

Minnisblað

Til: Fjárlaganefndar Alþingis, b.t. Gunnars Svavarssonar

Frá: Sveini Arasyni, ríkisendurskoðanda

Dags: 23. mars 2009

Efni: Framtíðaráform og fjárskuldbindingar ríkisins í tengslum við tónlistarhús og ráðstefnumiðstöð (síðari hluti svars til fjárlaganefndar)

Inngangur

Vísað er til erindis fjárlaganefndar Alþingis frá 9. mars 2009 þar sem óskað er eftir greinargerð Ríkisendurskoðunar um tiltekin atriði er varða framtíðaráform og fjárskuldbindingar ríkisins í tengslum við tónlistarhús og ráðstefnumiðstöð við Austurhöfnina í Reykjavík. Ríkisendurskoðun sendi fjárlaganefnd minnisblað þann 16. mars sl. þar sem gerð er grein fyrir afstöðu stofnunarinnar til álitamála sem tengjast fjárheimildum og ákvæðum laga um fjárreiður ríkisins. Í þessu minnisblaði er hins vegar gerð grein fyrir mati stofnunarinnar á framtíðaráformum, fjárfestingu og fjármögnun á byggingartíma mannvirkisins, sem og rekstrar- og greiðsluáætlunum á fyrstu starfsárum hússins.

Í minnisblaði Ríkisendurskoðunar frá 16. mars sl. eru rakin efnisatriði yfirlýsingar menntamálaráðuneytisins og Reykjavíkurborgar, sem og ákvæði skilamálablaðs frá 27. febrúar sl. um helstu skilmála í samningi Austurhafnar-TR ehf. um kaup á hlutafé eignarhaldsfélagsins Portusar ehf. og Sitursar ehf. ásamt byggingarrétti (gamla) Landsbanka Íslands hf. á Austurbakka 2. Verður það ekki endurtekið hér heldur vísast til fyrra minnisblaðs og viðkomandi gagna sem lögð hafa verið fyrir fjárlaganefnd.

Byggingarkostnaður

Í minnisblaði frá Austurhöfn-TR ehf., sem er eins og kunnugt er félag í eigu ríkisins og Reykjavíkurborgar, um fjármögnun og fyrirkomulag á greiðslu framlags og endurgreiðslu lána, dags. 4. febrúar 2009, kemur fram að áætlað sé að kostnaður við að ljúka við byggingu hússins verði um 14,5 milljarðar króna með vöxtum á byggingartíma miðað við verðlag í október sl. Ekki er gert ráð fyrir að NBI hf. (áður Landsbankinn) tryggi fjármögnun fyrir hærri upphæð. Þá segir í minnisblaðinu að komi í ljós að kostnaður reynist hærri en áætlað er verði að fresta hluta framkvæmdarinnar eða fá viðbótarfjárveitingu frá eigendum Austurhafnar-TR.

Ríkisendurskoðun átti fund með forsvarsmönnum Austurhafnar-TR þar sem m.a. var rætt um hversu ábyggilegar áætlanir liggja fyrir um byggingarkostnað hússins. Þar kom fram að nú þegar hafi um 10 ma.kr. verið varið til smíði hússins (og kaupa á lóðum) og að heildarkostnaður við bygginguna nemi miðað við fyrrgreinda kostnaðaráætlun um 24 ma.kr. Til samanburðar nam uppreiknaður kostnaður við smíðina um 18 ma.kr. skv. tilboði verktaka. Umframkostnaður er því núna um 6 ma.kr. sem forsvars-

menn Austurhafnar-TR skýra með því að Portus hafi ákveðið að stækka húsnæðið frá því sem ráð var fyrir gert auk þess sem yfirferð þeirra á kostnaðaráætlun Portusar frá síðasta hausti hafi hækkað áætlunina um 3 ma.kr. m.a. vegna óhagstæðrar gengisþróunar.

