



Dalabyggð

Ferli og eftirlit fjárfestingarverkefna Dalabyggð

Apríl 2021

Fyrirvari

Að beiðni sveitarstjóra Dalabyggðar var KPMG falið að gera úttekt á ferli og eftirliti með framvindu fjárfestingarverkefna hjá sveitarfélaginu. Verkefnið snýr að þeim fjárfestingarverkefnum sem farið var í á árinu 2020 og/eða þeim verkefnum sem þegar voru hafin og var lokið á árinu 2020. Horft er til fjárfestingaráætlunar eins og hún er birt í fjárhagsáætlun sveitarfélagsins vegna ársins 2020 auk þess sem tillit er tekið til samþykktra viðauka við fjárhagsáætlun 2020.

KPMG hefur, til að draga úr kostnaði við verkið, miðað við að halda verkefninu einföldu í framkvæmd og því ekki útilokað að bæta megi við gögnum eða öðrum upplýsingum tengdum verkefninu. Ekki hefur verið framkvæmd sérstök áreiðanleikakönnun í tengslum við samantektina. Af þeim sökum getur KPMG ekki ábyrgst áreiðanleika þeirra upplýsinga sem hér koma fram né að þær séu tæmandi. Samkvæmt framangreindu er gerður fyrirvari um tilvist mikilvægra upplýsinga um undirbúning og framkvæmd fjárfestingarverkefna sem KPMG hefur ekki haft aðgang að.

Vinnan er byggð á upplýsingum frá sveitarfélaginu, samskiptum við starfsmenn og stjórnendur þess auk annarra opinberra upplýsinga, svo sem af heimasíðu sveitarfélagsins.

KPMG ber ekki ábyrgð á að uppfæra samantektina í tengslum við atburði eða upplýsingar sem kunna að koma síðar fram.

Ekkert í þessari samantekt ber að túlka sem lögfræðilegt álit eða mat á lögfræðilegum atriðum.

KPMG ber ekki ábyrgð á beinu eða óbeinu tjóni sem hlotist getur af ákvörðunum, athöfnum eða athafnaleysi sem byggt er á samantektinni.

Í tengslum við þessa samantekt má hafa samband við:



Harald Örn Reynisson

Löggiltan endurskoðanda, hluthafa
Endurskoðunarvið

Sími: 545 6240
hreynt@kpmg.is

Bakgrunnur

Á árinu 2020 komu fram vísendingar um tilvik þar sem kostnaður vegna einstakra fjárfestingarverkefna var umfram áætlaðan framkvæmdakostnað samkvæmt samþykktri fjárhagsáætlun sveitarfélagsins. Ástæður þessa eru nokkrar og má að hluta rekja til þess að í einhverjum tilvikum er ábyrgðarhlutverk einstaka starfsmanna, sem að ferlinu koma, ekki nægjanlega skýrt.

Forsvarsmenn sveitarfélagsins telja mikilvægt að greina ferli fjárfestingarverkefna allt frá ákvörðun um einstaka verkefni, kostnaðarmati þeirra sem og eftirliti með framvindu þeirra með hliðsjón af áætludum framkvæmdakostnaði. Úttektin er unnin með hliðsjón af almennum reglum sem gilda um stjórnýslu og ákvarðanir um fjármál með það að markmiði að draga lærdóm af henni til framtíðar.

Verkefni KPMG

Markmið úttektarinnar er að yfirfara feril fjárfestingarverkefna frá þeim tíma sem ákvörðun um verkefni var tekin og allt til loka. Greina skal stjórnýslulega meðferð fjárfestingarverkefna sem og fjárhagslega hlið þeirra með tilliti til þess hvort tækifæri eru til úrbóta á því verklagi sem viðhaft er í dag.

Í þessum tilgangi er tímalína verkefna sett fram með samandregnum upplýsingum um feril fjárfestingarverkefna innan stjórnýslu Dalabyggðar ásamt ábendingum um þau atriði sem tilefni er til að staldra við. Nánari umfjöllun um einstakar ábendingar er sett fram í framhaldi af tímalínu.

Að lokum eru hér settir fram minnisþingar um verklag og aðferðafræði sem hægt er að styðjast við til að halda markvisst utan um fjárfestingarverkefni og stuðla þannig með markvissum hætti að því að lágmarka óvissu og áhættuþætti á framkvæmdastigi.





Stjórnætækin

Fjárhagsáætlun, viðaukar og eftirlit
með framvindu

Núverandi ferli

Fjárhagsáætlun 2021 - 2024

Í samræmi við 62 gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 vinnur Dalabyggð fjárhagsáætlun fyrir komandi ár og næstu þrjú ár þar á eftir.

Fjárhagsáætlun samanstendur annars vegar af áætlun um rekstur og hins vegar fjárfestingum og fjármögnun komandi ára.

Vinna við gerð fjárhagsáætlunar hefst alla jafna um mitt ár hjá sveitarfélaginu og er hún unnin með aðkomu deildarstjóra, allra nefnda sveitarfélagsins, byggðarráðs og sveitarstjórnar.

Forsendur áætlunar í rekstri einstaka deilda koma í upphafi frá deildarstjórum ásamt starfsmönnum á skrifstofu Dalabyggðar. Við fjárhagsáætlanagerð er stuðst við innri og ytri forsendur eftir því sem þær eru tiltækar og taldar áreiðanlegar. Áætlun launa og launatengdra gjalda er unnin með ítarlegum hætti með hliðsjón af stöðugildum og kjörum starfsmanna viðkomandi eininga hjá sveitarfélaginu. Tekjuáætlun er unnin út frá opinberum gögnum Sambands Íslenskra sveitarfélaga og Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, auk annarra upplýsinga um þróun fasteignamats og þjóðhagsspá.

Áætlanir um fjárfestingar eru unnar út frá forgangsröðun viðhalds- og fjárfestingarverkefna. Byggðarráð, sveitarstjóri ásamt deildarstjórum og umsjónarmanni framkvæmda koma að þeirri vinnu. Sveitarstjórn tekur að því loknu tillögur um fjárfestingar til umræðu. Ýmist er um að ræða áframhaldandi framkvæmdir við verkefni sem þegar eru hafin eða nýframkvæmdir. Formlegt kostnaðarmat er unnið í tilvikum stærri framkvæmda en þó hafa ekki verið settar formlegar reglur um það hvenær vinna skuli slíkt mat.

Fjárfestingaráætlun nær til allra sjóða sveitarfélagsins.

