu (ma.kr.)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
A-hluti	7,2	8,2	9,5	9,5	15,4	21,4	19,9	16,3	13,9	12,9	13,4
Orkuveita Reykjavíkur	3,5	5,8	10,2	12,4	19,3	16,4	18,0	18,7	18,3	16,9	15,5
Faxaflóahafnir	0,9	1,0	0,9	1,9	1,7	1,5	2,3	1,7	1,2	1,0	1,6
Félagsbústaðir	0,5	0,8	2,4	1,3	4,0	6,2	4,4	4,6	4,2	1,1	0,3
Sorpa	0,2	0,2	0,2	0,3	0,6	1,1	3,3	0,9	0,8	0,9	0,3
Strætó	0,4	0,6	0,4	0,1	0,3	0,8	0,5	0,4	0,3	0,4	0,4
Önnur fyrirtæki og innri viðskipti	-2,6	-1,4	-0,1	0,2	-1,6	0,2	0,6	0,5	0,2	0,2	0,2
<b>Fjárfestingar samstæðu brúttó</b>	<b>10,2</b>	<b>15,3</b>	<b>23,5</b>	<b>25,7</b>	<b>39,8</b>	<b>47,6</b>	<b>49,0</b>	<b>43,2</b>	<b>38,9</b>	<b>33,3</b>	<b>31,6</b>
<b>Skatttekjur A-hluta í ma.kr.</b>	<b>60,7</b>	<b>64,7</b>	<b>69,3</b>	<b>76,4</b>	<b>85,0</b>	<b>92,4</b>	<b>100,8</b>	<b>107,4</b>	<b>113,9</b>	<b>120,5</b>	<b>127,1</b>
<b>Fjárfestingar A-hluta sem % skatttekjum</b>	<b>12,0%</b>	<b>12,6%</b>	<b>13,6%</b>	<b>12,4%</b>	<b>18,1%</b>	<b>23,1%</b>	<b>19,7%</b>	<b>15,2%</b>	<b>12,2%</b>	<b>10,7%</b>	<b>10,5%</b>
<b>Fjárfestingar samstæðu sem % skatttekjum</b>	<b>16,8%</b>	<b>23,6%</b>	<b>34,0%</b>	<b>33,7%</b>	<b>46,8%</b>	<b>51,6%</b>	<b>48,6%</b>	<b>40,3%</b>	<b>34,1%</b>	<b>27,7%</b>	<b>24,9%</b>

### 1. Fjárfestingaákvörðanir í A-hluta skv. fjárhagsáætlun 2019

Tafla sýnir að áætlaðar heildarfjárfestingar A-hluta 2019 eru innan 20% marka 66. gr. laganna og raunar öll árin sem sýnd eru í töflunni nema árið 2018. Þegar heildarfjárfestingar í samstæðu eru skoðaðar er hlutfall þeirra alltaf yfir 20% markinu ef frá er talið árið 2013.

Samkvæmt 66. gr. ber að skoða ákvörðun um hverja framkvæmd fyrir sig en ekki allar framkvæmdir A hluta og samstæðu. Í greinargerð með frumvarpi til sveitarstjórnarlaga er fjallað ítarlega um 66. gr. og þar kemur fram í 2. mgr. að hún varðar fyrst og fremst áhrif slíkrar ákvörðunar á fjárhag A-hluta og



tilgangurinn er að tryggja að A-hluti ráði fjárhagslega við þá ákvörðun sem um ræðir. Þess vegna varðar 66. gr. fyrst og fremst fjárfestingarákvarðanir í A-hluta en einnig þær ábyrgðir sem skuldbindingar sem A-hluti undirgengst vegna ákvarðana í B-hluta sem leiða af fjárfestingarákvörðunum þeirra. Almennt er gert ráð fyrir að tekjur í B-hluta standi að öðru leyti undir fjárfestingarákvörðunum þessara félaga. Um þessi atriði er fjallað í 2. mgr. greinargerðar með 66. gr. laganna:

*Við skýringu ákvæðisins er sérstaklega mikilvægt að hafa í huga tvo þætti. Í fyrsta lagi er miðað við áhrif ákvörðunar á fjárhag A-hluta sveitarsjóðs. Ekki er tekið fram að miða eigi við áhrif á samstæðuna í heild sinni. Í öðru lagi skiptir miklu að viðmiðið er 20% af skatttekjum sveitarfélagsins yfirstandandi reikningsár. Í þessu felst að ekki á að miða við reglulegar tekjur í heild sinni, heldur aðeins skatttekjur. Í þessu felst einnig að miða á við skatttekjurnar það ár sem framkvæmdir fara fram á, eða það ár sem þær hefjast, ef framkvæmdir munu standa yfir í lengri tíma. Það er þó ekki svo að fjárhagslegar ákvarðanir af hálfu stofnana og fyrirtækja sem lenda í B-hluta í reikningsskilum sveitarfélaga geti ekki komið til mats samkvæmt ákvæðinu. Tekið er fram í niðurlagi 1. mgr. að ákvarðanir um veitingu ábyrgða falli einnig undir matsskylduna. Hér undir falla ábyrgðarveitingar til fyrirtækja sveitarfélaganna. Þá er einnig tekið fram í ákvæðinu að ef fyrirtæki eða stofnun sveitarfélags tekur ákvörðun um fjárhagslega skuldbindingu sem samkvæmt lögum leiðir til þess að sveitarsjóður getur orðið ábyrgur þá getur einnig verið um matsskyldu að ræða.*

Um fjöllunin í greinargerðinni gefur ástæðu til að skoða hverja fjárfestingarákvörðun A-hluta fyrir sig. Í töflu 2 hér að neðan er sýnd sundurliðun fjárfestingaráætlunar A-hluta niður á safnliði sem heyra undir fasteignir, gatnamannvirki og aðrar fjárfestingar.

Tafla 2:



Sundurliðuð áætlun fjárfestingar A-hluta (ma.kr.)	2019
<b>Stofnkostnaður fasteigna (ma.kr.)</b>	<b>8,9</b>
Menningar- og ferðamálasvið .....	1,2
Skóla- og frístundasvið .....	2,4
Íþrótt- og tómsundasvið .....	3,4
Velferðarsvið .....	1,3
Ýmsar fasteignir .....	0,6
Bilastæðasjóður .....	0,1
<b>Stofnkostnaður gatna (ma.kr.)</b>	<b>8,8</b>
Þjófvegir, hluti Reykjavíkur og aðrar umferðargötur	0,8
Nýbygginga hverfi .....	2,8
Miðborgin .....	1,3
Umhverfis- og aðgengismál .....	1,7
Umferðaröryggismál .....	0,2
Umhverfissvið - Ýmsar framkvæmdir .....	2,1
<b>Aðrar fjárfestingar (ma.kr.)</b>	<b>2,2</b>
<b>Áhöld, tæki og hugbúnaður</b>	<b>1,3</b>
Rafrænt þjónustuver .....	0,2
Hugbúnaður UTM .....	0,5
Kaup á bifreiðum .....	0,1
Tölvubúnaður í grunnskólum .....	0,1
Kaup á ýmsum tækjum .....	0,1
Endurnýjun tölvubúnaðar .....	0,4
<b>Áhöld og tæki bilastæðasjóðs</b>	<b>0,1</b>
Miðamælar .....	0,1
<b>Lóðir, lönd og skipulagseignir</b>	<b>0,1</b>
Samgöngumiðstöð .....	0,0
Ný byggingasvæði, þróun og uppbygging .....	0,0
Kirkjugarður Úlfarsfelli .....	0,0
<b>Endurbætur, meiriháttar viðhald og átaksverkefni</b>	<b>0,7</b>
Endurbætur og meirih. viðhald fasteigna 7101 ...	0,2
Leikvellir, torg og opin svæði 7102 .....	0,1
Betri hverfi "Hverfapottar" 7102 .....	0,5
<b>Fjárfestingar A-hluta samtals (makr)</b>	<b>19,9</b>

Enginn þessara safnliða telst sem slíkur ákvörðun heldur verkefni undir safnliðnum. Í töflu 3 hér að neðan eru sýnd tíu stærstu verkefni í fjárfestingaráætlun ársins 2019. Engin þessara verkefna eru nálægt 20% viðmiði 66. gr. En umfjöllunin í greinargerðinni gefur líka tilefni til að skoða hvort einstakar fjárfestingarákvarðanir í fjárhagsáætlun ársins 2019 feli í sér nýja ákvörðun sem nær til fleiri ára fram í tímann og er svo stór samanlagt að hún vekji upp ákvæði 20% viðmiðsins í 66. gr. Dæmi um stóra framkvæmd er ákvörðunin um byggingu leik- og grunnskóla í Úlfarsárdal sem var tekin fyrir nokkrum árum en í þessari áætlun eru aðeins 382 mkr eftir og ráðgert að ljúka verkina á þessu ári. Annað dæmi er uppbygging íþróttamiðstöðvar í Úlfarsárdal sem er stærsta framkvæmdin á þessu ári 1.300 mkr en ákvörðun um þetta verkefni var hins vegar tekin mun fyrr. Í heildina er áætlað að uppbygginga íþróttamiðstöðvar muni spanna fjögur ár og kosta um 4,9 ma.kr. Skólamannvirkin, menningarmiðstöðin og íþróttamiðstöðin í Úlfarsárdal, sem eru þrjú aðskilin en samliggjandi verkefni, munu skv. áætlun alls taka til sín um 1,9 ma.kr. af framkvæmdafé borgarinnar á þessu ári og 5,9 ma.kr. ef litið er til áranna 2019-2022. Ef það er mat EFS að líta beri á öll þessi verkefni sem eitt verkefni sem vart kemur til álita er heildarfjárhæð þeirra engu að síður innan 20% viðmiðs 66. gr. og nemur aðeins tæplega 6% af skatttekjum ársins.

