

DESEMBER 2019



SORPA BS.
STJÓRNARHÆTTIR / ÁÆTLUNARGERÐ
GAS- OG JARÐGERÐARSTÖÐ



INNRI ENDURSKOÐUN REYKJAVÍKURBORGAR

IE19090002

EFNISYFIRLIT

Inngangur	3
Álit Innri endurskoðunar – samantekt	4
1 Stjórnarhættir og eftirlitsumhverfi	8
1.1 Lög varðandi SORPU bs.	8
1.1.1 Sveitarstjórnarlög. Um byggðasamlög, stofnun SORPU bs. og SSH	8
1.1.2 Lög um meðhöndlun úrgangs. Um svæðisáætlun og eigendasamkomulag	9
1.2 Samþykktir SORPU bs. og stjórnskipulag	11
1.3 Stjórnarhættir	17
1.3.1 Úttekt á stjórnarháttum og sjálfsmat stjórnar frá 2018	17
1.3.2 Stjórnsýsluúttekt á byggðasamlögum frá 2011	18
1.3.3 Góðir stjórnarhættir – stofnsamningur, eigendastefna og starfsreglur	18
2 Fjármál og rekstur	21
2.1 Fjárhags- og fjárfestingaáætlanir	21
2.1.1 Hlutverk og ábyrgð við fjárhagsáætlunargerð	22
2.2 Fyrirmæli og forsendur	23
2.3 Verkferlar og reglur	24
2.4 Verkaskipting og verklag	24
2.5 Eftirlit með rekstrar- og fjárfestingaráætlunum	26
2.6 Áætlanir og greinargerðir 2014-2018	27
3 Gas – og jarðgerðarstöð	31
3.1 Viðskiptaáætlun	32
3.2 Ferli ákvarðana, samráðs og eftirlits fyrir GAJA	33
3.3 Starf rýnihópa	34
3.4 Framvinduskýrslur framkvæmdastjóra og eftirlit stjórnar	40
3.5 Innkaupagreining	44
3.5.1 Jarðvinna og lóð	44
3.5.2 Tæknilausn	44
3.5.3 Verkfræðiráðgjöf, hönnun og eftirlit með framkvæmdum	45
3.5.4 Aðalverktaki Ístak	47
3.6 Tækjabúnaður í móttökustöð í Gufunesi	51
3.7 Þróun kostnaðaráætlunar vegna GAJA	53
3.8 Kostnaður GAJA í september 2019	58
3.8.1 Áætlaður kostnaður að teknu tilliti til rauntalna	59
3.9 Frávikagreining	60
4 Viðaukar	62
4.1 Framvinduskýrslur til stjórnar	62
4.2 Fjármögnun GAJA og tækja vegna flokkunar	67
4.3 Tímalína – ákvarðanir og framkvæmdir við GAJA	69
4.4 Viðmið og verkferlar í opinberum framkvæmdum	71

TÖFLU- OG MYNDAYFIRLIT

Tafla 1. Ábendingar rýnihóps fjármálastjóra aðildarsveitarfélaga (útdráttur)	34
Tafla 2. Yfirlit fjárhagslegra framvinduskýrsla GAJA	41
Tafla 3. Áætlun um kostnað við hönnun, stjórnun, umsjón og eftirlit	45
Tafla 4. Greiðslur til Mannvits vegna GAJA	46
Tafla 5. Greiðslur til Ístaks	49
Tafla 6. Sundurliðun samnings við Ístak	49
Tafla 7. Áætlaðar fjárfestingarhreyfingar vegna móttökustöðvar í Gufunesi	51
Tafla 8. Yfirlit kostnaðaráætlana Mannvits vegna GAJA	56
Tafla 9 Kostnaður GAJA í sept. 2019 án tækjabúnaðar í Gufunesi með áætluðum eftirstöðvum	59
Tafla 10 Fjármögnun GAJA árin 2018 og 2019	67
Mynd 1 Stjórnskipulag og boðleiðir	11
Mynd 2 Stofnfé 31.12.2018.....	13
Mynd 3. Afkoma – raun vs. áætlun 2014-2018	27
Mynd 4. Fjárfestingar fastafjármuna – raun vs. áætlun 2014-2018.....	28
Mynd 5. Fjármögnun fjárfestinga 2014-2018	29
Mynd 6. Fjármögnunarhreyfingar raun vs. áætlun 2014-2018	29
Mynd 7. Handbært fé í árslok raun vs. áætlun 2014-2018	30
Mynd 8. Ferli ákvarðana, samráðs og eftirlits fyrir GAJA	33
Mynd 9. Eftirlitshlutverk stjórnar SORPU	40
Mynd 10. Kostnaðaráætlanir GAJA 2013-2017	55
Mynd 11. Skipting kostnaðar GAJA fram til júní 2018.....	58
Mynd 12. Skipting kostnaðar GAJA fram til sept. 2019	58

INNGANGUR

Samkvæmt eigendasamkomulagi frá árinu 2013 stefnir SORPA bs. að heildarúrlausn á meðhöndlun og förgun úrgangs með gas- og jarðgerðarstöð (hér eftir nefnd GAJA), urðun og brennslustöð. Ákvörðun um byggingu gasgerðarstöðvar kom til vegna hertra alþjóðlegra reglna um urðun og eyðingu sorps.

Á stjórnarfundum 2. september 2019 var lögð fram greinargerð vegna breytinga á fjárfestingaáætlun þar sem fram kom að tryggja þyrfti fjármögnun á viðbótarkostnaði vegna byggingar GAJA, samtals að fjárhæð 638 m.kr., þar af um 452 m.kr. í viðbótarverk og magnaukningu og 186 m.kr. í verðbætur. Jafnframt vantar alfarið inn í áætlun fjármagn til tækjabúnaðar í móttökustöðina í Gufunesi, um 719 m.kr., sem er forsenda þess að unnt verði að taka GAJA í notkun. Samtals nema frávik frá samþykktari áætlun því 1.356 m.kr. þegar meðtalin er fjárförð fyrir tækjabúnað.

Stjórn SORPU bs. taldi mikilvægt að greina hvað leiddi til þeirra mistaka sem gerð voru við framsetningu og samþykkt á fjárhagsáætlun ársins 2019 og hvað hefur orsakað þau frávik sem orðið hafa á áætluðum framkvæmdakostnaði við stöðina. Formanni og varaformanni var falið að fá óháðan aðila til að framkvæma úttekt á stjórnarháttum SORPU bs. þar sem áhersla yrði lögð á áætlanagerð innan samlagsins, fjárfestingar og innkaupamál, ákvarðanir vegna framkvæmda, ábyrgð verktaka og félagsform SORPU bs. með það að markmiði að greina hvað fór úrskeiðis.

Stjórnarformaður og varaformaður stjórnar SORPU bs. leituðu til Innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar um að stilla upp áætlun og áherslum í tengslum við úttekt á stjórnarháttum hjá SORPU bs. Samþykkt var á stjórnarfundum þann 27. september að fela Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar að gera úttekt á starfsemi samlagsins samkvæmt framlögðu minnisblaði um úttektarramma.

Í eftirfarandi drögum að úttektarramma ráðgerði Innri endurskoðun að leita til ytri ráðgjafa um ákveðna þætti úttektarinnar sem var svo horfið frá, ekki síst vegna takmarkaðs tímafjölda sem til ráðstöfunar var.

Stjórnarhættir og eftirlitsumhverfi	Fjármál og rekstur	Gas- og jarðgerðarstöð
<ul style="list-style-type: none"> • Greining á starfsemi • Yfirferð fyrri úttekta • Lög og reglur • Stofnsamningur • Eigendastefna • Stefnumótun • Innra eftirlit • Eigendavettvangur • Fulltrúaráð / stjórn <ul style="list-style-type: none"> • Starfsreglur stjórnar • Eftirlit stjórnar • Félagssform • Framsal valds og ábyrgðar 	<ul style="list-style-type: none"> • Gæði og rekjanleiki talna og afstemmingar • Gæði fjárhagsáætlana • Gæði fjárfestingaráætlunar • Gæði stjórnendaupplýsinga • Innkaupastjórnun og samþykktarferli 	<ul style="list-style-type: none"> • Gæði viðskiptaáætlunar fyrir Gas- og jarðgerðarstöð • Aðdragandi • Ákvarðanataka • Fjárfestingaráætlun, rýni og eftirfylgni

ÁLIT INNRI ENDURSKOÐUNAR — SAMANTEKT

Þegar litið er til flókinna verkframkvæmda á borð við þær sem SORPA og aðildarsveitarfélög hennar standa í með byggingu GAJA er ljóst að mikil og víðtæk sérþekking á sviði tækni, byggingar og áætlunargerðar er nauðsynleg og sé hún ekki til staðar verður að afla hennar utan frá. Að mati Innri endurskoðunar var verkefnið að mörgu leyti skipulagt ágætlega. SORPA leitaði umtalsverðrar ráðgjafar hjá Mannviti verkfræðistofu og samdi við ráðgjafa um eftirlit með framkvæmdum þegar þar að kom. Eigendavettvangur ákvað að sérstakur stýrihópur skyldi hafa umsjón með framkvæmd og framvindu ákvæða í eigendasamkomulagi sem kvað á um byggingu GAJA auk þess sem leitað var ráðgjafar og umsagnar hjá fjármálastjórum aðildarsveitarfélaga SORPU. Þá setti stjórn SORPU á fót rýnihóp sem hafði það hlutverk að hafa faglegt og fjárhagslegt eftirlit með framkvæmdum vegna GAJA.

Sú staðreynd að stýrihópur eigendavettvangs og rýnihópur stjórnar SORPU reyndust lítt virkir hafði veruleg áhrif á möguleika þessara aðila til að sinna eftirlitshlutverki sínu. Þá voru framvinduskýrslur framkvæmdastjóra til stjórnar vegna byggingar GAJA ómarkvissar og stundum með röngum upplýsingum, auk þess sem skýrslugjöf hefði átt að vera reglubundnari. Ófullnægjandi upplýsingagjöf og misvísandi orðanotkun í skýrslum til stjórnar var sérstaklega óheppileg þar sem stjórn SORPU var að meirihluta skipuð nýjum fulltrúum eftir sveitarstjórnarkosningarnar 2018 auk þess sem nýr formaður stjórnar hafði ekki verið áður í stjórn. Að sögn framkvæmdastjóra höfðu hvorki stjórnarformaður né aðrir stjórnarmenn frumkvæði að því að afla upplýsinga um heildarkostnað á hverjum tíma til að gera viðeigandi samanburð við áætlanir. Lengri skipunartími fulltrúa í stjórn myndi auka og festa í sessi þekkingu á rekstri félagsins svo eftirlitshlutverk verði markvissara.

Að mati Innri endurskoðunar verður alvarlegur misbrestur í upplýsingagjöf framkvæmdastjóra til stjórnar þegar Mannvit leggur fram nýja áætlun aðeins mánuði eftir að fimm ára áætlun SORPU 2019-2023 er samþykkt af stjórn í október 2018 sem er 500 m.kr. hærrí en stjórn hafði ráðgert. Stjórn var aldrei upplýst um hina nýju áætlun né kom hún til umfjöllunar á vettvangi hennar. Að mati Innri endurskoðunar bar framkvæmdastjóra að leggja þessa áætlun Mannvits fyrir stjórn svo hún gæti tekið ákvörðun um hvort þörf væri á að leggja fram viðauka við fjárhagsáætlun sem borgarstjórn Reykjavíkur tæki til afgreiðslu í samræmi við ákvæði 2. mgr. 63. gr. sveitarstjórnarlaga.

Kostnaðaráætlanir vegna GAJA sem ákvarðanir stjórnar og eigenda voru byggðar á í upphafi reyndust vanmetnar og framsetning þeirra byggði ekki á viðurkenndum viðmiðum og verkferlum. Samkvæmt útreikningum Innri endurskoðunar mun frávík frá grunnáætlunum á ákvörðunarstigi verða yfir 50% þegar GAJA verður tekin í notkun.

Gera ætti kröfu til þess að við stórar verkframkvæmdir á vegum byggðasamlags í eigu sveitarfélaga séu lög um skipan opinberra framkvæmda höfð til hliðsjónar á öllum stigum verkframkvæmdar. Að mati Innri endurskoðunar má rekja þá stöðu, sem stjórn stóð frammi fyrir í júní sl., til veikleika í áætlunargerð og samræmdri upplýsingagjöf um þróun kostnaðar.

Rætt hefur verið um að félagsform SORPU sem byggðasamlags hafi neikvæð áhrif á möguleika kjörinna fulltrúa til að sinna eftirlitshlutverki sínu. Að mati Innri endurskoðunar gefur byggðasamlagsformið ekki síðri möguleika til eftirlits m.a. út frá því að með gildandi fyrirkomulagi, sem kveðið er á um í eigendastefnu SORPU, hafa handhafar eigendavalds ítarlegra hlutverki að gegna en t.d. í almennu hlutafélagaformi.

Stjórnarhættir og eftirlitsumhverfi – helstu niðurstöður

Í stjórnarsýsluúttekt á byggðasamlögum frá 2011 var bent á að skýra þyrfti ákvæði í stofnsamningi um umboð stjórnar eða hvenær og með hvaða hætti skuli leita umboðs eigenda um mikilvæg mál. Eins var bent á að mikil þörf væri á því að skýra hlutverk hvors aðila um sig. Við þessu var brugðist með tilkomu eigendastefnu SORPU og hlutverk stjórnar og handhafa eigendavalds eru skýrt orðuð þar. Með breytingu sem samþykkt eigendastefnu fól í sér og formgerð á eigendavettvangi hefur þörf fyrir skilgreindan samráðsvettvang minnkað. Yfirfara þarf samþykkt SSH um hlutverk fulltrúaráðs SSH og huga að nauðsyn þess að halda úti slíkum vettvangi.

Í bráðabirgðaákvæði eigendastefnu SORPU kemur fram að hún taki stofnsamningi fram þar sem greinir á milli. Þegar horft er á þessi lykilskjöl með þessum augum ættu hlutverk aðila og umboð að vera skýr. Enn virðist þó sem umboðið sé eitthvað óljóst í huga stjórnarmanna SORPU sem samkvæmt sjálfsmati stjórnar frá 2018 má skrifa á ör stjórnarskipti og skort á leiðsögn til nýrra stjórnarmanna og formanns stjórnar þegar þeir taka sæti í stjórn.

Stjórn byggðasamlagsins er skipuð einum fulltrúa og einum til vara frá hverju aðildarsveitarfélagi og skal hann vera aðalmaður í sveitarstjórn eða framkvæmdastjóri sveitarfélags. Reykjavíkurborg er meirihlutaeigandi í SORPU en við því hefur verið brugðist með ákvæði í stofnsamningi um minnihlutavernd. Í 5 gr. samningsins segir: „Samþykki $\frac{3}{4}$ hluta atkvæðavægis í stjórn, þó aldrei færri en þriggja sveitarfélaga, þarf til þess að ákvarðanir stjórnar um gjaldskrár, fjárfestingar, ólögbundin útgjöld og meiri háttar skuldbindingar öðlist gildi.“ Ákall hefur verið um að Reykjavíkurborg skipi fleiri stjórnarmenn sem Innri endurskoðun telur réttmætt út frá íbúafjölda og lýðræðissjónarmiði.

Innri endurskoðun leggur til að settar verði skýrar hæfisreglur um þá sem kosnir eru til stjórnarstarfa. Tekið sé mið af því sjónarmiði að í stjórn sitji einstaklingar sem óháðir eru eigendum. Innri endurskoðun leggur til að við endurskoðun stofnsamnings verði 4. gr. hans um að stjórnarmenn skuli vera aðalmenn í sveitarstjórn eða framkvæmdastjóri sveitarfélags breytt. Jafnframt er lagt til að kjörtímabil stjórnar verði hið sama og kjörtímabil sveitarstjórna, eða fjögur ár.

Fjármál og rekstur - helstu niðurstöður

Búið er að skrasetja feril um gerð og eftirfylgni fjárhagsáætlana. Ferillinn er nokkuð ítarlegur og tekur inn þætti eins og áhættumat og eftirlit. Ný aðferðarfræði varðandi áhættumat og eftirlit mun nýtast til framtíðar við áhættumat fjárfrekra rekstrar- og fjárfestingaáætlana.

Eftirlit með daglegum rekstrarkostnaði er í föstum skorðum. Gerðar eru reglulegar frávikagreiningar á tekjum og gjöldum þar sem áætlanir eru bornar saman við rauntölur og fær stjórn þessar upplýsingar á þriggja mánaða fresti. Eftirlit með sértækum fjárfestingum er falið ytri aðilum í stærri verkefnum og er eðlileg ráðstöfun að úthýsa því til aðila með þar til bæra þekkingu.

Mikil „jákvæð frávik“ eru á milli áætlana og rauntalna árin 2014 til 2018. Þrátt fyrir skýringar SORPU sem m.a. birtast í skýrslum og greinargerðum með ársreikningum Reykjavíkurborgar er hættu á að áætlunargerðin, sem mikilvægt stjórnæki til að ná markmiðum í rekstri og framkvæmdum missi marks þegar svona mikil frávik eru viðvarandi ár eftir ár.

Gas- og jarðgerðarstöð – helstu niðurstöður

Eigendavettvangur SORPU leitaði nokkrum sinnum eftir faglegri rýni og umsögn fjármálastjóra aðildarsveitarfélaganna. Í umsögnum fjármálastjóranna kemur nokkrum sinnum fram að illa hafi gengið að fá upplýsingar frá SORPU. Til dæmis taldi hópurinn mikilvægt að fá uppfært mat á stofnkostnað GAJA til að veita umbeðna ráðgjöf en því var ekki sinnt af hálfu SORPU. Hópurinn gekk því út frá þeirri forsendu að áætlun um stofnkostnað væri raunhæf þó hann teldi hana ekki vera það sem má segja að hafi komið í ljós þegar tilboð voru opnuð.

Stýrihópur eigenda var með skilgreint hlutverk samkvæmt eigendasamkomulagi um að hafa umsjón með framkvæmd og framvindu þeirra ákvæða 1. greinar og skyldi vinna náið með SORPU ásamt hönnuðum og ráðgjöfum sem koma skyldu að framkvæmd verkefnanna. Aðeins voru haldnir þrír fundir þrátt fyrir fyrirætlanir um annað. Ekki verður séð að stýrihópur eigenda hafi rækt það hlutverk sitt að hafa umsjón með framkvæmd og framvindu ákvæða í eigendasamkomulagi er varða meðhöndlun úrgangs í Álfsnesi og GAJA.

Verkefni og hlutverk rýnihóps SORPU var vel skilgreint en hópurinn sinnti ekki því faglega og fjárhagslega eftirliti sem lagt var upp með. Innri endurskoðun tekur undir með framkvæmdastjóra SORPU að það sé veikur hlekkur í framkvæmdinni að sérskipaður rýnihópur stjórnar hafi ekki verið virkur. Þá telur Innri endurskoðun að framkvæmdastjóri hefði átt að upplýsa nýskipaða stjórn um tilvist hópsins þegar hún tók við sumarið 2018 ekki síst í ljósi þess að tillaga um hópinn kom frá honum sjálfum og hann átti sæti í hópnum.

Stjórn og framkvæmdastjóri SORPU hafa fylgt þeim fyrirmælum eigendavettvangs að þess sé gætt að afla ráðgjafar hjá innkaupaskrifstofu Reykjavíkurborgar og embætti borgarlögmans varðandi innkaupaferli vegna byggingar GAJA.

Mánaðarlegar skýrslur aðalverktakans og eftirlitsaðilans eru ítarlegar og gefa glögga mynd af framvindu verksins og stöðu þess á hverjum tíma. Kostnaðargát og eftirlit með reikningum er virkt og engin frávik komu í ljós í úrtaksskoðun á reikningum.

Að mati Innri endurskoðunar var upplýsingagjöf er varðar tækjakaup í Gufunesi ófullnægjandi og á köflum villandi þar sem fjárhæðir í greinargerð með rekstraráætlun eru hvorki rekjanlegar né

afstemmanlegar við sjóðstreymi. Í sjóðstreymi rekstraráætlana SORPU bs. fram til 2020-2024 er fremur óljóst hvað áætlað er vegna tækjakaupa. Þau eru færð á liðina „fjárfest í flokkun“, „fjárfest í stækkun/flokkun“ og „fjárfest í Gufunesi“. Umfjöllun er um tækjakaupin í greinargerðum en ekki nefndar fjárhæðir fyrr en í greinargerð með áætlun 2019-2023, 500 m.kr., á sama tíma og gleymist að setja tækjakaupin í sjálfa áætlunina. Þegar í ljós kom að kostnaður vegna tækjakaupa hafði ekki ratað inn í áætlun 2019, leituðu stjórnendur SORPU leiða til að taka tækin á rekstrarleigu, eins og kemur fram í minnisblaði framkvæmdastjóra dags. 24. júní 2019 „og kæmi fjárfestingarkostnaður vegna búnaðarins því ekki í bækur SORPU fyrr en að loknum rekstrarleigutíma.“

Í upplýsingagjöf til stjórnar hafði komið fram að áætlaður kostnaður við tæki í Gufunes væri alfarið vegna forvinnslu og flokkunar fyrir GAJA. Þannig segir í minnisblaði framkvæmdastjóra sem kynnt var stjórn SORPU að búnaðurinn muni kosta 735 m.kr. og að hann sé nauðsynlegur til að forvinna þann úrgang sem á að fara í GAJA. Í greinargerð Mannvits sem unnin var ári áður en fór ekki fyrir stjórn SORPU kemur fram að búnaður í móttökustöð muni kosta 833 m.kr. og að þar af séu 178 m.kr. nauðsynlegar til kaupa á búnaði vegna GAJA.

1 STJÓRNARHÆTTIR OG EFTIRLITSUMHVERFI

1.1 LÖG VARÐANDI SORPU BS.

Í eftirfarandi samantekt er fjallað á almennan hátt um helstu lög og reglur sem tengjast þeim spurningum sem úttektin beinist að. Síðar verður skoðað með hvaða hætti þær hafa verið túlkaðar og skýrðar í framkvæmd, þ. á m. með útgáfu svæðisáætlana.

1.1.1 SVEITARSTJÓRNARLÖG. UM BYGGÐASAMLÖG, STOFNUN SORPU BS. OG SSH

Um byggðasamlög

Samkvæmt sveitarstjórnarlögum er sveitarfélögum heimilt að gera með sér samning um stofnun byggðasamlags til þess að taka að sér framkvæmd afmarkaðra verkefna. Þegar SORPA bs. var stofnuð árið 1988 var heimildin í 98. gr. laga nr. 8/1986. Þar sagði að ef um væri að ræða varanlegt samvinnuverkefni sveitarfélaga, svo sem rekstur skóla og heilbrigðisstofnana eða brunavarnir, gætu sveitarfélög myndað byggðasamlag sem tæki að sér framkvæmd verkefnisins. Þar sagði einnig að í samningi um byggðasamlagið skyldu vera ákvæði m.a. um stjórn samlagsins og kjör fulltrúa til hennar, fjölda þeirra, kjörtímabil, um varafulltrúa og annað sem máli skipti í því sambandi. Í honum skyldu og vera ákvæði um hvenær stjórnarfundur væri ályktunarhæfur og um umboð stjórnar til að skuldbinda sveitarsjóði. Einnig skyldu vera ákvæði um í hvaða tilvikum þörf væri staðfestingar sveitarstjórna á samþykktum sem gerðar hefðu verið í stjórn byggðasamlagsins. Þá sagði:

„Þar sem eigi er öðruvísi ákveðið í samþykktum byggðasamlags gilda eftir því sem við eiga meginreglur laga þessara um meðferð mála, skyldur og réttindi stjórnarmanna, starfslið, meðferð fjármála og endurskoðun reikninga. Sveitarsjóðir bera einfalda ábyrgð á fjárhagslegum skuldbindingum byggðasamlags sem þeir eru aðilar að en innbyrðis skiptist ábyrgðin í hlutfalli við íbúatölu.“

Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998 komu í stað laga 8/1986 og tóku gildi 1. júní 1998. Í 82. gr. þeirra laga var að finna ákvæði samhljóða 98. gr. eldri laga. Þau voru síðar felld úr gildi með sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, sem tóku gildi 1. janúar 2012. Í 94. gr. laganna segir:

„Sveitarfélögum er heimilt að stofna byggðasamlög sem taka að sér framkvæmd afmarkaðra verkefna þeirra, svo sem rekstur skóla eða brunavarnir.

Byggðasamlögum er einum rétt og skylt að hafa orðið byggðasamlag í heiti sínu eða skammstöfunina bs.

Í samningi um byggðasamlag skulu m.a. vera ákvæði um:

1. heiti byggðasamlags, eignarhluti einstakra sveitarfélaga í byggðasamlaginu, hvaða verkefnum það sinnir og valdheimildir,
2. kjör til stjórnar, fjölda stjórnarmanna, kjörtímabil og varafulltrúa,
3. ályktunarhæfi funda og annað sem máli skiptir í því sambandi,
4. umboð stjórnar til að skuldbinda aðildarsveitarfélög,
5. hvenær þörf er staðfestingar sveitarstjórna á ákvörðunum stjórnar,
6. heimildir til samninga við einkaaðila, sbr. 100. gr.,
7. heimildir til samninga við einstök aðildarsveitarfélög um að þau taki að sér afmarkaða þætti í þeirri starfsemi sem falin hefur verið byggðasamlagi,
8. úrgöngu úr byggðasamlagi, þar á meðal um uppgjör aðildarsveitarfélaga, ábyrgð á skuldbindingum og rétt til innlausnar á eignarhlutum.

Tryggt skal að umboð stjórnar byggðasamlags til að skuldbinda aðildarsveitarfélög sé í samræmi við reglur laga þessara um fjármál sveitarfélaga, þ.m.t. bindandi gildi fjárhagsáætlunar næstkomandi árs.

Kjör til stjórnar byggðasamlags getur annað hvort farið fram á aðalfundi byggðasamlags eða á grundvelli tilnefninga sveitarstjórna einstakra aðildarsveitarfélaga. Ef kjör til stjórnar fer fram á aðalfundi byggðasamlags skulu í samningi um byggðasamlag einnig vera viðeigandi ákvæði um aðalfund þess, þar á meðal um öll þau atriði sem getur í 2.–5. tölul. 3. mgr.

Byggðasamlög lúta að öðru leyti ákvæðum laga þessara um meðferð mála, skyldur og réttindi stjórnarmanna, starfslíð, fjármál, fjárhagsáætlanir og endurskoðun ársreikninga og stjórnsýslueftirlit og þeim almennu reglum sem að öðru leyti gilda um störf sveitarfélaga og annarra stjórnvalda.

Einstakar sveitarstjórnir og endurskoðendur aðildarsveitarfélaga eiga rétt á aðgangi að öllum gögnum um stjórnsýslu byggðasamlags.

Sveitarfélög bera einfalda ábyrgð á fjárhagslegum skuldbindingum byggðasamlags sem þau eru aðilar að en innbyrðis skiptist ábyrgðin í hlutfalli við íbúatölu.“

1.1.2 LÖG UM MEÐHÖNDLUN ÚRGANGS. UM SVÆDISÁÆTLUN OG EIGENDASAMKOMULAG

Um meðhöndlun úrgangs fer að lögum nr. 55/2003, eins og þeim var breytt með lögum nr. 63/2014. Samkvæmt 5. gr. laganna gefur ráðherra út almenna stefnu um meðhöndlun úrgangs til tólf ára í senn. Hún gildir fyrir landið allt. Í henni skulu m.a. koma fram upplýsingar um stöðu úrgangsmála, um hlutverk stjórnvalda og einkaaðila og um stefnu til að bæta endurnotkun, endurnýtingu og förgun.

Samkvæmt 8. og 9. gr. laganna ákveður sveitarstjórn fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi í sveitarfélaginu og ber ábyrgð á flutningi heimilisúrgangs og skal sjá um að starfræktar séu móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir úrgang sem fellur til í sveitarfélaginu, eftir atvikum í samstarfi við aðrar sveitarstjórnir. Setja skal sérstaka samþykkt þar sem tilgreind eru atriði um meðhöndlun úrgangs umfram það sem greinir í lögnum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Heimilt er að slík

samþykkt taki til tveggja eða fleiri sveitarfélaga. Í henni má kveða á um fyrirkomulag sorphirðu, skyldu einstaklinga og lögaðila til að flokka úrgang, stærð, gerð, staðsetningu og merkingu sorpílata og sambærileg atriði. Færa skal allan úrgang til viðeigandi meðhöndlunar, annað hvort beint til endurnýtingar eða í söfnunar- eða móttökustöð, og þaðan til endurnýtingar eða förgunar, eftir því sem nánar er kveðið á um í reglugerð eða samþykktum sveitarfélaga.

Svæðisáætlun

Samkvæmt 6. gr. laganna skal sveitarstjórn, ein eða fleiri í sameiningu, semja og staðfesta *svæðisáætlun um meðhöndlun úrgangs* sem gildir fyrir viðkomandi svæði til tólf ára í senn. Þessi áætlun skal fylgja stefnu ráðherra um meðhöndlun úrgangs og stefnu um úrgangsfornir.

Hún skal m.a. hafa að markmiði að draga markvisst úr myndun úrgangs og auka endurnotkun og endurnýtingu. Í henni skulu m.a. koma fram upplýsingar um stöðu úrgangsmála á svæðinu, aðgerðir til að bæta endurnotkun, endurnýtingu og förgun og hvernig sveitarstjórn hyggst ná markmiðum stefnu um meðhöndlun úrgangs og stefnu um úrgangsfornir.

Sveitarstjórn skal á a.m.k. sex ára fresti meta og taka ákvörðun um hvort þörf er á að endurskoða svæðisáætlunina. Ákvæði 43 og 70. gr. laganna hafa að geyma ákvæði um heimild til reglugerðarsetningar.

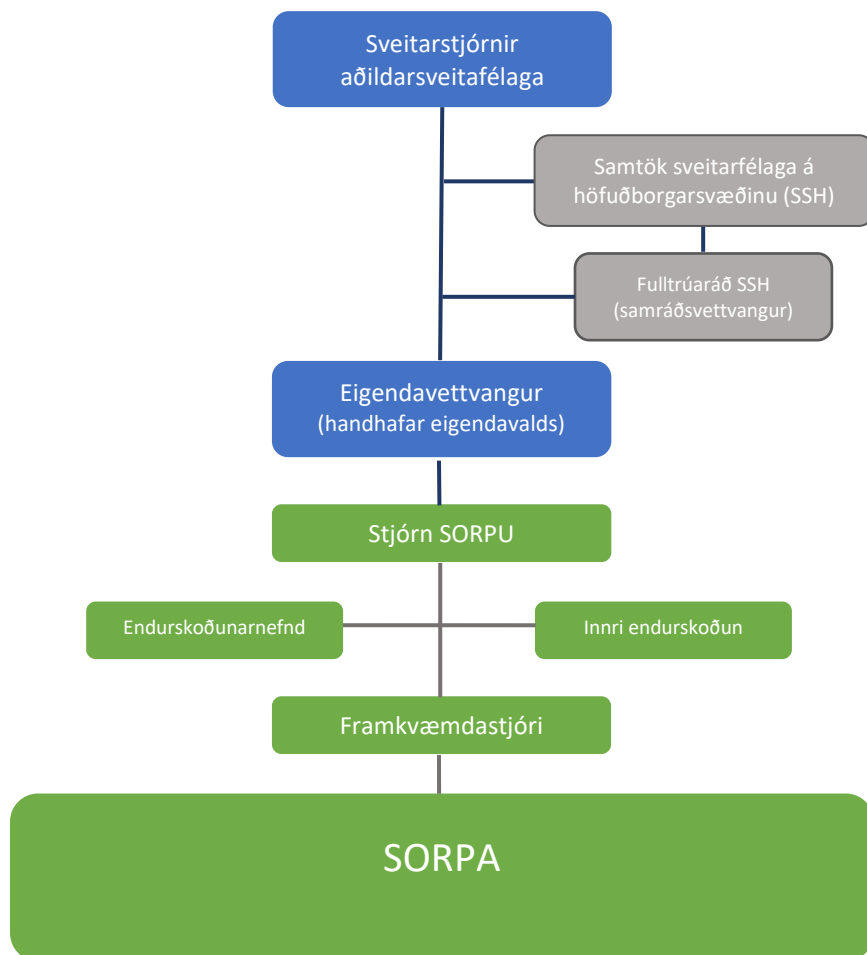
Í 8. gr. reglugerðar nr. 737/2003 eru ákvæði um *áætlanir sveitarfélaga*. Segir þar að heimilt sé að gera sameiginlegar áætlanir fyrir svæði einstakra sorpsamlaga og að sveitarstjórnir geti falið hlutaðeigandi byggðasamlagi eða heilbrigðisnefnd að semja áætlunina. Hana skal endurskoða á þriggja ára fresti.

