



Reykjavík 5.október 2009
R09070028

Forseti borgarstjórnar
Hr. Vilhjálmur Þ Vilhjálmsson
Ráðhúsi Reykjavíkur
101 Reykjavík

Efni: Svar við fyrirspurn um samþykkt stjórnar OR frá 3.11.'07 varðandi PNOC-EDC.

Innri endurskoðun hefur borist fyrirspurn yðar dags. 8. maí sl. varðandi ákvörðun stjórnar Orkuveitu Reykjavíkur sf. (OR) frá 3. nóvember 2007 um að styðja við möguleg kaup Reykjavík Energy Invest (REI) í orkufyrirtækinu PNOC-EDC á Filippseyjum og heimild til handa REI að leita eftir lánaþyrngreiðslu vegna verkefnisins¹.

Á stjórnarfundum í REI 31. október 2007 kynnti stjórnarformaður stöðu mála á Filippseyjum gagnvart PNOC-EDC. Fram kom að stjórn þurfti að hafa undirritað stefnuýfirlýsingu þess efnis að REI stefni að því að bjóða í PNOC-EDC til að geta lagt fyrir einkavæðingarnefnd Filippseyja að morgni 5. nóvember nk. Þá var samþykkt að fela einum starfsmanni REI og einum stjórnarmanni REI, sem jafnframt gegndi starfi fjármálastjóra OR, að leiða fjármögnunarvinna fyrir hönd REI². Á þessum grundvelli var lagt erindi fyrir stjórn OR þann 2. nóvember 2007 þar sem óskað var eftir stuðningi við áframhaldandi þátttöku í einkavæðingarferli PNOC-EDC og að OR tryggði fjármögnun á hluta REI í verkefninu.

Á stjórnarfundum í OR 2. nóvember 2007 var fjallað um erindi frá REI og lögð fram svohljóðandi tillaga:

„Stjórn OR samþykkir að styðja REI við áframhaldandi þátttöku í einkavæðingarferli filippseyska fyrirtækisins PNOC-EDC, jafnframt því að tryggja fjármögnun hluta REI í verkefninu.“

Málinu var frestað.

Á næsta stjórnarfundum í OR sem haldinn var daginn eftir var erindi frá REI dagsett sama dag eina málið á dagskrá, en borist hafði nýtt erindi á milli funda og var nú óskað eftir því að stjórn OR samþykkti stuðning við áframhaldandi þátttöku í einkavæðingarferli PNOC-EDC og heimilaði REI að leita eftir þeirri fjármögnun sem best hentar fyrir

¹ Nafni PNOC-EDC hefur verið breytt í Energy Development Corporation (EDC).

² Vakin er athygli á hættunni á hagsmunaaðrekstrum þegar lykilstarfsmenn OR, sem hafa það hlutverk að rýna gögn fyrir forstjóra og til undirbúnings fyrir stjórnarfundum, sitja í stjórnnum dótturfélaga.

verkefnið. Stjórn OR samþykkti erindi REI. Á stjórnarfundum í REI, sem hófst 2 klst. eftir lok fundarins í OR, samþykkti stjórn REI „...með vísan til samþykktar stjórnar OR að halda áfram með verkefnið á Filippseyjum og að staðfesta samþykkt sína þar að lútandi frá 1. nóv. 2007 og halda þegar áfram útvegun fjármagns til verkefnisins“.

Með samþykkt sinni gaf stjórn OR heimild án fyrirvara um samþykki eigenda til handa REI fyrir ráðstöfun fjármuna allt að 12,8 milljörðum kr. til kaupa á 8% hlut í EDC-PNOC og að auki veðsetningu eigna REI, sbr. meðfylgjandi erindi og greinargerð frá REI. Eins og kunnugt er varð ekki af þeirri fjárhagslegu skuldbindingu sem stjórn OR samþykkti að styðja REI í og er því í svari þessu sjónum beint að málsmeðferð og umboði stjórnar OR til skuldbindinga. Þá snýr fyrirspurnin að ýmsu leyti að því sem Innri endurskoðun hefur áður fjallað um í stjórnsýsluúttekt á OR og birtist í niðurstöðum skýrslu sem gefin var út í ágúst 2008.