Þegar fjárfestingaráætlun liggur fyrir er kallað eftir tilboðum í stærri verk samkvæmt áætlun og framkvæmdir settar af stað. Uppfært kostnaðarmat er unnið áður en lagt er endanlega af stað í stærri framkvæmdir.

Eftirlit með framvindu fjárfestingarverkefna

Verkefni eru stofnuð í eignakerfi sveitarfélagsins þar sem framkvæmdir ársins eru færðar inn á einstaka verkefni.

Eftirlit með framvindu framkvæmda samkvæmt fjárfestingaráætlun er á hendi sveitarstjóra og umsjónarmanns framkvæmda. Umsjónarmaður framkvæmda samþykkir reikninga sem tengjast viðhaldi og fjárfestingum tengdum eignum sveitarfélagsins.

Samkvæmt samtölum við umsjónarmann framkvæmda þá fylgist viðkomandi með framvindu verkefna með hliðsjón af áætlun og raunverulegri verkstöðu samhliða samþykkt reikninga. Á árinu 2020 er ekki um að ræða formlega skjölun, fundargerðir eða önnur gögn vegna reglubundinnar stöðutöku verkefna.

Sveitarstjóri hefur eftirlit með framvindu með yfirferð á bókuðum kostnaði samkvæmt fjárhagsbókhalði, skoðun á einstaka kostnaðarreikningum og samtölum við umsjónarmann framkvæmda. Í einstaka tilvikum er haldið formlega utan um framvindu í sameiginlegum skjölum.

Viðaukar

Í þeim tilvikum þar sem sveitarstjóri og/eða umsjónarmaður framkvæmda sjá visbendingar um frávik þá er byggðarráði gert viðvart og tillaga lögð fram um viðauka við fjárhagsáætlun.

Innkaupareglur

Samkvæmt 6. gr. innkaupareglna Dalabyggðar, frá 14. ágúst 2020, ber byggðarráð ábyrgð á innkaupastefnu sveitarfélagsins. Sveitarstjóri ber ábyrgð á að innkaup séu í samræmi við innkaupastefnu, innkaupareglur og fjárhagsáætlun. Forstöðumenn stofnana bera ábyrgð á innkaupum sinna stofnana í umboði sveitarstjóra. Sveitarstjóri ber ábyrgð á innkaupum sem heyra undir fleiri en eitt svið.



Fjárfestingar 2020

Fjárhagsáætlun 2020-2023

Áætlun fjárfestinga 2020 (upphafleg)

- ❑ Þann 12. desember 2019 var fjárhagsáætlun 2020-2023 samþykkt af sveitarstjórn.
- ❑ Samkvæmt fjárhagsáætlun 2020-2023 var gert ráð fyrir að heildar fjárfesting ársins 2020 næmi 113 millj. kr.
- ❑ Í greinargerð sveitarstjóra með fjárhagsáætlun kemur fram að verkefnið "Vínlandssetur" verði fjármagnað með styrkjum og því ekki um að ræða fjárfestingu eða eignaaukningu. Ófjármagnaðar voru 20 millj. kr. af því verkefni.
- ❑ Alls er um að ræða 25 verkefni:
 - 13 verkefni með framkvæmdakostnað á bilinu 0,5 - 2 millj. kr.
 - 10 verkefni með framkvæmdakostnað á bilinu 2,1 - 10 millj. kr.
 - 2 verkefni með áætlaðan framkvæmdakostnað á bilinu 10,1 - 16,5 millj. kr.
- ❑ Vegna umræddra verkefna lá fyrir formlegt kostnaðarmat vegna Fráveitu og var horft til kostnaðarmats frá 2017 og 2019 vegna verkefnisins. Verkefni Dalaveitna er áframhald lagningar ljósleiðara auk framkvæmda við hitaveitu.
- ❑ Ekki var unnið formlegt kostnaðarmat vegna smærri verkefna í fjárfestingaráætlun.
- ❑ Röðun verkefna byggir á forgangsröðun stjórnenda auk stefnumótandi ákvarðana sveitarstjórnar.



Leikskóli	2.000.000	Leifsbúð	5.000.000
Auðarskóli	9.000.000	Íþróttamiðstöð	3.000.000
Fráveita	16.500.000	Slökkvistöð	2.000.000
Vatnsveita	4.000.000	Framlag til byggðasamlags	1.000.000
Gatnagerð	9.500.000	Sorpmál	6.000.000
Gangstéttir	2.000.000	Fjarréttir	1.000.000
Skipulag	1.500.000	Áhaldahús	1.000.000
Tjaldsvæði	1.500.000	Dalabúð	8.000.000
Stjórnsýsluhús	7.000.000	Tjarnarlundur	1.000.000
Laugar	5.000.000	Áhaldahús	1.000.000
Árblik	1.000.000	Leiguíbúðir	2.000.000
Staðarfell	500.000	Dalaveitur	16.000.000
Silfurtún	7.000.000		

Fjárhagsáætlun 2020-2023 (frh.)

Viðaukar 2020

- Aukið er við fjárheimildir sex fjárfestingarverkefna með samþykkt viðauka við fjárhagsáætlun á árinu til að mæta auknum kostnaði (hækkun um 14 millj. kr).
- Fjárheimildir vegna 10 fjárfestingarverkefna eru ýmist lækkaðar eða hætt við verkefni (lækkun um 30 millj. kr.).
- Mikilvægt er að viðaukar sem lagðir eru fyrir sveitarstjórn til samþykktar feli í sér allar þær breytingar sem gera á á fjárheimildum.