Gildandi áætlun um meðhöndlun úrgangs er fyrir árin 2009-2020. Hún tekur til starfssvæðis fjögurra sorpsamlaga sem starfa í umboði 34 sveitarfélaga. Í inngangi segir að hún sé niðurstaða samstarfssamnings sem gerður hafi verið 12. febrúar 2008. Í áætluninni eru settar fram tillögur um mögulegt samstarf við meðhöndlun og förgun úrgangs á tímabilinu.

Undir fyrirsögninni „SAMANTEKT – TILLÖGUR VERKEFNISSTJÓRNAR“ á bls. 10 segir að gengið verði frá sérstöku samkomulagi milli sorpsamlaganna sem að áætluninni standa um fyrirkomulag, framkvæmd, tímaáætlun og kostnaðarskiptingu vegna þeirra framkvæmda sem af áætluninni kunna að leiða.

1.2 SAMÞYKKTIR SORPU BS. OG STJÓRNSKIPULAG

Grunnsamþykktir SORPU eru stofnsamningur samlagsins sem á rætur að rekja aftur til ársins 1988 þegar SORPA var stofnuð og hins vegar eigendastefna frá 2013 sem felur í sér sameiginlega framtíðarsýn eigenda og er ætlað að taka á hlutverki og umboði aðila. Hér að neðan er dregin upp mynd til skýringar á ákvörðunar og samráðsferli í tengslum við rekstur og stjórnun SORPU.



Mynd 1 Stjórnskipulag og boðleiðir

Stofnsamningur

Stofnsamningur SORPU lýsir stjórnskipulagi, hlutverki og fjármálum samlagsins. Þá lýsir hann verkefnum og hlutverki framkvæmdastjóra og skilgreinir ábyrgð hans á rekstrinum. Kjörtímabil stjórnar SORPU er tvö ár en til samanburðar er kjörtímabil stjórnanna hinna byggðasamlaganna hið sama og sveitarstjórna, eða fjögur ár. Stjórnarformennska skiptist milli aðildarsveitarfélaganna og ákvæði eru um aukinn meirihluta gagnvart tilteknum meiri háttar samþykktum.

Samkvæmt 10. gr. stofnsamningsins getur SORPA bs. leyst verkefni sín með eigin starfslíði eða með samningum við sjálfstæða verktaka. Hún skal bjóða út verkefni eftir því sem unnt er. Samlaginu er einnig heimilt að ganga til samstarfs við aðra aðila um einstaka þætti starfseminnar.

Stjórn SORPU er heimilt að setja á stofn hlutafélög til þess að sinna tilteknum verkefnum enda falli þau að tilgangi byggðasamlagsins. Heimilt er stjórninni að leita samstarfs við aðra aðila um stofnun slíkra félaga. Bent er á að í eigendastefnu byggðasamlagsins, gr. 7.1, er að finna þrengingu á þessari heimild sem er eitt af þeim frávikum á milli eigendastefnu og stofnsamnings sem þarf að samræma.

Samkvæmt 12. gr. skal endurskoða stofnsamninginn á a.m.k. 10 ára fresti með hliðsjón af rekstri og breyttum aðstæðum. Til þess að breytingar öðlist gildi þurfa $\frac{3}{4}$ sveitarstjórna aðildarfélaganna að samþykka þær. Stofnsamningur SORPU var síðast endurskoðaður árið 2007 og átti því að taka hann upp árið 2017 en það hefur enn ekki verið gert.

Eigendastefna

Í kjölfar stjórnarsýsluúttektar á byggðasamlögum Strætó, SORPU og Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins frá september 2011¹ var hafist handa við gerð eigendastefnu Strætó og SORPU. Markmiðið var að setja fram sameiginlega framtíðarsýn sem tæki á hlutverki og umboði aðila máls og tæki af öll tvímæli um hlutverk mismunandi hagsmunaaðila bæði í stefnumótunar- og ákvarðanatökugerli.

Gildandi eigendastefna SORPU er frá apríl 2013. Þar segir m.a. að með skýrri stefnumörkun, vel skilgreindu hlutverki, skýru umboði handhafa eigendavalds, stjórnar og framkvæmdastjóra, lýsingu á kröfum um stjórnunarhætti og markvissu eftirlitskerfi, skapist forsendur til að annast tiltekna starfsemi í þágu almennings. Þá segir að eigendur setji stefnuna til að skilgreina hlutverk og fjárhagsleg markmið SORPU bs. og til að skýra kröfur um stjórnunarhætti, innra eftirlit, endurskoðun og fyrirkomulag eftirlits eigenda. Þá eru þar ýmis ákvæði um stjórnun og stjórnunarhætti.

Í kafla 5 í eigendastefnu SORPU frá árinu 2013 segir um umboð stjórnar og handhafa eigendavalds:

5.3.1. Stjórn SORPU bs. fer með málefni fyrirtækisins á milli eigendafunda og hefur eftirlit með að skipulag fyrirtækisins og starfsemi sé jafnan í réttu og góðu horfi og í samræmi við stefnu eigenda. Stjórn skal í því skyni tryggja skilvirka ferla um innra eftirlit og innri endurskoðun. Um hlutverk stjórnar er einnig vísað til ákvæða í stofnsamningi SORPU bs.

5.3.2. Stjórn SORPU bs. samþykkir árlegar fjárhags- og starfsáætlanir sem framkvæmdastjóri ber ábyrgð á að undirbúa og gera tillögu um. Fjárhags- og starfsáætlanir skulu unnar á grundvelli forsendna, sem eigendafundur mótar fyrir 1. september hvert ár sbr. ákvæði 5.2.6, og samþykktar í samræmi við sveitarstjórnarlög. Stjórn SORPU bs. hefur reglubundið eftirlit með að framkvæmdastjóri fylgi fjárhags- og starfsáætlun eftir. Stjórn SORPU bs. annast um að nægilegt eftirlit sé haft með bókhaldi og meðferð fjármuna fyrirtækisins.

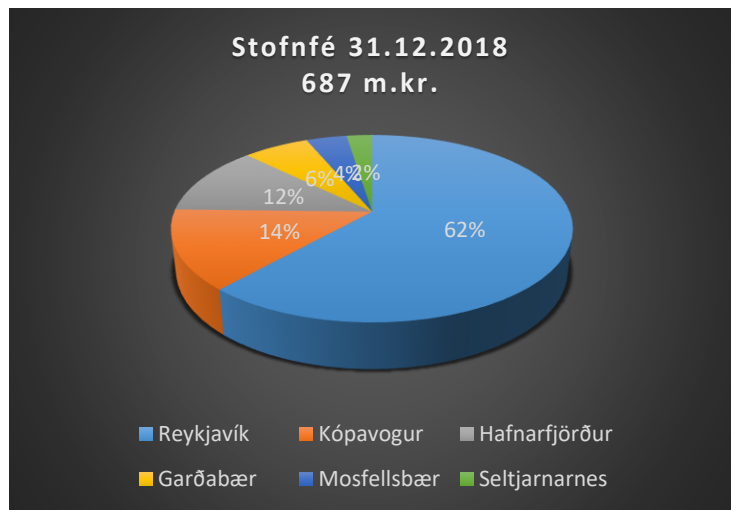
¹ https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skiol/skiol_utgefid_efni/sorpa_sept11.pdf

5.3.3. Veigamiklum og stefnumarkandi ákvörðunum sem ekki falla innan ramma eigendastefnu skal stjórn SORPU bs. vísa til umfjöllunar eigendafundar.

5.1.1. Umboð handhafa eigendavalds nær til hefðbundinna starfa á aðalfundi og eigendafundum. Standi til að taka veigamikla og/eða stefnumarkandi ákvörðun á fundi eigenda ber handhafa eigendavalds að sækja sér sérstakt umboð til slíkrar ákvörðunar til sveitarstjórnar.

Aðildarsveitarfélög SORPU

SORPA er byggðasamlag sem var stofnað með samningi milli Reykjavíkurborgar, Kópavogsbæjar, Garðabæjar, Bessastaðahrepps, Hafnarfjarðarbæjar, Mosfellsbæjar Kjalarneshrepps og Seltjarnarnesbæjar (eigendur SORPU) hinn 15. febrúar 1988 á grundvelli þágildandi sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Stofnsamningi var síðar breytt og nýr samningur tók gildi 1. janúar 2007 í samræmi við sveitarstjórnarlögin frá 1998. Þar sem Reykjavík og Kjalarneshreppur hafa sameinast eins og Garðabær og Bessastaðahreppur eru eigendur SORPU bs. í dag sex.



Mynd 2 Stofnfé 31.12.2018

Samkvæmt eigendastefnu veita sveitarstjórnir aðildarsveitarfélaga sérstakt umboð til ákvarðana sem eru veigamiklar og/eða stefnumarkandi. Sveitarstjórnir taka jafnframt til afgreiðslu skuldbindingar SORPU sem eru umfram 5% eigin fjár byggðasamlagsins áður en til þeirra er stofnað.

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu

Samkvæmt 97. gr. sveitarstjórnarlaga er sveitarfélögum heimilt að starfa saman innan staðbundinna landshlutasamtaka sveitarfélaga er vinni að sameiginlegum hagsmunamálum sveitarfélaganna í hverjum landshluta. Á grundvelli þessa ákvæðis eru m.a. starfandi Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, skammstafað SSH, en það eru samtök þeirra sjö sveitarfélaga sem mynda höfuðborgarsvæðið. Þau voru stofnuð 4. apríl árið 1976 af Reykjavíkurborg, Kópavogskaupstað, Hafnarfjarðarkaupstað, Garðabæ, Seltjarnarnesskaupstað og Mosfellsbær. Núverandi aðilar eru Reykjavíkurborg, Kópavogsbær, Hafnarfjarðarkaupstaður, Garðabær, Seltjarnarneskaupstaður, Mosfellsbær og Kjósarhreppur.

Kjarnastarfsemi samtakanna er að stærstum hluta fjármögnuð með framlagi úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og með árgjaldi aðildarsveitarfélaganna. Markmið samtakanna er að vera vettvangur samráðs og samstarfs aðildarsveitarfélaganna, vinna að sameiginlegum hagsmunamálum þeirra og

vera sameiginlegur málsvari þeirra, efla samstarf sveitarfélaganna og stuðla að samskiptum og samstarfi sveitarstjórnarmanna, sveitarstjórnarnefnda og starfsmanna sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. að vinna að framþróun til hagsældar fyrir íbúa svæðisins.²

Á aðalfundi árið 2009 var samþykkt að formgera hlutverk SSH gagnvart byggðasamlögunum Strætó, SORPU og Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins með breytingu á samþykktum samtakanna. Breytinguna var að finna í 6. grein, en þar segir:

„SSH er sameiginlegur vettvangur sveitarfélaganna til að fjalla um rekstur þeirra byggðarsamlaga sem sveitarfélögin reka sameiginlega hverju sinni, og sama gildir um önnur hliðstæð verkefni á vegum aðildarsveitarfélaganna s.s. svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins.“

Fram kemur að ákvæðið var sett inn til að taka af öll tvímæli um að full vitund og sátt væri um það vinnulag að eigendasamtal um málefni byggðasamlaganna ætti sér stað við stjórnarborð SSH og að byggðasamlögin gætu nálgast sameiginlegt samtal við eigendur sína á vettvangi SSH. Eftir að vinna við eigendastefnur SORPU og Strætó hófst var ákvæðinu breytt sem hér segir: „Nánar verði kveðið á um hlutverk stjórnar SSH og fulltrúaráðs SSH í eigendastefnu byggðasamlaganna.“

Samtökin fjalla m.a. um rekstur þeirra byggðasamlaga sem sveitarfélögin reka sameiginlega hverju sinni, en nánar er kveðið á um hlutverk stjórnar SSH og fulltrúaráðs SSH í eigendastefnum fyrir einstök byggðasamlög.³ Samtökin hafa m.a. skoðað sameiginlegan urðunarstað fyrir úrgang og rekstur og fyrirkomulag endurvinnslustöðva.⁴

Fulltrúaráð SSH

Fulltrúaráð SSH hefur samkvæmt samþykktum SSH það hlutverk að mynda samráðsvettvang vegna reksturs þeirra byggðasamlaga sem sveitarfélögin reka sameiginlega hverju sinni. Í samþykktum SSH kemur fram að nánar verði kveðið á um ábyrgð, hlutverk og samskipti sveitarstjórna, stjórnar SSH, fulltrúaráðs SSH og stjórna byggðasamlaganna í sérstakri eigendastefnu og stofnsamþykktum byggðasamlaganna. Samkvæmt fyrrverandi framkvæmdastjóra SSH var ákveðið á vettvangi ráðsins að það skyldi fremur taka að sér það hlutverk að „vera vinur til að hringja í“ fremur en að fylgja til hins ítrasta hlutverkinu sem skráð er í samþykktum SSH.

Ráðið hefur þannig ekki haft reglubundna formlega fundi tvisvar á ári eins og kveðið er á um heldur fengið kynningar um málefni sem snerta byggðasamlögin þegar svo ber undir. Ekki hafa verið ritaðar formlegar fundargerðir.

² http://ssh.is/images/stories/Adalfundur_SSH/Adalfundur_2018/SSH_framtidarsyn_stiklur-fyrir-verkefnahop_2018_11_15_pg_Loka.pdf

³ http://ssh.is/images/stories/Adalfundur_SSH/Adalfundur_2018/SSH_framtidarsyn_stiklur-fyrir-verkefnahop_2018_11_15_pg_Loka.pdf

⁴ http://ssh.is/images/stories/Adalfundur_SSH/Adalfundur_2018/SSH_framtidarsyn_stiklur-fyrir-verkefnahop_2018_11_15_pg_Loka.pdf

Eigendavettvangur

Handhafar eigendavalds SORPU bs. eru framkvæmdastjórar aðildarsveitarfélaganna, nema sveitarstjórn taki ákvörðun um annað fyrirkomulag.

Umboð handhafa eigendavalds nær til hefðbundinna starfa á aðalfundi og eigendafundum. Standi til að taka veigamikla og/eða stefnumarkandi ákvörðun á fundi eigenda ber handhafa eigendavalds að sækja sér sérstakt umboð til slíkrar ákvörðunar til sveitarstjórnar.⁵

Stjórn

Í Leiðbeiningum um stjórnarhætti fyrirtækja⁶ er að finna gagnlegar upplýsingar fyrir stjórnendur fyrirtækja og hlutverk, skyldur og ábyrgð stjórnarmanna. Þar kemur fram að stjórn félags fari með æðsta vald þess og skuli hún annast um að skipulag félags og starfsemi sé jafnan í réttu og góðu horfi. Til þess að gagnrýnin umræða geti átt sér stað á vettvangi stjórnar er mikilvægt að stjórnarmenn búi yfir fullnægjandi og tímanlegum upplýsingum. Það er ábyrgð stjórnarformanns að halda öllum stjórnarmönnum upplýstum um málefni sem félaginu tengjast og stuðli þannig að virkni stjórnar í allri umræðu og ákvarðanatöku. Í eigendastefnu SORPU segir: „Formaður ber einnig ábyrgð á því að stjórnin fái reglulega nákvæmar og skýrar upplýsingar um reksturinn og aðgang að öllum þeim gögnum sem hún þarf að hafa til að hún geti sinnt starfi sínu.“ Stjórnarmenn skulu óska eftir og kynna sér öll þau gögn og upplýsingar sem þeir telja sig þurfa til að hafa fullan skilning á rekstri og öðrum málefnum fyrirtækisins sem borin eru upp á vettvangi stjórnar.

Stjórn SORPU er skipuð einum fulltrúa og einum til vara frá hverju aðildarsveitarfélagi og skal hann vera aðalmaður í sveitarstjórn eða framkvæmdastjóri sveitarfélags. Stjórnarmenn þurfa samkvæmt eigendastefnu SORPU að uppfylla hæfiskröfur sveitarstjórnarlaga en að öðru leyti eru ekki gerðar kröfur um hæfi, reynslu eða menntun stjórnarmanna. Sömu skilyrði gilda um varamenn sem hver sveitarstjórn tilnefnir. Kjörtímabil stjórnar er til tveggja ára frá upphafi kjörtímabils sveitarstjórnar. Stjórnarmenn fara með hlutfallslegt atkvæðavægi í samræmi við íbúafjölda þess sveitarfélags sem þeir eru fulltrúar fyrir. Atkvæðavægi endurskoðast í byrjun hvers árs miðað við íbúatölu aðildarsveitarfélags hinn 1. desember árið á undan.⁷

Eins og fram kemur hér síðar hefur verið bent á að það reyni mjög á nýja stjórnarmenn að setja sig vel inn í starfsemi SORPU⁸ en stjórnarmenn eru kosnir til tveggja ára í senn. Huga þurfi að því að sú þekking og reynsla sem byggist upp innan stjórnar á kjörtímabili hverfi ekki öll á einu bretti við stjórnarskipti og að tryggja þurfi að öllum stjórnarmönnum sé ekki skipt út í einu.

⁵ Eigendastefna SORPU bs., apríl 2013

⁶ Leiðbeiningar um stjórnarhætti fyrirtækja, Viðskiptaráð Íslands, Nasdaq Iceland og Samtök atvinnulífsins, maí 2015

⁷ Fengið af heimasíðu <https://sorpa.is/um-sorpu/hlutverk-og-stjorn-sorpu>

⁸ Skýrsla PwC til stjórnar, Innri endurskoðun 2018 dags. apríl 2018

Starfsreglur stjórnar

Gildandi starfsreglur stjórnar voru undirritaðar 14. október 2016 og byggja þær á stofnsamningi og eigendastefnu. Þar er fjallað nánar um hlutverk og framkvæmd starfa stjórnar, verkaskiptingu stjórnar og samskipti hennar, stjórnarformanns og framkvæmdastjóra. Ábyrgð stjórnarformanns felst m.a. í því að tryggja að stjórn fái ávallt nauðsynlegar upplýsingar og leiðsögn í starfsháttum stjórnar, markmiðum og starfsemi SORPU. Þá skal stjórnarformaður leitast við að stjórnarmenn fái viðeigandi leiðsögn um helstu þætti varðandi stjórnir fyrirtækja, t.a.m. um lögbundnar skyldur þeirra og ábyrgð. Ábyrgð framkvæmdastjóra er að fara með daglega stjórn SORPU í umboði stjórnar. Hin daglega stjórn tekur ekki til ráðstafana sem eru óvenjulegar eða mikils háttar. Slíkar ráðstafanir getur framkvæmdastjóri aðeins gert samkvæmt sérstakri heimild frá stjórn.

Starfsreglur stjórnar SORPU eru um margt í samræmi við leiðbeiningar um stjórnarhætti fyrirtækja, með mikilvægri undantekningu þó er varðar samsetningu stjórnar, reynslu og þekkingu. Í leiðbeiningum er lögð áhersla á að stjórnina skipi aðilar sem hafa þekkingu og reynslu til að sinna starfi sínu af kostgæfni. Þá sé ekki síður mikilvægt að hugað sé að samsetningu stjórnar, þannig að hæfileg breidd náist hvað varðar þekkingu, hæfileika og færni og gætt sé að því að ekki sé skortur á mikilvægum þáttum.

Framkvæmdastjóri

Samkvæmt leiðbeiningum um stjórnarhætti skal framkvæmdastjóri „sjá til þess að stjórnarmenn fái reglulega nákvæmar upplýsingar um fjármál, uppbyggingu og rekstur félagsins svo að þeir geti sinnt störfum sínum. Upplýsingarnar skulu vera í því formi og af þeim gæðum sem stjórn ákveður.“

Í rekstrarhandbók SORPU bs. kemur fram að framkvæmdastjóri annist daglegan rekstur byggðasamlagsins og skuli í þeim efnum fara eftir þeirri stefnu og þeim fyrirmælum sem stjórnin hefur gefið. Hann skal einnig gefa stjórn og endurskoðendum allar þær upplýsingar um reksturinn sem þeir kunna að óska eftir. Hinn daglegi rekstur tekur ekki til ráðstafana sem eru óvenjulegar eða mikils háttar. Slíkar ráðstafanir getur framkvæmdastjóri aðeins gert samkvæmt sérstakri heimild frá stjórn, nema ekki sé unnt að bíða ákvarðana stjórnar án verulegs óhagræðis fyrir starfsemina. Í slíkum tilvikum skal stjórn tafarlaust tilkynnt um ráðstöfunina.

Framkvæmdastjóri skal sjá um að bókhald og fjárreiður séu í samræmi við lög og viðurkenndar venjur og að meðferð eigna félagsins séu með tryggilegum hætti. Framkvæmdastjóri ræður aðra starfsmenn félagsins en hann skal hafa samráð við stjórnina um ráðningu starfsmanna í stjórnunarstörf. Hann segir og upp starfsmönnum og fjallar um launamál þeirra en kjör skulu fara eftir almennum kjarasamningum.

Undir hlutverk framkvæmdastjóra falla m.a. eftirfarandi verkefni:

- ✓ Dagleg stjórnun fyrirtækisins í samræmi við stefnu og markmið
- ✓ Ábyrgð á daglegum rekstri fyrirtækisins
- ✓ Samningagerð og samskipti við innlenda og erlenda birgja

- ✓ Áætlanagerð og stefnumótun í samvinnu við stjórn og yfirstjórn
- ✓ Starfsmannamál og endurgjöf til starfsmanna

1.3 STJÓRNARHÆTTIR

Í ramma að þessari úttekt er lögð áhersla á að skoða stjórnarhætti SORPU í gegnum úttektir sem áður hafa verið gerðar á eftirlitsumhverfi SORPU. Þær úttektir sem horft var til eru:

- ✓ Stjórnsýsluúttekt á byggðasamlögunum Strætó, SORPU og Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins sem unnin var að beiðni framtíðarhóps SSH árið 2011.
- ✓ Úttekt frá 2018 sem unnin var fyrir stjórn SORPU bs.⁹ á stjórnarháttum. Í þeirri úttekt var lögð áhersla á að skoða stofnskjöl og stefnur fyrirtækisins, starfsreglur stjórnar, málefni stjórnar og stjórnenda, eigendastefnu SORPU og loks var gerður samanburður á ákvæðum eigendastefnu, stofnsamnings og starfsreglum stjórnar SORPU.
- ✓ Úttekt á stjórnarháttum og sjálfsmat stjórnar SORPU bs. frá apríl 2018 sem unnin var fyrir stjórn SORPU. Í þeirri úttekt var tvönn konar mat sem tengist stjórnarháttum hjá SORPU, annars vegar sjálfsmat stjórnar ásamt mati stjórnar á framkvæmdastjóra og hins vegar samanburður á stjórnarháttum SORPU við líkan um fyrirmyndarfyrirtæki í góðum stjórnarháttum, sem unnið var út frá „Leiðbeiningum um stjórnarhætti fyrirtækja“, útgáfu 5, gefnum út af Viðskiptaráði Íslands, Nasdaq Iceland og Samtökum atvinnulífsins.

1.3.1 ÚTTEKT Á STJÓRNARHÁTTUM OG SJÁLFSMAT STJÓRNAR FRÁ 2018

Í úttektarskýrslu *Úttekt á stjórnarháttum og sjálfsmat stjórnar* dags. í apríl 2018 eru dregnar saman niðurstöður sjálfsmats stjórnar og úttektar á þáttum tengdum leiðbeiningum um stjórnarhætti fyrirtækja. Skýrslan var lögð fram á fundi stjórnar SORPU 13. apríl 2018. Hér á eftir verður stiklað á því helsta sem fram kom í úttektinni og sjálfsmati stjórnarmanna. Innri endurskoðun metur það svo að þó að sjálfsmatið hafi verið gert af stjórnarmönnum síðasta kjörtímabils megi spegla það yfir á núverandi stöðu í ljósi þess hve nýtt matið er. Þó ber að geta þess að framkvæmdir við GAJA hófust eftir að sjálfsmatið fór fram en Innri endurskoðun gerði sjálfstæða úttekt á stjórnendaupplýsingum og miðlun til stjórnar vegna þeirrar framkvæmdar og er þá greiningu að finna í kafla 3.

- ✓ Endurskoða þarf verklag og hlutverk tengd eigendavettvangi SORPU og stjórn.
- ✓ Bæta ferli við birtingu gagna fyrir stjórnarfundi (er stöðugt viðfangsefni).
- ✓ Huga þarf að því hvort einhver samskipti sem eiga sér stað milli stjórnarfunda ættu að skrást við upphaf næsta fundar.
- ✓ Huga þarf að því hvort fjölga eigi stjórnarfundum.
- ✓ Starfsáætlun stjórnar gæti verið skýrari og formlegri.

⁹ SORPA bs. Innri endurskoðun 2018, apríl 2018

- ✓ Stjórn ætti að vera með skýrari yfirlit yfir markmið og mikilvægustu verkefni hvers árs.
- ✓ Samræma sem mest upplýsingagjöf til eigenda (ekki rétt að stjórnarmenn beri ábyrgð á að upplýsa sín sveitarfélög).
- ✓ Bæta þarf verklag við að setja nýja stjórnarmenn inn í stöðu mála þegar þeir koma í stjórn.
- ✓ Huga þarf að jafnari kynjaskiptingu við skipun stjórnar.
- ✓ Íhuga þarf hvort stjórnarmenn eigi ekki að vera óháðir eigendum.

1.3.2 STJÓRNSÝSLUÚTTEKT Á BYGGÐASAMLÖGUNUM FRÁ 2011

Í stjórnarsýsluúttekt á byggðasamlögum frá 2011 er m.a. umfjöllun um félagsform út frá því sem hentar umfangi, verkefnum og áhættustigi hverju sinni. Þar eru borin saman félagsformin byggðasamlag, sameignarfélag og opinbert hlutafélag og lýst kostum og göllum hvers forms.

Meðal kosta byggðasamlagsformsins er talinn einfaldleiki, þ.e. litlar kröfur eru gerðar til formsins og rekstrar- og regluumhverfi er það sama og í rekstri sveitarfélaga. Formið er því sagt henta vel þegar um er að ræða hefðbundinn og lögbundinn rekstur sem sveitarfélög hafa ákveðið að reka í sameiningu. Þá er bent á að réttarstaða samlagsins er hin sama og sveitarfélaga og það er undanþegið tekjuskatti.

Gallar byggðasamlagsforms eru sagðir vera að litlar kröfur séu gerðar til stjórna og stjórnenda t.d. samanborið við löggjöf um hlutafélög varðandi stjórnarhætti. Þá skortir í lög skilgreiningar á hlutverki stjórnar, stjórnenda og eigenda sem getur skapað ýmis vandamál. Bent var á að vandamál geti skapast ef sveitarfélag hyggst ganga úr samlagi eða ef leggja á samlag niður. Með setningu eigendastefnu SORPU frá apríl 2013 má segja að bætt hafi verið úr flestum þeim göllum sem taldir eru upp hér að framan þar sem kröfur til stjórnar SORPU hafa verið skýrðar sem og umboð stjórnar, eigendavettvangs og aðildarsveitarfélaganna.

Í úttektarskýrslunni er umfjöllun um samskipti eigenda og stjórna og hlutverk SSH gagnvart byggðasamlögum. Í grunninn var bent á að sameiginleg stefnumótun þyrfti að eiga sér stað á eigendavettvangi og að sá vettvangur þyrfti að hafa vel skilgreint hlutverk og umboð. Þá var bent á að eigendur ættu að gefa út eigendastefnu sem fæli í sér sameiginlega framtíðarsýn. Einnig var lögð áhersla á að eigendastefna tæki af öll tvímæli um hlutverk aðila bæði í stefnumótunar- og ákvarðanatökugerli.

Í stjórnarsýsluúttekt Innri endurskoðunar frá 2011 var bent á að í þágildandi sveitarstjórnarlögum var ekki kveðið á um hlutverk stjórna eða framkvæmdastjóra heldur eingöngu vísað til þess að í samningi um samlagið skuli vera ákvæði um stjórn, kjör hennar, fjölda og *annað sem skiptir máli í því sambandi*. Þrátt fyrir endurskoðun laganna árið 2011 á þetta enn við en með samþykkt eigendastefnu hefur verið kveðið skýrar á um hlutverk aðila, stjórnarhætti, samskipti stjórnar við eigendur o.s.frv.

1.3.3 GÓÐIR STJÓRNARHÆTTIR — STOFNSAMNINGUR, EIGENDASTEFNA OG STARFSREGLUR

Að beiðni stjórnar lagði innri endurskoðun SORPU (PricewaterhouseCoopers) mat á skipulag og gæði stofnskjala út frá góðum stjórnarháttum annars vegar og eftirlitskerfum hins vegar. Meðal helstu niðurstaðna var að eigendastefnan þyrfti að vera enn skýrari hvað varðar heimildir og skyldur stjórnar og að

hún þyrfti að greina betur áhættuvilja eigenda og kröfur til áhættustefnu SORPU. Þá taldi innri endurskoðun SORPU að líta mætti á stofnsamning félagsins eins og samþykktir félaga og hann fari því framur eigendastefnu. Boðleiðir ákvörðunarvalds voru taldar mögulega fulllangar og stjórnskipulag því flóknara en ella. Auk þess hafi handhafar eigendavalds í gildandi skipulagi ítarlegra hlutverki að gegna en í almennu hlutafélagiformi og skil á milli eigenda og stjórnar séu ekki nægjanlega skýr. Bent var á að skoða mætti hvort einfalda megi ákvarðanatöku með auknu framsali eigenda til stjórnar gegn því að áhættustýring og innra eftirlit sé skipulegt og virkt og að upplýsingagjöf til eigenda verði aukin um einstök málefni.

Í skýrslu innri endurskoðunar SORPU er bent á að starfsemi samlagsins sé umfangsmikil og tæknilega flókin og því reyni mjög á nýja stjórnarmenn að setja sig vel inn í málefni þess. Bent er á að leiðsögn fyrir nýja stjórnarmenn þurfi að vera meiri en hún er í dag. Þá var það mat innri endurskoðunar SORPU að stjórn byggðasamlagsins þurfi að vera samansett af fólki með mismunandi bakgrunn, reynslu og þekkingu og að huga ætti að því að sú þekking og reynsla sem byggist upp innan stjórnar á kjörtímabili hverfi ekki öll á einu bretti við stjórnarskipti.

Í stjórnsýsluúttekt á byggðasamlögum frá 2011 var bent á að skýra þyrfti ákvæði í stofnsamningi um umboð stjórnar eða hvenær og með hvaða hætti skuli leita umboðs eigenda um mikilvæg mál. Eins var bent á að mikil þörf væri á því að skýra hlutverk hvors aðila um sig. Við þessu var brugðist með tilkomu eigendastefnu SORPU og hlutverk stjórnar og handhafa eigendavalds eru skýrt orðuð þar. Með breytingu sem samþykkt eigendastefnu fól í sér og formgerð á eigendavettvangi hefur þörf fyrir skilgreindan samráðsvettvang minnkað. Yfirfara þarf samþykkt SSH um hlutverk fulltrúaráðs SSH og huga að nauðsyn þess að halda úti slíkum vettvangi.

