

Greinargerð um málefni Þorláksbúðar

September 2014



Efnisyfirlit

INNGANGUR	3
ATHUGUN Á FJÁRREIÐUM ÞORLÁKSÞÚÐARFÉLAGSINS FRÁ ÁRINU 2012	4
UM STARFSEMI ÞORLÁKSÞÚÐARFÉLAGSINS FRÁ ÁRINU 2012	7
LOKAORÐ	9

Inngangur

Í lok mars 2013 sendi stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis frá sér skýrslu um Þorláksbúð. Niðurlag hennar hljóðar svo:

„Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hvetur Ríkisendurskoðun til að ljúka því verki að upplýsa um hvernig skattfé sem runnið hefur til þessa verkefnis hefur verið varið. Nefndin telur það ekki varpa ljósi á ráðstöfun fjárens að nokkrar milljónir króna séu útistandandi og að óvissa ríki um fjárhagsstöðu félagsins eins og fram kom í bréfi Ríkisendurskoðunar, dags. 28. júní 2012. Telur nefndin að í því efni skipti engu þó byggingin verði ekki afhent Skálholtsstað fyrr en skuldir hennar hafa verið gerðar upp. Nefndin hvetur Ríkisendurskoðun til að ráðast í þetta verkefni hið fyrsta.“

Með vísan til framangreindra tilmæla nefndarinnar falaðist Ríkisendurskoðun eftir gögnum, er málið varða og lögð höfðu verið fram eða aflað í tengslum við rannsókn nefndarinnar á því. Samkvæmt upplýsingum frá Alþingi voru eftirfarandi gögn lögð til grundvallar rannsókn og ályktun nefndarinnar á málinu:

1. Bréf Ríkisendurskoðunar til forseta Alþingis, dags. 28. júní 2012, um athugun á ráðstöfun styrkja úr ríkissjóði til Félags áhugafólks um uppbyggingu Þorláksbúðar.
2. Bréf áhugamanna um velferð Skálholtsstaðar til SEN-nefndar, dags. 6. september 2012. Undir bréfið rita þeir Eiður Guðnason, Jón Hákon Magnússon, Vilhjálmur Bjarnason og Ormar Þór Guðmundsson.
3. „*Nokkrir minnispunktar v/Skálholts og Þorláksbúðarfélags*“ frá hópi áhugamanna um velferð Skálholtsstaðar ásamt ljósriti af grein Ormars Þórs Guðmundssonar, arkitekts, um málefni Þorláksbúðar, sem birtist í Morgunblaðinu 1. september 2012 .
4. Minnisblað Stefáns Thors, forstjóra Skipulagsstofnunar um Þorláksbúð, dags. 15. október 2012, þar sem lýst er afstöðu Skipulagsstofnunar til byggingar Þorláksbúðar.
5. Bréf Fornleifaverndar ríkisins til nefndarinnar, dags. 30. október 2012, þar sem stofnunin skýrir að kröfu nefndarinnar aðkomu sína að leyfisveitingu til fornleifarannsókna á Þorláksbúð og fjárframlögum til Þorláksbúðarfélagsins, sem runnu í gegn hjá stofnuninni.
6. Beiðnir forsvarsmanna Þorláksbúðarfélagsins til fjárlaganefndar um fjárframlög til verkefnisins.

Af fundargerðum nefndarinnar frá 141. löggjafarþingi má ráða að fjallað hafi verið um eða vikið að málefnum tengdum Þorláksbúðarmálinu á alls 7 fundum á tímabilinu 25. september 2012 til 26. mars 2013.

