

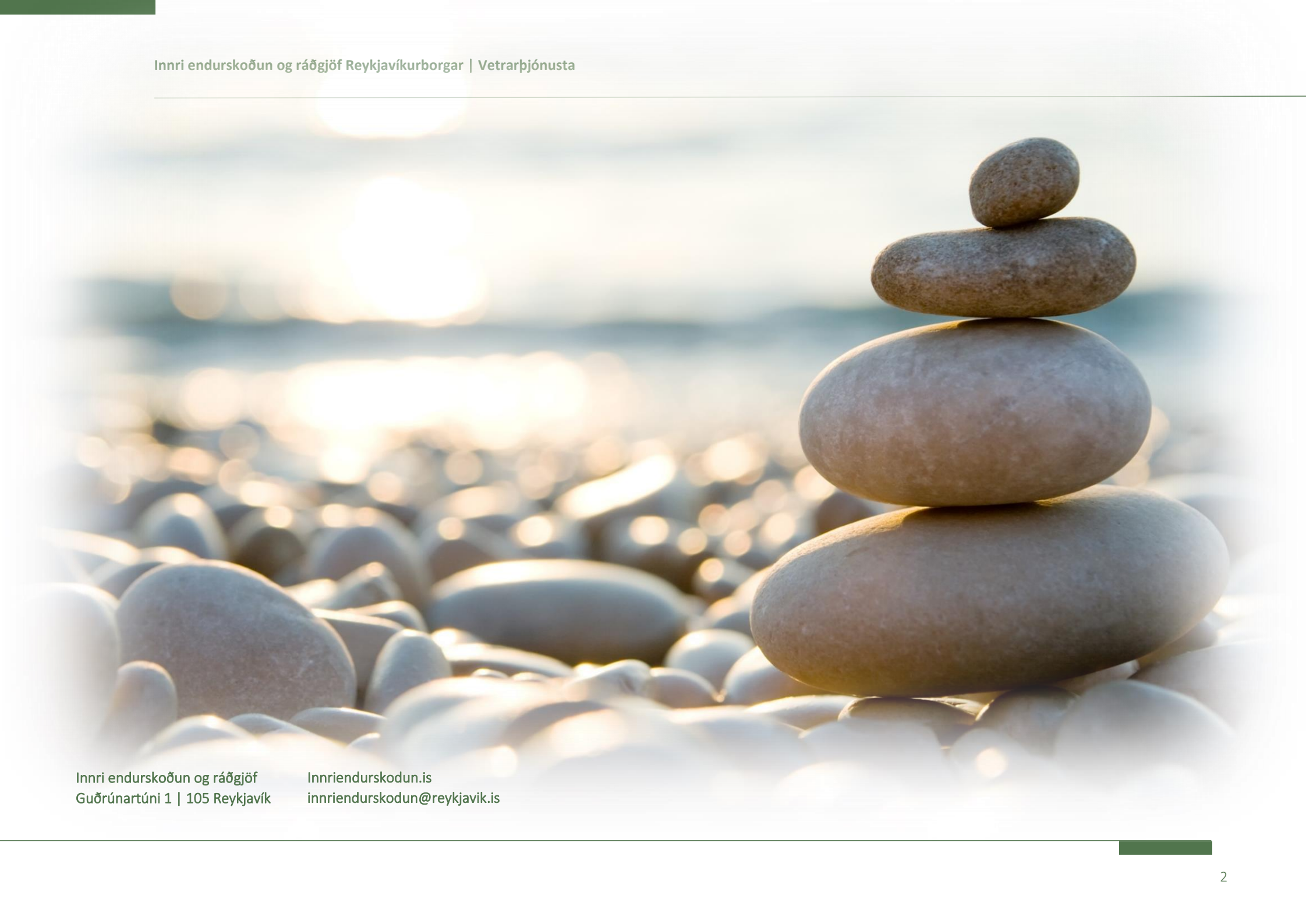


Áætlanagerð og rekstur vetrarþjónustu Reykjavíkurborgar Skrifstofa borgarlands



Innri endurskoðun og ráðgjöf
fagsvið innri endurskoðunar

19. febrúar 2024
IER23030027



Innri endurskoðun og ráðgjöf
Guðrúnartúni 1 | 105 Reykjavík

Innriendurskodun.is
innriendurskodun@reykjavik.is

Efnisyfirlit

1. Inngangur.....	4
2. Samantekt niðurstaðna.....	5
3. Áætlanagerð og rekstur vetrarþjónustu Reykjavíkurborgar.....	7
4. Bókun kostnaðar og samþykkt reikninga vegna vetrarþjónustu	12
Viðauki - Áhættuflokkun ábendinga	15

1. Inngangur

1.1. Innri endurskoðun og ráðgjöf Reykjavíkurborgar

Innri endurskoðun og ráðgjöf (hér eftir IER) annast innri endurskoðun hjá Reykjavíkurborg. IER heyrir undir borgarráð Reykjavíkur og innri endurskoðandi nýtur faglegs sjálfstæðis í störfum sínum gagnvart allri stjórnslu borgarinnar. Fagsvið innri endurskoðunar er starfseining innan IER sem annast innri endurskoðun og metur stjórnarhætti, áhættustýringu og innra eftirlit ásamt því að gera viðeigandi ábendingar og tillögur um úrbætur á ferlum og hvetur þar með til stöðugra úrbóta í starfsemi Reykjavíkurborgar. Fagsvið innri endurskoðunar starfar á grundvelli faglegrar umgjarðar um innri endurskoðun sem gefin er út af Alþjóða-samtökum innri endurskoðenda.

1.2. Markmið og afmörkun úttektar

Verkefnið var á innri endurskoðunaráætlun 2022-2023 sem samþykkt var af endurskoðunarnefnd þann 31. janúar 2022 og í borgarráði þann 17. mars 2022. Um er að ræða staðfestingarverkefni sem felur í sér hlutlæga athugun og mat á gögnum til þess að gefa óháð álit.