Fjárfestingaáætlun 2020 (með viðaukum)							
Verkpáttur	Upphafleg áætlun	Viðauki 3 28.4.2020	Viðauki 4 22.6.2020	Viðauki 5 13.8.2020	Viðauki 6 15.10.2020	Viðauki 7 12.11.2020	Áætlun m. viðaukum
A hluti							
Leikskóli	2.000.000						2.000.000
Grunnskóli	9.000.000						9.000.000
Leifsbúð	5.000.000						5.000.000
Árblik	1.000.000						1.000.000
Tjarnalundur	1.000.000					- 500.000	500.000
Dalabúð	8.000.000		- 6.000.000			- 1.000.000	1.000.000
Íþróttamiðstöð Búðardal	3.000.000					- 500.000	2.500.000
Slökkvistöð	2.200.000						2.200.000
Framlag til Byggðasamlags	1.000.000						1.000.000
Deiliskipulag v. iðnaðar og íþróttamæ	1.500.000						1.500.000
Götur	9.500.000			- 2.500.000	- 2.000.000		5.000.000
Gangstéttir	2.000.000						2.000.000
Sorphirða	6.000.000		- 6.000.000				-
Fjárréttir	1.000.000				- 500.000	- 500.000	-
Tjaldsvæðið Búðardal	1.500.000						1.500.000
Stjórnsýluhús	7.000.000				- 1.500.000		5.500.000
Áhaldahús	1.000.000						1.000.000
Staðarfell	500.000					- 500.000	-
Fristundarlóð Sælingsdal	-				500.000		500.000
Skarðsstöð	-	1.500.000					1.500.000
Laugaskóli	5.000.000		- 2.000.000		- 500.000	- 1.500.000	1.000.000
Samtals A hluti	67.200.000	1.500.000	- 14.000.000	- 2.500.000	- 4.000.000	- 4.500.000	43.700.000
B hluti							
Silfurtún	7.000.000				1.500.000		8.500.000
Félagslegar íbúðir	2.000.000					- 500.000	1.500.000
Fráveituútrás	16.500.000	7.500.000					24.000.000
Fráveita - landlögn	-	1.500.000					1.500.000
Dalaveitur	15.000.000			1.500.000			16.500.000
Dalaveitur - Hitaveita Laugar	1.000.000						1.000.000
Vatnsveita Laugar	4.000.000			- 4.000.000			-
Samtals B hluti	45.500.000	9.000.000	-	- 2.500.000	1.500.000	- 500.000	53.000.000
Samtals A+B hluti	112.700.000	10.500.000	- 14.000.000	- 5.000.000	- 2.500.000	- 5.000.000	96.700.000

Fjárhagsáætlun 2020-2023 (frh.)



Frávik frá áætlun 2020

- Sjö verkefni fóru ekki af stað á árinu en fjárheimildir vegna fjögurra voru felldar niður í viðaukum.
- Raunkostnaður 12 verkefna er undir fjárheimildum samkvæmt áætlun með viðaukum.
- Tvö verkefni eru á áætlun.
- Í þremur verkefnum eru frávik frá áætlun innan við 10%.
- Í fjórum tilvikum er um að ræða frávik frá áætlun sem eru umfram 10% (samtals 7,9 millj. kr.)
 1. Leifsbúð (frávik 1,4 millj. kr)
 2. Deiliskipulag (frávik 0,5 millj. kr.)*
 3. Gangstéttir (frávik 0,4 millj. kr.)
 4. Fráveituútrás - efnislager**
 5. Dalaveitur (frávik 5,6 millj. kr.)***

* ekki eignfærsluhæfur kostnaður.

** hluti af kostnaði vegna framkvæmda fólst í vinnslu efnis sem fært er meðal birgða hjá sveitarfélaginu að fjárhæð 4,0 millj. kr. og mun nýtast við fráveituframkvæmdir komandi ára.

*** sjá ítarlegri sundurliðun á framkvæmda-tíma á glæru 11 hér á eftir.

Fjárfestingaáætlun 2020 með viðaukum í samanburði við rauntölur						
Verkbáttur	Upphafleg áætlun	Viðaukar	Áætlun m. viðaukum	Rauntölur	Frávik kr.	Frávik %
A hluti						
Leikskóli	2.000.000	0	2.000.000	1.896.440	-103.560	-5%
Grunnskóli	9.000.000	0	9.000.000	8.512.475	-487.525	-6%
Leifsbúð	5.000.000	0	5.000.000	6.414.526	1.414.526	22%
Árblik	1.000.000	0	1.000.000	973.806	-26.194	-3%
Tjarnalundur	1.000.000	-500.000	500.000	389.295	-110.705	-28%
Dalabúð	8.000.000	-7.000.000	1.000.000	0	-1.000.000	-100%
Íþróttamiðstöð Búðardal	3.000.000	-500.000	2.500.000	1.640.520	-859.480	-52%
Slökkvistöð	2.200.000	0	2.200.000	1.593.397	-606.603	-38%
Framlag til Byggðasamlags	1.000.000	0	1.000.000	1.000.000	0	0%
Deiliskipulag v.íðnaðar og ípróti	1.500.000	0	1.500.000	2.033.185	533.185	26%
Götur	9.500.000	-4.500.000	5.000.000	2.813.365	-2.186.635	-78%
Gangstéttir	2.000.000	0	2.000.000	2.437.187	437.187	18%
Sorphirða	6.000.000	-6.000.000	0	0	0	0%
Fjárrettir	1.000.000	-1.000.000	0	0	0	0%
Tjaldsvæðið Búðardal	1.500.000	0	1.500.000	372.566	-1.127.434	-303%
Stjórnsýsluhús	7.000.000	-1.500.000	5.500.000	2.978.249	-2.521.751	-85%
Áhaldahús	1.000.000	0	1.000.000	465.371	-534.629	-115%
Staðarfell	500.000	-500.000	0	0	0	0%
Frístundarlóð Sælingsdal	0	500.000	500.000	500.000	0	0%
Skarósstöð	0	1.500.000	1.500.000	1.621.589	121.589	7%
Laugaskóli	5.000.000	-4.000.000	1.000.000	0	-1.000.000	-100%
Samtals A hluti	67.200.000	-23.500.000	43.700.000	35.641.971	-8.058.029	-23%
B hluti						
Silfurtún	7.000.000	1.500.000	8.500.000	8.558.673	58.673	1%
Félagslegar íbúðir	2.000.000	-500.000	1.500.000	0	-1.500.000	-100%
Fráveituútrás	16.500.000	7.500.000	24.000.000	24.485.526	485.526	2%
Fráveita - landlögn	0	1.500.000	1.500.000	1.114.244	-385.756	-35%
Dalaveitur	15.000.000	1.500.000	16.500.000	22.075.863	5.575.863	25%
Hitaveita Laugar	1.000.000	0	1.000.000	655.205	-344.795	-53%
Vatnsveita Laugar	4.000.000	-4.000.000	0	0	0	0%
Samtals B hluti	45.500.000	7.500.000	53.000.000	56.889.511	3.889.511	-7%
Samtals A+B hluti	112.700.000	-16.000.000	96.700.000	92.531.482	4.168.518	5%

Fjárhagsáætlun 2020-2023 (frh.)

