

RÍKISENDURSKOÐUN

**Sala á fyrirtækjum
í eigu ríkisins
1991-1994**

Nóvember 1994

EFNISYFIRLIT

Helstu niðurstöður	5
1 Inngangur.....	13
2 Einkavæðingarstefna stjórnvalda	15
3 Skipulag einkavæðingarmála	19
4 Lagaleg atriði í tengslum við sölu ríkiseigna.....	23
Löggjöf um sölu ríkiseigna	23
Löggjöf um verðbréfaviðskipti og útboð verðbréfa.....	26
Réttarstaða starfsmanna við sölu á fyrirtækjum í eigu ríkisins	28
5 Áhrif einkavæðingar á fjárhag ríkisins.....	31
6 Mat, tillögur og ábendingar Ríkisendurskoðunar	35
7 Sala einstakra fyrirtækja	45
Ferðaskrifstofa Íslands hf.	46
Jarðboranir hf.....	50
Menningarsjóður.....	58
Ríkisskip	63
Prentsmiðjan Gutenberg hf.....	68
Framleiðsludeild ÁTVR	75
Íslensk endurtrygging hf.....	77
Hönnunardeild Húsnæðisstofnunar ríkisins.....	86
Þróunarfélag Íslands hf.....	90
Rýni hf.	96
SR-mjöl hf.	105
Þormóður rammi hf.....	110
Steinullarverksmiðjan hf.	113
Þvottahús Ríkisspítala	115
8 Áhrif og árangur af einkavæðingu	123
Orðskýringar	125

HELSTU NIÐURSTÖÐUR

Það hefur verið yfirlýst stefna stjórnvalda frá árinu 1991 að selja beri eignarhlut ríkisins í ýmsum atvinnufyrirtækjum. Í samræmi við þetta hefur ríkið selt eða lagt niður yfir tug fyrirtækja, sem voru að hluta eða öllu leyti í eigu þess. Salan hefur skilað ríkis-sjóði liðlega 800 milljónum króna.

Tillögur og ábendingar Ríkisendurskoðunar

Ríkisendurskoðun telur að eftirtalin atriði séu mikilvæg þegar eignarhlutur ríkisins í fyrirtækjum er seldur:

- Einum aðila innan stjórnkerfisins sé falin umsjón með sölunni og beri á henni ábyrgð.
- Skilja þarf sem mest á milli markmiðssetningar stjórnvalda og faglegrar umsjónar með sölu.
- Við sölu á eignarhlutum í fyrirtækjum ætti að nýta þekkingu sem til staðar er innan stjórnkerfisins eftir því sem kostur er áður en leitað er til utanaðkomandi aðila.
- Marka þarf ákveðna stefnu varðandi breytingar sem gera þarf á fyrirtækjum áður en þau eru seld, enda ekki sjálfgefið að ríkisfyrirtæki séu að óbreyttu góð söluvara.
- Skoða þarf hvort æskilegt sé að greina á milli aðkeyptrar þjónustu annars vegar við undirbúning og hins vegar við umsjón með sölu ríkisfyrirtækja.
- Lögfesta þarf reglur sem kveða í meginatriðum á um hvernig standa ber að sölu á eignum ríkisins.
- Athuga þarf hvort ástæða sé til að auka kynningu til almennings í tengslum við sölu á fyrirtækjum í eigu ríkisins.
- Fyrirtæki sem ríkið hyggst selja ætti undantekningarlaust að auglýsa opinberlega til sölu.
- Áður en fyrirtæki eru boðin til sölu ætti að kynna hvaða sjónarmið verða látin ráða mati á tilboðum.
- Gefa þarf hæfilega rúma tímafresti þegar fyrirtæki eru boðin til sölu.
- Skilyrði sem hugsanlegum kaupendum eru sett verða að vera sanngjörn og tryggja jafnræði á milli þeirra.

- Æskilegt er að stjórnvöld hafi mótað sér fyrirfram skoðun á hvað sé lægsta ástættanlegt söluverð hverju sinni.
- Taka þarf afstöðu til hvort ástæða sé til að selja einstök ríkisfyrirtæki í áföngum.
- Nauðsynlegt er að eftir hverja eignasölu sé útbúið uppgjör sem sýnir söluverð og ráðstöfun eigna, uppgjör skulda og kostnað samfara sölunni.

Ríkisendurskoðun hefur athugað hvernig staðið var að sölu á einstökum fyrirtækjum og komist að eftirfarandi niðurstöðum í því sambandi:

Ferðaskrifstofa Íslands hf.

Hlutabréf ríkisins í fyrirtækinu voru seld starfsmönnum þess á tæpar 19 milljónir króna, en verðbréfafyrirtæki hafði áður metið bréfin á liðlega 23 milljónir króna. Bréfin voru ekki boðin öðrum aðilum til kaups þar sem forkaupsréttarákvæði voru talin rýra sölugildi þeirra á almennum markaði og ríkið hafði áhuga á að starfsmenn eignuðust allt fyrirtækið.

Það er mat Ríkisendurskoðunar að rétt hefði verið að auglýsa bréfin opinberlega til sölu eins og verðbréfafyrirtækið sem hafði með þetta mál að gera virðist hafa gengið út frá. Forkaupsréttur sem starfsmönnum var lögum samkvæmt tryggður hefði átt að nægja til að gæta hagsmuna þeirra við sölu fyrirtækisins.

Íslensk endurtrygging hf.

Eignarhluti ríkisins í Íslenskri endurtryggingu hf. var seldur tryggingafélögum sem voru meðeigendur þess í fyrirtækinu. Hlutturinn var ekki auglýstur opinberlega til sölu. Söluverð var byggt á bókfærðu eigin fé í árslok 1991 að viðbættum áhættusjóði.

Það er mat Ríkisendurskoðunar að auglýsa hefði átt eignarhlut ríkisins í fyrirtækinu. Við sölu á fyrirtækjum er eðlilegt að miða verðmat við fjárhagsstöðu sem næst söludegi. Ríkisendurskoðun telur þ.a.l. að gera hefði átt fyrirtækið upp áður en það var selt.

Ríkisendurskoðun telur að rökstuðning hafi skort fyrir þeirri breyttu ákvörðun Verðbréfamarkaðar Íslandsbanka (VÍB) að meta fyrirtækið miðað við árlök 1991 í stað ársloka 1992 eins og fram

kemur í bréfi þeirra frá 13. nóvember 1992. Ef fyrri aðferð hefði verið beitt hefði félagið verið metið á 65 milljónum króna hærra verði en raun varð á. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur ekki komið fram fullnægjandi skýring á því hvers vegna VÍB breytti afstöðu sinni með þessum hætti. Ríkisendurskoðun telur aðfinnsluvert að Framkvæmdanefnd um einkavæðingu gekk ekki eftir slíkum rökstuðningi.

Útreikningar benda til þess að líklegt upplausnarvirði fyrirtækisins í árslok 1992 hafi verið 144 milljónum krónum hærra en sem nam endanlegu söluverði þess. Af gögnum málsins verður ekki séð að talin hafi verið ástæða til þess að leggja slíkt mat á fyrirtækið sem þó hefur verið gert við ýmsar aðrar sölur á fyrirtækjum félagsins.

Ríkisendurskoðun telur aðfinnsluvert að eignarhlutur ríkisins var ekki auglýstur opinberlega til sölu.

Jarðboranir hf.

Hlutabréf ríkisins voru boðin til kaups á ákveðnu föstu gengi. Sett var hámark á sölu til hvers einstaks aðila. Að baki þessari ákvörðun lá áhugi á að gera fyrirtækið að almenningshlutafélagi, þ.e. félagi með dreifðri eignaraðild sem almenningur og minni fjárfestar ættu hlutafé í. Sala á hlutabréfum í fyrirtækinu gekk hægar fyrir sig en upphaflegar áætlanir gerðu ráð fyrir og var loks hætt áður en tekist hafði að selja þann hluta sem ráð var fyrir gert. Færa má rök að því að sölukrafan hafi borið upp á óheppilegum tíma, þ.e. eftir að hlutabréfamarkaðurinn hér á landi dróst saman.

Prentsmiðjan Gutenberg hf.

Hlutabréf ríkisins í fyrirtækinu voru auglýst til sölu og óskað eftir tilboðum. Tekið var næsthæsta tilboði í bréfin en óverulegur munur var á núvirði þess og hæsta tilboðsins. Með því móti var komið til móts við vilja starfsmanna og tekið tilliti til samkeppnis-aðstæðna á prentmarkaði. Ríkisendurskoðun vefengir ekki rétt stjórnvalda til þess að taka tillit til slíkra sjónarmiða, en telur að eðlilegt sé að í útboðsgögnum komi fram hvaða sjónarmið ráði ákvörðun við val á kaupendum.

Rýni hf.

Hlutafélagið Rýni hf. var stofnað í kjölfar þeirra ákvörðunar stjórnvalda að færa eftirlit með framleiðslu sjávarafurða frá Ríkismati sjávarafurða til skoðunarstofa í einkaeign. Til þess að tryggja öllum framleiðendum sjávarafurða aðgang að lögbundnu eftirliti töldu stjórnvöld ástæðu til að ríkið stofnaði og starfrækti sérstaka skoðunarstofu. Það kom hins vegar fljótlega í ljós að ýmsar forsendur sem gengið var út frá stóðust ekki. M.a. af þessari ástæðu var tekin ákvörðun um að selja fyrirtækið enda töldu stjórnvöld ekki ástæðu til að hafa með höndum þann rekstur sem einkaaðilar væru færir um að sinna. Með sölunni náði ríkið aðeins að endurheimta hluta þeirra fjármuna sem ráðstafað hafði verið til fyrirtækisins. Tap af rekstri og sölu Rýnis hf. nam þannig um 16 mkr.

SR mjöl hf.

Fyrirtækið var selt hópi fjárfesta í árslok 1993 fyrir 725 mkr. Í skýrslu sem Ríkisendurskoðun sendi frá sér í apríl 1994 var m.a. komist að þeirri niðurstöðu um sölu að þegar á heildina væri litið hefði hvorugt tilboðanna í hlutabréfin uppfyllt þau skilyrði sem sett höfðu verið í útboðsskilmálunum. Einnig taldi Ríkisendurskoðun óviðunandi að fela eingöngu einum aðila að meta framtíðartekjuvirði fyrirtækis. Ennfremur væri nauðsynlegt að eigandinn sjálfur eða annar á hans vegum gerði til samanburðar slíka úttekt. Samanburður á mati tilboðsgjafa á framtíðartekjuvirði SR-mjöls hf. og mati Verðbréfamarkaðar Íslandsbanka (VÍB) benti til að verðmæti fyrirtækisins hafi verið hærra en nam söluverði bréfanna.

Þormóður rammi hf.

Hlutabréf ríkisins í félaginu, sem voru að nafnverði rúmar 48 milljónir króna, voru auglýst opinberlega til sölu á genginu 1,85 en það svarar til þess að áætlað söluverð þeirra hafi verið tæplega 90 milljónir króna. Hámark var sett á sölu til hvers aðila, 250 þkr, og gildi sú takmörkun í ákveðinn tíma. Salan gekk treglega í byrjun og voru eftirstöðvar bréfanna, 47 milljónir króna að nafnverði, loks seld Granda hf. gegn staðgreiðslu á genginu 1,83.

Þróunarfélag Íslands hf.

Hlutabréf ríkisins í félaginu voru auglýst til sölu. Aðeins tvö samtök lífeyrissjóða óskuðu eftir viðræðum um kaup á bréfunum þegar til átti að taka. Ákveðið var að selja þeim bréfin á 130 mkr, en þau höfðu áður verið metin á bilinu 150 - 165 mkr. Framkvæmdanefnd um einkavæðingu hafði einnig áður samþykkt að lægsta ásættanlegt verð væri á bilinu 135 - 140 milljónir króna.

Að mati Ríkisendurskoðunar vekur þessi sala upp þá spurningu hvort of hratt sé farið í sakir við sölu fyrirtækja í eigu ríkisins. Stundum kann að vera skynsamlegt að bíða með sölu í þeirri von að hærra verð kunni að bjóðast síðar.

Framleiðsludeild ÁTVR

Framleiðsludeild ÁTVR var lögð niður og eignir hennar seldar. Ríkiskaup önnuðust söluna með útboði sem framkvæmt var með venjubundnum hætti. Að mati Ríkisendurskoðun gefur salan ekki tilefni til athugasemda.

Hönnunardeild Húsnæðisstofnunar ríkisins

Starfsemi hönnunardeildarinnar var lögð niður og eignir hennar seldar starfsmönnum. Eignirnar voru hvorki auglýstar né var Ríkiskaupum falið að selja þær. Sem fyrr má spyrja hvort ekki sé rétt að auglýsa eignir ríkisins til sölu og gefa þannig fleiri aðilum kost á að kaupa þær. Að sjálfsögðu verður þó að meta kostnað við slíkt út frá þeim hagsmunum sem í húfi eru. Í þessu máli voru hagsmunir ríkisins óverulegir, auk þess sem ekki er ástæða til að ætla annað en að ásættanlegt verð hafi fengist fyrir eignirnar.

Meningarsjóður

Meningarsjóður og bókaútgáfa hans voru lögð niður, eignir seldar og skuldir greiddar upp. Að mati Ríkisendurskoðun er ekki tilefni til athugasemda í sambandi við þetta mál.

Ríkisskip

Fyrirtækið var lagt niður skv. lögum nr. 53/1992 og eignir þess seldar; lausafjármunir undir umsjón Ríkiskaupa, fasteign með milligöngu fasteignasala og skip á almennum markaði með milli-göngu skipamiðlara og Ríkiskaupa.

Sala á fyrirtækinu, þ.e. sala eigna að frádregnum skuldum og rekstrarkostnaði, kostaði ríkissjóð um 90 mkr. Á móti kemur að með því að leggja Ríkisskip niður sparaði ríkið sér framlög sem ætla má að þurft hefðu til þess að tryggja áframhaldandi rekstur fyrirtækisins. Miðað við starfssögu fyrirtækisins var þar um að ræða verulegar fjárhæðir ef þær hefðu orðið í einhverri líkingu við greiðslur til fyrirtækisins í formi beinna framlaga og yfirtekinnna lána á tímabilinu 1983 til 1992. Þær námu tæpum 3,6 milljörðum króna á verðlagi í ágúst 1994 eða um 360 milljónum króna að meðaltali á ári.

Steinullarverksmiðjan hf.

Hætt var við að selja hlut ríkisins í fyrirtækinu eftir að sölumöguleikar höfðu verið kannaðir. Talið var að ekki fengist nægjanlega hátt verð fyrir bréfin og auk þess lagðist finnskur meðeigandi ríkisins gegn sölunni.

Þvottahús Ríkisspítalanna

Fyrir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu vakti að afla Ríkisspítölum aukinna tekna með sölu á hlutabréfum í þvottahúsinu, annars vegar með söluandvirðinu og hins vegar með auknum hagnaði þvottahússins þegar þjónusta þess væri boðin á almennum markaði. Ráðuneytið gerði aldrei ráð fyrir að selja meirihluta í því þar sem nauðsynlegt var talið að Ríkisspítalar stjórnðu fyrirtækinu til að tryggja hagsmuni sína. Framkvæmdanefnd um einkavæðingu taldi aftur á móti að sala þvottahússins væri ekki gerleg miðað við þessa forsendu vegna markaðsyfirburða fyrirtækisins. Ekki verður annað séð en að það mat hafi verið rétt enda lá ekkert fyrir um hvernig stjórnvöld myndu hafa eftirlit með viðskiptaháttum fyrirtækisins eftir sölu.

Áhrif og árangur af einkavæðingu

Til marks um áhrif af einkavæðingu, má nefna að velta þeirra 10 fyrirtækja sem ríkið seldi, og voru alfarið í þess eigu, nam samantlagt um 4,6 milljörðum króna síðasta árið sem ríkið átti þau. Alls störfuðu liðlega 340 manns hjá þessum fyrirtækjum áður en þau

voru seld. Segja má að umsvif hins opinbera hafi því minnkað sem þessu nemur.

Þar sem skammt er liðið síðan flest fyrirtækin voru seld, er í raun of snemmt að fullyrða nokkuð um hugsanlegar breytingar sem einkavæðing hafði á rekstur þeirra. Það hefur þó komið fram í viðtölum við eigendur sumra þeirra, að sala á fyrirtækjunum hafi leitt til ýmis konar breytinga, m.a. voru eftirtalin atriði nefnd til sögunnar:

- Meiri ábyrgðartilfinning stjórnenda og starfsmanna í sambandi við rekstur og afkomu fyrirtækisins sem þeir starfa hjá.
- Skjótvirkari ákvarðanataka. Stjórnendur einkavæddra fyrirtækja sem rætt var við, töldu að ríkisfyrirtæki hefðu liðið fyrir seinvirka ákvarðanatöku sem hefði m.a. valdið stöðnun og leitt til úreltra vinnubragða. Nokkuð var um að stjórnarmenn í ríkisfyrirtækjum væru taldir hræddir við að taka áhættu.
- Meiri sveigjanleiki í starfsmannavali ásamt því að geta umbunað starfsmönnum fyrir vel unnið verk annaðhvort í formi hærri launa eða annarra hlunninda.

Bein þátttaka hins opinbera í atvinnurekstri hefur aldrei verið mjög víðtæk hér á landi. Ef á heildina er litið hefur sala ríkisfyrirtækja þó haft í för með sér talsverðar breytingar á hlutdeild ríkisins á vissum sviðum atvinnulífsins. Bein þátttaka ríkisins er samt sem áður mikil á öðrum sviðum, t.d. á fjármagnsmarkaði vegna eignarhalds á viðskiptabönkum og fjárfestingalánasjóðum, sem einkavæðing hefur ekki ennþá náð til.

1 INNGANGUR

Á undanförunum árum hafa stjórnvöld selt eða lagt niður ýmis fyrirtæki, sem voru að hluta eða öllu leyti í eigu ríkisins. Í því sambandi hafa átt sér stað viðskipti með eignir fyrir á annan milljarð króna. Ríkisendurskoðun taldi þess vegna rétt að efna til sérstakrar athugunar á þessum málaflokki í heild sinni, en áður hefur stofnunin í nokkur skipti fjallað opinberlega um sölu á einstökum fyrirtækjum í eigu ríkisins. Athugunin náði að þessu sinni til allra fyrirtækja sem ríkissjóður seldi frá og með árinu 1991 til miðs árs 1994.

Markmiðið með þessari skýrslu er annars vegar að draga saman á einn stað upplýsingar um sölu á fyrirtækjum í eigu ríkisins, með sérstakri áherslu á hvernig að henni var staðið, hins vegar að lýsa afstöðu stofnunarinnar til ýmissa álitæfna sem upp koma í sambandi við framkvæmd þessara mála.

Ríkisendurskoðun hefur átt viðtöl við marga, bæði innan stjórnsýslunnar og utan, sem tengjast sölu á fyrirtækjum ríkisins. Stofnunin yfirfór skrifleg gögn sem varða þessi mál þ.m.t. skýrslur, bréf, fundargerðir og minnisblöð sem starfsmenn Framkvæmdanefndar um einkavæðingu og aðrir létu henni í té.

Skýrslan er í aðalatriðum byggð þannig upp, að fyrst er greint frá stefnu stjórnvalda í einkavæðingarmálum og því skipulagi sem komið var á laggirnar til að hrinda henni í framkvæmd. Fjallað er um lagareglur sem reynir á við sölu ríkiseigna og dregið fram hve miklum fjármunum sala á fyrirtækjum hefur skilað ríkissjóði. Að því búnu er rakið ítarlega hvernig sölu einstakra ríkisfyrirtækja var háttáð, hverjir komu þar að málum og hvernig þeir báru sig að. Lagt er mat á hvernig til hefur tekist um sölu á fyrirtækjum í eigu ríkisins og skýrt frá þeim sjónarmiðum sem Ríkisendurskoðun telur að hafa beri í huga í því sambandi. Loks er fjallað um árangur og áhrif af einkavæðingu.

2 EINKAVÆÐINGARSTEFNA STJÓRNVALDA

Einkavæðing á fyrirtækjum í eigu ríkisins hefur af og til verið á stefnuskrá stjórnvalda á undanförunum árum. Ætla má að þar endurspeglist nokkuð breytt viðhorf manna til hlutverks hins opinbera í efnahagslífinu. Erlend áhrif skipta sjálfsagt einnig talsverðu máli í þessu sambandi, en einkavæðing hefur um nokkurt skeið verið ofarlega á baugi í mörgum nálægum ríkjum.

Ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks, Framsóknarflokks og Alþýðuflokks undir forsæti Þorsteins Pálssonar, sem sat að völdum á árunum 1987 - 1988, hafði sölu ríkisfyrirtækja á stefnuskrá sinni. Í athugasemdum við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 1988 sagði t.d. eftirfarandi um þessi mál:

"Sala ríkisfyrirtækja. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kemur fram að unnið verði að því að bjóða ríkisfyrirtæki og hlutafé ríkisins í fyrirtækjum, sem stunda atvinnurekstur, almennungi til kaups, eftir því sem henta þykir. Í samræmi við þetta fer nú fram á vettvangi einstakra ráðuneyta athugun á því hvort og þá með hvaða hætti staðið skuli að sölu á fyrirtækjum í ríkiseigu. Ljóst er að margháttaðra gagna verður að afla í hverju tilviki um reksturinn og stöðu ýmissa þeirra fyrirtækja sem hér um ræðir áður en af sölu getur orðið. Ekki ber að líta á sölu ríkisfyrirtækja og hlutabréfa í ríkiseign sem tæki til tekjuöflunar fyrst og fremst, heldur sem þátt í endurmati á hlutverki ríkisins í nútíma velferðarríki." (Frumvarp til fjárlaga 1988, bls. 208)

Það var engu að síður ekki fyrr en árið 1992 sem verulegur skriður komst á sölu fyrirtækja í eigu ríkisins. Fyrir þann tíma höfðu þó ýmis fyrirtæki verið seld, m.a. þau sem talin eru upp hér að neðan:

- Hlutabréf sem ríkið átti í Flugleiðum hf. og Eimskipafélagi Íslands hf. voru seld árið 1983. Sama ár seldi ríkið Lagmetis-íðjuna Siglósíld.
- Landssmiðjan var seld starfsmönnum árið 1985.
- Útvegsbanka Íslands var breytt í hlutafélag og hann síðan seldur árið 1988.

- Ríkið seldi starfsmönnum 2/3 hluta í Ferðaskrifstofu ríkisins árið 1988 og sama ár var stofnað hlutafélag um rekstur Bifreiðæftirlits ríkisins með 50% eignaraðild ríkissjóðs.
- Ríkið seldi meirihluta hlutabréfa sinna í Þormóði rammi hf. á Siglufirði árið 1990.

Segja má að í flestum tilvikum hafi þarna verið um að ræða einstök mál sem ekki tengdust frekari fyrirætlunum um einkavæðingu.

Frá árinu 1991, þegar ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks undir forsæti Davíðs Oddssonar var mynduð, hefur það á ný verið yfirlýst stefna stjórnvalda að selja beri eignarhlut ríkisins í ýmsum atvinnufyrirtækjum. Þessi stefnumörkun kemur skýrt fram í starfsáætlun ríkisstjórnarinnar, "*Velferð á varanlegum grunni*", en þar segir eftirfarandi um einkavæðingarmál:

"Ríkisstjórnin mun selja ríkisfyrirtæki og fela einkaaðilum verkefni og þjónustu að undangengnum útboðum auk þess sem hagrátt verður í rekstri hins opinbera. Sérstakt kapp verður lagt á að selja þau ríkisfyrirtæki sem notið hafa óeðlilegrar samkeppnisaðstöðu í samanburði við annað atvinnulíf í landinu. Söluinni verður þannig hagað að ekki komi til röskunar á íslenskum fjármagnsmarkaði. Hvað varðar útboð á verkefnum og þjónustu sem kostuð er af almannafé sýnir reynslan að þau geta leitt til verulegs sparnaðar fyrir ríkissjóð. Þá hefur ríkisstjórnin einsett sér að breyta ýmsum opinberum stofnunum og fyrirtækjum í hlutafélög er verði, a.m.k. fyrst um sinn, í eigu ríkisvaldsins, en hlutabréf í þeim verði síðan seld. Þessi fyrirtæki og stofnanir eiga að starfa við sambærileg skilyrði og almenn fyrirtæki enda gildi um reksturinn almennar bókhalds- og skattareglur. Þess verður gætt að einkafyrirtækjum verði ekki afhent einokunarstaða á markaði.

Markmið þessara ráðstafana er að breyta hagkerfi okkar í nútímahorf og losa það úr viðjum pólitískrar ofstjórnar. Þær miða einkum að því að farið sé vel með það fé sem þjóðin leggur í sameiginlegan sjóð. Þannig veitist stjórnvöldum raunverulegt svigrúm til að sinna af kostgæfni þeim félagslegu markmiðum sem þau setja sér". (Velferð á varanlegum grunni, bls. 7)

"Ríkisstjórnin stefnir að því að gera átak til einkavæðingar starfsemi hins opinbera á kjörtímabilinu. Markmið þessara ráðstafana er fyrst og fremst að auka skilvirkni og hagkvæmni í

opinberum rekstri, bæta afkomu og skuldastöðu ríkissjóðs, draga úr vaxtagreiðslum og koma í veg fyrir skattahækkunar. Markviss valddreifing hvetur til aukinnar samkeppni í atvinnulífinu og stuðlar að aukinni hagkvæmni í ríkisrekstri og þar með einnig að því að treysta stöðir velferðarkerfisins". (Sama rit, bls. 14)

Sömu áhersluatriði hafa auk þess komið fram m.a. í athugasemdum við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 1992¹ og í ræðum forsætis- og fjármálaráðherra á Alþingi haustið 1991. Í ræðu fjármálaráðherra þegar hann fylgdi fjárlagafrumvarpi vegna 1992 úr hlaði á Alþingi kom m.a. fram að tekjur af sölu ríkisfyrirtækja muni bæta afkomu ríkissjóðs, léttu skuldastöðuna og draga úr vaxtagreiðslum hins opinbera. Til að gefa hugmynd um stærðargráður nefndi ráðherra að þeir sem vel þekktu til teldu að jafnvel mætti ná inn allt að 2 milljörðum kr. á ári með sölu ríkisfyrirtækja næstu árin². Í framsöguræðu forsætisráðherra á Alþingi þann 6. desember 1991 vegna frumvarps til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum 1992 sagði m.a.:

"Eins og fram kemur í stjórnarsáttmála mun einkavæðing á starfsemi hins opinbera verða þýðingarmikill þáttur í stefnu núv. ríkisstjórnar. Sérstök ráðherranefnd, forsrh., iðn.- og viðskrh. og fjármrh. mun hafa yfirumsjón með henni. Ráðherranefndin mun skýra frá tillögum um heildaráætlun einkavæðingar í upphafi næsta árs. Undirbúin verður sala á hlut ríkisins í Ferðaskrifstofu Íslands, Bifreiðaskoðun Íslands, Endurvinnslunni hf., Gutenberg hf. og Sementsverksmiðjunni. Búnaðarbanka Íslands verður breytt í hlutafélag í upphafi næsta árs og hafin sala á hlut ríkisins í honum. Framkvæmdanefnd einkavæðingar verður skipuð fulltrúum forsrn., iðn.- og viðskrn. fjármrn. og viðkomandi fagráðuneytis auk þess sem 2-3 starfsmenn fjmrn. munu annast ýmsa undirbúningsvinnu við framkvæmd einkavæðingar." (Alþingis-tíðindi (umræður) 8. hefti 1991 bls. 2268)

¹ Sjá bls. 243-244 í frumvarpi til fjárlaga 1992.

² Alþ.t. (umræður), 3. hefti 1991, bls. 459.

3 SKIPULAG EINKAVÆÐINGARMÁLA

Samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnarinnar er yfirumsjón verkefna sem falla undir einkavæðingu í höndum þriggja ráðherra: forsætisráðherra, iðnaðar- og viðskiptaráðherra og fjármálaráðherra sem til samans mynda *Ráðherranefnd um einkavæðingu*. Þessi nefnd hefur starfað með fremur óformlegum hætti, sjaldan komið saman sem slík og ekki tekið sameiginlegar ákvarðanir í málum. Segja má að hlutverk nefndarinnar sé nokkuð óljóst og hún hafi í raun aðeins verið samstarfsvettvangur fyrir þá ráðherra sem aðallega hafa fjallað um einkavæðingarmál. Þetta er skiljanlegt m.a. í ljós þess að hver ráðherra fer með stjórnsýslulega ábyrgð á sínum málaflokki.

Ýmis sjónarmið komu fram í upphafi um hvernig æskilegast væri að skipuleggja starf að einkavæðingarmálum. Það mun m.a. hafa verið rætt að fela fjármálaráðuneytinu að fara með þessi mál, eins og almennt gildir um sölu á eignum ríkisins. Um það náðist þó ekki samstaða. Niðurstaðan varð sú að fela sérstakri nefnd, *Framkvæmdanefnd um einkavæðingu*, að sjá um undirbúning og framkvæmd einkavæðingar. Í fjármálaráðuneytinu starfaði þó um um hríð sérstakur starfshópur um einkavæðingu, skipaður 4 starfsmönnum ráðuneytisins en hann hætti fljótlega störfum eftir að Framkvæmdanefndin var skipuð.

Í Framkvæmdanefnd um einkavæðingu eiga sæti þrír menn og eru þeir skipaðir af þeim ráðherrum sem fyrir voru nefndir. Nefndin tók til starfa í ársbyrjun 1992 og var fyrsti fundur hennar haldinn 4. febrúar það ár. Nefndin hefur frá þessum tíma komið reglulega saman, að jafnaði einu sinni í viku, og voru fundir hennar orðnir eitt hundrað talsins í maí 1994.

Eftirtaldir aðilar hafa átt sæti í Framkvæmdanefnd um einkavæðingu:

- Hreinn Loftsson, formaður nefndarinnar, tilnefndur af forsætisráðherra.
- Steingrímur Ari Arason, tilnefndur af fjármálaráðherra.

- Björn Friðfinnsson, tilnefndur af iðnaðar- og viðskiptaráðherra.
- Finnur Sveinbjörnsson (tók við af Birni í ágúst 1993).
- Margrét Björnsdóttir (tók við af Finni í október 1993).

Framkvæmdanefndin er sá aðili í stjórnkerfinu sem gengt hefur stærstu hlutverki við sölu á fyrirtækjum í eigu ríkisins. Nefndin hefur lagt fram hugmyndir um fyrirtæki sem æskilegt væri að skoða með tilliti til sölu, leitað eftir pólitískri samstöðu um söluna, séð um kynningarstarf vegna einkavæðingar, rætt við stjórnendur, starfsmenn, fjárfesta og aðra hagsmunaaðila, annast samskipti við ráðgjafa og verðbréfafyrirtæki, lagt á ráðinu um söluaðferðir og skilmála og tekið afstöðu til þess hverjum fyrirtæki yrðu seld. Óhætt er að fullyrða að nefndin hafi í starfi sínu átt stærstan hlut í að móta það verklag sem fylgt hefur verið við sölu fyrirtækja í eigu ríkisins.

Það er mikilvægt að fram komi að allar helstu ákvarðanir í tengslum við sölu fyrirtækja hafa verið teknar af viðkomandi ráðherra. Það er á valdi þeirra að fela Framkvæmdanefndinni að annast sölu á fyrirtækjum sem undir þá heyrir. Sjálf hefur nefndin ekki stjórnarsýslulegt vald til ákvarðanatöku. Allar meiriháttar ákvarðanir sem snerta sölu, s.s. ákvörðun um söluaðferð, gengi hlutabréfa, skilyrði sem hugsanlegum kaupendum eru sett og að endingu hverjum skuli selt fyrirtækið, voru teknar af viðkomandi ráðherra eftir að nefndin hafði lagt fyrir hann sínar tillögur.

Í hverju ráðuneyti voru tilnefndir aðilar til þess að vinna að einkavæðingarmálum í samstarfi við Framkvæmdanefndina. Nefndin hefur nokkrum sinnum átt fundi með þessum aðilum. Það er nokkuð misjafnt hve mikið einstök ráðuneyti hafa að öðru leyti komið að málum. Oft þarf atbeina þeirra í sambandi við undirbúning að lagasetningu vegna sölunnar. Þess eru dæmi að viðkomandi ráðuneyti hafi sjálft alfarið annast undirbúning og framkvæmd á sölu fyrirtækis sem undir það heyrir. Þannig má nefna að Framkvæmdanefndin kom aðeins að litlu leyti að málum við stærstu einkavæðinguna til þessa, söluna á SR-mjöli hf. um síðustu áramót. Þó hefur það sjónarmið yfirleitt verið ráðandi, að heppilegt væri að fela Framkvæmdanefninni að sjá um þessi mál. Með því móti væri stuðlað að samræmdri málsmeðferð og um leið byggð upp sem víðtækust reynsla á þessu sviði á einum stað innan stjórnkerfisins.

