



UMSÖGN

Viðtakandi: Borgarráð

Sendandi: Borgarlögmaður

Umsögn borgarlögmanns um fyrirspurn áheyrnarfulltrúa Miðflokksins um framlagningu ársreiknings Reykjavíkurborgar 2019

Á fundi borgarráðs 14. janúar 2021 lagði áheyrnarfulltrúi Miðflokksins fram svohljóðandi fyrirspurn:

Óskað er eftir að borgarlögmaður leggi fyrir fund borgarráðs 21. janúar nk. umfjöllun yfir brot á sveitarstjórnar- og ársreikningalögum sem snúa að framlagningu ársreiknings Reykjavíkurborgar fyrir árið 2019 þar sem sett voru fram samantekin reikningsskil í stað lögbundins samstæðureiknings. Einnig er óskað eftir reifun á afleiðingum brotanna og hverjir bera ábyrgð á þeim.

Með tölvuskeyti skrifstofu borgarstjórnar, dags. 18. janúar 2021, var óskað umsagnar borgarlögmanns um fyrirspurnina og fylgir hér á eftir umbeðin umsögn.

I. Verklag Reykjavíkurborgar í tengslum við framlagningu ársreiknings síðastliðin ár

Síðastliðin ár hafa ákveðin atriði tengd reikningsskilaaðferðum Félagsbústaða hf. verið til skoðunar, t.a.m. hjá endurskoðunarnefnd Reykjavíkurborgar, fjármála- og áhættustýringarsviði Reykjavíkurborgar (hér eftir skammstafað FÁST) og borgarbókara.

Á árunum 1997-2003 beittu Félagsbústaðir hf. verðleiðréttum kostnaðarverðsreikningsskilum. Frá og með árinu 2004 hefur félagið valið að beita gangvirðismati á fjárfestingareignir (leiguíbúðir) og hefur það verið mat stjórnenda félagsins að þannig framsettur ársreikningur gefi gleggri mynd af rekstri og efnahag félagsins en ársreikningur, þar sem fjárfestingareignir eru metnar á afskrifuðu kostnaðarverði. Þrjú endurskoðunarfyriertæki, sem eru hluti alþjóðlegra endurskoðunarfyriertækja, hafa endurskoðað ársreikning Félagsbústaða hf. frá árinu 2004 án þess að gera fyrirvara eða athugasemd við mat leiguíbúða á gangvirði í reikningsskilum félagsins.

Hinn 11. júlí 2013 kvað atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið upp úrskurð um að Félagsbústöðum hf. væri skylt að beita alþjóðlegum reikningsskilastöðlum, IFRS, við gerð ársreikninga. Í kjölfarið tók Reykjavíkurborg ákvörðun um að taka útgefinn ársreikning Félagsbústaða hf. óbreyttan inn í ársreikning borgarinnar með vísan til þess að

ársreikningurinn er settur fram miðað við samantekin reikningsskil borgarsjóðs.

Í bréfi endurskoðunarnefndar Reykjavíkurborgar til borgarráðs, dags. 28. apríl 2020, kemur fram það mat nefndarinnar að óumdeilt sé, að samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastöðlum sé Félagsbústöðum hf. heimilt að færa leiguíbúðir í ársreikningi hvort heldur er á gangverði eða afskrifuðu kostnaðarverði. Að mati stjórnar Félagsbústaða hf. gefur það gleggri mynd af fjárhagsstöðu félagsins að færa leiguíbúðir þess á gangvirði í stað þess að bókfæra þær á afskrifuðu kostnaðarverði. FÁST og endurskoðunarnefnd Reykjavíkurborgar hafa lýst sig sammála þessu mati stjórnenda félagsins.

Ársreikningur Félagsbústaða hf. hefur því frá árinu 2013 verið tekinn óbreyttur inn í samantekin reikningsskil borgarsjóðs þar sem leiguíbúðir félagsins hafa verið metnar á gangvirði jafnvel þótt aðrar eignir hafi ekki verið metnar inn á gangverði heldur á grundvelli afskrifaðs kostnaðarverðs. Ekki verður séð að ytri endurskoðendur Reykjavíkurborgar eða skattayfirvöld hafi gert athugasemdir við þessa tilhögun ársreikninga.