Dalaveitur ehf. - ljósleiðari

- ❑ Við upphaf verkefnisins, árið 2017, var unnin áætlun fyrir fjárfestingu Dalaveitna í ljósleiðaravæðingu í Dalabyggð.
- ❑ Upphafleg áætlun var uppfærð miðað við rauntölur 2017 og var þá gert ráð fyrir að heildarframkvæmdakostnaður næmi allt að 257 millj. kr. Að teknu tilliti til framlags Fjarskiptasjóðs og tengigjalda næmi nettó fjárfesting félagsins 89 millj. kr.
- ❑ Áfallinn framkvæmdakostnaður tímabilsins 2017-2020 nemur 290 millj. kr. Frávik nemur því 33 millj. kr. eða 13% umfram uppfærða áætlun verkefnisins.
- ❑ Áætluð tengigjöld og önnur framlög eru um 6 millj. kr. hærrí en gert var ráð fyrir í uppfærðri áætlun eða um 3%.
- ❑ Frávik nettó framkvæmdakostnaðar nemur því í árslok 2020 um 34% eða 30 millj. kr. sem bætist við upphaflega fjárþörf verkefnisins.
- ❑ Óverulegur hluti er eftir af framkvæmdum í árslok 2020.
- ❑ Viljum við benda á mikilvægi þess að áætlanir verkefna séu uppfærðar með tilliti til rauntalna og mögulegra forsendubreytinga.



Dalaveitur - ljósleiðari

Dalaveitur ehf. - raunkostnaður 2017-2020							
	Uppfærð áætlun 2017	2017	2018	2019	2020	Samtals	Frávik
Ljósleiðari, framkvæmdakostnaður	256.730	20.312	164.930	39.616	65.310	290.168	33.438
Tengigjöld og önnur framlög	-167.355	- 10.698	- 61.769	- 57.182	- 43.234	- 172.883	- 5.528
Tæki og áhöld	-	2.170				2.170	2.170
Samtals Dalaveitur	89.375	11.784	103.161	- 17.566	22.076	119.455	30.080

Dalaveitur ehf. - áætlun ársins 2017-2020							
	Uppfærð áætlun 2017	2017	2018	2019	2020	Samtals	Frávik
Ljósleiðari, framkvæmdakostnaður	256.730	56.000	63.352	69.000	29.200	217.552	39.178
Tengigjöld og önnur framlög	-167.355	- 44.450	- 31.750	- 56.069	- 12.700	- 144.969	- 22.386
Tæki og áhöld	-	-				-	-
Samtals Dalaveitur	89.375	11.550	31.602	12.931	16.500	72.583	16.792
Frávik	-	- 234	- 71.559	30.497	- 5.576	- 46.872	- 13.288

Fjárfestingar 2020 (tímalína 1/5)

Dags	Sveitarstjórn	Byggðarráð	Aðrir stjórnendur	Ábendingar og athugasemdir
28.10.2019		Tillaga að fjárhagsáætlun 2020-2023. Samþykkt að leggja fyrir sveitarstjórn til samþykktar		
30.10.2019	Fjárhagsáætlun 2020-2023, fyrri umræða. Fjárfestingar eru áætlaðar 112 millj. kr.			
6.12.2019		Fjárhagsáætlun tilbúin til síðari umræðu.		
12.12.2019	Fjárhagsáætlun 2020-2023, síðari umræða. Fjárfestingar eru áætlaðar 113 millj. kr. Hækkun um 1 millj. kr. frá byggðarráði			
22.1.2020			Vinlandssetur, málari fenginn til verksins á grundvelli einingaverða í áætlað magn.	
13.2.2020	Vinlandssetur- Uppsetning sýningar. Áætlaður kostnaður 16 millj. kr. Gengið frá samningi við Smíðakunst ehf.			
1.3.2020			Vinlandssetur, tilboði í loftræstikerfi tekið í kjölfar verðkönnunar.	
16.4.2020		Viðauki III Viðbót 7 millj. kr. v. fráveitu og 1,5 millj. kr. v. viðgerða Skarðsstöð. Rætt um að flýta fjárfestingum v. Íþróttamannvirkja		
24.4.2020		Ársfjórðungsfirlit 2020. Yfirlit fyrsta ársfjórðungs lagt fram. Verður tekið fyrir aftur á næsta fundi		
28.4.2020	Viðauki III Samþykkt tillaga um viðauka, fjárfesting: Hækkun: 7,5 millj. kr. í fráveitu. 1,5 millj. kr. vegna Skarðsstöð. 1,5 millj. kr. sjóvörn við Ægisbraut.		Mat á fjárhæð viðauka hefði þurft að vinna með ítarlegri hætti með hlöðsjón af uppfærðri kostnaðaráætlun og efniskaupum/frameiðslu.	Mikilvægt er við mat á kostnaði verkefna að hugað sé að þeim hluta þeirra sem er ólokið frá fyrra ári og mögulega breyttu umfangi.

Fjárfestingar 2020 (tímalína 2/5)

Dags	Sveitarstjórn	Byggðaráð	Aðrir stjórnendur	Ábendingar og athugasemdir
7.5.2020		Ársfjórðungsfirilt 2020. Yfirlit fyrsta ársfjórðungs lagt fram. Rekstur í takti við áætlanir.		Ekki verður ráðið af fundargerðum að staða fjárfestingarverkefna hafi verið rædd
7.5.2020			Fráveita, verkefni um landlögn boðið út öðru sinni (áður í nóv. 2019, engin tilboð bárust þá).	
28.5.2020		Fráveita í Búðardal. Útboð niðurstaða. Kostnaðaráætlun 24,2 millj. kr. Lægstbjóðandi 21,4 millj. kr. Stafnafell. Samþykkt að taka tilboði þeirra.		Tilboð í verkið er undir áætluðum kostnaði samkvæmt fjárhagsáætlun
28.5.2020		Vinlandssetur: Framkvæmdir stefna í að fara umfram áætlun. Byggðaráð lýsir yfir óánægju með að upplýsingar hafi ekki komið fram fyrir.		
28.5.2020		Viðauki IV. Lækkun fjárfestinga um 14 millj. kr. Samþykkt að haldinn verði vinnufundur sveitarstjórnar v endurskoðunar fjárhagsáætlunar 2020		
22.6.2020	Viðauki IV. Samþykkt tillaga í samræmi við sviðsmynd 1 sem kynnt var á fundi sveitarstjórnar 14. maí sl. Lækkun tekna um kr. 43,5 millj. kr. (3% lækkun útsvars og 15% lækkun frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga) og lækkun fjárfestinga um kr. 14 millj. kr. (Dalabúð 6 millj. kr. sorphirða 6.millj. kr. og Laugar 2 millj. kr).			Hér er um að ræða viðbrögð við mögulegum áhrifum COVID-19 á rekstur sveitarfélagsins.