Vetrarþjónusta er mikilvægur þáttur í þjónustu við íbúa, fyrirtæki, stofnanir og aðra sem sækja þjónustu innan Reykjavíkurborgar. Hagsmunaaðilar vetrarþjónustu eru því margir. Vetrarþjónusta telst þó ekki til lögbundinna verkefna sveitarfélaga. Vetrarþjónustan fellur undir umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkurborgar (hér eftir USK), nánar tiltekið undir skrifstofu borgarlandsins. USK hefur gefið út þjónustuhandbók vegna vetrarþjónustu þar sem sú vetrarþjónusta sem Reykjavíkurborg veitir er skilgreind.

Markmið þessarar úttektar er að kanna hvort;

1. rekstur hafi verið innan fjárheimilda og ástæður fyrir frávikum frá fjárhagsáætlun.
2. bókaður kostnaður á kostnaðarstaðinn 3206 Vetrarþjónusta hafi einungis verið vegna vetrarþjónustu.
3. samþykkt reikninga hafi verið í samræmi við gildandi verklagsreglur.

1.3. Verkferill úttektar

Úttektin hófst með fundi IER með skrifstofustjóra skrifstofu borgarlands þann 14. apríl 2023 þar sem tilkynnt var um fyrirhugaða úttekt á vetrarþjónustunni. Við vinnslu verkefnaáætlunar var fundað með honum og var úttektaráætlun síðan gefin út þann 31. maí 2023. Við framkvæmd úttektarinnar var farið yfir gögn og upplýsingar í fjárhagsbókhaldinu og rætt við skrifstofustjóra á skrifstofu borgarlands, fjármálastjóra USK, skrifstofustjóra bókhaldsskrifstofu FAS og teymisstjóra í bókhaldsdeild FAS. Einnig var haft samband við deildarstjóra á þjónustumiðstöð borgarlandsins og deildarstjóra hjá fjármála- og áhættustýringarsviði. Skýrsludrögin voru send skrifstofustjóra á skrifstofu borgarlands og fjármálastjóra USK þann 16. janúar 2023 og hefur hér verið tekið tillit til þeirra athugasemda sem bárust. Niðurstöður voru kynntar í endurskoðunarnefnd þann 23. febrúar 2024. Lokaskýrsla var send stjórnendum auk þess sem ábendingum er beint til ábyrgðaraðila. Lokaskýrsla var síðan birt á heimasíðu IER.

2. Samantekt niðurstaðna

Kostnaður við vetrarþjónustu Reykjavíkurborgar nær tvöfaldaðist á verðlagi hvers árs á tímabilinu 2017-2022 eða fór úr 624 m.kr. árið 2017 í 1.190 m.kr. árið 2022. Heildarútgjöld á tímabilinu voru 4.702 m.kr. en endurskoðuð fjárhagsáætlun (B) gerði einungis ráð fyrir 2.661 m.kr. Reksturinn fór verulega fram úr áætlun öll árin en mest árið 2022 þegar kostnaðurinn fór 657 m.kr. fram úr fjárhagsáætlun (B) eða 123%. Frávik vegna fyrstu níu mánaða ársins 2023 er einnig verulegt eða 656,7 m.kr.

Samkvæmt 63. gr. sveitarstjórnarlaga er fjárhagsáætlun næstkomandi árs bindandi regla um allar fjárhagslegar ráðstafanir af hálfu sveitarfélagsins. Óheimilt er að víkja frá fjárhagsáætlun nema sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka við áætlunina. Í reglum um gerð og framkvæmd fjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg kemur fram að fjárhagsáætlun á að vera unnin þannig að ekki þurfi að breyta henni á rekstrarárinu nema að ófyrirséð atvik kalli sérstaklega á slíka ákvörðun. Þannig nýtist hún sem öflugt stjórnæki við rekstur borgarinnar. Auk þess kemur fram í verklagsreglum um samþykktarferli reikninga að seinni samþykktaraðili reiknings beri ábyrgð á að fjárheimild sé fyrir útgjöldum skv. reikningi.




Að mati IER er fullt tilefni til þess að fara í frekari úttekt á rekstri vetrarþjónustu með það að markmiði að rýna vel þjónustustig vetrarþjónustu með tilliti til forgangsroðunar og kostnaðarhagkvæmni þar sem kostnaður hefur aukist og frávik frá fjárhagsáætlunum eru mikil.

IER framkvæmdi úttekt á bókun kostnaðar á kostnaðarstaðnum 3206 Vetrarþjónusta hjá skrifstofu borgarlandsins. Við yfirferð úrtaka var ekki hægt að greina annað en að sá kostnaður sem í úrtakinu var tilheyrði sannarlega vetrarþjónustu. Hins vegar fylgdi samþykki sjö reikninga í úrtaki ekki gildandi verklagi við samþykkt reikninga vegna kaupa á vöru og þjónustu. Í þremur tilfellum áttu þrjár samþykkjendur að veita samþykki fyrir kaupum á þjónustu verktaka vegna söndunar og moksturs en

einungis tveir þeirra veittu samþykki. Þar var sami samþykkjandi skilgreindur sem fyrri og seinni samþykkjandi. Fjármálastjóri USK samþykkti einnig reikningana þar sem gjaldfærsla þeirra var hærri en 2 m.kr. Í fjórum tilfellum þar sem gjaldfærsla reikninga var undir 2 m.kr. var sami samþykkjandi skilgreindur sem fyrri og seinni samþykkjandi.

Í verklagsreglu um samþykktarferli reikninga kemur fram að gerð er krafa um að a.m.k. tveir aðilar komi að samþykkt hvers reiknings í samþykktarferli. Ef heildargjaldfærsla vegna reiknings er jöfn eða hærri en 2 m.kr., þá fara reikningar einnig til samþykktar hjá viðeigandi sviðsstjóra sem er þá þriðji samþykkjandi. Í tilfelli USK sér fjármálastjóri USK um að samþykkja þá reikninga í umboði sviðsstjóra. Að mati IER á að vera hægt að koma því þannig við hjá skrifstofu borgarlandsins að sami aðili sé ekki skilgreindur sem fyrri og seinni samþykkjandi í samþykktarferlinu.

