



Minnisblað

Efni: Í tengslum við skýrslu Innri endurskoðunar um verklegar framkvæmdir og innkaupamál
Viðtakandi: Borgarráð
Sendandi: Fjármálastjóri

Óskað hefur verið eftir minnisblaði fjármálaskrifstofu um þau atriði sem fjármálastjóri hefur gert athugasemdir við í tengslum við framlagningu skýrslu Innri endurskoðunar um verklegar framkvæmdir og innkaupamál.

1. Brot á sveitarstjórnarlögum

Á bls. 11 og Ábendingu 3.1 bls. 50 er því haldið fram að 66. gr. sveitarstjórnarlaga eigi við um hvert og eitt af þeim fjórum fasteignaverkefnum sem eru til umræðu í skýrslunni. Lagaákvæðið hljóðar svo:

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.

Heildarfjárhæðir umræddra verkefna voru þessar:

	Verktími	Raunkostn mkr	Fjárheimildir mkr	Kostnaður umfram heimildir mkr
Vesturbæjarskóli viðbygging	2014-2018	1.208	1.370	-162
Sundhöll	2013-2018	1.691	1.765	-74
Mathöll Hlemmi	2016-2018	315	267	48
Alls		3.214	3.402	

Hluti af ofangreindum kostnaði vegna Mathallar Hlemmi 35,5 mkr voru skv. tillögu sem samþykkt var í borgarráði 22. des. 2016 færð af fjárfestingarverkefninu yfir á viðhaldskostnaður með gjaldfærslu á kostnaðarstað 1511: Rekstur eigna – Samgöngumál en þarna var um að ræða viðhald og endurnýjun á þaki Mathallar. Þessi tillaga var ekki útfærð með viðaukatillögu og ekki var rými fyrir frekari útgjöld á þessum kostnaðarstað.

Taflan hér að ofan dregur fram að fjárheimildir vegna tveggja stóru verkefnanna voru 236 mkr umfram raunkostnað en Mathöllin var um 48 mkr umfram fjárheimildir. Taflan endurspeglar hve erfitt getur verið að áætla kostnað í verkefnum sem þessum þegar endanlegar kostnaðaráætlanir í tveimur tilvikanna leiða til þess að aflað er hærri fjárheimilda en nema bókfærðum kostnaði. Um þetta er fjallað nánar hér að neðan.

Verklag við fjármálastjórn Reykjavíkurborgar vegna meðhöndlunar á fjárheimildum er með þeim hætti að meginreglan er sú ákvörðun um auknar fjárheimildir skal taka áður en fjármunum er ráðstafað sé þess kostur, sbr. 63. gr. laga nr. 138/2011, en ella svo fljótt sem verða má. Komi fjárpörfin fram í lok árs eða á næsta ári, þannig að ekki næst að ganga frá öflun fjárheimilda innan fjárhagsársins og ekki er heimilt að fara fram með tillögu um breytingu á fjárheimildum eftir að árið er liðið. Þegar ársreikningur er lagður fram og samþykktur í maí mánuði fyrir næstliðið ár er borgarstjórn að samþykkja útgjöld og rekstur borgarinnar fyrir árið. Með þeim hætti hefur borgarstjórn þegar samþykkt öll fjárútlát sem féllu til á árinu 2017, það með talda þá umframkeyrslu sem varð á árinu 2017 í verkefni Mathallar. Gera verður ráð fyrir í slíkum tilvikum að skrifstofa eigna og atvinnuþróunar og umhverfis- og skipulagssvið leggi fram skýringar á umframkeyrslu þegar ársreikningur kemur til staðfestingar. Sama gildir t.d. þegar skóla- og frístundasvið hefur farið umfram fjárheimildir á liðnum sérkennsla og stuðningur. Það hafa ekki talist brot á sveitarstjórnarlögum en þar eins og í ofangreindu tilviki hefur verið ráðstafað meiri fjárheimildum en samþykktar hafa verið af borgarstjórn. Í agaðri fjármálastjórn ætti slíkt ekki að þurfa að gerast.

Eins og áður er vikið að er í 66. gr. sveitarstjórnarlaga fjallað um einstök fjárfestingarverkefni sem nema a.m.k. 20% af skatttekjum fjárhagsársins þegar ákvörðun er tekin. Ef gengið er út frá því að við gerð fjárhagsáætlunar 2013 hafi verið búið að gera ráð fyrir fjárheimildum Sundhallarverkefnisins, við gerð áætlunar 2014 hafi verið búið að gera ráð fyrir fjárheimildum vegna viðbyggingar Vesturbæjarskóla og með sama hætti við áætlunargerð 2016 gagnvart Mathöll á Hlemmi, hefði átt að ganga úr skugga um hvort þessi verkefni næðu 20% af skatttekjum áætlunársins. Taflan hér að neðan sýnir að svo er ekki.