Fjárfestingar 2020 (tímalína 3/5)

Dags	Sveitarstjórn	Byggðarráð	Aðrir stjórnendur	Ábendingar og athugasemdir
23.7.2020			Vegna þaks á Silfurtúni. Send út verðkönnun og lágsta tilboði tekið 14.08.20.	
23.7.2020		Vinlandssetur. Frestað til næsta fundar.		
23.7.2020		Fráveita. Fyrsti áfangi af þremur hafinn. Verklök áætluð 20.9.2020		
23.7.2020			Vegna grunnskóla. Verðkönnun vegna endurnýjunar salerna. Dalir Verktakar með lágsta tilboð í allan pakkann, fengnir til verksins.	
10.8.2020		Viðauki V. Lækkun fjárfestinga 6,5 millj. kr. (Vansveita Laugum /Gatnagerð). Hækkun fjárfestinga 16 millj. kr. (Dalaveitur 14 millj. kr. Stofnfé Bakkahvamms 2 millj. kr.)		
13.8.2020	Viðauki V. Lækkun fjárfestinga um 6,5 millj. kr. (Vatnsveita Laugum og Gatnagerð) Hækkun fjárfestinga 16 millj. kr. (Dalaveitur 14 millj. kr. Bakkahvammur 2 millj. kr. stofnfé)			Fjárhæðir sem bókaðar eru í fundargerð eru ekki í samræmi við skjal með útleiðslu á áhrifum viðauka V. Hækkun um 16 millj. kr. - er það umfram þær 16 millj. kr. sem lagt var af stað með í upphafi.
27.8.2020		Umræða um breytingar á tilboðsfjárhæðum vegna viðgerða á þaki Silfurtúns. Guðlaugur S. Sigurgeirsson ehf. fær verkið.		
10.9.2020	Þróttamannvirki. Undirbúningur, minnisblað lagt fram til kynningar.			
10.9.2020			Vegna leikskóla, lögð fram tillaga að hringakstri fyrir skólabilá.	




Fjárfestingar 2020 (tímalína 4/5)

Dags	Sveitarstjórn	Byggðarráð	Aðrir stjórnendur	Ábendingar og athugasemdir
10.9.2020			Vegna tjaldsvæðis í Búðardal. Rekstraraðilar beðnir um að taka að sér umsýslu með framkvæmdum og viðhaldi samkvæmt áætlun. Framkvæma sjálf og/eða ráða verktaka. Samskonar fyrirkomulag og með viðhaldi á eignum Dalabyggðar á Eiriksstöðum.	
24.9.2020		Rekstur fyrstu 6 mánaða. Farið yfir uppgjör og umræða um gerð viðauka VI.		Ekki sjáanleg yfirferð á stöðu fjárfestingarverkefna.
24.9.2020		Vinlandssetur. Drög að skýrslu um verkefnið og kostnaðaryfirlit. Byggðarráð óskar eftir frekari sundurliðun á hæstu verktakagreiðslum		
5.10.2020		Viðauki VI. Lagður fram og vísað til sveitarstjórnar.		
15.10.2020			Vegna gangstéttar. Guðlaugur smiður og Jens jarðvinnuverktaki fengnir í ný-/endursteypu og viðgerðir gangstétta.	
15.10.2020	Viðauki VI. Hækkun: Frístundasv. Sælingsdalst. 0,5 millj. kr. Silfurtún 1,5 millj. kr. Lækkun: nýbygging gatna um 2,5 millj. kr., fjárrétt 0,5 millj. kr., Stjórnsýsluhús um 1,5 millj. kr., Laugar 0,5 millj. kr.			Í útleiðslu áhrifa viðauka VI og samþykktu viðauka er ekki tekið tillit til breytingatillögu sveitarstjóra sem var samþykkt.
15.10.2020			Vegna ljósleiðara (Dalaveitur). Gilbert, ásamt Hjalta F., fenginn í lagningu heimtauga og annan frágang á ljósleiðaralögnum.	




Fjárfestingar 2020 (tímalína 5/5)

Dags	Sveitarstjórn	Byggðarráð	Aðrir stjórnendur	Ábendingar og athugasemdir
9.11.2020		Umframkostnaður vegna fráveituframkvæmda. Kostnaður hærri en fjárhagsáætlun gerði ráð fyrir. Sveitarstjóri hefur falið endurskoðanda sveitarfélagsins að skoða málið.		
9.11.2020		Viðauki VII. Lækkun fjárfestinga um 5 millj. kr.		
12.11.2020			Vegna loftræstingar í slökkvistöð. Verðkönnun send á tvo blikkara.	
12.11.2020	Viðauki VII. Samþykkt lækkun á áætluðum verkefnum að fjárhæð 5 millj. kr.			Við yfirferð á skjali vegna viðauka VII kemur í ljós að útleiðsla á heildaráhrifum er ekki rétt. Alls hafa verið samþykktar lækkanir á fjárfestingum í viðaukum fyrir 27 millj. kr. og hækkun að fjárhæð 9 millj. kr. eða samtals lækkun að fjárhæð 18 millj. kr. Í vinnuskjali bókara er fjárhæð viðauka önnur en í fundargögnum.
7.12.2020		Vinlandssetur. Byggðarráð tók ákvörðun á fundi í nóv um að hafna greiðslu á efnisreikningi vegna sýningar á Vinlandssetri.		

