



Borgarráð

Efni: Viðbrögð fjármálaskrifstofu við álitsgerð um fjárhagsáætlanir sveitarfélaga og viðauka.

Fjármálaskrifstofu Reykjavíkurborgar barst 7. maí sl. bréf endurskoðunarnefndar Reykjavíkurborgar dags. 6. maí sl. ásamt álitsgerð Trausta Fannars Valssonar, dósents við Lagadeild Háskóla Íslands, vegna erindis borgarfulltrúa Eypórs Laxdal Arnalds. Erindi borgarfulltrúans, sem dagsett var 18. mars sl., barst fjármálaskrifstofu frá innri endurskoðanda 8. maí sl.

Endurskoðunarnefnd taldi mikilvægt að borgarráð óskaði eftir viðbrögðum við því sem fram kemur í álitsgerðinni og fylgja þau hér að neðan.

1. Erindi borgarfulltrúans

Borgarfulltrúinn sendir endurskoðunarnefnd Reykjavíkurborgar beiðni um að taka til umfjöllunar og skoðunar minnisblað skrifstofustjóra fjármálaskrifstofu frá 5. febrúar 2019 um meðhöndlun á fjárheimildum til málaflokka og verkefna „með sérstakri áherslu á þá staðreynd að verkefnið Nauthólsvegur 100 hafi farið 73 m.kr. umfram fjárheimildir eins og fram kemur í skýrslu innri endurskoðunar (IE) frá des. 2018.“

Í erindi borgarfulltrúans segir:

„Í minnisblaðinu kemur enn fremur fram að verklag við fjármálastjórn borgarinnar sé með þeim hætti að borgarstjórn samþykkir heildarfjárfestinguna og er það mat fjármálaskrifstofu að með undirritun ársreikninga hafi borgarstjórn þegar samþykkt öll fjárútlát vegna verkefnisins.“

Mikilvægt er að benda á að hér er ekki vitnað í minnisblað fjármálaskrifstofu frá 5. febrúar 2019 með fullnægjandi hætti eða þess getið af hvaða tilefni það var skrifað en nánar verður vikið að því hér á eftir.

Í niðurlagi erindisins er dregin fram eftirfarandi niðurstaða borgarfulltrúans á innihaldi minnisblaðsins:

„Ef túlkun fjármálaskrifstofu er rétt þá þarf Reykjavíkurborg ekki að hafa áhyggjur af greiðslum sem ekki er heimild fyrir eða flóknu eftirliti, því hægt er að ljúka málinu ári eftir með undirritun borgarfulltrúa á ársreikning.“

Óskar borgarfulltrúinn í framhaldinu „eftir áliti endurskoðunarnefndar Reykjavíkurborgar á skilningi þessum og þá hvort túlkun fjármálaskrifstofu standist yfir höfuð sveitarstjórnarlög“.

Mikilvægt er að áréttast að í bréfi sínu til endurskoðunarnefndar gefur borgarfulltrúinn sér túlkun fjármálaskrifstofu á því hvað felist í undirritun ársreiknings og afleiðingar af þeirri túlkun og erindi hans er að fá álit endurskoðunarnefndar á þeim skilningi sínum.

Endurskoðunarnefnd ákvað að taka erindið til skoðunar og óska eftir álitsgjöf Trausta Fannars Valssonar, dósents við Lagadeild Háskóla Íslands, þar sem um lögfræðilegt álitaefni væri að ræða. Að mati fjármálaskrifstofu eru lög, reglugerðir og leiðbeiningar með þeim helstu skýringargögnin í þessu máli og svo reglur Reykjavíkurborgar. Þekking Trausta Fannars á sveitarstjórnarlögum er ekki dregin í efa en þess ber þó að geta að hvorki Trausti Fannar Valsson né fjármálaskrifstofa Reykjavíkurborgar fara með úrskurðarvald um það hvað er rétt í þessum efnunum. Það hefði þess vegna getað verið markvissara í þessu máli að leita beint til þess stjórnvalds sem fer með túlkun sveitarstjórnarlaga.