Í byrjun árs 2020 óskaði FÁST álits KPMG sem óháðra sérfræðinga í reikningsskilum á mati og framsetningu leiguíbúða Félagsbústaða hf. í reikningsskilum félagsins og samanteknum reikningsskilum Reykjavíkurborgar. Í minnisblaði KPMG, dags. 3. mars 2020, kemur fram það álit KPMG að það hafi verið viðeigandi hjá Félagsbústöðum hf. að skilgreina leiguíbúðir í eigu félagsins sem fjárfestingareignir og að heimilt hafi verið að færa þær á gangvirði. Af hálfu KPMG er það ekki talið liggja fyrir með afdráttarlausum hætti hvort eða að hve miklu leyti 75. gr. laga nr. 3/2006 um ársreikninga, sem mælir fyrir um að við gerð samstæðureiknings skulu notaðar sömu matsaðferðir og í ársreikningi móðurfélags, eigi við um samantekin reikningsskil A-hluta og B-hluta sveitarfélaga.

Hinn 28. apríl 2020 skilaði endurskoðunarnefnd Reykjavíkurborgar minnisblaði til borgarráðs. Í minnisblaðinu kemur meðal annars fram að endurskoðunarnefndin hafi fjallað margsinnis um reikningsskil Félagsbústaða hf. og þá sérstaklega um mat á leiguíbúðum félagsins, sem skilgreindar eru sem fjárfestingareignir samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastöðlum. Þá kemur fram í minnisblaðinu að endurskoðunarnefndin telji að mat og framsetning þessara eigna í reikningsskilum Félagsbústaða hf. og í samanteknum reikningsskilum borgarsjóðs hafi hlotið ítarlega og faglega umfjöllun hjá nefndinni. Nefndin hafi meðal annars fundað reglulega með ytri endurskoðendum Reykjavíkurborgar og í þeim samskiptum lagt sérstaka áherslu á að einn af áhættuþáttum við endurskoðunina væri mat fjárfestingareigna. Í minnisblaðinu kemst nefndin að þeirri niðurstöðu að Félagsbústöðum hf. sé heimilt að færa leiguíbúðir í ársreikningi hvort heldur er á gangverði eða afskrifuðu kostnaðarverði. Þá telur endurskoðunarnefnd að gangvirðismat gefi gleggri mynd af fjárhagsstöðu félagsins og því geri nefndin ekki athugasemdir við matið að þessu leyti. Enn fremur kemst endurskoðunarnefndin að þeirri niðurstöðu að ekki verði annað séð en að sú aðferð að taka reikningsskil B-hluta félaga óbreytt inn í samantekin reikningsskil, án þess að breytingar væru gerðar á ársreikningum, væri viðtekin reikningsskilaaðferð við gerð samantekinna reikningsskila sveitarfélaga.

II. Um ætluð brot á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 og lögum nr. 3/2006 um ársreikninga

Í fyrirspurn áheyrnarfulltrúans er gert ráð fyrir því að brotið hafi verið gegn sveitarstjórnarlögum og lögum um ársreikninga með framlagningu ársreiknings Reykjavíkurborgar fyrir árið 2019 þar sem sett voru fram samantekin reikningsskil í stað lögbundins samstæðureiknings. Í eftirfarandi umfjöllun verður gerð grein fyrir fyrir mælum

laga varðandi heimildir til samantekinna reikningsskila og sjónarmiðum um hvort framlagning ársreiknings Reykjavíkurborgar 2019 kunni að hafa brotið í bága við lög.