Athugun á fjárreiðum Þorláksbúðarfélagsins frá árinu 2012

Svo sem ráða má af áðurnefndum gögnum er tilefni gagnrýni nefndarinnar á starf Ríkisendurskoðunar fyrst og fremst fullyrðingar áhugamanna um velferð Skálholtsstaðar í bréfi til nefndarinnar, dags. 6. september 2012. Í bréfinu var athygli nefndarinnar vakin á áðurnefndu bréfi Ríkisendurskoðunar frá 28. júní 2012 til forseta Alþingis um málefni Þorláksbúðar. Í bréfi áhugamanna segir m.a. svo orðrétt (undirstrikun Ríkisendurskoðunar):

„Okkur þykir ljóst að athugun Ríkisendurskoðunar á ráðstöfun opinberra fjármuna sem svonefnt Þorláksbúðarfélag hefur fengið er ekki mjög ítarleg. Nokkra furðu vekur að Ríkisendurskoðun telur að „könnunin gefi ekki tilefni til athugasemda.“ Mörgum spurningum er ósvarað í þessari könnun. Ekki verður séð að nein athugun hafi farið fram á fylgiskjölum, sem ættu þó að vera undirstaða og forsenda reikningsgerðar, hvergi kemur fram hve mikið og hverjum hefur verið greitt fyrir vinnu, hvaðan efni hefur verið keypt og fyrir hve háar upphæðir.“

Vakin skal athygli á því að enginn bréfitara hafði samband við Ríkisendurskoðun í því skyni að afla upplýsinga eða gagna til að renna stoðum undir þessar fullyrðingar. Fullyrðing bréfitara um að ekki hafi farið fram nein athugun á fylgiskjölum í bókhaldi félagsins á sér enga stoð í raunveruleikanum og er bréfiturum ekki sæmandi. Staðreyndin er einfaldlega sú að sá starfsmaður Ríkisendurskoðunar, sem annaðist athugun á fjárreiðum félagsins, skoðaði hvert einasta fylgiskjal í bókhaldi þess sem og yfirlit bankareikninga. Hafa má í huga í þessu sambandi að bæði reikningar og birgjar voru fáir og því var hér um tiltölulega einfalt verk að ræða. Ekkert sérstakt þótti stinga í augu auk þess sem allt stemmdi. Húsið var risið og í bókhaldinu var ekki að finna sérstakar vísbendingar um að heildarkostnaðurinn við framkvæmdina væri eftir atvikum óeðlilegur eða tortryggilegur. Breytir auðvitað engu í þessu sambandi þótt enn hafi verið útistandandi reikningar upp á nokkrar milljónir en þar var fyrst og fremst um að ræða skuld við yfirmsið byggingarinnar. Fyrir þessu er gerð skilmerkileg grein í margtilvitnuðu bréfi Ríkisendurskoðunar til forseta Alþingis. Þar kemur m.a. fram að heildartekjur félagsins frá 2008 til ársloka 2011 námu 13,4 m.kr. Þar af komu 9,4 m.kr. úr ríkissjóði og 3 m.kr. frá kirkjuráði. Að auki var þess getið að framlag kirkjuráðs til félagsins á árinu 2012 næmi 1,5 m.kr. Enginn formlegur áskilnaður um ráðstöfun fjárlins var gerður af hendi ríkisins við afhendingu þess þó að sjálfsgöðu hafi verið ljóst að framlagið væri háð þeirri forsendu að því yrði varið til framkvæmda við Þorláksbúð. Heildargjöld á sama tímabili námu um 16 m.kr. og að baki þeim liggja trúverðug bóhaldsgögn.

Vegna þess að umræddir bréfitarar telja sig eiga kröfu á að fá upplýst „**hve mikið hverjum hefur verið greitt fyrir vinnu, hvaðan efni hefur verið keypt og fyrir hve háar upphæðir**“ er rétt að taka eftirfarandi fram:

Félag áhugamanna um uppbyggingu Þorláksbúðar er hvorki að öllu eða hluta í eigu eða undir stjórn ríkisins eða annars opinbers aðila. Í fyrirtækjaskrá Ríkisskattstjóra er það felld undir

rekstarformið félagssamtök, („Ísat flokkun: 94.99.9 Starfsemi annarra ótalinna félagasamtaka“). Samkvæmt samþykktum félagsins er tilgangur þess að vinna að uppbyggingu Þorláksbúðar í Skálholti í sögulegum stíl í samráði við fornleifavörð og forsvarsmenn Skálholtsstaðar. Félagið skal lagt niður um leið og það hefur náð þeim tilgangi sínum að endurreisa Þorláksbúð og skal eignin þá afhent Skálholtsstað. Félagið er m.ö.o. alls ekki opinber aðili heldur einkaréttarlegur aðili. Af þeim sökum gilda að sjálfsgöðu ekki sömu reglur um aðgang að og meðferð á upplýsingum og gögnum félagsins og gilda um ríkisaðila. Hér er einnig rétt að halda því til haga að upplýsingalög gilda ekki um Ríkisendurskoðun enda er hún ekki stjórnvald.

Skoðunarheimild Ríkisendurskoðunar í þessu máli byggir fyrst og fremst á 7. gr. laganna um stofnunina nr. 86/1997 en skv. henni getur stofnunin krafist reikningsskila af þeim, sem fá fé eða ábyrgðir frá ríkinu. Þessi heimild hefur verið túlkuð þannig að hún feli fyrst og fremst í sér rétt til þess að fá afhenta ársreikninga viðkomandi aðila en ekki til aðgangs að bókhaldi þeirra og rannsókna á því. Þá getur stofnunin skv. 2. mgr. 9. gr. kallað eftir greinargerðum um ráðstöfun styrkja og annarra framlaga af ríkisfé og metið hvort þau hafi skilað þeim árangri, sem að var stefnt.

Hvað sem takmörkunum á skoðunarheimildum Ríkisendurskoðunar gagnvart einkaaðilum líður þá veitti félagið stofnuninni fullan aðgang að bókhaldi sínu. Ríkisendurskoðun verður á hinn bóginn ekki með réttu krafni um sérgreindar upplýsingar úr bókhaldi Þorláksbúðarfélagsins, svo sem um efniskaup, viðskiptamenn, umfang viðskipta við hvern og einn þeirra o.þ.h. eins og ofanefndir bréfritarar virðast álíta. Þar sem félagið er einkaréttarlegur aðili lítur Ríkisendurskoðun einfaldlega svo á að henni sé það beinlínis óheimilt nema að fyrir liggji ótvírætt samþykki af þess hálfu. Eftir slíku samþykki var ekki leitað enda ekki talin sérstök ástæða til þess.

Að þessu sögðu er rétt að ítreka að hvert einasta fylgiskjal í bókhaldi félagsins sem og yfirlit bankareikninga var kannað, allt stemmdi og engar vísbendingar voru um að misfarið hefði verið með opinbert fé. Engu að síður þótti Ríkisendurskoðun rétt að vekja athygli forseta Alþingis á því í tilvitnuðu bréfi frá 28. júní 2012 að óvissa ríkti um fjárhagsstöðu félagsins. Megintilgangurinn með bréfinu var að upplýsa Alþingi og stjórnvöld um stöðu málsins og hvetja fjárstjórnarvaldið (fjárlaganefnd og menntamálaráðuneytið fengu m.a. afrit af bréfinu) til að fylgjast með málinu á meðan hinni fjárhagslegu óvissunni væri ekki eytt. Í niðurlagi þess er sérstaklega tekið fram að þótt óljóst væri hvenær byggingunni lyki þá stæðu vonir til þess að það yrði á „*allra næstu vikum*“. Jafnframt var tekið fram að til að ljúka verkefninu þyrfti „*enn að safna umtalsverðu fé, enda bæði útistandandi, ógreiddir reikningar og óunnin verk*“ eins og orðrétt segir í bréfinu. Að sjálfsgöðu lá ársreikningur fyrir árið 2012 ekki fyrir þegar umrætt bréf var skrifað, þ.e.a.s. á miðju því ári. Rétt er þó að geta þess hér að fyrir liggur að engar greiðslur voru inntar af hendi til félagsins úr ríkisjóði á árunum 2012 og 2013. Hins vegar fékk félagið 1,5 m.kr. framlag frá Kirkjumálaráði á árinu 2012 eins og gerð var grein fyrir í margnefndu bréfi.