Endurskoðunarnefnd barst álit Trausta Fannars 22. apríl sl. Þá þegar hefði endurskoðunarnefnd haft tilefni til að senda fjármálaskrifstofu álitnið og kalla eftir viðbrögðum. Þess í stað valdi nefndin að senda borgarráði málið 6. maí sl., daginn fyrir fyrri umræðu um ársreikning, og skapa þannig fjármálaskrifstofu afar þröngan ramma til að bregðast við málinu fyrir síðari umræðu um ársreikning hinn 14. maí nk.

Endurskoðunarnefnd setur ekki fram í bréfi sínu frá 6. maí sl. skýrar niðurstöður í málinu heldur vekur athygli á þremur atriðum í álitni Trausta Fannars. Í fyrsta lagi ábendingar hans varðandi staðfestingu ársreiknings, í öðru lagi ábendingar hans varðandi reglur um gerð og framkvæmd fjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg og í þriðja lagi umfjöllun um samþykkt viðauka eftir að fjárhagsárið er liðið.

2. Minnisblað fjármálaskrifstofu 5. 2.2019 – tilefni og frekari skýringar

Áheyrnarfulltrúi Miðflokksins óskaði eftir því á fundi borgarráðs 24. janúar sl. að fjármálastjóri mætti á fund borgarráðs til að svara spurningum um umframkeyrslu á verkefninu Nauthólsvegur 100.

Við umræður um málið í borgarstjórn kallaði borgarfulltrúi Miðflokksins eftir því að brugðist yrði við þeirri niðurstöðu innri endurskoðunar í skýrslu IE18100002 um Nauthólsveg 100 að það „skortir enn fjárheimildir fyrir 73 m.kr.“ Borgarfulltrúinn bókaði eftirfarandi um málið í borgarráði 31. janúar sl.:

„Aftur hefur það gerst að ekki var orðið við beiðni minni um að fjármálastjóri Reykjavíkur mæti fyrir borgarráð og geri grein fyrir þeim 73 milljónum sem þegar hafa verið greiddar út á braggann án heimilda en slíkt er skýrt brot á sveitarstjórnarlögum....“

Það var skilningur fjármálaskrifstofu að óskað væri eftir upplýsingum um hvernig bæri að bregðast við þeirri niðurstöðu innri endurskoðunar að það „skortir enn fjárheimildir“.

Staðgengill fjármálastjóra mætti á fund borgarráðs 7. febrúar sl. í fjarveru fjármálastjóra og lagði þar fram minnisblað fjármálaskrifstofu dags. 5. febrúar 2019. Í minnisblaðinu er staðfest:

- Að raunkostnaður við verkefnið Nauthólsvegur 100 var 73 mkr umfram fjárheimildir þess.
- Að afla ber fjárheimilda með tillögu að viðauka hjá borgarstjórn áður en fjármunum er ráðstafað eða svo fljótt sem verða má innan fjárhagsársins, sbr. 63. gr. laga nr. 138/2011.
- Að ekki er unnt að afla fjárheimilda eftir að fjárhagsárinu er lokið.
- Að við þær aðstæður að raunkostnaður er umfram fjárheimildir í árslok ber að mati fjármálaskrifstofu að gera borgarráði og borgarstjórn grein fyrir frávikum en eins og áður segir getur borgarstjórn ekki á þeim tímapunkti afgreitt ósk um fjárheimild.

Í minnisblaði fjármálaskrifstofu er útskýrt að það samræmdist ekki verklagi Reykjavíkurborgar að gera breytingar á fjárheimildum eftir að fjárhagsárið er liðið. Skýrsla IE um málið í heild sinni gefur skýra mynd af því sem fór úrskreiðis og ábendingar um það sem betur má fara og stjórnkerfið vinnur nú að því að takast á við. Það er skoðun fjármálaskrifstofu að það mál hafi verið sett í eðlilegan farveg og

bæði borgarráð og borgarstjórn geta, þrátt fyrir að ekki sé hægt að afla fjárheimilda vegna umframkeyrslunnar eftir lok fjárhagsársins, fjallað efnislega um allar fjárhagslegar ráðstafanir í tengslum við Nauthólsveg 100 sem og önnur mál er varða rekstur borgarinnar og sett í viðeigandi farveg.