Fyrirspurn áheyrnarfulltrúa Miðflokksins er orðuð með nokkuð almennum hætti, þ.e. í henni er ekki afmarkað með skýrum hætti hvaða atriði tengd framlagningu ársreiknings borgarinnar 2019 áheyrnarfulltrúinn telur að brjóti í bága við fyrirmæli laga. Efni fyrirspurnarinnar var því metið að nokkru með hliðsjón af þeim álitaeftum sem hafa sætt sérstakri skoðun síðastliðin ár og eru rakin hér að framan.

Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 og reglugerð nr. 1212/2015 um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga.

Í VII. kafla sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er fjallað um fjármál sveitarfélaga. Ákvæði 1. mgr. 61. gr. sveitarstjórnarlaga kveður á um að gera skuli ársreikning fyrir sveitarsjóð, stofnanir sveitarfélagsins og fyrirtæki þess. Jafnframt skuli gera samstæðureikning fyrir sveitarfélagið, sveitarsjóð, stofnanir og fyrirtæki þess með sjálfstætt reikningshald. Þá skuli ársreikningur sveitarfélaga gerður samkvæmt lögum um ársreikninga. Samkvæmt 1. mgr. 60. gr. sveitarstjórnarlaga skal skipta starfsemi í A-hluta og B-hluta í reikningsskilum sveitarfélaga. A-hluti merkir aðalsjóð sveitarfélags auk annarra sjóða og stofnana sem sinna starfsemi sem að hluta eða öllu leyti er fjármögnuð af skatttekjum. Undir B-hluta falla stofnanir sveitarfélaga, fyrirtæki og aðrar rekstrareiningar sem eru að hálfu eða í meiri hluta í eigu sveitarfélaga og eru reknar sem fjárhagslega sjálfstæðar einingar.

Nánari fyrirmæli um samantekin reikningsskil voru sett fram í þágildandi auglýsingu nr. 790/2001 um reikningsskil sveitarfélaga, með stoð í reglugerð nr. 944/2000 og með vísan til þágildandi sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Í 1. gr. auglýsingar nr. 790/2001 kemur fram að auglýsingin hafi geyma frávík frá almennum reikningsskilavenjum í reikningsskilum sveitarfélaga þar sem það er talið sýna gleggri mynd af afkomu sveitarsjóðs. Í 3. gr. sömu auglýsingar er síðan að finna sérstaka skilgreiningu á samanteknum reikningsskilum á þá leið að þau séu reikningsskil í A-hluta og B-hluta sveitarfélags sameinuð í eitt. Þá skuli að svo miklu leyti sem við eigi um samantekin reikningsskil að gilda reglur um samstæðureikningsskil, sbr. ákvæði laga um ársreikninga. Samhljóða skilgreiningu er að finna í reglugerð nr. 1212/2015 um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga, sem sett er með stoð í 75. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Með vísan til þess sem hér greinir að framan skal ársreikningur sveitarfélaga gerður samkvæmt lögum um ársreikninga nr. 3/2006 og ákvæði laganna um samstæðuskil gilda að svo miklu leyti sem við á um samantekin reikningsskil sveitarfélaga.

Í VII. kafla laga nr. 3/2006 um ársreikninga, er fjallað um samstæðureikninga. Í 2. mgr. 75. gr. laganna er kveðið á um að við gerð samstæðureiknings skulu notaðar sömu matsaðferðir og í ársreikningi móðurfélags. Þá kemur fram að noti dótturfélag í samstæðu aðrar matsaðferðir í eigin ársreikningi en móðurfélagið skulu unnin ný reikningsskil þar sem matsaðferðir eru í samræmi við samstæðureikning. Heimilt er að víkja frá þessu ákvæði ef frávík í reikningsskilum dótturfélags frá reikningsskilum móðurfélags eru óveruleg, en þá skal geta frávíka í skýringum með samstæðureikningi og ástæður þeirra.