Tækifæri til úrbóta (1/3)

	Áhrif	Tækifæri til úrbóta
1	Fjárhagsáætlun 2020 	<p>Við gerð fjárhagsáætlunar 2020 og ákvarðanir um fjárfestingar er ekki til staðar formlegt og uppfært kostnaðarmat verkefna sem tilgreind eru meðal fjárfestinga ársins. Einstaka verkefni/verkpættir hafa ekki verið skilgreindir með skýrum hætti og í hverju þeir felast.</p> <p>Mikilvægt er að sveitarfélagið setji sér vinnureglur um að samhliða vinnu við fjárhagsáætlun sé unnið kostnaðarmat fyrir öll verkefni að ákveðinni fjárhæð, sem dæmi öll verkefni umfram 2 millj. kr., og að ítarlegra kostnaðarmat niður á einstaka verkpætti sé unnið fyrir öll verkefni umfram 5 millj. kr. Byggðarráð og sveitarstjórn yfirfari heildarlista yfir forgangsörðun verkefna á vinnufundum fjárhagsáætlunar og í framhaldi sé tekin ákvörðun um verkefni ársins.</p>
2	Vínlandssetur 	<p>Samkvæmt greinargerð með fjárhagsáætlun fyrir árin 2020-2023 verður verkefnið „Vínlandssetur“ fjármagnað með styrkjum og því ekki um að ræða eignamyndun í efnahagsreikning vegna þess. Verkefnið er því ekki tilgreint í fjárfestingaráætlun þrátt fyrir að framkvæmd þess sé að hluta eða heild á ábyrgð sveitarfélagsins.</p> <p>Mikilvægt er að í fjárhagsáætlun sé mat lagt á heildarframkvæmdakostnað allra verkefna óháð því hvernig verkefni eru fjármögnuð. Setja þarf fram styrkfjárhæðir sem reiknað er með að fjármagni einstök verkefni sérstaklega. Eftirlit með framvindu verkefnis byggir á upphaflega áætluðum framkvæmdakostnaði einstaka verkpátta.</p> <p>Skuldbinding felst í því að leggja af stað með verkefni af slíkri stærðargráðu og má leiða líkur að því að sveitarfélagið hefði þurft að reiða fram fjármuni ef innheimta styrkja hefði ekki gengið eftir.</p> <p>Við viljum einnig benda á mikilvægi þess að ábyrgð á framkvæmd slíkra verkefna sé skýrt skilgreind og í hendi þeirra sem bera ábyrgð á rekstri sveitarfélagsins, þ.e. sveitarstjóra og sveitarstjórnar. Í þeim tilvikum sem sérstakar verkefnanefndir koma að verkefnum ber að tilgreina með skýrum hætti heimildir viðkomandi nefndar til að skuldbinda sveitarfélagið.</p>
3	Eftirlit með framvindu 	<p>Eftirlit með framvindu fjárfestingarverkefna þarf að framkvæma reglubundið og með formlegri hætti hjá sveitarfélaginu.</p> <p>Stjórnendur þurfa að halda utan um rýni á stöðu fjárfestingarverkefna á hverjum tíma, annars vegar rýni á áföllnum kostnaði með hliðsjón af fjárfestingaráætlun og hins vegar mat á raunverulegri framvindu verkefnis. Slíkt þarf að vinna eigi sjaldnar en einu sinni í mánuði.</p> <p>Umsjónarmaður með framkvæmdum þarf að rýna stöðu verkefna með örari hætti og upplýsa sveitarstjóra komi fram vísbendingar um frávik. Koma þarf á formlegra verklagi við slíka upplýsingagjöf ásamt því að formlegt mat þarf að leggja á umfang "aukaverka" og viðbótarkostnað.</p> <p>Dæmi eru um að á árinu liggi fyrir vísbendingar um að umfang verkefna reynist annað en tilboð og fjárheimildir höfðu gert ráð fyrir án þess að brugðist sé við því með viðeigandi hætti. Framkvæmdir við fráveitu eru dæmi um slíkt þar sem umfang verkefnis er annað en tilboð hafi gert ráð fyrir, auk þess sem ákvörðun er tekin um efnisvinnslu sem nýtist við framkvæmdir næstu ára. Ekki verður séð að heimildir hafi verið til staðar til þessa né að brugðist hafi verið við með viðeigandi hætti.</p>

Tækifæri til úrbóta (2/3)

Áhrif	Tækifæri til úrbóta	
<p>4</p> <p>Viðaukar</p>	 <p>Mikil</p>	<p>Vísendingar eru um að stofnað hafi verið til útgjalda án þess að fyrst hafi verið leitað heimildar til slíks með formlegri samþykkt viðauka í sveitarstjórn, t.d. í tilfalli Dalaveitna. Bent er á að sökum atviks, sem rakið er í ábendingu 7 hér að neðan, voru stjórnendur í þeirri trú að rými væri til staðar innar gildandi fjárhagsáætlunar til frekari framkvæmda í fráveitu. Það rými reynist ekki vera til staðar þegar leiðréttingar á nýtingu innskatts hafa verið færðar.</p> <p>Án þess að leggja mat á mikilvægi þessa og mögulegt hagræði af því að fara í efnisvinnslu á þessum tíma viljum við ítreka mikilvægi þess að reglum um samþykkt viðauka sé fylgt áður en stofnað er til skuldbindinga eða fjármunum ráðstafað.</p>
<p>5</p> <p>Frávik</p>	 <p>Meðal</p>	<p>Frávik frá fjárfestingaráætlun eru einkum af þrennum toga. Í fyrsta lagi er um að ræða frávik kostnaðar frá upphaflegri áætlun en verkefni er lokið, í öðru lagi er um að ræða frávik sem felst í því að verkefni er ekki framkvæmt og í þriðja lagi er um að ræða frávik sem felst í því að verkefni er innan áætlaðs ramma fjárhagsáætlunar ársins en því er ekki lokið eins og gert hafði verið ráð fyrir.</p> <p>Lagt er til að umsjónarmaður með framkvæmdum yfirfari og upplýsi sveitarstjóra með reglubundnum hætti, samhliða yfirferð á framvindu, um verkstöðu og ástæður þess ef verkefni eru ekki hafin. Mikilvægt er að við áætlun um framkvæmdir ársins sé tillit tekið til verkstöðu í lok fyrra árs og tillit tekið til þess hluta sem áætlað er að komi til framkvæmda á næstkomandi ári.</p>
<p>6</p> <p>Upplýsingagjöf sveitarstjóra</p>	 <p>Meðal</p>	<p>Af samtölum við starfsmenn og stjórnendur auk yfirferðar fundargerða verður ráðið að auka má formfestu og bæta tilhögun upplýsingagjafar sveitarstjóra og eftir atvikum umsjónarmanns með framkvæmdum til byggðarráðs og sveitarstjórnar.</p> <p>Fundargerðir bera með sér að sveitarstjóri yfirfer stöðu rekstrar og framvindu hans með hliðsjón af áætlun en ekki verður séð að farið sé yfir stöðu framkvæmda með reglubundnum hætti.</p> <p>Lagt er til að mánaðarlega (á helsta framkvæmdatíma ársins) sé byggðarráð upplýst um stöðu fjárfestingarverkefna.</p>
<p>7</p> <p>Færsla bókhalds VSK</p>	 <p>Meðal</p>	<p>Á árinu 2020 kom upp tilvik þar sem innskattur af framkvæmdakostnaði við fráveitu var nýttur án þess að til þess væri heimild samkvæmt lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt. Olli atvikið því að lykilstjórnendur voru ekki með fullnægjandi upplýsingar í tengslum við upplýsingagjöf til byggðarráðs. Fjárhæðir áfallins framkvæmdakostnaðar samkvæmt stöðu fjárhagsbókhalds á þeim tíma voru mun lægri en raunverulega áfallinn kostnaður.</p> <p>Um er að ræða stakt tilvik sem gefur ekki tilefni til að ætla að meðferð virðisaukaskatts sé verulega ábótavant hjá sveitarfélaginu. Við viljum þó benda á mikilvægi þess að hugað sé að heimildum laga um endurgreiðslur virðisaukaskatts, almennum, endurkræfum sem og vegna vinnu manna á byggingarstað.</p>