Til að skýra aðdraganda þess að erindi REI var lagt fyrir stjórn OR er rétt að gera grein fyrir því að á stjórnarfundum OR þann 7. mars 2007 var lagður fram og samþykktur samstarfssamningur milli Geysir Green Energy ehf. (GGE) og OR um jarðhitaverkefni á Filippseyjum. REI var stofnað þremur mánuðum síðar og er samningurinn í samræmi við tilgang félagsins sem skv. hlutafélagaskrá er; „*fjárfestingar í rannsóknum, framleiðslu, flutningi, dreifingu og sölu rafmagns og rekstur á sviði vatns- og orkumála, eitt sér eða með þátttöku annarra í slíkum verkefnum. Auk þess rekstur fasteigna og annað sem þarf til að nýta á arðbæran hátt þekkingu og reynslu sem félagið býr yfir.*“

Í samningnum er skilgreind vinna samningsaðila sem tekur til kannana, forathugana og gerðar viðskiptaáætlana sem forsendu að ákvörðunum til frekari fjárfestinga í einstökum verkefnum. Í 3. gr. samningsins kemur fram að ákveði aðilar að vinna sameiginlega að þeim fjárfestingum sem hann tiltekur skuli gerður um það sérstakur samningur. Jafnframt kemur fram að samningurinn er ekki skuldbindandi fyrir þátttöku annars eða beggja aðila í þeim verkefnum sem vinna aðila tekur til.

Erindi stjórnar REI sem lögð voru fyrir stjórnarfundum OR 2. og 3. nóvember 2007 ásamt greinargerðum eru afurð þeirrar vinnu sem samstarfssamningur GGE og OR tekur til og samnings (sbr. ákvæði 3. gr. samstarfssamningsins) milli REI og GGE dags. 31. október 2007 um „*áframhaldandi þátttöku í fjárfestingaverkefni á Filippseyjum og eignarhald á Envent Holding ehf.*“ sem stjórn REI ákvað á stjórnarfundum sama dag að fela framkvæmdastjóra að ganga frá.

Í fundarboðun dags. 26. október 2007 fyrir stjórnarfundum OR 2. nóvember 2007 kom hvorki fram að ræða ætti áframhaldandi þátttöku REI í einkavæðingarferli PNOC-EDC, né heldur fengu stjórnarmenn gögn um málið, enda lá erindi stjórnar REI ekki fyrir á þeim tíma. Á fundinum var lagt fram erindi stjórnar REI dags. 2. nóvember 2007 varðandi málið og í fundargerð kemur fram að málinu sé frestað. Þá kemur fram í fundargerð að samþykkt sé að halda næsta fund daginn eftir, eða 3. nóvember. Eins og fram hefur komið var tíminn naumur þar sem að mánudaginn 5. nóvember þurfti REI að staðfesta að þeir myndu bjóða og var eftir þann tíma óheimilt að skipta um samstarfsaðila.

Mikilvægt er að menn séu almennt vel undirbúnir fyrir fundi og að fundarboðun og útsend gögn séu í samræmi við umfang mála sem fyrirhugað er að fjalla um. Við eftirleitan hjá forstjóra og innri endurskoðanda OR kom í ljós að einu gögnin sem lögð voru fyrir stjórnarmenn vegna málsins var greinargerð stjórnar REI, sem fylgir með svari þessu. Ljóst er að önnur gögn sem lágu fyrir á þeim tíma sem umræddir stjórnarfundir voru haldnir hefðu getað haft áhrif á niðurstöðu stjórnar OR varðandi beiðni REI um stuðning. Þar er helst að nefna: a) Memorandum of Agreement milli REI og First Gen., b) samstarfssamning milli REI og GGE um áframhaldandi þátttöku í fjárfestingarverkefni á Filippseyjum og eignarhald á Envent Holding ehf. og c) niðurstöður og útistandandi atriði í tengslum við áreiðanleikakannanir á PNOC-EDC sem ráðgjafar REI unnu að.

Að mati Innri endurskoðunar eru það áætlisverð vinnubrögð af hálfu starfsmanna að leggja ekki fyrir stjórn skjöl sem gagnert höfðu verið tekin saman vegna fyrirhugaðrar þátttöku REI í einkavæðingarferli PNOC-EDC sem og undirritaða samninga. Slík vinnubrögð hindra stjórnarmenn í að sinna því lykilhlutverki sínu að vakta og greina mikilvæga áhættuþætti í rekstri.