2.1 Fjöldi ábendinga eftir áhættuskori

Litur	Áhættuskor	Fjöldi
	Mikil áhætta	2
	Nokkur áhætta	2
	Lítil áhætta	-
	Tillögur til úrbóta	-
	Fjöldi	4

Sjá nánar í viðauka I – Áhættuflokkun ábendinga.

Ábendingunum verður fylgt eftir af IER með eftirfylgnikönnun og niðurstöður hennar kynntar í endurskoðunarnefnd þegar þær liggja fyrir og birtar á heimasíðu IER.

2.2 Ábending IER og viðbrögð stjórnenda

Áhættu-mat	Nr.	Ábending	Ábyrgðaraðili	Viðbrögð stjórnenda Áætluð tímasetning lok úrbóta
Mikil áhætta	1	Ábending um gerð fjárhagsáætlunar fyrir vetrarþjónustu og viðauka Veruleg frávik voru frá fjárhagsáætlun (B) fyrir vetrarþjónustu á árunum 2017-2022 og á fyrstu níu mánuðum ársins 2023. Vinna þarf fjárhagsáætlunina fyrir vetrarþjónustu þannig að ekki þurfi að breyta henni á rekstrarárinu nema ófyrirséð atvik kalli sérstaklega á slíka ákvörðun. Samkvæmt sveitarstjórnarlögum er skylt að fá samþykki borgarstjórnar fyrir ófyrirséðum útgjöldum með viðauka við fjárhagsáætlun.	Sviðsstjóri FAS Sviðsstjóri USK Fjármálastjóri USK	Viðbrögð USK: Sviðsstjóri USK ákveður ekki fjárheimildir sviðsins en getur óskað eftir aukafjárveitingu í ýmis verkefni. Áætluð lok úrbóta: Ekki hægt að áætla lok þar sem vetrarþjónustan er mjög breytileg á milli ára.
Mikil áhætta	2	Ábending um úttekt á rekstri vetrarþjónustunnar Fara þarf í frekari úttekt á rekstri vetrarþjónustu með það að markmiði að rýna vel þjónustustig vetrarþjónustu með tilliti til forgangsroðunar og kostnaðarhagkvæmni þar sem kostnaður hefur aukist og frávik frá fjárhagsáætlunum eru mikil.	Sviðsstjóri USK	Viðbrögð USK: Eðlilegt er að IER stýri þessari úttekt. Áætluð lok úrbóta: Lok árs 2024.
Nokkur áhætta	3	Ábending um tvöfalt samþykki reikninga Við úrtaksskoðun kom í ljós að deildarstjóri var eini samþykkjandi á fjórum reikningum vegna vetrarþjónustu. IER leggur áherslu á að ávallt sé tvöfalt samþykki hvort sem um tímabundna framkvæmd er að ræða eða ekki í samræmi við verklagsreglu FÁST-VLR-011 <i>Ábyrgð innkaupaáðila og samþykkjenda í samþykktarferli reikninga</i> .	Skrifstofustjóri á skrifstofu borgarlands Fjármálastjóri USK	Viðbrögð USK: Breyta þarf samþykkjendum á viðeigandi verkbeiðnum. Áætluð lok úrbóta: Úrbótum hefur þegar verið lokið.
Nokkur áhætta	4	Ábending um fjárheimild fyrir útgjöldum skv. reikningi Í verklagsreglu FÁST-VLR-011 <i>Ábyrgð innkaupaáðila og samþykkjenda í samþykktarferli reikninga</i> kemur fram að seinni samþykktaraðili reiknings beri ábyrgð á að fjárheimild sé fyrir útgjöldum skv. reikningi. Á árinu 2022 voru verk 61801 Snjóhreinsun gatna – verkefni verktaka og verk 61842 Hitakerfi – orkukaup t.d. á meðal þeirra verkefna sem fóru verulega yfir fjárheimild.	Skrifstofustjóri á skrifstofu borgarlands Fjármálastjóri USK	Viðbrögð USK: Úrbótum hefur þegar verið lokið vegna ársins 2023. Áætluð lok úrbóta: Þessari ábendingu þarf sífellt að fylgja eftir.

3. Áætlanagerð og rekstur vetrarþjónustu Reykjavíkurborgar

Vetrarþjónusta telst ekki til lögbundinna verkefna sveitarfélaga. Markmið Reykjavíkurborgar er þó að veita skilvirka og hagkvæma vetrarþjónustu. Það er USK sem ber ábyrgð á því að sinna þeirri þjónustu. Í vetrarþjónustu felst hálkueyðing og snjóhreinsun gatnakerfis sem og göngu- og hjólaleiða borgarinnar. Megintilgangurinn með þjónustunni er að tryggja öryggi hins almenna vegfaranda. Í þjónustuhandbók USK vegna vetrarþjónustu kemur fram að gatna- og stígakerfinu er skipt niður í þjónustuflokka með tilliti til umfangs þeirrar þjónustu sem veitt er.¹ Verkefnum Reykjavíkurborgar við snjóhreinsun og hálkueyðingu má skipta í eftirfarandi meginþætti:

- Gatnakerfið
- Göngu- og hjólaleiðir
- Stofnanalóðir
- Biðstöðvar almenningsgangna

Við ofangreint bætast svo fjölmörg sérverkefni og í mörgum tilfellum er þar verið að bregðast við ábendingum borgarbúa.

Almennt stendur vetrarþjónustan yfir í um 20 vikur yfir vetrartímann, eða frá viku 46 til og með viku 13. Gatna- og stígakerfi borgarinnar er skipt niður í þjónustuflokka þar sem tekið er tillit til þeirrar þjónustu sem veitt er og hefur þjónustumarkmið og þjónustustig verið skilgreint fyrir hvern og einn flokk. Sú þjónustulýsing sem til staðar er fyrir hvern flokk á við um hefðbundnar vetraraðstæður en ekki þær aðstæður sem kunna að skapast þegar óveður gengur yfir. Þegar óveður geisar miðast þjónustan við að halda stofnbrautum og strætisvagnaleiðum opnum auk aðgengis að sjúkrahúsum.