Í ljósi þess hvernig borgarfulltrúinn Eyþór Laxdal Arnalds túlkar minnisblað fjármálaskrifstofu er mikilvægt að benda á að stjórnendur fjármálaskrifstofu hafa á síðustu 10 – 12 árum unnið ötullega að því að efla alla skýrslugjöf og greiningar til borgarráðs og borgarstjórnar um rekstur og fjármál. Ársfjórðungslega eru lögð fram uppgjör samstæðu og A-hluta borgarinnar með ítarlegum skýrslum þar sem greint er frá rekstri og frávikum frá fjárhagsáætlun. Með árshlutauppgjörum eru lögð fram eftirfarandi gögn:

- Árshlutareikningur tímabils fyrir samstæðu og A-hluta með skýringum
- Greinargerð fjármálaskrifstofu með árshlutareikningi
- Greinargerð fagsviða með árshlutareikningi
- Greinargerð B-hluta með árshlutareikningi
- Kynning fjármálaskrifstofu á helstu niðurstöðum árshlutareiknings

Þegar ársreikningur Reykjavíkurborgar er lagður fram bætast ennfrekari gögn við listann eða:

- Samantekt yfir breytingar á fjárhagsáætlun ársins
- Verkstöðuskýrsla með framkvæmdum
- Greinargerð um innleiðingu kynjaðrar fjárhags- og starfsáætlunar

Í ofangreindum greinargerðum hefur fjármálaskrifstofa sett fram ábendingar til borgarráðs um það sem betur má fara. Þar er að auki að finna lista yfir atriði sem fjármálaskrifstofa vekur athygli á. Það hefur leynt og ljóst verið tilgangur þess að setja upplýsingarnar fram með þessum hætti að auðvelda borgarfulltrúum stefnumótunar- og eftirlitshlutverk sitt. Þessi gögn sem eru birt með árshluta- og ársreikningi eru talsvert umfram þá skýrslugjöf sem krafist er skv. sveitarstjórnarlögum og almennt tíðkast. Markmið fjármálaskrifstofu hefur verið að gefa borgarfulltrúum ítarlegar skýrslur um rekstur og frávík frá fjárhagsáætlunum til að tryggja gagnsæi og möguleika til viðbragða og eftirlits.

Eins og fram kemur í skýrslum með árshlutauppgjörum og ársuppgjörum er oft um talsverðan fjölda skipulagseininga/kostnaðarstaða sem er umfram fjárheimildir. Reynt er eftir föngum að útskýra ástæður þess í skýrslugjöf fjármálaskrifstofu og fagsviða þannig að kjörnir fulltrúar hafi skýra mynd af málinu. Það verður þó að hafa í huga í þessu sambandi að þegar frumvarp að fjárhagsáætlun er lagt fram eru þar til samþykktar fjárheimildir málaflokkanna/sviðanna (t.d. fræðslumál) og undirdeilda þeirra (t.d. grunnskólahluti) en ekki einstakar undirstofnanir eða kostnaðarstaðir enda þótt gögn vegna þeirra séu sýnd í viðauka til nánari skýringar. Mikið flókt getur verið milli einstakra rekstrareininga (t.d. skóla) og kostnaðarstaða s.s. vegna breytinga á fjölda nemenda eða greiningum. Meginreglan er að málaflokkar borgarinnar eru innan fjárheimilda eins og t.d. fræðslumálin og deildir innan þeirra sömuleiðis eins og t.d. grunnskólahluti.

Borgarfulltrúi Eyþór Arnalds Laxdal telur sig geta lesið út úr svari fjármálaskrifstofu í minnisblaðinu frá 5.2.2019 að „... með undirritun ársreikninga hafi borgarstjórn þegar samþykkt öll fjárútlát vegna verkefnisins“. Það er skoðun fjármálaskrifstofu eins og áður hefur komið fram að borgarstjórn getur ekki afgreitt fjárheimildir þegar fjárhagsárið er liðið. Í minnisblaðinu er verið að rökstyðja að ekki sé tilefni til að kalla eftir frekari samþykkt á fjárheimildum en ekki er verið að fjalla um hvað felst í undirritun ársreiknings. Í staðfestingu á ársreikningi felst að ársreikningur gefi glögga mynd af rekstri,

efnahag og sjóðstreymi og sé settur fram í samræmi við lög og reglur. Telji borgarfulltrúar að áhöld séu um þessi atriði geta þeir getið þess með fyrirvara eða bókun.