Enda þótt vinna við sölu einstakra fyrirtækja hafi verið helsta verkefni nefndarinnar, hefur hún starfað nokkuð að almennri kynningu á einkavæðingu. Í mars 1993 gaf hún út sérstaka kynningarmöppu með ýmsum upplýsingum um þessi mál sem ætluð var alþingismönnum og fjölmiðlum. Þar eru m.a. tilgreind rök fyrir einkavæðingu, rætt um erfiðleika við framkvæmd og reynslu af sölu ríkisfyrirtækja í öðrum löndum. Nefndin gaf einnig út bækling um einkavæðingu sem dreift var til almennings og hélt kynningarfundum um málið á nokkrum stöðum á landinu.

Framkvæmdanefndin hefur ekki haft á að skipa sérstöku starfsliði, heldur hafa tveir starfsmenn fjármálaráðuneytis unnið fyrir hana jafnhliða öðrum verkefnum innan ráðuneytisins. Vinnuframlag þeirra vegna einkavæðingarmála svaraði að þeirra sögn, gróflega áætlað til eins ársverks frá ársbyrjun 1992 og framan af árinu 1993, en hefur verið minna eftir það. Að nokkru leyti hafa aðrir starfsmenn ráðuneyta tengst einkavæðingu vegna setu í starfs-
hópum sem hafa skoðað einstaka þætti þessara mála (t.d. starfsmannamál eða einkavæðingu einstakra fyrirtækja).

4 LAGALEG ATRÍÐI Í TENGLUM VIÐ SÖLU RÍKISEIGNA

Löggjöf um sölu ríkiseigna

Skv. 40 gr. stjórnskipunarлага nr. 33/1944 er óheimilt að selja eða láta af hendi nokkra fasteign ríkisins né afnotarétt hennar nema lagaheimild komi til. Oftast er kveðið á um heimildir til sölu fasteigna í fjárlögum ár hvert. Sambærilega takmörkun til að ráðstafa með sölu eða á annan hátt öðrum eignum en fasteignum er ekki að finna í lögum. Í framkvæmd fer sala notaðra muna fyrst og fremst fram í kjölfar endurnýjunar og sjá Ríkiskaup um sölu þeirra, sbr. 5. gr. 1. 52/1987. Um verðbréf hafa hins vegar engar fastar reglur gilt.

Samkvæmt auglýsingu um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 96/1969 fer fjármálaráðuneytið m.a. með mál er varða eignir ríkisins, þar á meðal hlutabréf, svo og fyrirvar þeirra vegna, nema sérstaklega sé lagt til annars ráðuneytis. Algengt er að í lögum um einstök ríkisfyrirtæki sé fyrirvar með þeim lagt til þess ráðherra sem fer með mál viðkomandi atvinnugreinar. Iðnaðarráðherra fer þannig með mál Sementsverksmiðjunnar, landbúnaðarráðherra með mál Áburðarverksmiðjunnar o.s.frv.

Ríkisfyrirtæki sem starfa á grundvelli sérstakra laga verða ekki seld eða lögð niður nema með atbeina Alþingis. Því má telja ólíklegt að ráðherra yrði talið heimilt án samþykkis Alþingis að ráðstafa eignum ef viðkomandi fyrirtæki væri með því gert ókleyft að starfa áfram. Engar þesskonar hömlur virðast hins vegar vera á ráðstöfunarrétti ráðherra á hlutabréfum í eigu ríkisins. Þess ber þó að gæta að þegar sett hafa verið lög sem kveða á um að ríkisfyrirtækjum skuli breytt í hlutafélög, hefur iðulega verið kveðið á um heimildir ráðherra til að selja hlutabréfin. Þannig hafa verið sett skilyrði um hve stóran hluta bréfanna megi selja, hverjum mætti selja (t.d. starfsmönnum) og að leitað skuli samþykkis Alþingis fyrir sölunni.

Ekki hafa verið sett almenn lög um hvernig standa skuli að sölu á eignum ríkisins. Hins vegar hafa verið sett lög um opinber innkaup (nr. 52/1987) og opinberar framkvæmdir (nr. 63/1970). Samkvæmt þeim fyrrnefndu ber Ríkiskaupum reyndar að ráðstafa eignum ríkisins sem ekki er lengur þörf fyrir. Miðað við forsögu þessa ákvæðis og með hliðsjón af öðrum ákvæðum laganna, verður þó að líta svo á að einstökum ráðuneytum sé heimilt að ráðstafa sjálf eignum án afskipta Ríkiskaupa.

Þó svo ekki séu í gildi sérstök lög um þetta efni, er þó ekki svo að ráðherra hafi algerlega frjálssar hendur við ráðstöfun á eignum ríkisins. Ákvæði stjórnslulaga nr. 37/1993 eiga hér við og taka þau jafnt til sölu á eignum sem til annarra athafna stjórnsluhafa eftir því sem við á. Jafnræðisregla laganna hlýtur sérstaklega að koma til álita í þessu sambandi. Í henni felst að stjórnvöld skuli gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti við úrlausn mála.

Í október 1993 samþykkti ríkisstjórnin sérstakar verklagsreglur um framkvæmd einkavæðingar. Hér er ekki um að ræða bindandi lagareglur og því er gildi þeirra takmarkað.

Verklagsreglur við framkvæmd einkavæðingar sem samþykktar voru af ríkisstjórninni 12. október 1993

Nokkur reynsla hefur skapast af sölu ríkisfyrirtækja á síðustu misserum. Í því skyni, að samræma vinnubrögð og tryggja faglegan undirbúning einkavæðingar, hefur ríkisstjórnin samþykkt eftirfarandi verklagsreglur:

1. *Yfirstjórn einkavæðingar* er í höndum ríkisstjórnar og þriggja manna ráðherranefndar á hennar vegum. Í ráðherranefndinni eiga sæti forsætisráðherra, fjármálaráðherra og iðnaðar- og viðskiptaráðherra. Á vegum ráðherranefndar starfar framkvæmdanefnd (Framkvæmdanefnd um einkavæðingu) sem annast undirbúning og samræmingu verkefna á sviði einkavæðingar. Þegar til umfjöllunar eru einstök einkavæðingarverkefni kemur fulltrúi viðkomandi ráðuneytis inn í nefndina. Með framkvæmdanefndinni starfa 2-3 starfsmenn fjármála-ráðuneytisins.
2. *Úttekt.* Áður en viðkomandi ráðuneyti tekur ákvörðun um sölu fyrirtækis fer fram ítarleg úttekt á rekstri fyrirtækis og rekstrarumhverfi þess og hvernig einkavæðing hefur áhrif á þessa þætti. Markaðsvirði fyrirtækisins skal metið í úttektinni. Við mat á markaðsvirði skal áætlað framtíðartekjuflæði núvirt. Öðrum aðferðum skal einnig beitt til samanburðar. Úttektin á að tryggja fullnægjandi

upplýsingar um stöðu fyrirtækis áður en sala er ákveðin. Framkvæmdanefnd um einkavæðingu er ráðuneytum til aðstoðar við framkvæmd úttektar skv. þessari grein.

3. *Auglýsingar.* Fyrirtæki, sem til stendur að selja, skulu ávallt auglýst almenningi til kaups þannig að öllum sem áhuga hafa sé tryggður réttur til að bjóða í þau.
4. *Söluaðferð.* Viðkomandi ráðuneyti ákveður að fengnum tillögum Framkvæmdanefndar um einkavæðingu, hvaða söluaðferð skuli viðhöfð hverju sinni, þ.e. hvort fyrirtæki skuli selt samkvæmt almennu hlutafjárútbóði eða hvort leita skuli tilboða í fyrirtækið. Stefnt skal að sölu alls eignarhluta ríkissjóðs í viðkomandi fyrirtæki nema sérstakar aðstæður séu fyrir hendi.
5. *Sala.* Við sölu á fyrirtæki samkvæmt tilboði skal meta tilboðið til staðgreiðsluverðs miðað við ávöxtunarkröfu í síðasta útbóði spariskírteina. Þá skal meta sérstaklega þær tryggingar sem tilboðsgjafi leggur fram til tryggingar greiðslu. Taka skal því tilboði sem gefur öruggustu greiðslurnar og hæsta staðgreiðsluverðið sbr. þó 6. tölul. Hafna skal öllum tilboðum ef þau eru talin ófullnægjandi. Við sölu á fyrirtækjum samkvæmt almennu hlutafjárútbóði skal gengi hvers hlutabréfs vera fastákveðið. Ef eftirspurn reynist meiri en framboð skulu hlutabréf seld í þeirri tímaröð sem staðfestar óskir um kaup bárust.
6. *Verðbréfafyrirtækið.* Úttekt á fyrirtækjum, sbr. 2. tölul., ráðgjöf og umsjón með sölu, sbr. 4. og 5. tölul., skal unnin af löggiltum verðbréfafyrirtækjum ásamt þeim ráðgjöfum sem þau kalla til. Verðbréfafyrirtæki skulu valin af viðkomandi ráðuneyti að fengnum tillögum Framkvæmdanefndar um einkavæðingu að undangengnu útbóði, sem nefndin annast, þar sem þjónusta og verð er skilgreint.
7. *Takmarkanir á sölu* til einstakra aðila. Heimilt er að setja hámark á hlutafjárkaup hvers aðila, eða fjárhagslega tengdra aðila, til að dreifa eignarhaldi að fyrirtækjum sem seld eru samkvæmt almennu hlutafjárútbóði. Heimilt er að hafna tilboði frá aðilum ef sala til þeirra er líkleg til að draga úr virkri samkeppni á þeim markaði sem fyrirtækið starfar svo og ef sala með þeim hætti samræmist ekki settum markmiðum þannig að líklegt sé að atvinnugreinin bíði skaða af. Erlendir aðilar eiga rétt á að kaupa fyrirtæki innan ramma laga um fjárfestingar erlendra aðila á Íslandi.
8. *Sérrettindi ríkisfyrirtækja.* Afnema skal öll lögboðin sérrettindi fyrirtækis áður en það er selt. Engir samningar sem kveða á um sérrettindi fyrirtækis til að annast þjónustu við ríkisstofnanir skulu fylgja sölu. Á sama hátt skal afnema allar kvaðir um að fyrirtæki veiti þjónustu á niðurgreiddu verði eða endurgjaldslaust. Samkeppnisráð og

Samkeppnisstofnun hefur eftirlit með einkavæddum fyrirtækjum í samræmi við samkeppnislög.

9. *Frávik.* Viðkomandi ráðuneyti getur að fenginni tillögu Framkvæmdanefndar um einkavæðingu samþykkt frávik frá ofangreindum reglum, ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi. Greina skal frá öllum slíkum frávikum opinberlega.
10. *Upplýsingar.* Viðkomandi ráðuneyti skal veita upplýsingar til fjölmiðla og annarra aðila um stöðu einkavæðingaverkefna á þeirra sviði eins skjótt og kostur er. Framkvæmdanefnd um einkavæðingu skal annast almenna kynningu á einkavæðingarstefnu ríkistjórnarinnar. Framkvæmdanefnd skal gefa út ársskýrslu um einkavæðingu, þar sem greint er frá fyrirtækjum sem ríkissjóður hefur selt og hvernig staðið var að sölu þeirra. Ársskýrsla fyrir árið 1993 skal einnig taka til árana 1991 og 1992.
11. *Gildissvið.* Reglur þessar taka til allra fyrirtækja sem ríkissjóður selur eða hyggst selja. Reglurnar taka einnig til eignarhluta í fyrirtækjum sem ríkissjóður selur eða hyggst selja. Viðkomandi ráðuneyti og Framkvæmdanefnd um einkavæðingu bera ábyrgð á að farið sé að verklagsreglum þessum.

Löggjöf um verðbréfavíðskipti og útboð verðbréfa

Í lögum um verðbréfavíðskipti er ákvæði þess efnis að almennt útboð verðbréfa, annarra en ríkisskuldabréfa, skuldabréfa með ríkisábyrgð og ríkisvíxla, skuli fara fram fyrir milligöngu verðbréfafyrirtækis³. Almenn útboð verðbréfa er útboð samkynja verðbréfa sem boðin eru almenningi til kaups með almenningi og opinberri auglýsingu eða kynningu með öðrum hætti sem jafna má til opinberrar auglýsingar. Útboð verðbréfa skal tilkynna til Verðbréfafings Íslands eigi síðar en viku fyrir upphaf sölu ásamt upplýsingum um öll helstu einkenni útboðsins í samræmi við reglur sem stjórn Verðbréfafingsins setur um gerð útboðsgagna og aðdraganda útboðs. Ákvæði er um að Seðlabankinn geti sett nánari reglur um fyrsta söludag einstakra útboða í því skyni að koma í veg fyrir sveiflur í framboði nýrra verðbréfa.

Til frekari áréttingar á því hvað felst í almennu útboði verðbréfa var sett sérstök reglugerð þar sem tíundað var frekar hvað í þessu

³ Sjá lög nr. 9/1993 um verðbréfavíðskipti, 17. gr.

felist⁴. Þar eru tilgreindar undantekningar frá reglum og eru þær helstu eftirtaldar:

- Verðbréf sem eru boðin tilgreindum afmörkuðum hópi aðila, án auglýsingar eða kynningar, enda sé hópurinn ekki stærri en 25 aðilar.
- Áætlað heildarsöluverð verðbréfanna nemur ekki meiru en 5 mkr.
- Hver fjárfestir þarf að reiða af hendi a.m.k. 5 mkr til kaupa á verðbréfum.

Reglur Verðbréfaþingsins um gerð útboðsgagna og aðdraganda almenns útboðs verðbréfa eru frá 14. september 1993. Í þeim er mælt fyrir um að gerð skuli útboðslýsing sem Verðbréfaþingið geri forathugun á. Í reglunum er tilgreint hvaða upplýsingar útboðslýsing verði að innihalda. Auglýsingar og aðrar tilkynningar um útboðið skulu send Verðbréfaþinginu 10 dögum áður en útboðslýsing er birt. Þá eru ákvæði um birtingu útboðslýsingarinnar.

Í reglum Seðlabankans um fyrsta söludag almennra útboða verðbréfa segir að útgefandi (skuldari) eða verðbréfafyrirtæki sem annast almennt útboð skuli tilkynna bankanum með a.m.k. 10 daga fyrirvara um upphaf sölu⁵. Bankinn áskilur sér rétt til að breyta dagsetningum útgefanda eða verðbréfafyrirtækja með tilliti til aðstæðna á peningamarkaði. Hann skal tilkynna þessum aðilum, að höfðu samráði við Verðbréfaþingið, um fyrsta heimilaðan söludag með tveggja daga fyrirvara.

Ljóst er að þau ákvæði sem hér hafa verið nefnd eiga í flestum tilvikum við þegar ríkið býður almenningi til kaups hlutabréf í fyrirtækjum. Það skal tekið fram að ekki skiptir máli hvort um er að ræða nýja útgáfu hlutabréfa eða sölu á eldri bréfum. Þá skiptir hér heldur ekki máli hvort hlutabréfin eru skráð á Verðbréfaþingi Íslands eða ekki.

Réttarstaða starfsmanna við sölu á fyrirtækjum í eigu ríkisins

⁴ Sjá reglug. nr. 505/1993 um almennt útboð verðbréfa.

⁵ Sjá reglur Seðlabanka Íslands um fyrsta söludag almennra útboða verðbréfa, frá 23. júní 1993 (sbr. bankastjórnarsamþykkt nr. 633)

Almennt séð breytast réttindi og skyldur starfsmanna ekki við sölu fyrirtækja. Það á jafnt við um sölu á hlutabréfum í eigu ríkisins og einkaaðila. Við sölu eiginlegra ríkisfyrirtækja gildir þó nokkuð öðru máli. Þau atriði sem einkum skipta hér máli eru biðlaunaréttur, lífeyrisréttur, stéttarfélagsaðild, ýmis kjarasamningsbundin réttindi og atvinnuöryggi. Ástæða er til að rekja stuttlega þau ákvæði sem um þessi mál gilda.

Biðlaunaréttur. Samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins á starfsmaður rétt til launa í tiltekinn tíma eftir að staða hans er lögð niður, enda hafi hann ekki hafnað annarri sambærilegri stöðu á vegum ríkisins⁶. Þessi tími er ýmist 6 eða 12 mánuðir og fer það eftir starfsaldri. Rétt er að taka það fram að hér er ekki um að ræða uppsagnarfrest heldur eru laun greidd í tiltekinn tíma án þess að vinnuskylda fylgi.

Þegar stofnað er hlutafélag um rekstur ríkisfyrirtækja hefur oftast verið lögfest að starfsmenn njóti ekki biðlaunaréttar sé þeim boðin sambærilegt starf hjá hinu nýja félagi.

Lífeyrisréttur. Starfsmenn ríkisins eiga rétt á að áframhaldandi aðild að Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins þótt starf þeirra sé lagt niður⁷. Viðkomandi starfsmaður ber sjálfur ábyrgð á greiðslu iðgjalda sem miðuð eru við laun í þeim launaflokki sem hann var í þegar staðan var lögð niður. Starfsmaður nýtur sömu réttinda úr sjóðnum og ef hann hefði gegnt starfi sínu áfram. Ríkissjóður tekur hins vegar á sig ábyrgð á greiðslu verðbóta skv. reglum sjóðsins þegar kemur að töku lífeyris.

Stéttarfélagsaðild. Íslenskur vinnumarkaður er tvískiptur, annars vegar á milli stéttarféлага opinberra starfsmanna og hins vegar stéttarféлага á almennum vinnumarkaði. Starfsmaður sem átt hefur aðild að stéttarfélagi í fyrrnefnda hópnum, mun ekki geta haldið því áfram eftir að ríkisfyrirtæki sem hann starfar hjá, hefur verið breytt í hlutafélag. Hafa ber í huga að ýmsar starfsstéttir sem vinna hjá ríkisfyrirtækjum eiga nú þegar aðild að stéttarfélögum á almennum vinnumarkaði. Breyting ríkisfyrirtækis í hlutafélag þarf því ekki endilega að snerta alla starfsmennina að þessu leyti.

⁶ Sjá lög nr. 48/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, 14. gr.

⁷ Sjá lög nr. 29/1963 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, 17. gr.

Kjarasamningsbundin réttindi. Kjarasamningar stéttarféлага opinberra starfsmanna og stéttarféлага á almennum vinnumarkaði eru um margt ólíkir. Má þar nefna atriði sem eru hagstæð fyrir opinbera starfsmenn s.s. fyrirframgreiðsla launa, réttur til launa í veikindum og barnsburðarleyfum, lengd orlofsréttar, slysa- og örorkubætur, starfsmenntunarleyfi o.fl. Þegar starfsmaður skiptir um stéttarfélag við það að ríkisfyrirtæki er breytt í hlutafélag falla þessi réttindi niður. Að sjálfsögðu kemur hér á móti að laun hjá einkafyrirtækjum eru oft hærri en tíðkast hjá ríkinu.

Atvinnuöryggi. Enda þótt æviráðningar opinberra starfsmanna heyri að mestu sögunni til, verður því ekki á móti mælt að atvinnuöryggi ríkisstarfsmanna er yfirleitt meira en gerist og gengur á almennum vinnumarkaði. Skiptir þar að sjálfsögðu mestu máli að starfsemi ríkisins er síður háð hagsveiflum og annarri áhættu sem fyrirtæki í einkaeigu búa við. Að öllu jöfnu minnkar atvinnuöryggi starfsmanna eitthvað við að ríkisfyrirtækjum er breytt í hlutafélög.

5 ÁHRIF EINKAVÆÐINGAR Á FJÁRHAG RÍKISINS

Tekjur og gjöld vegna sölu fyrirtækja í eigu ríkisins

Eftirfarandi samantekt sýnir söluverð þeirra eignarhluta í fyrirtækjum sem ríkið hefur selt og kostnað sem féll til við sölu.

Tekjur og gjöld vegna sölu fyrirtækja í eigu ríkisins

Í mkr

TEKJUR AF SÖLU:

Fyrirtæki sem voru seld:

Ferðaskrifstofa Íslands hf.	18,8	
Prentsmiðjan Gutenberg hf.	85,6	
Íslensk endurtrygging hf.	162,2	
Jarðboranir hf.	88,3	
Rýni hf.	9,0	
SR-mjöl hf.	725,0	
Þormóður rammi hf.	89,4	
Þróunarfélagið hf.	130,0	1.308,3

Fyrirtæki sem voru lögð niður og eignir seldar:

ÁTVR	18,9	
Ríkisskip	-89,6	
Menningarsjóður	14,0	
Hönnunard. Húsnaðisstofnunar	0,2	-56,5

Tekjur af sölu samtals 1.251,8

KOSTNAÐUR VIÐ SÖLU:

Sölulaun	-19,5	
Annar kostnaður	-16,6	-36,1

Yfirtekin lán SR-mjöls hf. -389,6

SKILAD Í RÍKISSJÓÐ 826,1

Auk ofangreinds kostnaðar sem er samfara sölu ríkisfyrirtækja þá tekur ríkissjóður á sig lífeyrisskuldbindingar starfsmanna sem þar unnu. Þær skuldir hafa ekki verið reiknaðar út.

Skipta má kostnaði við sölu á fyrirtækjum í eigu ríkisins í þrennt. Í fyrsta lagi er sölukostnaður sem er í flestum tilfellum tengdur söluverði og er þá um að ræða ákveðinn hundraðshluta af brúttó söluverði. Hæsta þóknunin er greidd í þeim tilfellum þegar um almennt hlutafjárútbod er að ræða en lægra þegar fyrirtæki er selt einum aðila. Lítill munur hefur hingað til verið á þessari sölubóknun enda þótt óneitanlega sé oft minni fyrirhöfn því samfara að selja einum aðila fyrirtæki en að selja hlutabréf í almennu hlutafjárútbod. Dæmi er um að verðbréfafyrirtæki hafi verið greitt 1,75% fyrir að selja fyrirtæki einum aðila á meðan annað verðbréfafyrirtæki fékk greidda 2,15% þóknun fyrir að selja hlutabréf.

Í öðru lagi er um að ræða annan kostnað sem fellur til við einkavæðinguna og samanstendur hann af þeim launum sem nefndarmenn fá fyrir vinnu sína, ráðgjafakostnaði og öðrum tilfallandi kostnaði.

Í þriðja lagi er það sá kostnaður sem fellur til þegar fyrirtæki eru lögð niður og er þá um ýmsan kostnað að ræða sem fellur til við að leysa upp eignirnar og fellur á fyrirtækið sjálft eða ríkissjóð í þeim tilfellum sem eignirnar nægja ekki fyrir skuldum. Dæmi um þetta er sala á eignum Ríkisskipa.

Fyrir utan sjálft söluandvirði fyrirtækja getur ríkissjóður haft fjárhagslegan ávinning af því að selja eða leggja niður fyrirtæki jafnvel þótt það komi ekki fram í söluverðinu. Dæmi um þetta er Ríkisskip. Rekstri fyrirtækis var hætt árið 1992 eftir að hafa kostað ríkissjóð tæpa 3,6 milljarða króna síðustu 10 árin sem það var starfrækt.

Markmið í fjárlögum um sölu fyrirtækja

Fram til ársins 1992 var ekki áætlað sérstaklega fyrir tekjum af eignasölu í fjárlögum. Í samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar um einkavæðingu á ríkisrekstri var hins vegar talið eðlilegt að áætla tekjur af sölu ríkisfyrirtækja og annarra eigna, og tilgreina þær í fjárlögum. Í fjárlögum fyrir árið 1992 var reiknað með að tekjur af

eignasölu næmu 1.075 mkr. Þar var gengið út frá því að Búnaðarbankinn yrði seldur en þau áform gengu ekki eftir. Sú fjárhæð sem birt var í fjárlögum gefur ekki til kynna áætlað söluverð bankans enda hafði hvorki farið fram mat á verðmæti hans né lá fyrir hvernig tekjurnar skiptust á milli ára. Ekki er hægt að sundurliða fjárhæðina eftir einstökum fyrirtækjum. Í raun og veru var hún byggð á mjög lauslegu mati á því hvað ætla má að sala eigna skili miklum tekjum.

Í fjárlögum 1993 voru tekjur af eignasölu áætlaðar 1.500 mkr. Þá var ennþá reiknað með tekjum vegna sölu Búnaðarbankans auk tekna af sölu annarra fyrirtækja. Það er síðan ekki fyrr en í fjárlögum fyrir árið 1994 sem hætt er að reikna með tekjum af sölu bankans enda málið þá verið tekið af dagskrá. Áætlaðar tekjur af eignasölu voru áætlaðar 500 mkr það ár.

6 MAT, TILLÖGUR OG ÁBENDINGAR RÍKIS- ENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að fjalla um ýmsa þætti sem snúa að markmiðum, skipulagi og aðferðum við sölu á fyrirtækjum í eigu ríkisins og lýsa viðhorfum stofnunarinnar til þeirra.

Markmiðsetning og áætlanagerð um einkavæðingu

Ljóst er að markmið stjórnvalda með einkavæðingu ríkisfyrirtækja eru margþætt. Sjónarmið um tekjuöflun og lækkun útgjalda vega oft þungt í því sambandi. Engu að síður geta stjórnvöld haft áhuga á að tryggja dreift eignarhald á fyrirtækjum, áframhaldandi rekstur þeirra, að nægjanleg samkeppni verði á þeim markaði þar sem fyrirtækið starfar o.s.frv. Í því skyni hefur t.d. kaupendum stundum verið ætlað að sýna fram á fjárhagslega getu til að kaupa og reka viðkomandi fyrirtæki og eins hafa verið sett ákvæði um hámarkskaup hvers aðila. Opinberir aðilar unna þ.a.l. að vera tilbúnir að selja fyrirtæki á lægra verði en einkaaðilar teldu hagkvæmt stæðu þeir í sömu sporum. Slík atriði eru þess eðlis að ákvörðun um þau verður að taka af pólitískum stjórnvöldum, ekki af þeim sem sjá um framkvæmd sölunnar.

Mikilvægt er að skýr markmið séu sett áður en ríkisfyrirtæki eru seld til að þeir sem sjá um söluna viti til hvers er ætlast af þeim og að hægt sé að meta hvernig til hafi tekist. Æskilegt er í þessu sambandi að unnið sé eftir fyrirframgerðri áætlun um sölu ríkisfyrirtækja. Í slíkri áætlun kæmi m.a. fram hvaða fyrirtæki verði boðin til sölu og hvers vegna, markmiðin sem ætlunin er að ná með sölunni, tímasetningar, söluaðferðir, starfsmannamál o.fl. Með þessu móti ætti pólitísk ákvarðanatöku um sölu ríkisfyrirtækja að verða markvissari. Með henni ætti að vera hægt að skilja betur á milli pólitískrar og faglegrar ákvarðanatöku, stuðla að samræmdum vinnubrögðum við undirbúning og framkvæmd sölu, draga úr óvissu þeirra sem framkvæma söluna, starfsmanna og viðskiptamanna þeirra fyrirtækja sem ráðgert er að selja og eyða tortryggni sem upp getur komið þegar fyrirætlanir stjórnvalda liggja ekki fyrir í tíma.

Skipulag einkavæðingarmála

Ríkisendurskoðun er sammála því sjónarmiði að æskilegt sé að fela einum aðila innan stjórnarsýslunnar að sjá um sölu ríkisfyrirtækja. Slíkur aðili myndi sjái um framkvæmdina eftir að pólitískri stefnumótun er lokið. Framkvæmdanefnd um einkavæðingu hefur reyndar verið ætlað slíkt hlutverk. Eins og staða mála er nú er það í raun undir hverjum ráðherra komið hvort nefndin starfi eins og til var ætlast. Með því að fela einum aðila innan stjórnkerfisins að annast sölu á ríkisfyrirtækjum og eignarhluta safnast saman reynsla, samræmi skapast í vinnubrögðum og hægt er að skilgreina betur hvar ábyrgð á málsmeðferðinni liggur. Sá aðili sem annast söluna ætti að hafa vald til þess að taka ákvarðanir innan þess ramma sem áætlun og reglur um sölu segja til um í stað þess að vera aðeins ráðgjafi ráðuneyta um þessi mál og vinna í þeirra umboði. Hins vegar er eðlilegt að aðilar úr einstökum ráðuneytum séu til aðstoðar við undirbúning og framkvæmdir.

Breytingar á fyrirtækjum fyrir sölu

Ríkisfyrirtæki sem á að einkavæða eru ekki ætíð í söluhæfu ástandi. Ríkisrekin fyrirtæki búa oft við nokkra sérstöðu hvað varðar lögboðin réttindi og skyldur sem nauðsynlegt er að afnema áður en fyrirtækið er selt einkaaðilum. Að öðrum kosti er hætt við að samkeppnisstaða þess verið önnur en annarra sambærilegra fyrirtækja. Einnig er talið æskilegt að gera breytingar á fjárhag fyrirtækis áður en það er selt. Dæmi um slíkt getur verið að breyta eða fella niður ýmsar skuldir. Þess eru einnig dæmi að ráðist hafi verið í verulegar fjárfestingar eftir að ákvörðun um sölu fyrirtækis lág fyrir. Ákvarðanir um slíka hluti geta verið umdeilanlegar og vafasamt að þær skili sér til baka við söluna þar sem þær eru líklegar til að binda hendur nýrra eigenda. Almennt séð hefur þó ekki mikið farið fyrir breytingum á reksti ríkisfyrirtækja til að undirbúa þau fyrir sölu.

Kynning á einkavæðingu

Í flestum tilvikum hefur sala á ríkisfyrirtækum farið fremur hljótt. Í nokkrum tilvikum hefur salan þó fengið verulega umfjöllun í fjölmiðlum. Stjórnvöld hafa lagt mun meiri áherslu á að hvetja almenning til kaupa á ríkisskuldabréfum en á hlutabréfum í einkavæddum ríkisfyrirtækjum. Ríkisendurskoðun telur ástæðu til þess að stjórnvöld athugi hvort rétt sé að efla kynningarstarf í tengslum við sölu fyrirtækja ef það er talið æskilegt að almenningur kaupir hlutabréf í þeim.

Mat á verðmæti fyrirtækja

Mat á því hvað teljist vera eðlilegt söluverð á eignarhlut ríkisins í fyrirtækjum er fjarri því að vera einfalt. Það hefur ráðist nokkuð af aðstæðum hvernig menn hafa nálgast þetta viðfangsefni. Mat á söluverðmæti hefur ýmist byggst á núvirðingu áætlaðra framtíðar-tekna, mati á verðmæti eigna eða samanburði við hliðstæð fyrirtæki. Oft er þessum aðferðum öllum beitt samtímis til að fá sem öruggasta niðurstöðu um verðmæti fyrirtækisins.

Ólíklegt er að tiltölulega vanþróaður hlutabréfamarkaður, eins og óneitanlega er hér á landi, geti verðlagt hlutabréf "rétt" í öllum tilfellum. Fram hjá því verður hins vegar ekki komist að það er að sjálfsgöðu markaðurinn sem ræður því hvaða verð fæst fyrir hlutabréf sem boðin eru til sölu. Vitaskuld er seljandi ekki bundinn af því að taka því verði sem býðst, hann getur þess í stað ákveðið að selja ekki að svo komnu máli. Það er þess vegna mikilvægt að seljandi hafi ákveðið fyrirfram hvað hann telji vera lægsta ásættanlega söluverðið. Hvert það verð er hlýtur þó einnig að ráðast af tilgangi sölunnar og þeim skilyrðum sem kaupendum eru sett.

Að öllu jöfnu er æskilegast að sem hæst verð fáið fyrir hlutabréf sem ríkið selur, svo framarlega sem það rekst ekki á önnur markmið sem ætlunin er að ná með sölunni. Þess má þó geta að sums staðar erlendis hefur ekki alltaf verið lögð megináhersla á að salan skili sem hæstu verði. Þess í stað er mikið lagt upp úr að t.d. starfsmenn og almenningur eigi þess kost að kaupa hlut í fyrirtækjunum. Oft er talið réttlæt看legt að bjóða slíkum aðilum hlutabréf á verði sem er töluvert lægra en nemur markaðsverði bréfanna. Hér á landi hafa stjórnvöld sett skilyrði fyrir sölu bréfa sem líklegt er að hafi leitt til þess að lægra verð fékkst en ella. Í þessu sambandi er nærtækt að minnast á sölu hlutabréfa í SR-mjöli hf þar sem sett var ákvæði um fjárhagslegan styrk kaupenda.

Það kann þó að vera ástæða til að efast um árangur þess að selja hlutabréf á mjög lágu verði. Í Bretlandi, þar sem mikil áhersla var lögð á þátttöku almennings í hlutafjárkaupum þegar ríkisfyrirtæki voru einkavædd, hafa vaknað efasemdir um árangurinn. Ýmsar aðgerðir sem var ætlað að hvetja smærri fjárfesta til að kaupa hlutabréf eru mjög dýrar og það hefur komið í ljós að þessir aðila hafa mjög selt bréfin fljótlega aftur. Að meðaltali var þriðjungur bréfanna seldur fyrsta mánuðinn eftir kaupin og tæpur þriðjungur næstu mánuði á eftir. Árið 1989 áttu einstaklingar 20% breskra hlutabréfa samanborið við yfir 50% í upphafi 7. áratugarins. Meirihluti hlutabréfa þar í landi er nú í eigu ýmissa fjármála-stofnana⁸.