Af tilvitnuðum fyrirmælum laga verður ráðið að samantekin reikningsskil séu að einhverju leyti frábrugðin almennum samstæðureikningsskilum. Það er á hinn bóginn álitamál hversu víðtæk frávík geti talist vera forsvaranleg og samræmanleg fyrirmælum laga og hvort heimild

til frávíks skuli túlkuð svo rúmt að hún heimili að við samantekin reikningsskil sé að einhverju leyti vikið frá fyrirmælum fyrrnefndrar 75. gr. laga um ársreikninga, þannig að ólíkar matsaðferðir verði lagðar til grundvallar milli A-hluta og B-hluta í reikningsskilum sveitarfélaga.

Í álitni reikningsskila- og upplýsinganefndar sveitarfélaga í máli nr. 1/2020 frá október 2020 var til umfjöllunar það álitamál hvort Reykjavíkurborg væri heimilt að færa ársreikninga Félagsbústaða hf. óbreytta inn í samantekin reikningsskil A- og B-hluta. Í álitinu kemur meðal annars eftirfarandi fram um þetta atriði:

Þau sjónarmið sem kveðið er á um í 75. gr. laga um ársreikninga, gilda einnig um samstæðureikning sveitarfélaga. Í því felst að í samstæðureikningi sveitarfélaga skulu notaðar sömu matsaðferðir og í ársreikningi A-hluta sveitarfélagsins. Noti félag í eigu sveitarfélags, sem færa skal inn í B-hluta þess, skv. 60. gr. sveitarstjórnarlaga, aðrar matsaðferðir í eigin ársreikningi en samstæðureikningur sveitarfélagsins byggir á, skulu unnin ný reikningsskil þar sem matsaðferðir eru í samræmi við samstæðureikning. Það gildir þó ekki ef frávík í reikningsskilum félagsins eru óveruleg. Séu frávík gerð skal þeirra getið í skýringum með samstæðureikningi og ástæður fyrir þeim tilgreindar.

Reikningsskila- og upplýsinganefnd sveitarfélaga starfar á grundvelli 74. gr. sveitarstjórnarlaga. Nefndin er skipuð af ráðherra og skulu nefndarmenn hafa þekkingu á reikningsskilum sveitarfélaga. Nefndin hefur það hlutverk að stuðla að samræmingu á reikningsskilum sveitarfélaga og öðrum fjárhagslegum ráðstöfunum þeirra. Samkvæmt 2. mgr. 75. gr. sveitarstjórnarlaga getur nefndin eftir því sem tilefni er til gefið út nánari leiðbeiningar og álit um bókhald, fjárhagsáætlanir og reikningsskil sveitarfélaga.

Endurskoðunarnefnd Reykjavíkurborgar óskaði eftir greinargerð frá FÁST um samantekin reikningsskil Reykjavíkurborgar á fundi sínum 26. október 2020. Jafnframt var óskað eftir afstöðu sviðsins til þess hvort álit reikningsskila- og upplýsinganefndar sveitarfélaga í máli nr. 1/2020 útheimti breytingar á uppgjörsaðferðum Reykjavíkurborgar. Í greinargerð FÁST til endurskoðunarnefndar Reykjavíkurborgar, dags. 9. desember 2020, er að finna eftirfarandi umfjöllun um þetta atriði:

„Túlkun flestra fagmanna á þeim tíma og allt til dagsins í dag hefur verið sú að „samantekin reikningsskil“ séu frábrugðin almennum samstæðureikningsskilum. Frá árinu 2002 hafa myndast hefðir og venjur hvað varðar framsetningu ársreikninga sveitarfélaga og hvernig skilja skuli fyrrnefnt hugtak. Flest sveitarfélög nota hugtakið við framsetningu ársreikninga, enda er kveðið á um það í reglugerð um framsetningu ársreikninga sveitarfélaga. Almennt hefur hugtakið verið skilið þannig að heimilt sé að víkja frá ítrustu kröfum um samanburðarhæfni reikningsskilaaðferða innan samstæðu við samantekt samstæðu. Með vísan til hugtaksins „samantekin reikningsskil“ hefur Reykjavíkurborg talið sér heimilt að leggja ársreikninga B-hluta fyrirtækja saman við A-hluta borgarinnar þótt ekki væri fullt samræmi milli félaga um reikningsskilaaðferðir. Líta ber þó til þess að ekkert í reikningsskilum B-hluta fyrirtækjanna er í andstöðu við sveitarstjórnarlög eða ársreikningalög. Í hnotskurn snýst þetta um að ekki er í öllum tilvikum fullt samræmi á milli matsaðferðar hjá A-hluta og B-hluta.“