Sú þjónusta sem Reykjavíkurborg veitti vegna vetrarþjónustu veturinn 2022 var gagnrýnd nokkuð. Í kjölfar þess var skipaður stýrihópur sem hafði það markmið að endurskoða vetrarþjónustuna og rýna fyrirkomulag hennar. Við vinnuna var haft samráð við sveitarfélög á höfuðborgar-svæðinu og Vegagerðina.

Í mars 2023 var skýrsla stýrihópsins gefin út og þar voru lagðar fram 16 tillögur og um 40 aðgerðir til þess að efla vetrarþjónustu og var áætlað að þær myndu kosta Reykjavíkurborg um 190 m.kr. á ári, þar af var einskíptiskostnaður við innleiðingu áætlaður um 45 m.kr. Í skýrslunni kemur m.a. fram að veturinn 2022 hafi verið sá snjóþyngsti frá aldamótum og að núverandi verklag og tækjakostur ráði ekki nógu vel við ef það snjóár mjög mikið og jafnvel í marga daga og vikur líkt og gerðist veturinn 2022.²

3.1. Fjárhagsáætlunargerð Reykjavíkurborgar

Fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar og annarra sveitarfélaga á að leggja fram í samræmi við fjármálakafla sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Samkvæmt 63. gr. sveitarstjórnarlaga er ákvörðun sem sveitarstjórn tekur um fjárhagsáætlun næstkomandi árs bindandi regla um allar fjárhagslegar ráðstafanir af hálfu sveitarfélagsins. Með gerð áætlunar er leitast við að tryggja að fjármunum sveitarfélagsins sé ráðstafað í samræmi við ákvarðanir sveitarstjórnar hverju sinni. Óheimilt er að víkja frá fjárhagsáætlun nema sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka við áætlunina. Endurskoðuð fjárhagsáætlun (B) er fjárhagsáætlun (A) að viðbættum samþykktum viðaukum.

Í undantekningartilvikum má gera þær ráðstafanir sem skylt er samkvæmt lögum án þess að sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka, enda þoli þær

¹ Vetrarþjónusta þjónustuhandbók USK útg. 5.

² Vetrarþjónusta í Reykjavík, skýrsla stýrihóps 15. mars 2023.

ekki bið. Viðhlítandi heimildar sveitarstjórnar skal þá afla svo fljótt sem auðið er og skal erindi um slíka heimild lagt fyrir þegar á næsta fundi sveitarstjórnarinnar.

Í reglum um gerð og framkvæmd fjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg (FMS-STE-001) sem samþykktar voru í borgarráði kemur fram að fjárhagsáætlun afmarkar fjárheimildir sviða og stofnana til eins árs og er eitt helsta stjórnþæki borgarstjórnar til að ná fram markmiðum sínum í rekstri og framkvæmdum. Þá á fjárhagsáætlun að vera unnin þannig að ekki þurfi að breyta henni á rekstrarárinu nema að ófyrirséð atvik kalli sérstaklega á slíka ákvörðun. Þannig nýtist fjárhagsáætlunin sem öflugt stjórnþæki við rekstur borgarinnar.

3.2. Verkferli við gerð fjárhagsáætlunar og viðaukar

Vinna við gerð fjárhagsáætlunar hjá USK hefst í febrúar ár hvert. Borgarráð/borgarstjórn úthlutar síðan fjárheimildum (ramma) í júní og í kjölfarið fá fagsvið tíma fram í september til þess að skila inn lokadrögum að fjárhagsáætlun. Frumvarp um fjárhagsáætlun næsta árs er svo afgreitt í borgarstjórn í lok árs.

Við fjárhagsáætlunargerð hjá USK eru skuldbindingar og áhættur í rekstri fyrir næsta ár auk fjögurra ára áætlunar fyrst kynntar fyrir fagráði og síðan er skuldbindingum og áhættum í rekstri skilað í fjárhagsútskýrnarferli til fjármála- og áhættustýringarsviðs (hér eftir FAS). Síðan kemur í ljós eftir það ferli hvort tillaga USK að fjármagni komi inn í ramma eða ekki. Tillögur USK um aukið fjármagn vegna vetrarþjónustu hafa ekki hlotið hljómgrunn á síðustu árum samkvæmt þeim starfsmönnum USK sem rætt var við í úttektarvinnunni. FAS bendir hins vegar á að ekki er um bundinn lið að ræða þegar kemur að vetrarþjónustu.

Í samræmi við FMS-VLR-086 *Viðaukar við fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar* geta fagsvið lagt fram beiðni um viðauka við

fjárhagsáætlun (ósk um aukið fjármagn) eftir að fjárhagsáætlun hefur verið samþykkt. Tillaga um slíkt er fyrst unnin af fagsviði og fer hún þaðan til umsagnar hjá FAS. Að því búnu leggur fagsvið tillöguna fyrir fagráð sem tekur ákvörðun um að óska eftir því að viðauki verði gerður við fjárhagsáætlun. Sviðsstjóri útbýr erindi til borgarráðs. Fagsvið sendir síðan erindi til borgarráðs og beiðni um viðauka til skrifstofu borgarstjórnar. Borgarstjóri felur FAS að útfæra viðauka og í kjölfarið er tillagan lögð fyrir borgarráð. Samþykki borgarráð viðaukann er tillögunni vísað til borgarstjórnar sem tekur ákvörðun um meðferð hennar. FAS gerir síðan breytingar í samræmi við gögn sviða í fjárhagskerfi. USK hefur ekki sótt um viðauka vegna vetrarþjónustu formlega á undanförunum árum. Beiðni um um aukið fjármagn hefur hins vegar komið fram við áætlanagerð sviðsins á undanförunum árum í skjalinu *Skuldbindingar og áhættur í rekstri* sem unnið er með við fjárhagsáætlunargerðina.