Aðkeypt sérfræðiþjónusta

Fljótlega eftir að Framkvæmdanefndin tók til starfa var sú stefna mörkuð að leita aðstoðar verðbréfafyrirtækja við að verðmeta og selja fyrirtæki. Rökin fyrir því voru að verðbréfafyrirtækin hefðu yfir að ráða mestri faglegrri þekkingu á þessu sviði. Eins var talið óheppilegt að pólitískir aðilar önnuðust sjálfa framkvæmd sölunnar. Verðbréfafyrirtækin hafa verið valin á grundvelli útboða, þar sem öllum innlendum fyrirtækjum á þessu sviði var boðin þáttaka. Í byrjun var það sjónarmið ríkjandi hjá nefndinni að dreifa bæri verkefnum til sem flestra verðbréfafyrirtækja svo aflá mætti reynslu af störfum þeirra.

Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að leitað sé til utanaðkomandi aðila sem búa yfir sérþekkingu sem nauðsynleg er við sölu fyrirtækja, s.s. verðbréfafyrirtækja og rekstrarráðgjafa. Slíkir aðilar ráða oft yfir þekkingu sem ekki er hægt að aflá innan opinbera geirans, eru í nánnum tengslum við fjármagnsmarkaðinn og þekkja á stundum vel til viðkomandi atvinnugreinar. Þeir geta því aðstoðað við mat á verðmæti fyrirtækja sem til greina kemur að selja, veitt ráðgjöf um söluaðferðir og metið markaðshorfur fyrir hlutabréfin. Reyndar er skylt lögum samkvæmt að leita eftir milligöngu löggilts verðbréfafyrirtækis við sölu hlutabréfa til almennings. Ríkisendurskoðun leggur engu að síður áherslu á að

⁸ Sjá erindi sem James Marshall, United Kingdom National Audit Office, hélt á ráðstefnu um einkavæðingu á vegum EUROSAI (European Organisation of Supreme Audit Institutions) í Prag, 8. - 11. apríl 1992.

þekking sem er til staðar innan stjórnkerfisins sé nýtt eftir því sem kostur er áður en leitað er til utanaðkomandi aðila.

Mikilvægt er að skilgreina vel hlutverk og ábyrgð utanaðkomandi aðila sem fengnir eru til að aðstoða við sölu fyrirtækja. Eðlilegt er að gerðir séu skriflegir samningar um þjónustu slíkra aðila.

Sú venja hefur skapast, og er staðfest í verklagsreglum Framkvæmdanefndar, að bjóða út þá vinnu sem hér um ræðir. Vinna við ráðgjöf og umsjón með sölu hefur verið boðin út í einu lagi. Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að stjórnvöld athugi hvort æskilegt sé að bjóða verkið út í tvennu lagi, annars vegar ráðgjöfina vegna undirbúnings að sölu og hins vegar umsjón með sjálfri sölunni, enda getur verið vandkvæðum bundið að bjóða í allt verkið áður en fyrir liggur hvernig staðið verður að sölu. Einnig er eðlilegt, a.m.k. í öllum stærri málum, að leitað sé eftir ráðgjöf hjá fleiri en einum aðila um undirbúning sölunnar. Útboðsferillinn gæti þá litið þannig út:

1. Útboð á ráðgjöf við undirbúning sölu (mat á verðgildi og sölumöguleikum, ráðgjöf um söluaðferðir).
2. Ákvarðanatataka um söluaðferð, sölutíma, lágmarkssöluverð o.fl.
3. Útboð á umsjón með sölu.

Söluaðferðir

Þegar kemur að sjálfri sölunni hafa aðferðir við hana verið ákveðnar með hliðsjón af þeim markmiðum sem að var stefnt með sölunni og aðstæðum á hlutafjármarkaði. Verðbréfafyrirtækin leggja oft á ráðin varðandi þetta efni, Framkvæmdanefndin kemur með sínar tillögur en ákvörðun um hvaða leið er farin er í höndum viðkomandi ráðherra. Segja má að söluaðferðir sem notaðar hafa verið hafi verið þrenns konar:

1. Samningaviðræður við hugsanlega kaupendur

Þegar þessi aðferð er viðhöfð er gengið til viðræðna við einn eða fleiri aðila um kaup á hlutabréfum. Hlutabréfin kunna

að hafa verið auglýst en svo hefur þó ekki verið í öllum tilvikum. Aðilar skiptast á tilboðum og gagntilboðum. Ef þeir komast að samkomulagi um verð og skilmála er gengið frá samningi um kaupin. Það er einnig hugsanlegt að tilboð berist og því sé tekið án undangenginna samningaviðræðna.

2. *Formlegt útboð þar sem óskað er eftir tilboðum í hlutabréf*

Hlutabréf (eða aðrar eignir sem á selja) eru auglýst og hugsanlegum kaupendum gefinn kostur á að skila kaup-tilboðum innan tiltekins tímafrests. Tilboð sem bárust eru síðan opnuð eftir að fresturinn er liðinn, þau metin með tilliti til fjárhæðar, greiðslutilhögunar og trygginga. Hagstæðasta tilboði er tekið eða þeim er öllum hafnað. Útboðin hafa verið opin, þ.e. öllum sem áhuga hafa á kaupum er gefinn kostur á þátttöku í þeim.

3. *Hlutabréf boðin til kaups á ákveðnu föstu verði*

Hér er um það að ræða að hlutabréf í eigu ríkisins eru boðin á fyrirframákveðnu verði. Gengi hlutabréfa er þá ákveðið á grundvelli verðmats og stundum eftir að áhugi nokkurra fjárfesta hefur verið kannaður með óformlegum hætti. Yfirleitt er dýrara og tímafreakara að selja bréf með þessum hætti heldur en með öðrum aðferðum.

Í opinberri stjórnslu er alla jafnan lögð rík áhersla á jafna stöðu borgaranna gagnvart ákvörðunum stjórnvaldshafa. Samræmd málsmeðferð og óhlutdrægni við úrlausn mála er lykilatriði í því sambandi. Út frá því verður að ætla að á opinberum aðilum hvíli ríkkari skyldur en einkaaðilum til að hlýta tilteknum formkröfum við sölu eigna sem tryggja að jafnræðis sé gætt á milli hugsanlegra kaupenda og komið sé í veg fyrir að tortryggni vakni gagnvart þeim sjónarmiðum sem réðu ákvörðun um sölu.

Með því að auglýsa eignir opinberlega til sölu, dreifa samhljóða upplýsingum til aðila sem hafa áhuga á kaupum, veita hæfilega tímafresti til að skila inn tilboðum við útboð, upplýsa fyrirfram hvaða atriði ráði mati á tilboðum og að setja aðgengileg skilyrði fyrir kaupum, er hugsanlegum kaupendum gert jafn hátt undir höfði hvað varðar möguleika á kaupum. Erfiðara er að tryggja jafnræði með hugsanlegum kaupendum ef slakað er á kröfum um

formfestu við sölu. Því ber að leggja ríka áherslu á að öll málsmeðferð við sölu ríkisfyrirtækja uppfylli kröfur um vandaða stjórn-sýsluhætti.

Framkvæmdanefnd um einkavæðingu hefur með starfi sínu mótað ákveðna vinnutilhögun við sölu fyrirtækja í eigu ríkisins. Verklagsreglur um einkavæðingu sem samþykktar voru af ríkisstjórninni byggja að verulegu leyti á henni. Ríkisendurskoðun er sammála þeim sjónarmiðum sem fram koma í þessum reglum og telur að þær séu löngu tímabærar. Stofnunin hefur áður lýst þeirri skoðun sinni að full þörf sýndist á að setja með formlegum hætti, samræmdar og almennar reglur um hvernig standa skuli að sölu á eignum ríkisins, t.d. með sama hætti og settar hafa verið reglur um opinber innkaup.⁹ Stofnunin ítrekar þessa skoðun sína hér.

Söllumöguleikar á hlutabréfum

Ástæða er til að ætla að ríkið hafi í einhverjum tilvikum ekki fengið "eðlilegt" verð fyrir hlutabréf sín né náð að dreifa eignarhaldi eins mikið og stundum er talið æskilegt. Skýringa er fyrst og fremst að leita í þeirri staðreynd að hérlendur hlutabréfamarkaður er vanþróaður. Markaðurinn er ekki nógu skilvirkur, þ.e. viðskipti með hlutabréf á honum eru ekki það greið að aðilar sem vilja selja hlutabréf sín fái fyrir þau ásættanlegt verð. Það dregur óhjákvæmilega úr eftirspurn eftir hlutabréfum og torveldar sölu á þeim.

Ýmsar ástæður eru fyrir ófullkomnum hlutabréfamarkaði. Skipulegur markaður með hlutabréf er nýr hér á landi og hlutabréfaeign er almenningi þ.a.l. ekki eins sjálfsagður valkostur og víða erlendis. Mörg fyrirtæki hér á landi hafa aðallega fjármagnað fjárfestingar sínar með lánsfé frá opinberum fjárfestingalánasjóðum. Umsvif á hlutafjármarkaði hafa verið minni fyrir vikið. Að síðustu má nefna að arðsemi af rekstri fyrirtækja hefur ekki verið nægjanlega mikil hérlendis til þess að geta staðið undir arðgreiðslum sem keppt gætu við aðra valkosti til ávöxtunar á fjármagni. Þegar væntingar um stöðuga verðhækkun hlutabréfa með tilsvarendi söluhagnaði brugðust datt eftirspurnin niður.

⁹ Skýrsla Ríkisendurskoðunar um sölu á hlutabréfum ríkisins í Þormóði ramma hf. frá janúar 1991.

Þeir aðilar sem eru líklegastir til þess að kaupa hlutabréf í fyrirtækjum tengjast þeim yfirleitt á einhvern hátt áður, t.d. með-eigendur, stjórnendur, starfsmenn, viðskiptaaðilar eða keppinautar. Það hefur komið í ljós að eftirspurn eftir hlutabréfum í einkavæddum fyrirtækjum er mest hjá þessum aðilum, enda er ábati sem þeir hafa af kaupum oft meiri en venjulegir fjárfestar gætu vænst ef þeir fjárfestu í viðkomandi fyrirtæki.

Ástand hlutabréfamarkaðarins setur sölu ríkisfyrirtækja ákveðnar skorður sem stjórnvöld eiga óhægt um vik að breyta. Það hefur þó verið á það bent að sala á ríkisfyrirtækjum, sérstaklega þeim sem eru stór og öflug, geti orðið til þess að skapa virkari hlutabréfamarkað og þannig búið í haginn fyrir frekari einkavæðingu.

Það hefur yfirleitt verið stefnan við sölu ríkisfyrirtækja, að selja þau í einu lagi. Að mati Ríkisendurskoðunar kann stundum að vera heppilegt að selja hlutabréf ríkisins í áföngum, sérstaklega þegar um er að ræða stærri fyrirtæki. Með því móti gefst betra ráðrúm til að haga sölunni að aðstæðum á hlutabréfamarkaði hverju sinni. Með þessu móti veitist starfsmönnum einnig meira svigrúm til að laga sig að breyttu eignarhaldi á fyrirtækinu en það er líklegt til að auðvelda söluna.

Ætla má að krafa um staðgreiðslu kaupverðs geti takmarkað kaupendahópinn og þannig leitt til þess að lægra verð fáiast fyrir hlutabréf ríkisins en ella. Full ástæða virðist til að skoða hvort ekki sé rétt að bjóða sveigjanlegri greiðslukjör af hálfu seljanda, t.d. fjármögnun kaupverðs til langs tíma.

Samantekt á tillögum og ábendingum Ríkisendurskoðunar

Ríkisendurskoðun telur að af umfjölluninn hér að framan megi draga eftirfarandi ályktanir um hvernig æskilegt er að haga sölu á eignarhlutum ríkisins í fyrirtækjum:

- Æskilegt er að einum aðila innan stjórnkerfisins sé falin umsjón með sölunni og beri á henni ábyrgð.
- Skilja þarf sem mest á milli markmiðssetningar stjórnvalda og faglegrar umsjónar með sölunni.
- Við sölu á eignarhlutum í fyrirtækjum ætti að nýta þekkingu sem til staðar er innan stjórnkerfisins eftir því sem kostur er áður en leitað er til utanaðkomandi aðila.

- Marka þarf ákveðna stefnu varðandi breytingar sem gera þarf á fyrirtækjum áður en þau eru seld, enda ekki sjálfgefið að ríkisfyrirtæki séu að óbreyttu góð söluvara.
- Skoða þarf hvort æskilegt sé að greina á milli aðkeyprar þjónustu við undirbúning og umsjón með sölu ríkisfyrirtækja.
- Lögfasta þarf reglur sem kveða í meginatriðum á um hvernig standa ber að sölu á eignum ríkisins.
- Athuga þarf hvort ástæða sé til að auka kynningu til almennings í tengslum við sölu á fyrirtækjum í eigu ríkisins.
- Fyrirtæki sem ríkið hyggst selja ætti undantekningarlaust að auglýsa opinberlega.
- Áður en fyrirtæki eru boðin til sölu ætti að kynna hvaða sjónarmið verða látin ráða mati á tilboðum.
- Gefa þarf hæfilega rúma tímafresti þegar fyrirtæki eru boðin til sölu.
- Skilyrði sem hugsanlegum kaupendum eru sett verða að vera sanngjörn og tryggja jafnræði á milli þeirra.
- Æskilegt er að stjórnvöld hafi mótað sér fyrirfram skoðun á hvað sé lægsta ásættanlegt söluverð hverju sinni.
- Taka þarf afstöðu til hvort ástæða sé til að selja einstök ríkisfyrirtæki í áföngum.
- Nauðsynlegt er að eftir hverja eignasölu sé útbúið uppgjör sem sýnir söluverð og ráðstöfun eigna, uppgjör skulda og kostnað samfara sölunni.

7 SALA EINSTAKRA FYRIRTÆKJA

Frá því Framkvæmdanefnd um einkavæðingu tók til starfa snemma árs 1992 og til miðs árs 1994 voru 8 fyrirtæki, sem voru að hluta eða öllu leyti í eigu ríkisins, seld einkaaðilum. Þá voru 4 fyrirtæki, stofnanir eða deildir lögð niður og eignir þeirra seldar. Hætt var við sölu á tveimur fyrirtækjum. Á sama tímabili var auk þess fjallað um mögulega sölu ýmissra annarra ríkisfyrirtækja. Fyrir liggur að a.m.k. 2 fyrirtæki verða seld á næstunni.

	<i>Söluár</i>	<i>Eignarhluti ríkisins</i>
<i>Fyrirtæki sem voru seld:</i>		
Ferðaskrifstofa Íslands hf.	1992	33%
Íslensk endurtrygging hf.	1992	39,23%
Jarðboranir hf.	1992-'94	50% ¹⁾
Prentsmiðjan Gutenberg hf.	1992	100%
Rýni hf.	1993	100%
SR-mjöl hf.	1993	100%
Þormóður rammi hf.	1994	16,56%
Þróunarfélag Íslands hf.	1993	29,02%
<i>Fyrirtæki sem lögð voru niður og eignir seldar:</i>		
Framleiðsludeild ÁTVR	1992	100%
Hönnunard. Húsn.st. rík.	1993	100%
Menningarsjóður	1992	100%
Ríkisskip	1992-'94	100%
<i>Fyrirtæki sem hætt var við að selja:</i>		
Steinullarverksmiðjan hf.		30,11%
Þvottahús Ríkisspítala		100%

1) Þegar sölu var hætt höfðu 44% af hlutafé ríkisins selst.

Ferðaskrifstofa Íslands hf.

Ríkið seldi þriðjungs hlut sinn í Ferðaskrifstofu Íslands hf. í ágúst 1992. Það voru starfsmenn fyrirtækisins sem keyptu hlutabréfin en þeir áttu fyrir 2/3 af fyrirtækinu. Söluverðið var 19 mkr.

Starfsemi fyrirtækisins

Ferðaskrifstofa ríkisins var stofnuð árið 1936 og var alfarið í eigu ríkisins. Allt til 1964 naut hún að nafninu til a.m.k. þeirra sérreittinda að hafa einkaleyfi til rekstrar ferðaskrifstofu. Meginþættir í rekstri Ferðaskrifstofu ríkisins voru fimm: í fyrsta lagi fyrirgreiðsla við skipulag utanlandsferða ríkisstarfsmanna, í öðru lagi rekstur hópferða, í þriðja lagi kynning á ferðum annarra ferðaskrifstofa, í fjórða lagi rekstur sumarhótela og í fimmta lagi að undirbúa og annast um ráðstefnur.

Með lögum nr. 59/1988 um breytingu á lögum nr. 79/1985 um skipulag ferðamála var Ferðaskrifstofu ríkisins breytt í hlutafélag¹⁰. Samkvæmt heimild í nefndum lögum voru 2/3 hlutar félagsins seldir 24 starfsmönnum á 14 mkr á þágildandi verðlagi. Ferðaskrifstofa Íslands hf. tók við rekstri Ferðaskrifstofu ríkisins 1. október 1988.

Verðmat á hlutabréfum

Í júní 1992 vann Handsal hf. útboðslýsingu á hlutabréfum ríkisins í Ferðaskrifstofu Íslands hf. þar sem helstu þáttum rekstrarins var lýst. Í lýsingunni kom fram að frá 1989 til 1991 var meirhluti tekna frá innanlandsdeild en sú deild sér um skipulagningu ferðalaga um Ísland fyrir einstaklinga jafnt sem hópa og rekstri Edduhótela. Rekstur Edduhótela er ein umfangmesta deild fyrirtækisins og fer starfsemi hótelanna fram í öllum landshlutum og hefur sú starfsemi vaxið ár frá ári. Ferðaskrifstofan leigir skólahúsnaði af ríki og sveitarfélögum og er gildistími samninga mislangur eða allt til ársins 1997.

Skipting hlutafjáreignar í fyrirtækinu var eftirfarandi:

¹⁰ Sjá lög nr. 79/1985 um skipulag ferðamála.

Ríkissjóður	33,33%
Kjartan Lárusson	28,90%
25 aðrir starfsmenn	37,80%

Helstu rök fyrir einkavæðingu Ferðaskrifstofunnar að mati Handsals voru:

- Erlend dæmi sýna að einkavæðing fyrirtækja bætir afkomu þeirra í nær öllum tilfellum.
- Starfsemi Ferðaskrifstofu Íslands hf. er ekki opinber þjónusta í hefðbundnum skilningi.
- Ferðaskrifstofan er þjónustufyrirtæki sem þegar keppir á frjálsum markaði við fyrirtæki í einkaeign.
- Stíga skrefið til fulls: ferðaskrifstofan er þegar að verulegu leyti í einkaeign.
- Ferðaskrifstofa Íslands nýtur nánast engra "forréttinda" vegna ríkiseignar.
- Sterkustu rökun fyrir einkavæðingu er e.t.v. sú þróun sem þegar hefur átt sér stað: frá því ríkið seldi tvö þriðju af eign sinni í ferðaskrifstofunni til starfsmanna hefur ferðaskrifstofna verið rekin með hagnaði og aukið eignamyndun sína.

Í umfjöllun Handsals komu fram helstu tölur um veltu og hagnað frá því núverandi meirihluti eignaðist hlutdeild auk annarra upplýsinga um reksturinn.

Í mkr. Ár	Tekjur	Hagnaður ársins	%
1991	536	3,5	0,65
1990	599	24,8	4,15
1989	479	28,4	5,94

Handsall hf. taldi Ferðaskrifstofu Íslands hafa mikla möguleika í framtíðinni samfara auknum ferðamannastraum.

Helstu liðir í efnahagsreikningi

Í mkr	1989	1990	1991
EIGNIR			
Veltufjármunir	56,3	90,8	92,7
Fastafjármunir	27,9	35,2	44,2
Eignir samtals	84,2	126,0	137,0
SKULDIR OG EIGIÐ FÉ			
Skammtímaskuldir	43,4	61,5	68,7
Langtímaskuldir	3,3	2,7	2,5
Skuldir samtals	46,7	64,2	71,2
Hlutfé	21,0	26,3	28,9
Annað eigið fé	16,5	35,5	36,9
Eigið fé samtals	37,5	61,8	65,8
Skuldir og eigið fé samtals	84,2	126,0	137,0

Niðurstaða Handsals var að gengi hlutabréfanna væri 2,4.

Sala hlutabréfanna

Handsall hf. tók hlutabréfin ekki til sölumeðferðar heldur barst tilboð frá starfsmönnum þann 10. ágúst 1992 sem nam 18.768.750 kr á sölugengi hlutabréfanna 1,95. Gengið var frá kaupsamningi við starfsmenn þann 18. ágúst 1992.

Helstu rök fyrir sölunni voru að í upphafi þegar 2/3 hlutir fyrirtækisins voru seldir var bundið í lög að starfsmenn ættu forkaupsrétt á 1/3 hluta bréfanna. Þá var talið vandkvæðum bundið að setja bréfin á markaði vegna forkaupsréttarákvæðanna og vilji stjórnvalda í upphafi að starfsmenn eignuðust fyrirtækið.

Samkvæmt upplýsingum skrifstofustjóra samgönguráðuneytisins var enginn eftirmáli vegna sölu bréfanna nema að ábendingar komu fram um að samningur Ferðaskrifstofu Íslands hf. við Eddu-hótelin gæfi þeim betri samningsstöðu. Nokkur áhugi var á bréfunum en vegna lögbundins forkaupsréttar starfsmanna og að aðeins var verið að selja 1/3 hluta fyrirtækisins var talin lítil von um að nokkur annar kæmist þar að en starfsmenn, sem fyrir áttu 2/3 hluta.

Árangur einkavæðingarinnar

Eftir einkavæðinguna hélt ferðaskrifstofan að mestu viðskiptum sínum við ríkisfyrirtæki en þau hafa nokkuð minnkað og áætlað skrifstofan að hún hafi nú um 40% af viðskiptunum.

Að mati framkvæmdastjóra hefur rekstur ferðaskrifstofunnar verið viðunandi þannig að hún hefur getað greitt hærri laun, um skjótari ákvarðanatöku er að ræða og almennt er það nú betra fyrirtæki en það var fyrir einkavæðingu.

Niðurstaða

Framkvæmdanefnd um einkavæðingu bauð út verðmat og sölu á fyrirtækinu. Handsal hf. fékk verðmatið. Aldrei var látið reyna á verðmatið né úboð bréfanna því tekið var tilboði starfsmanna í bréfin. Tilboðið fól í sér kaup á genginu 1,95 en Handsal hf. hafði metið að gengið á hlutabréfum í félaginu væri 2,4 eða 18,75% herra en sem nam endanlegu söluverði.

Ástæða þess að bréfin voru ekki boðin almenningi til kaups voru forkaupsréttarákvæði sem talin voru rýra sölugildið á almennum markaði og áhugi ríkisins á að starfsmenn ættu fyrirtækið.

Þó ljóst sé að samgönguráðherra vildi að starfsmenn eignuðust fyrirtækið að fullu hefði, að mati Ríkisendurskoðunar, verið rétt að auglýsa bréfin opinberlega til sölu eins og Handsal hf. virðist hafa gengið út frá. Forkaupsréttur sem starfsmönnum var lögum samkvæmt tryggður nægði til þess að gæta hagsmuna þeirra við sölu fyrirtækisins.

Reyndar má ætla, þó svo á það hafi ekki reynt, að sú staðreynd að fyrir hendi var í fyrirtækinu tiltölulega fámennur og samstæður meirihluti hafi að vissu leyti takmarkað solumöguleika á hlutabréfum til utanaðkomandi aðila. Af þeirri ástæðu er ekki víst að önnur niðurstaða hefði fengist þó svo bréfin hefðu verið auglýst til sölu.

Jarðboranir hf.

Í ágúst 1992 bauð ríkissjóður til sölu helmings hlut sinn í Jarðborunum hf. Hlutabréf í fyrirtækinu voru boðin til sölu á genginu 1,87 en það svarar til þess að hlutur ríkisins hafi verið metinn á 221 mkr. Í lok maí 1994, þegar sölu bréfanna var hætt, hafði ríkið selt hlutabréf að andvirði 88 mkr og hluthafar voru orðnir 458 talsins.

Starfsemi fyrirtækisins

Jarðboranir hf. var stofnað í upphafi árs 1986 og yfirtók félagið þá rekstur tveggja fyrirtækja, Jarðborana ríkisins, sem störfuðu skv. orkulögum nr. 58/1967 og Gufuborunar ríkisins og Reykjavíkurborgar.

Hið nýja félag var í upphafi í sameign ríkis og Reykjavíkurborgar (Hitaveitu Reykjavíkur). Samkvæmt samþykktum félagsins var tilgangur þess *"að eiga og reka jarðbora og öll önnur tæki og áhöld, sem nauðsynleg eru til að stunda jarðboranir í einni eða annarri mynd og til að taka þátt í verktakastarfsemi"*.

Rekstrartekjur félagsins árið 1991 námu 198 mkr en hagnaður var um 16 mkr. Í lok ársins var bókfært virði eigna 614 mkr og eigið fé 535 mkr. Nafnverð hlutafjár var 236 mkr. Fastir starfsmenn félagsins hafa að jafnaði verið um 30 en lausráðnum starfsmönnum verið bætt við vegna afleysinga og einstaka stærri verkefna.

Félagið tók að sér mörg verkefni við jarðboranir víða um land í sambandi við hitaveituf framkvæmdir og fiskeldi. Slíkum verkefnum hefur hins vegar fækkað á undanförunum árum og starfsemin dregist saman. Tækjabúnaður félagsins hefur undanfarin misseri verið vannýttur. Þó er gert ráð fyrir að verkefnum muni fjölga að einhverju marki í framtíðinni vegna endurnýjunar á borholum hitaveitna. Eins hefur fyrirtækið reynt nokkuð fyrir sér á erlendum vettvangi, t.d. við gasboranir, en mjög er óvíst um þann markað.

Helstu liðir í rekstrarreikningi

Í mkr	1991	1990
Rekstrartekjur	197,6	166,3
Rekstrargjöld	172,0	143,4
Rekstrarhagnaður	25,6	22,9
Fjármunatekjur og fjármagnsgjöld	2,8	-0,2
Hagnaður af reglul. starfsemi	28,3	22,7
Óreglulegar tekjur og gjöld	-10,8	-13,7
Hagnaður ársins	15,9	7,9

Helstu liðir í efnahagsreikningi

Í mkr	1991	1990
EIGNIR		
Veltufjármunir	258,1	228,6
Langtímakröfur	35,5	31,0
Varanlegir rekstrarfjármunir	320,3	311,9
Eignir samtals	614,0	571,6
SKULDIR OG EIGIÐ FÉ		
Skammtímaskuldir	39,1	33,3
Langtímaskuldir	39,4	49,2
Skuldir samtals	78,5	82,5
Eigið fé	535,5	489,1
Skuldir og eigið fé samtals	614,0	571,6

Þegar efnahagsreikningur félagsins er skoðaður vekur athygli hve lausafjárstaðan er góð, m.a. er veltufjárhlutfall 6,6. Þá var hlutfall eigin fjár 87% sem óneytanlega hlýtur að teljast mjög hátt. Veltufjármunir félagsins eru miklu meiri en svo að þeirra sé beinlínis þörf vegna hinnar eiginlegu borstarfsemi. Góð eignastaða hefur hins vegar gert félaginu kleyft að lifa af verkefnasamdrátt og gert því auðveldara um vik að afla nýrra verkefna þar sem hægt er að bjóða verkkaupum upp á fjármögnun þeirra.

Undirbúningur að sölunni og verðmat

Heimild til sölu á hlut ríkis í Jarðborunum var veitt í fjárlögum fyrir árið 1992¹¹. Borgarráð Reykjavíkur samþykkti einnig fyrir sitt leyti að selja 2/5 af hlut borgarinnar í félaginu. Borgin er langstærsti viðskiptavinur félagsins og taldi því mikilvægt að tryggja hagsmuni sína með því að eiga áfram hlut í félaginu.

Að tilhlutan Framkvæmdanefndar um einkavæðingu var mat á virði hlutabréfa í félaginu og umsjón með sölu þeirra boðin út til verðbréfafyrirtækja. Ákvað iðnaðarráðuneytið í framhaldi af því að fela Kaupþingi hf. að annast þetta verk.

Kaupþing skilaði ítarlegri skýrslu um sölu hlutabréfanna sem dagsett er 11. maí 1992. Í henni kemur fram að virði bréfanna ráðist einkum af þeim forsendum sem byggt er á um tekjur félagsins í framtíðinni og því hvort meirihluti bréfanna er seldur í einu lagi, og þar með yfirráð yfir félaginu, eða seldur mörgum smærri fjárfestum þannig að enginn einn aðili fengi meirihlutavöld. Í því sambandi var bent á að reynslan af erlendum hlutabréfamörkuðum hefði sýnt, að fyrir minnihlutaeign í hlutafélagi væri að jafnaði greitt 30-40% lægra verð en fyrir meirihlutaeign. Taldi Kaupþing að ætla mætti að sami afsláttur væri raunhæfur hér á landi.

Einnig var vakin athygli á að við fyrstu sölu hlutabréfa á almennum markaði væri oftast nokkur óvissa meðal fjárfesta um afkomu og árangur hlutafélagsins í framtíðinni og því algengt að ávöxtunarkrafa væri þá hærri en ella. Þegar nokkur tími er liðinn og í ljós hefur komið að upplýsingar sem gefnar voru við sölu bréfanna voru raunhæfar, minnkar óvissan og þar með lækkar ávöxtunarkrafan og bréfin seljast á herra gengi en áður.

Í skýrslunni kemur fram að fljótlega eftir að undirbúningur hófst hafi orðið ljóst að unnt yrði að fara nokkrar leiðir við sölu hlutabréfanna sem gætu skilað mjög mismunandi verði til seljenda. Á fundi með fulltrúum eigenda óskuðu starfsmenn Kaupþings eftir skýrari línunum um þau atriði sem leggja bæri áherslu á við sölu hlutabréfanna til að unnt yrði að beina vinnunni við matið fyrst og fremst að þeirri leið sem eigendum hugnaðist best. Niðurstaða fundarins var eftirfarandi að því er fram kemur í skýrslunni:

¹¹ Sjá 6. gr. fjárlaga 1992, t.l. 4.57.

- Jarðboranir hf. verða gerðar að raunverulegu almenningshlutafélagi.
- Ekki er aðalatriði að fá sem hæst verð fyrir hlutabréfin.
- Hitaveita Reykjavíkur mun áfram eiga verulegan hlut í félaginu, t.d. 30%.
- Hlutaféð verði selt í áföngum, t.d. 20% frá hvorum eiganda á fyrsta ári og síðan afgangurinn árið eftir.

Kaupþing lagði því áherslu á að meta virði bréfanna í samræmi við þessar niðurstöður, en gerðu jafnframt stuttlega grein fyrir því hvaða niðurstöður fengjust þegar aðrir valkostir væru skoðaðir.

Niðurstaða Kaupþings um gengi bréfanna var eftirfarandi m.v. nokkra mismunandi valkosti:

	Sala til margra smárra fjárfesta	Sala á meiri-hluta í einu lagi
Óbreyttar tekjur	1,5 - 1,7	2,5
50% aukning tekna	1,9 - 2,2	3,1
100% aukning tekna	2,4 - 2,8	4,0

Verðmatið var byggt á núvirtu framtíðartekjuflæði miðað við 15% arðsemiskröfu.

Kaupþing gerði samanburð á verðmati með öðrum aðferðum og varð niðurstaðan um gengi bréfanna sem hér segir:

Upplausnarvirði	1,7
Markaðsverð annarra hlutabréfa	2,0 - 2,2
Q-gildi	2,2 - 2,7
V/H hlutfall	1,3 - 1,5

Í skýrslunni lagði Kaupþing til að hlutabréf í fyrirtækinu yrðu seld á genginu 1,8 - 2,0. Þar sem nafnverð hlutabréfa ríkisins var 118 mkr svarar þetta til söluverðs á bilinu 212 - 236 mkr.

Kaupþing tilgreindi tvær ástæður fyrir því að það mælti með að sölugengi yrði ákvarðað í lægri kantinum:

- Mikilvægt er að fyrsta sala hlutabréfa til almennings í áætluninni um einkavæðingu takist vel, hlutabréfin seljist öll og að kaupendur þeirra fái góða hækkun á bréf sín innan ekki of langs tíma.
- Það stuðlar að virkum markaði með hlutabréfin ef hækkun verður á gengi þeirra fljótlega eftir að salan fer fram. Slíkt sé líklegt til að skila sér í hærra gengi á þeim hlutabréfum Jarðborana hf. sem seld yrðu árið eftir, svo og að auðvelda sölu hlutabréfa annarra ríkisfyrirtækja.

Miðað við að 40% hlutabréfanna yrðu seld á árinu 1992 á gengi 1,8 - 2,0 var markaðsvirði seldra bréfa talið liggja á bilinu 170-189 mkr. Kaupþing taldi að hlutabréfin gætu selst með eftirfarandi hætti:

Fjárhæðir í mkr	Heildar- kaup	Fjöldi kaupenda
Starfsmenn	10	24
Almenningur	25	125
Sjóðir	165	33
Samtals	200	182

Í skýrslunni var fjallað um sérstök vandamál við verðmat og mögulegar lausnir á þeim. M.a. var talið að félagið gæti verið erfitt í sölu þrátt fyrir að það væri öflugt og vel rekið. Í því sambandi voru nefnd til sögunnar þessi atriði:

- Lág arðsemi eigin fjár.
- Miklir lausafjármunir (veltufjárhlutfall 6,6 í árslok 1992).
- Sala á framtíðarvæntingum og ábyrgð eigenda hlutabréfa þegar þau eru sett í sölu.
- Mismunandi hagsmunir eigenda.