Miðað við núverandi kostnaðaráætlun upp á 24 ma.kr. hefur þegar verið lokið við um 40% af smíði hússins. Rétt er að taka það fram að ekki er gert ráð fyrir að Portus eða eigendur Austurhafnar-TR standi skil á þegar áföllnum byggingarkostnaði heldur muni hann falla á lánveitendur félagsins fyrir utan lánveitingu til Sítusar ehf., sem er systurfélag Portusar, gegn veði í lóðum og hlutafé þess félags. Takist ekki að selja lóðirnar munu þær ásamt öðrum eignum þess félags ganga til lúkningar á kröfum. Engar ábyrgðir eða veð hafa verið veitt, né stendur til að veita, vegna þessa af hálfu Portusar eða Austurhafnar-TR.

Til stóð að Portus tæki á sig undirbúningskostnað og kostnað við rekstur fram að opnun hússins sem áætlað er að geti numið um 700 m.kr. Forráðamenn Austurhafnar-TR hafa gert fjárlaganefnd grein fyrir því að helmingur fjárhæðarinnar sé innifalinn í áætluðum stofnkostnað hússins en að eigendur Austurhafnar-TR þurfi væntanlega að reiða fram hinn helminginn þótt hugsanlegt sé að tekjur af rekstri hússins geti borið hluta hans. Tekið er fram að áætlanir um þennan kostnað séu þó ekki endanlegar og verði þær yfirfarnar á næstunni.

Að mati Ríkisendurskoðunar er stærsta hugsanlega áhættan samfara fyrirhuguðum samningi um yfirtöku Austurhafnar-TR á Portusi sá að byggingarkostnaður fari fram úr fyrirbyggjandi kostnaðaráætlun. Ljóst er að fjárhagsstaða verktaka sem annast smíðina er ekki með þeim hætti að þeir geti tekið á sig áhættu af slíkum viðbótar-kostnaði og því myndi hann falla á eigendur Portusar ætli þeir sér að ljúka við smíðina og taka húsið í notkun (hvað sem líður öllum lagalegum skyldum í því efni). Þannig getur óhagstæð gengisþróun á byggingartíma valdið kostnaðarhækkunum sem lendir á verkkaupa að því marki sem vístöluhækkun framlagsins bætir það ekki. Eins og fram hefur komið hefur kostnaðaráætlun um smíðin þegar verið hækkuð sem þýðir að búið er að taka tillit til slíkra hækkana að einhverju leyti. Auk þess er í núverandi áætlun 650 m.kr. áætlaðar til að mæta ófyrirséðum kostnaði. Forráðmenn Austurhafnar-TR áætla að lokið sé við 95% af allri hönnun hússins og það sem eftir sé felist fyrst og fremst í ákvörðun um lokafrágang sala o.þ.h. Þá hafi þeir gripið til margháttaðra sparnaðaraðgerða til að gera bygginguna og búnað hennar ódýrari. Forráðamenn Austurhafnar-TR hafa einnig látið verkfræðistofu vinna verkfræði- og tæknilega könnun á stöðu og framvindu byggingarframkvæmdanna, sem og látið endurskoðanda gera fjárhagslega áreiðanleikakönnun á þeim félögum sem ráðgert er að Austurhöfn-TR taki yfir og lögfræðistofu kanna lagaleg álitamál í þessu sambandi. Ekki verður því annað séð en að forráðamenn Austurhafnar-TR hafi undirbúið yfirtökuna eins vel og kostur er með það fyrir augum að lágmarka áhættu.