Nokkurt ósamræmi er á milli stofnsamnings, eigendastefnu og starfsreglna stjórnar. Aðildarsveitarfélögin bera ábyrgð á endurskoðun stofnsamnings SORPU sem er ígildi samþykktta samlagsins. Nauðsynlegt er að hefja sem fyrst vinnu við endurskoðun stofnsamnings og raunar er jafnframt kominn tími til að fara yfir eigendastefnu. Bent er á góða samantekt innri endurskoðunar SORPU og samanburð stofnsamnings, eigendastefnu og starfsreglna við þá vinnu sem framundan er við endurskoðun á stofnsamningi.

Í bráðabirgðaákvæði eigendastefnu SORPU kemur fram að hún taki stofnsamningi fram þar sem greinir á milli. Þegar horft er á þessi lykilskjöl með þessum augum ættu hlutverk aðila og umboð að vera skýr. Enn virðist þó sem umboðið sé eitthvað óljóst í huga stjórnarmanna SORPU sem samkvæmt sjálfsmati stjórnar frá 2018 má skrifa á ör stjórnarskipti og skort á leiðsögn til nýrra stjórnarmanna og formanns stjórnar þegar þeir taka sæti í stjórn.

Stjórn byggðasamlagsins er skipuð einum fulltrúa og einum til vara frá hverju aðildarsveitarfélagi og skal hann vera aðalmaður í sveitarstjórn eða framkvæmdastjóri sveitarfélags. Reykjavíkurborg er meirihlutaeigandi í SORPU en við því hefur verið brugðist með ákvæði í stofnsamningi um minnihlutavernd. Í 5 gr. samningsins segir: „Samþykki $\frac{3}{4}$ hluta atkvæðavægis í stjórn, þó aldrei færri en þriggja sveitarfélaga, þarf til þess að ákvarðanir stjórnar um gjaldskrár, fjárfestingar, ólögbundin útgjöld og meiri háttar skuldbindingar öðlist gildi.“ Ákall hefur verið um að Reykjavíkurborg skipi fleiri stjórnarmenn sem Innri endurskoðun telur réttmætt út frá íbúafjölda og lýðræðissjónarmiði.

Setja ætti skýrar hæfisreglur um þá sem kosnir eru til stjórnarstarfa í fyrirtækjum í eigu sveitarfélaganna. Tekið verði mið af því sjónarmiði að í stjórn sitji einstaklingar sem óháðir eru eigendum. Þá er lagt til að við endurskoðun stofnsamnings verði 4. gr. um að stjórnarmenn skuli vera aðalmenn í sveitarstjórn eða framkvæmdastjóri sveitarfélags breytt. Jafnframt er lagt til að kjörtímabil stjórnar skuli vera hið sama og kjörtímabil sveitarstjórna, eða fjögur ár.

2 FJÁRMÁL OG REKSTUR

Í þessum kafla er sett fram lýsing á helstu atriðum í starfsumhverfi SORPU sem varða fjárhagsáætlun. Skoðun Innri endurskoðunar takmarkast við að fjalla á almennan hátt um hlutverk, ábyrgð, fyrirmæli, forsendur, verkaskiptingu, verklag og eftirlit hvað varðar fjármál og rekstur en ekki var verið að kanna hlýtni við reglur eða fyrirmæli sem er gert síðar í skýrslunni.

2.1 FJÁRHAGS- OG FJÁRFESTINGAÁÆTLANIR

Forsenda góðrar fjármálastjórnunar er vönduð fjárhagsáætlunargerð. Vel framsett og faglega unnin áætlun er tilgreinir stefnumótun innan þess tímaramma sem áætlunin gildir eykur líkur á fylgni við stefnu fyrirtækis og að sett markmið rekstrar náist. Áætlanagerð á að sýna helstu áherslur í rekstri fyrirtækisins og auka gegnsæi. Áætlun þarf að bera undir stjórn til samþykktar sem veitir þar með stjórnendum skýrar heimildir um rekstur fyrirtækis.

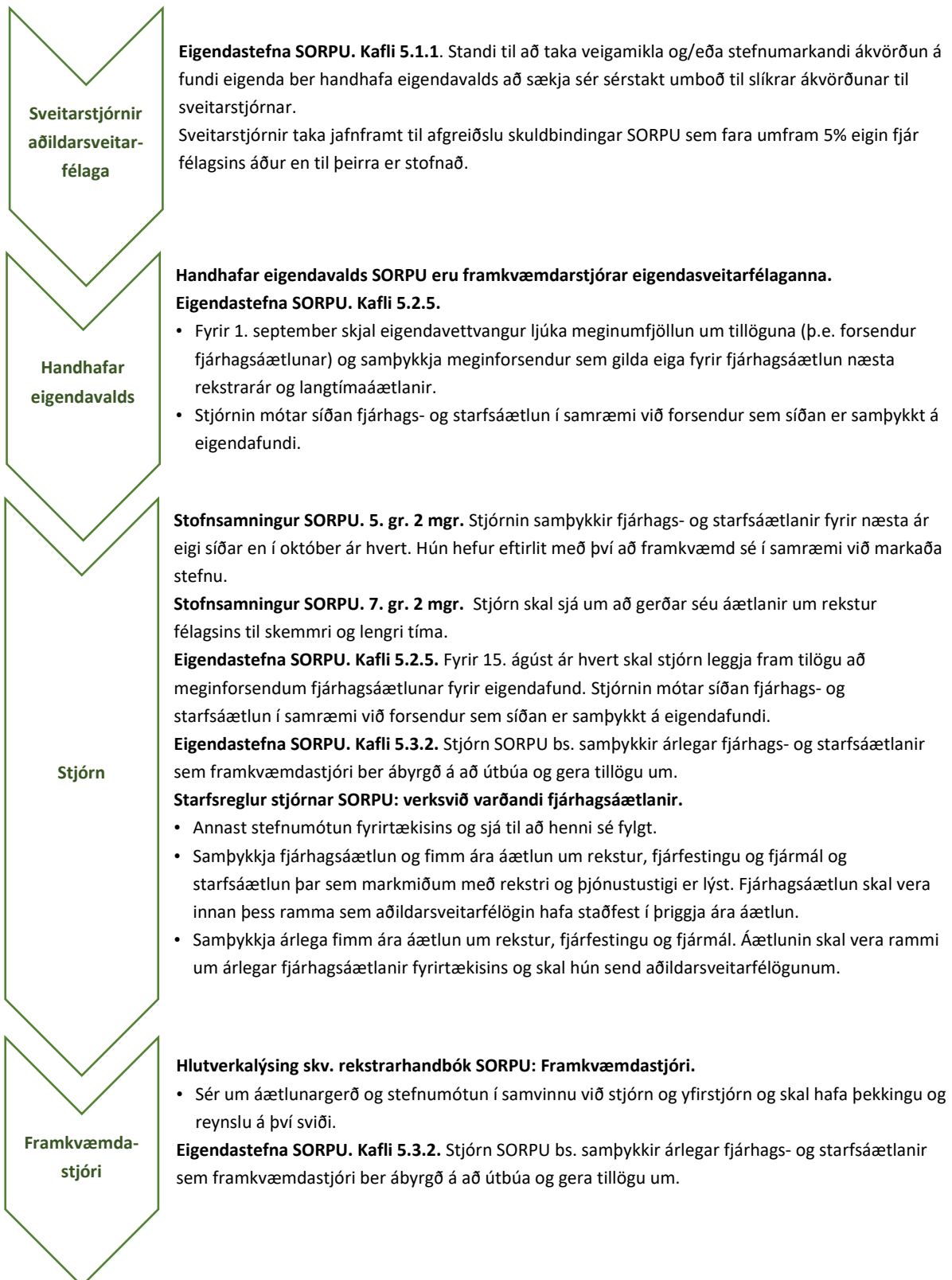
Óvönduð og illa framsett fjárhagsáætlun getur leitt til rangrar upplýsingagjafar og ákvarðanatöku sem ekki er í samræmi við stefnu stjórnar fyrirtækisins eða sveitarstjórnar. Áætlunin er því sveitarfélögum og fyrirtækjum þeirra nauðsynlegt stjórnþæki sem styður þau í því að ná fram markmiðum í rekstri og framkvæmdum.

Fyrirtæki og stofnanir, sem eru að hálfu eða meirihluta í eigu sveitarfélaga og rekin sem fjárhagslega sjálfstæðar rekstrareiningar, falla undir B-hluta skv. 2. tl. 1. mgr. 60. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Þar sem SORPA er að meirihluta í eigu Reykjavíkurborgar fellur byggðasamlagið undir B-hluta borgarsjóðs.

Sveitarstjórn skal á hverju ári afgreiða fjárhagsáætlun fyrir komandi ár og næstu þrjú ár þar á eftir í samræmi við ákvæði 62. gr. sveitarstjórnarlaga. Saman mynda þessar áætlunir fjögurra ára áætlun fyrir sveitarfélagið sem felur í sér heildaráætlun um fjármál þess á tímabilinu, A- og B-hluta. Samkvæmt 63. gr. sveitarstjórnarlaga er afgreiðsla fjárhagsáætlunar fyrir næsta fjárhagsár bindandi ákvörðun um fjárhagslegar ráðstafanir þess árs en langtímaáætlun er áætlun til næstu þriggja ára þar sem meginlínur eru lagðar um hvert skuli stefna. Reykjavíkurborg gerir langtímaáætlunir til fjögurra ára en heildaráætlun er nefnd fimm ára áætlun.

Fjallað er um hlutverk eigenda, stjórnar og framkvæmdastjóra SORPU bs. er varðar fjárhagsáætlunir m.a. í stofnsamningi SORPU bs. frá maí 2007, eigendastefnu frá 18. apríl 2013 og starfsreglum stjórnar frá 14. október 2016. Nánar er gerð grein fyrir hlutverkum og ábyrgð aðila í næsta kafla.

2.1.1 HLOTVERK OG ÁBYRGÐ VIÐ FJÁRHAGSÁÆTLUNARGERÐ



Að auki fylgir SORPA bs. tíma- og verkáætlun Reykjavíkurborgar vegna undirbúnings og afgreiðslu fjárhagsáætlunar og fimm ára áætlunar og öðrum fyrirmælum vegna vinnslu samstæðuáætlunar.

Í leiðbeiningum um stjórnarhætti fyrirtækja¹⁰ kemur fram að framkvæmdastjóri skuli annast daglegan rekstur félagsins í samræmi við stefnu og fyrirmæli stjórnar. Einnig kemur fram að framkvæmdastjóri skuli sjá til þess að stjórnarmenn fái reglulega nákvæmar upplýsingar um fjármál, uppbyggingu og rekstur félagsins svo að þeir geti sinnt störfum sínum og að upplýsingarnar skuli vera í því formi og af þeim gæðum sem stjórn ákveði.

2.2 FYRIRMÆLI OG FORSENDUR

Verk- og tímaáætlun Reykjavíkurborgar liggur fyrir í upphafi árs. Forsendur fyrir frumvarpi að fjárhagsáætlun koma einnig frá Reykjavík og liggja yfirleitt fyrir fyrri part sumars og byggja á þjóðhagsþá Hagstofu Íslands eftir því sem við á. Þar er m.a. að finna spá um einkaneyslu, vísitölu neysluverðs, gengisvísitölu og launavísitölu.

Fjármáladeild SORPU bs. vinnur fjárhagsáætlun næstkomandi árs á grundvelli útkomuspár sem deildarstjórar gera og forsendum frá Reykjavíkurborg sem samþykktar eru á eigendafundi. Fimm ára áætlun er skilað til Reykjavíkurborgar þegar stjórn hefur samþykkt áætlun. Fjárhagsáætlun SORPU verður síðan hluti af samstæðuáætlun fyrir A- og B hluta Reykjavíkurborgar.

Samkvæmt fyrirmælum frá Reykjavíkurborg og í samræmi við heimildir í reglugerð¹¹ um bókhald, fjárhagsáætlunir og ársreikninga sveitarfélaga skulu B hluta fyrirtæki gera langtímaáætlun bæði á föstu og breytilegu verðlagi.¹² Frá og með áætlun 2016 hefur samstæðuáætlun borgarinnar eingöngu verið birt á breytilegu verðlagi þar sem óvarlegt hefur þótt að gera fjárhagsáætlunir til lengri tíma án þess að rýna áhrif verðlags og vísitalna.

SORPA bs. gerir langtímaáætlunir sínar á föstu verðlagi en notar formúlur í skilalíkani borgarinnar við að færa áætlunina upp á verðlag í samræmi við fyrirmæli Reykjavíkurborgar. Langtímaáætlunir á breytilegu verðlagi eru ekki lagðar fyrir stjórn. Þess má geta að í stofnsamningum hinna tveggja byggðasamlaganna í eigu sömu sveitarfélaga, Strætó og Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins, er áskilnaður um að leggja þriggja ára áætlun fram í aðildarsveitarfélögunum til staðfestingar en hjá SORPU er ekki áskilnaður um slíkt.

¹⁰ Leiðbeiningar um stjórnarhætti fyrirtækja, útgefnar af Viðskiptaráði Íslands, Nasdac Iceland og Samtökum atvinnulífsins. 5. útg., 2015

¹¹ Reglugerð um bókhald, fjárhagsáætlunir og ársreikninga sveitarfélaga nr 1212/2015. 17. gr. Fjárhagsáætlun.

¹² Áætlun á föstu verðlagi þýðir að langtímaáætlun, t.d. 2021-2024, er gerð á verðlagi áætlunarársins 2020 þar sem aðeins koma fram magnbreytingar á árunum 2021-2024. Áætlun á breytilegu verðlagi tekur hinsvegar mið af forsendum Reykjavíkurborgar um áætlaðar breytingar á verðlagi tímabilsins.

2.3 VERKFERLAR OG REGLUR

Fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar er unnin samkvæmt verklagsreglu um fjárhagsáætlun¹³. Reglan gildir fyrir samstæðu Reykjavíkurborgar, þ.e. bæði A hluta og fyrirtæki B hluta. Framkvæmd og vinnsla fjárhagsáætlunar Reykjavíkurborgar skal unnin í samræmi við reglur um gerð og framkvæmd fjárhagsáætlunar.¹⁴ Ferlið hefst í janúar og lýkur með afgreiðslu fjárhagsáætlunar í desember.

Í rekstrarhandbók SORPU bs. er að finna nýlega skrásettan feril, *Fjárhagsáætlunir- framkvæmd og eftirfylgni 1.0.* dags 12.09.2019. Þar kemur fram að tilgangur ferilsins sé að *halda utan um gerð og eftirfylgni fjárhagsáætlana, hvort heldur er reglubundinna rekstraráætlana eða sértækra fjárfestingaáætlana*. Samkvæmt upplýsingum frá SORPU bs. á ferillinn að endurspeglar að mestu það verklag sem hefur verið viðhaft við vinnslu fjárhagsáætlana undanfarin ár. Þó er búið að bæta við nýjum verkþáttum sem eiga að auka gæði fjárhagsáætlana, svo sem áhættumat á helstu þáttum sem geta hafa áhrif á áætlunina. Einnig er unnið að gerð hermunarlíkans til að áhættumeta rekstraráætlunir og fjárfestingaáætlunir SORPU bs.

Jákvætt er að búið sé að skrásetja feril um gerð og eftirfylgni fjárhagsáætlana. Ferillinn er nokkuð ítarlegur og tekur inn þætti eins og áhættumat og eftirlit. Ný aðferðarfræði varðandi áhættumat og eftirlit mun nýtast til framtíðar við áhættumat fjárfrekra rekstrar- og fjárfestingaáætlana.

2.4 VERKASKIPTING OG VERKLAG

Samkvæmt vinnuferli um fjárhagsáætlunir SORPU bs. bera framkvæmdastjóri og skrifstofustjóri fjármáladeildar meginábyrgð á undirbúningi, samantekt og vinnslu áætlana. Deildarstjórar koma að reglubundnum rekstraráætlunum, *aðrir til þess bærir aðilar* koma að sértækum fjárfestingaráætlunum eftir atvikum og höfð eru samskipti við *aðra hagsmunaaðila* sem málið varðar eftir þörfum.

Í rekstrarhandbók SORPU bs. er að finna hlutverkalýsingar stjórnenda. Framkvæmdastjóri sér um áætlanagerð og stefnumótun í samvinnu við stjórn og yfirstjórn og skal hafa þekkingu og reynslu á því sviði. Skrifstofustjóri stýrir fjármáladeild fyrirtækisins og sér m.a. um gerð rekstraráætlana og kostnaðareftirlit með deildum. Gerðar eru þær kröfur til skrifstofustjóra að hann hafi reynslu af áætlanagerð, rekstri og reikningshaldi.

SORPA bs. hefur ráðið til sín sérfræðinga til að sjá um fjárfestingaáætlunir vegna stærri, sértækra fjárfestinga og aðalráðgjafi SORPU á þessu sviði hefur verið Mannvit verkfræðistofa. SORPA bs. hefur

¹³ VRL-018 - Fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar. útg. 1.0

¹⁴ FMS-STE-001 Reglur um gerð og framkvæmd fjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg. útg. 8.1.

einnig leitað ráðgjafar og umsagnar annarra sérfræðinga varðandi fjárhags- og fjárfestingaáætlanir, fjármögnun og áhættumat, svo sem hjá Capacent, fjármálastjórum aðildarsveitarfélaganna og fleirum.

Rekstraráætlun

Rekstraráætlun SORPU bs. er unnin af deildarstjórum en rýnd af framkvæmdastjóra. Unnin er útkomuspá þess árs sem er að líða sem byggir á sjö mánaða rauntölum. Deildarstjórar gera rekstraráætlanir fyrir sínar deildir samkvæmt samþykktum forsendum og gefnum forsendum um mönnun en launafulltrúi SORPU bs. rýnir fyrirbyggjandi kjarasamninga. Framkvæmdastjóri sér að mestu um tekjuáætlun SORPU bs. en rekstrarstjóri endurvinnslustöðva sér þó um þeirra tekjuáætlanir. Áætlun á fjármagnsliði og fyrningar eru á hendi skrifstofustjóra fjármáladeildar sem heldur utan um fjárfestinga- og fyrningarskrá varanlegra rekstrarfjármuna.

Þegar lokið er vinnslu rekstraráætlunar næstkomandi árs er hún færð í áætlunarkerfi Dynamics AX sem líka er fjárhagsbókhaldskerfi SORPU bs. Kerfið heldur utan um rekstraráætlun til eins árs en ekki áætlun á efnahagsliði, sjóðstreymi eða langtímaáætlanir.

Fjárfestingaráætlun

Skipta má fjárfestingaáætlunum SORPU bs. í tvennt. Annars vegar er um að ræða minni fjárfestingar (algengt viðmið undir 100 m.kr.) og hins vegar er um að ræða sértækar fjárfestingar, dýrari og umfangsmeiri. Fjárfestingaáætlanir vegna minni fjárfestinga eru unnar innanhúss og fer framkvæmdastjóri yfir það með deildarstjórum hvað þarf að endurnýja eða kaupa og hvort kostnaður rúmist innan raunhæfra marka áætlunar. Að sögn SORPU bs. þarfnast sértækar fjárfestingaráætlanir meiri sérfræðikunnáttu en til staðar er innan fyrirtækisins. Þær hafa því verið unnar af ytri ráðgjöfum, aðallega Mannviti verkfræðistofu, sem hefur m.a. séð um áætlanir vegna fjárfestinga í GAJA að Álfsnesi, stækkun móttökustöðvar í Gufunesi og tækjakaup í móttökustöð. Nánar er fjallað um aðkomu Mannvits síðar í skýrslunni.

Áætlun á efnahagsliði og sjóðstreymi

Skrifstofustjóri gerir áætlun á fjármagnsliði, fyrningar, efnahagsliði og sjóðstreymi þegar framkvæmdastjóri hefur útlistað væntanlegar fjárfestingar og fjármögnun þeim tengdum ef þörf er á. Mannvit hefur gert greiðsluflæðisáætlanir vegna stærri framkvæmda fyrir SORPU bs. sem skrifstofustjóri færir í kerfi SORPU.

Tillögur um fjármögnun fjárfestinga koma frá framkvæmdastjóra, stjórn og eigendum. Lán hafa verið tekin hjá viðskiptabönkum og Lánasjóði sveitarfélaga. Lánasjóðurinn gerir kröfu um að öll aðildarsveitarfélögin samþykki fjármögnun formlega, þar sem veð er tekið í skatttekjum, en bankar láta sér nægja umboð stjórnar og undirskrift framkvæmdastjóra.

Þegar starfsmenn og stjórnendur SORPU bs., í samvinnu við ráðgjafa s.s. Mannvit, hafa lokið áætlunarvinnu tekur skrifstofustjóri þær saman í skjal til lokavinnslu. Skjalið var endurbætt fyrir

áætlunargerð 2020-2024, m.a. sjóðstreymi og tengingar á milli reksturs og efnahags til að minnka villuhættu við vinnslu fjárhagsáætlunar.

Breytingar á fjárhagsáætlun / fjárfestingaráætlun

Eins og fram hefur komið eru fjárhagsáætlanir SORPU lagðar fram til samþykktar í borgarstjórn Reykjavíkur í samræmi við ákvæði 1. mgr. 62. gr. sveitarstjórnarlaga. Í 1. mgr. 63. gr. laganna er tekið fram að ákvörðun sem sveitarstjórn tekur skv. 1. mgr. 62. gr. um fjárhagsáætlun næstkomandi árs er bindandi regla um allar fjárhagslegar ráðstafanir af hálfu sveitarfélagsins. Í 2. mgr. 63. gr. kemur fram að óheimilt er að víkja frá fjárhagsáætlun skv. 1. mgr. nema sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka við áætlunina. Á þetta við um hvers kyns ákvarðanir, samninga eða aðrar fjárhagslegar ráðstafanir sem hafa í för með sér breytingar á tekjum, útgjöldum, skuldbindingum eða tilfærslur milli liða í fjárhagsáætlun í þegar samþykktri áætlun. Þetta felur í sér að breytingar á áætlunum SORPU þurfa að fara fyrir borgarstjórn þar sem byggðasamlagið telst til B hluta sveitarsjóðs Reykjavíkurborgar. Nánar er farið yfir fjármögnun vegna GAJA síðar í skýrslunni.

2.5 EFTIRLIT MEÐ REKSTRAR- OG FJÁRFESTINGARÁÆTLUNUM

Rekstrareftirlit

Skrifstofustjóri hefur kostnaðareftirlit með deildum SORPU bs. Rekstraráætlun ársins er sett upp í deildaryfirlit í fjárhagsbókhaldi og skipt upp á mánuði eftir áætluðum sveiflum. Þannig er fylgst með frávikum milli mánaða miðað við rauntölur. Skrifstofustjóri vinnur rekstrarupplýsingar fyrir hinar fjórtán deildir SORPU bs. og getur hver og einn deildarstjóri skoðað nýjustu rauntölur í rekstri. Sett hefur verið upp mælaborð fyrir rekstur allra deilda sem gerir stjórnendum kleift að fá myndræna og tölulega yfirsýn yfir reksturinn án þess að þurfa að fara í bókhaldskerfið, uppgjörstölur eru alla jafna tilbúna í lok hvers mánaðar fyrir mánuðinn á undan. Reglulegar frávikagreiningar eru gerðar á rekstrartekjum og gjöldum og lagðar fyrir stjórn á þriggja mánaða fresti.

Eftirlit með sértækum fjárfestingum

Mannvit verkfræðistofa gerir fjárhagsáætlanir vegna stærri fjárfestinga og hafa áætlanir vegna greiðsluflæðis, eins og í tilfelli GAJA og tækjakaupa í móttökustöðinni í Gufunesi, líka komið frá Mannvit. Þær eru sendar framkvæmdastjóra til rýni og yfirferðar og að lokum til skrifstofustjóra fjármáladeildar.

Skrifstofustjóri tekur saman og sendir framkvæmdastjóra mánaðarlega fjárfestingaskýrslu og fyrningaskýrslu sem sýnir bókfært virði fjárfestinga og fyrningar. Framkvæmdastjóri upplýsir stjórn og eigendur um framvindu stærri fjárfestinga með því að leggja fram framvinduskýrslur sem byggja á fjárfestingaskýrslum. Að sögn framkvæmdastjóra eru þær jafnframt sendar aðildarsveitarfélögum með fundargerðum stjórnar. Stjórn og eigendur eru einnig upplýstir um mál tengd fjárfestingum á eigendafundum og stjórnarfundum.

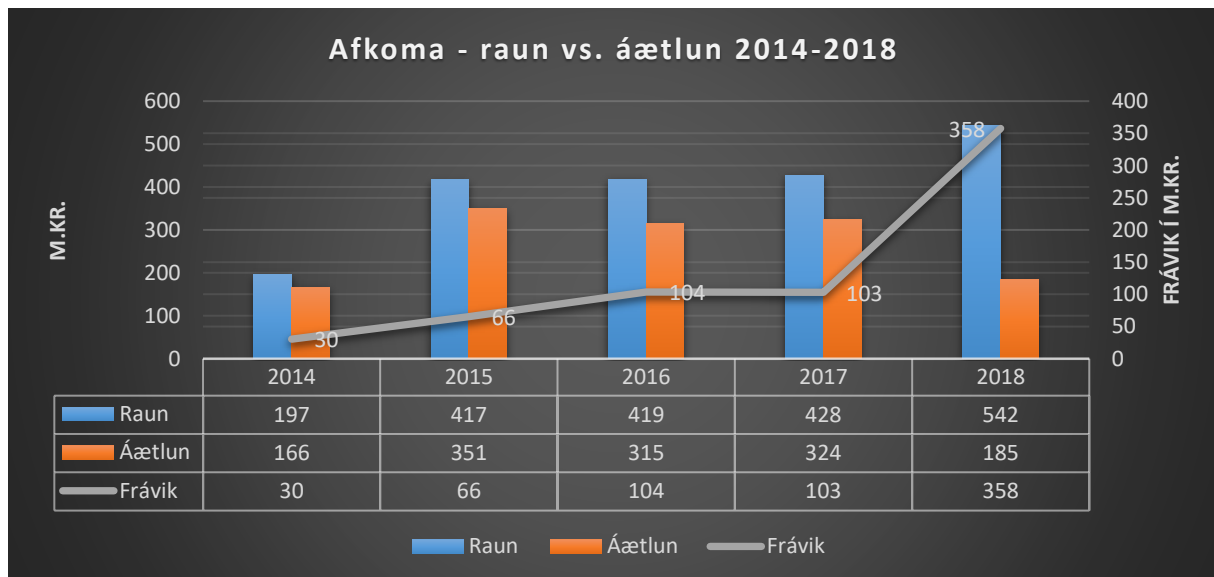
Öðru eftirliti hvað varðar verklega hluta stærri fjárfestinga er úthýst til ytri aðila, til að mynda er Verkís eftirlitsaðili með framkvæmdunum í Álfsnesi. Hefðbundið er að bjóða út eftirlit með stórum verkframkvæmdum, hlutverkið er mjög víðtækt og eru það yfirleitt verkfræðistofur sem taka slíkt að sér. Mestu skiptir að eftirlitsaðili sé óháður öðrum verkfræðistofum. Í tilfalli GAJA í Álfsnesi kom því ekki til greina að EFLA, sem er verkfræðihönnuður verktaka, tæki jafnframt að sér eftirlit með framkvæmdinni. Fjallað er betur um eftirlit með GAJA síðar í skýrslunni.

Eftirlit með daglegum rekstrarkostnaði er í föstum skorðum. Gerðar eru reglulegar frávikagreiningar á rekstrartekjum og rekstrargjöldum þar sem áætlanir eru bornar saman við rauntölur og fær stjórn þessar upplýsingar á þriggja mánaða fresti.

Eftirlit með sértækum fjárfestingum er falið ytri aðilum í stærri verkefnum og er eðlileg ráðstöfun að úthýsa því til aðila með þar til bæra þekkingu.

2.6 ÁÆTLANIR OG GREINARGERÐIR 2014-2018

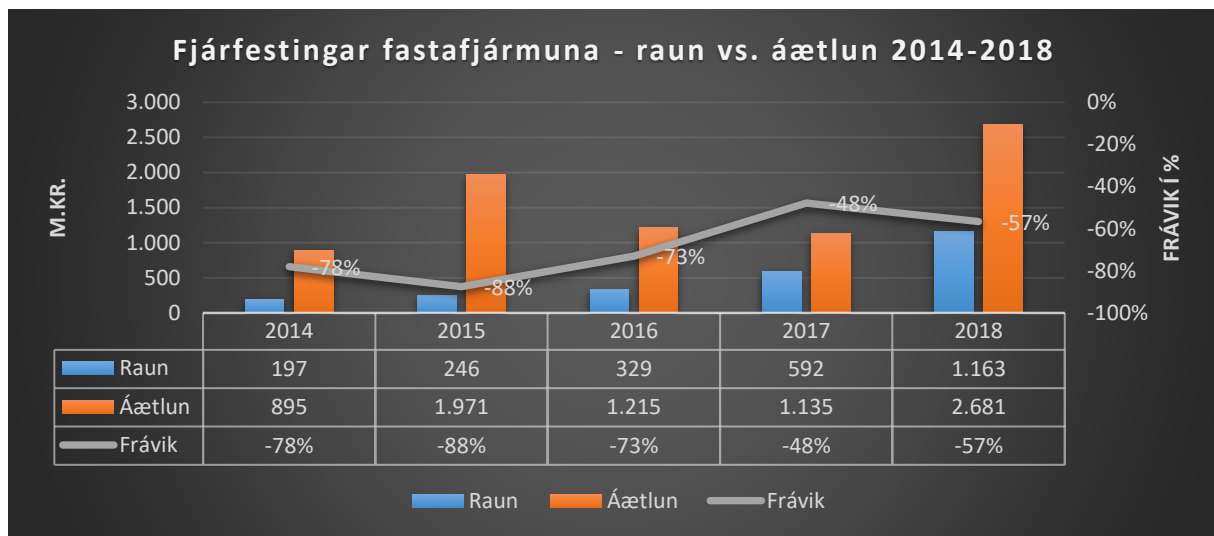
Innri endurskoðun fór yfir fjárhagsáætlanir og ársskýrslur SORPU bs. frá 2014-2018. Gerð var frávikagreining á rekstri og sjóðstreymi til að skoða hversu vel áætlanir (samþykkt A) hafa staðist samanburð við rauntölur á þessu tímabili. Einnig var stuðst við greinargerðir og skýrslur Reykjavíkurborgar með ársreikningum sem byggja á staðfestum gögnum frá SORPU.



Mynd 3. Afkoma – raun vs. áætlun 2014-2018

Afkoma árána 2014 til 2018 er mun betri en áætlun gerði ráð fyrir, sér í lagi afkoma árs 2018. Mestu munar um að þjónustutekjur eru að hækka meira en gjöld, aðallega vegna aukins sorpmagns. Framkvæmdastjóri SORPU bendir á að þann 1. janúar 2015 var móttökugjald fyrir úrgang til urðunar hækkað um 1,00 kr/kg m.a. til að allir notendur þjónustunnar borguðu fyrir innviðauppbyggingu og vísar á minnisblað hann lagði fram á fundi stjórnar SORPU þann 22. september 2017 til útskýringar á auknum afgangi af rekstri.