		Fjárheimildir mkr	Skatttekjur skv áætlun mkr	Hlutfall í %
Vesturbæjarskóli viðbygging	2014	1.208	63.062	1,9%
Sundhöll	2013	1.691	60.404	2,8%
Mathöll Hlemmi	2016	315	74.551	0,4%
Alls		3.214	198.017	

Þess vegna eiga kröfurnar sem gerðar eru í 66. gr. ekki við um umrædd verkefni og ekki heldur sú ályktun að farið sé þarna á svig við sveitarstjórnarlög.

Þá vill fjármálaskrifstofa benda á að samanburður innri endurskoðunar á raunkostnaði við annars vegar kostnaðaráætlanir og hins vegar fjárheimildir getur skapað misskilning hjá almennum lesanda. T.d. þegar lýst er 102% frávikum umfram kostnaðaráætlun í verkefni sem er innan samþykktra fjárheimilda eins og gert er í skýrslunni. Mikilvægt er að tryggja að „kostnaðaráætlanir“ einstakra verkefna á mismunandi stigum rati inn í fjárhagsupplýsingakerfi borgarinnar og fari í skipulegt og rekjanlegt samþykktarferli.

Samanburður innri endurskoðunar á mismunandi kostnaðaráætlunum við raunkostnað lýsir vanda sem upp hefur komið við að fylgja leikreglum borgarinnar í umræddum verkefnum. Fjármálaskrifstofa tekur undir með innri endurskoðun að mikilvægt er að fylgja leikreglum sem gilda um framkvæmdir hjá Reykjavíkurborg og gera tímanlegar og metnaðarfullar kostnaðaráætlanir bæði í upphafi og eftir því sem hönnun verkefnisins vindur fram. Þetta á bæði við um nýframkvæmdir og þegar farið er í stórar breytingar eða viðhaldsframkvæmdir á eldri fasteignum en þar er áhættan oft mun meiri og jafnvel ófyrirsjáanlegri en ella. Ítarlegar ástandsskoðanir í slíkum framkvæmdum geta aukið undirbúningskostnað en ættu engu að síður að mati fjármálaskrifstofu að leggja betri grunn að allri ákvarðanatöku

varðandi áformaða framkvæmd. Um þetta virðast stjórnendur hjá umhverfis og skipulagssviði vera sammála innri endurskoðun eins og viðbrögð þeirra við ábendingunni bera ljóst vitni.

Vakin er athygli á umfjöllun innri endurskoðunar um ástæður kostnaðar umfram kostnaðaráætlanir á bls. 27. Þar blasir við fremur ódulin ásökun í garð stjórnenda á umhverfis- og skipulagssviði um ófagleg vinnubrögð:

Þegar leitað er skýringa á þessu er tímapressa oft nefnd sem ástæða þess að ekki er hægt að vinna frumkostnaðaráætlanir með nákvæmari hætti. Á það ber að líta að þegar raunkostnaður framkvæmda fer tugi prósentu fram úr kostnaðaráætlun verður ekki hjá því komist að almenningur, kjörnir fulltrúar og fjölmiðlar velti því fyrir sér hvort önnur sjónarmið liggja að baki, svo sem að fá samþykki á framkvæmd á grundvelli vanmetinnar kostnaðaráætlunar í trausti þess að sækja viðbótarfjárheimildir síðar, því ekki sé hægt að stöðva framkvæmdir í miðju kafi.

Í ljósi þess að þessi vangavelta er tekin inn í skýrsluna hefði verið eðlilegast að Innri endurskoðun hefði kannað til hlítar hvort hún sé sannverðug og ná fram niðurstöðu um efnið. Þannig var tekið á svipuðu máli í skýrslu IE um Nauthólsveg 100, sbr. eftirfarandi (bls. 26):

Heyrst hefur það álit sumra að framúrkeyrsla á opinberum framkvæmdum stafi af því að kostnaðaráætlanir séu vísitandi hafðar í lægri kantinum til þess að samþykki fái stund fyrir verkefninu. Vandséð er að þeir sem leggja fram áætlunirnar hafi einhverja hagsmuni af slíkum blekkingum nema þeir séu tengdir framkvæmdunum persónulegum böndum. Ekkert slíkt hefur komið í ljós varðandi framkvæmdirnar að Nauthólsvegi 100.