Ríkisendurskoðun telur engu að síður rétt að benda á að það hefur margsinnis gerst að kostnaður við húsbyggingar á vegum ríkisins hefur hækkað umtalsvert frá áætlunum á meðan á smíði þeirra stendur. Slíkar hækkanir á byggingartíma má einkum skýra með því að hönnun viðkomandi húsnæðis er ekki lokið og smíðateikningar liggja ekki fyrir þegar hafist er handa sem leiðir til meiri óvissu í kostnaðaráætlunum. Þá kemur fyrir að verkkaupi óskar eftir því að gerðar séu breytingar á hönnun á meðan á smíðinni stendur og byggingareftirlit verkkaupa reynist áfátt, m.a. hvað varðar reglulega

verkstöðufundi, upplýsingagjöf, verkbókhald og skráningu ákvarðana. Til að bregðast við þessu þurfa forráðamenn Austurhafnar-TR að sjá til þess að mjög öflugt byggingareftirlit sé til staðar allan framkvæmdatímann og til staðar sé „íhaldssemi“ um allt sem varðar breytingar á byggingartíma. Fylgjast þarf mjög vel með öllum beiðnum um aukaverk, lágmarka þau eins og frekast er kostur og tryggja að ekkert sé skilgreint sem aukaverk sem rúmast á innan verksamnings. Tryggja þarf að verkaskipting, valdsvið og ábyrgð hjá þeim aðilum sem annast ákvarðanatöku og eftirlit af hálfu verkkaupa sé alveg skýr.

Fjármagnskostnaður

Í samningi aðila er gert ráð fyrir að endurskoða megi fjárhæð leigugreiðsla frá eigendum Austurhafnar-TR á samningstímanum ef vextir af lánum til smíði byggingarinnar eru hærri en 5,2%. Í drögum að viðbótarsamkomulagi er gert ráð fyrir að 5,2% viðmiðunin gildi fyrstu 5 árin, en verði 4,8% upp frá því. Þannig eykst vaxtaáhætta eigenda Austurhafnar-TR vegna yfirtöku á Portusi sem þessu nemur. Áhættan á að til breytinga komi er því heldur meiri en þegar samningar um byggingu hússins og leigu á því voru undirritaðir 2006. Reikna má með því að vaxtastig eigi almennt eftir að hækka nokkuð á alþjóðlegum lánamörkuðum á næstu árum. Undanfarinn áratug hafa vextir á alþjóðlegum mörkuðum verið í lágmarki enda mikið lánsfé í boði og áhætta fjármálakerfisins vanmetin. Vaxtastig hefur víða lækkað vegna efnahagssamdráttar sem dregið hefur úr eftirspurn eftir lánsfé auk þess sem seðlabankar hafa reynt að halda vöxtum niðri til að örva eftirspurn í hagkerfinu. Þegar frá líður má hins vegar gera ráð fyrir hærri vöxtum á lánsfjármörkuðum, auk þess sem viðbúið er að aðgengi íslenskra stjórnvalda og annarra íslenskra aðila að erlendu lánsfé verði takmarkað. Hins vegar má færa ákveðin rök fyrir því að vextir á innlendum lánamarkaði kunni jafnvel að lækka, sérstaklega ef lífeyrissjóðir beina þangað auknu fjármagni. Á móti kemur að líklegt er að ríkissjóður og fleiri stórir aðilar þurfi í auknum mæli að leita innlendrar fjármögnunar.

Í viðtali við forráðamenn Austurhafnar-TR kom fram að þeir telja eins og málin standa ekki sérstaka hættu á að vextir verði það háir til lengri tíma að til endurskoðunar á leigugreiðslum þurfi að koma. Við það er miðað að raunvextir (þ.e. vextir umfram verðbólgu) af lánum sem tekin eru hjá NBI verði um 5,5% til að byrja með en fari síðan lækkandi. Þá hafa forráðmenn Austurhafnar-TR átt óformlegar viðræður við fulltrúa lífeyrissjóða með það fyrir augum að kanna áhuga sjóðanna á að kaupa skuldabréf sem gefin yrðu út og andvirðið notað til að greiða upp lán frá bankanum reynist það hagkvæmt. Ríkisendurskoðun telur sig ekki geta lagt sjálfstætt mat á langtímahorfur í þessum efnum en bendir á að svo lengi sem þetta ástand varir og ekki hefur verið samið um langtímafjármögnun á framkvæmdinni á föstum vöxtum, séu núna meiri líkur en áður á að taka þurfi upp ákvæðin um leigugreiðslur.