Í lok skýrslunnar lagði Kaupþing á ráðin um markaðssetningu hlutabréfanna.

Á fundi sem starfsmenn Kaupþings áttu með Framkvæmdanefnd um einkavæðingu þann 19. maí kom fram að þeir teldu óvarlegt að taka fé út úr fyrirtækinu fyrir sölu en sá möguleiki hafði áður verið ræddur. Það var að mati Kaupþings styrkur fyrirtækisins að geta lánað fyrir framkvæmdum. Á fundi Framkvæmdanefndarinnar 30.

júní kom fram að nefndarmenn höfðu áhyggjur af því að einn aðili keypti upp öll hlutabréfin og leysti síðan út það lausafé sem til væri í fyrirtækinu. Voru menn sammála um að koma yrði í veg fyrir að þetta gerðist, t.d. með því að setja hámark á hvað hver og einn mætti kaupa í félaginu og var rætt um 5% í því sambandi. Á sama fundi var ákveðið að hverjum starfsmanni Jarðborana yrði boðið að kaupa hlut í félaginu fyrir 450.000 kr á sérstökum kjörum með sama hætti og starfsmönnum Gutenberg hf. hafði verið boðið þegar það fyrirtæki var selt.

Það kemur fram í fundargerðum Framkvæmdanefndarinnar að iðnaðarráðherra óskaði eftir að meira samráð væri hafi við stjórnarmenn félagsins um hvernig staðið yrði að sölu hlutabréfanna. Það væri æskilegt, m.a. vegna þess að sumir þeirra myndu halda áfram í stjórn eftir að eignarhlutur ríkis og Reykjavíkurborgar minnkaði.

Framkvæmdanefnd um einkavæðingu lagði til við iðnaðarráðuneytið að hlutabréf í Jarðborunum yrðu seld á fyrirfram fastsettu verði og að hámark yrði sett á sölu til hvers einstaks aðila. Féllst ráðuneytið á þessa tillögu. Jarðboranir voru það fyrirtæki í eigu ríkisins sem helst var talið að gera mætti að almenningshlutafélagi þar sem fjárhagsstaða félagsins var mjög traust og rekstrarumhverfi þess tiltölulega stöðugt. Með þessu móti væri einnig hægt að tryggja áframhaldandi rekstur fyrirtækisins. Reykjavíkurborg, sem á hagsmuna að gæta sem stærsti viðskiptavinur Jarðborana, vildi þannig síður að verktakafyrirtæki keypti félagið og sameinaði sínum rekstri. Í þessu sambandi hefur reyndar verið bent á hættuna af hagsmunaárekstri, t.d. varðandi gjaldskrá, þegar sami aðili á stóran hlut í fyrirtæki en á um leið mikil viðskipti við það. Á móti hefur það verið talið styrkja fyrirtækið að jafn sterkur aðili og borgin ætti hlut í því.

Á fundi sem haldinn var þann 11. ágúst var tekin afstaða til ýmissa atriða sem Kaupþing hafði áður óskað eftir niðurstöðu um. Þennan fund sátu Framkvæmdanefnd um einkavæðingu, fulltrúar Reykjavíkurborgar, starfsmenn Kaupþings auk stjórnar og framkvæmdastjóra Jarðborana.

Sala hlutabréfanna

Í ágúst lá fyrir sölulýsing sem Kaupþing hafði tekið saman. Í henni komu fram almennar upplýsingar um sölu hlutabréfanna og upplýsingar um ýmsa þætti í starfsemi fyrirtækisins og rekstrarumhverfi þess. Með sölulýsingunni fylgdu samþykktir félagsins og ársreikningur fyrir árið 1991. Sölulýsingunni var dreift til líklegra kaupenda auk þess sem almenningur gat nálgast hana. Sölulýsingin var einnig þýdd á ensku og dreift til nokkura erlendra aðila.

Þegar hér var komið sögu hafði verið ákveðið að gengi hlutabréfanna yrði 1,87. Segja má að þar hafi verið um að ræða málamiðlun á milli ólíkra sjónarmiða eigendanna. Fulltrúar ríkisins hafa sagt að þeir hefðu fyrir sitt leyti kosið að bréfin yrðu seld á genginu 1,8 en fulltrúar Reykjavíkurborgar viljað miða við gengið 2,0. Miðað við sölugengi 1,87 var verðmæti alls fyrirtækisins 441,4 mkr og eignarhlutar ríkisins því 220,7 mkr. Ákveðið var að selja engum einum aðila (eða fjárhagslega tengdum aðilum) meira en 5% af heildarhlutafé. Þetta skilyrði gildir hins vegar ekki við endursölu bréfanna.

Skiptar skoðanir voru um hvort auglýsa ætti söluna. Þáverandi iðnaðarráðherra var því andvígur og taldi heilladrýgra að fara hljóðlega að málum. Það mun ekki síst hafa legið að baki afstöðu ráðherrans að á þessum tíma var fyrirhuguð sala á ríkisbönkum ofarlega á baugi og umræða um þá hugmynd fremur neikvæð og ekki að vita nema salan á Jarðborunum hf. gæti dregist inn í hana. Kaupþing lagði hins vegar mikla áherslu á að salan væri auglýst enda væri hugmyndin að almenningur keypti hlut í fyrirtækinu. Það varð niðurstaðan að kynningu vegna sölunnar skyldi haldið í lágmarki.

Byrjað var að selja hlutabréfin 20. ágúst og var henni ætlað að standa í þrjá mánuði. Það sýndi sig fljótlega að eftirspurn eftir bréfum var minni en reiknað var með. Þess vegna var ákveðið að framlengja sölutímamann. Sölu bréfanna var loks hætt, a.m.k. í bili, þann 1. júní 1994. Þá var búið að selja bréf fyrir samtals 103 mkr að nafnverði, en þar af reiknast helmingur sem sala á bréfum ríkisins. Lætur því nærri að um 44% af bréfum ríkisins hafi selst. Söluverð þeirra er 88,8 mkr.

Sölugengi hlutabréfanna var í upphafi 1,87 en var lækkað í 1,79 vegna arðgreiðslu skömmu áður en sölu var hætti. Á sölutímanum

var ákveðið að hækka það hámark sem hver aðili gæti keypt í 10% af nafnverði. Hluthafar í félaginu voru orðnir 458 talsins þegar söluinni var hætt. Hitaveita Reykjavíkur átti þá 30%, ríkið 29% og aðrir hluthafar 41%.

Þegar leitað er skýringa á því hvers vegna sala hlutabréfanna hefur gengið hægar fyrir sig en upphaflega var gert ráð fyrir, er eðlilegt að líta til ástands innlends hlutabréfamarkaðar. Markaðurinn hefur verið í lægð eftir mikið verðhrun á bréfum frá miðju árinu 1992. Arðsemi hlutabréfa í félaginu, eins og reyndar margra annarra fyrirtækja, er ekki nægjanlega mikil til að geta keppt við aðra fjárfestingakosti. Það hefur einnig spilað hér inn í að sett var hámark á sölu til einstakra aðila. Ýmis verktakafyrirtæki sýndu áhuga á að kaupa hlut í félaginu en vildu fá að kaupa meira en 5%.

Niðurstaða

Hlutabréf ríkisins voru boðin til kaups á föstu gengi. Sett var hámark á sölu til hvers einstaks aðila. Að baki þessari ákvörðun lá áhugi á að gera fyrirtækið að almenningshlutafélagi, þ.e. félagi með dreifðri eignaraðila sem almenningur og minni fjárfestar ættu hlutafé í. Sala á hlutabréfum í fyrirtækinu hefur gengið treglegar fyrir sig en upphaflegar áætlanir gerðu ráð fyrir og var loks hætt áður en tekist hafði að selja þann hluta sem upphaflega var ráðgert. Þessa sölutregðu má að öllum líkindum ekki síst rekja til þeirrar lægðar sem hlutabréfamarkaðurinn hefur verið í allt frá því byrjað var að selja hlutabréfin í Jarðborunum hf.

Í þessu sambandi má þó benda á að hefði lausafé verið tekið út úr fyrirtækinu og gengi bréfanna lækkað áður en það var selt og engin skilyrði verið sett um hámarkskaup, er hugsanlegt að sala á hlutabréfum hefði verið auðveldari. Við þær aðstæður hefðu það einkum verið verktakafyrirtæki, hitaveitur eða aðrir hagsmunaaðilar sem áhuga hefðu haft á að eignast fyrirtækið. Á móti kemur að áform um að gera fyrirtækið að almenningshlutafélagi hefðu þá vart gengið eftir.

Menningarsjóður

Menningarsjóður var lagður niður á árinu 1992. Ýmsar eignir sjóðsins og bókaútgáfu hans voru seldar, skuldir greiddar upp og eftirstöðvum ráðstafað til ríkisins. Uppgjör á eignum og skuldum sjóðsins skilaði alls um 14 mkr í ríkissjóð.

Starfsemi Menningarsjóðs

Menningarsjóður var stofnaður með lögum árið 1928. Samkvæmt lögum um menningarsjóð og menntamálaráð frá árinu 1957 með síðari breytingum, var hlutverk sjóðsins að styðja íslenska menningu með því að efla listir og vísindi. Tekjum sjóðsins skyldi verja til bókaútgáfu, til stuðnings við gerð íslenskra menningar- og fræðslukvikmynda, til eflingar þjóðlegra fræða og athugana á náttúru landsins, til styrktar íslenskri tónlist og myndlist, til kynningar á íslenskri menningu innan lands og utan, til að greiða fargjöld vegna manna sem fara útlanda til námsdvalar o.fl. og loks til annarrar menningarstarfsemi að fengnu samþykki menntamálaráðherra.

Aðrir opinberir sjóðir yfirtóku smám saman hlutverk Menningarsjóðs, t.d. Lánasjóður íslenskra námsmanna, Kvikmyndasjóður, Launasjóður rithöfunda o.s.frv. Þá úthlutar Alþingi, fjárlaganefnd þingsins og menntamálaráðuneyti framlögum t.d. margskonar vísinda- og menningarstarfsemi án þess að sjóðurinn komi þar nærri.

Helstu liðir í rekstrarreikningi

Í þkr	1991	1990
Rekstrartekjur	18.586	13.848
Rekstrargjöld	28.575	24.036
Rekstrarhagnaður án fjármagnsliða	-9.989	-10.188
Fjármunatekjur og fjármagnsgjöld	-4.261	-7.396
Óreglulegar tekjur og gjöld	-1	-43
Hagnaður (tap)	-14.251	-17.627

Helstu liðir í efnahagsreikningi

Í þkr	1991	1990
EIGNIR		
Sjóður og bankainnstæður	13	9
Skammtímakröfur	25.379	26.521
Vöru- og efnisbirgðir	31.931	29.216
Hlutfé og stofnfjárframlög	1	1
Varanlegir rekstrarfjármunir	14.091	14.338
Eignir samtals	71.416	70.086
SKULDIR OG EIGIÐ FÉ		
Skammtímaskuldir	46.893	40.030
Langtímaskuldir	8.705	13.663
Skuldir alls	55.598	55.183
Eigið fé	15.818	14.903
Skuldir og eigið fé samtals	71.416	70.086

Sjóðurinn starfrækti sérstaka bókaútgáfu og gaf út bækur, sem teljast hafa sérstakt menningargildi, en ekki líklegt að aðrir vildu gefa út vegna takmarkaðrar sölu. Bókaútgáfan var lífseigasta verkefni sjóðsins og það sem starfsemin snerist um síðustu árin. Fjárhagsgrundvöllur útgáfunar var slæmur og safnaði hún skuldum.

Sala á eignum

Í október 1991 féllst menntamálaráðuneytið á, að tillögu Menntamálaráðs sem fór með yfirstjórn sjóðsins, að rétt væri að breyta lögum og skilgreina hlutverk ráðsins og Menningarsjóðs upp á nýtt. Jafnhliða skyldi útgáfustarfsemi sjóðsins lögð niður, a.m.k. í

þáverandi mynd. Að beiðni menntamálaráðuneytis var starfsmaður frá Hagsýslu ríkisins skipaður tilsjónarmaður með sjóðnum og var honum ætlað að gera tillögur um hvað væri til ráða. Hann komst að þeirri niðurstöðu að eðlilegt væri að ríkið drægi sig út úr áhættusamri bókaútgáfu en veitti þess í stað styrkjum beint til einstaklinga eða bókaforlaga í þeim tilfellum þar sem nauðsynlegt væri talið að ríkið styddi við útgáfu. Að því er varðaði framtíð Menningarsjóðs eftir að bókaútgáfu væri hætt, taldi hann tvo kosti koma til álita:

1. Leggja sjóðinn endanlega niður og fela menntamálaráðuneytinu þá starfsemi sem eftir stæði, þ.e. styrkveitingar ýmiss konar. Reksturinn yrði gerður upp, eignir seldar og skuldir greiddar.
2. Fá sjóðnum nýtt hlutverk. Menningarsjóður tæki þá yfir málaflokka sem sinnt er af menntamálaráðuneyti og lúta að styrkveitingum til lista- og menningarstarfsemi. Menningarsjóður í nýrri mynd hefði þá það hlutverk að samhæfa styrkveitingar til fræði- og listastarfsemi, auglýsti styrki og gæfi upplýsingar til hugsanlegra umsækjenda og héldi auk þess utan um rekstrarhlið starfseminnar. Menningarsjóður yrði m.ö.o. samnefnari allra styrkveitinga á sviði menningar og lista þar sem úthlutunarnefndir hinna ýmsu listgreina hefðu aðgang að þjónustu, upplýsingum og jafnvel starfsaðstöðu.

Fyrri kosturinn varð að lokum ofan á. Í fjárlögum fyrir árið 1992 var fjármálaráðherra heimilað að semja um ráðstöfun eigna og skulda Menningarsjóðs¹². Í athugasemdum við fjárlagafrumvarpið segir að sjóðurinn hafi átt í verulegum rekstrarerfiðleikum undanfarin ár. Framlag til hans vegna markaðra tekna verði skert úr 11,5 mkr í 6 mkr. Þá áformi menntamálaráðuneytið að endurskoða lög um sjóðinn og endurmeta starfsemi hans, m.a. væri gert ráð fyrir að útgáfufyrirtækið yrði lagt niður á árinu.

Framkvæmdanefnd um einkavæðingu hafði ekki afskipti af sölu á eignum Menningarsjóðs. Að því er best verður sér, tengdist ákvörðun um að leggja sjóðinn niður og selja eignir hans, ekki öðrum einkavæðingaráformum stjórnvalda. Ákvörðunina verður

¹² Sjá 6. gr. fjárlaga 1992, tl. 6.13.

Þess í stað að skoða í ljósi þess ástands sem skapast hafði í málefnum sjóðsins og bókaútgáfu hans.

Sjóðurinn hélt útsölu á bókum sem stóð yfir mánuðina janúar til september 1992. Má áætla að um 70 þúsund bækur hafi selst af um 100 þúsund sem til voru á lager og man söluandvirðið 30,4 mkr. Til viðbótar voru seldar bækur, sem gefnar voru út árið 1991, fyrir um 2,3 mkr.

Í september 1992 fólu tilsjónarmaður Menningarsjóðs og formaður Menntamálaráðs, Ríkiskaupum að selja eignir sjóðsins. Hér var um að ræða útgáfuréttur bóka, prentfilmur og bókalager. Ríkiskaup gerðu útboðslýsingu og auglýstu útboð með venjubundnum hætti. Heimilt var að bjóða í allar eignirnar eða hluta þeirra. Frestur til að skila inn tilboðum var til 1. október s.á. Fyrirspurn frá einum tilboðsgjafa um nokkra þætti útboðsins var svarað bréflaga, og fyrirspurnin og svarið sent þeim sem fengið höfðu afhent útboðsgögn eins og venja er.

Seljendur töldu mest verðmæti felast í útgáfuréttinum á Íslenskri orðabók og höfðu metið verðmæti hans á bilinu 23 - 32 mkr. Var þá gengið út frá núvirði líklegra framtíðartekna af útgáfunni. Tilsjónarmaður útgáfunnar fékk einnig Landsbréf hf. til að meta verðmæti útgáfuréttarins og komust þeir að svipaðri niðurstöðu. Forsvarsmenn Menningarsjóðs miðuðu síðan við að selja ekki útgáfurétt orðabókarinnar nema a.m.k. 21 mkr fengist fyrir hann.

Tilboð voru opnuð á tilsettum tíma að bjóðendum viðstöddum. Alls bárust 11 tilboð frá 9 aðilum. Þau voru öll í útgáfurétt á orðabókinni. Tvö tilboðanna voru einnig í útgáfurétt valinna verka, annað þó aðeins í Passíusálma. Enginn bauð í bókalager útgáfunnar. Þrjú hæstu tilboðin voru lesin upp, en það voru:

- Ísafoldarprentsmiðja hf. (Íslensk orðabók) kr. 35.815.000
- Mál og menning hf. (Íslensk orðabók og valin verk) " 25.500.000
- Almenna bókafélagið hf. (Passíusálmar) " 200.000

Í tilboði Ísafoldarprentsmiðju var gert ráð fyrir að greitt yrði að mestu leyti með skuldabréfum sem voru í þeirra eigu. Þessi bréf

voru hins vegar ekki talin nægjanlega góð, enda breyttist röð tilboðanna eftir að Landsbréf var fengið til að reikna þau til núvirðis:

- Mál og menning hf. (Íslensk orðabók og kr. 25.217.592
valin verk)
- Mál og menning hf. (Íslensk orðabók) " 23.270.507
- Þriðja hæsta tilboð " 21.368.279
- Ísafoldarprentsmiðja hf. " 16.248.577

Þegar þessi niðurstaða lá fyrir, var ákveðið að taka tilboði Máls og menningar. Kaupsamningur var undirritaður 21. október. Söluverðið var 26.000.000 kr en það skýrist af samkomulagi sem tókst um að Mál og menning keyptu eignir skv. liðum II og III í útboðslýsingu sem enginn gerði tilboð í, fyrir 500.000 kr. Við undirskrift samningsins voru greiddar 12.000.000 kr en afgangurinn með yfirtöku viðskiptaskuldar og tveimur skuldabréfum sem greiddust upp í febrúar og maí 1993.

Húseign Menningarsjóðs að Skálholtsstíg 7, Rvík ("Landshöfðingjahúsið") var ekki seld þar sem vilji var til að hún yrði áfram í eigu ríkisins. Við bókhaldslegt uppgjör á sjóðnum var húseignin og innbú metið á 21,0 mkr. Mat á húseigninni var framkvæmt af aðila sem fjármálaráðuneytið mælti með. Það er núna nýtt undir starfsemi Listasafns Íslands. Hluti innbúsins (antikmunir) var látinn fylgja húsinu, en annað var gefið kvennaathvarfi. Eftir að skuldir bókaútgáfunnar og Menningarsjóðs höfðu verið greiddar voru þeir fjármunum sem eftir stóðu, afhentir ríkissjóði. Alls skilaði uppgjör á sjóðnum, þ.e. söluverð eigna að frádregnum skuldum og kostnaði, 13.955 þkr.

Ný lög um Menningarsjóð voru samþykkt á Alþingi í maí 1993. Þar er kveðið á um að hlutverk sjóðsins sé að

"veita fjárhagslegan stuðning til útgáfu þeirra bóka á íslenskri tungu sem verða mega til eflingar íslenskri menningu. Sérstök áhersla skal lögð á að efla útgáfu fræðiritra, handbóka, orðabóka og menningarsögulegra rita. Jafnframt veitir sjóðurinn fjárhagslegan stuðning annarri skyldri starfsemi eftir nánari ákvæðum í reglugerð".

Samkvæmt þessu er ekki gert ráð fyrir að sjóðurinn reki sjálfur bókaútgáfu heldur styrki hann aðra aðila til útgáfunnar. Samtímis

voru felld úr gildi lögin frá 1957 um Menningarsjóð og Menntamálaráð. Í bráðabirgðaákvæði í nýju lögunum segir að á árinu 1993 skuli 15 milljónir króna frá uppgjöri Bókaútgáfu Menningarsjóðs renna til Menningarsjóðs í stað framlags á fjárlögum.

Niðurstaða

Menningarsjóður og bókaútgáfa hans var lagður niður, eignir hans seldar og skuldir greiddar upp. Að mati Ríkisendurskoðun er ekki tilefni til athugasemda í sambandi við þetta mál.

Ríkisskip

Ríkisskip, sem áður hét Skipaútgerð ríkisins, starfaði síðast samkvæmt lögum nr. 40/1967, en fyrirtækið hóf starfsemi sína um áramótin 1929/1930. Samkvæmt 2. gr. laganna var hlutverk þess að annast áætlunarferðir skipa með farþega, póst og vörur meðfram ströndum Íslands, svo og aðra útgerðarstjórn, sem henni kann að hafa verið falin. Þann 1. júní 1992 voru lög nr. 40/1967 afnumin með lögum nr. 53/1992 og þar með var fyrirtækið lagt niður liðlega 62 árum eftir stofnun þess. Samgönguráðherra skipaði Benedikt Jóhannesson til að hafa yfirumsjón með sölu á eignum fyrirtækisins.

Sala fasteignar

Jón Guðmundsson fasteignasali sá um sölu fasteignar fyrirtækisins við Reykjavíkurbæ. Hún var seld á 75 milljónir króna en fasteignamat var 147 milljónir króna. Samkvæmt upplýsingum fasteignasalans nam það verð sem áhugasamir kaupendur höfðu í huga allt að 80 milljónum króna. Hann taldi það hámarksverð fyrir fasteignina þar sem hún var ekki fullbúin að öllu leiti og mikið rask átti sér stað á hafnarsvæðinu á sama tíma, ásamt miklu framboði atvinnuhúsnæðis. Einnig má ætla að tilvist samnings á milli Skipaútgerðarinnar og Reykjavíkurbæ, um lóðina sem fasteignin stóð á, hafi haft nokkur áhrif á söluverðið. Í samningnum var kveðið á um að eigandi fasteignarinnar nýtti hafnaraðstöðuna, sem þýddi að kaupendahópurinn þrengdist mjög mikið. Hafnaryfirvöld höfðu ekki verið tilbúin til að breyta skil-

yrðum samningsins. Aðeins eitt tilboð sem uppfyllti þetta skilyrði kom fram og var það frá Jóni Ásbjörnssyni, sem síðan keypti fasteignina.

Sala lausafjármuna

Ríkiskaup sá um mat og sölu lausafjármuna. Salan fór þannig fram að starfsmönnum var gefin kostur á að kaupa þá lausafjármuni sem þeir óskuðu eftir og keyptu þeir ýmiskonar tölvubúnað, stóla og málverk fyrir að fjárhæð 1,2 milljónir króna, sem var greitt til Ríkiskaupa. Mestur hluti lausafjárins, lyftarar, bifreiðar, gámar, tölvur o.fl. var selt til Samskipa hf. fyrir 71.6 milljónir króna að meðtöldum virðisaukaskatti. Söluverðið var greitt með verðtryggðu skuldabréfi til 6 ára með veði í hinu selda. Af öðrum aðilum sem keyptu hluti úr búi Ríkisskipa var Landgræðslan með dýrasta hlutinn fyrir 2,1 milljón króna og aðrir fyrir 256 þúsundir króna. Kaupþing sá um sölu hlutabréfaeignar í Eimskip hf. að nafnvirði 49.005 krónur á genginu 4,2 fyrir 205.821 krónu. Einnig seldi Kaupþing hlutabréfaeignina í Íslenskri endurtryggingu hf. að nafnverði tæpar 2,2 milljónir króna á genginu 3,6 eða fyrir 7,9 mkr. Hlutabréfin voru auglýst í Morgunblaðinu og seld hæðstbjóðanda.

Sala skipa

Ríkisskip áttu þrjú skip, M/S Öskju, M/S Esju og M/S Heklu. Öll voru þau brettaflutningaskip en fyrir þau var ekki stór markaður. Einkum var hann í strandhériuðum Noregs og í Karabískahafinu þar sem gámaavæðing var skammt á veg komin.

Verðmæti notaðra skipa fer í flestum tilfellum eftir framboði og eftirspurn og miðast yfirleitt við verð á sambærilegum skipum, hvort þau eru hefðbundin eða sérhæfð. Jafnframt skiptir miklu máli og hvort skipið er í rekstri eða liggur aðgerðalaust við bryggju.

M/S Askja.

Skipið seldist strax fyrir milligöngu Einars Hermannssonar skipamiðlara og norsks skipamiðlara. Söluverð 72,3 m.kr. Greidd var 6% sölupóknun.

M/S Esja.

Í skipið komu tvö tilboð. Frá Fylkesbaatene Noregi með milligöngu Baldvins Magnússonar Grendal hf. Einnig kom tilboð frá Norsk Leca með milligöngu Einars Hermannssonar. Baldvin óskaði eftir því að Einar Hermannsson væri ekki milligöngumaður þar sem hann væri fulltrúi Norsk Leca. Samgönguráðuneytið fékk því Viggó Maack skipaverkfræðing til aðstoðar. Norsk Leca gerði tilboð í skipið þar sem það var í því ástandi sem það var, en Fylkesbaatene bauð í skipið herra verð en vildi að viðgerðarkostnaður á skemmdri síðu yrði greidd af seljanda. Seljandi mat tilboðin á þann hátt að hagstæðara væri að selja Norsk Leca heldur en að taka á sig viðgerðina. Eftir að búið var að samþykkja tilboð Norsk Leca kom annað tilboð frá Fylkesbaatene sem var herra. Búið var að samþykkja fyrra tilboðið og var skipið selt á 80,6 m.kr.

M/S Hekla.

Skipið var lengi á söluskrá eða frá því í október 1993. Svo virtist sem mjög erfitt yrði að selja það vegna versnandi markaðsaðstæðna á þessum tíma. Þess utan lá það ónotað einn vetur sem er mjög slæmt fyrir skip því byrjunarkostnaður eftir slíkt stopp getur verið verulegur. Skip í rekstri er verðmætara en skip bundið við bryggju. Skipið verður 20 ára í nóvember 1994 og lækkar þá verulega í verði vegna ýmissa takmarkana um skráningu og hærri tryggingagjalda á farm. Markaður fyrir skip eins og Heklu og Öskju er fyrst og fremst að finna á Íslandi, í Noregi og í Karabískahafinu.

Samgönguráðuneytið fól Ríkiskaupum að sjá um sölu skipsins. Ríkiskaup fékk Viggó Maack til aðstoðar undir stjórn Guðmundar I Guðmundssonar. Nokkrir aðilar höfðu sýnt skipinu áhuga án þess að af kaupum yrði. Sigurður Þorsteinsson gerði tilboð í skipið að fjárhæð 525 þúsund USD en einnig kom tilboð frá Samico Navigation Company í Limassol á Kýpur að fjárhæð 540 þúsund USD fyrir milligöngu Baldvins Jónssonar skipamiðlara. Skipið var selt honum, og voru umboðslaun ekki greidd af seljanda, en þau höfðu verið 6% af söluandvirðinu á fyrri skipum. Samkvæmt upplýsingum Ríkiskaupa fór salan ekki fram með útboði heldur hafi hinir ýmsu skipamiðlarar verið með skipið á skrá og áhugasamir kaupendur gert tilboð fyrir þeirra milligöngu.

Lokauppgjör

Samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum þá var söluandvirði eigna Ríkisskipa eftirfarandi:

Í mkr

M/S Askja	72,3
M/S Esja	80,7
M/S Hekla	39,1
Skemma við Grófarbakka	75,0
Hlutabréf í Íslenskri endurtryggingu hf.	7,9
Hlutabréfi í Eimskipafélagi Íslands hf.	0,2
Lausafé selt Samskipum hf.	71,6
Lausafé selt starfsmönnum	1,2
Lausafé selt Landgræðslu ríkisins	2,1
Lausafé selt öðrum	0,3

Samtals 350,5

Óseld er stofnfjáreign í Samvinnutryggingum að nafnvirði 18.980 kr ásamt hlutabréfum í Gagnamiðlun að fjárhæð 1,7 milljónir króna sem verður að teljast óviss eign samkvæmt álitni samgönguráðuneytisins. Nokkur skuldabréf að fjárhæð 4,3 milljónir króna voru send Ríkisféhirði þar af er skuld Gagnamiðlunar 1,7 milljónir króna sem líklega verður að teljast glötuð að sama skapi og hlutabréfin.

Í efnahagsreikningi Ríkisskipa, sem gerður var m.v. 10 júní 1992 eftir að ákveðið var að leysa fyrirtækið upp, kemur eftirfarandi fram:

Í mkr

Veltufjármunir	45,4
Varanlegir rekstrarfjármunir	240,3
Áhættufjármunir og langtímakröfur	77,2
Samtals eignir	362,9

Skammtímaskuldir	351,0
Langtímaskuldir	24,7
Eigið fé	-12,8
Samtals skuldir	362,9

Í lok árs 1993 námu eignir félagsins 55,4 milljónum króna og höfðu þá allar skuldir verið gerðar upp.

Frá þeim tíma að tekin var ákvörðun um að leggja niður félagið hefur kostnaður fallið til og hefur honum verið mætt með leigutekjum, sölu eigna og framlagi ríkisins. Framlag ríkisins á tímabilinu nam 145 milljónum króna. Miðað við að 55,4 milljónir standi eftir á efnahagsreikningi í lok árs 1993 hefur beinn útlagður kostnaður ríkisins við að leggja Ríkisskip niður numið 89,6 milljónum króna.

Niðurstaða

Skv. heimild í lögum nr. 53/1992 voru eignir fyrirtækisins leystar upp og seldar. Lausafjármunir voru seldir undir umsjón Ríkiskaupa og fasteign með milligöngu fasteignasala. Skip voru seld á almennum markaði með milligöngu skipamiðlara og að lokum Ríkiskaupa. Sala á fyrirtækinu, þ.e. sala eigna að frá-dregnum skuldum og rekstrarkostnaði, kostaði ríkissjóð 89,6 mkr.

Á móti kemur að með því að leggja Ríkisskip niður sparaði ríkið sér framlög sem ætla má að þurft hefðu til þess að tryggja áframhaldandi rekstur fyrirtækisins. Miðað við starfssögu fyrirtækisins bendir allt til þess að um verulegar fjárhæðir hefði orðið að ræða. Nægir í því efni að benda á að greiðslur til fyrirtækisins í formi beinna framlaga og yfirtekinna lána á tímabilinu 1983 til 1992 sem

námu tæpum 3,6 milljörðum króna á verðlagi ársins 1994 eða sem nemur 360 milljónum króna að meðaltali á ári.

Prentsmiðjan Gutenberg hf.

Í júní 1992 seldi ríkið öll hlutabréf sín í Prentsmiðjunni Gutenberg hf. en fyrirtækið var alfarið í eigu þess. Kaupandi var Steindórsprent hf. og var söluverðið 86 mkr.

Undirbúningur að sölunni

Eitt fyrsta verkefni Framkvæmdanefndar um einkavæðingu var að annast sölu á hlutabréfum ríkisins í Prentsmiðjunni Gutenberg hf. Fyrirtækinu hafði verið breytt í hlutafélag á grundvelli laga nr. 45/1989 um stofnun hlutafélags um ríkisprentsmiðjuna Gutenberg. Hið nýja félag skyldi yfirtaka eignir og skuldir þess fyrirtækis 1. janúar 1990. Lögin kváðu á um að hlutverk félagsins skyldi vera að vinna prentverk fyrir Alþingi, stjórnarráðið og ríkisstofnanir. Félagið skyldi einnig annast almennt prentverk og skylda starfsemi skv. nánari ákvæðum í samþykktum þess.

Við stofnun skyldu öll hlutabréf í félaginu vera eign ríkissjóðs. Í lögunum var ákvæði þess efnis að leita skyldi samþykkis Alþingis áður en hlutabréfin yrðu seld hvort sem var öll eða að hluta. Jafnframt var ákveðið að iðnaðarráðherra færi með eignarhluta ríkisins í félaginu.

Lögin mæltu fyrir um að fastráðnir starfsmenn gamla fyrirtækisins skyldu hafa rétt til að starfa hjá hinu nýja hlutafélagi og vera boðin þar sambærileg staða og þeir gegndu áður. Sérstaklega var tekið fram að ákvæði 14. gr. laga nr. 28/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins ættu ekki við, en þar er fjallað um rétt til biðlauna ef staða hjá ríki er lögð niður. Fjórir starfsmenn áttu aðild að Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins og héldust réttindi þeirra óbreytt á eftir. Engin breyting varð á ábyrgð ríkisins á lífeyrisréttindum þessara starfsmanna eftir að hlutabréfin voru seld.

Í fjárlögum fyrir árið 1992¹³ var fjármálaráðherra heimilað að selja hlutabréf ríkissjóðs í prentsmiðjunni. Framkvæmdanefnd um einkavæðingu var í framhaldi af því falið að annast sölu á bréfunum.

