

Borgarráð
Ráðhúsi Reykjavíkur

Minnisblað: Athugasemdir við minnisblað fjármálastjóra dags. 28. mars 2019

Innri endurskoðun hefur í samræmi við verkáætlun sína gert úttekt á verklegum framkvæmdum og innkaupamálum og lagt fram skýrslu til endurskoðunarnefndar og borgarráðs til að upplýsa um niðurstöður úttektarinnar, ábendingar og viðbrögð stjórnenda. Fjármálastjóri hefur tekið saman minnisblað til borgarráðs dags. 28. f.m. um atriði sem hann gerir athugasemdir við í tengslum við framlagningu skýrslunnar og vísar í tvær aðrar skýrslur Innri endurskoðunar; Nauthólsveg 100 er gefin var út í desember 2018 og innkaupaskýrslu frá árinu 2015. Tilefni minnisblaðs fjármálastjóra er framlagning skýrslu Innri endurskoðunar um verklegar framkvæmdir og innkaupamál. Þar sem sú skýrsla er til umfjöllunar í borgarráði nú verður hér brugðist við athugasemdum fjármálastjóra við hana en undirritaður er þó ætíð tilbúinn að ræða fyrri skýrslur Innri endurskoðunar við embættismenn borgarinnar.

Vakin er athygli á málsmeðferð sem er hluti af úttektarferli Innri endurskoðunar. Í upphafi úttektar er unnin verkáætlun og óskað eftir því að skipaðir séu tengiliðir sem hafa það hlutverk að tryggja aðgang Innri endurskoðunar að gögnum, starfsmönnum og áþreifanlegum eignum sem skipta máli fyrir framkvæmd verkefnisins. Eftir atvikum upplýsir tengiliður jafnframt starfsmenn þeirrar einingar sem úttekt beinist að um verkefnið. Í upphafi úttektar á verklegum framkvæmdum og innkaupamálum var haft samband við sviðsstjóra Umhverfis- og skipulagssviðs og fjármálastjóra Reykjavíkurborgar og óskað eftir því að þeir tilnefndu tengiliði í samræmi við framangreint.

Skipaðir tengiliðir, starfsmenn Umhverfis- og skipulagssviðs og fjármálaskrifstofu, fengu drög að skýrslu til yfirlestrar í desember sl. og þeir beðnir um að koma með athugasemdir. Í kjölfarið voru haldnir lokafundir um efni skýrslunnar þar sem rætt var um framsetningu gagna og ýmsar viðbótarupplýsingar sem komu fram.

Um minnisblað fjármálastjóra

Fjármálastjóri vísar í umfjöllun á bls. 11 og ábendingu 3.1 á bls. 50 og tilvísun til 66. gr. sveitarstjórnarlaga. Fjármálastjóri fjallar um málið út frá hvort um brot á sveitarstjórnarlögum sé að ræða.

Innri endurskoðun bendir á að settar eru fram ellefu áhættumetnar ábendingar sem eru númeraðar í hlaupandi töluröð frá 1 upp í 11. Tilvísun fjármálastjóra á væntanlega að vera ábending #1 sem sett er fram í kafla 3.1 í skýrslu Innri endurskoðunar. Bent er á að *bæta þarf gæði kostnaðaráætlana fyrir alla verkþætti verklegra framkvæmda og mannvirkjagerðar* en ekki er vísað með neinum hætti til þess hver framkvæmir kostnaðaráætlun, hvort það er gert innanhúss hjá Reykjavíkurborg eða hjá ytri aðila. Ábendingin á sér rætur í því að áætlanir um verklegar framkvæmdir sem borgarráð tekur ákvörðun um að hefja þurfi að vera nákvæmari og gefa betri fyrirheit um heildarkostnað að framkvæmd lokinni.

Í skýrslu Innri endurskoðunar á bls. 11 er fjallað um að í samræmi við 66. gr. sveitarstjórnarlaga hafi USK fengið ytri aðila til að gera kostnaðaráætlanir. Það er hins vegar ekki lagaskylda þar sem tilvísuð lagagrein fjallar um að framkvæmdir sem nema hærrí fjárhæð en 20% af skatttekjum sveitarfélags á framkvæmdarári. Hins vegar tekur sú ráðstöfun USK að fá ytri aðila til að gera kostnaðaráætlun mið af ákvæðum greinarinnar að því leyti sem framan greinir. Hefði Innri endurskoðun komist að því að brotið væri gegn lögum hefði það verið tekið fram í ítarlegum rökstuðningi fyrir áhættumati á bls. 7 í skýrslu um verklegar framkvæmdir og innkaupamál.

Fjármálastjóri vísar til 63. greinar og fjallar um meðferð fjárheimilda hjá Reykjavíkurborg. Þar kemur fram að meginreglan sé sú að ákvörðun um auknar fjárheimildir skuli taka áður en fjármunum er ráðstafað sé þess kostur en ella svo fljótt sem verða má. Fjármálastjóri endurtekur enn fremur það sem kemur fram í minnisblaði fjármálaskrifstofu um sama efni dags. 5.2.2019 þar sem sagt er að með samþykkt á ársreikningi séu öll fjárútlát samþykkt og þar með talið umframkeyrsla í tilviki Mathallar.

Vakin er athygli á því að endurskoðunarnefnd Reykjavíkurborgar hefur tekið fyrirnefnt minnisblað fjármálaskrifstofu til umfjöllunar og samþykkt að óska eftir álitni sérfróðs lögfræðings enda um álitamál að ræða sem nauðsynlegt er að skera úr um.