Í greinargerð B hluta með ársreikningi 2018 segir: „Rekstrarniðurstaða samlagsins fyrir árið 2018 er vel ásættanleg. Magn úrgangs hefur aukist verulega á síðustu árum sem hefur þýtt verulega aukningu á tekjum samlagsins, en þýðir um leið aukningu á gjöldum.“

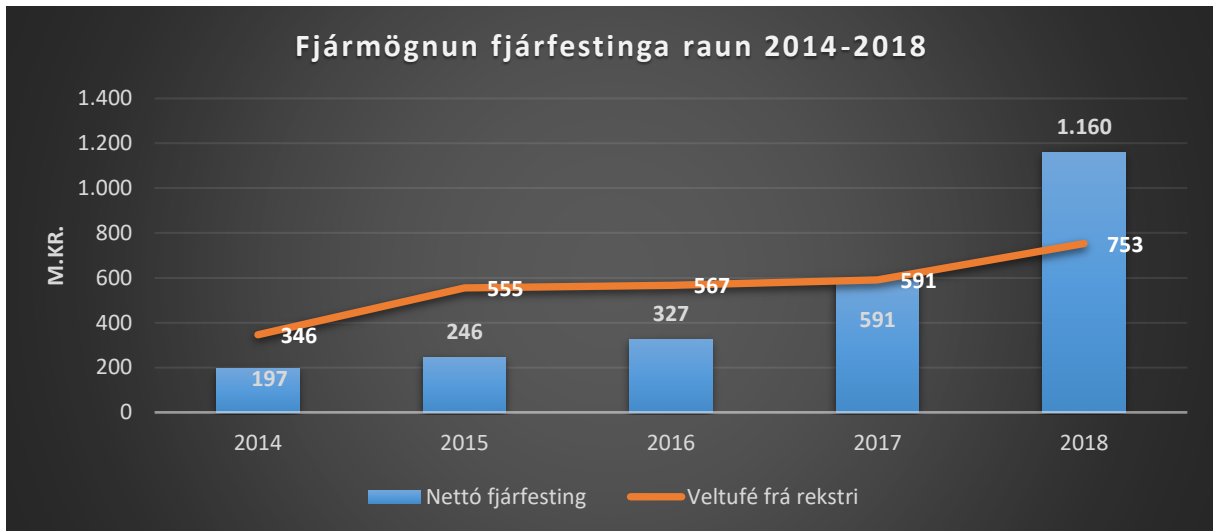


Mynd 4. Fjárfestingar fastafjármuna – raun vs. áætlun 2014-2018

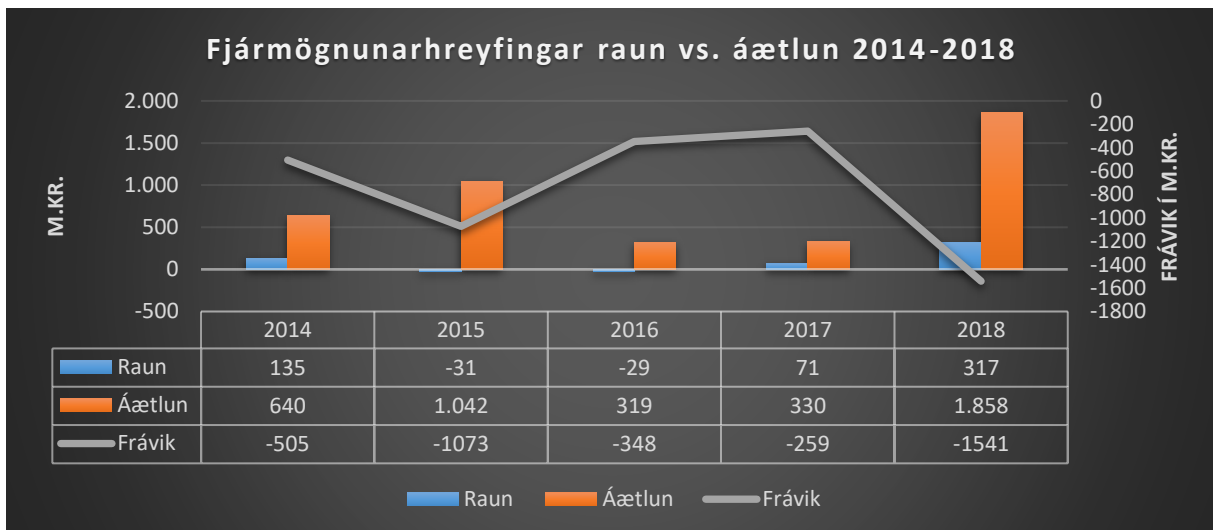
Fjárfestingar varanlegra rekstrarfjármuna árin 2014-2018 eru vel undir áætlunum sem skýrist að mestu af ítrekuðum frestum á fjárfrekum framkvæmdum, aðallega tengdum fjárfestingu í GAJA.

Í skýrslu fjármálaskrifstofu Reykjavíkurborgar með ársreikningi 2015 og greinargerð með ársreikningi 2016 segir: „Bygging gas- og jarðgerðarstöðvar sem fyrirhuguð var á árinu hefur tafist af ýmsum sökum og því voru fjárfestingar nokkru minni en áætlanir gerðu ráð fyrir.“

Í greinargerð Reykjavíkurborgar með ársreikningi 2018 er eftirfarandi mynd sem sýnir veltufé frá rekstri SORPU (fjármunamyndun félagsins) samanborið við fjárfestingar árin 2014 til 2019. Með nettó fjárfestingu er átt við fjárfestingu í varanlegum rekstrarfjármunum að frádregnum seldum rekstrarfjármunum.

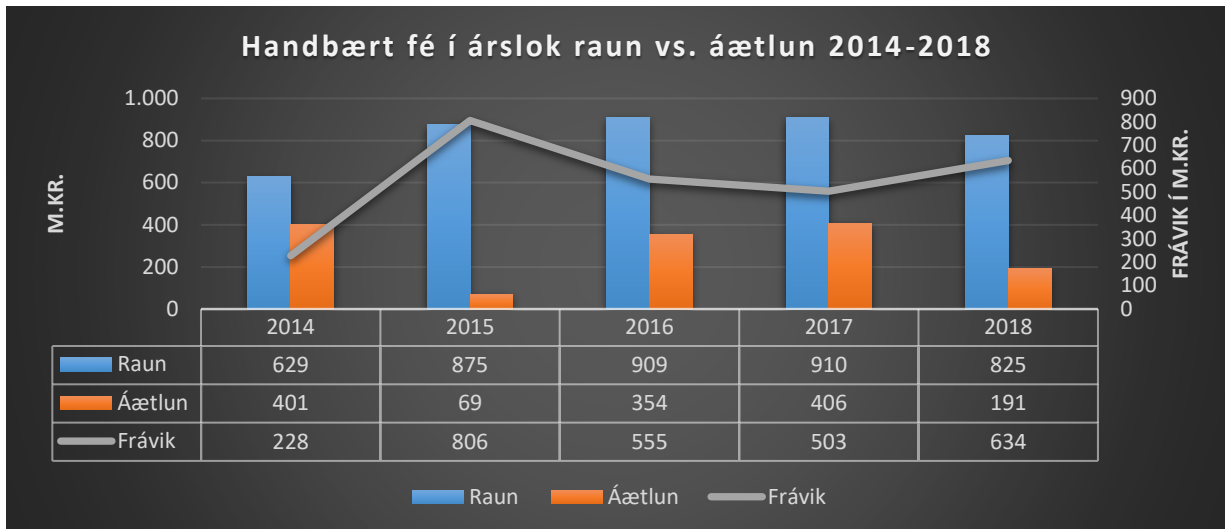


Mynd 5. Fjármögnun fjárfestinga 2014-2018



Mynd 6. Fjármögnunarhreyfingar raun vs. áætlun 2014-2018

Fjármögnunarhreyfingar eru langt undir áætlun árin 2014-2018. Ekki er þörf á miklum lántökum eða öðru fjármagni þar sem fjárfrekum framkvæmdum hefur ítrekað verið frestað.



Mynd 7. Handbært fé í árslok raun vs. áætlun 2014-2018

Afkoma er betri en áætlanir gerðu ráð fyrir, fjárfestingum frestað ár eftir ár sem veldur því að handbært fé í árslok varð mun hærra en áætlanir gerðu ráð fyrir.

Það er skynsamleg leið að úthýsa kostnaðaráætlunum sérþækra fjárfestingaverkefna þegar ekki er fyrir hendi næg sérþekking innanhúss. Ábyrgð stjórnenda er þó mikil að taka saman allar áætlanir í eina heildstæða áætlun fyrir stjórn til kynningar og afgreiðslu.

Mikil „jákvæð frávik“ eru á milli áætlana og rauntalna árin 2014 til 2018. Þrátt fyrir skýringar SORPU sem m.a. birtast í skýrslum og greinargerðum með ársreikningum Reykjavíkurborgar er hætta á að áætlunargerðin sem mikilvægt stjórnþæki til að ná markmiðum í rekstri og framkvæmdum missi marks þegar svona mikil frávik eru viðvarandi ár eftir ár.

3 GAS – OG JARÐGERÐARSTÖÐ

Aðildarsveitarfélög SORPU gerðu með sér eigendasamkomulag dags. 25. október 2013. Þar segir m.a.: „Í ljósi þess að brýnt er að sem fyrst liggi fyrir ákvörðun um fyrirkomulag framtíðarlausna við meðhöndlun úrgangs á höfuðborgarsvæðinu, og þar sem nýjar kröfur og fyrirmæli kalla á aukið samstarf og sérhæfingu, innan og utan starfssvæðis SORPU bs., [...] gera eigendur SORPU bs. með sér [...] eigendasamkomulag um vinnu við mótun framtíðarlausna við meðhöndlun úrgangs.“

Í 1. gr. samkomulagsins segir að eigendur SORPU bs. séu sammála um að ljúka sem fyrst framangreindum undirbúningi þannig að hægt verði að taka endanlega ákvörðun um tæknilega hönnun, fjármögnun og byggingu gas- og jarðgerðarstöðvar eigi síðar en 31. desember 2013. Segir að gengið hafi verið út frá því að stofnkostnaður yrði um 2 milljarðar króna.

Þá segir að við áframhaldandi útfærslu verkefnisins verði m.a. unnið út frá því að móttaka og forvinnsla heimilisúrgangs fari áfram fram í Gufunesi en að meðhöndlun lífræns úrgangs fari fram í sérstakri gas- og jarðgerðarstöð sem verði í Álfsnesi. Þar verði lögð áhersla á fullkomnar (skv. bestu fánlegu tækni) mengunarvarnir í stöðinni og notaðar lífsíur og aðrar þær bestu lausnir sem fánlegar eru á markaði. Stöðin verði byggð í einum áfanga og tekin í notkun innan 2ja til 3ja ára frá undirritun þessa samkomulags. Þá segir að fjárfestingar- og rekstraráætlun sem og arðsemismat væntanlegrar gasgerðarstöðvar skuli taka mið af þessum forsendum um uppbyggingarhraða og tæknilega útfærslu og frágang stöðvarinnar og athafnasvæðis hennar. Þá skuli strax hefjast handa við lokun á Gými, móttöku fyrir lyktarsterkan úrgang, og vinna í samræmi við verkáætlun samkvæmt fylgiskjali. Hætt verði að urða í Álfsnesi innan 4-5 ára frá undirritun samkomulags þessa. Verklag að undirbúningi lokunar urðunarstaðarins verði í samræmi við setta áætlun og tímaviðmið.

Einnig segir í samkomulaginu að í framhaldi af undirritun þess muni samningsaðilar skipa sérstakan stýrihóp sem hafi umsjón með framkvæmd og framvindu framangreindra ákvæða. Stýrihópurinn skuli vistaður hjá SSH og vinna náið með SORPU bs. og hönnuðum og ráðgjöfum sem koma að framkvæmd verkefnanna. Kostnaður vegna vinnu stýrihópsins skuli greiddur af sveitarfélögunum í hlutfalli við íbúatölu. Þá gerir samkomulagið ráð fyrir að fram fari eftirlit óháðs aðila með þeirri starfsemi sem fram fer í Álfsnesi, s.s. verkfræðistofu sem fylgist sérstaklega með atriðum sem snúa að lyktarmengun og ónæði fyrir íbúa í nágrenni. Kostnaður vegna þessa eftirlits verði greiddur af sveitarfélögunum og teljist hluti af starfi sérstaks stýrihóps.

Í 2. grein eigendasamkomulagsins er fjallað um mótun framtíðarstefnu og mögulegt samstarf sorpsamlaga um meðhöndlun og förgun úrgangs. Þar er orðað það markmið að byggðasamlagið hafi innan 3-5 ára aðgang að heildarlausn með jarð- og gasgerðarstöð, urðun og brennslustöð (til dæmis Kólku eða aðra sambærilega stöð sem staðsett væri annars staðar en í Álfsnesi).

Framkvæmdastjóri SORPU tekur fram að þessi áætlun hafi byggt á fyrstu upplýsingum frá Aikan sem þá hafði rekið slíka stöð í rúman áratug. Þá hafi verið miðað við allt annað fyrirkomulag hönnunar, útboða og framkvæmda en síðan kom til m.a. vegna niðurstöðu kærunefndar útboðsmála. Á þessum

tíma hafi ekki heldur verið komnar fram kröfur frá Mosfellsbæ um að öll starfsemin yrði innanhúss. Þá segir framkvæmdastjóri SORPU að á þessum tíma hafi einnig verið gert ráð fyrir að stöðin yrði byggð í tveimur áföngum eins og fram kemur í viðskiptaáætlun sem lögð var fyrir stjórn.

3.1 VIÐSKIPTAÁÆTLUN

Viðskiptaáætlun SORPU um gerð GAJA var unnin í samráði við ráðgjafa og lögð fyrir stjórn SORPU þann 25.11.2013. Farið var yfir forsendur, stefnumótun, rekstrarforsendur, valkosti fjármögnunar o.fl. Fyrirhugaðar framkvæmdir við GAJA byggja á stefnu sveitarfélaga um að draga verulega úr urðun á lífrænum úrgangi í samræmi við lagaskyldu þar um. Fram kom að rannsóknir hafi sýnt að umhverfisvænasta og hagkvæmasta meðferð lífræns úrgangs sé að gasgera úrganginn. Eftirspurn eftir metangasi sé sífellt að aukast og núverandi framleiðslugeta SORPU felist í að fanga hauggas í Álfsnesi. Gasgerðarstöð, þar sem unnið væri úr núverandi magni úrgangs, gæti allt að þrefaldað framboðið af gasi.

Stefnumótunarvinnu lauk snemma árs 2012 og voru niðurstöður hennar að SORPA skyldi vera heildsöluaðili á gasi sem selt væri af stút frá hreinsistöð í Álfsnesi. Það gas sem framleitt væri yrði boðið út til áhugasamra kaupenda og að takmörkun á urðun lífræns úrgangs, sem og viðbragð SORPU bs. við aukinni eftirspurn, fælist í uppbyggingu gasgerðarstöðvar þegar fyrir lægi viðskiptaáætlun fyrir uppbyggingu og rekstri slíkrar stöðvar.

Í viðskiptaáætluninni var talið að fjármögnun með eiginfjárframlagi eigenda/sveitarfélaga í hlutfalli við eignarhald á SORPU bs. væri æskilegasti kosturinn með tilliti til þess að tryggja stöðinni strax fullnægjandi fjármögnun án þess að það hefði íþyngjandi áhrif á rekstur SORPU. Einnig mætti ætla að það gæfi bestu mögulegu kjör á lánsfjármögnun verkefnisins.

Í samræmi við ákvæði eigendastefnu samlagsins fól SORPA Capacent að gera mat á áhrifum fyrirhugaðra framkvæmda í tengslum við GAJA á fjárhagsstöðu SORPU.¹⁵ Í því mati sem dagsett er 12.12.2013 eru helstu áhættuþættir vegna byggingar gasgerðarstöðvar framkvæmdarkostnaður, fjármagnskostnaður og frávik í tekjuöflun. Áhætta er greind með því að setja upp sviðsmyndir með breyttum forsendum frá grunnáætlun og lagt mat á fjárhagsleg áhrif. Jafnframt er sett fram hugmynd um áhættustefnu gagnvart fjárhagsáhættu SORPU.

Capacent dregur upp nokkrar sviðsmyndir vegna framkvæmdanna en í þeirri verstu er gert ráð fyrir að framkvæmdarkostnaður og fjármagnskostnaður aukist verulega sem hefur þau áhrif að taka þarf meira lán og reksturinn getur ekki staðið undir jafnmikilli fjármögnun. Ekki er farið nánar í þessar sviðsmyndir eða kostnaðargreiningar á rekstri og fjárfestingum.

¹⁵ Grein 4.3. Áhættustefna - „Fari fjárhæð einstakra nýrra skuldbindinga SORPU bs. yfir 5% af höfuðstól [eigin fjár SORPU skv. síðasta ársreikningi (innsk. IE)] skal viðkomandi skuldbinding lögð fyrir eigendafund til samþykktar áður en til hennar er stofnað. [...] Áður en ákvarðanir eru teknar um fjárfestingu og fjárskuldbindingar ber stjórn SORPU bs. að meta áhættu sem í þeim kann að felast. Í samræmi við eigendastefnu ber að leggja ákvarðanir ásamt áhættumati fyrir eigendafund til að gera þeim kleift að meta þær í samræmi við hlutverk sitt sem ábyrgðaraðila. Stjórn SORPU bs. leggur til tillögur að áhættustefnu með mælikvörðum og greinargerð fyrir eigendafund til staðfestingar.“

3.3 STARF RÝNIHÓPA

Í ferli ákvarðana, samráðs og eftirlits koma þrjú hópar við sögu vegna GAJA; rýnihópur fjármálastjóra aðildarsveitarfélaga SSH, stýrihópur SSH og rýnihópur SORPU bs. Innri endurskoðun kynnti sér starf þessara hópa og aðkomu, sérstaklega með tilliti til eftirlits með fjárhag og áætlunum.

Rýnihópur fjármálastjóra aðildarsveitarfélaga SSH

Að ósk eigendavettvangs SORPU hafa fjármálastjórar aðildarsveitarfélaganna fjórum sinnum lagt fram umsagnir eða minnisblöð um fjárhagslega hlið áforma stjórnar SORPU bs. um byggingu GAJA og tengdra framkvæmda og fjármögnunartillögur framkvæmdastjóra sem fjallað verður um hér í tímaröð.

13. desember 2013 skilaði hópurinn ítarlegri umsögn þar sem var fjallað um stofnkostnað, fjármögnun, rekstrarforsendur, tekjur, gjöld og fjárflæði verkefnisins og raktir ýmsir - og áhættuþættir.

Stofnkostnaður við gasgerðarstöð og tengdar framkvæmdir samkvæmt sjóðstreymi í samþykktari rekstraráætlun SORPU bs. er á þessum tíma áætlaður 2.595 m.kr. Í eigendasamkomulagi tæpum tveimur mánuðum áður var gert ráð fyrir að heildarkostnaður stofnframkvæmda yrði 2.000 m.kr. en þá var aðeins verið að vísa í byggingu stöðvarinnar.

Stuðst var við áætlunarlíkan sem Capacent vann fyrir SORPU bs. Hópurinn setti fram tólf ábendingar sem lesa má úrdrátt úr í neðangreindri töflu:

Tafla 1. Ábendingar rýnihóps fjármálastjóra aðildarsveitarfélaga (útdráttur)

#	Ábendingar rýnihóps fjármálastjóra aðildarsveitarfélaga (útdráttur)
1	Áætlanir um byggingu gasgerðarstöðvar eru komnar til vegna hertra alþjóðlegra reglna um urðun og eyðingu á sorpi sem íslenska ríkið hefur undirgengist og eiga að koma til framkvæmda. Því verður ekki komist hjá aðgerðum eins og byggingu GAJA. Eðlilegt að eigendasveitarfélögin geri kröfu um að ríkið komi með stuðning við þetta verkefni þar sem rekstraráætlanir frá 2013-2020 sýna uppsafnaðan rekstrarhalla á gasgerðarstöð 1,2 ma.kr.
2	Mikil óvissa er um stofnkostnað. Ekki hafa verið lögð fram nákvæm gögn með sundurliðunum og skýringum. Ekki hefur verið gerð sviðsmyndagreining á þeirri augljósu áhættu að framkvæmdir fari af einhverjum ástæðum fram úr áætluðum kostnaði.
3	Um staðsetningu gasgerðarstöðvar og hækkun stofnkostnaðar ef ekki verður byggt í Álfnesi.
4-5	Fjármögnun framkvæmdar - áætlanir gera ráð fyrir að framkvæmdin sé fjármögðuð að verulegu leyti úr rekstri og með lánsfé. Hópurinn telur að þessi tillaga um fjármögnun og skiptingu hennar sé skynsamleg. Bent er á að fjármögnun byggist á því að áætlun um tekjur og gjöld standist, en gangi þær forsendur ekki eftir þarf að hagræða í rekstri eða fá auknar tekjur í gegnum gjaldskrár.
6	Skuldaregla sveitarfélaga: Heildarskuldir mega ekki nema hærra hlutfalli af reglubundnum tekjum en 150%. Reykjavíkurborg, Hafnarfjörður og Kópavogur eru yfir þessu hlutfalli, og frekari skuldfærsla eða lántökur munu hækka þetta skuldahlutfall.
7-8	Ekki liggja fyrir sviðsmyndagreiningar varðand mismunandi niðurstöðu tekna, en gert er ráð fyrir mikilli söluaukningu á metani árin 2016-2017. Óvissa um framtíðarþróun skapar áhættu fyrir verkefnið. Reynist ekki markaður fyrir afurðina gætu aðildarsveitarfélögin nýtt orkugjafann á eigin ökutæki.
9-10	Áætlaður rekstrarkostnaður hreinsistöðvar er talinn nema 7% af stofnkostnaði og rekstur gasvinnslunnar er talinn muni kosta 350 mkr á ári, án tillits til kostnaðar vegna eiginfjárframlaga aðildarsveitarfélaga.
11-12	Vaxtakjör og afskriftir: líkanið gerir ráð fyrir 4,5% verðtryggðum vöxtum en hópurinn telur að unnt verði að ná vöxtum meðar. Í líkani er gert ráð fyrir 10% afskriftum sem þykir hátt því ætla má að fjárfesting með varanlegum rekstrarfjármunum feli í sér talsvert lengri líftíma að jafnaði, sem myndi þýða betri afkomu af verkefninu.
	Til viðbótar ofangreindum ábendingum benti hópurinn á að ljóst mátti vera frá upphafi að verkefnið væri ekki arðbært, heldur myndu tekjur af sölu metans og jarðvegsbætis og hugsanlega fleiri afurða draga úr kostnaði eigenda við að fullnusta skuldbindingar á sviði urðunar og meðhöndlunar úrgangs.

14. desember 2017 – Greinargerð rýnihóps fjármálastjóra:

Þann 6. október 2017 vísaði eigendavettvangur SORPU erindi til rýnihóps fjármálastjóra að fara yfir fjármögnunartillögur framkvæmdastjóra SORPU bs. varðandi GAJA og gera tillögur til eigenda um málsmeðferð. Að mati fjármálastjóranna lágu ekki fyrir nægjanlega skýr gögn til að gera nauðsynlega rýningu og óskuðu þeir því eftir frekari upplýsingum um;

- a) mat á stofnkostnaði með áhættugreiningu, en fyrirbyggjandi mat var orðið a.m.k. tveggja ára
- b) greiningu á tekjum og kostnaði
- c) greinargerð um fjármögnunargetu SORPU bs. á fjármögnun GAJA.

Eins og fram kemur í greinargerðinni gengu fjármálastjórnarnir mjög fram í því að fá betri og ítarlegri upplýsingar frá SORPU s.s. nýtt mat eða greiningar á stofnkostnaði, en í skýrslu Capacent sem lá fyrir var gert ráð fyrir að stofnkostnaður næmi 3.090 m.kr., þar af 2.550 m.kr. vegna GAJA, en SORPA varð ekki við því. Fram kom, hjá fjármálastjórnunum að framsetning Capacent á áhættumati væri skýr og byggði á hefðbundinni aðferðarfræði. Þó bentu þeir á að enginn gaumur væri gefinn að ástæðum þess að framkvæmdakostnaður fari fram úr áætlunum heldur aðeins áhrifum hugsanlegrar hækkunar framkvæmdakostnaðar á rekstur SORPU í gegnum sviðsmyndir. Að endingu var það tillaga fjármálastjóranna að ef hagstæðasta tilboð í framkvæmdina reyndist 10% eða meira umfram kostnaðaráætlun yrði kallað á endurskoðun á verkefninu og fjármögnun þess. Þrátt fyrir að fjármálastjórnarnir teldu ýmsa ágalla á fyrirbyggjandi gögnum frá SORPU bs. töldu þeir að unnt væri að taka ákvörðun um framhald verkefnisins og fjármögnun þess. Lagt var til að bein framlög eigenda yrðu 500 m.kr., langtímalán yrði tekið hjá Lánasjóði sveitarfélaga að fjárhæð 600 m.kr. og þá yrðu tekin skammtímalán að fjárhæð 860 m.kr. og annað fjármagnað úr rekstri. Niðurstaðan hefur hins vegar orðið sú að langtímalán nema nú 2.740 m.kr., skammtímalán 500 m.kr. og framlag eigenda 550 m.kr. (sjá nánar í viðauka 4.2).

16. febrúar 2018 – Umsögn, fyrirbyggjandi tilboð og fjármögnun verkefnisins

Eigendavettvangur óskaði eftir rýningu í ljósi tilboða í verkið sem reyndust langt umfram þau skilyrði sem sett voru um að 10% eða meira kalli á endurskoðun á verkefninu og fjármögnun.

Í umsögninni kemur fram: „Það er mat fjármálastjóranna að ganga eigi út frá því að upphafleg kostnaðaráætlun hafi verið raunhæf og vel unnin og að þess vegna eigi að setja markið á að kostnaður fari ekki umfram 15% yfir áætlun þ.e. fari ekki umfram 3,55 ma.kr.“ Þetta má skilja sem svo að fjármálastjórnarnir hafi talið að kostnaðaráætlun hafi verið raunhæf og vel unnin. Því neituðu hins vegar fulltrúar fjármálastjóranna í viðtali við Innri endurskoðun og sögðu að þarna hafi aðeins verið vísað til þess að þeir hafi gengið út frá þessu sem forsendu af því að þeir töldu gögn vanta.

Lægsta tilboð í byggingu stöðvarinnar reyndist 3.670 m.kr. og út frá því ljóst að kostnaðaráætlunin sem vísað var í var ekki raunhæf. Gengið var út frá viðmiði sem var 15% hærra en áætlun sem sundurliðaðist í verksmiðju 2.550 m.kr., lóð 200 m.kr. og flokkun 340 m.kr. eða alls 3.090 m.kr. Viðmiðunarfjárhæð vegna verksmiðju eingöngu er því 2.930 m.kr. með þessu álagi og var því lægsta

tilboð 25% hærra en sú viðmiðunarfjárhæð. Að mati Innri endurskoðunar hefði verið eðlileg krafa á þessum tímamarki að fara fram á endurskoðun kostnaðaráætlunar og endurmat á verkefninu.

Í umsögninni er fjallað um leiðir varðandi nýtt útboð eða samningskaupaferli og nýjan grundvöll varðandi fjármögnun sem gerði ráð fyrir beinum framlögum eigenda 550 m.kr., langtímaláni 750 m.kr. og óverðtryggðu 6 ára láni að fjárhæð 1.200 m.kr hjá Lánasjóði sveitarfélaga. Annað yrði fjármagnað úr rekstri.

Loks vekur það athygli Innri endurskoðunar að fjármálastjórnarnir vekja máls á því að samkvæmt túlkun Umhverfisstofnunar á lögum nr. 55/2003 er ekki um að ræða endurvinnslu þegar orka og eldsneyti er unnin úr úrgangi og því þurfi mun meira að koma til en GAJA til að uppfylla markmið um endurvinnslu 50% heimilisúrgangs eigi síðar en árið 2020. Fjármálastjórnarnir telja ástæðu til að ávarpa lausn um að hugsanlega væri einfaldara að uppfylla markmiðin með flutningi á úrgangi til kaldra svæða þar sem nýta mætti úrganginn til orkuvinnslu en geta þó ekki um hvaðan sú tillaga kemur.

15. ágúst 2019 – Minnisblað rýnihóps fjármálastjóra

Á eigendafundi 8. júlí var tekin til umræðu ný áætlun vegna fjárfestingar sem verður umtalsvert hærri en samþykkt áætlun gerir ráð fyrir og gert er ráð fyrir að útgjöld verði 4.247 m.kr., sem er 637 m.kr umfram áætlun, eða 17,7% en framsetning fjárhagsáætlunar 2019 gerði ráð fyrir að heildarkostnaður GAJA yrði 3.610 m.kr. Óskað var eftir aðkomu fjármálastjóranna á greiningu á bestu kostum við úrlausn mála. Fjármálastjórnarnir fóru fram á endurskoðun fjárfestinga- og fjármögnunaráætlunar fyrir árið 2019 ásamt ítarlegri greinargerð. Niðurstaða fjármálastjóranna var á þá leið að ljóst væri að verkinu yrði ekki frestað og að tillaga framkvæmdastjóra um leiðir fjármögnunar á þeim framkvæmdum sem um ræðir væri ásættanleg. Lagt var til að framlengja lánnum úr 6 í 15 ár hjá Íslandsbanka og að leitað yrði til Lánasjóðs sveitarfélaga vegna töku á nýju láni. Lögð var áhersla á að ákvörðun stjórnar færi í hefðbundið kynningar- og samþykktarferli á eigendavettvangi SORPU bs. og að leggja þyrfti breytta fjárhagsáætlun SORPU bs. til samþykktar í borgarstjórn Reykjavíkur þar sem um er að ræða áhrif á samstæðuáætlun borgarinnar.

Það er styrkur í því fyrir eigendavettvang SORPU að geta vísað málum til faglegrar rýni eins og gert var í tilviki rýnihóps fjármálastjóranna. Þar var leitast við að fá hlutlaust mat á veigamiklum og stefnumarkandi málum til grundvallar ákvörðunartöku um byggingu GAJA.

Í umsögnum fjármálastjóranna kemur nokkrum sinnum fram að illa hafi gengið að fá upplýsingar frá SORPU. T.d. taldi hópurinn mikilvægt að fá uppfært mat á stofnkostnað GAJA til að veita umbeðna ráðgjöf en því var ekki sinnt af hálfu SORPU. Hópurinn gekk því út frá þeirri forsendu að áætlun um stofnkostnað væri raunhæf þó hann teldi hana ekki vera það sem má segja að hafi komið í ljós þegar tilboð voru opnuð.

Innri endurskoðun telur að fjármálastjórnarnir hefðu átt að kveða fastar að orði um óraunhæfni áætlunar um stofnkostnað. Þess í stað settu þeir þak á áætlun sem þegar var rofið og lögðu til leiðir um fjármögnun sem víst var að myndi ekki duga. Enn frekar bendir Innri endurskoðun á að framkvæmdastjóra SORPU þar að veita rýnihópi fjármálastjóranna umbeðnar upplýsingar og á því formi sem óskað var eftir.

Stýrihópur eigenda

Í eigendasamkomulagi dagsettu 25. október 2013 var kveðið á um stofnun stýrihóps sem hefði umsjón með framkvæmd og framvindu þeirra ákvæða sem tilgreind voru í 1. grein¹⁶ samkomulagsins. Þessi stýrihópur skyldi vistaður hjá SSH og vinna náið með SORPU bs. Á stjórnarfundum SSH í desember 2013 var skipað í hópinn þannig; formaður eigendavettvangs SORPU, bæjarstjóri Mosfellsbæjar, stjórnarformaður SORPU, fulltrúi Reykjavíkurborgar í stjórn SORPU og fulltrúi fjármálastjóra aðildarsveitarfélaganna (fjármálastjóri Kópavogs). Jafnframt var gert ráð fyrir að með hópnum ynnu framkvæmdastjóri SORPU og framkvæmdastjóri SSH.