Með bréfi dags. 23. mars 1992 óskaði nefndin eftir tilboðum frá öllum verðbréfafyrirtækjum sem störfuðu hér á landi í umsjón með sölu hlutabréfa í þremur fyrirtækjum. Þessi fyrirtæki voru auk Gutenbergs hf., Ferðaskrifstofa Íslands hf. og Jarðboranir hf. Nefndin mun í upphafi hafa talið nauðsynlegt að kynna sér viðhorf verðbréfafyrirtækja til einkavæðingar og þekkingu sem þau hefðu á sölu hlutabréfa. Í því skyni ræddi hún við fulltrúa allra verðbréfafyrirtækjanna. Nefndarmenn voru þeirrar skoðunar að æskilegt væri að skipta verkefnum við sölu ríkisfyrirtækja á milli allra þessara verðbréfafyrirtækja og fá með því móti reynslu af störfum þeirra. Þess vegna var tilboðsverðið ekki alfarið látið ráða vali á fyrirtækjum í byrjun. Það mun einnig hafa ráðið nokkru um þessa ákvörðun, að nefndarmenn töldu það ýta undir þróun verðbréfamarkaðarins ef verkefnum væri skipt á milli margra verðbréfasala í stað þess að fela þau einum aðila. Framkvæmdanefndin lagði að svo búnu til við iðnaðarráðherra að Landsbréf hf. yrði fengið til að leggja mat á verðmæti hlutabréfa í Gutenberg hf. Gekk ráðuneytið að því tilboði sem Landsbréf hf. höfðu gert.

Ákveðið var að starfsmenn prentsmiðjunnar hefðu forkaupsrétt á hluta bréfanna á sérstökum greiðslukjörum. Á fundi Framkvæmdanefndarinnar 31. mars var ákveðið að leggja til við ráðherra að hverjum starfsmanni yrði boðið að kaupa hlutabréf fyrir 450.000 kr sem skyldu greiddar á þremur árum. Bréfin yrðu ekki framsalshæf fyrr en þau væru að fullu greidd.

Verðmat á hlutabréfunum

Í maí skilaði Landsbréf greinargerð um mat sitt á verðmæti hlutabréfanna. Þar komu fram ýmsar upplýsingar um rekstur fyrirtækisins. Hjá því störfuðu að meðaltali 62 starfsmenn árið 1991. Rekstraráætlanir fyrir árið 1992 gerðu ráð fyrir 4% sam-

¹³ Sjá 6. gr. fjárlaga 1992, tl. 4.20.

drætti í sölu. Ríkið var langstærsti viðskiptavinurinn með 83% af veltunni. Ekkert sérstakt tryggði fyrirtækinu þessi viðskipti áfram eftir sölu þar sem ríkisstofnanir gætu reynt að komast að betri kjörum vegna mikillar samkeppni á prentmarkaðnum. Nafnverð hlutafjárins var 80 mkr en bókfært virði í árslok 1991 var 148 mkr.

Helstu liðir í rekstrarreikningi

Í mkr	1991	1990
Rekstrartekjur	212,7	188,4
Rekstrargjöld	204,3	186,1
Rekstrarhagnaður	8,3	2,3
Fjármunatekjur og fjármagnsgjöld	8,0	4,5
Hagnaður (tap) af reglul. starfsemi	0,4	-2,2
Hagnaður (tap) ársins	0,1	-2,5

Helstu liðir í efnahagsreikningi

Í mkr	1991	1990
EIGNIR		
Veltufjármunir	75,4	71,9
Fastafjármunir	<u>175,6</u>	<u>177,7</u>
Eignir samtals	251,0	249,5
SKULDIR OG EIGIÐ FÉ		
Skammtímaskuldir	58,0	57,5
Langtímaskuldir	36,9	45,3
Lífeyrisskuldbinding	<u>7,8</u>	<u>7,1</u>
Skuldir samtals	102,6	110,0
Eigið fé	<u>148,3</u>	<u>139,6</u>
Skuldir og eigið fé samtals	251,0	249,5

Landsbréf hf. mat verðmæti hlutabréfanna annars vegar miðað við óbreyttan rekstur og hins vegar miðað við að ákveðin hagræðing næðist vegna aukinnar sjálfvirkni, minni mannafla í ýmiskonar frágangsvinnu og hagkvæmari innkaupum. Notaðar voru fjórar aðferðir til að komast að niðurstöðu um verðmæti hlutabréfanna og gáfu þær eftirfarandi niðurstöðu:

Í mkr	Fyrir hag- ræðingu	Eftir hag- ræðingu
Tekjustreymisaðferð (cash flow method)	28	82
Hagnaðaraðferð	27	81
V/H hlutfall	27-30	90-100
Eignavirðisaðferð	76-97	

Miðað var við 15% arðsemiskröfu við útreikninga skv. tekjustreymis- og hagnaðaraðferðum.

Landsbréf hf. taldi seljanda eiga þrjá valkosti varðandi söluna:

- *Leggja fyrirtækið niður og selja eignir.* Þessi kostur var ekki talinn fýsilegur.
- *Sala til starfsmanna.* Þessi kostur var ekki talinn raunhæfur nema viðskipti við opinbera aðila yrðu tryggð áfram.
- *Sala til samkeppnisaðila.* Með sölu til samkeppnisaðila myndi strax nást fram hagræðing í rekstri en mikil umframafkastageta væri í atvinnugreininni. Bent var á þann möguleika að starfsmenn sem þess óskuðu gætu tekið þátt í kaupunum.

Sala hlutabréfanna

Þann 21. maí 1992 auglýstu Landsbréf hf. sölu fyrirtækisins í Morgunblaðinu. Áhugasömum aðilum var gefinn frestur til að gefa sig fram skriflega við Landsbréf hf. þar til á hádegi þann 29. s.m. Tekið var fram að engar skuldbindingar fylgdu yfirlýsingum.

Eftirtaldir átta aðilar gáfu sig fram í kjölfar auglýsingarinnar:

1. Finnur Eiríksson.
2. Leó E. Löve f.h. Ísafoldarprentsmiðju hf.
3. Þorgeir Baldursson f.h. Prentsmiðjunnar Odda hf.
4. Björn Heimir Björnsson, Erlendur Björnsson, Jón Hermannsson og Sigríður Björg Sigurjónsdóttir f.h. hluta starfsmanna í Prentsmiðjunni Gutenberg hf.
5. Þóra Elfa Björnsson.
6. Jósep Gíslason.
7. Löggitir endurskoðendur hf. f.h. ónefnds umbjóðanda.

8. Hálfán Steingrímsson f.h. Steindórsprents hf.

Öllum þessum aðilum voru send gögn um fyrirtækið þann 1. júní 1992, þ.e. sölulýsing, listi yfir starfsmenn, ársskýrslur 1990 og 1991, mat á fasteignum, vélum og tækjum, frumvarp, nefndarálit og lög um stofnun hlutafélags um prentsmiðjuna, og stofnsamningur félagsins. Þeim var einnig gefinn kostur á að nálgast frekari upplýsingar um stöðu fyrirtækisins og horfur hjá Landsbréfum hf., að skoða prentsmiðjuna og að ræða við forstjóra hennar. Að lokum voru þeir boðaðir til fundar við Framkvæmdanefndina dagana 3. og 5. júní þar sem rætt var við þá hvern í sínu lagi.

Ofangreindum aðilum var tilkynnt símleiðis þann 10. júní, og það síðan staðfest með bréfi tveimur dögum síðar að frestur til að skila inn tilboðum í hlutabréfin væri til 19. júní s.m. Tilboðin yrðu opnuð á skrifstofu Landsbréfa hf. að viðstöddum tilboðsgjöfum sem þess óskuðu. Tekið var fram að einungis þeir aðilar sem lýstu skriflega yfir áhuga á viðræðum um kaup á hlutabréfum gætu gert tilboð í þau. Gera mátti tilboð í öll bréfinn eða hluta þeirra. Í tilboði skyldi greina a.m.k. eftirtalin atriði:

- Heildarnafnverð hlutabréfa, sem tilboð væri gert í.
- Kaupverð (kaupgengi) hlutabréfanna.
- Hvernig greiðsla yrði innt af hendi eða eins nákvæmar upplýsingar þar að lútandi og tilboðsgjafi treysti sér til að gefa.

Áskilið var að tilboð væru bindandi af hálfu tilboðsgjafa.

Þrjú tilboð bárust í öll hlutabréfin en þau voru frá Ísafoldarprentsmiðju hf., Prentsmiðjunni Odda hf. og Steindórsprenti hf. Einnig sendu þrír starfsmenn bréf þar sem óskað var eftir að þeir fengju að kaupa hlutabréf fyrir ákveðna fjárhæð. Bréf starfsmannanna voru ekki talin fela í sér fullgild kautilboð og voru þ.a.l. strax úrskurðuð ógild.

Í tilboðunum var gert ráð fyrir ólíkri greiðslutilhögun. Til að gera þau sambærileg mat Landsbréf hf. þau til staðgreiðsluverðs. Niðurstaðan var eftirfarandi:

Í kr.

Núvirði

Prentsmiðjan Oddi hf.	84.953.000
Steindórsprent hf.	84.905.000
Ísafoldarprentsmiðja hf.	80.902.000

Eins og hér sést var núvirði tveggja hæstu tilboðanna nánast það sama. Tilboð Odda var þó hæst. Framkvæmdanefndin ákvað engu að síður að leggja til við iðnaðarráðherra að gengið yrði að tilboði Steindórsprents og féllst ráðherra á það.

Samningur um sölu ríkisins á hlutabréfunum í Gutenberg var undirritaður 29. júní 1992. Umsamið kaupverð var kr. 85.600.000 og skyldi það greitt sem hér segir:

Við undirritun kaupsamnings, í peningum	8.560.000
Hinn 31. júlí 1992, í peningum	77.040.000

Í fréttatilkynningu ráðuneytisins til fjölmiðla eftir að kaupsamningur var undirritaður kom fram að ákveðið hafi verið að taka tilboði Steindórsprents hf. þar sem það gerði ráð fyrir staðgreiðslu alls kaupverðsins í peningum og fæli þ.a.l. í sér minnsta áhættu fyrir seljanda. Það hefur þó komið fram að fleira hafi hér skipt máli. Þar sem verðmunur tveggja hæstu tilboðanna var óverulegur (48.000 kr) hefði nefndin talið réttmætt að taka tillit til fleiri sjónarmið en verðs við mat á þeim. Nefndin hefði talið að með sölu fyrirtækisins til Steindórsprents hf. yrði samkeppni á prentmarkaðnum betur tryggð en með sölu til Odda. Þar fyrir utan hefðu viðræður við starfsmenn Gutenbergs eftir að tilboð bárust leitt það í ljós að starfsmennirnir vildu heldur að Steindórsprenti hf. en Odda hf. yrði selt fyrirtækið. Til að skýra þetta má benda á að í viljayfirlýsingu sem forráðamenn Steindórsprents hf. gáfu um kaup á fyrirtækinu, kom fram að þeir hefðu áhuga á að framkvæma kaupin með þáverandi starfsmönnum þannig að rekstur fyrirtækisins gæti orðið með svipuðu sniði og verið hafði.

Í fréttatilkynningu ráðuneytisins var tekið fram að sölunni fylgdu ekki neins konar forgangsréttur til prentvinnu á vegum ríkisins. Var hugsanlegum kaupendum gerð grein fyrir þessari afstöðu áður en þeir skiluðu inn tilboðum sínum.

Hæstbjóðandi Oddi hf. mun hafa látið í ljós óánægju sína með niðurstöðu ráðuneytisins í þessu máli, án þess þó að fylgja því máli frekar eftir. Þriðji tilboðsgjafinn, Ísafoldarprentsmiðja hf., óskaði eftir skýringu á hvernig tilboð þeirra hefði verið metið. Í bréfi sem félagið sendi af þessu tilefni var tekið fram að ekki væri verið að mótmæla kaupum Steindórsprents hf. á hlutabréfunum, heldur hefði eina tilkynningin sem þeim hefði borist um niðurstöðuna verið símtal frá Landsbréfum hf. Framkvæmdanefndin sendi Ísafoldarprentsmiðju hf. greinargerð Landsbréfa hf. um mat tilboðanna. Í bréflegu svari nefndarinnar til Ísafoldarprentsmiðju hf. var auk þess tekið fram að tilboði Steindórsprents hf. hefði verið tekið þar sem það var talið áhættuminnst.

Niðurstaða

Söluverð prentsmiðjunnar Gutenberg hf. var í góðu samræmi við mat Landsbréfa á verðmæti fyrirtækisins eftir hagræðingu. Reyndar var hæsta tilboði ekki tekið, heldur því næsthæsta. Óverulegur munur var þó á núvirði þessara tveggja tilboða. Iðnaðarráðherra og Framkvæmdanefnd um einkavæðingu töldu að þar sem svo litlu munaði á fjárhæð tveggja hæstu tilboðanna hafi verið réttmætt að taka tillit til vilja starfsmanna og samkeppnisaðstæðna á prentmarkaði við sölu. Þess vegna hafi verið rétt að taka næsthæsta tilboðinu. Það er að sjálfsögðu á valdi stjórnvalda að taka tillit til slíkra sjónarmiða við sölu á fyrirtækjum í eigu ríkisins. Ríkisendurskoðun telur engu að síður að eðlilegt sé að í útboðsgögnum komi fram hvaða sjónarmið verða látin ráða ákvörðun um hverjum fyrirtæki er selt.

Framleiðsludeild ÁTVR

Í júní 1992 var framleiðsludeild ÁTVR seld að undangengnu útboði hjá Ríkiskaupum. Kaupandi var Halldór Kristjánsson og nam söluverð 18,9 mkr.

Starfsemi deildarinnar

Áfengisframleiðsla ÁTVR var rekin sem sérstök deild innan fyrirtækisins. Deildin var því ekki sjálfstæð rekstrareining sem hægt hefði verið að selja í heilu lagi. Þá hafði hún ekki aðgreindan fjárhag. Hvorki viðskiptakröfur, skuldir né húsnæði fylgdu með við sölu og ekki var gert ráð fyrir að þeir starfsmenn sem störfuðu hjá deildinni héldu því áfram. Framleiðsludeildin var þannig í raun lögð niður og eignir hennar seldar.

Velta deildarinnar hafði numið um 17 m kr á ári. Starfsmenn í vörugeymslu sáu um framleiðsluna enda var hún í sama húsnæði.

Sala á eignum

Nefnd sem fjármálaráðherra skipaði haustið 1991 til þess að gera tillögur um einkavæðingu ÁTVR lagði til að framleiðsludeild fyrirtækisins yrði seld.

Í mars 1992 var Ríkiskaupum falið að annast sölu á eignum framleiðsludeildarinnar í samráði við forstjóra ÁTVR. Þeir fengu í hendur skrá yfir þær eignir sem átti að selja. Þar var um að ræða ýmis áhöld og tæki til framleiðslu og áfyllingar áfengis, uppskriftir og vörumerki. Að því búnu var gengið frá útboðslýsingu og útboð auglýst með hefðbundnum hætti. Allur undirbúningur að sölu var unnin í nánu samstarfi við ÁTVR.

Eignir framleiðsludeildarinnar voru ekki metnar með formlegum hætti fyrir sölu, enda var það álit þeirra sem um fjölluðu, að verðmæti þeirra væri mjög óljóst og kæmi í raun ekki í ljós fyrr en tilboð væru opnuð.

Útboðsgögn (IR-3814/2) eru dagsett 4. maí 1992. Óskað var eftir kauptilboðum í tæki sem ÁTVR hefði notað til framleiðslu áfengra drykkja (þau voru tilgreind í fylgiskjali), vöruheiti og uppskriftir að Brennivíni, Óðalsbrennivíni, Hvannarótarbrennivíni, Gömlu brennivíni, Kláravíni, Tindavodka og Dillons gini. Tekið var fram að ÁTVR myndi hætta framleiðslu nefndra drykkja 30. júní 1992.

Á meðal útboðsgagna var yfirlit sem sýndi sölu á framleiðslu ÁTVR á árunum 1989 - 1991 og kostnaðarverðsútreikningar fyrir framleiðsluna. Vakin var athygli á sérstakri verðlagningu á Brennivíni. Tekið var fram að ÁTVR muni leitast við að tryggja að áfengistegundir sem framleiddar eru á Íslandi, verði jafnan faltar í verslunum fyrirtækisins. ÁTVR myndi þó með hliðsjón af sölu-reynslu s.l. 12 mánaðar meta hvort sölu á tiltekinni vöru skyldi haldið áfram í verslunum fyrirtækisins. Gefinn var venjulegur frestur, þ.e. þrjár vikur, til að skila tilboðum.

Eftirtalin 10 tilboð bárust í eignirnar:

Í kr

Kristín Stefánsdóttir	17.425.500
Halldór Kristjánsson	16.425.500
Rek-Ís hf.	15.425.500
Kristján Halldórsson	14.425.500
Elding Trading Co. hf.	13.425.500
Tryggvi Hallvarðsson	12.310.000
Helgi G. Sigurðsson	10.500.000
Jónsó hf.	8.200.000
Delta hf.	5.100.000
Sproti hf.	4.761.000

Eins og hér sést var mikill munur á tilboðsfjárhæðum. Fimm hæstu tilboðin voru frá innbyrðis tengdum aðilum og hljóðuðu öll upp á staðgreiðslu kaupverðs við afhendingu eigna. Tilboð voru opnuð og lesin upp að bjóðendum viðstöddum.

Í framkvæmd hefur sú regla gilt að hálfu Ríkiskaupa að tilboðsgjafar hafa ekki verið bundnir af tilboðum sínum. Niðurstaðan hér varð því sú að hæsta tilboðið var ekki látið gilda, heldur var tekið öðru og lægra tilboði frá sömu aðilum. Kaupsamningur var

undirritaður 29. júní. Endanlegt söluverð samkvæmt honum var 18.861.750 kr en þá hefur verið tekið tillit til þess að keyptur var til viðbótar ýmiss búnaður auk þess sem virðisaukaskattur var lagður ofan á verðið. Kaupendur staðgreiddu umsamið verð.

Niðurstaða

Framleiðsludeild ÁTVR var lögð niður og eignir hennar seldar. Ríkiskaup önnuðust söluna með útboði sem framkvæmt var með venjulegum hætti. Að mati Ríkisendurskoðun gefur salan ekki tilefni til athugasemda.

Íslensk endurtrygging hf.

Í desember 1992 seldi ríkið 39,23% hlut sinn í Íslenskri endurtryggingu hf. Kaupendur voru nokkur tryggingafélög sem áttu fyrir stærstan hlut í félaginu. Kaupverð hlutabréfanna var 162 mkr.

Starfsemi fyrirtækisins

Árið 1992 var lagt fram frumvarp til laga um stofnun hlutafélags undir nafninu Íslensk endurtrygging hf. Hlutaféð skyldi vera 338.353.200 kr og var tilgangur félagsins að annast endurtryggingu fyrir íslensk og erlend váttryggingafélög. Tilgangur með stofnun hlutafélagsins var að auðvelda ríkisstjórninni að selja eignarhlut ríkisins í félaginu.

Íslensk endurtrygging var stofnuð árið 1939, skömmu eftir upphaf síðari heimsstyrjaldarinnar, þegar tekin var ákvörðun um að lögbjóða stríðsslysafélaginu íslenskra sjómanna. Fyrst hét félagið Stríðstryggingafélag íslenskra skipshafna. Í lögum nr. 43/1947, um innlenda endurtryggingu, stríðsslysafélaginu skipshafna o.fl., var ákveðið að félag er nefndist Íslensk endurtrygging skyldi hafa með höndum þá starfsemi sem lögin kveða á um. Það var ekki fyrr en með lögum nr. 29/1977 að sett eru lög um sjöföldun áhættufjárins. Félagið var nú í eigu ríkisins, útgerðarmanna og tryggingafélaga og skiptist eignarhluturinn eftir framlögðu áhættufé. Félagið var ekki sjálfstæður skattaðili heldur var

hagnaðinum skipt upp á milli eigendanna í hlutfalli við framlagt áhættufé.

Formaður Framkvæmdanefndar um einkavæðingu óskaði eftir við Ólaf Axelsson hrl. að hann skoðaði í lögfræðilegu tilliti heimild ríkisins og leiðir til þess að koma í verð eignahlut ríkisins í Íslenskri endurtryggingu

Í greinagerð Ólafs frá 6. júlí 1992 kemur m.a. fram álit á möguleikum þess að slíta félaginu:

"Til skoðunar kemur einnig hvort ráðlegt sé að afnema lögin og slíta félaginu í framhaldi af því og greiða síðan hverjum eiganda út eignarhlut sinn. Eins og rekstri félagsins er háttað (tryggingastarfsemi) tæki slit á félaginu fjölda ára, jafnvel áratugi. Á meðan þetta gengi yfir væri óheimilt að greiða eigendum inneign þeirra. Sakir þess hve langan tíma þessi aðferð tæki verður að líta á hana sem óæskilegan kost."

Í niðurlagi greinagerðar sinnar álitur hann eftirtalda leið æskilegasta.

1. Lögin verði afnumin, jafnframt því sem ríkisstjórninni verði heimilað að breyta inneign sinni í hlutafé í nýju hlutafélagi, sem stofnað verði um reksturinn.
2. Samhliða þessu verði stofnað hlutafélag, þar sem allir sameigendur verði hluthafar og jafnframt að allri inneign þeirra yrði breytt í hlutafé. Faglegt mat fari fram á hlut hvers hluthafa. Þar sem allt áhættufé gamla félagsins verður að hlutafé í hinu nýja ætti staða viðsemjenda að vera sú sama gagnvart nýja félaginu. Best væri þó að fá samþykki þeirra fyrir yfirtöku hins nýja félags á skyldum þess gamla gagnvart þeim. Í þessum efnum má minna á að ábyrgð eigenda gamla félagsins var takmörkuð við áhættufé hvers og eins sbr. 7. gr.
3. Að öllu þessu loknu verður ríkið hluthafi í hinu nýja félagi og næsta skrefið yrði að selja hlutabréf þess en í því sambandi yrði farið eftir samþykktum hins nýja félags og lögum um hlutafélög nr. 32/1978

Lög um stofnun Íslenskrar endurtryggingar hf. til að auðvelda sölu á hlut ríkisins í félaginu voru samþykkt á Alþingi 28. apríl 1993 sem lög nr. 45/1993.

Eigendur fyrirtækisins

Með stofnun félagsins var hlutaféð ákveðið 338.353.200 kr og skiptist á milli eigenda í réttu hlutfalli við framlagt áhættufé og skiptust eignarhlutarnir niður á eftirfarandi hátt.

Ríkissjóður	36,54%
Tryggingastofnun ríkisins	2,69%
	15,05%
Sjóvá-Almennar tryggingar hf.	
Tryggingamiðstöðin hf.	10,79%
Vátryggingafélag Íslands hf.	8,84%
Burðarás hf og Eimskipafélag Reykjavíkur hf.	6,85%
Aðrir	19,24%
Samtals	100,00%

Í 2. gr. frumvarpsins kemur fram að félaginu er breytt í hlutafélag með því að allar eignir og skuldir félagsins eru færðar yfir í nýtt hlutafélag á bókfærðu verði eins og það verður 1. janúar 1993. Ekki er gert ráð fyrir að fram fari sérstakt endurmat eigna vegna yfirfærslunnar heldur verði byggt á efnahagsreikningi félagsins í árslok 1992 sem er hluti ársreiknings þess vegna ársins.

Í 3. gr. laga frá 1947 var heimilt að auka framlag áhættufjár með útgáfu jöfnunarskírteina að fengnu samþykki ráðherra og telst útgáfan ekki til skattskyldra tekna. Stjórnin ákvað á árinu 1992 að nýta þessa heimild og þrefaldaði áhættuféð.

Undirbúningur að sölu og verðmat hlutabréfa

Þann 7. júlí 1992 óskaði formaður Framkvæmdanefndar um einkavæðingu eftir heimild til að hefja undirbúning á sölu eignahlut ríkissjóðs í Íslenskri endurtryggingu hf. í samráði við Verðbréfamarkað Íslandsbanka hf (VÍB).

Í bréfi VÍB til framkvæmdanefndar um einkavæðingu þann 11. september 1992 kemur fram að hafin sé undirbúningur að

fyrirhugaðri sölu á hlut ríkissjóðs í Íslenskri endurtryggingu. VÍB benti á að reksturinn sé að því leyti óvenjulegur að viðskipti félagsins séu að mestu leyti aðeins við innlend tryggingarfélög sem einnig eru í hópi helstu eigenda félagsins. Eigendurnir telja sig hafa hag af því að skipta við félagið, en benda jafnframt á að þeir geti komið viðskiptum sínum fyrir á annan hátt ef ekki tekst samkomulag á milli félaganna sem talist getur viðunandi um áframhaldandi samstarf á milli félaganna.

VÍB benti á tvo kosti varðandi sölu:

- Í fyrsta lagi hafi komið fram að fyrstu viðbrögð tryggingarfélaganna hefðu verið að fyrirtækið sjálft leysi til sín eignarhlut ríkissjóðs og Tryggingarstofnunar, a.m.k. í fyrstu og aðrir núverandi eigendur stækki hlut sinn hlutfallslega.
- Í öðru lagi að ríkissjóður selji hlut sinn á almennum markaði eða til annarra aðila. Þessi leið hefði óhjákvæmilega ókosti í för með sér. Það yrði að fara fram breyting á lögum, það er ekki nógu stórt til að starfa eðlilega sem almenningshlutafélag í eigu fjölmargra hluthafa og að hægt sé að ná nægjanlegri dreifingu hlutafjár til að geta borið uppi nógu trausta verðmyndun á hverjum tíma. VÍB bendir á að viðskiptavinirnir séu fáir en stórir og þar að auki eigendur að stórum hlut svo röskun á viðskiptum gæti haft alvarlegar afleiðingar í för með sér. T.d. sé einn af viðskiptavinunum og eigendunum með 50% af öllum viðskiptunum.

VÍB hf. mælti með því að byrjað verði að leita samkomulags innan eigendahópsins um að þeir eignist núverandi hlut ríkissjóðs og Tryggingarstofnunarinnar og ef til þess komi að félagið leysi til sín hlut ríkissjóðs getur hlutur hvers og eins aukist með því að gefa þeim kost á að kaupa hlut. Einnig benda þeir á að það megi fella hlutinn niður eftir því sem fjárhagsgeta félagsins leyfir og þá ykist hlutur eigenda jafnt.

Í bréfi dagsettu 13. nóvember 1992 er vakin athygli á því að hér sé um að ræða eignarhlut miðað við bókfært eigið fé þann 31.12.91, en gera þurfi ráð fyrir að notaðar séu sömu reikningskilaaðferðir við gerð ársreiknings 1992 og notaðar hafa verið áður. Fullnaðaruppgjör vegna sölu á hlut ríkisins ætti þannig að vera unnt að ljúka þegar ársreikningur félagsins fyrir árið 1992 liggur fyrir.

Í bréfi sem VÍB hf. sendi Framkvæmdanefnd um einkavæðingu viku síðar, þ.e. þann 20. nóvember 1992 lagði það til að nefndinni verði sem fyrst veitt umboð til að ganga til samninga við tryggingarfélagin um kaup þeirra á eignarhlut ríkisins og telur mögulegt að ljúka málinu fyrir áramót. Jafnframt lagði VÍB til að lögum nr. 43/1947 um innlenda endurtryggingu, stríðstryggingu skipshafna o. fl. verði felld úr gildi.

"Eignarhlutur ríkisins í Íslenskri endurtryggingu, sem samanstendur af áhættufé með og án atkvæðisréttar, er samtals 36,5%. VÍB leggur til að til grundvallar verðs í samkomulagi um viðskiptin verði miðað við innra virði eignarhlutans samkvæmt efnahagsreikningi, þ.e. hlutdeild ríkisins í eiginfé félagsins. Bókfært eigið fé þess var 403,7 m.kr. árslok 1991 og samsvaraði eignarhlutur ríkisins þá 147,5 m. kr. samkvæmt mati þessu."

Athygli vekur að eignarhluturinn var verðmetinn og seldur m.v. uppgjör félagsins þann 31. desember 1991 í ljósi þess að skrifað var undir sölusamninginn þann 23. desember 1992 og að samningurinn tók ekki gildi fyrr en eftir að Alþingi hafði breytt lögum um félagið á árinu 1993

Helstu liðir í efnahagsreikningi

Í mkr	1991	1992
EIGNIR		
Bankainnist	36,1	56,0
Skammtímakröfur	714,0	420,4
Veltufé	750,1	476,4
Varanl. rekstrarfjármunir	104,6	101,3
Áhættufjárm	623,4	1.020,0
Fastafé	727,9	1.121,3
Hluti endurtryggjenda í tryggingasjóði	720,1	674,5
Eignir samtals	2.198,2	2.272,2

SKULDIR OG EIGIÐ FÉ

Skammtímaskuldir	250,5	250,9
Tryggingasjóður	1.444,8	1.384,3
Lífeyrisskuldbinding	78,0	82,6
Áhættusjóður	21,2	37,7
Eigið fé	<u>403,7</u>	<u>516,7</u>
Skuldir og eigið fé samtals	2.198,2	2.272,2

Sala

Hlutur ríkisins var samtals 39,23% ásamt hlut Tryggingastofnunarinnar og var hann seldur á 162.153.928 kr. eftirtöldum fjórum tryggingafélögum:

	Hlutdeild
Vátryggingafélag Íslands hf.	13,80%
Tryggingamiðstöðin hf.	11,70%
Sjóvá-Almennar tryggingar hf.	7,45%
Trygging hf.	6,28%
Samtals	39,23%

Kaupsamningur var undirritaður 23. desember 1992 með þeim fyrirvara að frumvarp til laga um stofnun hlutafélags um Íslenska endurtryggingu verði samþykkt óbreytt á Alþingi fyrir 26. febrúar 1993, enda verði fyrsta greiðsla ekki innt af hendi fyrr en frumvarpið yrði samþykkt. Í samningnum er sérstaklega tekið fram að arður af hinum selda eignarhluta, sem aðalfundur samþykkir á árinu 1993 vegna reksturs ársins 1992 sé eign kaupanda.

Umfjöllun um verðmat

Þegar litið er til fjárhagsstöðu félagsins í árslok 1992 má ætla að ef verðmat á hlut ríkisins í félaginu hefði verið miðað við stöðuna þá eins og VÍB lagði til í bréfi frá 13 nóvember 1992 hefði niðurstaðan orðið sú, að verðmæti hlutarins hefði orðið 65 milljónum króna meira en raun varð á, sbr. eftirfarandi töflu. Í því sambandi munar mestu að umtalsverður hagnaður varð á rekstri félagsins á árinu 1992.

Í mkr.	1991	1992
Eigið fé	403,7	516,6
Áhættusjóður	21,2	37,7
Ógreiddur arður	0,0	40,6
Samtals eigið fé.	424,9	594,9
Söluverð	162,1	162,1
Hlutfall af eigin fé	38,15%	38,15%
Eignarhluti ríkisins	162,1	227,0
Mismunur	0	64,9

Við skoðun á verðmæti fyrirtækisins er gagnlegt að gera sér grein fyrir hugsanlegu upplausnarvirði þess. Í því sambandi er mikilvægt að fyrir liggja raunhæft mat á tryggingasjóði (vátryggingaskuld). Til að fá sem gleggstar upplýsingar um þennan þátt óskaði Ríkisendurskoðun eftir álitum Vátrygginga-
eftirlitsins. Í svari þeirra kom m.a. fram:

"Eignir félagsins eru varðveittar í traustum eignum, viðskiptahópurinn eru traustir aðilar, innlend og erlend vátryggingafélög, bókfært eigið fé félagsins stendur traustum fótum.

Endurtryggingasjóður er hluti eigin fjár og ber að líta á sem slíkt, jafnvel þótt félagið hafi kosið að sérgreina hann og skýra þessu nafni.

Áhættusjóður er myndaður af skattlögðum hagnaði félagsins í samræmi við ákvæði í eldri lögum um vátryggingastarfsemi, nr. 50/1978. Þegar tryggingasjóður (vátryggingaskuld) er nægjanlegur er áhættusjóður ígildi eiginfjár.