2. Fjárheimildir til lengri tíma en árs

Innri endurskoðun setur fram þá hugmynd á bls. 19 að gefa eigi heildarfjárheimild fyrir framkvæmd sem ætlað er að standa í fleiri en eitt ár:

„Innri endurskoðun telur vert að skoða hvort auka megi skilvirkni við úthlutun fjárheimilda vegna verklegra framkvæmda með lengri en tveggja ára framkvæmdatíma með því að verkefnabinda fjárheimildir og gefa þannig heildarfjárheimild miðað við kostnaðaráætlun sem er skipt á milli ára miðað við verkáætlun hvers árs.“

Í fjármálakafla sveitarstjórnarlaga, sbr. 62. og 63. gr., er lögð áhersla á að sveitarstjórn geti aðeins tekið bindandi ákvörðun um fjárheimildir til eins fjárhagsárs í senn en áætlunir til lengri tíma séu aðeins stefnumótandi. Skuldbindandi heildarfjárheimild til lengri tíma en eins árs er þannig ekki heimil skv. gildandi sveitarstjórnarlögum. Það breytir ekki hinu að mikilvægt er að gera vandaðar kostnaðar- og framkvæmdaáætlanir sem geta staðið til lengri tíma. Í slíkum áætlunum er mikilvægt að taka með inn í myndina áhættumat og áhættustýringu eins og gert er í nágrannalöndunum.

Það er mat fjármálaskrifstofu sem vert er að benda á í þessu sambandi að þegar útboð eru gerð vegna verklegra framkvæmda sem eiga að standa yfir lengri tíma en fjárhagsárið þá þarf að afla heimildar sveitarstjórnar fyrir slíkri skuldbindingu sérstaklega, t.d. með tillögum í tengslum við afgreiðslu fjárhagsáætlunar. Þetta leiðir af túlkunum á 62. og 63. gr. sveitarstjórnarlaga.

3. Fjárheimildir ekki uppfærðar í fjárhagskerfi bls. 19

Við athugun Innri endurskoðunar kom í ljós að viðaukar vegna fjárheimilda ársins 2018 hafa ekki verið uppfærðir í fjárhagskerfi (áætlun B í Unit4) en uppfærsla áætlunar er á ábyrgð fjármálaskrifstofu. Brýnt er að uppfærslur séu færðar reglulega til að hægt sé að fylgjast með stöðu fjárheimilda í samanburði við raunkostnað í rauntíma.

Mistökinn liggja í því að sundurgreindar fjárheimildar á verk voru aðeins lesnar inn í áætlun C en samandregnar í áætlun B. Þetta verklag þarf að bæta.

4. Ábending IE nr. 3 og nr. 5 bls. 47.

Á árinu 2015 gerði innri endurskoðun úttekt á stöðu ábendingar vegna innkaupamála sem upphaflega var gerð 2010 og varðaði ábyrgð innkaupadeildar (áður Innkaupaskrifstofu) á gerð árangursmarkmiða og mælikvarða vegna innkaupa. Fjármálaskrifstofa benti á að þetta væri ekki verkefni innkaupadeildar heldur fagsviða sem bera ábyrgð á innkaupunum. Þá setti innri endurskoðun fram kröfuna um bætt fagleg vinnubrögð með því að hvetja til þess að svið og skrifstofur geri innkaupaáætlanir. Í árslok 2015 gekkst fjármálaskrifstofa fyrir eftirfarandi breytingu á reglum um gerð fjárhagsáætlunar sem sviðin hafa því miður ekki fylgt eftir:

„Sviðsstjórar skulu leggja fram innkaupaáætlun með fjárhagsáætlun vegna vöru- og þjónustukaupa og leita ráðgjafar hjá innkaupadeild um hagkvæmstu framkvæmd. Sviðsstjórar skulu skilgreina árangursmælikvarða fyrir þjónustu og rekstur á sínu sviði.“

Tekið er undir með innri endurskoðun að mikilvægt er að taka upp virka árangursstjórnun og gerð innkaupaáætlana hjá fagsviðunum og þeim sem standa að verklegum framkvæmdum á vegum borgarinnar. Þá er einnig tekið undir ábendingar nr. 6 og 7 á bls. 48.

5. Viðmið

Á listann yfir innri viðmið hefði mátt að horfa til eftirfarandi atriða:

- FMS-STE-001 Reglur um gerð og framkvæmd fjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg og tengdra leiðbeininga í rekstrarhandbók

Á listann yfir ytri viðmið hefði einnig mátt að horfa til:

- Reglugerð nr. 212/2015 um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga

Birgir Björn Sigurjónsson