Á eigendafundi í byrjun árs 2014, var rætt um verkaskiptingu stjórnar SORPU, stýrihóps vegna eigendasamkomulags og eigendavettvangs við úrvinnslu verkefnisins. Niðurstaða þeirrar umræðu var að verkleg ábyrgð skyldi vera í höndum stjórnar SORPU, hlutverk stýrihópsins yrði umsjón með framgangi þeirra viðfangsefna sem skilgreind eru í eigendasamkomulaginu frá 25. október 2013 og hlutverk eigendavettvangsins væri að fjalla um þær fjárhagslegu ákvarðanir sem áskilið er að komi til umfjöllunar eigenda byggðasamlagsins.

Stýrihópurinn ritaði fundargerðir fyrir tvo fundi og minnisblað eftir einn fund. Á fyrsta fundi þann 16. desember 2013 komst hópurinn að samkomulagi um að hann ætti fyrst og fremst að vera að fylgjast með framvindu verkefnisins og tengja saman starf stjórnar SORPU við útfærslu og framkvæmd verkefnisins við eigendur með því að tryggja sem best samtal og upplýsingaflæði milli aðila. Gert var ráð fyrir mánaðarlegum fundum fyrst um sinn. Á fyrsta fundi var farið yfir skýrslu sem unnin var af

¹⁶ Meðhöndlun úrgangs í Álfnesi, Gas- og jarðgerðarstöð

Capacent í nóvember 2013 um mat á áhrifum kostnaðarsamra framkvæmda á fjárhagsstöðu. Jafnframt lá fyrir umsögn og áhættugreining fjármálastjóra aðildarsveitarfélaganna frá 13. desember 2013. Niðurstaða fundar var að stefnt yrði að því að stjórn SORPU bs. ræddi sérstaklega um áætlaða tímalínu vegna framkvæmda við byggingu GAJA og áætlaðar framkvæmdir og fjárþörf á árinu 2014 á fyrsta fundi eftir áramót. Í framhaldi væri eðlilegt að fjallað yrði um málið á eigendavettvangi og aðildarsveitarfélögunum sendar þær upplýsingar um áætlaðan stofnkostnað og fjárþörf ársins 2014 til umfjöllunar og afgreiðslu.

Í umræðum á eigendafundi 1. september 2014 kom fram að fundarmenn voru sammála um að bygging gas- og jarðgerðarstöðvar í Álfsnesi og tengd verkefni væru mikilvægustu þættirnir í áætlun byggðasamlagsins, og mikilvægt væri að stýrihópur vegna framkvæmda í Álfsnesi væri virkur og fylgdist með framgangi verkefnisins.

Minnisblað um annan fund stýrihópsins var dagsett 28. júní 2015 þar sem farið var yfir stöðu mála í ljósi þess að framkvæmdum myndi seinka verulega vegna kæru og úrskurðar um að bjóða þyrfti út tæknilausn fyrir GAJA. Farið var í samkeppnisviðræður í kjölfar niðurstöðu kærunefndar útboðsmála. Formleg undirskrift við Aikan fór fram í desember 2016.

Þann 17. mars 2017 var að beiðni fulltrúa Mosfellsbæjar haldinn þriðji og jafnframt síðasti fundur stýrihópsins þar sem annars vegar væri tekið fyrir almennt um framgang verkefna sem tilgreind eru í 1. grein eigendasamkomulags og hins vegar núverandi stöðu lyktarmála og framkvæmda við opnun nýrrar urðunarreinar í Álfsnesi. Framkvæmdastjóri SORPU lagði fram ítarlegt yfirlit yfir framvindu og stöðu þeirra verkefna sem tilgreind eru í 1. grein eigendasamkomulags. Þar kemur m.a. fram að vegna kærumála hafi málið tafist í rúmlega tvö ár og gert sé ráð fyrir að stöðin fari í gagnið í lok árs 2018. Hópurinn hefur ekki fundað síðan þrátt fyrir mikinn gang í framkvæmdum við GAJA.

Stýrihópur eigenda var með skilgreint hlutverk samkvæmt eigendasamkomulagi um að hafa umsjón með framkvæmd og framvindu þeirra ákvæða 1. greinar og skyldi vinna náið með SORPU ásamt hönnuðum og ráðgjöfum sem koma skyldu að framkvæmd verkefnanna. Aðeins voru haldnir þrír fundir þrátt fyrir fyrirætlanir um annað. Ekki verður séð að stýrihópur eigenda hafi rækt það hlutverk sitt að hafa umsjón með framkvæmd og framvindu ákvæða í eigendasamkomulagi er varða meðhöndlun úrgangs í Álfsnesi og GAJA.

Rýnihópur stjórnar SORPU bs.

Á stjórnarfundi SORPU bs. þann 24. febrúar 2017 lagði framkvæmdastjóri fram minnisblað sem stjórnin samþykkti þar sem lagt var til:

Að settur verði á stofn rýnihópur innan SORPU sem hafi það hlutverk að hafa faglegt og fjárhagslegt eftirlit með framkvæmdum vegna GAJA. Hópurinn hittist einu sinni í mánuði og fari yfir framvindu verksins og

skili af sér framvinduskýrslu sem kynnt sé stjórn. Hópurinn komi með ábendingar um hvernig bregðast skuli við ófyrirséðum atvikum, kostnaður stefni í óefni o.s.frv., sé n.k. ráðgefandi eftirlitsaðili. Lagt er til að eftirfarandi skipi þennan rýnihóp:

- ✓ Framkvæmdastjóri
- ✓ Einn aðili úr stjórn
- ✓ Einn aðili úr hópi tæknimanna sveitarfélaganna
- ✓ Einn utanaðkomandi ráðgjafi er kom frá verkfræðistofunni Stuðli
- ✓ Verkefnisstjóri GAJA.

Að sögn framkvæmdastjóra var þessi hópur stofnaður að hans tillögu og verkefnisstjóranum falið það hlutverk að bera ábyrgð á hópnum. Hópurinn hélt aðeins tvo fundi, þann 14. nóvember 2017 og 20. mars 2019. Innri endurskoðun óskaði eftir fundargerðum, ábendingum og framvinduskýrslum hópsins.

Á fyrsta fundi hópsins var ákveðið að fundartíðni yrði einu sinni í mánuði en að næsti fundur yrði eftir opnun tilboða (í janúar 2018). Þessar fyrirætlanir gengu ekki eftir því næsti fundur var haldinn þann 20. mars 2019 eins og áður segir, þar sem farið var yfir stöðu mála og fram kom að verklok væru áætluð 15. febrúar 2020. Rætt var um magnaukningu á jarðvinnu vegna klappar og reikna mætti með umtalsverðum kostnaði við fleygun og frálögn. Farið var yfir fjármál verksins, m.a. með því að fara yfir þá vinnu sem búið var að leggja í verkefnið, kaup á tækni frá Aikan og vinnu sem keypt var frá Mannvit og Batteríinu og gerð útboðsgagna.

Engar ábendingar eru skráðar frá hópnum. Aðspurður um hvers vegna ekki voru haldnir fleiri fundir kvaðst verkefnastjórinn hafa talið það tímasóun, ekkert hafi komið út úr þessum tveimur, ekki sé hægt að setja sig inn í svona hluti á stuttum mánaðarlegum fundum. „Kerfið er svo gegnsætt að hver einasti aðili getur komið inn og séð hvað er að gerast, allt sé bókað upp til dags í bókhaldi“.

Framkvæmdastjóri telur það vera veikasta hlekkinn að ekki hafi verið haldnir fleiri fundir, en hann hafi sjálfur séð um að gera framvinduskýrslur til stjórnar í samstarfi við verkefnisstjóra og í einhverjum tilfellum Mannvit

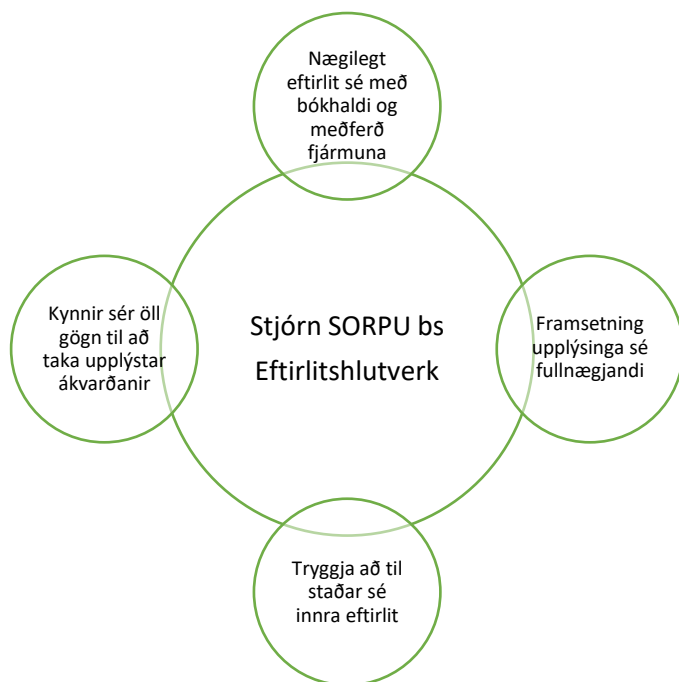
Fram kom hjá formanni stjórnar SORPU að hann hafði ekki fengið vitneskju um tilvist rýnihópsins eða hlutverk hans.

Verkefni og hlutverk rýnihóps SORPU var vel skilgreint en hópurinn sinnti ekki því faglega og fjárhagslega eftirliti sem lagt var upp með. Innri endurskoðun tekur undir með framkvæmdastjóra SORPU að það sé veikur hlekkur í framkvæmdinni að sérskipaður rýnihópur stjórnar hafi ekki verið virkur. Þá telur Innri endurskoðun að framkvæmdastjóri hefði átt að upplýsa nýskipaða stjórn um tilvist hópsins þegar hún tók við sumarið 2018 ekki síst í ljósi þess að tillaga um hópinn kom frá framkvæmdastjóra og hann var sjálfur skipaður í hann.

3.4 FRAMVINDUSKÝRSLUR FRAMKVÆMDASTJÓRA OG EFTIRLIT STJÓRNAR

Eftirlitshlutverk stjórnar er rammað inn með margvíslegum hætti í stofnsamningi, eigendastefnu og starfsreglum. Í starfsreglum stjórnar frá 14.10.2016 er eftirlitshlutverki hennar og skyldum varðandi upplýsingagjöf lýst svo;

- ✓ Hafa eftirlit með rekstri fyrirtækisins og sjá um að lögum, reglugerðum, samþykktum og markaðri stefnu fyrirtækisins sé fylgt. Sérstaklega skal stjórnin gæta þess að nægilegt eftirlit sé með bókhaldi og fjármunameðferð.
- ✓ Stjórnarmenn skulu óska eftir og kynna sér öll þau gögn og upplýsingar sem þarf til að hafa fullan skilning á rekstri byggðasamlagsins og til að taka upplýstar ákvarðanir.
- ✓ Stjórnarmenn þurfa að tryggja að til staðar sé innra eftirlit og að ákvörðunum stjórnar sé framfylgt.
- ✓ Stjórnarformaður yfirfer árlega með stjórn og framkvæmdastjóra, framsetningu þeirra skriflegu upplýsinga sem stjórnin fær [um] rekstur samlagsins og fjárhagstöðu. Það sé gert til að ganga úr skugga um að stjórnin fái þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að hún geti rækt skyldur sínar.



Mynd 9. Eftirlitshlutverk stjórnar SORPU

september 2013 – nóvember 2019, þar sem framvinduskýrslur vegna GAJA og málefni tengd henni ber á góma.

Rýnihópur SORPU, sem hafði m.a. það hlutverk að útbúa framvinduskýrslur hafði ekki sinnt því, en þær vann framkvæmdastjóri í samstarfi við verkefnisstjóra og lagði fyrir stjórn.

Samningur við aðalverktakann Ístak var undirritaður hinn 17. júlí 2018 og hófst uppsteypa 9. október 2018. Áður en vinna verktakans hófst var umtalsverður kostnaður þegar bókfærður á verkið; lóð,

Rekstrarupplýsingar SORPU bs. eru reglulega á dagskrá stjórnar. Stjórn fer yfir og samþykkir ársreikning og þá eru ársfjórðungsuppgjör og samanburður við áætlun til umfjöllunar þegar þau liggja fyrir. Fjárhags- og fjárfestingaráætlun næstu fimm ára er á dagskrá stjórnar í september og október ár hvert. Framsetning rekstartalna er með hefðbundnum og upplýsandi hætti þar sem tekjur og gjöld eru sundurliðaðar niður á ýmsar þjónustur og til þess fallnar að veita innsýn í rekstur SORPU.

Í viðauka 4.1 er að finna yfirlit úr fundargerðum stjórnar SORPU bs. frá

jarðvinna, tæknilausn, arkitektavinna og verkfræðiráðgjöf. Frá tímabilinu 2012 – júlí 2018 var áfallinn kostnaður því 758,2 m.kr.

Á stjórnarfundum 24. febrúar 2017 var lögð fram framvinduskýrsla¹⁷ sem greinir frá áföllnum kostnaði frá upphafi upp á 318,9 m.kr. Innri endurskoðun hefur staðfest þessa fjárhæð sem skiptist í megindráttum þannig; Aikan 73,9 m.kr., Kubbur vegna jarðvinnslu 91,6 m.kr. og Mannvit 125,2 m.kr.

Ekki var minnst aftur á áfallinn kostnað frá upphafi í fjárhagslegum framvinduskýrslum til stjórnar en fyrsta skýrslan eftir að framkvæmdir hófust var lögð fyrir 21. nóvember 2018. Ný stjórn SORPU tók hins vegar við 4. júlí 2018 og hafði meirihluti fulltrúanna ekki setið áður í stjórn samlagsins. Stjórnarmenn sem koma nýir inn í stjórn eftir sveitarstjórnarkosningarnar 2018 virtust því ekki hafa upplýsingar um uppsafnaðan kostnað við GAJA þegar framkvæmdir hófust í október 2018.

Í framvinduskýrslum var aðeins greint frá því hver áfallinn greiddur kostnaður væri frá júlí 2018 ásamt upplýsingum um hlutfallslega framvindu (steypu o.fl.) og aukaverk en samningur við aðalverktakann Ístak var undirritaður í júlí eins og áður segir.

Tafla 2. Yfirlit fjárhagslegra framvinduskýrslna GAJA

Dags.	Fjárhagslegar framvinduskýrslur GAJA	Áfallinn kostnaður (í m.kr).	Athugasemd
24.2.2017	Verkefnastjóri SF hóf störf í janúar Samningur við Mannvit í vinnslu. Hönnunargögn í vinnslu hjá Aikan. Upplýst um heildarfjárfestingar- kostnað frá upphafi	318,9	Skrifað var undir samning við Mannvit 24.3.2017 Staðfest fjárhæð skv. bókhaldi
21.11.2018	Búið að steypa 14%	411,9	Fjárhæðir á verkefnanúmeri GAJA frá og með júlí 2018
14.12.2018	Búið að steypa 26% Verkið á áætlun	620,0	
18.1.2019	Búið að steypa 30% Lítið um aukaverk 21,9 m.kr	745,7	
29.5.2019	Búið að steypa 58% Verkið á áætlun lítið um aukaverk	915,9 *	*Samlagning er 1.653,2 m.kr. og mismunur því 737,2 m.kr. engar athugasemdir gerðar í fundargerð
25.6.2019	Búið að steypa 69% Verkið á áætlun lítið um aukaverk 30 m.kr. Fyrirséð áætlað steypumagn muni aukast um 2.100m ³ , afleiddur aukakostnaður verði rúmlega 200 m.kr.	1.967,9	Skýring á auknu steypumagni sögð vera að sökklar voru ekki innifaldir í upphaflegum útreikningum. Við nánari skoðun kom í ljós að þessi skýring átti ekki við rök að styðjast. -
2.9.2019	Greinargerð um heildarviðbótarkostnað vegna GAJA 638 m.kr., aukaverk 107 m.kr. og magnaukning 269 m.kr.	Uppfærð áætlun 4.247 Ekki fjallað um áfallinn kostnað	Tækjabúnaður áætlaður 719 m.kr til viðbótar, gleymdist að gera ráð fyrir í áætlun 2019
27.9.2019	Búið að steypa 87% Verkið á áætlun, aukaverk lítil eða 48 m.kr*	2.938,4	* Frávik, aukaverk sögð lítil þrátt fyrir uppfærða áætlun upp á 107 m.kr.
1.11.2019	Búið að steypa 93%, áætlað að steypuvinnu ljúki 15. nóv. Verkið á áætlun, aukaverk lítil eða 48 m.kr*	Ekki fjallað um áfallinn kostnað	* Frávik, aukaverk sögð lítil þrátt fyrir uppfærða áætlun upp á 107 m.kr.

¹⁷ Dagsetning skýrslu er 24.2.2016 sem hefur misritast 2016 en átti að vera 2017.

Áætluð magnaukning kom fyrst fram í framvinduskýrslu til stjórnar í júní 2019, með skýringum sem ekki stóðust. Magnaukning í greinargerð í september 2019 er áætluð 269 m.kr.

Framan af eru aukaverk sögð lítil en skyndilega áætluð 107 m.kr. sem sagt er vera vegna tilfærslu á stöðinni til austurs vegna landlegu og útskiptingar á lélegu fyllingarefni. Sú spurning vaknar hvort þessi aukaverk hefðu ekki átt að raungerast mun fyrr í verkframkvæmdinni.

Misræmi er í greinargerð framkvæmdastjóra þann , 2. september annars vegar og framvinduskýrslu 27. september hins vegar. Í fyrri greinargerð eru áætluð aukaverk 107 m.kr., þar af samþykkt aukaverk 72 m.kr., en í skýrslu tæpum mánuði síðar eru þau sögð lítil, eða 48 m.kr., og einnig 1. nóvember 2019.

Að sögn framkvæmdastjóra hefur stjórn aldrei óskað eftir uppsöfnuðum kostnaði vegna stöðvarinnar, en að hans mati hefðu stjórnarmenn átt að gera sér grein fyrir því að kostnaður sem kom fram í framvinduskýrslum væri ekki heildarkostnaður framkvæmdar þar sem langur tími sé liðinn frá upphafi verkefnis.

Innri endurskoðun telur eðlilegt að í stað þess að núllstillja kostnaðarupplýsingar vegna GAJA frá og með júlí 2018 og greina aðeins frá greiddum kostnaði eftir það hefði átt að upplýsa nýja stjórn um uppsafnaðan kostnað vegna verksins. Í framvinduskýrslum til stjórnar hefði átt að koma fram með skýrum hætti; upprunaleg áætlun með öllum kostnaði, uppfærð áætlun m.v. magnaukningu, verðbætur og aukaverk sem voru að raungerast eftir því sem verkið vatt upp á sig, bókfærður kostnaður frá upphafi, frávik frá upprunalegri áætlun auk viðeigandi skýringa á frávikum.

Þegar lítið er til flókinna verkframkvæmda á borð við byggingu gas- og jarðgerðarstöðvar er ljóst að mikil og víðtæk sérþekking á sviði tækni, byggingar og áætlunargerðar er nauðsynleg og hennar verður að afla utan frá þar sem hún er ekki að öllu leyti til staðar í hefðbundnu rekstrar- og stjórnunarumhverfi SORPU. Settir voru á fót rýni/stýrihópar á ýmsum skipulagsstigum en reyndin var sú að þeir voru ýmist lítið eða ekki virkir.

Fjárhagslegar framvinduskýrslur til stjórnar vegna byggingar GAJA eru ómarkvissar og stundum með röngum upplýsingum. Framsetning er ekki upplýsandi, kostnaður ekki sundurliðaður, aðeins er greint frá bókfærðum kostnaði í hverjum mánuði og langur tími líður á milli skýrslugjafar. Þá er sá ágalli á framvinduskýrslunum að þær fjalla ekki um allan áfallinn kostnað sem færður er á verkið utan skýrslu sem lögð var fram í febrúar 2017. Enginn samanburður er gerður á áætluðum kostnaði og raunkostnaði með skýringum sem væri til þess fallin að vekja kostnaðarvitund lesanda á mannvirkjagerðinni og jafnframt athygli á því að fjárhagsáætlun stenst ekki. Afleiðingar þessarar takmörkuðu upplýsingagjafar birtast í því að stjórn SORPU bregður við þegar í ljós kemur að áður samþykkt fjármögnunaráætlun er komin í þrot.

Upplýsingagjöf til stjórnar um stærstu fjárfestingu félagsins frá upphafi var að mati Innri endurskoðunar ekki fullnægjandi. Eftirlitshlutverki stjórnar hefur ekki verið sinnt nægilega vel, til að mynda var ekki farið fram á upplýsingar um heildarkostnað framkvæmdarinnar á hverjum tíma í samanburði við áætlaðan kostnað ásamt skýringum á frávikum. Stjórnarformaður og aðrir stjórnarmenn jafnframt hefðu átt að hafa frumkvæði að því að afla upplýsinga um heildarkostnað á hverjum tíma til að gera viðeigandi samanburð við áætlanir.

Stærsta skýring á fráviki vegna framkvæmdar er að sögn framkvæmdastjóra sú að mannvirkið var ekki fullhannað þegar bygging hófst og því byggðist útboðslýsing á áætluðu magni, þar sem allir bjóðendur byðu tiltekið einingarverð, en vitað var að magnið myndi breytast á meðan hönnun stæði yfir. Að mati Innri endurskoðunar hefði magnaukning ein og sér átt að kalla á sérstaka vöktun stjórnenda og stjórnar.

3.5 INNKAUPAGREINING

Í rekstrarhandbók SORPU bs. eru skjöl varðandi innkaup; innkaupastefna, verklagsreglur við innkaup, innkaupareglur og innkaupaheimildir.

Innkaupastefna miðar að því að innkaup fylgi ákvæðum laga, reglna og staðla. Staðla eigi að eðlilegri samkeppni í viðskiptum og settar fram siðfræðilegar viðmiðunarreglur við innkaup til að tryggja jafnræði og trúnað við innkaup. Innkaupareglur vísa til laga um opinber innkaup, innkaupareglur sveitarfélaganna og laga um framkvæmd útboða.

3.5.1 JARÐVINNA OG LÓÐ

Úthlutun lóðar fór fram í borgarráði í desember 2017. Heildarverð lóðar var 169,6 m.kr sem var umtalsvert hærrí fjárhæð en upphaflegar áætlanir gerðu ráð fyrir. Fyrsta áætlun gerði ráð fyrir 10 m.kr. en í sjóðsstreymi árið 2017 var gert ráð fyrir 50 m.kr fyrir lóð og í desember 2017 í skýrslu Capacent og mati fjármálastjóra er gert ráð fyrir 200 m.kr. fyrir lóð. Útboð vegna jarðvinnu fór hins vegar fram tveimur árum áður, eða vorið 2015. Að sögn framkvæmdastjóra var svæðið sem ætlað var GAJA frátekið í skipulagi sem slíkt og þótti því rétt, í ljósi þeirra tafa sem orðið höfðu á undirbúningi, að bjóða út undirbúning lóðar þannig að sá hluti verkefnisins væri búinn þegar kæmi að sjálfri byggingunni. Út frá því var ákveðið að semja við Kubb sem átti lægsta tilboð, eða 92 m.kr. án vsk. Jarðvinnu lauk innan ársins og síðasta greiðsla fór fram í október 2015. Samtals námu greiðslur til Kubbs 91,6 m.kr.

3.5.2 TÆKNILAUSN

Unnið var að samningsgerð við Aikan í samstarfi við innkaupaskrifstofu Reykjavíkurborgar og embætti borgarlögmanns á tímabilinu nóvember 2013 – október 2014. Um var að ræða samning um tæknilausn er sameinar kosti gas- og jarðgerðar en ekki byggingar eða tækjakaup. Íslenska gámafélagið kærði þá ákvörðun að bjóða ekki út tæknilausnina og var samningsgerð því stöðvuð. Í febrúar 2015 var úrskurðað að SORPU bs. bæri að bjóða út tæknilausnina. Efnt var til útboðs á evrópska efnahagssvæðinu um samkeppnisviðræður. Fjórir aðilar tilkynntu þátttöku en eitt tilboðið kom of seint. Ákveðið var að fara í samkeppnisviðræður við þá þrjá aðila sem sendu þátttökutilkynningar í forvali. Að endingu voru það tveir aðilar sem buðu í tæknilausnina. Niðurstaða samkeppnisviðræðna fékkst 15. júlí 2016 um að hagstæðasta tilboðið væri frá Aikan. Enn barst kæra frá tilboðsgjafa sem tafði málið um nokkra mánuði. Þeirri kæru var vísað frá og samningar við Aikan voru undirritaðir 16. desember 2016. Tveggja ára tafir urðu því á framkvæmdum vegna kærumála um tæknilausn.

Tilboðsverð Aikan hljóðaði upp á EUR 1.770.000 eða 211,6 m.kr. á gengi samningsdags. Heildargreiðslur til Aikan til október 2017 voru 115,5 m.kr. en eftirstöðvar alls EUR 885.000 á gengi 30. september 2019 135,1 eða 119,5 m.kr sem skulu greiddast í september og desember 2019. Kostnaður vegna tæknilausnar mun því nema alls 235 m.kr.

3.5.3 VERKFRÆÐIRÁÐGJÖF, HÖNNUN OG EFTIRLIT MED FRAMKVÆMDUM

Verkfræðiráðgjöf Mannvit

Aðkoma Mannvits að GAJA nær aftur til ársins 2012. Gerðir hafa verið þrjú ráðgjafasamningar við Mannvit í tengslum við GAJA og stækkun móttökustöðvar en Mannvit er skilgreindur „owners engineer“ verkefnisins.¹⁸

Í janúar 2014 vann Mannvit ásamt Aikan gróft kostnaðarmat á GAJA sem hljóðaði uppá 2.720 m.kr. að meðtalinni 20% óvissu. Óbeinn kostnaður var áætlaður 373 m.kr. og beinn kostnaður 1.889 m.kr. Óbeinn kostnaður innifelur m.a. kostnað við hönnun, stjórnun, umsjón og eftirlit og er innifalinn í kostnaði sem fjallað er um í töflu hér að neðan. Uppfært til verðlags í september 2019 er kostnaðarmatið 3.344 m.kr.

Mannvit vann einnig sérstaka áætlun um kostnað við hönnun, stjórnun, umsjón og eftirlit og skilaði minnisblaði þess efnis dags. 1.3.2014. Stíllt var upp þremur leiðum og áætlað hvernig kostnaðurinn myndi skiptast á milli aðila sem að verkinu kæmu. Kostnaðaráætlun er á verðlagi frá 2014 en hækkun byggingavísitölu frá 1.3.2014 til 30.9.2019 nemur 23%.

Tafla 3. Áætlun um kostnað við hönnun, stjórnun, umsjón og eftirlit

Áætlun Mannvits 1.3.2014 þús.króna (án vsk)	Leið A	Leið B	Leið C
Verkefnisstjórn	26.588	26.588	26.588
Verkefnisgát	33.235	33.235	33.235
Hönnun til útboðs gerð útboðsgagna, rýni	90.914	103.029	103.029
Gerð útboðsgagna f. verkfræðivinnu	12.000	12.000	
Deiliahönnun og gerð vinnuteikninga	80.768	80.768	80.768
Rýni vinnuteikninga	12.115		0
Umsjón með innkaupum	23.265	23.265	23.265
Umsjón og eftirlit á verkstað	84.677	84.677	109.677
Yfirstjórn eftirlits	25.000	25.000	
Öryggi heilsa umhverfi	13.294	13.294	13.294
Ýmis ytri ráðgjöf	16.618	16.618	16.618
Samtals	418.474	418.474	406.474
Hlutfall af áætluðum heildarkostnaði	15,40%	15,40%	15,00%
Mannvit	122.233	110.118	199.412
Ráðgjafi	194.947	103.029	
Verktaki		104.032	80.768
Eftirlit	84.677	84.677	109.677
Undirverktakar/ráðgjafar	16.618	16.618	16.618
	418.474	418.474	406.474

¹⁸ Hlutverk owners engineer er m.a. að; gæta hagsmuna eiganda með því að tryggja að tæknileg lausn sé fullnægjandi, aðstoða við forhönnun og kostnaðaráætlanir og meta hagkvæmni lausna, aðstoða við gerð verkáætlana og undirbúning verka, aðstoða við öflun leyfa og samskipti við opinbera aðila, aðstoða við útboð, samningagerð, útvegun búnaðar, uppsetningu búnaðar, byggingar, eftirlit, sinna samræmingarhönnun, aðstoð við kostnaðargát og upplýsa reglulega um stöðu verks.

Niðurstaða varð sú að afbrigði leiðar C var valin, þ.e. að Mannvit sæi um gerð útboðsgagna en hönnun til útboðs væri í höndum Aikan og Batterísins arkitektastofu. Að fenginni ráðgjöf frá innkaupaskrifstofu Reykjavíkurborgar um að samkvæmt lögum um opinber innkaup væri heimilt að gera samninga að andvirði allt að 20% af samanlögðu heildarandvirði samninga um verkefnið án útboðs, var gerður samningur við Mannvit um verkfræðiráðgjöf. Á þessum tíma var heildaráætlun verksins 2,7 milljarðar og því náði heimildin til allt að 540 m.kr. samnings. Verkfræðiráðgjöf var því ekki boðin út en mikil sérþekking og reynsla af tækjabúnaði hafði byggst upp hjá Mannviti og vandséð að unnt væri að finna aðra aðila til að útbúa útboðsgögn fyrir verkfræðipjónustu að mati forráðamanna SORPU bs.

Samningur við Mannvit vegna verkfræðiráðgjafar við GAJA var undirritaður hinn 24. mars 2017 en fyrir undirritun hafði SORPA greitt Mannviti 125 m.kr. vegna undirbúnings GAJA. Þjónustulýsing samningsins er í tíu liðum þar sem fjallað er um hlutverk og verksvið Mannvits í framleiðsluferlinu. Undir síðasta lið WP10-4 kemur fram að Mannvit aðstoði við að útvega viðeigandi upplýsingar og undirbúa skýrslur sem lög kveða á um að séu lagðar fram af SORPU bs. til yfirvalda, almennings og stjórnar. Heildarfjárhæð samnings frá 2017 er 214,5 m.kr. án vsk., sem byggist á áætluðum tímafjölda alls 13.320 klst. Tímagjaldið er með 10% inniföldum afslætti. Sérstakt ákvæði um verðbreytingar kveður á um að tímagjald sé háð verðbólguþróun og muni taxtar taka sömu hækkunum og þjónusta sem unnin er með reglulegum hætti af Mannviti fyrir SORPU bs. Heildargreiðslur til Mannvits undir verkefnanúmeri GAJA námu alls 357,6 m.kr. í lok september 2019 og skiptast þannig milli tímabila:

Tafla 4. Greiðslur til Mannvits vegna GAJA

Greiðslur til Mannvits vegna GAJA (í þús.króna)	
Tímabil:	Fjárhæð
2012 – febrúar 2017	125.252
mars 2017 – júní 2018	144.362
júlí – des. 2018 *	34.588
janúar – sept. 2019	53.416
Samtals:	357.618

*Frá og með júlí 2018 er kostnaður vegna Mannvits innifalinn í fjárhagslegum framvinduskýrslum er lagðar voru fyrir stjórn

Í samtölum við framkvæmdastjóra SORPU bs. kom fram að allar áætlanir og tölur varðandi framvindu verksins sem og upplýsingar í greinargerð hans frá 2. september 2019 hafi komið frá Mannviti.