3.3. Áætlaður og raunkostnaður vegna vetrarþjónustu árin 2017-2022

Í töflu 1 má sjá raunkostnað og upphaflega áætlun (A) vegna vetrarþjónustu frá árinu 2017 til og með september 2023. Fjárhæðir eru á verðlagi hvers árs fyrir sig. Dálkurinn *Fjárhæð* sýnir raunkostnað, síðan kemur áætlun (A) og svo endurskoðuð áætlun (B). Dálkurinn *Frávik* sýnir þann mun sem er á raunkostnaði hvers árs fyrir sig og endurskoðaðri áætlun (B). Dálkurinn % sýnir þann mun í prósentum.

Eins og sjá má í töflu 1 tvöfaldaðist raunkostnaður við vetrarþjónustu Reykjavíkurborgar á tímabilinu 2017-2022 eða fór úr 624 m.kr. árið 2017 í 1.190 m.kr. árið 2022. Á tímabilinu var heildarkostnaðurinn 4,7 ma.kr., eða um 2 ma.kr. yfir áætlun (B), sé litið til rekstrarniðurstöðu á verðlagi hvers árs fyrir sig. Árið 2022 var kostnaðurinn tæpar 657 m.kr. umfram áætlun (B). Veturinn 2022 var mjög snjópungur sem hafði í för með sér mikinn kostnaðarauka umfram fjárheimildir vetrarþjónustu.

Á fyrstu 9 mánuðum ársins 2023 var kostnaðurinn einnig kominn um 657 m.kr. fram úr áætlun sem einnig skýrist af snjóþungum vetri. Samkvæmt upplýsingum frá USK koma stærstu frávikin yfirleitt fram á fyrri hluta hvers árs. Miðað við að um 9 mánaða uppgjör er að ræða má fastlega gera ráð fyrir því að frávik í lok árs 2023 verði enn hærra þar sem ekki var lögð fram beiðni um viðauka á árinu 2023. Vetrarþjónusta fékk þó um 190 m.kr., þar af var einskiptiskostnaður við innleiðingu áætlaður um 45 m.kr., til að mæta kostnaðarmati sem fram kom í skýrslu stýrihóps frá mars 2023 til bætingar vetrarþjónustu.

Á árunum frá 2017 til og með september 2023 var áætlun (B) hærri en áætlun (A) eins og sjá má í töflu 1. Mismunurinn þarna á milli skýrist af því að vetrarþjónustan hefur fengið bættu áætlun vegna launa- og launatengdra gjalda og innri leigu en þessir liðir eru bættir heilt yfir Reykjavíkurborg.

Tafla 1. Raunkostnaður vegna vetrarþjónustu og áætlaður kostnaður

Ár	Fjárhæð	Áætlun A	Áætlun B	Frávik	%
2023*	1.025.543	359.869	368.255	657.288	178%
2022	1.190.284	518.627	533.568	656.716	123%
2021	684.598	493.908	499.033	185.565	37%
2020	809.005	436.530	473.250	335.755	71%
2019	718.304	396.908	411.626	306.678	75%
2018	676.029	380.467	387.559	288.470	74%
2017	624.343	343.027	355.488	268.855	76%
Samtals	5.728.106	2.929.336	3.028.779	2.699.327	89%

*Árið 2023 sýnir aðeins fyrstu níu mánuði þess árs og er því stjórnumerkt.

Verkefni vetrarþjónustu árið 2022 greindust í 23 flokka/verk, sjá töflu 2. Í raun má skipta þeim flokkum í fjóra meginflokka sem eru eftirfarandi:

- Aðkeypt þjónusta verktaka
- Eigin vinna starfsmanna
- Innkaup
- Hitakerfi/orkukaup

Tafla 2. Kostnaður vegna vetrarþjónustu árið 2022 eftir flokkum/verkum

Verk	Verk nr.	Fjárhæð	Áætlun A	Áætlun B	Frávik
Hitakerfi	51841	47.721	18.736	18.736	28.985
Snjóhreinsun gatna - verkefni verktaka	61801	479.871	161.225	161.273	318.598
Snjóhreinsun gatna - verkefni hverfastöðva	61802	35.727	23.097	23.140	12.587
Saltþækistöð	61803	105	669	669	-564
Kaup á salti og sandi og sala til þriðja aðila	61804	101.217	26.916	26.916	74.301
Saltkistur/ saltflutningar í hverfi/ Leiga á bragga og lóð	61805	19.141	15.069	15.617	3.524
Veðurstöðvar	61806	54	0	0	54
Viðgerðir v/snjóhreinsunar	61807	102	1.559	1.559	-1.457
Snjóhr. göngul. - Útboðsverk	61821	117.588	36.596	36.596	80.992
Snjóhr. göngul. - Verkefni hverfastöðva	61822	67.566	84.163	84.163	-16.597
Snjóhr. göngul.-Verkefni þjónustumiðst.	61823	107.286	51.859	66.161	41.125
Snjóhr. göngul. - Kaup á sandi	61824	33	0	0	33
Hitakerfi - Orkukaup	61842	96.228	86.160	86.160	10.068
Stofnanal. hálkueyðing - Verk. hverfast.	61861	65.302	13.236	13.236	52.066
Félagsþjónustan - hálkueyðing	61862	779	240	240	538
ÍTR - hálkueyðing	61863	10.299	240	240	10.059
Lagfæringar á tjónum vegna vetrarþjónustu	61864	0	11.615	11.615	-11.615
Lágpunktur vegna vetrarþjónustu	61865	16.065	1.374	1.374	14.692
Magneziumklóríð - kaup og dreifing	61881	126	0	0	126
Talning negldra hjólabarða	61882	123	0	0	123
Orkukaup	62302	18	0	0	18
Snjóhreinsun verktaka á þjóðvegum	71801	5.649	-14.128	-14.128	19.777
Skilavegir vetrarþjónusta	73004	19.283	0	0	19.283
Samtals		1.190.284	518.627	533.568	656.716

Við úttektina kom fram að tillögur USK um auknar fjárheimildir til vetrarþjónustu sem lagðar hafa verið fram við fjárhagsáætlunargerð á undanförunum árum hafa ekki verið samþykktar. Einnig kom fram að USK hefur ekki verið að sækja um aukið fjármagn vegna magnbreytinga í samræmi við þróun byggðar og lagningu göngu- og hjólréiðastíga í Reykjavík. Þá hafa beiðnir um viðauka ekki verið lagðir fram af hálfu sviðsins vegna vetrarþjónustu, en eins og áður hefur komið fram geta fagsvið lagt fram beiðni um viðauka við fjárhagsáætlun á hverju rekstrarári.