Í greinargerð með erindi frá REI sem fylgdi afgreiðslu stjórnar OR kemur fram að vegna þátttöku í einkavæðingunni muni lántaka nema 6,4 miljörðum kr. hjá seljanda, að REI muni nota til verkefnisins allt tiltækt fjármagn félagsins samtals 1,6 miljarða kr., auk þeirra 2,6 miljarða sem OR hafði lofað í hlutafjárukningu sem ljúka skyldi 1. febrúar 2008 (fjármagnað með brúarfjármögnun þar til OR greiðir) og að afgangurinn 2,2 miljarðar yrðu fengnir að láni, hugsanlega með veði í öllum eigum félagsins. Vegna eðlis máls er litið svo á að veðsetning hafi verið nauðsynleg en að ekki hafi verið ljóst á þessum tíma hve hátt hlutfall eigna REI þyrfti að setja sem veð fyrir fyrrgreindum lántökum.

Í þessu sambandi verður að líta til þess hve mikil fjárbinding OR í REI var á þessum tíma. Handbært fé REI var skv. upplýsingum frá fjármáladeild OR á þessum tíma 2 miljarðar og þar af hafði OR lagt til með beinum hætti 1,6 miljarða. Þá hafði OR lofað að auka við hlut sinn í REI með hlutafjárukningu upp á 2,6 miljarða. Sú hlutafjárukning var staðfest á eigendafundi 3. október 2007 og að nýju á eigendafundi 16. nóvember 2007. Heildarfjárbinding OR á þessum tíma nam þannig 4,2 miljörðum.

Í svari borgarlögmans til umboðsmanns Alþingis frá 30. október 2007 segir eftirfarandi: „Af hálfu Reykjavíkurborgar og OR hefur verið litið svo á að einfaldar ákvarðanir stjórnar um stofnun dótturfélaga eða um kaup á hlut í félögum, teljist ekki skuldbindingar í skilningi 7. gr. sameignarsamnings um OR þannig að þær þurfi samþykki eigenda. Það sé aðeins þegar OR takist á hendur ábyrgðir og skuldbindingar sem fallið geta á sveitarsjóði að bera þurfi ákvarðanirnar undir eigendur, þ.e. sveitarstjórnirnar.“

Um umboð stjórnar OR er fjallað í lögum nr. 139/2001, reglugerð 297/2006 og sameignarsamningi milli eigenda félagsins um OR.

Í 1. mgr. sameignarsamnings um OR frá 29. janúar 2004 segir m.a.: „[OR] er heimilt að taka lán til þarfa fyrirtækisins og taka ábyrgð á greiðslum og öðrum skuldbindingum í sama skyni. Nýjar ábyrgðir og skuldbindingar stjórnar umfram 5% af höfuðstól á ári hverju skulu lagðar fyrir eigendur fyrirfram til samþykktar.“ Sömu takmörkun er að finna í lögnum og reglugerðinni.

Í niðurlagi 1. gr. reglugerðarinnar og 7. gr. sameignarsamningsins kemur fram að veðsetning á fasteignum fyrirtækisins eða öðrum veigameiri eignum þess, hlutabréfum, lánveitingum o.þ.h. telst vera skuldbinding.

Af gögnum málsins verður ekki annað séð en að heimild sú sem stjórn OR veitti REI með samþykkt sinni 3. nóvember 2007 teljist til nýrrar skuldbindingar. Eins og áður segir var heildarfjárbinding OR á þessum tíma í REI um 4,2 miljarðar. Eigið fé OR var við árslok 2006 69,4 miljarðar og hlutfall fjárbindingarinnar þannig 6,05% af eigin fé og þar með yfir viðmiðunarmörkum gagnvart þeim skuldbindingum sem stjórn OR þarf að bera undir eigendur fyrir fram. Í því ljósi að ekki er óeðlilegt að telja að dótturfyrirtækið REI sé veigamikil eign OR og í samræmi við svar borgarlögmanns hefði það verið rétt og a.m.k. góð stjórnsýsla stjórnar OR að leita fyrir fram samþykkis eigenda fyrir ákvörðun sinni.