Tækifæri til úrbóta (3/3)

8

Fjárhagsbókhald
fjárfestingar-
verkefni



Meðal

Áhrif

Tækifæri til úrbóta

Til að tryggja stjórnendum og lykilarfsmönnum sameiginlega yfirsýn á stöðu verkefna er lagt til að fjárhagsáætlun sé færð inn á einstaka verkefni í fjárhagsbókhaldi. Lagt er til að sveitarfélagið komi sér upp „mælaborði“ fjárfestingarverkefna og eftirlits með þeim. Mælaborðið verði aðgengilegt fyrir alla þá sem bera ábyrgð á eftirlit með framvindu verkefna.

Við reglulega yfirferð sveitarstjóra á stöðu fjárfestingaverkefna með byggðarráði verði farið yfir áfallinn kostnað með hliðsjón af áætlun ásamt raunverulegri verkstöðu. Með því er komið í veg fyrir að rof eigi sér stað milli eiginlegrar verkstöðu og áfallins áætlaðs framkvæmdakostnaðar.

Samandregnar ábendingar og tækifæri til úrbóta

- ✓ Mikilvægt er að settar séu vinnureglur um framkvæmd kostnaðarmats fjárfestinga, ítarlegri kröfur þurfa að vera gerðar í tilfellum stærri verkefna og þá niður á einstaka verkþætti.
- ✓ Við framsetningu áætlana vegna fjárfestinga sem fjármagna á með styrkjum eða framlögum, að hluta eða heild, er rétt að aðgreina heildar framkvæmdakostnað og áætlaða styrki/framlög í áætlunum.
- ✓ Í þeim tilfellum sem settar eru á laggirnar sérstakar nefndir/verkefnisstjórnir um einstaka framkvæmd er rétt að skilgreina með skýrum hætti heimildir viðkomandi nefndar/verkefnisstjórnar til að skuldbinda sveitarfélagið.
- ✓ Eftirlit með framvindu fjárfestingarverkefna þarf að formfesta og framkvæma með reglubundnari hætti og örar á helsta framkvæmdatíma ársins. Komi fram vísbendingar um frávik frá kostnaðaráætlun við eftirlit þarf að huga að gerð viðauka í tíma og áður en til útgjalda er kemur.
- ✓ Formfesta þarf upplýsingagjöf til byggðarráðs og sveitarstjórnar varðandi fjárfestingar og stöðu þeirra á hverjum tíma.
- ✓ Við gerð áætlana um fjárfestingar er mikilvægt að huga að verkstöðu einstaka verkefna. Í þeim tilvikum sem einstaka verkþáttum er ólokið og fyrirséð að þeir færast milli ára þarf að tryggja að fjárheimildir næsta árs endurspegli stöðuna.
- ✓ Hugsa þarf að heimildum laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt við færslu bókhalds.
- ✓ Við lok stærri verkefna er gott verklag að útbúa samantekt um framgang verkefnis með yfirliti um kostnað og samanburði við fjárheimildir sem veittar eru í fjárhagsáætlunum



Samræmt og skipulagt ferli

Skipulagt ferli - fyrirmynd

Hér að neðan eru tilgreind nokkur atriði sem almennt er mikilvægt að hafa til hliðsjónar til að tryggja skilvirka framvindu verklegra framkvæmda.

- ✓ Ákvarðanir um verkefni teknar á réttum stöðum í stjórnsýslunni á grundvelli viðeigandi gagna
- ✓ Ákvörðun um verkefni þarf að fylgja fjárheimild í fjárhagsáætlun sveitarfélagsins á hverjum tíma
- ✓ Á grundvelli fjárhagsáætlunar er áformað verkefni boðið út og/eða samið við verktaka / birgja í samræmi við innkaupareglur
- ✓ Þegar samningur er kominn á um verk er fylgst vel og reglubundið með framvindu verksins af hálfu sveitarfélagsins eða eftirlitsaðila á þess vegum
- ✓ Reglulegt eftirlit með kostnaði við verkefni framkvæmt af hálfu sveitarfélagsins með samanburði við fjárhagsáætlun/fjárheimildir
- ✓ Þegar ljóst er að kostnaður við verkefni mun fara fram yfir fjárheimildir í gildandi fjárhagsáætlun þarf að fjalla um stöðu verkefnisins og taka ákvarðanir um framhald þess
- ✓ Áður en frekari fjármunum er ráðstafað til verkefnis þarf að óska eftir og fá samþykkt viðauka við fjárhagsáætlun
- ✓ Við lok stærri verkefna er gott verklag að útbúa samantekt um framgang verkefnis með yfirliti um kostnað og samanburði við fjárheimildir sem veittar eru í fjárhagsáætlunum

Nokkrar leiðir eru færar til þess að halda skipulega utan um fjárfestingarferli og farið er nánar í eina þeirra hér á eftir

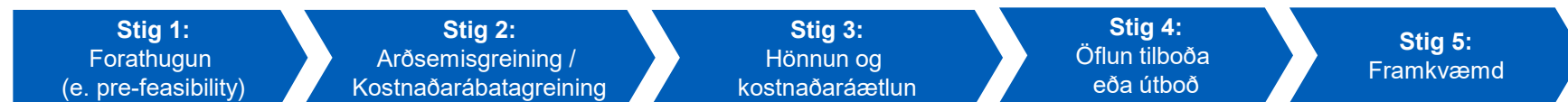
Stage Gate ferlið

Stage gate ferli er hannað utan um ákvörðunarferli, t.d. ákvörðun um fjárfestingar eða önnur stærrí fjárútlát.