Innri endurskoðun skoðaði reikninga frá Mannviti til að staðfesta taxa og umsaminn afslátt. Frá undirritun samnings í mars 2017 hafa tímataxtar hækkað tvisvar sinnum, þann 1. desember 2017 og 1. maí 2018, samtals um 12,5% að jafnaði. Hækkun er vegna kjarasamningshækkana og hækkunar á framlagi í lífeyrissjóð.

Arkitektar

Ákveðið var að fá þrjá aðila til að taka þátt í hönnunarsamkeppni um útlit stöðvarinnar. Tillögum var skilað þann 11. júlí 2017 og lagði Mannvit mat á og skrifaði umsögn um tillögurnar. Stjórn SORPU samþykkti á stjórnarfundi hinn 16. ágúst 2017 þá tillögu sem Mannvit taldi að væri líklegust til að koma til móts við þá kröfu að halda byggingakostnaði sem lægstum. Höfundur tillögunnar var Batteríið Arkitektar ehf. og var samningur við þá undirritaður 28.08.2017 og hljóðaði upp á kr. 3 m.kr. án vsk eða

200 klst á 15.000 kr/klst. Samkvæmt samningi skyldi vinnu vera lokið þann 30. september 2017. Öll viðbótarverk að þörfum og óskum verkkaupa yrðu unnin samkvæmt einingarverði í samningi.

Fyrir liggja drög að óundirrituðum samningi um hönnunarstjórn við Batteríið dagsettum 18. október 2017 að fjárhæð kr. 48 m.kr. án vsk. með áætluðum 2.891 klst. Batteríið vinnur eftir þessum drögum og vísar til „samnings“ í reikningagerð. Samningsdrögin fela í sér að Batteríið samþykki allar teikningar vegna hússins, sæki hönnunarfundi og aðra fundi. Taxi tímagjalds þessara draga hefur hækkað um 2,4% frá 2017 og námu greiðslur til Batterísins í september og október 2017 samtals 3 m.kr. en viðbótargreiðslur vegna GAJA á tímabilinu 2017-2019 voru 42,3 m.kr. án vsk.

Verkís – Eftirlit með framkvæmdum

Eftirlit með framkvæmdum var boðið út og voru tilboð opnuð 19. júní 2018. Þrjú aðilar buðu í verkið og fór Mannvit yfir tilboðin og gerði tillögu um að gengið yrði til samninga við Verkís hf. er bauð lægst. Tilboð Verkís hljóðaði upp á 75,5% af kostnaðaráætlun eða 93,5 m.kr. án vsk., alls 7.750 klst. og meðalverð á klst. 12.064 kr. Þegar endanlegur samningur var undirritaður hafði samningsverðið hækkað í 99,9 m.kr. þar sem áætlaður tímafjöldi hafði aukist í 8.197 klst. Þegar gengið var til samninga við Verkís lágu fyrir verkáætlunardrög sem voru ítarlegri en þau sem útboð vegna eftirlits byggðu á. Því jókst tímafjöldi en breytti engu um röð bjóðenda. Tímagjaldið ætti að breytast á verktímanum í samræmi við breytingar á töxtum hjá félagi ráðgjafaverkfræðinga.

Í lok september 2019 námu greiðslur til Verkís alls 64,2m.kr. Innri endurskoðun skoðaði úrtak reikninga frá Verkís og sannreynði umsaminntaxta. Á samningstímanum hefur hæsti taxi í tímagjaldi hækkað um 2,6% en lægsti taxi um 4,1%. Innifalið í tímagjaldi eru öll launatengd gjöld, kostnaður vegna tölvuvinnslu, rekstrartæki og ferðir til og frá verkstað. Tímaskýrslur eru sundurliðaðar á verkþætti og starfsmenn sem vinna verkið í samræmi við samning. Verkís hefur gefið út þrettán mánaðarskýrslur frá september 2018 þar sem farið er yfir framvindu, óvissu- og áhættuþætti. Með mánaðarskýrslu Verkís fylgir einnig mánaðarskýrsla Ístaks.

3.5.4 AÐALVERKTAKI ÍSTAK

Hafist var handa við gerð útboðsgagna um byggingu GAJA haustið 2017 og voru tilboð opnuð hinn 23. janúar 2018. Alls bárust fimm tilboð frá fjórum aðilum. Kostnaðaráætlun þessa verkhluta án vsk. var 3.008 m.kr.¹⁹ en lægsta tilboðið sem kom frá ÍAV var 3.669 m.kr. án vsk eða 26% yfir kostnaðaráætlun. Í samræmi við ráðleggingar rýnihóps fjármálastjóra aðildarsveitarfélaganna var sá áskilnaður í útboðslýsingu að SORPA gæti hafnað öllum tilboðum sem væru 10% yfir kostnaðaráætlun.

Þann 21. febrúar 2018 hafnaði stjórn SORPU bs. öllum tilboðum sem bárust og fól framkvæmdastjóra að hefja samningskaupaferli við þá bjóðendur sem uppfylltu fjárhagslegar og tæknilegar kröfur. Samningskaupaviðræður stóðu yfir í tæpa tvo mánuði og var óskað aðstoðar innkaupaskrifstofu

¹⁹ Í minnisblaði Mannvits til SORPU dags. 25.1.2018 *Útboð á byggingu gas- og jarðgerðarstöðvar – Niðurstaða* eru allar tölur settar fram með vsk. sem er snúið til baka í þessari umfjöllun hér

Reykjavíkurborgar og embættis borgarlögmanns við ferlið. Í samningskaupaferlinu var leitað leiða til að draga úr kostnaði við framkvæmdina.

Tilboð voru opnuð hinn 17. apríl 2018 og var Ístak með lágsta tilboðið, 3.319 m.kr. án vsk en ÍAV kom fast á hæla með tilboð upp á 3.346 m.kr., eða 27 m.kr. hærra en Ístak. Tilboð Ístaks í síðara útboðsferlinu var því 350 m.kr. lægra en lágsta tilboð í upprunalegu útboði. Þann 4. maí 2018 var framkvæmdastjóra falið að semja við Ístak og voru samningar undirritaðir hinn 17. júlí sama ár.

Samningurinn við Ístak er svokallað alútbóð eins og það er skilgreint í handbók Ríkiskaupa um opinber innkaup.²⁰ Enn fremur er útboðið samkvæmt gulbókarsamningi (e. Yellow Book contract) sem skilgreindur er í alþjóðlegum stöðlum samtaka fyrir ráðgjöf verkfræðinga og verktaka²¹ (FIDIC). Gulbókarsamningur felur í sér að mannvirkið er ekki fullhannað og tekur því verktakinn ábyrgð á fullnaðarhönnun ásamt framkvæmd. Ástæðan fyrir því að farið var í gulbókarsamning var sú að mikil tímapressa var á að koma verksmiðjunni í gagnið og uppfylla ákvæði í eigendasamkomulaginu um að hætta urðun lífræns sorps árið 2020. Burðarþolshönnun var því alfarið á ábyrgð verktakans og verkfræðistofunnar Eflu sem er undirverktaki Ístaks. Fyrirsjáanlegar magnbreytingar voru því nokkrar, þar sem áætlað magn í útboðinu var út frá mannvirki sem ekki var búið að fullhanna. Í magnskrá (útboðslýsingu) samningsins kemur fram áætlað magn en ákvæði eru í samningi um að greitt verði samkvæmt mældu magni nema í þeim tilfellum að um sé að ræða heildarfjárhæð án magns.

Í samningi er skilgreint sérstaklega hvernig meðhöndla skuli aukaverk/viðbætur. Engin aukaverk eru unnin án þess að fyrir liggi pöntun (e. purchase order) eða breytingarpöntun (e. change order) ásamt undirskrifuðum eyðublöðum um breytingu á samningi (e. CCN contract change notice) eða beiðni um breytingu á samningi (e. CCNR contract change notice request).

Samningsverðið tekur breytingum skv. byggingavísitölu og er grunnvísitala skilgreind 137 (apríl 2018) og skal reiknast ársfjórðungslega, í fyrsta skipti í júlí 2018.

Samningsverðið er alls samkvæmt tilboði Ístaks 3.319 m.kr. án vsk., að viðbættum breytingum sem nánar eru tilteknar í samningi og lýst er hér að framan.

Í samningsferlinu öllu var leitast við að afla rétttrar ráðgjafar sérfræðinga á sviði innkaupamála hjá Reykjavíkurborg og víðar til að koma í veg fyrir kærur og dómsmál.

Framvindureikningar frá Ístaki berast mánaðarlega, ásamt fylgigögnum og magnskrá. Sérstakir reikningar berast vegna aukaverka og loks reikningar vegna verðbóta. Samkvæmt samningi reiknast verðbætur ársfjórðungslega í fyrsta skipti í júlí 2018. Vísitala í upphafi ársfjórðungs er grundvöllur verðbótaútreiknings fyrir allan ársfjórðunginn. Innri endurskoðun kannaði framvindureikninga og reikninga vegna aukaverka og verðbóta frá Ístaki og var reikningagerð og taxtar í samræmi við samning.

²⁰ Handbók um opinber innkaup, Fjármálaráðuneytið og Ríkiskaup, febrúar 2008

²¹ FIDIC The International Federation of Consulting Engineers

Heildargreiðslur til Ístaks í lok september 2019 námu 2.988,8 m.kr. án vsk. og skiptast þannig:

Tafla 5. Greiðslur til Ístaks

Greiðslur til Ístaks frá júlí 2018 – september 2019		
Fjárhæðir í m.kr.		
Framvindureikningar	2.826,3	Sjá skiptingu á einstaka verkþætti
Aukaverk	41,1	
Verðbætur	121,3	
Samtals	2.988,8	

Samningurinn skiptist niður á yfirverkþætti og síðan fjölmarga undirverkþætti þar sem einingar og verð pr. einingu eru tilgreind. Innri endurskoðun greindi magnskrá síðasta útgefna reiknings sem var fyrir september í því skyni að finna nálgun á þekktu magnaukningu annars vegar og eftirstöðvar samningsins að teknu tilliti til magnaukningar hins vegar. Samkvæmt þeirri greiningu eru heildareftirstöðvar samnings í lok september 809 m.kr auk verðbóta, þegar búið er að taka tillit til þekkrar magnaukningar.

Tafla 6. Sundurliðun samnings við Ístak

Verkþáttur Samningur Ístaks	Fjárhæð skv. samningi	Greitt til sept.2019	Þekkt magn- aukning fjárhæð	Þekktar eftirstöðvar
Fjárhæðir í m.kr. og án vsk				
P 1.4	Hönnun	198	198	0
P 1.6	Uppsetning aðstöðu og frágangur	146	132	14
P 1.7	HSE Umhverfi - öryggi - heilbrigði	20	26	6
P 3.3	Arkitektavinna	285	110	175
P 3.4	Jarðvinna, veitur, frágangur	127	118	65
P 3.5	Bygging - steypa - timbur	1.169	1.341	81
P 3.6	Framleiðsla - raflagnir og lagnir	627	346	281
P 3.7	Tankar	280	260	21
P 3.8	Rafkerfi	360	263	97
P 3.9	Stýrikerfi	83	29	54
P 3.10	Gæði, prófun, úttekt	5	0	5
A	Vinnuáfl	10	3	9
B	Tækjanotkun	7	0	7
		3.319	2.826	809

Innri endurskoðun fór yfir mánaðarskýrslur eftirlitsaðila og verktaka fyrir 12 mánaða tímabil, september 2018 - september 2019, alls 13 skýrslur, en báðir aðilar gefa út ítarlegar u.þ.b. 20 bls. mánaðarskýrslur hvor, þar sem fjallað er um framvindu verksins síðastliðinn mánuð, óvissu- og áhættuþætti, öryggisfundi og öryggisyfirlit, veðuraðstæður, samskipti verktaka og verkkaupa, yfirlit yfir breytingafyrirspurnir og aukaverk og stöðu þeirra, auk mynda af framkvæmdum. Steypuvinna hófst 9. október 2018, sama dag og byggingarleyfi var gefið út. Burðarþolshönnun mannvirkisins var í höndum verktakans/undirverktakans Eflu og í apríl var heildarfjöldi teikninga vegna burðarþols samkvæmt teikningaskrá 91 og samtals 84 samþykktar. Í mánaðarskýrslu verktakans og eftirlitsaðila fyrir apríl 2019 er fyrst vakin athygli á magntöluaukningu. Að sögn framkvæmdastjóra komust þessar upplýsingar ekki á hans borð af einhverjum ástæðum.

Úr mánaðarskýrslu Verkís apríl 2019:

Áætluð framvinna á framkvæmdum hjá Ístaki í lok apríl er 42,5%, sem er aðeins á eftir gildandi verkáætlun.

Líður	Yfirlit framvindu	Vægi	Áætlun	Framvinna	Kostnaður	Athugasemdir
P 1.4	Design	6,0%	100%	98%	100%	
P 1.6	Mobilization and Demobilization	4,4%	90,5%	90,5%	90,5%	
P 1.7	HSE	0,6%	43,0%	43,0%	86,5%	Verður magnauki
P 3.3	Architectural Works	8,6%	0,0%	0,0%	0,0%	
P 3.4	Earthwork, Civil Utilities and Final Gradings	3,9%	45,0%	45,0%	46,1%	Verður magnauki
P 3.5	Civil Works for structures	35,4%	66,0%	66,0%	45,2%	Verður magnauki
P 3.6	Process and Utility Systems	19,0%	15,0%	15,0%	1,4%	
P 3.7	Storage Tanks	8,5%	19,5%	19,5%	19,5%	Framleiðsla hafin
P 3.8	Electrical System	10,9%	25,0%	25,0%	19,5%	
P 3.9	Control and Instrumentation Systems	2,5%	0,0%	0,0%	0,0%	
P 3.10	Quality Testing and Commissioning	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	
	Alls:		44,0%	42,5%	43,2%	

Tafla 3: Áætluð framvinna á samningi WPO2 - Apríl 2019

Úr mánaðarskýrslu Ístaks apríl 2019 – magntölur í steypu.

4.3.2 Magntölur

Magntölur	ein.	Upphafleg áætlun	Raun á þessu tímabili	Raun uppsafnað	Áætlað heild
Mót	m ²	28.811	1.795	21.252	33.538
Plötumót (P3.15 og 3.17)	m ²	6.140	1.625	6.655	
Steypustyrktarstál	tonn	753	120	858	
Steypa	m ³	7.685	395	5.125	9.175

Stjórn og framkvæmdastjóri SORPU hafa fylgt þeim fyrirmælum eigendavettvangs að þess sé gætt að afla ráðgjafar hjá innkaupaskrifstofu Reykjavíkurborgar og embætti borgarlögmans varðandi innkaupaferli vegna byggingar GAJA og að í öllu sé farið samkvæmt lögum um opinber innkaup og innkaupareglur. Engu að síður hafa kærur á fyrri stigum ferilsins valdið töfum á verkefninu.

Mánaðarlegar skýrslur aðalverktakans og eftirlitsaðilans eru ítarlegar og gefa glögga mynd af framvindu verksins, óvissu og áhættuþáttum, öryggisatriðum, samskiptum við verkkaupa og ráðgjafa, almennum upplýsingum um verkið og verkþætti, stöðu verksins hverju sinni, rannsóknir, úttektir og prófanir sem framkvæmdar hafa verið. Kostnaðargát og eftirlit með reikningum er virkt og engin frávik komu í ljós í úrtaksskoðun á reikningum.

3.6 TÆKJABÚNAÐUR Í MÓTTÖKUSTÖÐ Í GUFUNESI

Innri endurskoðun hefur skoðað sérstaklega áætlanagerð varðandi tækjakaup í móttökustöðina í Gufunesi. Í greinargerð framkvæmdastjóra 2. september 2019 var skýrt frá því að láðst hefði að færa áætlun fyrir tækjabúnaði í móttökustöðina úr áætlun ársins 2018 í áætlun ársins 2019 vegna mistaka.

Í greinargerð með rekstraráætlun SORPU bs. 2014-2018 undir liðnum Gufunes segir;

Gert er ráð fyrir að fjárfesta þurfi í flokkunarbúnaði/undirbúningi fyrir gas- og jarðgerðarstöð og er gert ráð fyrir að sú vinnsla fari fram í Gufunesi og framkvæmdir vegna þessa hefist árið 2014 og verði lokið á sama tíma og byggingu gasgerðarstöðvar. Um er að ræða búnað til frekari forvinnslu s.s. vegna flokkunar, mólunar, kurlunar úrgangs og skilvirkari flokkun málma. Gert er ráð fyrir að í Gufunesi fari fram allur undirbúningur úrgangsins fyrir gasgerð fyrir utan blöndun með stoðefnum en sú aðgerð verði framkvæmd í Álfsnesi.

Ekki kemur fram í greinargerðinni hve há fjárhæð er áætluð í flokkunarbúnað en sjóðstreymi sýnir flokkunarbúnað samtals 520 m.kr.

Svipaður texti birtist í greinargerðum með rekstraráætlun fram að áætlun 2019-2023 nema framkvæmdir færast fram um eitt ár. Í sjóðstreymi rekstraráætlana 2015-2019, 2016-2020 og 2017-2021 eru fjárfestingar í flokkun 520 m.kr. en 630 m.kr. í áætlun 2018-2022.

Í sjóðstreymi með áætlun 2019-2023 eru 605 m.kr. færðar á fjárfest í flokkun/stækkun en ekki er nánari sundurliðun á því hvað er vegna stækkunar og hvað vegna flokkunar. Það er ekki fyrr en í rekstraráætlun 2020-2024 sem tækjabúnaður í móttökustöðinni er skýrt sundurliðaður í sjóðstreymi.

Í greinargerð framkvæmdastjóra sem lögð var fram á stjórnarfundi þann 16.08.2019 er fjallað um tækjabúnað í móttökustöð þar sem fram kemur að áætlun nemi 790 m.kr., eins og sjá má í töflu hér að neðan.

Tafla 7. Áætlaðar fjárfestingarhreyfingar vegna móttökustöðvar í Gufunesi

Áætlaðar fjárfestingarhreyfingar vegna móttökustöðvar í Gufunesi (í m.kr.)					
Áætlun	Fjárf. í Gufunesi	Fjárf. í flokkun	Fjárf. í stækkun/flokkun	Tækjabún. í móttökustöð	Samtals
2014-2018	285	520			805
2015-2019	275	520			795
2016-2020	280	520			800
2017-2021	370	520			890
2018-2022	480	630			1.110
2019-2023	422		605		1.027
2020-2024	320		420	790	1.530

Í viðtali við Innri endurskoðun í lok september 2019 sagði framkvæmdastjóri SORPU bs. að tækjabúnaður í móttökustöðinni hefði verið inni í áætlun 2018-2022, rúmar 600 m.kr., en hefði svo af einhverjum ástæðum ekki skilað sér inn í fjárhagsáætlun ársins 2019-2023 eins og fram hefur komið. Í minnisblaði sem kynnt var á fundi stjórnar SORPU bs. hinn 25. júní 2019, fjallar framkvæmdastjóri um hugsanlegar ástæður þess að tækjakaupin rötuðu ekki inn í fjárhagsáætlun 2019-2023:

Að hluta til getur skýringin verið sú að gert var ráð fyrir rekstrarleigu á þessum búnaði (a.m.k. í umræðum) og kæmi fjárfestingarkostnaður vegna búnaðarins því ekki í bækur SORPU fyrr en að loknum rekstrarleigutíma. Óskað hefur verið eftir tilboðum í rekstrarleigu en því miður býður engin lánastofnun þann möguleika heldur einungis fjármögnunarleigu (a.m.k.) ekki í þeim tveimur tilboðum sem bárust.

Í sama minnisblaði segir framkvæmdastjóri:

Í áætlun ársins 2018 var gert ráð fyrir fjárfestingu í „flokkun“ fyrir 490 milljónir króna árið 2018 og 245 milljónir króna árið 2019 eða samtals 735 milljónir króna og þá eingöngu gert ráð fyrir uppsetningu á tækjabúnaði vegna forvinnslu fyrir gas- og jarðgerðarstöðina. Tekið var fram í áætlun að huga þyrfti að stækkun móttökustöðvar í Gufunesi, en vegna skorts á frekari gögnum var hún ekki inni í áætlunum.

Þegar skoðað er sjóðstreymi vegna móttökustöðvar í Gufunesi í rekstraráætlun 2018-2022 þá lítur út fyrir að tækjakaupin, 735 m.kr., sem framkvæmdastjóri talar um í minnisblaðinu, séu bæði færð undir liðina *fjárfest í Gufunesi og fjárfest í flokkun* en ekki bara *flokkun* eins og þar stendur.

Í greinargerð með rekstraráætlun 2019-2023, undir liðnum Gufunes, er komin ítarleg umfjöllun um stækkun móttökustöðvar og kostnað vegna flokkunarbúnaðar að fjárhæð 500 m.kr. Þar segir:

*Magn- og umferðaraukning hefur verið veruleg í Gufunesi undanfarin ár og misseri. Í ofanálag hafa sífellt komið til kröfur um aukna flokkun en hver nýr flokkurinn krefst rýmis og umstangs. Kvörtunum vegna biðraða og biðtíma fer stöðugt fjölgandi. Stöðin var tekin í notkun árið 1991 og hefur þjónað þörfum SORPU vel. Nú er hinsvegar brýn þörf á að stækka móttökustöðina til að koma til móts við aukið magn, aukna umferð og kvartanir – stöðin einfaldlega annar ekki meiri umferð eða magni án breytinga. Nauðsynlegt er að þessar breytingar falli að þeim tíma sem gas- og jarðgerðarstöðin verður tekin í notkun – annað bíður upp á aukinn kostnað ef standa þarf í breytingum á húsnæðinu eftir að gas- og jarðgerðarstöðin er komin í gagnið. Stefnt er að því að nauðsynlegur tækjabúnaður vegna forvinnslu fyrir gas- og jarðgerðarstöð (kurlarar, málmskiljur, blásarar, færibönd etc) verði settur á sinn endanlega stað í stækkaðri stöð svo ekki komi til aukakostnaðar á síðari stigum. Áætlaður kostnaður á þessu stigi er **500 milljónir** sem fjármagna þarf á árunum 2019 og 2020. Lagt er til að verkefnið verði fjármagnað með því að auka lántökur sem þegar hefur verið samþykkt að fara í vegna G&J.*

Þessi tilvitnun sýnir að stjórnendur SORPU voru vel meðvitaðir um kostnað vegna tækjabúnaðar þegar fjárhagsáætlunin var unnin þó svo að hann hafi ekki skilað sér inn í áætlunina. Mannvit hafði einnig með upprunalegri kostnaðaráætlun sinni vegna vélbúnaðar í Gufunesi, dags. 26.03.2018, gert stjórnendum SORPU grein fyrir kostnaði, sem hljóðaði upp á **833 m.kr.** með -20%-+30% skekkjumörkum.

Í vinnugögnum á stjórnarvef SORPU fyrir fund hinn 26. júní er afrit af tölvupóstsamskiptum framkvæmdastjóra og starfsmanns Lykils fjármögnunar hf. þar sem fram kemur að boðnir vextir fyrir kaupleigusamning eru 4,8% á ári í 10 ár og stofngjald á bilinu 0,25% - 0,5%. Við útreikning má sjá að fjármagnskostnaður yrði í þessu dæmi um 400 m.kr. miðað við 833 m.kr. stofnkostnað tækja sbr. áætlun Mannvits.

Í sjóðstreymi rekstraráætlana SORPU bs. fram til 2020-2024 er fremur óljóst hvað áætlað er vegna tækjakaupa í móttökustöð í Gufunesi. Þau eru færð á liðina „fjárfest í flokkun“, „fjárfest í stækkun/flokkun“ og „fjárfest í Gufunesi“. Umfjöllun er um tækjakaupin í greinargerðum en ekki nefndar fjárhæðir fyrr en í greinargerð með áætlun 2019-2023, 500 m.kr., á sama tíma og gleymist að setja tækjakaupin í sjálfa áætlunina.

Upplýsingar eru misvísandi hvort áætlunin 2018-2022 var 600 m.kr. eða 735 m.kr. Fjárhæð í greinargerð 2019-2023, 500 m.kr., er mun lægri en kostnaðaráætlun Mannvits frá mars 2018 og áætlun 2018-2022.

Mannvit gerði áætlun fyrir SORPU um kostnað vegna tækjakaupa í mars 2018 upp á 833 m.kr. svo það er ljóst að við gerð áætlunar 2019-2023 voru stjórnendur SORPU meðvitaðir um kostnað vegna tækjakaupa í móttökustöðina þótt sá kostnaður rataði ekki inn í áætlun. Í júní 2019, þegar uppgötvast að kostnaður vegna tækjakaupa hafði ekki ratað inn í áætlun, leituðu stjórnendur SORPU leiða til að taka tækin á rekstrarleigu, eins og kemur fram í minnisblaði framkvæmdastjóra sem lagt var fram á fundi SORPU hinn 25. júní „og kæmi fjárfestingarkostnaður vegna búnaðarins því ekki í bækur SORPU fyrr en að loknum rekstrarleigutíma.“

Að mati Innri endurskoðunar var upplýsingagjöf er varðar tækjakaup í Gufunesi ófullnægjandi og á köflum villandi þar sem fjárhæðir í greinargerð eru hvorki rekjanlegar né afstemmanlegar við sjóðstreymi. Þá er alls ekki ljóst af gögnum sem lögð voru fyrir stjórn hve stór hluti áætlaðra tækjakaupa var tilkominn vegna GAJA en af gögnum SORPU má ráða að sá hlutur sé á bilinu 178 – 790 m.kr.

3.7 PRÓUN KOSTNAÐARÁÆTLUNAR VEGNA GAJA

Viðmið um tilhögun áætlunargerðar og skipulag opinberra framkvæmda er að finna í reglugerð um skipulag opinberra framkvæmda.²² Þar kemur fram í 5. gr. að „með heildarkostnaði er átt við allan þann kostnað sem fellur á verkið á undirbúnings- og framkvæmdatíma þess, ásamt kostnaði vegna búnaðar og annars sem nauðsynlegt er til að hefja notkun mannvirkis.“

²² Reglugerð 715/2001 um skipulag opinberra framkvæmda

Framkvæmdasýsla ríkisins hefur sett fram verklagsreglu um tilhögun áætlunargerðar við opinberar framkvæmdir. Enda þótt umboð Framkvæmdasýslu ríkisins nái ekki til sveitarfélaga eða fyrirtækja í meirihlutaægu þeirra þeirra lítur Innri endurskoðun til þeirra viðurkenndu viðmiða sem þar er finna, einkum í ljósi þess að sveitarfélög og stofnanir þeirra falla undir lög um opinber innkaup. Lýsingu á ferli áætlunargerðar og verklagsreglur Framkvæmdasýslunnar fyrir byggingu mannvirkis er að finna í viðauka 5.3.

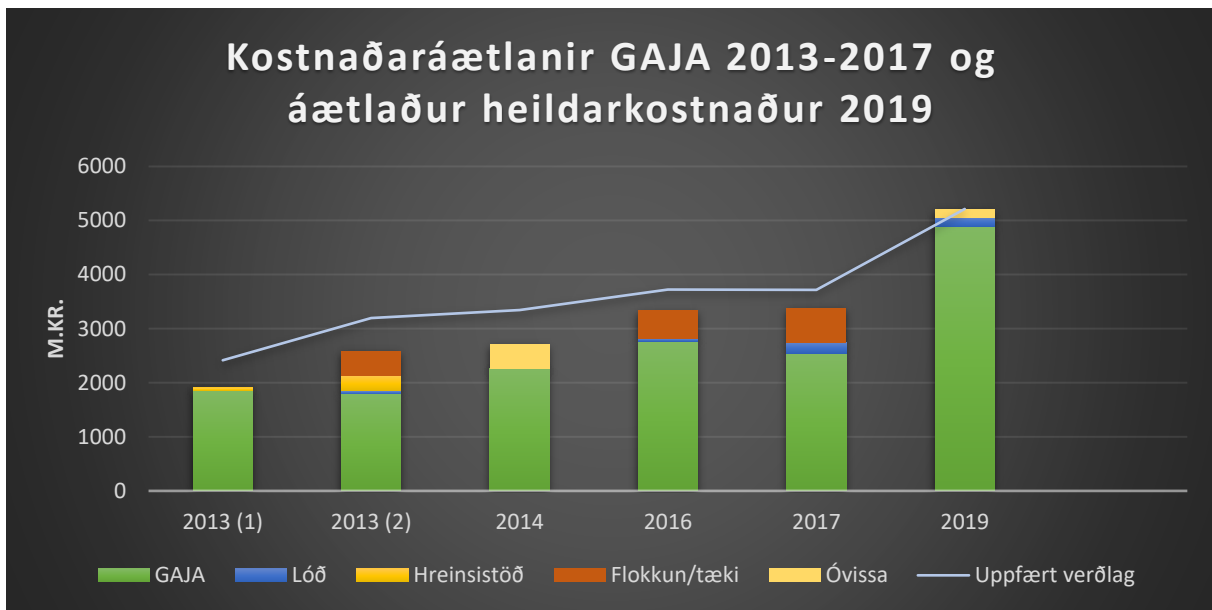
Hugmyndavinna og frumhönnun byggingar GAJA nær aftur til ársins 2012 þegar skoðun á mismunandi tæknilausnum hófst. Fyrsta kostnaðaráætlunin, 2 milljarðar, birtist í eigendasamkomulagi og viðskiptaáætlun í október og nóvember 2013. Í umsögn fjármálastjóra sveitarfélaga í desember 2013 var vísað í stofnkostnað samkvæmt rekstraráætlun 2.595 m.kr. og hafði þá bæst við 460 m.kr vegna flokkunar (viðbótartækjabúnaður í móttökustöð). Í umsögn þeirra var bent á að mikil óvissa ríkti um stofnkostnað.

Í janúar 2014 var gert nýtt kostnaðarmat sem unnið var af Mannviti og Aikan og var niðurstaða þess að framkvæmdirnar myndu kosta 2.720 m.kr. Lögð var áhersla á að um væri að ræða gróft mat með innbyggðri 20% óvissu. Sundurliðun vegna lóðar og flokkunar kemur ekki fram í þessu mati en greint er frá því að auknar kröfur um byggingarmagn og lyktarvarnir (byggt yfir moltuna) leiði til 400 m.kr. kostnaðarauka. Á eigendafundi í febrúar 2014 urðu umræður um þessa hækkun frá því að eigendasamkomulagið var undirritað. Upplýst var að fjárhæð í eigendasamkomulagi tæki einungis til sjálfrar gas- og jarðgerðarstöðvar en ekki til afleiddra og nauðsynlegra framkvæmda, s.s. í Gufunesi.

Í fimm ára áætlun 2017-2021 sem samþykkt var af stjórn 14. október 2016 er heildaráætlun 2.821 m.kr., auk þess sem gert var ráð fyrir 520 m.kr. fjárfestingu í flokkun.

Í lok september 2017 er samþykkt ný fimm ára áætlun 2018-2021 og er þá kostnaðaráætlun 3.090 m.kr. sem er sundurliðuð í flokkun 340 m.kr., lóð 200 m.kr. og verksmiðju 2.550 m.kr. Þegar sjóðstreymi er rýnt kemur í ljós að alls er áætlað 630 m.kr. fyrir flokkun. Því virðist vanta í kostnaðaráætlun 290 m.kr. eins og hún er kynnt og ætti hún því að vera 3.380 m.kr. með tækjabúnaði vegna flokkunar. Eigendavettvangur SORPU óskaði að nýju eftir umsögn fjármálastjóra sveitarfélaganna sem lögðu fram mat sitt í desember 2017. Þar kemur fram að ekki liggi fyrir nægjanlega skýr gögn til að gera greiningu, það vanti mat á stofnkostnaði með áhættugreiningu. Það var mat fjármálastjóra sveitarfélaganna að reyndist tilboð í framkvæmdina 10% eða meira umfram kostnaðaráætlun kallaði það á endurskoðun á verkefninu og fjármögnun þess.