Með hliðsjón af framangreindu er ljóst að ákveðins ósamræmis gætir milli túlkunar annars vegar FÁST í greinargerð frá 9. desember 2020 og hins vegar reikningsskila- og upplýsinganefndar sveitarfélaga sem kemur fram í fyrnefndu álitni nefndarinnar í máli nr. 1/2020. Borgarlögmaður telur að bæði framangreind túlkunarsjónarmið geti talist tæk og samræmanleg fyrirmælum laga. Ljóst er að lög gera ráð fyrir því að einhver frávik frá fyrirmælum um samstæðureikninga séu heimil vegna samantekinna reikningsskila en hvorki lög né lögskýringargögn gefa skýrar leiðbeiningar um það hversu víðtæk frávik kunni að vera heimil.

Í álitni reikningsskila- og upplýsinganefndar sveitarfélaga í máli nr. 1/2020, var einnig til umfjöllunar það álitaefni hvort rétt væri að fasteignir í eigu Félagsbústaða hf., sem eru að fullu í eigu Reykjavíkurborgar og falla undir B-hluta samkvæmt 1. mgr. 60. gr. laga um ársreikninga, væru metnar sem fjárfestingareignir í reikningsskilum. Í álitni nefndarinnar var ekki tekin afstaða til þess hvort að umrædd aðferð væri í samræmi við þá reikningsskilastaðla sem ársreikningur félagsins byggði á, heldur taldi nefndin mestu máli skipta hvort munur væri á matsaðferðum annars vegar samstæðureiknings borgarinnar og hins vegar ársreiknings Félagsbústaða hf. varðandi mat á varanlegum rekstrarfjármunum félagsins. Þá segir nánar um þetta atriði eftirfarandi í álitni nefndarinnar:

Ef Reykjavíkurborg velur að nýta sér heimild í 39. gr. laga um ársreikninga til að meta fjárfestingareignir sínar til gangvirðis, og reikningsskil Félagsbústaða hf. gera ráð fyrir sömu matsaðferð, er það mat nefndarinnar að heimilt sé að taka reikningsskil Félagsbústaða hf., óbreytt upp í samstæðureikning Reykjavíkurborgar.

Hinn 18. mars 2021 gaf reikningsskila- og upplýsinganefnd sveitarfélaga frá sér svohljóðandi tilkynningu:

Í október 2020 gaf reikningsskila- og upplýsinganefnd sveitarfélaga (nefndin) út álit nr. 1/2020. Í álitinu var leitast við að svara erindi sem beint var til nefndarinnar um reikningsskil samstæðu Reykjavíkurborgar og reikningsskil Félagsbústaða hf. Í kjölfar þessa álits hafa nefndinni borist ábendingar um að þrátt fyrir að þetta álit hafi komið fram sé enn óskýrt hvort sveitarfélögum sé heimilt að beita samanteknum reikningsskilum í stað hefðbundinna samstæðureikningsskila, sbr. 2. gr. núgildandi reglugerðar 1212/2015 um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga.

Nefndinni er kunnugt um að innbyrðis ósamræmi er í löggjöf og reglum er lúta að reikningsskilum sveitarfélaga. Ýmist er vísað til samstæðureikningsskila eða samantekinna reikningsskila og því má segja að ekki liggi fyrir með afdráttarlausum hætti hvort sveitarfélög eigi að setja fram reikningsskil sín fyrir A-hluta og B-hluta miðað við reglur samstæðureikningsskila eða samantekinna reikningsskila. Nefndin hefur komið að endurskoðun fjármálahluta sveitarstjórnarlaga með það að markmiði að samræma ákvæði sveitarstjórnarlaga og reglugerðar nr. 1212/2015. Þar hefur nefndin einnig horft til reikningsskila sveitarfélaga í Skandinavíu og ljóst er að framhald mun verða á þeirri vinnu.