3. Viðbrögð fjármálaskrifstofu við álitserð

3.1. Um meðhöndlun fjárheimilda

Í minnisblaði fjármálaskrifstofu frá 5. febrúar 2019 er lögð áhersla á að útskýra verklag borgarinnar við meðhöndlun á fjárheimildum og vitnað í lög og reglugerðir sem unnið er eftir í því sambandi. Í álitserð Trausta Fannars Valssonar er fjallað ítarlega um „bindandi gildi fjárheimilda og breytingar á þeim (viðaukar)¹ og þar rakið hvaða heimildir eru til staðar skv. sveitarstjórnarlögum, reglugerðum og reglum Reykjavíkurborgar. Lýsingin í álitinu er í góðu samræmi við það sem sagt er í umræddu minnisblaði fjármálaskrifstofu, en þó sér álitsergjafinn ástæðu til að vekja athygli á eftirfarandi:

„Það vekur athygli, í ljósi þess hversu mikilvægt stjórnþæki fjárhagsáætlun er og þá jafnframt í ljósi ábyrgðar á því að hún sé rétt framkvæmd, að reglur Reykjavíkurborgar virðast hvorki með öllu skýrar um það hvaða liðir í fjárhagsáætluninni séu bindandi ákvörðun um úthlutun fjárheimilda og hverjir ekki né um heimildir einstakra starfsmanna til að færa til fjármagn innan liða í áætluninni.“

Mikilvægt er að varpa skýrara ljósi á þetta og fara betur yfir hvernig verklag fjármálaskrifstofu er og hefur verið, en í stuttu máli hafa stjórnendur skrifstofunnar ekki talið þetta vera óskýrt, einkum í ljósi þess hversu skýr fyrirmæli er að finna í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 og reglugerð nr. 1212/2015 um hvernig meðhöndla skuli fjárheimildir. Lögð hefur verið rík áhersla á að fara að þeim fyrirmælum sem þar koma fram og við fjármálastjórn gengið lengra ef eitthvað er, eins og skýrt kemur fram í álitserðinni.

Í álitserðinni er leitast við að draga fram verklag Reykjavíkurborgar og það útskýrt í 4 liðum. Vert er að bregðast við og útskýra nokkur atriði betur.

Í fyrsta lið, bls. 8 í álitserðinni segir:

„1. Fjárveitingar í árlegri fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar til hvers málaflökks eru bindandi. Reykjavíkurborg má ekki ráðstafa fjármunum umfram heildarheimild málaflökksins nema að leita fyrst samþykkis borgarstjórnar í formi viðauka við fjárhagsáætlun. Sama á við um tilfærslur fjárveitinga milli málaflökka. Þetta er í samræmi við lágmarkskröfur reglugerðar nr. 1212/2015.“

Í álitserðinni er ekki gerð athugasemd framkvæmd Reykjavíkurborgar og því ekki þörf á frekari skýringum vegna þessa.

Í öðrum lið, bls. 9 í álitserðinni segir:

„2. Fjárveitingar í árlegri fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar til hveurrar deildar (þjónustubáttar) innan málaflökka eru bindandi. Reykjavíkurborg má ekki ráðstafa fjármunum umfram heildarheimild deildarinnar nema að leita fyrst samþykkis borgarstjórnar í formi viðauka við fjárhagsáætlun. Sama á við um tilfærslur fjárveitinga á milli deilda innan viðkomandi málaflökks. Þetta er umfram lágmarkskröfur reglugerðar nr. 1212/2015 en ekki óeðlilegt í ljósi þess hversu stórar heildarfjárveitingar til deilda (þjónustubáttar) borgarinnar eru.“

¹ Sjá lið 7, bls. 6 í álitserð Trausta Fannars Valssonar, dags. 22. apríl 2019.