Á árunum 2013-2017 var áætlun að þróast eins og neðangreind mynd sýnir. Upphaflega var áætlun vegna hreinsistöðvar innifalin en síðan tekin út. Línan sýnir heildarfjárhæð uppfærða til verðlags í september 2019. Innri endurskoðun hefur fært áætlaðan kostnað inn á súluritið hér að neðan miðað við september 2019 að undanskildum kostnaði við nauðsynleg tækjakaup í Gufunesi vegna GAJA (sjá nánar umfjöllun í kafla 3.8.1 síðar í skýrslunni). Áætlaður heildarkostnaður er 5.214,4 m.kr. en nauðsynlegur tækjabúnaður í Gufunesi vegna GAJA hefur verið sagður kosta á bilinu 178 m.kr. – 735 m.kr.



Mynd 10. Kostnaðaráætlanir GAJA 2013-2017

Kostnaðaráætlanir sem lagðar voru fram frá og með janúar 2018 innifela ekki kostnað vegna forhönnunar, lóðar eða jarðvinnu. Áætlaður kostnaður vegna tækja í móttökustöð (flokkun) er sundurgreindur sérstaklega í greinargerðum með fimm ára áætlunum og er því ekki hluti af áætlun vegna GAJA. Eftir að bygging stöðvarinnar hófst í júlí 2018 rofnaði tenging við áfallinn kostnað fram að þeim tíma í allri umfjöllun um heildarkostnað og áætlanir, sem þó að sönnu tilheyrir heildarkostnaði þegar fjallað er um heildarkostnað mannvirkis. Því getur reynst erfitt fyrir stjórnarmenn og aðra sem um fjalla að átta sig á hver heildarkostnaður stöðvarinnar er í raun. Í framvinduskýrslum framkvæmdastjóra til stjórnar notar hann þó ávallt hugtakið heildarkostnaður, sem er villandi einkum þegar seinni tíma áætlanir byggja að hluta til á eftirstöðvum samninga og eru greiðsluáætlanir.

Tilboð í byggingu stöðvarinnar voru opnuð 23. janúar 2018. Til grundvallar við opnun tilboða uppfærði Mannvit kostnaðaráætlun vegna stöðvarinnar eingöngu, til samanburðar við væntanleg tilboð og var áætlun 3.008 m.kr. Innifalið í áætlun var 15% óvissa en kostnaður vegna Aikan tæknilausnar, hönnunar, eftirlits, verkfræðiráðgjafar og lóðar voru ekki innifalin, enda ekki hluti af útboði við byggingu stöðvarinnar. Öll tilboð sem bárust voru um og yfir 25% hærri en kostnaðaráætlun. Eigendafundur samþykkti þann 19. febrúar 2018 að fela stjórn og framkvæmdastjóra SORPU að hafna öllum innkomnum tilboðum og hefja samningakaupaferli í samræmi við lög um opinber innkaup.

Óskað var eftir mati frá rýnihópi fjármálastjóra sveitarfélaga í kjölfar niðurstaðna í útboði. Í umsögn sinni í febrúar 2018 var það mat fjármálastjóranna að gengið skyldi út frá því að upphafleg kostnaðaráætlun 3.090 m.kr. frá 2017 hafi verið raunhæf og vel unnin. Innifalið í þeirri áætlun var reyndar lóð og flokkun samtals 540 m.kr. en verksmiðjan var áætluð 2.550 m.kr. Á þessum tímapunkti var ljóst að lægsta tilboð í byggingu stöðvarinnar var 3.666 m.kr., eða 44% hærra en áætlun frá 2017 gerði ráð fyrir. Í stað þess að krefjast endurskoðunar á verkefninu og uppfærðrar áætlunar telja fjármálastjórnarnir að setja eigi markið við að heildarkostnaður fari ekki umfram 15%, þ.e. 3.550 m.kr. enda þótt þá þegar hafi kostnaður verið farinn umfram það mark.

Farið var í samningskaupaviðræður með breyttum forsendum við þá aðila sem buðu upphaflega í verkið, að undanskildum einum aðila sem tók ekki þátt í framhaldinu. Niðurstaða fékkst í maí 2018 og var undirritaður samningur við Ístak um byggingu stöðvarinnar að fjárhæð 3.320 m.kr. Til viðbótar var gert ráð fyrir að kostnaður við eftirlit, umsjón með verkefninu og greiðslur til Aikan yrði alls 281 m.kr. sem bættist ofan á tilboð Ístaks. Áætlaður heildarkostnaður var því 3.610 m.kr. samkvæmt Mannviti og var þessi áætlun samþykkt í fimm ára áætlun SORPU 2019-2023 í október 2018. Vísað var í þessa fjárhæð sem upphaflega áætlun í greinargerð framkvæmdastjóra þann 2. september sl. Inni í þessari áætlun er þó aðeins hluti af kostnaði vegna tæknilausnar til Aikan 87,7 m.kr. en heildarsamningur við Aikan var 247,8 m.kr.

Til að glöggva sig betur á áætlunum Mannvits, sem SORPA bs. hefur byggt framvinduskýrslur og upplýsingar til stjórnar á, var nauðsynlegt að fara ofan í frumgögn áætlunar, m.a. til að átta sig á hvaða forsendur voru teknar með hverju sinni. Framsetning áætlana í greinargerðum með rekstraráætlunum SORPU hefur verið ógagnsæ því ekki er hægt að greina hvað er innifalið í því sem nefnt er „áætlun heildarkostnaðar“. Í töflu 8 eru fjórar áætlanir í tímaröð sem byggja þó á mismunandi forsendum.

Tafla 8. Yfirlit kostnaðaráætlana Mannvits vegna GAJA

Áætlanir Mannvits Fjárhæðir í m.kr. (án vsk)	A apríl 2018	B nóvember 2018	C maí 2019	D ágúst 2019
VP01 Aikan (tæknilausn)	87,7	247,8	123,9	121,5
VP02 Ístak samningur	3.319,4	3.319,4	3.319,4	3.319,4
Verðbætur Ístak		177,3	178,3	186,4
Viðbótaraukaverk Ístak		17,3	63,3	106,9
Magnaukning Ístak*			247,7	268,6
VP03 Batteriíð arkitekt		11,5	18,8	26,4
VP04 Veitur		20,0	20,0	20,0
VP05 Verkis eftirlit	121,0	99,9	99,9	101,3
VP10 Mannvit	80,6	215,4	93,2	98,4
Samtals	3.608,7	4.108,6	4.164,5	4.248,9

*Fyrst var greint frá áætlaðri magnaukningu í mánaðarskýrslu Ístaks fyrir aprílmánuð 2019

Áætlun A er í greinargerð framkvæmdastjóra sögð vera upphafleg áætlun þegar samningsupphæð við aðalverktakann er ljós en er engu að síður takmörkuð því hún miðast við greiðsluáætlun að hluta. Ofan á samningsupphæð við Ístak er bætt 281 m.kr. vegna kostnaðar við eftirlit, umsjón með verkefninu og greiðslur til Aikan. Aðeins er gert ráð fyrir 35% af kostnaði við tæknilausn Aikan enda þótt samningur hafi verið undirritaður 25. nóvember 2016. Kostnaður vegna verkfræðiþjónustu er líka vanáætlaður þrátt fyrir að samningsupphæð frá mars 2017 hafi verið þekkt.

Áætlun B upp á 4.109 m.kr. byggir á heildarfjárhæð samninga við Ístak, Aikan, Mannvit og Verkís. Auk þess hafa áætlaðar verðbætur verið reiknaðar. Áætlun B kemst næst því að vera raunhæf áætlun um sjálfa gas- og jarðgerðarstöðina þar sem allir samningar liggja fyrir en áður en tekið er tillit til magnaukninga sem urðu ljósar þegar fullnaðarhönnun mannvirkisins var lokið. Samningur við Batteríið um hönnunarstjórn að fjárhæð 48 m.kr. er þó ekki innifalinn. Áætlun A er hljóðaði upp á 3.610 m.kr. var samþykkt af stjórn í október í fimm ára áætlun en aðeins mánuði síðar liggur fyrir áætlun B sem er um 500 m.kr. hærrí. Á þessum tíma var búið að greiða 412 m.kr. vegna verksins eins og kemur fram í framvinduskýrslum og var það mat framkvæmdastjóra á þessum tíma að ekki væri þörf fyrir viðbótarfjármögnun. Ekki verður séð að þessi áætlun hafi verið lögð fram fyrir stjórn eða rædd á þeim vettvangi. Að mati Innri endurskoðunar bar framkvæmdastjóra að leggja þessa áætlun Mannvits fyrir stjórn svo hún gæti tekið ákvörðun um hvort þörf væri á að leggja fram viðauka við fjárhagsáætlun sem borgarstjórn Reykjavíkur tæki til afgreiðslu í samræmi við ákvæði 2. mgr. 63. gr. sveitarstjórnarlaga.

Áætlanir C og D innifela þekktu magnaukningu en nú hefur fjárhæð vegna tæknilausnar og verkfræðiráðgjafar lækkað og miðast við áætlaðar eftirstöðvar. Svör Mannvits um hverju þetta sætti voru að áætlun C og D sé áætlaður kostnaður frá og með 1. júlí 2018 sem skilgreindur var upphafsdagur greiðsluáætlunar. Áætlanir C og D eru því að hluta til greiðsluáætlun (í tilfalli Aikan og Mannvits) og að hluta til heildaráætlun (í tilfalli Ístaks og Verkís). Áætlun C virðist ekki hafa verið lögð fyrir stjórn en áætlun D er til umfjöllunar á stjórnarfundi í september 2019.

Í **rekstraráætlun SORPU bs. 2020-2024** sem samþykkt var 1. nóvember sl. er ekki fjallað um heildarkostnað vegna GAJA í greinargerð með áætlun heldur er sagt „komið hefur í ljós að endanlegur kostnaður verður nokkuð hærrí en áætlanir stóðu til um“. Þegar sjóðstreymi er skoðað má með samlagningu sjá að kostnaður vegna GAJA frá 2018 og áætlun til 2024 er 4.605 m.kr. og er þá eftir að taka með bókfærðan kostnað fram til ársloka 2017. Að sögn framkvæmdastjóra er gert ráð fyrir eðlilegri viðhalds- og nýfjárfestingu í þessum tölum, 135 m.kr. fyrir GAJA á tímabilinu 2021-2024.

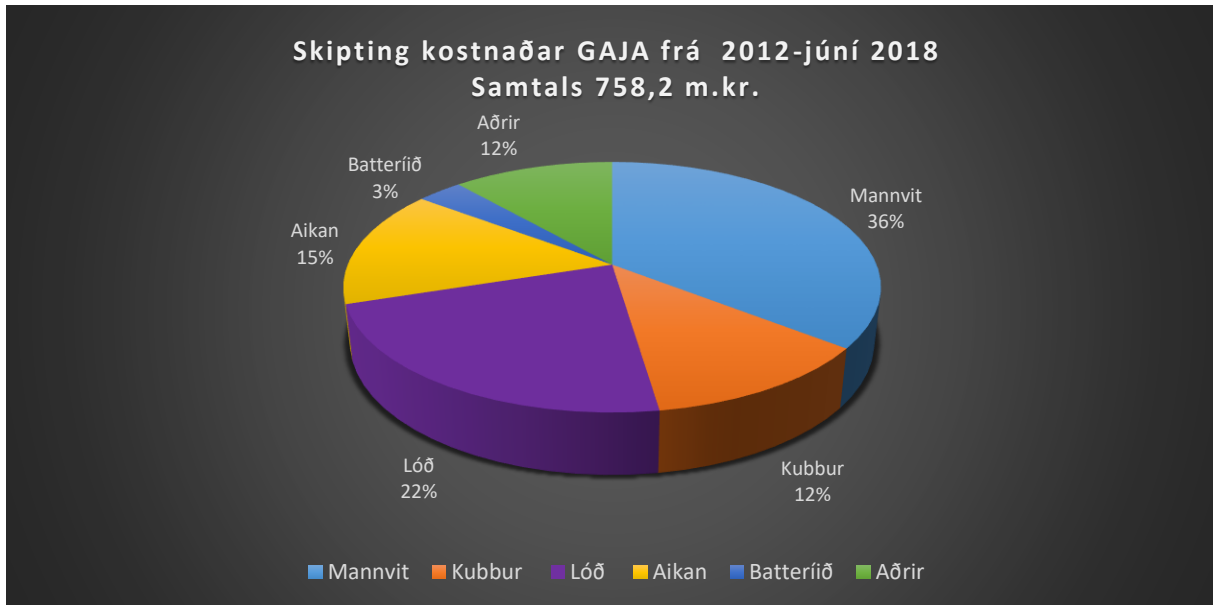
Flækjustig kostnaðaráætlana og skortur á gagnsæi þeirra er of mikið, sem eykur hættu á villum og misskilningi og er til þess fallið að auka tortryggni. Ekki er gætt að samræmdri hugtakanotkun, t.d. þar sem rætt er um áætlaðan heildarkostnað þegar í raun er verið að fjalla um áætlaðar eftirstöðvar eða hluta kostnaðar tiltekinna samninga.

Við framsetningu fjárfestingaáætlana er nauðsynlegt að skilgreina ítarlega hvað er innifalið í hugtakinu heildarkostnaður og gæta þess að óvissuhlutfall komi fram. Framvinda fjárfestingar skal borin saman við áætlun með þeim hætti að gagnsæi ríki um hvaða verkþættir eru að orsaka umfram kostnað eða eru innan áætlunar og skýringar á því.

Aðeins mánuði eftir að fimm ára áætlun SORPU 2019-2023 er samþykkt af stjórn í október 2018 liggur fyrir áætlun sem er 500 m.kr. hærrí. Stjórn var aldrei upplýst um þá breytingu né kom hún til umfjöllunar á vettvangi hennar.

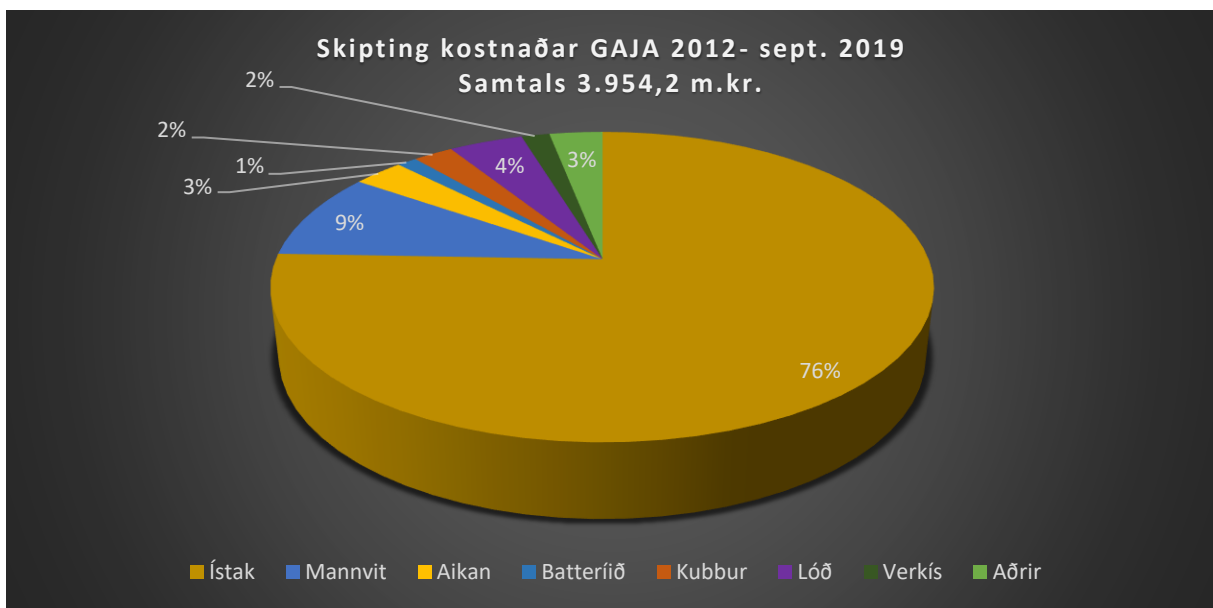
3.8 KOSTNAÐUR GAJA Í SEPTEMBER 2019

Bókun á verkefnanúmer GAJA hófst árið 2012. Um var að ræða ýmsa ráðgjafavinnu sem tengdist forathugun á verkefninu. Bókfærður kostnaður frá 2012 til júní 2018 var 758,2 m.kr. sem skiptist á helstu birgja/verkpætti eins og mynd 11 sýnir. Þessi kostnaður er undanskilinn í framvinduskýrslum til stjórnar um heildarkostnað, þar sem aðeins er tiltekinn kostnaður frá og með júlí 2018 eins og áður hefur komið fram.



Mynd 11. Skipting kostnaðar GAJA fram til júní 2018

Í ágúst 2018 hófst vinna aðalverktakans Ístaks. Neðangreint kökurit sýnir hlutfallslega skiptingu bókfærðs kostnaðar á helstu birgja frá upphafi 2012 – 30. september 2019, alls 3.954,2 m.kr. án vsk.



Mynd 12. Skipting kostnaðar GAJA fram til sept. 2019

3.8.1 ÁÆTLAÐUR KOSTNAÐUR AÐ TEKNU TILLITI TIL RAUNTALNA

Eins og kemur fram í viðmiðum og verkreglum Framkvæmdasýslu ríkisins um verkframkvæmdir er heildarkostnaður skilgreindur þannig:

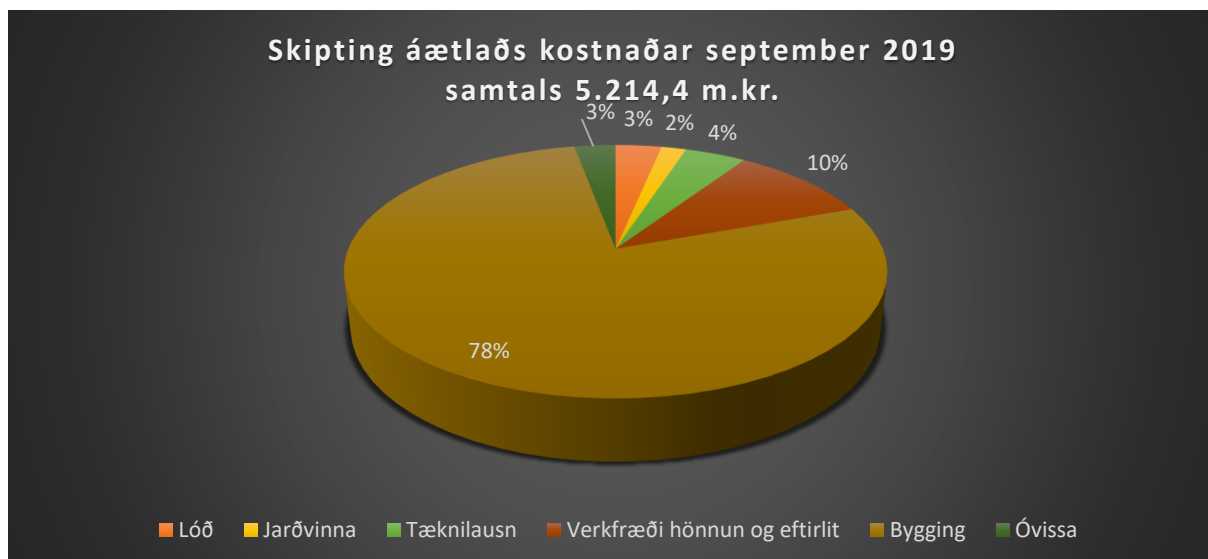
Heildarkostnaðaráætlun skal innihalda allan kostnað sem fellur á verkið á undirbúnings- og framkvæmdatíma, ásamt kostnaði vegna búnaðar og annars sem nauðsynlegt er til að hefja notkun mannvirkis. Við áætlun framkvæmdakostnaðar skal bæta skilgreindu álagi fyrir óvissu um magntölur og fyrir ófyrirséða kostnaðarþætti. Aðrir kostnaðarliðir eru t.d. kostnaður við hönnun, eftirlit og umsjón, lóðargjöld, tengigjöld, tryggingar og búnaður.

Út frá fyrirliggjandi gögnum lagði Innri endurskoðun mat á heildarkostnað GAJA frá upphafi í samræmi við verkreglu Framkvæmdasýslu ríkisins. Þess skal getið sbr. umfjöllun í kafla 3.6 um tækjabúnað í móttökustöð að óljóst er hver áætlaður kostnaður vegna tækjakaupanna er. Í minnisblaði framkvæmdastjóra sem kynnt var á fundi stjórnar SORPU hinn 25. júní 2019 kemur fram að búnaðurinn muni kosta 735 m.kr. og að hann sé nauðsynlegur til að forvinna þann úrgang sem á að fara í GAJA. Þetta stangast á við greinargerð Mannvits dags. 26. mars 2018 sem unnin var fyrir stjórnendur en ekki lögð fyrir stjórn SORPU. Þar kemur fram að búnaður í móttökustöð muni kosta 833 m.kr. og að þar af séu 178 m.kr. áætlaðar til kaupa á búnaði sem nauðsynlegur er vegna GAJA.

Upplýsingar um áætlaðar eftirstöðvar eru fengnar úr greiðsluáætlunum Mannvits, auk þess sem Innri endurskoðun áætlaði eftirstöðvar samningsins við Ístak út frá þekktri magnaukningu í september 2019. Áætlaður kostnaður GAJA er metinn 5.214,4 m.kr. án kostnaðar við tækjabúnað í Gufunesi.

Tafla 9 Kostnaður GAJA í sept. 2019 án tækjabúnaðar í Gufunesi með áætluðum eftirstöðvum

Fjárhæðir í m.kr.	Raunkostnaður 30. sept. 2019	Áætlaðar eftirstöðvar	Samtals
Lóð	169,6		169,6
Jarðvinna – Kubbur	91,6		91,6
Tæknilausn – Aíkan	115,6	110,0	225,6
Verkfræðiráðgjöf – Mannvit	357,6	24,1	381,7
Ístak með þekktri magnaukningu	2.826,3	809,0	3.635,3
Ístak verðbætur	121,3	64,7	186,0
Ístak – aukaverk	41,1	65,9	107,0
Eftirlit – Verkís	64,2	34,8	99,0
Batteríið	45,2		45,2
Aðrir birgjar (35 aðilar)	121,5		121,5
Óvissuálag 3%		151,9	151,9
Samtals GAJA	3.954,0	1.260,4	5.214,4



3.9 FRÁVIKAGREINING

Þegar lagt er mat á frávík frá upprunalegri áætlun, þarf að taka tillit til verðlagsbreytinga og því hvort verið er að bera saman sambærilega kostnaðarliði. Hér er um nálgun verðlags að ræða, þar sem áætlanir eru færðar til verðlags í september 2019, en í raun falla verðbætur jafnt og þétt á heildarkostnað frá júlí 2018. Upphaflegar áætlanir voru háðar mikilli óvissu þar sem tæknilausn, hönnun o.fl. lágu ekki fyrir. Áætlun 2014 er með innbyggðu 20% óvissuálagi, auk þess sem gert var ráð fyrir að viðbótarkostnaður vegna kröfu Mosfellsbæjar um að byggja yfir moltuna til að draga úr lyktarmengun muni vera 400 m.kr. á verðlagi 2014.

Sé miðað við áætlaðan heildarkostnað án tækja alls 5.214,4 m.kr. er frávík frá áætlun í janúar 2014 sem var 3.344 m.kr. á verðlagi í september 2019 (upphafleg áætlun var 2.720 mkr. á verðlagi í janúar 2014) tæp 56% að teknu tilliti til verðlagsbreytinga.

Í greinargerð framkvæmdastjóra hefur verið vísað í 3.610 m.kr. (áætlun A frá Mannviti) sem upphafsáætlun en sú áætlun innifól ekki jarðvinnu, lóð eða forhönnun og aðeins hluta af tæknilausn og verkfræðiráðgjöf, eins og áður hefur komið fram. Frávíkagreining út frá þeirri áætlun þarfnast því töluverðra útreikninga til að samræmis sé gætt og verið sé að bera saman sambærilega hluti.

Eins og kemur fram hér að framan telur Innri endurskoðun að áætlun B frá Mannviti síðan í nóvember 2018 að fjárhæð 4.108,6 m.kr. komist næst því að vera raunhæf áætlun um byggingu og tæknilausn GAJA þar sem hún byggir á samningum við helstu verktaka og búið er að reikna inn áætlaðar verðbætur á verktakasamning við Ístak. Áhugavert er því að bera þessa áætlun saman við upphaflega áætlun vegna gasgerðarstöðvarinnar eingöngu. Í áætlun frá 2017 sem var 3.090 m.kr. kemur fram að þar af er gasgerðarstöðin áætluð 2.550 m.kr. Að teknu tilliti til verðlagsbreytinga er áætlun B frá nóvember 2018 því 46% hærri en sú áætlun og á þá eftir að taka tillit til áorðinna magnbreytinga sem síðar urðu.

Hvernig sem útreikningi er háttað, út frá þeim grunnáætlunum sem lágu fyrir á ákvörðunarstigi eigenda SORPU bs. um byggingu stöðvarinnar, er ljóst að frávik munu verða yfir 50% a.m.k. sem hlýtur að vekja upp spurningu um hvort raunsæri áætlun hefði breytt ákvörðun um byggingu stöðvarinnar sem römmuð var inn í eigendasamkomulagi í október 2013.

Enda þótt lög um skipan opinberra framkvæmda²³ eigi ekki við um sveitarfélög nema þau séu hluti af framkvæmd á vegum ríkisins telur Innri endurskoðun eðlilegt að hliðsjón sé höfð af þeim við verklegar framkvæmdir á vegum sveitarfélaga, enda eru þær kostaðar að nokkru eða öllu leyti af opinberu fé. Í lögnum er fjallað ítarlega um áætlanagerð, verklegar framkvæmdir og yfirstjórn opinberra framkvæmda. Stór opinber verkframkvæmd á borð við GAJA kallar á öguð vinnubrögð og viðurkennda verkferla jafnt við áætlunargerð sem og alla þætti framkvæmdar.

Áætlunargerð og samræmd upplýsingagjöf um þróun kostnaðar hefur brugðist í þessu verkefni. Kostnaðaráætlanir vegna GAJA sem ákvarðanir stjórnar og eigenda byggja á voru stórlega vanmetnar í upphafi. Framsetning áætlana byggir ekki á viðurkenndum viðmiðum og verkferlum. Ekki var hugað nægilega vel að áhættuþáttum sem felast í fyrirsjáanlegri magnaukningu sem yrði ljós við fullnaðarhönnun mannvirkisins. Frávik frá grunnáætlunum á ákvörðunarstigi mun verða meira en 50%. Að mati Innri endurskoðunar hljóta forráðamenn aðildarsveitarfélaganna að spyrja sig hvort raunsæri áætlun hefði breytt einhverju um ákvörðun um byggingu stöðvarinnar.

Um síðir mun þurfa að bæta kostnaði við tæki í Gufunesi við heildarkostnað, þegar ljóst er orðið hvað af þeim var nauðsynlegt til flokkunar og forvinnslu fyrir GAJA.

Gera ætti kröfu til þess að við stórar verkframkvæmdir á vegum byggðasamlags í eigu sveitarfélaga séu lög um skipan opinberra framkvæmda höfð til hliðsjónar á öllum stigum verkframkvæmdar.

²³ Lög um skipan opinberra framkvæmda nr 84/2001

4 VIÐAUKAR

4.1 FRAMVINDUSKÝRSLUR TIL STJÓRNAR

Fundur #	Dags.	Framvinduskýrslur til stjórnar vegna GAJA, stækkunar móttökustöðvar og tækjabúnaðar
414	1.11.2019	<ul style="list-style-type: none"> Búið að steypa 93% af áætluðu steypumagni og telst verkið í heild vera 85% lokið. Áætlað að steypuvinnu ljúki 15. nóv. Áfallinn kostnaður 3.198,6 m.kr, aukaverk lítil eða samtals 48 m.kr.
413	27.9.2019	<ul style="list-style-type: none"> Allir eigendur hafa greitt fyrsta og annan hluta stofnframlags, samtals 550 m.kr. Lánasjóður sveitarfélaga hefur samþykkt lánveitingu að upphæð 990 m.kr. Áfallinn kostnaður er 2.938,4 m.kr. Verkið er á áætlun miðað við útboð, aukaverk hafa verið lítil eða samtals 48 m.kr. og eru aðallega vegna ófyrirséðra atriða í jarðvinnu. Búið er að steypa um 87% af áætluðu steypumagni og telst verkið í heild 80% lokið. Verktaki áætla að skila verkinu í febrúar 2020. Vegna tafa við fjármögnun tækjabúnaðar í móttökustöð er fyrir séð að ekki verði hægt að taka stöðina í notkun fyrr en í apríl/maí 2020.
413	27.9.2019	<p>Móttökustöð stækkun:</p> <ul style="list-style-type: none"> Jarðvinnu lokið. Búið að steypa 90% af veggjum og 54% af áætluðu steypumagni. Heildarframvinda 42% í lok ágúst. Fyrirsjáanleg magnaukning 15,5 m.kr. vegna jarðvinnu, bendistáls og breytinga á innkeyrsluhurðum. Ekki fyrir sjáanleg frekari magnaukning eða stórar breytingar. Áætlaður heildarkostnaður 390 m.kr., þar af 10% ófyrirséður kostnaður. Kostnaður í lok ágúst alls 168 m.kr
412	2.9.2019	<ul style="list-style-type: none"> Greinargerð/minnisblað vegna breytinga á fjárfestingaáætlun. Rekstraráætlun í október 2018 var 3.610 m.kr. (bygging, eftirlit, ráðgjöf og tæknilausn. Gert var ráð fyrir að hreyfanlegur tækjabúnaður yrði tekinn á rekstrarleigu (hjólaskófla, tævari, sigti og blandari, alls 100 mkr) Uppfærð áætlun er 4.247 m.kr. eða 637 m.kr. og 17,6% hærrí og sundurliðast þannig: Magnaukning 269 m.kr., viðbótarverk 107 m.kr., verðbætur 186 m.kr. og heimaæð 76 m.kr.
412	2.9.2019	<p>Móttökustöð stækkun:</p> <ul style="list-style-type: none"> Fjárfestingaáætlun fyrir árið 2019, 605 m.kr. Samtals er kostnaður nú áætlaður 380 m.kr. eða 225 m.kr. og 37% lægri en upphafleg áætlun.
412	2.9.2019	<p>Tækjabúnaður í móttökustöð</p> <ul style="list-style-type: none"> Áætlun 719 m.kr. gleymdist að gera ráð fyrir í áætlun 2019, en var í áætlun 2018 605 m.kr.
411	16.8. 2019	<p>GAJA Breytt fjárfestingaáætlun 2019-2023</p> <ul style="list-style-type: none"> Í drögum að breyttu sjóðsstreymi og greinargerð kemur fram að kostnaðaráætlun fyrir heildarfjárfestingu GAJA er 4.247m.kr.
	16.8.2019	<p>Tækjabúnaður í móttökustöð</p> <ul style="list-style-type: none"> Niðurstaða útboðs vegna uppsetningar vélbúnaðar í móttökustöð áætlað 220 m.kr. lægsta boð 192,9 m.kr.