Verkefni fara í gegnum mismunandi stig í undirbúningi með reglulegri viðkomu í hliðum þar sem skilgreindir ábyrgðaraðilar taka ákvörðun um áframhald viðkomandi fjárfestingaverkefnis. Verkefni eru þróuð og ítruð í hverju ferli með það að markmiði að lágmarka óvissu og áhættu á framkvæmdastigi.

Við notkun á ferlinu er mikilvægt að skilgreina bæði áfanga og áfangahlið auk þeirra verkefna sem vinna á í hverjum áfanga, ábyrgðaraðila hvers verkefnis, ákvörðunaraðila o.s.frv.

Dæmi um ferli:



Færsla verkefna frá einu stigi til annars krefst samþykkis ábyrgðaraðila (einstaklings eða nefndar) sem hefur heimild til ráðstöfunar fjármagns í verkefnið (e. Gate panel).

Stage Gate ferlið

Áfangi (stig)

Í hverjum áfanga hefur verið skilgreind ábyrgð og hlutverk verkefnastjóra ásamt nauðsynlegum gögnum og afurðum sem þarf að vinna hverju sinni.

Verkefnastjóri ber ábyrgð á að tryggja að öllum skilyrðum sé fullnægt.

Skilgreina þarf m.a.:

- Verkefnið („business case“)
 - Kynning og umfjöllun
 - Framkvæmdaáætlun
 - Framkvæmdakostnað
 - Rekstrar- og arðsemisgreiningar
 - Staða samninga
 - O.s.frv.
- Ábyrgðaraðila
- Afurð hvers áfanga
- Áætluð tímalína

Áfangahlið

Við hvert áfangahlið er nauðsynlegt að fara yfir markmið, ábyrgð og kröfur hvers hliðs.

Ákvörðunaraðilar nota hliðið til að meta hvort öllum verkþáttum sé fullnægt og taka ákvörðun um næstu skref verkefnisins.

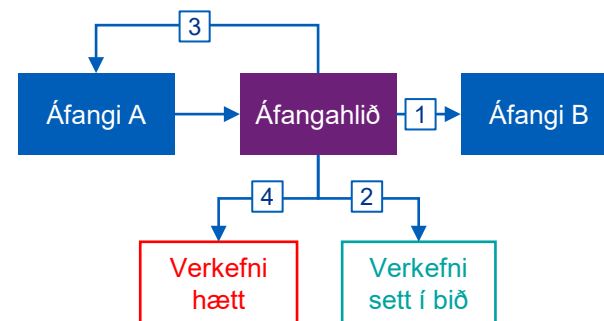
Skilgreina þarf m.a.:

- Ákvörðunaraðila
- Markmið hliðsins
- Nauðsynlegar upplýsingar
- Skilyrði þess að fara í gegnum hliðið, t.a.m. fjárhagsleg skilyrði
- „Sign-off“ aðilar (aðilar sem staðfesta réttmæti forsendna)

Ákvörðun

Það eru fjórar mögulega útkomur við hvert hlið:

1. Já – halda áfram í næsta áfanga
2. Í bið – skilyrðum er fullnægt en ekki skal halda áfram í næsta áfanga sem stendur
3. Skoða betur – Upplýsingar vantar og því þarf að fara aftur í gegnum áfangann
4. Hætt – verkefni ekki skoðað nánar



Dæmi um skilyrði í hliði

	Stig 1: Forathugun (e. pre-feasibility)	Stig 2: Arðsemisgreining / Kostnaðarábatagreining	Stig 3: Hönnun og kostnaðaráætlun	Stig 4: Öflun tilboða eða útböð	Stig 5: Framkvæmd
	Verkefnastjórnun...				
Ábyrgð / eignarhald	Verkefnastjóri á viðkomandi sviði t.d. framkvæmdasviði	Verkefnastjóri	Verkefnastjóri	Verkefnastjóri	Verkefnastjóri
Helstu verkefni	Grunngreining á lykilkáttum verkefnis	Ítarleg greining á fjárhagslegum þáttum, umhverfisþáttum, o.s.frv.	Greining á þörfum og hönnun Ítarleg kostnaðaráætlun Undirbúningur samninga og útböðsgagna	Útböð/öflun tilboða Samningaviðræður	Yfirferð tilboða Val á verktökum
Afurð og ákvarðanir	Stutt samantekt Grunnkostnaðar- og arðsemisútreikningar <i>40-50% óvissa</i>	Umfjöllun um helstu þætti Ítarlegir kostnaðar- og arðsemisútreikningar <i>20-40% óvissa</i>	Ítarleg skýrsla um verkefnið Tæknileg útfærsla langt komin <i>15-20% óvissa</i>	Útböðsgögn liggja fyrir Mat lagt á áreiðanleika / hæfi verktaka	Tilboð samþykkt og gengið frá samningum Framkvæmdir hefjast
Ákvörðunar- tökuaðilar	Framkvæmdanefnd	Framkvæmdanefnd	Framkvæmdanefnd Sveitarstjórn (ef þarf)	Framkvæmdanefnd Sveitarstjórn (ef þarf)	Framkvæmdanefnd Sveitarstjórn (ef þarf)
Tími til ákvörðunar	1 – 2 mánuðir	2 – 6 mánuðir	6 – 12 mánuðir	6 – 12 mánuðir

...aðlaga þarf ferlið, undirliggjandi verkþætti, ákvörðunar- og ábyrgðaraðila sem fjölda áfanga og hliða að hverjum og einum notanda.

Ávinning af innleiðingu Stage Gate ferlis er samræmd málsmeðferð fjárfestinga eða annarra stærri fjárútláta og gegnsætt ferli.

- ✓ Samræmd greining á fjárfestingum
- ✓ Skýrt og skipulagt verklag sem nýtist starfsmönnum við vinnslu og stjórnendum við ákvarðanatöku
- ✓ Skipulögð og samræmd skjölun á grunnforsendum fyrir ákvarðanatöku um fjárfestingaverkefni
- ✓ Skilgreindir ábyrgðar- og ákvörðunartökuaðilar
- ✓ Skilvirkara verklag





kpmg.com/socialmedia



kpmg.com/app

© 2021 KPMG ehf. á Íslandi er aðili að alþjóðlegu neti KPMG, samtökum sjálfstæðra fyrirtækja sem aðild eiga að KPMG International Cooperative, ensku félagi með takmarkaða ábyrgð. Allur réttur áskilinn.

Nafn og vörumerki KPMG eru skráð vörumerki KPMG International.