Samkvæmt upplýsingum frá USK er vetrarþjónusta dýrt verkefni. Erfitt er hins vegar að gera fjárhagsáætlun þegar náttúruvarar spilar veigamikil hlutverk og erfitt er að henda reiður á því hvernig veðrið muni verða. Við gerð fjárhagsáætlunar hefur verið tekið meðaltal raunkostnaðar vetrarþjónustu síðustu 5 ára á undan og stuðst við það meðaltal við gerð fjárhagsáætlunar.

Í samtali við starfsmenn USK kom einnig fram að undanfarin ár hafa veturnir verið harðari, auk þess sem tilboð verktaka hafa hækkað, t.a.m. vegna eldsneytisverðs. Einnig kom fram að kostnaður vegna rafmagns og hita hefur ekki fengist bættur á undanförunum árum en kostnaður vegna reksturs hitakerfis er töluverður og nam t.d. um 144 m.kr. árið 2022, sé litið til kostnaðar vegna hitakerfa og orkukaupa í töflu 2.

Við gerð fjárhagsáætlunar árið 2022 óskaði USK eftir 156 m.kr. til viðbótar við áætlun ársins 2021, sem var að upphæð 499 m.kr., eða samtals 655 m.kr. Við áætlanagerð ársins 2022 fékk vetrarþjónusta úthlutað 518 m.kr. eða um 137 m.kr. minna en óskað hafði verið eftir. Endurskoðuð áætlun ársins 2022 hljóðaði upp á 534 m.kr. en þá var búið að bæta upp laun og launatengd gjöld að upphæð 5 m.kr. og innri leigu að upphæð 10 m.kr.

Við fjárhagsáætlunargerð fyrir árið 2023 óskaði USK eftir 310 m.kr. viðbót við áætlun ársins 2022 sem gera um 844 m.kr. en samþykkt fjárhagsáætlun hljóðaði upp á 562 m.kr. sem er 282 m.kr. lægri upphæð en USK óskaði eftir við gerð fjárhagsáætlunar 2023.

Af fjárhagsáætlunargerð þessara tveggja ára að dæma má sjá að vetrarþjónusta er ekki að fá það fjármagn sem óskað er eftir. Hins vegar hefði frávík vegna ársins 2022 verið töluvert þrátt fyrir að allar þær 655 m.kr. sem óskað var eftir hefðu fengist úthlutaðar vegna vetrarþjónustu. Raunkostnaður vegna vetrarþjónustu árið 2022 reyndist vera 1.190 m.kr. og hefði frávikið þá verið 535 m.kr. í stað 656 m.kr. Ef allt það fjármagn sem USK óskaði eftir vegna vetrarþjónustu ársins 2023 hefði fengist úthlutað væri frávík fyrstu 9 mánuði ársins 306 m.kr. í stað 657 m.kr.

Hefði USK fengið það fjármagn sem sviðið óskaði eftir vegna vetrarþjónustu þá hefði raunkostnaður samt sem áður verið hærri en áætlunir gerðu ráð fyrir á undanförunum árum. Huga þarf að því hvaða aðferðafræði er notuð við mat á skuldbindingum og áhættum í rekstri vegna vetrarþjónustu sem höfð er til hliðsjónar við gerð fjárhagsáætlunar ár hvert. Þá þarf USK einnig að nota það úrræði sem til staðar er ef þörf er á meira fjármagni eftir að fjárhagsáætlun hefur verið samþykkt, sem felst í því að leggja fram viðauka við fjárhagsáætlun. Það er þó ekki trygging fyrir því að aukið fjármagn fáiist vegna vetrarþjónustu. Einnig þarf að kanna hvort möguleikar séu til hagræðingar í vetrarþjónustu.

Í greinargerð fagsviða og sjóða A-hluta við framlagningu ársreiknings Reykjavíkurborgar 2022, frá apríl 2023, setti FAS fram ábendingu vegna rekstrarniðurstöðu vetrarþjónustu. Var ábendingin eftirfarandi: „*Vetrarþjónusta var 657 m.kr. umfram fjárheimildir vegna þess að veturinn var afar snjóbungur. Hér er um afar mikinn kostnaðarauka að ræða umfram fjárheimildir. Í ljósi þessa er nauðsynlegt að rýna vel þjónustustigið með tilliti til forgangsroðunar og kostnaðarhagkvæmni.*“

Í skýrslu FAS við framlagningu árshlutareiknings Reykjavíkurborgar janúar-september 2023 var einnig nefnt undir umfjöllun um rekstrarniðurstöðu A-hluta að snjópungur vetur hafi verið á meðal helstu frávika ársins hjá Reykjavíkurborg.

Ábending um gerð fjárhagsáætlunar og viðauka

1. Veruleg frávik voru frá fjárhagsáætlun (B) fyrir vetrarþjónustu á árunum 2017-2022 og á fyrstu níu mánuðum ársins 2023. Vinna þarf fjárhagsáætlunina fyrir vetrarþjónustu þannig að ekki þurfi að breyta henni á rekstrarárinu nema ófyrirséð atvik kalli sérstaklega á slíka ákvörðun. Samkvæmt sveitarstjórnarlögum er skylt að fá samþykki borgarstjórnar fyrir ófyrirséðum útgjöldum með viðauka við fjárhagsáætlun.

Ábending um úttekt á rekstri vetrarþjónustunnar

2. Fara þarf í frekari úttekt á rekstri vetrarþjónustu með það að markmiði að rýna vel þjónustustig vetrarþjónustu með tilliti til forgangsröðunar og kostnaðarhagkvæmni þar sem kostnaður hefur aukist og frávik frá fjárhagsáætlunum eru mikil.