Fundur #	Dags.	Framvinduskýrslur til stjórnar vegna GAJA, stækkunar móttökustöðvar og tækjabúnaðar
410	19.7.2019	Tækjabúnaður í móttökustöð <ul style="list-style-type: none"> Færibönd í móttökustöð, tilboð liggur fyrir 45 m.kr. Ekki í samþykkttri fjárfestingaráætlun. Kaupin munu ekki hafa áhrif á fjárhagsstöðu SORPU bs. hvorki í bráð né lengd. Framkvæmdastjóra falið að leggja endurskoðaða fjárfestingaráætlun ásamt áhættugreiningu á kostnaði við eftirstöðvar byggingar GAJA.
409	25.6.2019	<ul style="list-style-type: none"> Áfallinn kostnaður 1.968 m.kr. vegna GAJA Verkið á áætlun miðað við útboð. Aukaverk 30 m.kr., aðallega vegna jarðvinnu. Áætlað steypumagn mun aukast um 2.100 m³ með afleiddum aukakostnaði rúmlega 200 m.kr. (stál, steypa, mót) Skýring; sökklar voru ekki innifaldir í útreikningum. Búið að steypa 69% og verkið telst standa í 58%. <p>Í samtali við BBH kom síðar í ljós að munnleg skýring sem hann hafði fengið um að sökklar væru ekki innifaldir væri röng.</p>
409	25.6.2019	Móttökustöð stækkun: <ul style="list-style-type: none"> Framkvæmdir hófust 22. maí, verktaki Aflverk. Gert var samkomulag við Varða verkfræðipjónustu sem var með lágsta tilboðið. Áætlaður kostnaður við hönnun, innkaup, umsjón og eftirlit 50,8 m.kr. Fjármögnun tækjabúnaðar, kynnt greinargerð Mannvits – áætlaður kostnaður 750 m.kr. Leitað var tilboða í fjármögnun og bærust tvö tilboð frá Íslandsbanka og Lykli.
408	29.5.2019	<ul style="list-style-type: none"> Allir eigendur hafa greitt fyrsta hluta stofnframlags 350 m.kr. Heildarkostnaður sagður vera 915,8 m.kr. en samlagning á yfirliti er 1.653,2 m.kr., mismunur er 737,2 m.kr. Engar athugasemdir í fundargerð. Búið að steypa 58% og staða verks er 40%.
406	12.4.2019	Móttökustöð stækkun: <ul style="list-style-type: none"> Útboð og fjármögnun. Alefli ehf með næstlægsta og gilda tilboðið 358,8 m.kr., eða 94,3% af kostnaðaráætlun. Rekstraráætlun 2019 gerir ráð fyrir stækkun en fjármögnun verkefnis var ekki tryggð en gert ráð fyrir að auka þær lántökur sem þegar hafa verið ákveðnar vegna GAJA. Framkvæmdastjóra falið að semja við Alefli og óska frekari lánsfjármögnunar í verkefnið hjá Íslandsbanka.
403	18.1.2019	<ul style="list-style-type: none"> Áfallinn kostnaður er 745,7 m.kr. Verkið er á áætlun og aukaverk hafa verið lítil, alls 21,9 m.kr. vegna jarðvinnu. 30% af áætluðu steypumagni. Ágreiningsmál við Aikan um túlkun á skiladögum hönnunargagna og hefur SORPA bs. gert kröfur um skaðabætur.
401	14.12.2018	<ul style="list-style-type: none"> Búið er að steypa 26% af áætlaðri heildarsteypu og kostnaður í lok nóvember í 620 m.kr. Verkið er á áætlun.
400	21.11.2018	<ul style="list-style-type: none"> Skrifað var undir samning við Ístak 17.07.2018. Uppsteypa hófst 9.10.2018 og búið er að steypa 14% af steypu sem áætluð er í bygginguna. Skrifað undir samning við Verkís um eftirlit með framkvæmdum 28.08 2018. Yfirhönnuður er Batteríð, tæknilegur stjórnandi verksins er Mannvit en tæknilausn kemur frá Aikan í Danmörku. Unnið er að undirbúningi lántöku hjá Íslandsbanka í samræmi við tilboð um fjármögnun.

Fundur #	Dags.	Framvinduskýrslur til stjórnar vegna GAJA, stækkunar móttökustöðvar og tækjabúnaðar
		<ul style="list-style-type: none"> Áfallinn kostnaður er 411,9 m.kr. Sáttafundur við Aikan um túlkun á skiladögum hönnunargagna var árangurslaus.
398	24.10.2018	<ul style="list-style-type: none"> Lántökur vegna byggingar. Stjórn samþykkir að óska eftir ábyrgð eigenda á áformaðri lántöku hjá Lánasjóði sveitarfélaga með því að veita veð í útsvarstekjum þeirra. Rekstraráætlun 2019-2023 samþykkt þar sem fram kemur kostnaðaráætlun GAJA 3.610 m.kr. ásamt fjármögnunaráætlun.
395	21.9.2018	<ul style="list-style-type: none"> Minnisblað: Mörkin Lögmannsstofa, þar sem kemur fram að framleiðsla SORPU bs. á metani er óháð eftirspurn enda ber félaginu skv. starfsleyfi að safna hauggasi og leitast eftir fremsta megni að nýta gasið en brenna það ella.
394	12.9.2018	<ul style="list-style-type: none"> Rekstraráætlun 2019-2023, fyrstu drög. Lántökur vegna GAJA. Stjórn samþykkir að taka lán hjá Lánasjóði sveitarfélaga allt að fjárhæð 750 m.kr. til 15 ára. Stjórn samþykkir lántöku hjá Íslandsbanka fyrir tveimur lánnum, sbr. minnisblað framkvæmdastjóra frá 22.5.2018; framkvæmdalán 500 m.kr. og langtímalán 1.000 m.kr. til 6 ára.
392	4.7.2018	<ul style="list-style-type: none"> Útboð á eftirliti við byggingu GAJA. Tilboð opnuð 19. júní. Minnisblað frá Mannvit um útboðið. Stjórn felur framkvæmdastjóra að ganga til samninga um hagstæðasta tilboðið sem kom frá Verkís 115,9 m.kr. og var 75,5% af kostnaðaráætlun.
391	23.5.2018	<ul style="list-style-type: none"> Fjármögnun – kynnt niðurstaða óformlegrar verðkönnunar á tilboðum í fjármögnun, tillögur framkvæmdastjóra samþykktar.
390	4.5.2018	<ul style="list-style-type: none"> Niðurstöður útboðs í byggingu GAJA kynnt eftir samanburð og yfirferð Mannvits en tilboð voru opnuð 17. apríl. Tilboð Ístak lægst 4.116 m.kr. m/vsk. eða 3.319 m.kr. án vsk., engir fyrirvarar. Stjórn felur framkvæmdastjóra að semja við Ístak. Fjármögnun – lagt fram minnisblað um fjármögnun og stjórn felur framkvæmdastjóra að efna til útboðs um fjármögnun verkefnisins. Mörk sem sett voru á eigendafundi 19.02.2018 í drögum að minnisblaði fjármálastjóra voru 3,55 milljarðar án vsk. Samtals áætlaður kostnaður nú er 3,6 milljarðar sem er 1,4% umfram þau mörk sem eigendafundur gerði ráð fyrir. 50 m.kr. umfram fjárhæð telst innan skekkjumarka við jafnstórt og viðamikilið verkefni. Ístak 3,319 ma.kr. og kostnaður við eftirlit, umsjón og greiðslur til Aikan 281 m.kr., samtals 3,6 ma.kr. Síðar er vísað í þessa áætlun sem upphafsáætlun. Óskað heimildar fyrir lántökum fyrir verkefnið allt að 2.000 m.kr.
389	25.4.2018	<ul style="list-style-type: none"> Niðurstöður útboðs kynntar – unnið að yfirferð og samanburði.
388	13.4.2018	<ul style="list-style-type: none"> Staða í samningskaupaviðræðum, framkvæmdastjóri fer yfir stöðu málsins.
387	16.3.2018	<ul style="list-style-type: none"> Staða í samningskaupaviðræðum vegna byggingar kynnt.
386	7.3.2018	<ul style="list-style-type: none"> Staða í samningskaupaviðræðum vegna byggingar; hafnar eru viðræður við þrjá af bjóðendum sem tóku þátt í útboði á GAJA. Óskað var aðstoðar Innkaupaskrifstofu Reykjavíkurborgar og Embættis borgarlögmanns við ferlið.
385	21.2.2018	<ul style="list-style-type: none"> Stjórn hafnar öllum tilboðum sem bárust í útboðinu (Contract WP02, Civil Works, SORPA bs. waste treatment Plant) og felur

Fundur #	Dags.	Framvinduskýrslur til stjórnar vegna GAJA, stækkunar móttökustöðvar og tækjabúnaðar
		<p>framkvæmdastjóra að hefja samningskaupaferli við þá bjóðendur sem uppfylla fjárhagslegar og tæknilegar kröfur.</p> <ul style="list-style-type: none"> Lægsta aðaltilboð var um 25% yfir áætlun, áskilið var í útboðslýsingu að SORPA bs. gæti hafnað öllum tilboðum sem væru 10% yfir kostnaðaráætlun. Kynntir útreikningar á tillögu fjármálastjóra sveitarfélaganna um hugsanlegar breytingar vegna hærri tilboða en áætlun gerði ráð fyrir.
384	7.2.2018	<ul style="list-style-type: none"> Niðurstaða útboðs á byggingu. Kynnt minnisblað frá Embætti borgarlögmans um möguleg næstu skref. Kynnt minnisblað Mannvit um mögulegar sviðsmyndir.
383	26.1.2018	<ul style="list-style-type: none"> Niðurstaða útboðs á EES. Alls bárust 5 tilboð; Ístak 4.755 m.kr., ÍAV 4.546 m.kr. og kostnaðaráætlun 3.609 m.kr. m/vsk, lægsta tilboð 25% yfir kostnaðaráætlun. Úthlutun lóðar fyrir GAJA lögð fram, verð lóðar 169,6 m.kr.
382	15.12.2017	<ul style="list-style-type: none"> Framkvæmdastjóri upplýsir að Reykjavíkurborg stefni að því að úthluta SORPU bs. lóð í desember.
381	21.11.2017	<ul style="list-style-type: none"> Fjármögnun. Fram fer kynning Capacent á áhættugreiningu vegna fjárfrekra framkvæmda á vegum SORPU bs. Kynnt drög að samantekt framkvæmdastjóra og skrifstofustjóra á mögulegum lánakjörum félagsins. Framkvæmdastjóra falið að ljúka vinnu við lokaútgáfu og senda á SSH og óska eftir afstöðu eigenda til fjármögnunarleiða.
380	27.10.2017	<ul style="list-style-type: none"> Greint er frá framvindu við gerð útboðsgagna og viðræðum vegna lóðar.
378	6.9.2017	<ul style="list-style-type: none"> Möguleiki á notkun jarðvegsbætis rædd. Landgræðslustjóri gestur á fundi.
377	16.8.2017	<ul style="list-style-type: none"> Tillögur arkitekta um útlit stöðvar. Minnisblað Mannvit með samanburði á tillögum út frá stofn- og rekstrarkostnaði. Stjórn samþykkir tillögu C.
376	9.6.2017	<ul style="list-style-type: none"> Staða í undirbúningi kynnt með minnisblaði. Gert ráð fyrir að útboð vegna hönnunar og byggingar fari fram síðla sumars og bygging hefjist í febrúar 2018.
372	24.3.2017	<ul style="list-style-type: none"> Kynnt fundargerð stýrihóps eigenda um GAJA þann 17.3.2017 um atriði sem tilgreind voru í eigendasamkomulagi og framkvæmdastjóri setti fram minnisblað um stöðu einstakra atriða.
371	24.2.2017	<ul style="list-style-type: none"> Minnisblað framkvæmdastjóra þar sem lagt er til að settur verði á stofn rýnihópur innan SORPU bs. sem hafi það hlutverk að hafa faglegt og fjárhagslegt eftirlit með framkvæmdum vegna G&J. Hópurinn hittist einu sinni í mánuði og fari yfir framvindu verksins og skili af sér framvinduskýrslu sem kynnt sé stjórn. Hópurinn komi með ábendingar um hvernig bregðast skuli við ófyrirséðum atvikum, ef kostnaður stefni í óefni o.s.frv. og sé nokkurs konar ráðgefandi aðili úr stjórn. Fjárfestingarkostnaður þann 31.12.2016 er 310 m.kr. og áfallinn kostnaður frá áramótum 8,9 m.kr. Greiðslur til Aikan í upphafi árs; EUR 531.000. Samningur við Mannvit um umsjón með verkefni nánast tilbúinn og í yfirlestri. Verkefnisstjóri SF hóf störf í byrjun janúar.
368	25.11.2016	<ul style="list-style-type: none"> Niðurstaða kærunefndar útboðsmála í máli BTA/Biotec gegn SORPU bs. vegna niðurstöðu útboðs tæknilausnar GAJA, að hafna kröfum kæranda.

Fundur #	Dags.	Framvinduskýrslur til stjórnar vegna GAJA, stækkunar móttökustöðvar og tækjabúnaðar
		<ul style="list-style-type: none"> Formleg undirritun á samningi við Aikan A/S fer fram 8.12. að Korpúlfsstöðum. (EUR 1.770.000 eða 235,3 m.kr.)
365	19.8.2016	<ul style="list-style-type: none"> Kynnt kæra BTA/Biotec vegna samkeppnisútboðs GAJA
364	15.7.2016	<ul style="list-style-type: none"> Niðurstaða samkeppnisviðræðna GAJA Samþykkt að taka tilboði Aikan
350	22.5.2015	<ul style="list-style-type: none"> Niðurstaða útboðs vegna jarðvinnu fyrir GAJA Minnisblað Mannvits um mat á hagstæðasta tilboði Stjórn felur framkvæmdastjóra að semja við Kubb kr. 114,1 m.kr. m/vsk Kynnt þarfagreining unnin af Mannviti vegna byggingar GAJA
349	10.4.2015	<ul style="list-style-type: none"> Útboð – lagt fram minnisblað Innkaupaskrifstofu Reykjavíkurborgar um mögulegar útboðsleiðir. Framkvæmdastjóra falið að vinna áfram að málinu
335	12.5.2014	<ul style="list-style-type: none"> Minnisblað Mannvits er varðar umsögn Environice um Aikan tæknilausn. Fyrirkomulag útboða og samningar við Aikan
334	28.4.2014	<ul style="list-style-type: none"> Umsögn og kynning Environice um Aikan lausn Kynnt samantekt Mannvits á mismunandi tæknilausnum, niðurstaða Mannvits er að Aikan stoð sé hagkvæmasti kosturinn
333	7.4.2014	<ul style="list-style-type: none"> Fyrirkomulag útboða, kynnt minnisblað 6.4.2014 frá Mannvit varðandi útboð á verkfræðivinnu vegna GAJA Áætlaður kostnaður við hönnun, stjórnun, umsjón og eftirlit nemur 406-418,5 m.kr.
332	3.3.2014	<ul style="list-style-type: none"> Niðurstaða Skipulagsstofnunar dags 20.2.2013 um að bygging GAJA í Álfsnesi sé ekki háð mati á umhverfisáhrifum framkvæmda
331	31.1.2014	<ul style="list-style-type: none"> Minnisblað um GAJA; kostnaður við verkefnið á bilinu 2-2,5 ma.kr. byggt á áætlun frá 2012. Gróft kostnaðarmat unnið af Mannvit og Aikan er 2,72 ma.kr. með 20% óvissu.
329	17.12.2013	<ul style="list-style-type: none"> Kynntar niðurstöður skýrslu Capacent um mat á áhrifum kostnaðarsamra framkvæmda á fjárhagsstöðu bs. Kynnt umsögn fjármálastjóra aðildarsveitarfélaga um málið
328	25.11.2013	<ul style="list-style-type: none"> Kynnt og rædd viðskiptaáætlun SORPU bs. við gerð GAJA unnin af Capacent Tilkynning til ákvörðunar um matsskyldu framkvæmda við GAJA
324	23.09.2013	<ul style="list-style-type: none"> Drög að rekstrarmódeli fyrir GAJA – búið að kynna fyrir fjármálastjórum sveitarfélaganna

4.2 FJÁRMÖGNUN GAJA OG TÆKJA VEGNA FLOKKUNAR.

Á eigendafundi í september 2013 var rætt um forsendur fjárfestingar og lántökur vegna GAJA. Þar var gert ráð fyrir að verkefnið yrði fjármagnað a.m.k. til helminga með veltufé frá rekstri, allt að 25% með lántökum, að hluta með styrkjum frá ríki þar sem aðgerðir byggja á EES-fyrirmælum og að hluta til með sérstökum framlögum eigenda. Upphafleg áform um fjármögnun hafa tekið nokkrum breytingum, eins og taflan hér að neðan ber með sér.

Tafla 10 Fjármögnun GAJA árin 2018 og 2019

Fjármögnun GAJA (í m.kr.)									
Lán frá lánastofnunum	Fjárhæð	Dags. samnings	Tegund láns	Vextir	Vísitala	Lánstími	Afb. p/a	1. gjaldd.	Lokagjaldd.
Langtímalán									
Lánasjóður sveitarfélaga	750	25.1.2019	Jafnar afb.	2,6% breytilegir	vnv	15 ár	2	5.4.2019	5.10.2033
Íslandsbanki hf.	1.000	20.2.2019	Jafnar afb.	1 mán.REIBOR + 2% álag	nei	6 ár	2	5.12.2019	5.6.2025
Lánasjóður sveitarfélaga	990*	15.11.2019	Jafnar afb.	2,05% breytilegir	vnv	15 ár	2	5.12.2019	5.6.2033
Skammtímalán									
Íslandsbanki hf. yfirdráttarheimild	500	20.2.2019		Overnight REIBOR + 1,38%álag	nei	1			
Samtals lánsfé	3.240								
Stofnfé frá eigendum									
Skv. ársreikningi 2018	350								
Innborgað 2019	200								
Samtals	3.790								

*lántaka vegna endurskoðaðrar fjárfestingaáætlunar 2019-2023

Innborgað stofnfé frá aðildarsveitarfélögum sex kemur fyrst inn árið 2018, 350 m.kr. Áætlun 2019 gerir ráð fyrir stofnfé að fjárhæð 200 m.kr. á síðari hluta árs. Hlutdeild sveitarfélaga í greiðslu viðbótarstofnfjár miðast við mannfjölda í sveitarfélögum 1. desember ár hvert.

Langtímalán í fjárhagsáætlun 2019 voru áætluð 1.750 m.kr.

Langtímalán að upphæð 750 m.kr. er tekið hjá Lánasjóði sveitarfélaga í lok janúar 2019 í samræmi við upphaflega fjárhagsáætlun. Þegar ljóst er að hluti af fjárfestingaáætlun ársins 2019 er ófjármagnaður er leitað ráðgjafar hjá fjármálastjórum aðildarsveitarfélaga um greiningu á bestu kostum við úrlausn mála. Niðurstaðan er að taka annað lán hjá Lánasjóði sveitarfélaga, 990 m.kr., þar sem það var talin ein hagkvæmasta leiðin til fjármögnunar fyrir sveitarfélögin og fyrirtæki þeirra. Aðildarsveitarfélögin veita einfalda ábyrgð á lánum Lánasjóðsins í samræmi við eignarhlut sinn í lánataka, SORPU bs., sbr. 2. mgr. 69. greinar sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Þau veðsetja enn fremur tekjur sínar til tryggingar ábyrgðinni samkvæmt heimild í 2. mgr. 68. gr. sömu laga, nánar tiltekið framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og útsvarstekjur, sbr. einnig reglugerð um tryggingar Lánasjóðs sveitarfélaga í tekjum sveitarfélags nr. 835/2012.

Langtímalán er tekið hjá Íslandsbanka, 1.000 m.kr., í lok febrúar 2019. Upphaflegur lánasamningur við Íslandsbanka hljóðaði upp á 6 ára lán með 1 mánaða REIBOR vöxtum +0,90% álagi. SORPA bs. óskaði eftir því að lengja í láninu til 15 ára og samþykkti bankinn að breyta láninu í 6 ára lán með 15 ára endurgreiðsluferli. Árið 2025 verður lánið því endurfjármagnað, uppgreitt eða framlengt eins og umsemst fyrir þann tíma. Á móti hækkar vaxtaálagið og verður 2%.

Í febrúar 2019 er tekin yfirdráttarheimild að fjárhæð 500 m.kr.

Samtals lánsfé vegna GAJA er því 3.240 m.kr., að viðbættu stofnfé að upphæð 550 m.kr., eða alls 3.790 m.kr. árin 2018 og 2019. Það sem út af stendur vegna fjármögnunar GAJA hefur verið og verður fjármagnað úr rekstri SORPU bs.

Í sjóðstreymi í rekstraráætlun SORPU bs. 2020-2024 kemur fram að handbært fé í lok árs í útkomuspá 2019 og áætlun 2020 er núll. Í áætlun ársins 2021 er handbært fé 90,9 m.kr. og síðan er gert ráð fyrir að það fari ört hækkandi og verði komið í um 1,5 ma.kr. í árslok 2024. Um er að ræða áætlun á föstu verðlagi árin 2021-2024. Því er ljóst að ef eitthvað bregður út af í rekstri SORPU bs. árin 2019-2021 muni það kalla á aukið fjármagn eða frestun fjárfestinga.

4.3 TÍMALÍNA – ÁKVARÐANIR OG FRAMKVÆMDIR VIÐ GAJA

Tímalína þessi yfir helstu vörður við ákvarðanir og framkvæmdir vegna GAJA byggir á töflu sem unnin var af Mannviti og SORPU bs.

Dagsetning	Áfangi	Athugasemd
15.12.2005	Svæðisáætlun um meðhöndlun úrgangs 2005-2020 fyrir Suðvesturland skv. lögum 55/2003 staðfest.	Hugmyndir settar fram um leiðir til að draga úr urðun lífræns úrgangs, svo sem með brennslu, jarðgerð eða gasgerð.
2006	Víðtæk skoðun samstarfsaðila á sviði sorpbrennslu, gasgerðar og jarðgerðar. Leitað að urðunarstöðum á Suðvesturlandi. Verkstjórn VGK.	Skýrslum skilað í nóvember.
1.5.2007	Skýrsla um niðurstöðu ráðgjafa um meðhöndlun lífræns úrgangs og urðunarstað.	Hagkvæmasti kosturinn talinn Aikan stöð frá Solum í Danmörku, staðsett í Álfsnesi.
1.11.2009	Svæðisáætlun um meðhöndlun úrgangs 2009-2020 endurskoðuð og staðfest.	Skilgreind verkefni, m.a. gasgerð og jarðgerð.
25.10.2013	Eigendasamkomulag sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um byggingu GAJA.	Urðun verði hætt innan 4-5 ára og því mikil áhersla lögð á skjótar aðgerðir.
nóv 2013 – okt 2014	Unnið að samningsgerð við Aikan í samstarfi við Innkaupaskrifstofu Reykjavíkur og Embætti borgarlögmans.	Samningur við Aikan varðaði eingöngu tæknilausn en ekki byggingar eða tækjakaup.
9.10.2014 – 20.3.2015	Íslenska gámafélagið kærir niðurstöðu SORPU bs. að bjóða ekki út tæknilausn til kærunefndar útboðsmála (Knú).	Niðurstaða Knú að SORPU bs. bæri að bjóða út tæknilausnina.
2015 mars- desember	Unnið að þarfagreiningu, forvalsgögnum og útboðsgögnum í samráði við Innkaupaskrifstofu Reykjavíkur og Embætti borgarlögmans.	Forval um þátttöku í samkeppnisviðræðum auglýst á EES.
22.5.2015	Niðurstaða útboðs vegna jarðvinnu fyrir GAJA. Samið við lægstbjóðanda, Kubb.	Jarðvinnu lokið um haustið.
27.8.2015	Umsóknir um þátttöku í samkeppnisviðræðum opnaðar.	Þrjár aðilar senda þátttökutilkynningu; JAASE, BTA og Aikan/Solum. Auk þess sendir Xergi A/S tilkynningu sem berst að loknum tímafresti og því ekki opnuð.
6.10. – 21.12. 2015	Kæra berst frá aðila sem sendi tilkynningu of seint. Niðurstaða Knú að vísa kæru frá.	
1.2.2016	Fyrsta umferð samkeppnisviðræðna, tveir aðilar skila tillögu.	Aikan/Solum og BTA skila tillögum.
20.6 – 30.7. 2016	Opnun tilboða í tæknilausn – lokatillaga frá bjóðendum.	Niðurstaðan að hagstæðasta tilboðið er frá Aikan, samningsgerð hefst.
2.8. – 11.11. 2016	BTA kærir niðurstöðu samkeppnisviðræðna til Knú, sem hafnar kröfu BTA.	

Dagsetning	Áfangi	Athugasemd
24.3.2017	Undirritun samnings við Mannvit um verkfræðilega ráðgjöf, undirbúning útboðsgagna, verkefnastjórn, prófanir og yfirumsjón vegna byggingar og gangsetningar GAJA.	Hlutverk Mannvits er skilgreint sem „owners engineer“ eða verkfræðingur eigenda sem gætir hagsmuna þeirra með því að tryggja að tæknileg lausn sé fullnægjandi og metur hagkvæmni lausna.
16.12.2017	Formleg undirritun samnings við Aikan um tæknilausn.	Hafinn er undirbúningur að útboði vegna byggingar stöðvarinnar.
14.6. – 16.8. 2017	Samkeppni haldin um útlit stöðvarinnar. Premur arkitektum boðin þátttaka.	Þrjár tillögur bárust, stjórn SORPU bs. velur tillögu Batterís arkitekta um útlit stöðvar.
4.11.2017	Opið útboð á EES um byggingu og deilihönnun stöðvar í samráði við Innkaupaskrifstofu Reykjavíkur og Embætti borgarlögmans.	Alls sóttu 20 aðilar útboðsgögn.
21.12.2017	Reykjavíkurborg úthlutar SORPU bs. lóð undir gas- og jarðgerðarstöð í Álfsnesi.	
23.1.2018	Tilboð opnuð í byggingu stöðvar.	Tilboð bárust frá ÍAV, Ístaki, Munck og Mannverki.
21.2.2018	Öllum tilboðum hafnað þar sem þau voru yfir viðmiðunarmörkum kaupanda (10%). ÍAV var lægst, 25% yfir áætlun.	Verkefnið var endurskilgreint til að draga úr kostnaði. Tilboðshöfum boðið að taka þátt í samningskaupum um verkið.
17.4 – 17.7. 2018	Tilboð opnuð og Ístak reynist lægst. Verksamningur undirritaður.	Gengið að tilboði Ístaks og samningsgerð hefst. Verklök áætluð 20.1.2020.
28.8.2018	Samningur undirritaður við Verkís sem var með lægsta boð í útboði um eftirlit með framkvæmdum.	
ágúst 2018	Takmarkað byggingarleyfi gefið út fyrir aðstöðusköpun og jarðvinnu.	Ístak hefur aðstöðusköpun og jarðvinnu.
9.10.2018	Byggingarleyfi útgefið, Ístak hefur vinnu við uppsteypu.	Verklök áætluð 15.02.2020 vegna tafa við útgáfu á byggingarleyfi.
14.5.2019	Áætluð magnaukning í steypu birt í mánaðarskýrslum Verkís og Ístaks fyrir apríl.	Verkframvinda í apríl 42,5%.
22.5.2019	Framkvæmdir hefjast við móttökustöð, verktaki Alefli með lægsta tilboð.	
31.5 2019	Niðurstaða úrskurðarnefndar um upplýsingamál að SORPU bs. beri að veita ÍAV aðgang að tölvupóstum sem sendir voru í tengslum við innkaupaferli vegna samkeppnisviðræðna við Ístak.	
15.10.2019	Verkframvinda 77,8% skv. mánaðarskýrslu Ístaks fyrir september.	Verklök áætluð 15.02.2020.

4.4 VIÐMIÐ OG VERKFERLAR Í OPINBERUM FRAMKVÆMDUM

Viðmið um tilhögun áætlunargerðar og skipulag opinberra framkvæmda er að finna í reglugerð um skipulag opinberra framkvæmda.²⁴ Framkvæmdasýsla ríkisins hefur sett fram verklagsreglu um tilhögun áætlunargerðar við opinberar framkvæmdir. Enda þótt umboð Framkvæmdasýslu ríkisins nái ekki til sveitarfélaga eða stofnana og fyrirtækja í eigu þeirra er rétt að líta til þeirra viðurkenndu viðmiða sem þar er finna, einkum í ljósi þess að sveitarfélög og stofnanir þeirra falla undir lög um opinber innkaup. Ferli áætlunargerðar og verklagsreglur Framkvæmdasýslunnar fyrir byggingu mannvirkis má lýsa í grófum dráttum á eftirfarandi hátt:

Verkferill áætlunargerðar	
Frumhönnun	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Val á ráðgjöfum og ráðning verkefnastjóra og hönnuða. Hönnunarsamkeppni og gerð kostnaðaráætlana. ✓ Frumhönnun – mannvirkið skilgreint. Verkfræðiráðgjafar vinna frumhönnun á grundvelli arkitektateikninga og lýsinga. Frumdrög burðarkerfa, lagnakerfa og sérkerfa. ✓ Kostnaðaráætlun að lokinni frumhönnun – heildarkostnaðaráætlun og bera saman við kostnaðaráætlun frumathugunar. ✓ Rýni frumhönnunar – rýna meginrætti byggingar, hönnunarforsendur og áform hönnuða svo og áreiðanleika kostnaðaráætlana.
Verkhönnun	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Byggingarnefndarteikningar – arkitekt gerir aðalteikningar. Verkfræðiráðgjafar gera burðarþolsteikningar, lagnateikningar, raflagnateikningar og teikningar að öðrum sérhæfðum tæknikerfum. Arkitekt ber ábyrgð á samræmingu hönnunar. ✓ Framkvæmdarkostnaðaráætlun – á grundvelli verklýsinga og tilboðsskráa áætla hönnuðir kostnað við útboðsáfangi. Hönnuðir rýna kostnaðaráætlun og bera saman við kostnaðarbanka og gera samanburð við kostnaðaráætlun.
Útboðsgögn	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Verklýsingar og tilboðsskrá – hönnuðir gera verklýsingar fyrir framkvæmd. Þær skulu vera svo nákvæmar að ekki leiki vafi á því hvaða kröfur eru gerðar til byggingahluta eða verkþátta. Hönnuðir útbúa tilboðsskrá sem vísar til viðkomandi verklíða. Leggja skal áherslu á að magntölur séu nákvæmar. ✓ Útboðslýsing – inniheldur útboðsskilmála og lýsingu á framkvæmdaráformum verkkaupa. ✓ Teikningar – hönnuðir ganga frá teikningum og sjá til þess að tilvisanir í verklýsingu séu nákvæmar og samræmdar.
Áætlanir og afgreiðsla	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Heildarkostnaðaráætlun er gerð á grundvelli framkvæmdarkostnaðaráætlunar. Hún skal innihalda allan kostnað sem fellur á verkið á undirbúnings- og framkvæmdatíma, ásamt kostnaði vegna búnaðar og annars sem nauðsynlegt er til að hefja notkun mannvirkis. Við áætlaðan framkvæmdakostnað skal bæta skilgreindu álagi fyrir óvissu um magntölur og fyrir ófyrirséða kostnaðarþætti. Aðrir kostnaðarliðir eru t.d. kostnaður við hönnun, eftirlit og umsjón, lóðargjöld, tengigjöld, tryggingar og búnaður. ✓ Rekstraráætlun; gera skal nákvæma rekstraráætlun til fimm ára eftir að framkvæmd lýkur. ✓ Fjárhags- og tímaáætlun. Á grundvelli heildarkostnaðaráætlunar er tímaáætlun endurskoðuð. Á grundvelli áfallins og áætlaðs kostnaðar skal gera grein fyrir fjárhag verkefnisins. Skipta skal fjárþörf verkefnis á tímabil framkvæmdatímans að teknu tilliti til spár um verðlagsþróun. Gerð er tillaga um árlegar fjárveitingar.

²⁴ Reglugerð 715/2001 um skipulag opinberra framkvæmda