Þar sem yfirferð er ekki lokið varðandi tillögugerð til samræmingar á hugtakanotkun í lögum og reglugerðum varðandi samantekin reikningsskil sveitarfélaga annars vegar og samstæðureikningsskil hins vegar, litur nefndin svo á að sveitarfélög geti beitt

sambærilegum reikningsskila- og matsaðferðum og undanfarin ár þar til veittar verða leiðbeiningar um annað.

Borgarlögmaður tekur undir þá afstöðu reikningsskila- og upplýsinganefndar sveitarfélaga sem kemur fram í tilvitnaðri tilkynningu, þ.e. að ákveðins ósamræmis gætir í löggjöf og reglum þegar kemur að hugtakanotkun sem lýtur að reikningsskilum sveitarfélaga. Þá verður ekki litið framhjá því að venjubundin framkvæmd hefur verið óátalin af eftirlitsaðilum í áráraðir og ársreikningar Reykjavíkurborgar hafa verið áritaðir án athugasemda hvað umrætt atriði varðar af löggiltum endurskoðendum. Því verður að telja að sveitarfélög hafi haft réttmætar væntingar til þess að hin venjuhjelgaða framkvæmd væri í samræmi við lög.

Samkvæmt 1. mgr. 78. gr. sveitarstjórnarlaga skipar ráðherra þriggja manna eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga til fimm ára í senn. Nefndin er sérstakt stjórnvald sem heyrir undir yfirstjórn ráðherra. Í 79. gr. sveitarstjórnarlaga er kveðið á um hlutverk nefndarinnar sem skal fylgjast með fjármálum, þ.m.t. reikningsskilum og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga, og bera þau saman við viðmiðanir samkvæmt sveitarstjórnarlögum og reglum settum samkvæmt þeim. Nefndin skal hafa almennt eftirlit með því að fjármál og fjármálastjórn sveitarfélaga séu í samræmi við lög og reglur. Til að rækja hlutverk sitt samkvæmt sveitarstjórnarlögum er nefndinni meðal annars heimilt að senda fyrirspurnir til sveitarstjórna þar sem óskað er skýringa eða gagna innan ákveðins frests, senda skriflegar ábendingar eða tilmæli til sveitarstjórnar, birta opinberlega tilkynningu eða ályktun um stöðu eða einstakar fjárhagslegar ákvarðanir sveitarfélags eða að vísa máli til ráðherra, sbr. 82. gr. sveitarstjórnarlaga. Auk þess er í 109. gr. sveitarstjórnarlaga kveðið á um að ráðherra hafi eftirlit með því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt lögnum og öðrum löglegum fyrirmælum.

Hvorki eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga né ráðherra hafa gripið til úrræða á grundvelli 82. eða 109. gr. sveitarstjórnarlaga gagnvart Reykjavíkurborg vegna framsetningar ársreikninga borgarinnar. Verður að telja að umræddum eftirlitsaðilum hefði verið rétt að gera það teldu þeir að framsetning ársreikninga Reykjavíkurborgar væri í ósamræmi við fyrirmæli laga.

III. Ábyrgð vegna brota á sveitarstjórnarlögum og lögum um ársreikninga

Samkvæmt 2. tölul. 1. mgr. 18. gr. sveitarstjórnarlaga skal sveitarstjórn hafa tvær umræður, með a.m.k. einnar viku millibili, um staðfestingu ársreiknings. Í 1. tölul. 1. mgr. 58. gr. sveitarstjórnarlaga er mælt fyrir um að einvörðungu sveitarstjórn geti tekið ákvarðanir um málefni sem varða verulega fjármál sveitarfélagsins. Til slíkra málefna telst meðal annars staðfesting ársreiknings. Þá segir í 77. gr. sveitarstjórnarlaga að sveitarstjórn beri ábyrgð á fjárhag sveitarfélags og því að tryggja að ákvæðum sveitarstjórnarlaga um fjármál sveitarfélaga sé fylgt. Það er því borgarstjórn Reykjavíkur sem ber ábyrgð á ársreikningsskilum af hálfu Reykjavíkurborgar, sbr. 2. mgr. 10. gr. sveitarstjórnarlaga.