Tafla 3:



<u>Tíu stærstu framkvæmdir A-hluta 2019</u>	<u>% skatt- ma.kr tekjum</u>	
Íþróttamiðstöð í Úlfarsárdal	1,300	1,3%
Malbik, yfirlög og endurgerð	1,220	1,2%
Íþróttamannvirki ÍR í Mjódd	1,000	1,0%
Nýjar leikskóla deildir	0,885	0,9%
Voga byggð - Elliðaavogur, Blönduð byggð	0,500	0,5%
Hugbúnaður UTM	0,500	0,5%
Göngu- og hjólastígar. Hjólreiðaáætlun o.fl.	0,450	0,4%
Betri hverfi "Hverfapottar" 7102	0,450	0,4%
Smáhýsi	0,446	0,4%
Götulýsing - LED væðing	0,440	0,4%
<b>Tíu stærstu framkvæmdir</b>	<b>7,191</b>	<b>7,1%</b>

Ekkert af ofangreindum verkefnum kemst nærri 20% viðmiðinu í 66. grein.

## 2. Fjárfestingaákvæðanir í B-hluta skv. fjárhagsáætlun 2019

Í umræddri greinargerð með 66. gr. segir að jafnvel þótt almennt komi fjárfestingarákvæðanir B-hluta fyrirtækja ekki til skoðunar út frá 66. gr. enda fjármagni félögin sig með eigin tekjum þá gildi annað um ákvæðanir sem A-hluti ber ábyrgð á. Þegar litið er yfir fjárfestingarverkefni í B-hluta fer mest fyrir verkefnum hjá Orkuveitu Reykjavíkur (OR) og Félagsbústöðum. Samkvæmt fjármögnunaráætlun OR 2019 mun ekki reyna á ábyrgð borgarsjóðs á lántökum vegna fjármögnunar framkvæmda félagsins. Hins vegar hefur borgarsjóður veitt ábyrgð á 3.000 mkr lántöku Félagsbústaða hjá Lánasjóði sveitarfélaga á þessu ári til að endurfjármagn óhagkvæm lán félagsins en félagið áformar að fjármagna framkvæmdir sínar á árinu með skuldabréfaútgáfu.

## 3. Niðurstaða

Af ofangreindu verður ekki séð að ákvæði 66. greinar um miklar fjárfestingar eigi við.

Þrátt fyrir að Reykjavíkurborg líti svo á að ákvæði 66. gr. eigi ekki við er í fjárhagsáætlunargerð borgarinnar reynt að meta áhrif fjárfestinga með faglegum hætti. Í fyrsta lagi samþykkir borgarráð fimm ára áætlun m.a. til þess að meta áhrif fjárfestinga eftir að þær eru komnar í rekstur. Í öðru lagi er horft til fjármögnunar allra verkefna og fimm ára áætlun unnin á áætluðu verðlagi hvers árs til að fá raunhæft mat á sjóðstreymi A-hluta og samstæðu. Í þriðja lagi eru gerð reglulega álagspróf á áætlun ársins og fimm ára áætlun til að skoða hvort borgarsjóður standist mögulegar raskanir á ytri aðstæðum í rekstrarumhverfi borgarinnar. Í fjórða lagi er fylgst náið með rekstri og fjármögnun félaga í samstæðu borgarinnar, einkum OR og Félagsbústaða, þar sem borgarsjóður ber mestar ábyrgðir í því skyni að meta möguleika á að það reyni á ábyrgðir borgarsjóðs.

F.h. Reykjavíkurborgar



Reykjavíkurborg  
Fjármálaskrifstofa

R19030132

Tilvísun EFS SRN19010041/4.11.3

6. apríl 2019

*Birgir Björn Sigurjónsson,*  
fjármálastjóri