Í tryggingasjóði eru fjármunir til að mæta óuppgerðum vátryggingaskuldbindingum félagsins, bæði vegna óuppgerðra tjóna (bótasjóður, tjónaskuld) og væntanlegra tjóna vegna vátryggingaverndar sem búið er að greiða fyrir (iðgjaldasjóður, iðgjaldaskuld). Í skaðatryggingafélögum er bótasjóðurinn að jafnaði margfalt stærri en iðgjaldasjóðurinn, það á einnig við um Íslenska endurtryggingu. Í mati á þessum stærðum er fólgin óvissa, matið verður þess

*vegna tölfræðilegt að teknu tilliti til nauðsynlegra öryggis-
krafna.*

*Bótasjóðurinn skiptist í 1) grunnbótasjóð, 2) sjóð vegna ótil-
kynntra tjóna, 3) sveifluálag 4) hreint öryggisálag. Grunn-
bótasjóður og sjóður vegna ótilkynntra tjóna er sú upphæð
sem áætlað er að þurfi til að greiða tjónin, sveifluálag er
viðbót sem líklegt er að grípa þurfi til þegar tjónin eru gerð
upp, hreint öryggisálag er viðbót sem ólíklegt er að þurfi að
grípa til þegar tjónin eru gerð upp.*

*Vátryggingaeftirlitið gerir þá kröfu til vátryggingafélaga að
þau leggi þannig í tryggingasjóð að þar sé nægjanlegt
sveifluálag. Það er eðlilegur þáttur í vátryggingastarfsemi
að í tryggingasjóði felist einnig hreint öryggisálag, margir
telja það nauðsynlegt. Frá sjónarhóli Vátrygginga-
eftirlitsins er hreint öryggisálag í tryggingasjóði ígildi eigin
fjár, meira fé má ekki taka úr tryggingasjóði hjá
vátryggingafélagi í rekstri.*

*Vátryggingaeftirlitið hefur í samræmi við ofanritað kannað
og lagt mat á hreint öryggisálag í tryggingasjóði Íslenskrar
endurtryggingar í árslok 1991 og 1992. Niðurtaða þeirrar
könnunar er:*

*Hreint öryggisálag í tryggingasjóði í árslok 1991 205 millj.
kr.*

*Hreint öryggisálag í tryggingasjóði í árslok 1992 185 millj.
kr.*

*Það skal tekið fram að Vátryggingaeftirlitið gerir engar
athugasemdir við það hvernig Íslensk endurtrygging hefur
áætlað sín tjón og lagt í sjóði, og telur það vera gert í sam-
ræmi við góðar vátryggingavenjur."*

Þegar tryggingafélag er lagt niður þarf að gera upp allar skuld-
bindingar sem tryggingastarfseminni tengjast. Eins og réttilega er
bent á hér að framan getur tekið tugi ára að leggja tryggingafélag
niður ef allir fyrningafrestir eru látnir líða. Hinsvegar er hægt að
kaupa sig út úr tryggingaskuldbindingum, og tekur þá upplausn
fyrirtækisins all miklu skemmri tíma, en kostar meira fé. Það kom
fram í viðtölum við starfsmenn Vátryggingaeftirlitsins að ef

fyrirtækið hefði verið lagt niður hefði gengið nokkuð á sveiflu-
álagið en þó ekki að öllu leiti þannig að þar á fyrirtækið nokkuð
dulið fé sem kæmi í ljós ef það væri lagt niður. Við sölu á
fyrirtækinu er ekki hægt að reikna þann hluta til eiginfjár þar sem
kaupendur tryggingaskuldbindinganna myndu eflaust höggva í
þann hluta við kaup.

Eftirfarandi tafla sýnir verðmæti fyrirtækisins að teknu tilliti til
útreikninga Vátryggingaeftirlitsins.

Í mkr.	1991	1992
Eigið fé	403,70	516,60
Áhættusjóður	21,20	37,70
Hreint tr. sj. álag	205,00	185,00
Ógreiddur arður	0,00	40,60
Samtals eigið fé.	629,90	779,90
Eignahluti	39,23%	39,23%
Hluttur ríkisins	247,10	305,95
Söluverð	162,10	162,10
Mismunur	85,00	143,85

Samkvæmt ofangreindum útreikningum var verðmæti fyrirtækisins
144 milljónum krónum hærra en nam söluverði þess.

Í viðræðum Ríkisendurskoðunar við VÍB kom fram það álit
félagsins að kaupendur hafi ekki verið tilbúnir að greiða hærra
verð en raun varð á. Hagnaður fyrirtækisins á liðnum árum hafi
ekki réttlætt hærra verð enda hafi átt sér stað viðskipti með hluti í
félaginu bæði fyrir og eftir sölu á hlut ríkisins þar sem sambærilegt
verð fékkst. VÍB telur sig hafa tekið fullt tillit til öryggialags í
tryggingasjóði við mat á verðmæti, það hafi ekki gefið tilefni til
hærra verðs heldur verið nauðsynlegt til að halda verðinu uppi og
gera fyrirtækið seljanlegra. Þá telur VÍB að með því að leysa
félagið upp hefði endurtryggingarstarfsemin flust úr landi og ríkið
um leið tapað framtíðar skattekjum af henni.

Niðurstaða.

Það er skoðun Ríkisendurskoðunar að við sölu á fyrirtækjum að
eðlilegt sé að miða verðmat við fjárhagsstöðu sem næst söludegi.
Ríkisendurskoðun telur þ.a.l. að gera hefði átt fyrirtækið upp áður
en það var selt.

Ríkisendurskoðun telur að rökstuðning hafi skort fyrir þeirri ákvörðun að meta fyrirtækið miðað við árlök 1991 í stað ársloka 1992 eins og fram kemur í bréfi þeirra frá 13. nóvember 1992. Ef fyrri aðferðum hefði verið beitt hefði félagið verið metið á 65 milljón króna hærra verð en raun varð á. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur ekki komið fram fullnægjandi skýring á því hvers vegna VÍB breyti afstöðu sinni með þessum hætti. Ríkisendurskoðun telur það aðfinnsluvert að framkvæmdanefnd um einkavæðingu hafi ekki gengið eftir slíkum rökstuðningi.

Útreikningar benda til þess að líklegt upplausnarvirði fyrirtækisins í árslok 1992 hafi verið 144 milljónum krónum hærra en sem nam endanlegu söluverði þess. Af gögnum málsins verður ekki séð að talin hafi verið ástæða til þess að leggja slíkt mat á fyrirtækið eins og þó hefur verið gert við ýmsar aðrar sölu.

Ríkisendurskoðun telur aðfinnsluvert að eignarhlutur ríkisins var ekki auglýstur til sölu.

Hönnunardeild Húsnæðisstofnunar ríkisins

Félagsmálaráðuneytið fór þess á leit við Framkvæmdanefnd um einkavæðingu í október 1992 að hún setti fram tillögur um sölu á hönnunardeild Húsnæðisstofnunar ríkisins en deildin hefur séð um mest alla hönnum á húsnæði fyrir nefndina. Framkvæmdanefnd um einkavæðingu fékk ráðgjafafyrirtækið Stuðul hf. til að gera úttekt á deildinni til að kanna hvaða sölumöguleikar væru á henni.

Í bréfi Framkvæmdanefndar um einkavæðingu dagsett 16. 12.1992 kemur eftirfarandi fram:

"Nefndin hefur lokið skoðun sinni á málinu og er sammála þeirri niðurstöðu sem fram kemur í áliti ráðgjafafyrirtækisins Stuðuls hf., en nefndin fékk það fyrirtæki til liðs við sig vegna þessa verkefnis. Niðurstaðan er í stuttu máli sú að sölumöguleikar eru takmarkaðir þar sem ókleift er að selja deildina í fullum rekstri. Kemur þar m.a. til höfundaréttur vegna teikningasafns, viðskiptavild deildarinnar byggist á tengslum hennar við lánaafgreiðslu Húsnæðisstofnunar og að reksturinn hefur að því er virðist ekki staðið undir sér, þótt lög kveði á um að svo skuli vera.

Tillaga nefndarinnar er því sú að deildin verði lögð niður, eignir hennar seldar, eftir því sem unnt er, starfsmönnum eða öðrum."

Starfsemi hönnunardeildarinnar

Deildin sá um hönnun og sölu á teikningum og vinnu fyrir hinar ýmsu deildir Húsnæðisstofnunar, en deildin var skipt upp í tvær deildir hönnunardeild og tækniþjónustu. Heildartekjur á árinu 1991 námu 29 milljónum króna og var tap á rekstrinum sem nam 8,1 milljón króna.

Lagt var mat á starfsemi deildarinnar og rekstur hennar kannaður m.t.t. þess hvort hún gæti staðið undir rekstrarkostnaði og bent á að núverandi rekstrarfyrirkomulag stæði tæpast undir kostnaði. Spurning var hvort hægt væri að sinna þeim verkefnum sem deildin hefði, með öðrum og hagkvæmari hætti heldur en hingað til. Deildin hefur ætíð byggt stóran hluta af veltu sinni á þjónustu vegna félagslegra framkvæmdasölu til annarra aðila en sá markaður er mjög háður almennu efnahagsástandi og byggingar- markaðinum. Styrkur hönnunardeildarinnar lá aðallega í að hún var hluti af Húsnæðisstofnun ríkisins og nálægð deildarinnar við byggingasjóði í vörslu stofnunarinnar. Það hafði tryggt verkefni deildarinnar að nokkru leiti fyrir lítil sveitarfélög úti á landi. Álitid var að ekki væri hægt að tryggja slíka viðskiptavild eftir aðskilnaðinn. Að mati Stuðuls hf. var rekstur hönnunardeildarinnar ekki mikils virði fyrir aðila á frjálsum markaði og töldu þeir óvíst um að hægt væri að selja starfsemina.

Stuðull hf. mat þrjá þætti í starfsemi hönnunardeildarinnar sem hugsanlega mátti selja.

1. Teikningasafn stofnunarinnar.
2. Viðskiptavild
3. Rekstrarfjármuni sem nauðsynlegir þykja til rekstrar hönnunarstarfsemi bygginga.

Teikningasafnið var talið einna erfiðast að meta til verðs og jafnframt talið afar erfitt að selja það vegna höfundarréttar viðkomandi arkitekta yfir teikningum. Það var álit lögfræðinga að torvelt gæti reynst fyrir hugsanlega kaupendur að nota teikningarnar.

Niðurstaða Stuðuls hf. var eftirfarandi:

"Þar sem mikill vafi virðist leika á um möguleika hugsanlegra kaupenda til nýtingar teikninganna, og jafnframt spurning um raunverulegt verðmætið þeirra, þá er það mat Stuðuls hf. að ekki sé vænlegt að selja teikningasafn Húsnæðisstofnunar ríkisins. Eðlilegra er að teikningum yrði komið fyrir í öruggri geymslu þar sem hægt væri að ná til þeirra ef á þyrfti að halda. Hinsvegar eiga allar teikningar, sem byggt hefur verið eftir, að vera til staðar hjá viðkomandi byggingafulltrúum og eru þær teikningar að jafnaði nægileg gögn fyrir hagsmunaaðila."

Viðskiptavildin er líklegast verðmætasti þátturinn í hönnunardeildinni en hún byggir á persónunum innan deildarinnar og reynslu starfsfólks á því starfssviði sem það hefur starfað og álitur Stuðull hf. óvíst hvort hægt sé að selja slík sambönd einkum ef það er selt óskyldum aðilum og væri í óþökk starfsmenn. Verðmætið vafðist fyrir aðilum málsins og helsta möguleikann taldi Stuðull hf. að selja starfsmönnum sjálfum starfsemi deildarinnar og þá viðskiptavild sem þeir byggju yfir.

Hefðbundnir rekstrarfjármunir fylgdu deildinni þó svo þeir væru ekki sérgreindir en talið var hægt að aðgreina þá og selja fyrir einhver hundruð þúsund krónur.

Að mati Stuðuls hf. komu eftirfarandi atriði helst til greina ef hætta ætti starfsemi hönnunardeildarinnar:

1. Leggja starfsemi deildarinnar niður. Við það sparaðist a.m.k. 8,1 milljónir króna og jafnvel meira þegar til lengri tíma er litið.
2. Gefa starfsmönnum kost á að kaupa rekstrarþætti deildarinnar, s.s. viðskiptavild, viðskiptasambönd, eigin teikningar höfunda, teikniborð og annar skrifstofubúnaður.
3. Selja lausafjármuni þá sem tilheyra hönnunardeildinni og nýtast ekki öðrum deildum.
4. Teikningar stofnunarinnar verði ekki seldar vegna höfunda-réttarákvæða.

Sala á hönnunardeildinni

Þrátt fyrir álit ráðgjafafyrirtækisins Stuðuls hf. sem Framkvæmda- nefnd um einkavæðingu var sammála um ákvað húsnæðismála- stjórn að selja hönnunardeild Húsnæðisstofnunar ríkisins, sem í raun var teiknistofa. Markmiðin með sölunni var m.a. að með henni var hægt að spara í rekstrarkostnaði. Það var ekki hagsmunamál lengur fyrir stofnunina að reka teiknistofu þar sem ógrynni teiknistofa eru til sem geta þjónað Húsnæðisstofnn ríkisins og ekki hvað síst eykur salan samkeppni.

Þann 4. febrúar 1993 var undirritaður samningur við starfsmenn hönnunardeildar sem stofnuðu með sér félagið Hús og rágjöf hf. Í samningnum er kveðið á um þau verkefni sem ólokið er. Í samningnum er sérstaklega tekið fram að teikningasafn stofnunarinnar fylgi ekki með í kaupunum. Lausamunir teikni- stofunnar eru seldir á 190 þkr, en þeir voru taldir verðlitlir vegna aldurs og lítillar eftirspurnar vegna slæms atvinnuástands hjá arkitektum. Megin ástæðan fyrir þessari sölu var sú að starfs- mönnum teiknistofunnar var sagt upp störfum og þótti eðlilegt að þeir fengju að kaupa áhöld og tæki teiknistofunnar.

Niðurstaða

Það var talið eðlilegt af Húsnæðismálastofnun að selja þeim starfsmönnum sem sagt var upp á teiknistofu stofnunarinnar tæki og tól hennar. Jafnframt var samið við starfsmenn um ólokin verkefni stofnunarinnar. Sem fyrr vaknar þó sú spruning hvort ekki sé rétt að auglýsa eignir ríkisins til sölu og gefa þannig fleiri aðilum kost á að kaupa þær. Að sjálfsögðu verður að meta kostnað við slíkt út frá þeim hagsmunum sem í húfi eru. Í þessu máli voru hagsmunir ríkisins óverulegir auk þess sem ekki er ástæða til að ætla annað en að eðlilegt verð hafi fengist fyrir eignirnar.

Próunarfélag Íslands hf.

Í nóvember 1992 seldi ríkissjóður öll hlutabréf sín í Próunarfélagi Íslands hf. Bréfin, sem voru að nafnverði 100 mkr eða 29,02% af heildarhlutafé félagsins, voru seld tólf lífeyrissjóðum fyrir 130 mkr.

Starfsemi fyrirtækisins

Próunarfélag Íslands var stofnað árið 1985, eftir að Alþingi hafði samþykkt lög sem kváðu á um að ríkisstjórnin skyldi "*beita sér fyrir stofnun hlutafélags er hafi það markmið að örva nýsköpun í íslensku atvinnulífi og efla arðsama atvinnustarfsemi*"¹⁴.

Hlutverk félagsins er að leggja fram áhættufé (venture capital) til atvinnurekstrar í fyrirtækum sem talin eru eiga góða vaxtarmöguleika. Áhættufé er fyrst og fremst lagt fram í formi hlutafjár. Félagið leggur ekki einungis fram fjármagn, heldur er því einnig ætlað að taka virkan þátt í rekstri viðkomandi fyrirtækja með stjórnarsetu eða annarri rekstrarlegri ráðgjöf. Þar sem félaginu er beinlínis ætlað að starfa á áhættusamari hluta fjármagnsmarkaðarins er ljóst að fjárfestingar þess geta tapast eða að þær skila ekki arði fyrr en að mörgum árum liðnum. Sá sem leggur í fjárfestingar af þessu tagi verður að sætta sig við að sumar fjárfestingar misheppnist en á móti kemur að ágóðinn af öðrum þarf að vera þess meiri.

Sem dæmi um fyrirtæki sem félagið er hluthafi í má nefna Marel hf. sem framleiðir rafeindateki fyrir sjávarútveg og fiskvinnslu, Kögun hf. sem annast þróun og viðhald á hugbúnaði fyrir loftvarnakerfi NATO á Íslandi, malbikunarfyrirtækið Hlaðbær-Colas hf og fjárfestingarfélagið Silfurberg hf. Auk þess á félagið t.d. hlut í Hampiðjuni hf., Tölvusamskiptum hf. Tæknigarði hf. og Fjölnemum hf.

Helstu liðir í rekstrarreikningi

Í mkr	1991	1990
Fjármunatekjur	101,9	81,1
Fjármagnsgjöld	33,3	-6,6
Vaxtamunur án verðbreytingafærslu	68,5	87,7

¹⁴ Lög nr. 69/1985 um þátttöku ríkisins í hlutafélagi til að örva nýsköpun í atvinnulífi og um heimildir annarra aðila til þátttöku í félaginu.

Hreinar fjármunatekjur (gjöld)	33,4	-16,2
Rekstrargjöld	25,9	23,5
Hagnaður (tap) fyrir tekju- og eignarskatt	7,5	-39,7
Reiknaður eignarsk. og breyt. á skattskuldb.	2,4	0,1
Hagnaður (tap)	5,1	-39,6

Helstu liðir í efnahagsreikningi

Í mkr	1991	1990
EIGNIR		
Veltufjármunir	623,4	572,5
Útlán, hlutabréf og yfirteknar eignir	507,3	496,8
Afskriftarreikningur útlána og hlutabréfa	-97,1	-97,4
Útlán, hlutabréf og yfirteknar eignir, nettó	410,2	399,4
Varanlegir rekstrarfjármunir	29,2	30,1
Eignir samtals	1.062,7	1.002,0
SKULDIR OG EIGIÐ FÉ		
Skammtímaskuldir		
Langtímaskuldir		
Skuldir	444,5	431,4
Eigið fé	618,2	570,6
Skuldir og eigið fé samtals	1.062,7	1.002,0
Ábyrgðir utan efnahags	4,8	57,8

Í árslok 1991 nam hlutafé í félaginu 344,6 mkr að nafnverði. Ríkið var þá stærsti hluthafinn, átti hlutabréf að nafnverði 100 mkr eða 29,02% af heildarhlutafénu. Í árslok 1991 voru hluthafar í félaginu 79 talsins. Tíu þeir stærstu voru eftirtaldir:

	%
Ríkissjóður	29,02
Iðnþróunarsjóður	11,61
Iðnlánasjóður	8,71
Fiskveiðasjóður	8,71
Eignarhaldsfélag Iðnaðarbankans hf.	5,80
Landsbanki Íslands	5,80
Lífeyrissjóður verslunarmanna	5,80
Stofnlánadeild landbúnaðarins	5,80
Samband íslenskra samvinnufélaga	3,74
Samvinnusjóður Íslands	2,90
Samtals	87,89

Undirbúningur að sölu hlutabréfa

Landsbréfum hf. var falið það verkefni að selja hlutabréf ríkisins í félaginu að undangengnu útboði á meðal verðbréfafyrirtækja. Það var álit Landsbréfa að það væru einkum tveir kaupendahópar að bréfunum: Annars vegar aðrir hluthafar og hins vegar lífeyrissjóðir og aðrir stærri kaupendur. Það var talið að lífeyrissjóðir hefðu m.a. áhuga á að kaupa bréfin til að sína stuðning sinn við einkavæðingu og til að bregðast við gagnrýni um að sjóðirnir fjárfestu ekki nægjanlega mikið í atvinnulífínu. Einnig mun hafa komið í ljós að áhugi meðeigenda ríkisins í félaginu á að kaupa hlutabréfin. Það var því ríkjandi bjartsýni um sölu bréfanna; menn töldu reyndar ákjósanlegt út frá hagsmunum ríkisins að hafa tvær blokkir kaupenda sem kepptu um að eignast hlutabréfin.

Verðmat á hlutabréfunum

Landsbréf áttu í nokkrum erfiðleikum með að afla upplýsinga frá Þróunarfélaginu til þess að geta lokið verðmati sínu á hlutabréfunum. Að lokum skiluðu þeir þó stuttri greinargerð eða minnisblaði til Framkvæmdanefndar um einkavæðingu¹⁵ með niðurstöðu á mati þeirra á gengi hlutabréfanna. Í greinargerðinni kom fram að Landsbréf taldi verðmat samkvæmt eignavirðisaðferð gefa betri niðurstöðu en ef tekjuvirðisaðferð væri notuð. Af heildareignum væru 60% auðseljanlegar og þessar sömu eignir sköpuðu 80% af fjármunatekjum félagsins. Bent var á að Þróunarfélagið hefði skilað hagnaði þremur af síðastliðnum fjórum árum, á bilinu 3 - 5 mkr en 39,5 mkr hefðu tapast á árinu 1990. Lítil

¹⁵ Hún er ódagsett en mun hafa verið unnin í ágúst 1992.

arðsemi hefði verið af rekstrinum; arðsemi eigin fjár t.d. aðeins 1% árið 1991. Eftir að lagt hafði verið mat á einstaka liði efnahagsreiknings var það niðurstaðan að leggja skyldi bókfært eigið fé, 618 mkr, til grundvallar, og að gengi hlutabréfa lægi á bilinu 1,79 - 2,08. Það svarar til þess að verðmæti hlutabréfa ríkisins hafi verið á bilinu 179 til 208 mkr.

Landsbréf töldu að eftirtalin atriði ættu að leiða til hækkunar á gengi hlutabréfa í Þróunarfélaginu:

- 60% eigna eru auðseljanlegar, þ.e. bankainnistæður og fjárfestingaverðbréf.
- Heimild væri til ríkisábyrgðar á skuldbindingum félagsins, að fjárhæð 500 mkr á verðlagi ársins 1985.
- Valdabarátta um stjórn félagsins.

Þættir sem hins vegar gætu leitt til lækkunar á gengi hlutabréfanna voru:

- Arðsemi félagsins hefur verið lítil undanfarin ár.
- Árangur af starfsemi félagsins er lengi að skila sér ("þolinmóðir fjármunir")
- Félagið hafði aldrei greitt arð frá því það var stofnað árið 1986.

Í byrjun september fóru starfsmenn Landsbréfa yfir alla eignaliði í efnahagsreikningi félagsins með framkvæmdastjóra þess. Niðurstaða af þeirri yfirferð var að færa þyrfti ákveðna eignaliði niður þegar verðmæti hlutabréfa væri metið. Endurmetið eigið fé væri 544 mkr en ekki 618 mkr eins og áður hafði verið miðað við. Eðlilegt væri að útreiknað gengi hlutabréfanna lækkaði sem þessu nam og yrði 1,50 - 1,65. Verðmæti hlutabréfa ríkisins væri þá á bilinu 150 til 165 mkr. Framkvæmdanefndinni var send ný greinargerð um verðmætið af þessu tilefni.

Dagana 6. ágúst og 17. september birtu Landsbréf auglýsingar í viðskiptablaði Morgunblaðsins þar sem tilkynnt var um að eignarhlutur ríkisins í Þróunarfélaginu væri til sölu og að ítarlegar upplýsingar um félagið fengjust hjá þeim. Að auki voru útbúin kynningargögn um félagið og þau send þeim aðilum sem reiknað var með að áhuga hefðu á kaupum.

Á fundi Framkvæmdanefndarinnar í lok september kom fram að Landsbréf teldu að tveir aðilar myndu bjóða í öll hlutabréf ríkissjóðs í Þróunarfélaginu, þ.e. Iðnþróunarsjóður og Samband almennra lífeyrissjóða. Svo fór þó að aðeins eitt svar barst eftir að bréfin höfðu verið auglýst, en það var frá Landsambandi lífeyrissjóða og Sambandi almennra lífeyrissjóða í sameiningu. Í bréfi þessara aðila frá 2. nóvember 1992 var óskað eftir viðræðum um hugsanleg kaup á öllum hlutabréfunum. Fram kom að til grundvallar erindinu lægju loforð lífeyrissjóða um þáttöku í kaupunum ásamt umboði sambandanna til að semja um kaupverð bréfanna.

Það mun m.a. hafa verið tilgangur lífeyrissjóðanna með kaupum á hlutabréfunum að geta notað Þróunarfélagið og þá þekkingu sem þar er fyrir hendi, til að nálgast áhættusamari hluta fjármagnsmarkaðarins, án þess að taka sjálfir of mikla áhættu með kaupum á hlutabréfum sem ekki væru skráð á hlutabréfamarkaði. Áhugi sjóðanna var þannig að hluta til svar við kröfum um aukna hlutdeild þeirra í fjármögnun atvinnurekstrar. Með kaupum á hlutabréfum í Þróunarfélaginu gátu sjóðirnir vísað fyrirtækjum, sem til þeirra leituðu, þangað í stað þess að taka sjálfir á sig áhættu með beinum fjárfestingum.

Formanni Framkvæmdanefndarinnar og starfsmanni hennar var falið að ganga til viðræðna við lífeyrissjóðina. Sjóðirnir buðust upphaflega til að kaupa á genginu 1,0 en þar töldu fulltrúar ríkisins að væri of lágt. Framkvæmdanefndin samþykkti á fundi 10. nóvember að ásættanlegt væri að enda í gengi á bilinu 1,35 - 1,40. Einnig kom sú skoðun fram hjá einum nefndarmanni að ef ekkert miðaði í viðræðum við lífeyrissjóðina, mætti fastsetja gengi bréfanna og selja þau á óþrum markaði.

Á fundi nefndarinnar 16. nóvember kom fram nokkur skoðanamunur varðandi söluverð bréfanna. Formaðurinn taldi að úr því sem komið væri teldi hann að selja ætti lífeyrissjóðunum bréfin á genginu 1,30. Lífeyrissjóðirnir væru æskilegir kaupendur vegna þess að um væri að ræða sjóði almennings og með kaupum á hlutabréfum í Þróunarfélaginu yrðu þeir þáttakendur í áhættufjármögnun atvinnurekstrar. Það væri einnig mat Landsbréfa að erfitt gæti verið að finna aðra kaupendur að bréfunum. Formaður Framkvæmdanefndar um einkavæðingu lagði til að bréfin yrðu seld á genginu 1,30. Fulltrúi fjármálaráðherra í nefndinni taldi á

hinn bóginn að rétt væri að halda sig við samþykkt nefndarinnar frá síðasta fundi. Fenginn hefði verið óháður aðili til að verðmeta bréfin og væri eðlilegt að fara eftir því. Taldi hann að hægt væri að fá herra verð fyrir bréfin með biðlund. Sú gagnrýni hefði komið fram á einkavæðingu að of mikill ákafi væri á selja og gæti þessi sala stutt þá gagnrýni. Þetta mál var síðan rætt frekar á fundinum. Á fundi daginn eftir kom fram að náðst hefði samkomulag við lífeyrissjóðinna um að þeir keyptu hlut ríkisins á genginu 1,3, þ.e. fyrir 130 mkr. Þótti fullreynt að sjóðirnir færu ekki hærrí í verði.

Kaupsamningur var undirritaður 20. nóvember. Stóðu að honum 12 lífeyrissjóðir. Söluverðið var sem fyrr segir 130 mkr og skyldi staðgreiðast eigi síðar en 29. desember s.á. Að hálfu ríkisins undirrituðu forsætis- og fjármálaráða samninginn.

Samningnum fylgdi yfirlýsing um að fjármálaráðuneytið myndi ásamt viðkomandi fagráðuneyti beita sér fyrir viðræðum við Þróunarfélagið um nýtingu húsnæðis að Grensásvegi 8, Rvík. Það væri þó háð því að viðkomandi ráðherra féllist á tillögur nefndar sem kannað hefði framtíð bóluefnaframleiðslu tilraunastöðvarinnar að Keldum. Hér er vísað til húsnæðis og lyfjaverksmiðju sem áður var í eigu fyrirtækisins G. Ólafssonar hf. en Þróunarfélagið hafði eignast eftir að þetta fyrirtæki varð gjaldþrota. Lífeyrissjóðirnir vildu að ríkið keypti eignirnar um leið að það seldi hlutabréfin. Því var hafnað en samkomulag náðist um að fyrrgreind yfirlýsing væri gefin út. Viðræður á milli aðila mun síðan hafa farið fram í kjölfarið.

Niðurstaða

Aðeins einn aðili óskaði eftir viðræðum um kaup á hlutabréfum ríkisins í Þróunarfélagi Íslands þegar til átti að taka. Ágreiningur kom upp í Framkvæmdanefnd um einkavæðingu um hvort selja ætti bréfin eða bíða þar til hagstæðara tilboð fengist. Að lokum voru hlutabréf ríkisins seld á lægra verði en sem nam matsverði þeirra og lægra verði en nefndin hafði áður samþykkt að setja sem lágmark. Talið var réttlæt看legt að selja á verði sem var lægra en matsverð, þar sem ekki var talið líklegt að herra tilboð kæmi í bráð og að stjórnvöld töldu æskilegt að fá lífeyrissjóðina til að auka fjárfestingar sínar í atvinnulífínu.

Að mati Ríkisendurskoðunar vekur þessi sala upp þá spurningu hvort of mikill asi sé á að selja ríkisfyrirtæki. Það kann þannig að vera skynsamlegt að býða með sölu þar til hærra verð býðst.

Rýni hf.

Í desember 1993 seldi ríkið öll hlutabréf sín í skoðunarstofunni Rýni hf. sem alfarið var í eigu þess. Kaupandi var Nýja skoðunarstofan hf. og var söluverð bréfanna 4 mkr. Ekki er hægt að fjalla um söluna á Rýni án þess að gera fyrst nokkuð ítarlega grein fyrir aðdraganda hennar.

Stofnun Rýnis hf.

Í nóvember 1992 voru sett á lög um stofnun hlutafélags um Ríkismat sjávarafurða¹⁶. Þar er kveðið á um að ríkisstjórnin skuli stofna hlutafélag sem taki að nokkru leyti við rekstri Ríkismatsins. Félaginu var ætlað að reka skoðunarstofu í samræmi við nýjar reglur um meðferð sjávarafurða og eftirlit með framleiðslu þeirra. Samhliða þessu var Ríkismatið lagt niður.

Lögin voru sett í tengslum við gagngerar breytingar á stjórnýslu ríkisins í málum er varða sjávarútveginn. Einn liður í þeim var að einkavæða opinbert gæðaeftirlit með framleiðslu sjávarafurða. Í stað þess að ríkisstofnun annaðist þetta hlutverk, var gert ráð fyrir að skoðunarstofur í einkaeign tækju við því. Það stjórnýslulega vald sem Ríkismatið hafði, fluttist hins vegar til nýrrar stofnunar, Fiskistofu, sem jafnframt átti að setja reglur um framkvæmd eftirlitsins, veitti skoðunarstofum starfsleyfi og hafa eftirlit með starfsemi þeirra. Fiskistofa hefur reyndar mun víðtækara hlutverki að gegna, þ.e. við framkvæmd og eftirlit með lögum og reglugerðum um fiskveiðistjórnun.

Sú skylda er lögð á öll fiskvinnslufyrirtæki og fiskiskip, að þau lúti eftirliti skoðunarstofu sem fylgist reglubundið með innra eftirliti, hreinlæti og búnaði¹⁷. Ástæða þess að ríkið lætur sig sérstaklega varða gæðaeftirlit með vinnslu og meðferð sjávarafurða er m.a.

¹⁶ Lög nr. 91/1992.

¹⁷ Lög nr. 93/1992 um meðferð sjávarafurða og eftirlit með framleiðslu þeirra.

sprottin af kröfum opinberra aðila í mikilvægum viðskiptalöndum um slíkt eftirlit.

Talsverð óvissa var um hvernig myndi takast til um þessa nýju skipun mála. Stjórnvöld gerðu fastlega gert ráð fyrir að skoðunarstofur yrðu reknar á vegum sölusamtaka fiskvinnslustöðva. Það var aftur á móti talið nauðsynlegt að ríkið hefði forgöngu um að stofna hlutafélag um rekstur skoðunarstofu til þess að tryggja öllum framleiðendum aðgang að skoðunarstofu, einnig þeim sem stæðu utan við sölusamtök. Slíku félagi skyldi þó ekki veittur neins konar einkaréttur heldur ætti það að starfa á sömu forsendum og aðrar skoðunarstofur. Hverjum framleiðanda væri frjálst að skipta við hverja þá skoðunarstofu sem hann kys svo framarlega sem hún hefur hlotið viðurkenningu Fiskistofu.

Í áður nefndum lögum um stofnun hlutafélagsins kemur fram að ríkissjóður er eigandi allra hlutabréfanna við stofnun félagsins. Ráðherra væri hins vegar heimilt að selja öll hlutabréfin eða hluta þeirra. Af lögnum má ráða að lögð var sérstök áhersla á að fá starfsmenn Ríkismatsins til þátttöku í félaginu. Mætti t.d. bjóða þeim hlutabréf til kaups á sérstökum kjörum fyrsta starfsár félagsins. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að starfsmenn Ríkismatsins hefðu starfað að sambærilegum verkefnum og hið nýja félag. Ef vel tækist til með um myndun og mönnun félagsins ætti það að ná vissu forskoti á markaðnum.

Í lögnum var ekki ákvæði eins og stundum áður um að biðlaun féllu niður ef starfsmenn réðu sig til hins nýja félags. Var þetta rökstutt með því að nýja félagið gæti ekki tryggt starfsmönnum sama atvinnuöryggi og önnur ríkisfyrirtæki sem breytt hefði verið í hlutafélög.

Hlutafélagið Rýni hf. var síðan stofnað 22. desember 1992. Í stjórn þess voru kjörin Arndís Steinþórsdóttir deildarstjóri í sjávarútvegsráðuneytinu, Jón Heiðar Ríkharðsson deildarverkfræðingur hjá Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins og Skarphéðinn B. Steinarsson viðskiptafræðingur í fjármálaráðuneyti, en hann er jafnframt annar tveggja starfsmanna Framkvæmdanefndar um einkavæðingu. Arndís var kjörinn formaður stjórnar. Erna Bryndís Halldórsdóttir lögg. endursk. var kosin endurskoðandi félagsins.