Hvað sem líður fullyrðingum umræddra bréfritara um ófullnægjandi athugun á bókhaldi félagsins hafa þeir ekki lagt fram nein gögn eða upplýsingar, sem varpa frekara ljósi á málið eða styðja á einhvern hátt ofangreinda fullyrðingu. Því þykir ekki neitt tilefni til þess að rannsaka rekstrarárin 2008 til 2011 betur enda vandséð í hverju nákvæmari könnun á bókhaldi félagsins

vegna þessara rekstrarára en Ríkisendurskoðun gerði á sínum tíma fælist, sbr. framangreinda lýsingu á því hvernig að henni var staðið.

Svo sem ráða má af nefndu bréfi Ríkisendurskoðunar til forsætisnefndar, dags. 28. júní 2012, lá hvorki fyrir uppgjör né hafði bókhald verið fært fyrir rekstur félagsins það sem af var árinu 2012 þegar það var ritað hinn 28. júní 2012. Engu að síður benti stofnunin á að af athugun hennar á bankayfirlitum félagsins hafi mátt ráða að tekjur þess á því ári næmu 1,5 m.kr. í formi framlags frá kirkjuráði. Tekjur þessar voru notaðar til greiðslu á yfirdráttarláni annars vegar og hins vegar til greiðslu á bókhaldskostnaði. Síðan sagði svo orðrétt:

„Yfirdrátturinn stendur nú í 400 þús.kr. Þá skuldar félagið birgjum enn um 1 m.kr. frá fyrra ári. Að sögn stjórnar félagsins á það einnig von á reikningum upp á „nokkrar milljónir“ vegna þegar unninna verka. Að mati Ríkisendurskoðunar ríkir þannig óvissa um núverandi fjárhagsstöðu félagsins.“

Af framansögðu má ráða að á þessu tímamarki, þ.e. í lok júní 2012, lágu hvorki fyrir né voru aðgengilegar nákvæmari upplýsingar um rekstur félagsins á árinu 2012 eins og gerð var grein fyrir í bréfinu. Fyrir lá að Gunnar Bjarnason, yfirmsiður hússins, hafði á þessum tíma enn ekki gefið út reikninga í tengslum við umtalsverðar framkvæmdir á árunum 2011 og 2012. Með hliðsjón m.a. af þessu þótti stofnuninni því ástæða til þess að benda sérstaklega á að til að ljúka verkefninu þyrfti félagið enn að safna „*umtalsverðu fé, enda bæði útistandandi ógreiddir reikningar og óunnin verk*“ eins og segir í nefndu bréfi.

Um starfsemi Þorlaksbúðarfélagsins frá árinu 2012

Í tilefni af skýrslu nefndarinnar hefur Ríkisendurskoðun kallað eftir og fengið í hendur ársreikninga félagsins fyrir árin 2012 og 2013. Að auki hefur stofnunin átt fund með forsvarsmönnum þess í því skyni að afla upplýsinga um málefni félagsins og stöðu þess. Samkvæmt upplýsingum þeirra var upphaflega gert ráð fyrir því að kostnaðurinn við verkið yrði um 38 m.kr. Kemur þetta m.a. fram í bókun af fundi kirkjuráðs hinn 15. desember 2010. Þá má og vekja athygli á eftirfarandi bókun ráðsins frá 6. apríl 2011 um málefni Þorlaksbúðar:

„Lagt fram bréf Þorlaksbúðarfélagsins, dags. 14. mars 2011, þar sem gerð er grein fyrir stöðu mála varðandi Þorlaksbúð í Skálholti. Kirkjuráð samþykkti að greiða út styrk að fjárhæð 1,5 millj. vegna ársins 2010, en kirkjuráð það sem sat á síðasta kjörtímabili hafði áður fjallað um málið, samþykkt umræddan styrk á árinu 2010 og heimilað að stofnað yrði til verkefnisins. Að öðru leyti standa fyrri ákvarðanir um fjárstyrki og jafnframt heimilar kirkjuráð að framkvæmdir við húsið haldi áfram í Skálholti.“

Líkt og fyrri reikningar félagsins eru þeir áritaðir af stjórn félagsins og skoðunarmanni án athugasemda af hans hálfu. Skoðunarmaðurinn er viðurkenndur bókarari, sem annast rekstur bókhaldsstofu á Selfossi, og hefur aðstoðað félagið við gerð ársreikninganna eins og hann tekur fram í áritun sinni.

Af ársreikningi félagsins fyrir árið 2012 má ráða að á árinu hafi verið unnið við raflögn hússins, þökulagningu og fegrun umhverfis. Á árinu var einnig eignfærður og greiddur kostnaður vegna reikninga, sem bárust á því ári vegna framkvæmda á árinu 2011 og m.a. var vikið að í bréfi Ríkisendurskoðunar til forsætisnefndar. Einu tekjur félagsins á árinu 2012 voru 1,5 m.kr. framlag kirkjuráðs eins og rakið var í bréfi Ríkisendurskoðunar til forsætisnefndar á sínum tíma og um getur hér að framan. Bókfærð útgjöld námu rúmlega 264 þús. kr. vegna aðkeyptrar aðstoðar við bókhald og frágang á ársreikningi. Í árslok 2012 nam eignfærður framkvæmdakostnaður við Þorlaksbúð 18 m.kr. en á sama tíma námu bókfærðar skuldir 3,4 m.kr. Um var að ræða skammtímaskuldir annars vegar í formi yfirdráttar á bankareikningi að fjárhæð 1,7 m.kr. og hins vegar viðskiptaskuldar að fjárhæð 1,7 m.kr. Bókfært eigið fé nam því 14,6 m.kr. í árslok 2012.

Í ársreikningi fyrir árið 2013 er gerð svofelld grein fyrir starfsemi félagsins á því ári.

„Keypt var líkan af Þorláki ÁR – 5 á kr. 300.000-. Styrkur á móti kaupunum barst frá sveitarfélaginu Ölfus. Einnig var smíðaður söfnunarbaukur sem staðsett eru í húsinu.

Framkvæmdir við Þorlaksbúð eru kr. 10.785.332-. Framkvæmdir þessar fóru fram á árunum 2011 og 2012. Reikningar vegna þessara framkvæmda bárust ekki fyrr en á árinu 2013 og er það ástæðan fyrir því að þeir voru ekki í bókhaldi félagsins á þeim

árum. Um er að ræða sandhlass við frágang utanhúss, kostnað við hleðslu og húsbyggingar.

Félagið fékk styrk frá Kirkjumálaráði að upphæð kr. 1.500.000- á árinu.“

Í samræmi við þetta hækkaði bókfærður framkvæmdakostnaður og aðrir fastafjármunir úr 18 m.kr. í 29,2 m.kr. í árslok 2013. Á sama tíma námu skammtímaskuldir félagsins alls 12,9 m.kr. og var þar fyrst og fremst um að ræða viðskiptaskuld félagsins við yfirmsið hússins að fjárhæð 12,4 m.kr. Bókfært eigið fé í árslok 2013 nam því 16,3 m.kr.

Samkvæmt því, sem nú hefur verið rakið, nemur framlag úr ríkissjóði til félagsins samtals 9,4 m.kr. rétt eins og frá var greint í bréfi Ríkisendurskoðunar til forsætisnefndar frá 28. júní 2012. Engar vísbendingar hafa fundist um það að fé þessu hafi verið varið til annars en að standa undir kostnaði við byggingu Þorláksbúðar. Í tilvitnuðu bréfi til forsætisnefndar var gerð skilmerkileg grein fyrir því að á miðju ári 2012 hafi framlag kirkjuráðs til verkefnisins numið samtals 4,5 m.kr. Á árinu 2013 nam framlagið 1,5 m.kr. og því nemur framlag kirkjuráðs til verkefnisins frá upphafi til ársloka 2013 því samtals 6 m.kr.