Rekstur hússins

Ríkisendurskoðun hefur farið yfir áætlanir Austurhafnar-TR um rekstur Totusar ehf., dótturfélags Portusar en það er fasteignafélag sem sér um byggingu hússins, viðhald þess og mun greiða fasteignagjöld og annan kostnað við bygginguna. Nánar tiltekið var farið yfir tekjur og gjöld vegna reksturs húsnæðisins, sem og stillt upp yfirliti um endurgreiðslu lána sem tekin verða til smíði hússins.

Í þeim áætlunum sem liggja fyrir um rekstur er gert ráð fyrir að leigugreiðsla ríkis, Reykjavíkurborgar og Sinfóníuhljómsveitar Íslands verði eins og samningur aðila gerir núna ráð fyrir, þ.e. að ríkið leggi árlega fram 436 m.kr. næstu 35 árin, Reykjavíkurborg 372 m.kr. og Sinfónían 51 m.kr.¹ Samtals eru þetta 859 m.kr. á ári. Tekið skal fram að samningurinn gerir ráð fyrir að þessar greiðslur séu verðtryggðar miðað við vísitölu neysluverðs og eru framangreindar fjárhæðir á verðlagi í október 2008.

Þessu til viðbótar gerðu áætlanir Portusar ráð fyrir því að leigugreiðslur frá Ago ehf. næmu 1.085 m.kr. á ári.² Ago er dótturfélag Portusar sem sér ætlað er að sjá um rekstur hússins, útleigu á sölum til tónleikahalds, útleigu á æfingaaðstöðu, ráðstefnaaðstöðu, útleigu á veitingasölu, miðasölu, bílastæðum og þjónustu við Sinfóníuhljómsveitina. Ago á líka að geta staðið fyrir tónleikum og ráðstefnum.

Forráðamenn Austurhafnar-TR hafa verið með fyrirbyggjandi rekstraráætlanir til skoðunar og unnið er að uppfærslu á þeim. Ekki liggur ennþá fyrir ný áætlun um aðrar leigutekjur en frá þeim opinberu aðilum sem samningar liggja yfir um. Þá liggur ekki fyrir viðhaldsáætlun vegna hússins né hvernig t.d. þrífum á glerhjúp hennar verður háttáð. Ríkisendurskoðunar telur að ljúka þurfi þeirri vinnu. Við mat á getu Totusar til að standa í skilum með lán og að reka húsið var gengið út frá ákveðnum forsendum um annan rekstrarkostnað sem Ríkisendurskoðun telur raunhæfan. Tekið skal fram að þá er ekki gert ráð fyrir kostnaði vegna galla eða annars ófyrirséðs sem lenda kann á verkkaupa.

Af þeim forsendum og upplýsingum sem fyrir liggja og hægt er að leggja mat á, verður að mati Ríkisendurskoðunar ekki annað ráðið en að rekstur hússins eigi vel að geta staðið undir öllum kostnaði sem tengist byggingu þess og rekstri, þ.m.t. endurgreiðslu á lánum og vöxtum af þeim, afskriftum, fasteignagjöldum, viðhaldi og öðrum rekstrarkostnaði hússins. Eins og fram hefur komið leigja ríkið, borgin og Sinfóníuhljómsveitin aðstöðu í húsinu, en að mati Ríkisendurskoðunar er talsverð óvissa um aðrar leigutekjur, sem eins og fram hefur komið áttu að nema yfir helmingi leigutekna. Útreikningar benda hins vegar til þess að miðað við að núverandi áætlanir um byggingarkostnað gangi eftir og að vaxtastig haldist innan þess sem gert er ráð fyrir í samningi, þá geti rekstur hússins staðið undir sér og nægi til þess að greiða til baka lán og viðhalda verðmæti hússins þrátt fyrir að aðeins sé gert ráð fyrir innan við helmingi annarra leigutekna.