Fjármálastjóri tekur fram að fjármálaskrifstofa vilji benda á að samanburður Innri endurskoðunar á raunkostnaði við annars vegar kostnaðaráætlanir og hins vegar fjárheimildir geti skapað misskilning hjá almennum lesanda.

Innri endurskoðun leggur á það áherslu að gerð frumkostnaðaráætlunar, kostnaðaráætlunar I og kostnaðaráætlunar II er grundvöllur að ákvörðunartöku borgarráðs um að hefja verklega framkvæmd. Kostnaðaráætlun II ratar inn í fjárhagsáætlun sem samþykkt fjárheimild og þeir viðaukar sem gerðir eftir að framkvæmdir hefjast eru jafnframt hluti af ákvörðunartöku borgarráðs um ráðstöfun fjármuna til framkvæmdar sem tekin hefur ákvörðun að ráðast í og er hafin. Í reglum Framkvæmdasýslu ríkisins um fyrirkomulag skilamats er tekið fram í 3. gr. að gera skuli grein fyrir þeim fjárveitingum sem veittar eru til framkvæmdarinnar ásamt raunkostnaði hennar. Bera skal saman áætlanir og raunkostnað og skýra frávik. Að mati Innri endurskoðunar verður ekki hjá því komist að fjalla heildstætt um áætlunargerðina frá upphafi til enda. Þá er eðlilegt að bera saman og greina frávik endanlegs raunkostnaðar við kostnaðaráætlun II sem er hin endanlega forsenda fyrir því að hafist er handa við framkvæmdir.

Fjármálastjóri telur að Innri endurskoðun setji fram ódulda ásökun á starfsmenn USK um ófagleg vinnubrögð.

Innri endurskoðun vísar þessu algjörlega á bug. Umfjöllun í skýrslu Innri endurskoðunar sem fjármálastjóri kýs að kalla ódulda ásökun vísar til þess orðsporsskaða sem Reykjavíkurborg verður fyrir þegar raunkostnaður fer langt fram úr áætlunum eins og gerðist í framkvæmdum við Nauthólsveg og við Mathöll á Hlemmi. Þar að auki kannast flestir við þá samfélagsumræðu sem vísað er til og verður háværingu ef og þegar opinber verkefni fara mikið fram úr kostnaðaráætlun. Þessi umræða einkennist oft af því að fram koma mismunandi skoðanir um útgjöld og ávinning verkefna sem gerir almenning ruglaðan í ríminu og rýrir traust á því sem sagt er í opinberri umræðu. Í skýrslunni varar Innri endurskoðun við þeim orðsporsskaða sem slík umfjöllun hefur í för með sér.

Í tengslum við umræðu um ákvörðunartöku um opinber verkefni bendir Innri endurskoðun á fræðigrein sem birtist í 1 tbl. vefritsins Stjórnsmál & Stjórnsýsla árið 2014 og ber heitið *Stjórnsmál eða stjórnsýsla? – Frumundirbúningur og ákvörðunartaka vegna opinbers verkefnis á Íslandi borið saman við norskar lágmarkskröfur*, eftir Þórð Víking Friðgeirsson, lektor við tækni- og verkfræðideild Háskólans í Reykjavík og Helga Vigni Bragason, M.Sc. í framkvæmdastjórnun.¹

¹ Þórður Víkingur Friðgeirsson: Stjórnsmál eða stjórnsýsla? Frumundirbúningur og ákvörðunartaka vegna opinbers verkefnis á Íslandi borið saman við norskar lágmarkskröfur. Stjórnsmál og stjórnsýsla, júní 2014. <http://hdl.handle.net/1946/22393>



Í greininni er fjallað um að opinber verkefni fari gjarnan fram úr áætlun bæði hvað varðar tíma, kostnað auk þess að standast ekki væntingar um ávinning. Opinberar framkvæmdir valdi oft deilum í samfélaginu en erfiðar umræður og deilur eru ekki sérstaklega bundnar við Ísland. Tekin eru dæmi um nokkur verkefni sem ekki voru aðeins umdeild heldur væri umræðan mótsagnakennd, þar sem sérfræðingar væru stundum á öndverðri skoðun um ávinning verkefnis og útgjöld vegna þess.

Óraunhæfar forspár um ávinning, kostnað og tímalengd verkefna skekkir myndina um raunverulega fjárþörf og ávinning, vekur upp deildur og óþarfa erfiðleika á líftíma verkefnisins.

Þá er í greininni leitt að því líkum að vönduð vinnubrögð séu sérstaklega mikilvæg í upphafi verkefnis þegar tekist er á um hvort eigi að ráðast í það eða ekki. Verkefni sem er komið í fullan gang verður ekki auðveldlega stöðvað.

Í 5. lið athugasemda fjármálastjóra er bent á að Innri endurskoðun hefði mátt horfa til reglna Reykjavíkurborgar um gerð og framkvæmd fjárhagsáætlunar auk reglugerðar 212/2015 um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga.

Innri endurskoðun tekur fram að horft var til þessara viðmiða en tekur undir að þeirra hefði mátt geta með skýrari hætti í lista með skýrslu Innri endurskoðunar um verklegar framkvæmdir og innkaupamál.

Virðingarfyllt,

Hallur Símonarson

innri endurskoðandi Reykjavíkurborgar

Samrit:

Fjármálastjóri Reykjavíkurborgar

Afrit:

Endurskoðunarnefnd Reykjavíkurborgar