Svo sem að framan greinir gerðu upphaflegar áætlanir ráð fyrir því að bygging Þorláksbúðar myndi kosta um 38 m.kr. en sem fyrr segir nam framkvæmdakostnaður um síðustu áramót um 29 m.kr. Að sögn formanns stjórnar félagsins lauk framkvæmdum að mestu á árinu 2012. Að hans mati á aðeins eftir að ganga frá ýmsu smálegu einkum á sviði rafmagns. Kostnaður, sem af þessum lokafrágangi leiðir, mun að hans mati ekki hafa umtalsverð áhrif á heildarkostnaðinn við framkvæmdina. Því sé ljóst að hún verði um fjórðungi ódýrari en áætlanir gerðu ráð fyrir.

Svo sem að framan getur námu skuldir félagsins í árslok 2013 um 12,9 m.kr. Þar var eins og áður segir fyrst og fremst um að ræða viðskiptaskuld við Gunnar Bjarnason, húsasmíðameistara og yfirmsið við framkvæmdina samkvæmt reikningum, sem gefnir voru út árinu 2013 vegna vinnu á árinu 2011 og 2012. Skuld þessi var gerð upp á þessu ári með láni, sem Kirkjuráð ákvað að veita félaginu úr Kirkjumálasjóði í því skyni.

Forsvarsmenn félagsins segjast hafa fengið vilyrði frá ýmsum aðilum um fjárstyrki auk þess sem þeir eru með ýmis önnur fjáröflunaráform á þróunum í því skyni að gera upp skuldir sínar.

Lokaorð

Með vísan til þess sem að framan er rakið telur Ríkisendurskoðun fullyrðingu í skýrslu nefndarinnar í þá veru að stofnunin hafi með bréfi sínu til forsætisnefndar frá 28. júní 2012 ekki lokið því verki að upplýsa um hvernig skattfé sem runnið hafi til byggingar Þorlákshúðar hafi verið varið, bæði ranga og ómaklega. Bréfið upplýsti einmitt um hvert fjármunirnir hefðu runnið. Ríkissjóður hefur eins og skilmerkilega er gerð grein fyrir í bréfinu látið 9,4 m.kr. af hendi rakna til verkefnisins. Að auki hafði kirkjuráð veitt 4,5 m.kr. til verkefnisins til júní 2012 eins og jafnframt er gerð grein fyrir í bréfinu. Ítrekað skal að engar vísbendingar eru um annað en að framlög þessi hafi verið notuð í þágu byggingarinnar.

Ríkisendurskoðun vill að lokum lýsa vonbrigðum sínum með að þv. stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd skuli hvorki hafa talið ástæðu til að kalla forsvarsmenn stofnunarinnar á sinn fund til að gera grein fyrir athugun sinni né að gefa henni kost á andmælum við drög að skýrslu nefndarinnar. Skýrslan verður þó hvorki skilin eða túlkuð á annan hátt en sem hörð gagnrýni af hálfu nefndarinnar á það hvernig Ríkisendurskoðun stóð að verki við athugun sína. Í henni er gagnrýnislaut tekið undir alvarlegar en tilhæfulausar athugsemdir áhugamannanna við fyrri könnun Ríkisendurskoðunar á fjárreiðum Þorlákshúðarfélagssins. Með hliðsjón af viðurkenndum sjónarmiðum um andmælarétt hefði verið eðlilegt að gefa forsvarsmönnum Ríkisendurskoðunar og öðrum, sem málið varðar, kost á að eiga fund með nefndinni til að koma að sjónarmiðum sínum á meðan umfjöllun nefndarinnar stóð yfir.