Hér er lýst því verklagi sem viðhaft er hjá Reykjavíkurborg og fram kemur með skýrum hætti í minnisblaði fjármálaskrifstofu frá 5. febrúar 2019. Því er við að bæta að með frumvarpi Reykjavíkurborgar að fjárhagsáætlun ár hvert er lagt fram ítarlegt talnaefni sem ætlað er að draga fram eins glöggar upplýsingar og kostur er fyrir borgarstjórn vegna ákvörðunar um það sem má teljast bindandi um rekstur borgarinnar. Þetta gagnasafn uppfyllir allar þær lágmarkskröfur sem gerðar eru til sveitarfélaga um framsetningu fjárhagsáætlunar skv. 17. gr. reglugerðar 1212/2015, þó þannig að Reykjavíkurborg nýtir sér heimild í fylgiskjali II, 1. gr. lið F um eftirfarandi:

„Sveitarfélögum sem hafa aðra málaflokkasundurliðun en birtist undir E í þessu fylgiskjali í sínu stjórnskipulagi er heimilt að byggja á þeirri sundurliðun við gerð ársreiknings og fjárhagsáætlana, en skulu senda rafræn gögn í upplýsingaveitu sveitarfélaga í samræmi við fyrirmæli undir E í þessu fylgiskjali.“

Lögð hefur verið áhersla á að draga fram það sem má teljast sem bindandi ákvörðun um rekstur málaflokka með því að setja málaflokkinn fram með sundurliðun á „deildir“ (eða þjónustubætti)². Sundurliðun á stofnanir eða kostnaðarstaði eftir atvikum er síðan sýnd í sérstökum viðauka með yfirskriftinni „Viðauki við áætlun [...] nánari sundurliðun rekstrar“. Þannig hefur framsetning fjárhagsáætlunar Reykjavíkurborgar verið allt frá árinu 2008.

Fjármálaskrifstofa hefur ítrekað farið í gegnum mikla umræðu um meðhöndlun viðauka og heimildir til þess að flytja til fjárheimildir, sérstaklega í tengslum við gildistöku sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og útgáfu og endurskoðun reglugerðar nr. 1212/2015. Mikil fræðsla hefur verið fyrir stjórnendur í borgarkerfinu um þær leikreglur sem unnið er eftir, gilda og hafa gilt um árabíl. En tekið er undir ábendinguna í álitsgerðinni að vissulega má færa leikreglurnar nákvæmar inn í *Reglur um gerð og framkvæmd fjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg FMS-STE-001* til að taka af allan vafa um framkvæmd.

Fjármálaskrifstofa bendir jafnframt á að við atkvæðagreiðslu í borgarstjórn um frumvarp að fjárhagsáætlun er farið í gegnum sk. *atkvæðagreiðsluskrá*. Þar eru einstakir liðir fjárhagsáætlunar samstæðu og A-hluta borgarinnar afgreiddir með atkvæðagreiðslu.

Í þriðja lið, bls. 9 í álitsgerðinni segir:

„3. Sviðsstjórar Reykjavíkurborgar mega, í samráði við fjármálastjóra, færa fjárheimildir safnliða innan málaflokka til undirstofnana enda samræmist það stefnumörkun í málaflokknum og lögum. Slíkar ákvarðanir skal upplýsa um og færa í viðauka þegar færi gefst, sbr. jafnframt 1. og 3. mgr. 4. gr. viðauka III við reglugerð nr. 1212/2015.“

Hugtakið safnliður er ekki afmarkað sérstaklega í lögum og þá verður ekki séð að hugtakið sé vel afmarkað í verklagsreglum Reykjavíkurborgar eða fjárhagsáætlunum hennar. Í eldri reglugerðum um fjárlög ríkisins var hugtakið skilgreint svo: „...sérstakur óskiptur liður í fjárlögum, þar sem veitt er heimild til þess að ráðstafa fjármunum vegna nánar tilgreindra verkefna.“

Hér er einkum horft til fjárheimilda sem vistaðar eru miðlægt undir viðkomandi þjónustubætti og úthlutað er til stofnana innan ársins eftir umfangi eða raun magni. Á þetta t.d. við um sérkennslu þar sem þjónustubörf eða þjónustubyngd er ekki þekkt fyrirfram. Allar færslur sem verða til með þessum hætti eru kynntar árlega í „Samantekt yfir breytingar á fjárhagsáætlun ársins“ sem lögð er fram með ársreikningi ár hvert.