¹ Framlag Sinfóníunnar eru 101 m.kr. auk vsk. á ári. Þar af eru 51 m.kr. ætlaðar í vexti og afborganir en 50 m.kr. fyrir ýmsa aðstöðu og þjónustu.

² Ef lítið er á samstæðuna sem eina heild, þ.e. Portus auk dótturfélaga, þá hefur Austurhöfn-TR ætlað að heildartekjur hennar nemi 1.652 mkr. á ári. Til að standa undir vöxtum og afborgunum eru 859 mkr. og því standa eftir 793 mkr. til að mæta öðrum kostnaði við reksturinn.

Það skal áréttað að hér að framan er átt við rekstur sem tengist byggingu hússins, þ.e. þeim hluta sem áformað er að verði hjá Totus. Ríkisendurskoðun telur sig ekki hafa forsendur til að leggja sjálfstætt mat á hugsanlegar tekjur og gjöld vegna innri starfsemi hússins, þ.e. starfsemi sem Ago hefur með höndum vegna leigu á aðstöðu fyrir tónleika, ráðstefnur, veitingarekstur, rekstur bílastæða o.fl. Þó er rétt að fram komi að forráðamenn Austurhafnar-TR hafa látið endurmeta ýmsar áætlanir Portusar varðandi þessa þætti og er það mat þeirra að þrátt fyrir að geri megi ráð fyrir að ýmsar rekstrarforsendur hafi eða kunni að breytast eigi starfsemin í húsinu vel að geta staðið undir sér. Í því sambandi má t.d. benda á að fastur kostnaður vegur ekki eins þungt hvað varðar innri starfsemi eins og í fasteignarekstrinum. Þar af leiðandi eru góðir möguleikar á að hægt verði að sníða starfseminni stakk eftir vexti með því að aðlaga kostnað að tekjum.

Niðurlag

Af framansögðu má ráða að bygging og rekstur hússins eigi að geta staðið undir sér miðað við gefnar forsendur um byggingarkostnað, vaxtagjöld, leigutekjur og rekstrar-kostnað vegna húsnæðisins. Undirbúningskostnaði sem tengist rekstri fram að opnun hússins, samtals um 700 m.kr., þurfi samt væntanlega að mæta að hálfu með framlagi eigenda Austurhafnar-TR nema unnt reynist að láta tekjur af rekstri hússins mæta honum. Fyrir liggur að gera má ráð fyrir að áhætta eigenda Austurhafnar-TR verði heldur meiri vegna yfirtöku Portusar en gert var ráð fyrir þegar skrifað var undir samning við fyrri eigendur Portusar árið 2006.

Á móti kemur að fyrri eigendur geta ekki efnt samninginn og ljóst er að ekki verður hægt að halda áfram með bygginguna nema eigendur Austurhafnar-TR yfirtaki framkvæmdina. Ávinningur af því að geta lokið verkinu og tekið húsið í notkun hlýtur að réttlæta eitthvað meiri áhættu en áður. Þá virðist sem varfærnar áætlanir um rekstur hússins gefi til kynna að jafnvel sé hægt að standa undir eitthvað meiri kostnaði en hér er reiknað með. Loks má nefna að núna munu ríkið og Reykjavíkurborg eignast húsið í stað þess að vera eingöngu leigjendur og það þrátt fyrir að þurfa sennilega hvorki að greiða meira fyrir afnotin en samningurinn við fyrri eigendur kvað á um né taka á sig verulega meiri áhættu.

Ríkisendurskoðun ítrekar að lokum ábendingu hér að framan um mikilvægi öflugs byggingareftirlits á meðan á verktíma stendur. Þá þurfa stjórnendur og eigendur Austurhafnar-TR af vera vakandi fyrir fjármögnun félagsins með það fyrir augum að fjármagna áhvílandi lán með sem hagkvæmustu hætti, t.d. með skuldabréfaútgáfu til lífeyrissjóða eða annarra fjárfesta, reynist það hagkvæmara en sú fjármögnun sem nú er áformuð.