4. Bókun kostnaðar og samþykkt reikninga vegna vetrarþjónustu

Tekið var úrtak úr þeim færslum sem bókaðar voru á kostnaðarstaðinn 3206 Vetrarþjónusta og kannað hvort sá kostnaður hafi einungis verið vegna vetrarþjónustu. Sérstaklega var litið til þeirra flokka/verka sem höfðu farið fram úr endurskoðaðri áætlun árið 2022. Úrtök voru valin með lagskiptu slembiúrtaki (e. stratified random sample).

Um var að ræða úrtök úr eftirfarandi flokkum/verkum:

- 51841 Hitakerfi
- 61801 Snjóhreinsun gatna – verkefni verktaka
- 61804 Kaup á salti og sandi og sala til þriðja aðila
- 61805 Saltkistur/saltflutningar
- 61807 Viðgerðir v/snjóhreinsunar
- 61821 Snjóhreinsun gönguleiða – útboðsverk
- 61842 Hitakerfi – Orkukaup
- 61861 Stofnanalóðir hálkueyðing – Verkefni hverfastöðva
- 61863 ÍTR – Hálkueyðing
- 71801 Snjóhreinsun verktaka á þjóðvegum
- 73004 Skilavegir vetrarþjónusta

Einnig var kannað hvort samþykkt reikninga á kostnaðarstaðinn hafi verið samkvæmt gildandi verklagsreglu FAS um samþykkt reikninga.³ Markmið verklagsreglnanna er að skýra ábyrgð innkaupaaðila og samþykkjenda vegna vöru- og þjónustukaupa. Jafnframt er markmið þeirra að stuðla að

réttri og tímanlegri skráningu reikninga í bókhald borgarinnar, þannig að uppgjör sýni rétta mynd af rekstrinum.

Í 3. gr. reglnanna kemur fram að samþykkt felur í sér staðfestingu á:

- a. Innkaupum
- b. Bókun
- c. Gjaldfærslu

Í verklagsreglunni kemur fram að gerð er krafa um að að minnsta kosti tveir aðilar komi að samþykkt hvers reiknings í samþykktarferli. Fyrri samþykktaraðili í ferlinu ber m.a. ábyrgð á og þarf að taka afstöðu til neðangreindra atriða:

- Á reikningurinn rétt á sér, hefur vara/þjónusta verið veitt.
- Er magn og einingaverð rétt.
- Eru nauðsynleg fylgigögn til staðar.
- Er bókunarstrengur réttur.

Seinni samþykktaraðili í ferlinu ber m.a. ábyrgð á og þarf að taka afstöðu til neðangreindra atriða:

- Er bókunarstrengur réttur.
- Er gjaldfærsla hluti af nauðsynlegum rekstrarkostnaði viðkomandi deildar.
- Er fjárheimild fyrir útgjöldum skv. reikningi.

Hvað vetrarþjónustuna varðar er eftirfarandi ferli haft til hliðsjónar við samþykkt reikninga á skrifstofu borgarlandsins:

- Fyrri samþykkjandi á verkbeiðni.
- Seinni samþykkjandi samþykkir á verk.
- Fari gjaldfærð kaup yfir 2 m.kr. ber fjármálastjóra USK að samþykkja kaup sem þriðji samþykkjandi.

³ FÁST-VLR-011 Ábyrgð innkaupaaðila og samþykkjenda í samþykktarferli reikninga.

Í gildandi verklagsreglu FAS um samþykkt reikninga kemur einnig fram að samþykkjandi skuli setja upp tímabundinn samþykkjanda fyrir sig geti hann ekki sinnt samþykkt reikninga vegna sumarleyfa, veikinda eða annarra forfalla. Einnig kemur fram að huga þurfi sérstaklega að því við uppsetningu tímabundins samþykkjanda að það sé gert ráð fyrir því að tveir eða fleiri komi að samþykkt reiknings og því sé óæskilegt að tímabundinn samþykkjandi sé uppsettur sem fyrri og seinni samþykkjandi í sama samþykktarferli. Samkvæmt upplýsingum frá skrifstofustjóra bókhaldsskrifstofu FAS er almenna reglan sú að tvöfalt samþykki á að vera til staðar. Hins vegar getur það komið upp í smærri einingum innan borgarinnar að erfitt er að finna staðgengil og þá getur sami aðili komið upp tvisvar í ferlinu.

4.1. Niðurstöður úrtakskönnunar

Þau úrtök sem tekin voru til skoðunar reyndust öll vera vegna vetrarþjónustu. Ýmist var um að ræða kostnað vegna snjóhrensunar sem unnin er af verktökum eða af starfsmönnum Reykjavíkurborgar, kaup á efni vegna hálkueyðingar, hitakostnaður og viðgerðir.

Ekki var í neinu tilfelli hægt að greina að verið væri að bóka annan kostnað en þar ætti heima á kostnaðarstaðnum 3206 Vetrarþjónusta. Í sumum tilfellum er um milliviðskipti að ræða vegna eigin vinnu starfsmanna Reykjavíkurborgar eða vegna afnota af bifreiðum, vélum og tækjum þar sem kostnaður er færður á vetrarþjónustu en tekjufærður t.a.m. hjá þeirri hverfastöð sem sinnir vinnunni hverju sinni.

4.2. Samþykkt reikninga

Eins og fram kom fylgir samþykkt reikninga skilgreindu verkferli. Langflestir reikningar sem komu til skoðunar fylgdu því samþykktarferli sem í gildi er. Þó voru undantekningar og eru þær eftirfarandi:

Í þremur tilfellum áttu þrjú samþykkjendur að veita samþykki fyrir kaupum á þjónustu verktaka vegna söndunar og moksturs en einungis tveir þeirra veittu samþykki. Í þessum tilfellum var sami samþykkjandi (deildarstjóri) skilgreindur sem fyrri og seinni samþykkjandi. Í slíkum tilfellum samþykkist reikningur sjálfkrafa þegar viðkomandi starfsmaður hefur veitt fyrri samþykki. Seinni samþykktin samþykkist þá sjálfkrafa. Þar sem gjaldfærsla reikninganna var hærrí en 2 m.kr. þurfti fjármálastjóri USK einnig að samþykkja þessa reikninga. Í þessum þremur færslum var viðkomandi deildarstjóri skráður sem staðgengill yfirverkstjóra og var eigandi samþykktar bæði á verkbeiðni og verk:

- 91173728 reikningur að upphæð 2,4 m.kr.
- 91173727 reikningur að upphæð 7,0 m.kr.
- 91173730 reikningur að upphæð 4,4 m.kr.