² Sjá útskýringar í minnisblaði fjármálaskrifstofu frá 5. febrúar 2019.

Í fjórða lið, bls. 9 í álitserðinni segir:

„4. Aðrar tilfærslur fjárveitinga milli svonefndra „kostnaðarstaða“ innan málaflokka geta sviðsstjórar ákveðið enda hafi þeir heimild borgarráðs til slíks. Slíkar ákvarðanir skal jafnframt færa í viðauka við fjárhagsáætlun þegar færi gefst, sbr. 1. mgr. 4. gr. viðauka III við reglugerð nr. 1212/2015.

Hugtakið kostnaðarstaður er ekki skilgreint í lögum. Þá verður ekki séð að það sé skilgreint í reglugerðum. Þá er mismunandi í fjárhagsáætlunum borgarinnar og/eða viðaukum hvort þess sé getið hvort tiltekinn þáttur í fjárhagsáætlun sé kostnaðarstaður eða ekki.“

Þar sem Reykjavíkurborg viðhefur það verklag að leggja fyrir borgarstjórn allar tilfærslur á milli málaflokka og deilda (þjónustupátta) má fullyrða að þessi krafa sé uppfyllt og gerir álitsgjafi ekki athugasemd við framkvæmd borgarinnar. Þegar hugtakið „kostnaðarstaður“ var tekið upp í *Reglum Reykjavíkurborgar um gerð og framkvæmd fjárhagsáætlunar*, var markmiðið að tilgreina næstu skipulagseiningu undir málaflokki eða deild/þjónustupáttur og hefur verklagið miðað við þann skilning. Með árunum hefur *kostnaðarstaður* verið notað með ýmsu móti, jafnvel utanum einstök verkefni.

Trausti Fannar dregur fram í ábendingu sinni það sjónarmið að ekki sé skýrt í reglum Reykjavíkurborgar um heimildir einstakra starfsmanna til að færa fjármagn innan liða í áætluninni. Fjármálaskrifstofa minnir í þessu sambandi á að í reglunum er sérstaklega talað um hlutverk sviðsstjóra og fjármálastjóra og frá því er sagt í álitserðinni. Auk þess er eftirfarandi tekið fram þegar fjallað er um reglur borgarinnar, bls. 8:

„Vegna þessarar samantektar hefur ekki verið unnin heildstæð úttekt á reglum Reykjavíkurborgar eða heimildum einstakra starfsmanna til ákvörðunar um fjármál.“

Það hlýtur að vera mikilvægt í þessu sambandi að líta til markmiða Reykjavíkurborgar á sviði rammastjórnunar en þau eru að finna undir lið 1 í Reglum um gerð og framkvæmd fjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg³, ábyrgðar sviðsstjóra á rekstri einstakra sviða og heimilda hans til þess að framselja ábyrgð til næstu stjórnenda.

3.2. Um áritun ársreiknings

Í álitserðinni kemur eftirfarandi fram um hvað felst í áritun ársreiknings:

„Í staðfestingu sveitarstjórnar á ársreikningi felst samkvæmt þessu afstaða sveitarstjórnarinnar til þess hvort ársreikningurinn sé saminn í samræmi við lög og settar reglur. „

Síðar segir:

„Þegar sveitarstjórn staðfestir ársreikning er hún því að leggja á það mat hvort reikningur sýni glögga mynd af afkomu, efnahag og breytingum á handbæru fé, og hvort reikningurinn sé að öðru leyti gerður í samræmi við lög. Ennfremur hvort upplýsingar sem fram koma í ársreikningi séu réttar með hliðsjón af fyrirliggjandi gögnum. Staðfesting ársreiknings felur ekki í sér samþykki einstakra ráðstafana sem liggja til grundvallar í því reikningshaldi sem ársreikningurinn lýsir eða