Samkvæmt 78. og 79. gr. sveitarstjórnarlaga hafa ráðherra og eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga eftirlit með fjármálum sveitarfélaga, þ.m.t. reikningsskilum, og hafa ýmsar heimildir til að senda fyrirspurnir, skriflegar ábendingar eða framkvæma rannsókn sé talið tilefni til þess. Hvorki eftirlitsnefndin né ráðherra hafa gert athugasemdir við verklag Reykjavíkurborgar vegna ársreikningsskila árið 2019.

Samkvæmt 116. gr. sveitarstjórnarlaga getur samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, að undangenginni áminningu, stöðvað greiðslur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga eða beitt sveitarfélag dagsektum þar til úr vanrækslu hefur verið bætt vanræki sveitarfélag lögbundnar skyldur, s.s. um skil á upplýsingum.

Þessu til viðbótar er rétt að benda á að ársreikningaskrá, sem ríkisskattstjóri starfrækir, skal hafa eftirlit með öllum félögum sem er skylt að beita alþjóðlegum reikningsskilastöðlum og nýta sér heimild til beitingar þeirra, sbr. 94. gr. laga um ársreikninga. Komist ársreikningaskrá að þeirri niðurstöðu að reikningsskil eftirlitsskylds félags séu ekki í samræmi við ákvæði laga um ársreikninga getur ársreikningaskrá annað hvort lagt á dagsektir eða krafist þess að reikningsskilin séu leiðrétt og að félagið birti breytingu og/eða viðbótarupplýsingar sem nauðsynlegar eru, sbr. 94. gr. a. og b. laga um ársreikninga. Engar fyrirspurnir eða athugasemdir hafa borist frá ríkisskattstjóra vegna ársreikningsskila Reykjavíkurborgar árið 2019.

IV. Helstu niðurstöður

Eins og rakið hefur verið í umsögn þessari er álitamál um túlkun á þeim lagaákvæðum sem mæla fyrir um tilhögun ársreikninga og reikningsskila sveitarfélaga vegna ákveðins ósamræmis í löggjöf og reglum þegar kemur að hugtakanotkun er lýtur að reikningsskilum sveitarfélaga. Nokkur atriði gefa þó fremur tilefni til að ætla að sú framkvæmd sem Reykjavíkurborg hefur lagt til grundvallar síðastliðin ár samræmist fyrirmælum laga. Í fyrsta lagi ber þar að nefna tilkynningu reikningsskila- og upplýsinganefndar sveitarfélaga frá 18. mars 2021, þar sem nefndin kemst að þeirri niðurstöðu að sveitarfélögum sé heimilt að beita sambærilegum reikningsskila- og matsaðferðum og þau hafa gert undanfarin ár þar til leiðbeiningar verði veittar um annað fyrirkomulag. Í annan stað styður þessa niðurstöðu sú staðreynd að endurskoðendur Reykjavíkurborgar hafa áritað ársreikninga borgarinnar án athugasemda síðastliðin ár. Í þriðja lagi hafa hvorki eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga eða ráðherra né ársreikningaskrá gert athugasemdir við reikningsskilaaðferðir Reykjavíkurborgar á undanförunum árum. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að ríkar kröfur eru gerðar að lögum til skýrleika lagaákvæða sem kunna að hafa í för með sér viðurlög og skal merking þeirra hafin yfir allan vafa.

Með vísan til framanritaðs verður að telja að framlagning ársreiknings Reykjavíkurborgar fyrir árið 2019 hafi verið í samræmi við fyrirmæli ákvæða sveitarstjórnarlaga og laga um ársreikninga.

Ebba Schram