Í lögum um stofnun þessa félagsins var heildarhlutafé ákveðið 25 mkr og skyldi það lagt fram af ríkissjóði. Í því skyni var heimilt að leggja félaginu til eignir Ríkismats sjávarafurða. Ákveðið var að Rýni fengi eignir að andvirði um 4,4 milljónir króna en Ríkiskaup mat þær. Ríkissjóður lagði mismuninn, 20,6 mkr, fram í peningum.

Starfsemi Rýnis hf. á árinu 1993

Fyrstu rekstraráætlanir félagsins gerðu ráð fyrir neikvæðri rekstrarafkomu á fyrsta starfsári, en að afkoman yrði jákvæð árið eftir. Eftirfarandi upplýsingar er að finna í rekstraráætlun sem var gerð í febrúar 1993:

Í mkr	1993	1994
Tekjur	28,7	44,6
Gjöld	32,1	41,1
Hagnaður (tap)	-3,5	3,5

Það var sett sem markmið að arðsemi eigin fjár á árinu 1994 yrði 7 - 9%. Einnig skyldi það vera markmið að félagið hefði náð samningum um eftirlit vegna 50% allra vinnsluleyfa og hlutfall þess í tekjum skoðunarstofa yrði um 36% í september 1993.

Þegar kom fram á árið varð þó ljóst að ýmsar forsendur, sem reiknað hafði verið með, stóðust ekki. Fiskistofa framlengdi ítrekað þann tímafrest sem vinnsluleyfifishöfum var gefinn til að ganga frá samningum við skoðunarstofur enda urðu ýmsar tafir á að skilgreina og gefa út hvaða kröfur stofunin gerði til skoðunarstofa og vinnsluleyfifishafa. Fleiri skoðunarstofur voru stofnaðar og viðurkenndar en gert hafði verið ráð fyrir, auk þess sem ýmsir aðilar hugsuðu sér til hreyfings í því efni. Fljótlega varð því mikil samkeppni á milli þeirra um viðskiptavinum. Afleiðingin varð sú að markaðshlutdeild hverrar var of lítil og reksturinn of kostnaðarsamur miðað við tekjur. Persónuleg sambönd virðast hafa skipt miklu máli um hvernig einstökum skoðunarstofum gekk að afla viðskiptavina. Margir vinnsluleyfifishafar vildu frekar gera samninga ef þeir þekktu viðkomandi skoðunarmann, t.d. ef hann var búsettur á staðnum eða um var að ræða fyrrverandi starfsmann

Ríkismatsins. Bæði þessi atriði, þ.e. tafir á að Fiskistofa setti reglur og samkeppni á milli skoðunarstofa, gerðu það að verkum að vinnsluleyfishafar biðu átekta með að gera samninga um eftirlit þar til ljóst yrði hverra kosta væri vöð.

Á stjórnarfundum Rýnis í maí kom fram að gerðir hefðu verið um 80 samningar um eftirlit og mætti áætla "verðmæti" þeirra um 10 mkr. Flestir samningarnir voru við aðila á SV-landi. Á fundinum var skýrt frá því að samkeppnisaðilar Rýnis hefðu sumir tekið það til bragðs víða um land að ráða starfsmenn í hlutastörf, t.d. fyrrum starfsmenn Ríkismats sjávarafurða og starfsmenn fiskmarkaða. Fundarmenn voru sammála um að þetta væri slæm þróun þar sem erfitt yrði að gæta samræmingar í skoðunarstörfum slíks fjölda manna. Það væri einnig vafasamt að starfsmenn fiskmarkaða væru nægjanlega hlutlausir til þess að geta skoðað hjá viðskiptavinum sínum. Stjórnarmönnum Rýnis þóttu þetta alvarleg tíðindi, en engu að síður væri mikilvægt að fyrirtækið stæði upp úr sem metnaðarfull skoðunarstofa með fagmannleg vinnubrögð.

Á stjórnarfundum í júní var ákveðið að grípa til aðgerða til að draga úr rekstrarkostnaði. Samþykkt var að einum starfsmanni yrði sagt upp og að annar færi í hálfstarf. Einnig var ákveðið að leita eftir meðleigjanda að því húsnæði sem Rýni hafði á leigu og að huga að nýjum verkefnum fyrir fyrirtækið. Ýmsar hugmyndir komu fram í því sambandi en ákveðin niðurstaða fékkst ekki varðandi þessi mál.

Í minnisblaði frá stjórnarformanni Rýnis til ráðuneytisstjóra sjávarútvegsráðuneytisins frá 25. júní er fjallað um stöðu fyrirtækisins og ástæður taprekstrarins. Bent er á tvær leiðir sem væru til ráða: Annars vegar að hætta starfsemi enda starfandi nógu margar skoðunarstofur til að taka við. Gallinn við þessa leið væri að faglegur "standard" skoðunarstofa minnkaði til muna. Hin leiðin væri að aðlaga reksturinn stöðunni, segja upp 2 - 3 starfsmönnum og minnka húsnæði. Við þetta minnkuðu þó faglegir yfirburðir Rýnis. Einnig kæmi til greina að breikka skoðunarþjónustuna með nýjum verkefnum. Stjórnarformaður sagðist hallast að síðari kostinum þó hún sæi rök fyrir þeim fyrri. Þetta mun einnig hafa verið skoðun ráðuneytisstjórans.

Á stjórnarfundum í september kom fram að tap á rekstrinum fyrstu 7 mánuði ársins væri 14 mkr. Á þessum fundi var einnig rætt um að hefja undirbúning að sölu Rýnis.

Undirbúningur að sölu

Þann 25. október 1993 sendi sjávarútvegsráðuneytið bréf til formanns Framkvæmdanefndar um einkavæðingu þar sem skýrt var frá þeirri fyrirætlun að selja hlutabréf ríkisins í Rýni. Í bréfinu segir m.a.:

"Eins og kunnugt er var eftirlitsþáttur við framleiðslu sjávarafurða fluttur yfir til svonefndra skoðunarstofa um síðustu áramót. Skoðunarstofur eru í einkaeign og hafa það hlutverk að sjá um eftirlit með gæðakerfum framleiðenda í sjávarútvegi. Sú skylda hvílir á öllum sjávarútvegsfyrirtækjum, þar með töldum skipum, að þau líti eftirliti skoðunarstofu sem fylgist reglubundið með innra eftirliti, hreinlæti og búnaði þeirra. Fiskistofa tekur skoðunarstofur út og veitir þeim strafsleyfi. Með lögum nr. 91/1992, um stofnun hlutafélags um rekstur Ríkismats sjávarafurða, var ákveðið að ríkið stæði fyrir stofnun á skoðunarstofu. Var þessi ákvörðun tekin til að tryggja að við þessar breytingar ættu örugglega allir framleiðendur aðgang að skoðunarstofu, hvort sem þeir stæðu innan eða utan sölusamtaka. Frá stofnun félagsins hefur það verið yfirlýst markmið að selja ætti félagið og koma því í einkaeign.

.....
Í ljósi þess hversu umrætt félag er lítið er það skoðun ráðuneytisins að ekki sé ástæða til að fram fari úttekt á félaginu og mat á markaðsvirði þess á grundvelli 2. og 6. tl. verklagsreglna við framkvæmd einkavæðingar. Ráðuneytið hefur því í hyggju að fela endurskoðanda félagsins að verðmeta það. Að því loknu yrði félagið auglýst til sölu og teknað upp viðræður við há aðila sem gæfu sig fram í kjölfar auglýsingarinnar, en vitað er að starfsmenn hafa áhuga á kaupum.

Ráðuneytið hefur áhuga á að ljúka sölu Rýnis á þessu ári."

Framkvæmdanefnd um einkavæðingu gerði ekki athugasemd við þessa málsmeðferð né hafði önnur afskipti af málinu.

Hlutabréfin voru auglýst til sölu í Morgunblaðinu og Fiskifrétum í nokkur skipti dagana 17. til 24. nóvember. Í auglýsingunni voru

þeir sem áhuga hefðu á viðræðum um kaup bréfanna beðnir að hafa samband við endurskoðanda félagsins fyrir 30. nóvember.

Verðmat

Endurskoðandi félagsins lagði mat á verðmæti þess miðað við stöðuna 30. september og komst að eftirfarandi niðurstöðu:

Í mkr	Hámarks- verð	Milli- verð	Lágm.- verð
Veltufjármunir - skuldir	4,3	4,2	4,0
Áhöld og bílar	5,3	5,3	5,3
Vanmat eigna	0,5	0,3	
Handb. og þekking, hugb., samn.	7,0	5,0	3,0
Tap	2,0	1,8	1,6
Samtals	19,1	16,6	13,9
Hlutfé	25,0	25,0	25,0
Gengi	0,76	0,66	0,56
Söluverð	19,1	16,6	13,9

Sala hlutabréfanna

Nokkrir aðilar höfðu samband vegna málsins og var þeim gefinn frestur til 6. desember til að skila inn tilboðum. Á endanum bárust tvö tilboð í hlutabréfin:

1) *Stefán Runólfsson f.h. starfsmanna Rýnis hf.*

Boðnar voru 5.000.000 kr og skyldi kaupverðið greiðast að fullu með verðtryggðu skuldabréfi (eða skuldabréfum) til 10 ára. Skuldabréfið bæri 2,5% ársvexti umfram verðtryggingu skv. lánsklaravísitölu og yrði tryggt með þeim hætti sem aðilar væru sammála um.

2) *Nýja skoðunarstofan hf.*

Boðnar voru 5.000.000 kr. Af kaupverðinu skyldi 1.000.000 kr greiðast 1. júlí 1994, en það sem eftir stóð með skuldabréfi til 15 ára, verðtryggðu og með 2% ársvöxtum.

Í minnisblaði sem stjórnarformaður og endurskoðandi Rýnis sendu sjávarútvegsráðherra og ráðuneytisstjóra sjávarútvegsráðuneytis var látin í ljós sú skoðun að hvorugt tilboðanna væri nægjanlega gott og lagt til að þeim yrði báðum hafnað. Í minnisblaðinu sagði síðan:

"

2. *Hvað er þá til ráða? Hér er velt upp þeirri hugmynd hvort mögulegt sé að ganga til viðræðna við SH [þ.e. Sölumiðstöð hraðfrystihúsanna] og Nýju skoðunarstofuna um kaup þeirra á samningum Rýnis við vinnsluleyfishafa og hugsanlega viðskiptakröfur þeim tengdar (að verðmæti um 2,9 m.kr 30. nóv.sl.) gegn því að "kaupendur" yfirtækju starfsmennina og greiddu auðvitað fyrir viðskiptakröfurnar. Með því móti héldi ríkissjóður öðrum eignum sem hægt væri að selja en gera má ráð fyrir að verðmæti þeirra sé um 4 til 6 m.kr. að frádregnum kostnaði af húsaleigu.*

Gangi framangreint atriði ekki eftir er ekki um neitt annað að ræða en

3. *Leggja starfsemina niður, segja upp samningum við vinnsluleyfishafa og starfsfólk. Hvoru tveggja verður að gerast með þriggja mánaða fyrirvara. Selja síðan allar eignir Rýnis h.f. sem þá standa eftir. Gera má ráð fyrir að verðmæti þeirra yrði um 4 - 6 m.kr. að viðbættri innheimtu vegna viðskiptakrafna að frádregnum skuldbindingum vegna starfsmanna og húsaleigu umfram innheimtar tekjur.*

....."

Sjávarútvegsráðherra ákvað að hafna báðum tilboðunum en ganga þess í stað til samninga við starfsmenn eða Nýju skoðunarstofuna. Samningaviðræður leiddu svo til þess að fyrirtækið var selt Nýju skoðunarstofunni.

Kaupsamningur um sölu á öllum hlutabréfunum var undirritaður 9. desember. Kaupverð var 4.000.000 kr og greiddist þannig:

1. apríl 1994	kr.	1.000.000
1. desember 1994	"	1.000.000
1. apríl 1995	"	1.000.000
1. apríl 1996	"	1.000.000

Greiðslur voru verðtryggðar miðað við lánskjaravísitölu 1. desember 1993 og bera 5% vexti.

Í samningnum var tekið fram að ríkissjóður héldi eftir öllum fasta-fjármunum félagsins að undanskildum hugbúnaði. Seljandi yfirtók einnig skuldbindingu vegna húsaleigusamnings. Þar kemur einnig fram að forsvarsmenn kaupanda hafi lofað að auka hlutafé Nýju skoðunarstofunnar.

Á hluthafafundi Rýnis, sama dag og kaupsamningur var undirritaður, kom fram að óendurskoðað árshlutauppgjör í nóvemberlok sýndi 15 mkr rekstrartap. Samþykkt var tillaga um lækkun hlutafjár um 20 milljónir króna vegna tapsins og greiðslu á 5 mkr til hluthafa í formi fastafjármuna. Samkvæmt þessu kostaði stofnun, rekstur og síðan sala á Rýni ríkissjóð um 16 mkr.

Helstu rekstrarliðir (uppgjör janúar - nóvember 1993)

Í mkr

Rekstrartekjur	4,8
Rekstrargjöld	20,5
Tap fyrir fjármagnsliði	-15,8
Fjármagnsliðir	0,3
Rekstrartap	15,5

Helstu efnahagsliðir (uppgjör janúar - nóvember 1993)

Í mkr

EIGNIR	
Veltufjármunir	5,5
Fastafjármunir	7,2
Eignir samtals	12,7
SKULDIR OG EIGIÐ FÉ	
Skuldir	2,7
Eigið fé	10,0
Skuldir og eigið fé samtals	12,7

Eftir sameiningu Nýju skoðunarstofunnar og Rýnis varð til skoðunarstofa sem hafði um 50% markaðshlutdeild. Hlutfé fyrirtækisins var um 7 mkr og hluthafar 31. Langstærsti hluthafinn er Félag íslenskra stórkaupmanna með um 30% hlutfjár, en aðrir eiga flestir á bilinu 1 - 4%.

Þessu máli var ekki alveg lokið með undirritun kaupsamnings. Í febrúar 1994 sendi Nýja skoðunarstofan erindi til sjávarútvegsráðuneytisins þar sem farið var fram á gagngera endurskoðun eða riftun kaupsamningsins. Í bréfi skoðunarstofunnar kom fram að það hafi aðallega verið tvær forsendur fyrir því að þeir ákváðu að festa kaup á Rýni: Annars vegar að treysta rekstrargrundvöll fyrirtækisins með því að yfirtaka þjónustusamninga sem Rýni hafði gert. Hins vegar að fá til samstarfs ákveðna skoðunarmenn sem starfað höfðu hjá Rýni. Eftir að kaupsamningur var gerður, hafi komið í ljós að umræddir starfsmenn hefðu ákveðið að stofna eigin skoðunarstofu. Nýju skoðunarstofunni hafi í kjölfarið borist bréf frá 15 vinnsluleyfishöfum þar sem farið var fram á tafarlausa riftun samninga. Þessi erindi hafnaði ráðuneytið enda taldi það sig hafa efnt samninginn að öllu leyti eins og til stóð.

Niðurstaða

Stjórnvöld mörkuðu þá stefnu að færa eftirlit með framleiðslu sjávarafurða frá ríki til einkaaðila. Í því skyni var Ríkismat sjávarafurða lagt niður en gert ráð fyrir að starfsemin flyttist til skoðunarstofa í einkaeign. Engu að síður töldu stjórnvöld ástæðu til að ríkið stofnaði og starfrækti sérstaka skoðunarstofu til að tryggja öllum framleiðendum sjávarafurða aðgang að lögbundnu eftirliti. Það kom hins vegar fljótlega í ljós að ýmsar forsendur

sem gengið var út frá stóðust ekki. Skoðunarstofur urðu of margar miðað við markaðinn, framleiðendur tóku seint við sér og kröfur um eftirlit að hálfu Fiskistofu voru ekki að fullu ljósar. M.a. af þessari ástæðu var tekin ákvörðun um að selja fyrirtækið enda ætluðu stjórnvöld ekki að hafa með höndum rekstur sem einkaaðilar voru færir um að sinna. Með sölunni náði ríkið aðeins að endurheimta hluta þeirra fjármuna sem ráðstafað hafði verið til fyrirtækisins. Tap af sölunni nam þannig um 16 mkr.

SR-mjöl hf.

Hinn 19. júlí 1991 skipaði sjávarútvegsráðherra starfshóp til að vinna að undirbúningi að breytingum á rekstrarformi Síldarverksmiðja ríkisins til að koma eignum þess í verð. Hópurinn lauk störfum í september s.á. og sendi ráðherra skýrslu ásamt drögum að frumvarpi til laga um stofnun hlutafélags um Síldarverksmiðjur ríkisins ásamt greinargerð svo og drögum að stofnsamningi hlutafélags, stofnfundargerð og samþykktum. Þá taldi hópurinn að lítil sem engin andstaða væri gegn áformum um að breyta rekstrarformi síldarverksmiðjanna í hlutafélag. Áður höfðu starfshópar eða nefndir komið fram með tillögur eða hugmyndir að breytingum á rekstrarformi verksmiðjanna en þær hafa ekki náð fram að ganga.

Í framhaldi af þessari niðurstöðu var frumvarp lagt fram á Alþingi haustið 1991 en það varð ekki afgreitt á því þingi. Haustið eftir var það lagt fram á ný og samþykkt sem lög nr. 20 frá 5. apríl 1993. Hinn 6. júlí 1993 var hlutafélagið SR-mjöl hf. stofnað.

Að tillögu stjórnar SR-mjöls. skipaði sjávarútvegsráðherra með bréfi dags. 13. október 1993 starfshóp til að annast undirbúning og sölu á hlutabréfum í félaginu. Hópnum var ætlað að standa að undirbúningnum í samræmi við tillögur stjórnarinnar og með hliðsjón af verklagsreglum við framkvæmd einkavæðingar sem þá lágu fyrir og ríkisstjórnin hafði samþykkt.

Í skipunarbréfi til starfshópsins segir svo m.a. um verkefni hans: *"Skal hópurinn standa að undirbúningnum í samræmi við tillögur stjórnar og með hliðsjón af verklagsreglum við framkvæmd einkavæðingar."*

Söluhópurinn fól Framkvæmdanefnd um einkavæðingu að afla tilboða í verðmat og umsjón með sölu hlutabréfanna í SR-mjöli. Tekið var næst lægsta tilboði frá Verðbréfamarkaði Íslandsbanka hf (VÍB). Tilboð Landsbréfa hf. hafði verið all miklu lægra en söluhópurinn og Framkvæmdanefnd um einkavæðingu taldi þáttöku Landsbréfa geta orkað tvímælis vegna náinna tengsla við Landsbankann sem var aðal lánveitandi SR-mjöls.

Verðmat hlutabréfa

Við stofnun hlutafélagsins fór fram mat á eignum þess.

- Hönnun hf. mat húseignir, plön, brautir og hafnarmannvirkja á 911 mkr.
- Verkfræðistofa Guðmunar og Kristjáns hf. mat vélar og tæki á 1.442 mkr.
- Ríkiskaup mat skrifstofubúnað á 9,4 mkr.

Samtals nam matið á eignum 2.362 mkr en í stofnefnahagsreikningi sem gefinn var út 3. desember 1993 voru þær skráðar á 1.880 mkr eða 482 mkr lægra en eignamatið.

Stofnefnahagsreikningur fyrirtækisins var saminn af Endurskoðun og Ráðgjöf hf. og voru helstu stærðir eftirfarandi þann 01.08.93 en einnig er til samanburðar efnahagsreikningur þann 31.12.1993.

Helstu liðir í efnahagsreikningi

Í mkr	1.8 1993	31.12 1993
EIGNIR		
Veltufjármunir	1.069,9	786,7
Áhættufjárm. og langtímakröfur	15,7	13,2
Varanlegir rekstrarfjárm.	1.865,0	1.840,7
Eignir samtals	2.950,5	2.640,5

SKULDIR OG EIGIÐ FÉ		
Skammtímaskuldir	1.150,5	625,6
Langtímaskuldir	725,6	703,2
Eigið fé:		
Hlutfé	650,0	650,0
Varasjóður	424,4	661,8
Eigið fé samtals	1.074,4	1.311,8
Skuldir og eigið fé samtals	2.950,5	2.640,5

Í verðmati sem VÍB lagði fyrir sölunefnd SR-mjöls var tekjuvirði núvirt, annarsvegar miðað við 15% ávöxtunarkröfu og hins vegar 20%, og gaf það líklegt tekjuvirði á bilinu 695 mkr til 1.011 mkr. Þessir útreikningar voru byggðir á ákveðnum forsendum og byggjast á því sem er þekkt í rekstri verksmiðjanna. Rétt er að áréttta að niðurstaða verðmats af þessu tagi fer mjög eftir þeim forsendum sem gefnar eru. VÍB gerði grein fyrir hvaða atriði hefðu helst áhrif á afkomuna og dreifði gögnum sem voru til þess fallin að fjárfestar gætu gert sér hugmyndir um framtíðartekjuvirði SR-mjöls hf.

Sala hlutabréfa

Í byrjun nóvember 1993 var ákveðið að hlutabréfin yrðu auglýst til sölu og var það gert seinni hluta nóvembermánaðar. Nokkrir aðilar gáfu sig fram en að lokum voru eftir þrír aðilar sem rætt var við. Þetta voru Jónas A. Aðalsteinsson hrl. f.h. hóps fjárfesta, Símon Kærnested lögg. endursk. f.h. Haraldar Haraldssonar og að síðustu Akureyrarbær.

Þann 7. desember 1993 er áhugasömum kaupendum sent bréf þar sem tilkynnt er að þeir þurfi að uppfylla ákveðinn skilyrði áður en þeir geti fengið afhent útboðsgögn og þ.a.l. að bjóða í fyrirtækið.

Kaupendahópurinn sem Jónas A. Aðalsteinsson var í forsvari fyrir var talinn uppfylla skilyrðin ásamt Akureyrarbæ, en Haraldur Haraldsson hins vegar ekki. Í fyrstu var honum þ.a.l. ekki afhent útboðsgögn né heimilað að bjóða í hlutabréfin. Sjávarútvegsráðherra tók hins vegar ákvörðun um að aðilar þyrftu ekki að fullnægja umræddum skilyrðum fyrr en við opnun tilboða. Jónas

mótmælt þessar ákvörðun fyrir hönd sinna umbjóðenda þar sem hann taldi að með henni væru brotnar reglur.

Tilboð voru opnuð 28. desember án þess að bjóðendur væru viðstaddir. Beiðni kom frá Akureyrarbæ um frestun opunar þar sem ekki hefði gefist nægur tími til að vinna tilboðið né ljúka viðræðum við væntanlega samstarfsaðila. Jónas A. Aðalsteinsson skilaði bréfi þar sem hann kvaðst reiðubúinn til að beita sér fyrir að kaupendahópurinn setjist að samningaborði með seljendum á þeim grundvelli að kaupverð verði eigi lægri en nafnverð hlutabréfanna. Sigurður G. Guðjónsson hrl. gerði tilboð í öll hlutabréf SR-mjöls f.h. Haraldar Haraldssonar. Boðnar voru 801 mkr sem skyldu staðgreiddar en auk þess var gert ráð fyrir að allar langtímaskuldir fyrirtækisins, að fjárhæð 932 mkr, yrðu greiddar.

Eftir viðræður við þessa aðila var gengið til samninga við Jónas A. Aðalsteinsson og umbjóðendum hans seld hlutabréfin á 725 mkr. Haraldur Haraldsson var ekki talinn hafa sýnt fram á að hann fullnægði skilyrðum um fjárhagslegan styrk.

Niðurstaða

Ríkisendurskoðun gerði athugun á sölu hlutabréfanna að tilhlutan fjárlaganefndar Alþingis. Í skýrslu stofnuninnar um þetta mál var komist að eftirfarandi niðurstöðu¹⁸:

"Ríkisendurskoðun telur að þeim verklagsreglum sem samþykktar voru af ríkisstjórninni 12. október 1993 og fylgja skal við framkvæmd á einkavæðingu hafi ekki verið fylgt sem skyldi við undirbúning og sölu hlutabréfa í SR-mjöli hf. Að mati stofnunarinnar var sú ráðgjöf sem stjórnvöld fengu við söluna, ekki að öllu leyti eins vönduð og æskilegt hefði verið.

Mikilvægasti þátturinn og sá vandasamasti við sölu á ríkisfyrirtæki er að jafnaði mat á virði þess. Ákvæði í verklagsreglum Framkvæmdanefndar um einkavæðingu eru skýr og að flestu leyti ásættanleg hvað þetta varðar. Hins vegar telur Ríkisendurskoðun óviðunandi að fela eingöngu einum aðila að meta framtíðartekjuvirði fyrirtækis. Nauðsynlegt er einnig að eigandinn sjálfur eða annar á hans vegum geri til samanburðar

¹⁸ Skýrsla um sölu ríkisins á SR-mjöli hf., apríl 1994.

slíka úttekt. Samanburður á mati tilboðsgjafa á framtíðartekjuvirði SR-mjöls hf. og mati VÍB bendir til að verðmæti fyrirtækisins hafi verið hærra en endanlegt kaupverð.

Að mati Ríkisendurskoðunar var ólíklegt að Landsbréf hf., sem átti lágsta tilboðið í sölu hlutabréfanna, yrði talið vanhæft til að annast sölu þeirra. Þar sem lágsta tilboðið var rúmlega 9,5 milljónum króna lægra en næst lágsta tilboðið hefði verið eðlilegt að láta á það reyna.

Ríkisendurskoðun telur það aðfinnsluvert að hvorki Framkvæmdanefnd um einkavæðingu, söluhópurinn né VÍB sáu ástæðu til að gera skriflegan samning um þjónustu VÍB við sölu.

Ríkisendurskoðun telur það hafa verið mjög óheppilegt að útboðsgögn hafi ekki legið fyrir þegar bréf VÍB frá 7. desember 1993 um þátttöku í útboði hlutabréfa í SR- mjöli hf. var sent þeim fjórtán aðilum, sem gefið höfðu sig fram við VÍB með vísan til tilkynninga frá 17. - 19. nóvember 1993 um að hlutabréfin væru þar til sölu. Að mati stofnunarinnar hefði átt að kynna þau skilyrði, sem fram komu í nefndu bréfi, strax í áberandi auglýsingu um útboð hlutabréfanna.

Grunnupplýsingar um SR-mjöl hf. voru ekki veittar fyrr en við afhendingu útboðsgagna hinn 17. desember 1993. Að mati Ríkisendurskoðunar var óeðlilegt að setja þeim, sem áhuga höfðu á kaupum þau skilyrði fyrir afhendingu útboðsgagnanna, að þeir hefðu áður sýnt fram á fjárhagslegt bolmagn til kaupanna og reksturs fyrirtækisins svo og gert grein fyrir lánveitendum og tryggingum, sem lánveitendum væru boðnar, ef kaupin yrðu fjármögnuð með lántökum að einhverju leyti. Engu að síður má gagnrýna það að einn þeirra, sem áhuga sýndi á hlutabréfunum, fékk útboðsgögnin afhent án þess að uppfylla nefnd skilyrði. Slíkt fól í sér mismunun gagnvart öðrum er áhuga höfðu sýnt á hlutabréfunum en þeim var ekki gefinn kostur á að kynna sér útboðsgögnin án þess að uppfylla skilyrðin.

Samkvæmt 3. og 5. lið bréfs VÍB frá 7. desember 1993 um þátttöku í útboði hlutabréfa í SR-mjöli hf. skyldu bjóðendur fyrirfram gera grein fyrir fjármögnun kaupanna, þ.e. hvort ætlunin væri að fjármagna þau af eigin fé eða lánsfé og með hvaða hætti þeir hygðust tryggja áframhaldandi rekstur. Ef kaupin yrðu fjármögnuð með lántökum þyrfti og að gera grein fyrir lánveitanda og þeim tryggingum, sem tilboðsgjafar hygðust setja

fyrir lántökum sínum. Að mati Ríkisendurskoðunar gerði Sigurður G. Guðjónsson, hrl, f.h. Haraldar Haraldssonar vegna fleiri fjárfesta hvorki fullnægjandi grein fyrir þessum atriðum fyrir afhendingu tilboðsins né í því sjálfu. Að þessu leyti var tilboð hans ekki í samræmi við útboðsskilmálana.

Að mati Ríkisendurskoðunar verður tilboð Jónasar A. Aðalsteinssonar, hrl., og Benedikts Sveinssonar, hrl., ekki talið verðtilboð í skilningi útboðsskilmálanna heldur fremur sem staðfesting á áhuga þess hóps, sem þeir fóru fyrir, til að kaupa hlutabréfin og að setjast að samningaborði í því skyni að ráða kaupunum til lykta út frá tilteknum hugmyndum um lágmarksverð, greiðslutilhögun og greiðslutíma. Jafnframt telur stofnunin a.m.k. umdeilanlegt hvort þeir hafi uppfyllt skilyrði 3. og 5. liðar í margnefndu bréfi VÍB frá 7. desember 1993.

Pegar á heildina er litið telur Ríkisendurskoðun að hvorugt tilboðanna í hlutabréf í SR- mjöl hf. hafi uppfyllt þau skilyrði, sem sett höfðu verið í útboðsskilmálunum."

Ágreiningur var um söluna sem leiddi til þess að Haraldur Haraldsson höfðaði mál til riftunar á þeim kaupsamningi sem gerður var. Héraðsdómur kvað upp dóm í málinu þann 3. júní 1994. Dómurinn taldi ekki ótvíðrætt að jafnræðisreglu stjórnslulaga hafi verið gætt. Hinsvegar þótti ekki hafa verið sýnt fram á að frávikin hvert fyrir sig eða í heild sinni hefðu verið svo alvarleg að þau ættu að leiða til ógildingar á sölufurlinu. Var því dómkröfum stefnanda hafnað. Fallið hefur verið frá áfrýjun málsins.

Þormóður rammi hf.

Með bréfi dagsettu 24. september 1993 óskaði fjármálaráðherra eftir því við Framkvæmdanefnd um einkavæðingu að annast undirbúning og sölu eignarhluta ríkissjóðs í Þormóði ramma hf. á Siglufirði. Samkvæmt samningi dagsettum 19. desember 1990 um sölu á hlutabréfum ríkissjóðs í Þormóði ramma hf. og um sameiningu Þormóðs ramma hf., Drafnars hf. og Egilssíldar á Siglufirði er ákvæði í 10 grein sammingsins um meðferð eignarhluta ríkissjóðs í félaginu.

"Eftir sölu ríkissjóða á hlutabréfum í Þormóði ramma hf., sameiningu félaganna þriggja og aukningu hlutafjár samkvæmt

samkomulagi þessu, á ríkissjóður 20% hlutafjár í hinu sameinaða félagi.

Af hálfu fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs er því lýst yfir að hann muni ekki selja þennan hlut innan næstu þriggja ára frá undirskrift þessa samnings. Þá er samkomulag um að á sama tíma verði ekki teknar neinar meiri háttar ákvarðanir af hálfu stjórnenda félagsins eða eigenda þess til breytinga á rekstri félagsins, nýtingu aflakvóta, eða um sölu á megin eignum þess án samþykkis ríkissjóðs."

Samkvæmt ákvæðum samningsins gat nú fjármálaráðherra hafið undirbúning að sölu á hlutabréfaeign ríkissjóðs í Þormóði ramma hf. þar sem þrjú ár voru liðin í desember 1993.

Þann 26. október 1993 var sent bréf til 5 verðbréfafyrirtækja þar sem óskað var eftir tilboðum í verðmat og umsjón með sölu hlutabréfanna. Aðeins bárust tilboð frá tveimur verðbréfafyrirtækjum VÍB og Handsali hf. Tilboð VÍB var lægra en þar sem þeir voru með SR mjöl hf. í sölumeðferð, og þar að auki voru verðbréfasjóðir í umsjón VÍB stórir eignaraðilar í Þormóði ramma hf., sem útilokuðu þá frá þáttöku í verkefninu, var samið við Handsal hf.

Verðmat hlutabréfa

Þann 19. janúar 1994 sendi Handsal Framkvæmdanefnd um einkavæðingu bréf þar sem niðurstöður verðmatsins voru kynntar. Í bréfi þeirra segir m.a.

"Niðurstaða okkar er sú að gengi hlutabréfanna sé 1,85. Þetta er byggt á útreikningum á innra virði fyrirtækisins ásamt samamburði á Þormóði Ramma hf. við önnur sjávarútvegsfyrirtæki, svo og framtíðarhorfum.

Erfitt er að gera sér nákvæmlega grein fyrir raunverðmæti eigna Þormóðs ramma hf., þar sem um sérhæfðar húseignir og tæki er að ræða sem væntanlega væri illmögulegt að selja. Þessu til viðbótar verður að taka tillit til þeirrar miklu óvissu sem er um stærð kvóta og einnig þeirrar óvissu er fylgir núverandi fiskveiðistefnu, eða öllu heldur skorti á stefnu.

Aðstæður á hlutabréfamarkaðinum eru nú þannig, að arðsemisvon fyrirtækja vegna 1994 er ekki há og fjárfestar eru áhugasamari um aðrar tegundir verðbréfa. Þess ber einnig að gæta að mjög lítil viðskipti hafa átt sér stað undanfarna mánuði með bréf Þormóðs ramma hf. (gengi í dag 2,0). Því gæti reynst nauðsynlegt að bjóða lægra gengi en 1,85 til þess að hægt sé að selja þennan hlut."