Við skoðun á fundargerðum borgarráðs og borgarstjórnar má sjá að ákvörðun stjórnar OR var ekki kynnt eða send borgarráði eða borgarstjórn til staðfestingar enda bar samþykkt stjórnar OR ekki með sér fyrirvara um slíkt.

Í fyrrnefndri skýrslu um niðurstöður stjórnsýsluúttektar á OR koma fram ábendingar um nauðsyn þess að innleiða áhættugreiningu sem hluta af verklagi á sviði nýsköpunar og þróunar. Þar segir m.a. „*áhættugreining er ekki hluti af verklagi á sviði nýsköpunar og þróunar, þ.e. þátttaka í sprotafyrirtækjum og útrásarverkefnum. Slík verkefni eru í eðli sínu áhættusöm. Bæta þarf úr þessu auk þess sem skýr stefna þarf að vera til staðar frá stjórn um hverskonar nýsköpunarverkefnum fyrirtækið hyggst taka þátt í.*“³ Hjá OR er unnið að því að fylgja eftir athugasemdum skýrslunnar. Innri endurskoðun mun síðan fylgja þessari úttekt sérstaklega eftir gagnvart þeim atriðum þar sem úrbóta var þörf. Samkvæmt gögnum málsins höfðu ráðgjafar REI unnið að áreiðanleikakönnun á PNOC-EDC en sérstök áhættugreining var ekki hluti af framlögðum gögnum þegar málið var afgreitt af stjórn OR þann 3. nóvember 2007.

Ábendingar

Telja verður eðlilegt að takmarka heimild stjórnar á þann hátt að hún beri ákvarðanir sem teljast óvenjulegar og/eða mikilsháttar undir eigendur fyrir fram. Eigendur OR ættu að marka skýrari stefnu varðandi heimildir stjórnar félagsins til skuldbindinga. Skýra þarf takmörkun þá sem fram kemur í 7. gr. sameignarsamningsins, t.d. hvort ákvarðanir þurfi að hafa bókshaldsleg áhrif á eigið fé til að takmörkun á heimild eigi við⁴. Eigendur OR ættu að setja fram sameiginlega sýn á hve víðtækar heimildir stjórn félagsins skuli hafa til að eyða óvissu um þetta atriði.

Mikilvægt er að vanda betur undirbúning stjórnarfunda, þ.e. annars vegar er það á ábyrgð starfsmanna að leggja fram öll viðeigandi gögn er skýra forsendur máls og hins vegar er það á ábyrgð stjórnarmanna að óska eftir gögnum sem styðja þá í að taka upplýstar ákvarðanir.

³ Innri endurskoðun: Orkuveita Reykjavíkur. Stjórnsýsluúttekt, ágúst 2008. Bls. 37.

⁴ Í minnisblaði Andra Árnasonar hrl. til stýrihóps borgarráðs um málefni REI dags. 10. desember 2007 er sett fram löfgræðilegt álit á takmörkun stjórnar OR sem fjallað er um í gildandi sameignarsamningi milli eigenda OR.

Á fundi stjórnar OR 15. maí 2009 var samþykkt að óska eftir því að skipaður yrði starfshópur eigenda til að gera tillögu um uppskiptingu fyrirtækisins vegna nýrrar lagasetningar. Byggðaráð eigenda OR skipaðu í kjölfarið fulltrúa í þann starfshóp. Líkur eru á því að vinna starfshópsins muni leiða til breytinga á samþykktum OR og eðlilegt að þeim ábendingum sem hér eru settar fram um að skýra umboð stjórnar OR verði vísað til vinnu starfshópsins.

Í ljósi þeirrar umræðu sem verið hefur um umboð stjórnar OR er eðlilegt að innri endurskoðandi félagsins hugi að úttekt á málsmeðferð stjórnar þess í málum sem fela í sér umtalsverðar fjárfestingar og/eða skuldbindingar fyrir fyrirtækið.

Virðingarfyllst,



Hallur Símonarson,
innri endurskoðandi Reykjavíkurborgar

Meðfylgjandi:

Erindi/greinargerð stjórnar REI dags. 2. nóvember 2007.

Erindi/greinargerð stjórnar REI dags. 3. nóvember 2007.

Afrit:

Borgarstjórinn í Reykjavík