³ „Fjármálastjórnin skal grundvölluð á rammastjórnun: Í því felst að borgarstjórn ákveður heildarskiptingu fjármuna milli fagsviða (málaflokka) út frá heildrænni forgangsröðun, fagráðin ákveða forgangsröðun hvert á sínu sviði og sviðsstjórar hafa ákvörðunarvald og bera ábyrgð á að reksturinn sé innan fjárheimilda og í samræmi við stefnu og forgangsröðun fagráðs.“

lögmæti greiðslna, heldur hinu að staðfesta að meðferð fjármuna og efnahagsleg staða sé og hafi verið með þeim hætti sem ársreikningurinn greinir.“

Þá segir:

„Staðfesting ársreiknings felur ekki í sér samþykki einstakra ráðstafana sem liggja til grundvallar í því reikningshaldi sem ársreikningurinn lýsir eða lögmæti greiðslna, heldur hinu að staðfesta að meðferð fjármuna og efnahagsleg staða sé og hafi verið með þeim hætti sem ársreikningurinn greinir.“

Eins og fram hefur komið hér að framan lítur fjármálaskrifstofa sömu augum á hvað felst í áritun borgarfulltrúa á ársreikning og fram kemur í umfjöllun álitsgjafans.

3.3. Um samþykkt viðauka eftir að fjárhagsárið er liðið

Í kafla 9 í álitssgerðinni er fjallað efnislega um samþykkt viðauka eftir að fjárhagsárið er liðið. Afmörkuð er eftirfarandi spurning og leitast við að svara henni:

„Ef verkefni hefur verið skýrlega afmarkað í fjárhagsáætlun tiltekins árs með ákveðinni fjárveitingu en kostnaður af því fer umfram hana innan ársins án þess að aukinnar fjárheimildar sé aflað hjá borgarstjórn eða borgarráði á því ári sem um ræðir ber þá engu að síður að afla heimildarinnar sérstaklega síðar með því að leggja fram viðauka við fjárhagsáætlunina?“

Svarið við spurningunni er að mati álitsgjafans ekki einfalt og fer hann yfir nokkur atriði sem hafa þarf til hliðsjónar við matið. Niðurstaða hans er eftirfarandi⁴:

„Viss vafi hlýtur því að vera um að það væri í samræmi við reglugerð 1212/2015 ef fjárhagsáætlun væri uppfærð eftir, þ.e. að viðaukar við hana yrðu samþykktir eftir að viðkomandi fjárhagsár er liðið.“

Í niðurstöðukafla er kemur síðan eftirfarandi fram undir spurningunni: „Er hægt að leggja fram viðauka við fjárhagsáætlun eftir að árið er liðið?“:

„Þegar þau fimm sjónarmið sem list er í kafla 9 eru vegin saman, og hliðsjón höfð af þeim reglum sem raktar eru í kafla 7 í álitinu, virðist mega setja fram eftirfarandi svar við áður skilgreindri spurningu (þ.e. spurningunni úr kafla 1 og 9).

a) Þeim þáttum fjárhagsáætlunar sveitarfélags sem falla undir 2. mgr. 63. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 ætti ekki að breyta eftir að viðkomandi ár er liðið með samþykkt viðauka við áætlunina.

b) Ef tilgangur viðauka er að upplýsa sveitarstjórn um tilfærslur innan liða í fjárhagsáætlun, sbr. 4. mgr. 63. gr. sveitarstjórnarlaga, sem sannarlega voru framkvæmdir innan ársins virðast lög eða reglur ekki standa því í vegi að leggja slíka viðauka fyrir sveitarstjórn þótt árið sé liðið. Það ber þá að gera með hefðbundnum hætti – í hefðbundnu formi slíks viðauka. Eftir að ársreikningur hefur verið lagður fram, þar sem fram kemur samanburður við fjárhagsáætlun ársins, virðist ekki rétt að breyta fjárhagsáætlun með þessum hætti eftir það.“

Þessi niðurstaða er í samræmi við meginefni minnisblað fjármálaskrifstofu frá 5. feb. 2019 um að það sé ekkert sem kalli á frekari samþykkt á fjárheimildum enda þurfi að gera breytingar á fjárheimildum innan líðandi árs og ekki hægt að leggja fram viðauka eftir að ársreikningur hefur verið lagður fram.