Í fjórum tilfellum var sami samþykkjandi (deildarstjóri) skilgreindur sem fyrri og seinni samþykkjandi. Eins og áður hefur komið fram samþykkist reikningur sjálfkrafa þegar viðkomandi starfsmaður hefur veitt fyrri samþykki. Samkvæmt verklagi eiga samþykkjendur að vera tveir. Um var að ræða þrjú reikninga verktaka vegna vinnu við vetrarþjónustu gönguleiða og einn reikning vegna verkfræðiþjónustu vegna nýrrar lóða fyrir saltgeymslu og sóppró. Þar sem gjaldfærsla reikninganna var undir 2 m.kr. var ekki þörf á samþykki fjármálastjóra.

Sjá færslur hér að neðan:

- 91170262 reikningur að upphæð 1,7 m.kr.
- 91170261 reikningur að upphæð 1,7 m.kr.
- 91167271 reikningur að upphæð 1,7 m.kr.
- 91162563 reikningur að upphæð 941 þús.kr.

Tafla 1 sýnir að raunkostnaður vegna vetrarþjónustu var umfram áætlun frá 2017 til og með september 2023. Í gildandi verklagsreglu FAS um samþykkt reikninga kemur fram að seinni samþykkjandi í samþykktarferlinu ber m.a. ábyrgð á og þarf að taka afstöðu til þess hvort fjárheimild sé fyrir útgjöldum skv. reikningi. Í töflu 2 má t.d. sjá að verk 61801 Snjóhreinsun gatna – verkefni verktaka og verk 61842 Hitakerfi – orkukaup eru á meðal þeirra verkefna sem fara yfir fjárheimild árið 2022. Seinni samþykkjendur eiga að geta séð það í skýrslum í Agresso hverju sinni hver staða fjárheimilda er. Þrátt fyrir það eru reikningar samþykktir þó að fjárheimild sé ekki til staðar.

Ábending um tvöfalt samþykki reikninga

3. Við úrtaksskoðun kom í ljós að deildarstjóri var eini samþykkjandi á fjórum reikningum vegna vetrarþjónustu. IER leggur áherslu á að ávallt sé tvöfalt samþykki, hvort sem um tímabundna framkvæmd er að ræða eða ekki í samræmi við verklagsreglu *FÁST-VLR-011 Ábyrgð innkaupaaðila og samþykkjenda í samþykktarferli reikninga*.

Ábending um fjárheimild fyrir útgjöldum skv. reikningi

4. Í verklagsreglu *FÁST-VLR-011 Ábyrgð innkaupaaðila og samþykkjenda í samþykktarferli reikninga* kemur fram að seinni samþykktaraðili reiknings beri ábyrgð á að fjárheimild sé fyrir útgjöldum skv. reikningi. Á árinu 2022 voru verk 61801 Snjóhreinsun gatna – verkefni verktaka og verk 61842 Hitakerfi – orkukaup t.d. á meðal þeirra verkefna sem fóru verulega yfir fjárheimild.

Viðauki - Áhættuflokkun ábendinga

Viðmið	● Mikil áhætta	● Nokkur áhætta	● Lítil áhætta
Áhrif á fjárhagslega stöðu og/eða áreiðanleika gagna Hættan á fjárhagstjóni eða skorti á áreiðanleika gagna	Líkur eru á verulegum neikvæðum fjárhagslegum áhrifum, eða skorti á áreiðanleika gagna/upplýsinga í fjárhagsupplýsingakerfum	Líkur eru á neikvæðum fjárhagslegum áhrifum, eða skorti á áreiðanleika gagna	Takmarkaðar líkur á neikvæðum fjárhagslegum áhrifum eða skorti á áreiðanleika gagna
Sviksemisáhætta. Hættan á því að sviksemi eigi sér stað, t.d. vegna skorts á starfaaðgreiningu	Miklar líkur á verulegri skekkju, hvort sem er vegna sviksemi eða mistaka, og/eða mikil tækifæri til sviksemi	Líkur á verulegri skekkju, hvort sem er vegna sviksemi eða mistaka og/eða tækifæri til sviksemi	Takmörkuð hættan á verulegri skekkju, hvort sem er vegna sviksemi eða mistaka
Innri reglur og skriflegar leiðbeiningar Stefnur, verklagsreglur, verkferlar og leiðbeiningar	Miklar líkur á verulegri skekkju, hvort sem er vegna sviksemi eða mistaka, og/eða mikil tækifæri til sviksemi	Vantar mikilvæga þætti inn í ferla og reglur og/eða nokkuð um frávik frá fylgni við reglur	Tækifæri til að bæta ferla og reglur og/eða einstaka frávik frá fylgni við reglur
Ytri kröfur. Lög, reglur, reglugerðir, leiðbeinandi tilmæli	Engin fylgni við lög og reglur eða tíð frávik	Nokkuð um frávik frá fylgni við lög og reglur	Tækifæri til að bæta enn frekar fylgni við lög og reglur
Orðsporsáhætta. Hættan á því að orðspor laskist	Miklar líkur á neikvæðri opinberri umfjöllun	Líkur á neikvæðri opinberri umfjöllun	Takmarkaðar líkur á neikvæðri opinberri umfjöllun
Tímabrestur viðbragða			
Meginregla tímaramma en frá honum geta verið eðlileg frávik ákveðin í hverju tilviki fyrir sig, til dæmis ef flækjustuðull viðbragða er mikill	Sem fyrst, innan 3ja mánaða	Innan 6 mánaða	Innan 12 mánaða