⁴ Sjá bls. 11 í álitssgerðinni.

4. Samantekið

Málið sem hér er til umfjöllunar snýst um það hvort umframkeyrsla að fjárhæð 73 m.kr. vegna Nauthólsvegar 100 hafi átt að kalla á tillögu að viðauka og samþykkt borgarstjórnar eða ekki. Svar fjármálaskrifstofu hefur verið skýrt um það að almennt beri að afla fjárheimildar fyrir málaflokk eða deild innan málaflokks áður en fjármunum er ráðstafað og að ekki sé unnt að afla slíkrar fjárheimildar eftir að árið er liðið.

Til að taka af allan vafa lítur fjármálaskrifstofa svo á að ekki felist í afgreiðslu borgarstjórnar á ársreikningi afstaða til einstakra fjárhagslegra ráðstafana heldur til hins hvort rekstur, efnahagur og sjóðstreymi gefi glögga mynd af fjárhagsstöðunni og að ársreikningur sé settur fram í samræmi við lög og reglur.

Í álitsgerðinni kemur ekki fram fortakslaus afstaða til fyrirspurnar borgarfulltrúans hvort umframkeyrslan í umræddu tilviki sé brot á 63. gr. laga nr. 138/2011 enda snýst það væntanlega um spurninguna hvort líta beri á þá framkvæmd sem *málaflokk* eða *deild innan málaflokks* í merkingu reglugerðar nr. 1212/2015 eða hvort hér sé um að ræða verkefni innan málaflokks eða deildar sem rúmast þar. Afstaða innri endurskoðanda var hins vegar skýr um að þessi umframkeyrsla væri brot á sveitarstjórnarlögum en því fylgdi ekki umfjöllun eða sérstakur rökstuðningur.

Fjármálaskrifstofa hefur ávallt gert skýrar kröfur um gerð viðauka ef gera á tilfærslur milli málaflokka eða deilda innan málaflokka hjá Reykjavíkurborg. Fjármálaskrifstofa er með strangt eftirlit með því að engar breytingar eru gerðar á fjárhagsáætlun borgarinnar innan fjárhagsársins nema að það sé í samræmi við samþykktir borgarstjórnar. Fjöldi viðauka við fjárhagsáætlun á hverju ári lýsir bæði umfangi rekstrar borgarinnar og kröfu fjármálaskrifstofu um að þessari reglu sé fylgt. Í álitsgerðinni kemur fram að stjórnslá borgarinnar gengur í vissu tilliti lengra í þessum efnunum en lög og reglur gera kröfu um.

Þá gerir fjármálaskrifstofa mjög ítarlegar skýrslur og frávikagreiningar með uppgjörum sem fara miklu dýpra en að greina frávik milli rauntalna og áætlana málaflokka og deilda undir málaflokkum til þess að gera borgarfulltrúum og almenningi tækifæri til að átta sig á fjárhagslegum ráðstöfunum og bregðast við þeim. Fjármálaskrifstofa hefur bætt um betur og gert ábendingar til borgarráðs um það sem hún telur mikilvægt að brugðist sé við.

Fjármálaskrifstofa hefur gert sér far um að þjónusta borgarfulltrúa og íbúa borgarinnar með því að setja fram skýrslur og greinargerðir um fjármál og rekstur borgarinnar með eins skýrum og glöggum hætti og kostur er og tryggja að framsetning fjárhagsáætlunar og meðhöndlun viðauka sé í samræmi við kröfur sveitarstjórnarlaga.

Birgir Björn Sigurjónsson
fjármálastjóri.

Afrit:

Endurskoðunarnefnd Reykjavíkurborgar