Sala hlutabréfa

Fjármálaráðherra veitti Handsali þann 27. janúar 1994 umboð til að annast sölu á hlutabréfunum á genginu 1,85. að nafnverði 48.018.200 krónur sem nam 16,56% hlut í félaginu. Hlutabréfin í félaginu voru auglýst til sölu í félaginu þann 10. febrúar 1994 sem hófst 16. febrúar og stóð til 1. mars 1994 og takmarkaðist hlutur hvers og eins kaupanda við 250.000 krónur á nafnverði.

Þann 18. mars 1994 ritaði Handsal hf. Framkvæmdanefnd um einkavæðingu bréf með tilkynningu um að borist hafi tilboð í öll óseld hlutabréf ríkisins í Þormóði ramma hf. á genginu 1,83 eða með 1% lækkun frá skráðu gengi. Handsal hf. mælti með að þessu tilboði sé tekið ekki síst í ljósi þess að mjög dræm sala hafi verið í bréfunum og hafi ekki selst nema fyrir um 1 milljón króna að nafnverði og ekki sé óeðlilegt að gefa einhvern afslátt ekki síst í ljósi þess að sala hafi átt sér stað á bréfunum í febrúarmánuði á genginu 1,80. Fjármálaráðuneytið féllst á tilboðið með þeim skilyrðum að Handsal hf. tæki á sig helminginn af lækkuninni, var fallist á þá málaleitan og bréfin seld Granda hf á 88,8 m kr. Ríkið seldi þannig bréfin í raun á genginu 1,84.

Niðurstaða

Verðmat á hlutabréfunum átti sér stað eftir útboð. Hlutabréfin voru auglýst opinberlega með ákveðnum tilboðsfresti.

Gengi bréfanna var svipað og markaðinum hafði staðið til boða án þess þó að mikil hreyfing væri á honum. Salan gekk illa á þeim tíma sem í boði var og voru eftirstöðvar bréfanna seld Granda h.f. gegn staðgreiðslu á genginu 1,83 en skráð gengi var 1,85. Sú gagnrýni sem kom fram á sölu bréfanna á opinberum vettvangi átti ekki við rök að styðjast, því samkvæmt athugun Ríkisendurskoðunar átti salan á bréfunum til Granda hf. sér stað eftir að

tilskilinn almennur útboðsfrestur með 250.000 króna hámarkskaupum rann út. Hver og einn gat því keypt eins mikið og hann vildi svo lengi sem eitthvað var til.

Steinullarverksmiðjan hf.

Í fundargerð Framkvæmdanefndar um einkavæðingu frá 11. mars 1992 er getið um áhuga Krókháls hf., en að því félagi standa BYKO hf. og Húsasmiðjan hf. sem eru stórir viðskiptaaðildar Steinullarverksmiðjunnar hf., á að kaupa hlut ríkisins í félaginu. Þeir óskuðu eftir að kaupa 30% hlutfjárins á 60 mkr. eða á genginu 0,2 sem yrði greitt á löngum tíma. Þessi áhugi virðist leiða til þess að ákveðið er að láta fara fram verðmat á fyrirtækinu.

Framkvæmdanefnd um einkavæðingu gerði tillögu um að Verðbréfamarkaður Fjárfestingafélagsins hf. (síðar Skandia hf.) sæi um verðmat á fyrirtækinu. Það var í samræmi við útboð sem áður hafði verið gert um verðmat og umsjón með sölu á fyrirtækjum í ríkiseign sem hugmyndir voru upp um að selja.

Verðmat á hlutabréfum

Skandia sendi Framkvæmdanefnd um einkavæðingu greinargerð, "Mat á virði hlutabréfa í Steinullarverksmiðjunni hf.", þann 7. ágúst 1992. Verðmatið var eingöngu byggt á tekjuvirði. Ástæða þess var sú að eignirnar eru mjög sérhæfðar og verða eingöngu notaðar til framleiðslu steinullar. Virði eignanna byggðist því alfarið á þeim tekjum sem þær afla í framtíðinni og miðaðist áætlunin við tímabilið 1992 til 2001¹⁹.

Steinullarverksmiðjan hf. hefur yfirburðastöðu á íslenska markaðinum þar sem erlendur innflutningur getur illa keppt við innlenda framleiðslu vegna flutningskostnaðar. Steinullarverksmiðjan er mjög háð stöðu byggingariðnaðar og viðhaldi innanlands. Að sama skapi á verksmiðjan í erfiðleikum með útflutning af sömu ástæðum nema í þeim tilfellum sem mikilla gæða er krafist, en þar virðist verksmiðjan hafa nokkra möguleika.

¹⁹ Ríkisendurskoðun telur ekki rétt að birta niðurstöður verðmatsins í ljósi þess að ekkert varð af sölu á hlutabréfunum.

Reksturinn er viðkvæmur fyrir efnahagssveiflum, og hafði verið nokkur samdráttur í starfseminni á liðnum árum sem hafði verið mætt með hagræðingaraðgerðum. Fyrirtækið var mjög skuldsett og voru helstu tölur í árslok 1989 eftirfarandi:

Eiginfjárlutfall	29%
Veltufjárlutfall	2,4
Langtímaskuldir	530 mkr
Sala 1992	392 mkr

Gjaldmiðill langtímaskulda skiptist í 260 mkr í íslenskum krónum en 270 mkr í erlendri mynt.

Steinullarverksmiðjan hefur samstarfssamning við Partek OY sem er henni mjög mikilvægur en þeir eru jafnframt eignaraðilar að hlutafé 27,7%. Partek OY á forkaupsrétt að hlutafé svo nokkuð erfitt er að gera eitthvað án náins samstarfs við þá, sem auk þessa veitir verksmiðjunni aðstoð og ráðgjöf vegna tækniþróunar, gæðaeftirlits og úrlausnar ýmissa tæknilegra mála auk sölu og markaðssetningar erlendis.

Skandia gerði að tillögu sinni að hlutabréfin yrðu auglýst til sölu og óskaði eftir skriflegum bindandi tilboðum í þau. Ákveða yrði tilboðstímabil og þar með gæta réttlætissjónarmiða gagnvart öllum hugsanlegum kaupendum. Skandia gerði áætlun um hvernig staðið yrði að útboðinu og áætlaði að fyrsti hluti þess yrði hrint í framkvæmd 7. september 1992 þegar sölugögn yrðu tilbúin.

Niðurstaða

Á minnisblaði frá Birni Friðfinnssyni, dagsettu 2. nóvember 1992, kemur fram að Jón Sigurðsson, þáverandi iðnaðarráðherra, hafi átt viðræður við Christoffer Taxell aðalforstjóra Partek OY. Niðurstaða þeirra viðræðna var á þá lund að aðilar málsins urðu sammála um, að ekki væri rétti tíminn til að selja hlutabréfin í Steinullarverksmiðjunni og hefur því máli ekki verið hreyft síðan.

Þvottahús Ríkisspítala

Til stóð að breyta þvottahúsi Ríkisspítalanna í hlutafélag og selja einkaaðilum að hluta eða öllu leyti. Hætt var við þau áform eftir

að málið hafið verið skoðað að hálfu Framkvæmdanefndar um einkavæðingu og hún lagst gegn sölnni.

Starfsemi fyrirtækisins

Þvottahús Ríkisspítala sér um þvott og saumaskap á líni fyrir Ríkisspítala, Borgarspítala og ýmsar aðrar sjúkra- og umönnunarstofnanir. Þvottur fyrir Ríkisspítala er um 65% af verkefnum, fyrir Borgarspítala um 30% og fyrir aðrar stofnanir um 5%. Þvottahúsið er ekki rekið sem sjálfstætt fyrirtæki heldur tilheyrir það rekstri tæknideildar Ríkisspítala. Starfsmenn þess eru 50 - 60 talsins. Það er staðsett að Tunguhálsi 2, Rvík ásamt dauðhreinunardeild og birgðastöð Ríkisspítala. Þvottahúsinu er ætlað að standa undir kostnaði með tekjum af seldri þjónustu og er þ.a.l. fært í B-hluta fjárlaga. Gjaldskráin hefur verið við það miðuð að halda sem næst jöfnuði milli tekna og gjalda.

Helstu liðir í rekstrarreikningi árið 1991

Í mkr	Þvottahús	Dauðhreinun	Samtals
Tekjur	140,4	120,5	260,9
Gjöld	134,5	126,0	260,4
Hagnaður (tap)	5,9	-5,5	0,5

Helstu liðir í efnahagsreikningi 1991

Í mkr	Þvottahús	Dauðhreinun	Samtals
EIGNIR			
Skammtímakröfur	17,3	5,3	22,6
Birgðir	0,0	7,7	7,7
Varanlegir rekstrarfjármunir	109,2	1,0	110,2
Eignir samtals	126,5	14,0	140,6
SKULDIR OG EIGIÐ FÉ			
Skammtímaskuldir	3,4	19,7	23,1
Eigið fé	123,2	-5,7	117,4
Skuldir og eigið fé samtals	126,5	14,0	140,6

Undirbúningur að sölu

Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1993 var gert ráð fyrir sölu á hlutabréfum í þvottahúsi Ríkisspítala. Ástæðan var ekki síst sú að afla spítölunum aukinna tekna á því ári til að veða upp á móti niðurskurði á framlagi ríkissjóðs til þeirra. Í fjárlögum var áætlað að tekjur vegna sölu bréfanna gætu numið 60 mkr.

Í október 1992 óskaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið formlega eftir því við Framkvæmdanefnd um einkavæðingu að hún hefðist handa um nauðsynlegan undirbúning að stofnun hlutafélags um rekstur þvottahússins, þannig að undirbúningi yrði lokið og framkvæmdir gætu hafist, féllist Alþingi á tillögu ráðherrans. Áður höfðu drög að frumvarpi þessa efnis verið kynnt nefndinni.

Frumvarpi til laga um stofnun hlutafélags um þvottahús Ríkisspítalanna, var samið á vegum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis. Þar segir að ríkisstjórnin skuli beita sér fyrir stofnun hlutafélags er heiti Þvottahús Ríkisspítalanna hf og var miðað við að hið nýja félag yfirtæki eignir og rekstur þvottahússins þann 1. janúar 1993. Frumvarpið gerði ráð fyrir að heilbrigðisráðaherra yrði falið forræði málsins og ætlast til að hann skipaði nefnd til að meta yfirteknar eignir og skuldir. Þetta mat skyldi síðan leggja til grundvallar til viðmiðunar um andvirði hlutafjár og upphaflega eiginfjárstöðu hins nýja félags. Kveðið var á um að félagið skyldi sjá um þvott, viðgerð, merkingu og endurnýjun á öllu líni fyrir Ríkisspítala og aðra þá sem um slíka þjónustu semja við félagið. Gert var ráð fyrir að Ríkisspítalar væru eigendur allra hlutabréfa í félaginu við stofnun þess. Ráðherra færi með eignarhlut spítalanna í félaginu og væri honum heimilt að selja öll hlutabréfin í félaginu eða hluta þeirra. Fastráðnir starfsmenn þvottahússins skyldu hafa rétt til að starfa hjá hinu nýja félagi og vera boðin sambærileg staða og þeir gegndu áður. Tekið var fram að ákvæði laga um biðlaunarétt ætti því ekki við um þá.

Afstaða Ríkisspítala

Í minnisblaði forstöðumanns tæknideildar Ríkisspítala til stjórnarnefndar spítalanna frá 13. nóvember var fjallað um fyrirhugaða sölu á þvottahúsinu. Þar kemur m.a. fram að miðað við óbreyttan rekstur sé þvottahúsið lítils virði fyrir utanaðkomandi kaupanda því það skili engum arði, enda hafi markmiðið með rekstrinum verið að láta sjúkrahúsum í té þjónustu á sanngjörnu verði. Stíllt

er upp ákveðnu dæmi um verð miðað við að nýjum eignaraðila takist að láta þvottahúsið skila 10 mkr hagnaði á ári (6 - 7% af tekjum) en tekið fram að raunverulegt söluverð sé komið undir samningum kaupanda og seljanda. Þeirri spurningu er velt upp hvort Ríkisspítalar geti átt hlut í félagi sem keppir á almennum markaði og í því sambandi vísað til neikvæðs álits Ríkisendurskoðunar varðandi þátttöku spítalanna í hugbúnaðarfyrirtæki²⁰. Loks var bent á helstu kosti og galla við að selja þvottahúsið.

Helstu kostir og gallar við að selja þvottahús Ríkisspítala að mati forstöðumanns tæknideildar spítalanna.

Helstu kostir:

1. Meiri möguleikar eru á markaðssókn, þ.e. að þvo þvott fyrir þau sjúkrahús sem standa utan þvottahússins og eins á markaðssókn inn í hótelpvott og þvott á starfsmannafatnaði fyrir matvæla-fyrirtæki og þess háttar. Þetta leiðir til hagkvæmari rekstrar vegna meira umfangs.
2. Meiri möguleikar eru á að taka upp afkastahvetjandi launakerfi, bónus- eða ábatakerfi og bæta þannig afköst.
3. Stjórnun allra þátta í rekstri þvottahússins er í höndum hlutafélagsins. Það ætti að auðvelda ákvarðanatöku og jafnframt að gera reksturinn viðbragðsfljótari og e.t.v. hagkvæmari.
4. Unnt yrði að umbuna góðu starfsfólki með yfirborgunum og þannig laða að afkastamikil starfsfólk. Það verður sífellt erfiðara að fá fólk til starfa við þvott, miðað við þau kjör sem eru í boði.
5. Það er markmið Ríkisspítala að lækna og hjúkra sjúkum en ekki að þvo þvott. Rekstur þvottahússins eftir sölu mun því ekki dreifa athygli stjórnenda Ríkisspítala.
6. Skrifstofa Ríkisspítala hefur annast bókhald og innheimtu fyrir þvottahúsið. Sala á þvottahúsinu ætti því að spara á skrifstofunni.

Helstu gallar:

1. Þvottahús Ríkisspítala greiðir ekki fasteignaskatt, eignaskatt, aðstöðugjald né tekjuskatt. Nýtt hlutafélag þyrfti án efa að greiða þessi gjöld og er þá hætt við því að verð til sjúkrahúsanna þyrfti að hækka.
2. Nýir eigendur koma til með að krefjast arðs af hlutafé sínu og er þá hætt við því að verð til sjúkrahúsanna þyrfti að hækka.

²⁰ Skýrsla Ríkisendurskoðunar um stjórnssýsluendurskoðun hjá Ríkisspítölum, mars 1991.

3. Rekstrarstöðvun þvottahússins t.d. vegna fjárhargagsörðugleika setur Landspítala, Borgarspítala og fleiri stofnanir samstundis í mikil vandræði. Hér er um að ræða mikið magn af þvotti og oft sérstakar kröfur t.d. fyrir dauðhreinsun þannig að afar ólíklegt er að annað þvottahús geti tekið yfir strax eins og nauðsynlegt er.
4. Væntanlega þarf að ráða stjórnendur að þvottahúsinu og koma upp skrifstofu sem sér um bókhald og reikningagerð. Vegna þessa er hætt við því að verð til sjúkrahúsanna þyrfti að hækka.
5. Þvottahúsið er staðsett í húsi Ríkisspítala að Tunguhálsi 2 ásamt fleiri deildum Ríkisspítala. Þessar deildir samnýta ýmsa aðstöðu svo sem mötuneyti, vörumóttöku og fleira. Þá er hiti, rafmagn og gufa sameiginleg. Mikill vandi er að aðgreina þessar deildir að fullu.
6. Þvottahúsið er að hluta til verndaður vinnustaður. Þar vinna nokkrir starfsmenn sem eru þroskaheftir eða eiga við geðræn vandamál að stríða. Óvissa er um framtíð þessara starfsmanna hjá nýjum rekstraraðila.
7. Starfsmenn tæknideildar Ríkisspítala hafa unnið við stjórnun og skipulagningu þvottahússins. Sú reynsla og þekking sem þeir búa yfir flyst væntanlega ekki til nýrra rekstraraðila.

Nokkru síðar fjallaði forstöðumaður tæknideildarinnar enn á ný um fyrirhugaða sölu. Í athugasemdum sem hann gerði við áður nefnt frumvarp kom fram að tæknideildin, sem þó fari með daglega stjórnun þvottahússins, hefði á enga hátt komið nálægt undirbúningi frumvarpsins né haft um það vitneskju. Deildin hefði fyrst fengið vitneskju um málið í fjölmiðlum. Það hafi sett stjórnendur þess í óþægilega stöðu gagnvart viðskiptavinum og ekki síst starfsmönnum. Hann ítrekaði fyrri ábendingar um minna rekstraröryggi og hættu á verðhækkun. Auk þess var benti á að óheppilegt væri að tengja nafn nýja félagsins við Ríkisspítala og að binda í lög að félagið skuli annast allan þvott fyrir Ríkisspítala þar sem það beinlínis eyðilegði samningsstöðu spítalanna. Einnig var spurt hvort ætlunin væri að láta hlutafélag með þessa sérstöðu fara í samkeppni við einkaframtak, en það hafi verið stefna stjórnenda þvottahússins að fara alls ekki í slíka samkeppni enda væri mikill aðstöðumunur á milli aðila. Bent var á nauðsyn þess að Ríkisspítalar sem eigandi og langstærsti viðskiptavinur þvottahússins kæmi að stofnun félagsins til þess að gæta hagsmuna sinna varðandi fjármál og ekki síst rekstraröryggi.

Framkvæmdanefnd um einkavæðingu átti viðræður við Ríkisspítala og einnig fulltrúa nokkurra þvottahúsa í eigu einkaaðila. Nefndin taldi rétt áður en lengra væri haldið, að skoða ýmsa þætti í rekstri þvottahússins, í umhverfi þess og mögulega stöðu í framtíðinni, og eins hvaða áhrif breytingin myndi hafa á rekstur Ríkisspítalanna. Ákveðið var að láta fara fram rekstrarúttekt á þvottahúsinu. Eins og oft áður var óskað eftir verðtilboðum í þá vinnu. Haft var samband við þrjú ráðgjafarfyrirtæki: Hagvang hf., Ráðgarð hf. og Stuðul hf, og bárust tilboð frá tveimur þeim fyrrnefndu. Hagvangi var falið verkið enda tilboð þeir heldur lægra.

Úttekt Hagvangs á þvottahúsinu

Í skýrslu sem Hagvangur skilaði í mars 1993 um úttektina kemur m.a. fram að þvottahús Ríkisspítala er með um 43% af heildarþvottamarkaðinum á höfuðborgarsvæðinu, og þvoi tvöfalt meira magn en næst stærsti aðilinn á markaðinum. Lauslega áætlað væri unnt að auka afkastagetu þvottahússins um 30% miðað við óbreytt verkskipulag. Unnt væri að auka afkastagetuna enn frekar með breyttu skipulagi, t.d. með vaktavinnu. Fram kom að þróun rekstrarkostnaðar á milli ára virtist eðlileg, og var kostnaður á þvegna einingu lægri árið 1992 en árið áður, þrátt fyrir rúmlega 5% samdrátt í magni. Samanburður við verðlagningu þvottahúsa á hinum Norðurlöndunum leiddi í ljós að þvottahús Ríkisspítala var vel samkeppnisfært í verði. Verð var einnig samkeppnishæft miðað við einkamarkaðinn.

Hagvangur lagði mat á þrjá valkosti um breytt rekstrarform: (1) Leiga á núverandi rekstri, (2) sala á tækjum, búnaði og viðskiptavild og (3) stofnun hlutafélags með eignaraðild hagsmunaaðila. Þeir gerðu það að tillögu sinni látið væri reyna á síðasta kostinn, þ.e. að stofna hlutafélag sem sérhæfði sig í þjónustu við sjúkrahús og hjúkrunarstofnanir. Hið nýja fyrirtæki yfirtæki þá rekstur þvottahússins og annarrar starfsemi að Tunguhálsi (dauðhreinsun og birgðahald) og yrði hagsmunaaðilum síðan seldur hlutur í því. Það var mat Hagvangs að þetta félag myndi ekki raska samkeppnisstöðunni á almenna þvottahúsamarkaðinum þar sem gert væri ráð fyrir að það einbeitti sér að sjúkrahúsum og hjúkrunarstofnunum, en þar væru ónýtt tækifæri sem fælust m.a. í að yfirtaka þvott fyrir stofnanir sem reka eigin þvottahús. Hagvangur taldi að áhugi einkaaðila fyrir hlutafjárkaupum í slíku fyrirtæki

væri takmarkaður, nema viðkomandi gæti náð meirihlutaáhrifum í stjórn og þannig haft áhrif á verðlagningu og arðsemi fjárfestingar sinnar.

Á fundi Framkvæmdanefndarinnar með Hagvangi og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti þar sem efni skýrslunnar var rætt, kom fram að sú leið sem frumvarp heilbrigðisráðherra gerði ráð fyrir væri ekki í samræmi við hagsmuni Ríkisspítala, þar sem hagsmunir þeirra sem kaupenda þvottapjónustu og hagsmunir væntanlegra kaupenda hlutabréfa í þvottahúsinu færu ekki saman. Aðhald sem hægt væri að veita nýjum eigendum væri ekki mikið þar sem lítil eða engin samkeppni væri á þessum hluta þvottamarkaðarins. Þvottahús Ríkisspítalanna væri mjög sérhæft í "bulk"-þvotti en önnur þvottahús væru í minni verkefnum og gætu að óbreyttu varla annast þvott fyrir jafn stóra viðskiptavinum og Ríkisspítala og Borgarspítalann. Hagvangur áréttaði þá skoðun sem fram kom í skýrslunni, að í stað sölu fyrirtækisins til einkaaðila, yrði sá möguleiki skoðaður að þær stofnanir sem versla við fyrirtækið sameinuðust um rekstur þess og hugsanlega fleiri þætti. Fulltrúar Hagvangs tóku það sérstaklega fram að þeim virtist vel vera haldið utan um rekstur þvottahússins og væri t.d. kostnaður við yfirstjórn í lágmarki. Nefndin samþykkti á fundinum að senda heilbrigðisráðherra skýrslu Hagvangs og taka undir niðurstöður hennar.

Að beiðni heilbrigðisráðherra tók ráðuneytisstjóri heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis saman minnisblað um skýrslu Hagvangs, og var það síðan sent fjármálaráðherra. Þar kemur fram að hugmynd ráðuneytisins hafi verið að gera þvottahús Ríkisspítala að hlutafélagi í meirihluta eign Ríkisspítala. Til þess hafi legið tvær ástæður: (1) Að afla Ríkisspítöllum tekna á árinu 1993 með sölu hlutabréfa í félaginu, og (2) að ná til þvottahússins annari þvottahúsapjónustu en þeirri sem Ríkisspítalar hafa séð um og var þá sérstaklega hugsað um hótelformið í Reykjavík. Breytingin í hlutafélag var talin nauðsynleg forsenda þess að þvottahúsið gæti farið í samkeppni við einkaaðila. Það hafi hins vegar aldrei staðið til að Ríkisspítalar afsöluðu sér forræði yfir þvottahúsinu.

Niðurstaða

Það varð niðurstaða málsins að frumvarp heilbrigðisráðherra um einkavæðingu þvottahússins var afturkallað í nóvember 1993 og er þvottahúsið því áfram rekið í óbreyttu formi.

Fyrir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu vakti að afla Ríkisspítölum aukinna tekna með sölu á hlutabréfum í þvottahúsinu, annars vegar með söluandvirðinu og hins vegar með auknum hagnaði þvottahússins þegar þjónusta þess væri boðin á almennum markaði. Ráðuneytið gerði aldrei ráð fyrir að selja meirihluta í því þar sem nauðsynlegt var talið að Ríkisspítalar stjórnuðu fyrirtækinu til að tryggja hagsmuni sína. Framkvæmdanefnd um einkavæðingu taldi aftur á móti að sala þvottahússins væri ekki gerleg miðað við þessa forsendu vegna markaðsyfirburða fyrirtækisins. Ekki verður annað séð en að það mat hafi verið rétt enda lá ekkert fyrir um hvernig stjórnvöld myndu haga eftirliti með viðskiptaháttum fyrirtækisins eftir sölu.

8 ÁHRIF OG ÁRANGUR AF EINKAVÆÐINGU

Umfjöllunin hér á undan hefur snúist um hvernig staðið hefur verið að sölu á fyrirtækum í eigu ríkisins. Það er hins vegar ekki síður áhugavert að skoða hvort, og þá hvernig, hægt er að meta áhrif og árangur af einkavæðingu.

Til marks um áhrif af einkavæðingu, má nefna að velta þeirra 10 fyrirtækja sem ríkið seldi, og voru alfarið í þess eigu, nam samantlagt um 4,6 milljarðar kr. síðasta árið sem ríkið átti þau. Velta SR-mjòls hf. nam þar af 3,2 milljörðum kr. Alls störfuðu liðlega 340 manns hjá þessum fyrirtækjum áður en þau voru seld. Segja má að umsvif hins opinbera hafi því minnkað sem þessu nemur.

Þar sem skammt er liðið síðan flest fyrirtækin voru seld, er í raun of snemmt að fullyrða nokkuð um hugsanlegar breytingar sem einkavæðing hafði á rekstur þeirra. Það hefur þó komið fram í viðtölum við eigendur sumra þeirra, að sala á fyrirtækjunum hafi leitt til ýmis konar breytinga, m.a. voru eftirtalin atriði nefnd til sögunnar:

- Meiri ábyrgðartilfinning starfsmanna í sambandi við rekstur og afkomu fyrirtækisins sem þeir starfa hjá.
- Skjótvirkari ákvarðanatöku. Stjórnendur einkavæddra fyrirtækja sem rætt var við, töldu að ríkisfyrirtæki hefðu liðið fyrir seinvirka ákvarðanatöku sem hefði m.a. valdið stöðnun og leitt til úreltra vinnubragða. Nokkuð var um að stjórnarmenn í ríkisfyrirtækjum væru álitnir áhættufælnir.
- Meiri sveigjanleiki í starfsmannavali ásamt því að geta umbunað starfsmönnum fyrir vel unnið verk annaðhvort í formi hærri launa eða annarra hlunninda.

Þegar meta skal árangur af einkavæðingu verður að horfa til þeirra markmiða sem ætlunin var að ná með henni. Markmið stjórnvalda með sölu ríkisfyrirtækja voru annars vegar að draga úr pólitískum afskiptum af efnahagslífinu og hins vegar að auka ráðstöfunarfé ríkissjóðs. Á margan hátt hefur einkavæðing ríkisfyrirtækja gengið skemur hér á landi en í ýmsum öðrum löndum. Að eðli-

legum ástæðum hefur verið byrjað á fyrirtækjum sem ætla mátti að væru tiltölulega auðveld í sölu, þ.e. minni fyrirtæki sem ekki njóta sérréttinda, starfa á samkeppnismarkaði og ríkið er jafnvel minnihlutaeigandi að. Í raun hefur ekki mikið reynt á sölu á stórum ríkisfyrirtækjum. Má í því sambandi t.d. nefna Búnaðarbankann, ýmsa fjárfestingalánasjóði, Fríhöfnina á Keflavíkurflugvelli en hugmyndir hafa komið fram um sölu þessara og fleiri fyrirtækja. Einkavæðingaráform stjórnvalda hafa gengið hægar fyrir sig en upphaflega var stefnt að og árangurinn að því leyti minni en ella. Tekjur ríkissjóðs vegna sölu ríkisfyrirtækja urðu þess vegna minni en að var stefnt.

Bein þátttaka hins opinbera í atvinnurekstri hefur aldrei verið mjög víðtæk hér á landi. Ef á heildina er litið hefur sala ríkisfyrirtækja þó haft í för með sér talsverðar breytingar á hlutdeild ríkisins á vissum sviðum atvinnulífsins. Bein þátttaka ríkisins eru samt sem áður mikil á öðrum sviðum, t.d. á fjármagnsmarkaði vegna eignarhalds á viðskiptabönkum og fjárfestingalánasjóðum sem einkavæðing hefur ekki ennþá náð til.

ORÐSKÝRINGAR

Almennt útboð. Í lögum um verðbréfaviðskipti (nr. 9/1993) er hugtakið "almennt útboð" verðbréfa skilgreint þannig: *"Útboð samkynja verðbréfa sem boðin eru almenningi til kaups með almennri og opinberri auglýsingu eða kynningu með öðrum hætti sem jafna má til opinberrar auglýsingar"*. Um almennt útboð verðbréfa, hvort sem er hlutabréfa eða skuldabréfa, gildir reglug. nr. 505/1993 og reglur Verðbréfaþings Íslands um gerð útboðsgagna og aðdraganda almenns útboðs verðbréfa.

Áhættufé. Hugtak sem stundum er notað í sömu merkingu og hlutafé (eða annað eiginfjárframlag til atvinnurekstrar) til aðgreiningar frá lánsfé. Í þrengri merkingu vísar hugtakið til fjárfestingar í áhættusömum en hugsanlega mjög arðbærum fyrirtækjum (venture capital).

Almenningshlutafélag. Hugtak sem stundum er notað til að lýsa hlutafélagi með mjög dreifðri eignaraðild. Í slíkum félögum eru ekki lagðar hömlur á ráðstöfunarrétt eigenda á hlutabréfum sínum. Hlutabréf í almenningshlutafélögum eru skráð á opinberum verðbréfamarkaði.

Eignavirðisaðferð. Mat á verðmæti fyrirtækis á grundvelli eigna og skulda. Verðmætið svarar til eigin fjár eftir að eignir og skuldir hafa verið færðar til markaðsvirðis.

Gengi. Þegar talað er um gengi hlutabréfa er átt við hlutfallið á milli markaðsverð og nafnverðs. Gengið 2,0 þýðir þannig að hlutabréf eru seld á tvöföldu nafnverði.

Innra virði. Innra virði hlutabréfa er hlutfallið á milli bókfærðs eigin fjár og nafnverðs útgefinna hlutabréfa.

Nafnverð. Nafnverð (nafnvirði) hlutabréfa er það verð sem skráð er á sjálf bréfin.

Núvirði. Ein aðferð til að meta verðmæti fyrirtækja er að finna núvirði hreins framtíðartekjuflæðis (á greiðslugrunni). Til að geta borið saman greiðslur sem falla misjafnlega til í tíma, er núvirði greiðslanna reiknað miðað við tiltekna ávöxtunarkröfu. Sama aðferð er notuð til að finna t.d. núvirði skuldabréfa sem boðin eru sem greiðsla á kaupverði.

Núvirði greiðsluraðar er reiknað með eftirfarandi formúlu:

$$\text{Núvirði} = \sum_{i=1}^n \text{greiðsla}_i / (1 + \text{ávöxtunarkrafa})^{\text{ár } i}$$

Ef um er að ræða óendanlega greiðsluröð og fastan árlegan vöxt, er núvirði reiknað með þessum hætti:

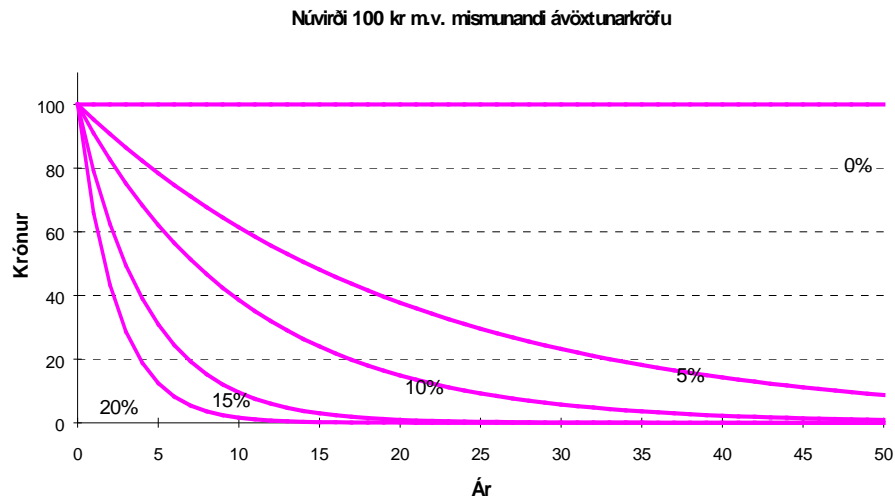
$$\text{Núvirði} = \text{upphafsgreiðsla} / (\text{ávöxtunarkrafa} - \text{árlegur vöxtur})$$

- (1) Dæmi um útreikning á núvirði greiðsluraðar miðað við 5 ára tímabil og 15% ávöxtunarkröfu:

Ár	Greiðslur		Núvirði
1	100	100 / 1,15	87,0
2	200	200 / 1,15 ²	151,2
3	150	150 / 1,15 ³	98,6
4	-50	-50 / 1,15 ⁴	-28,6
5	300	300 / 1,15 ⁵	149,2
			457,4

- (2) Dæmi um útreikning á núvirði miðað við 100 kr greiðslu á 1. ári sem vex 5% á ári óendanlega lengi og 15% ávöxtunarkröfu:

$$\text{Núvirði} = 100 \text{ kr} / (0,15 - 0,05) = 1000 \text{ kr}$$



Q-hlutfall (Q-gildi). Hlutfallið á milli markaðsverð hlutabréfa í félagi og bókfærðs eigin fjár þess. Á íslenskum hlutabréfamarkaði hefur það oft verið á bilinu 1,0 - 1,2. Ef eignir félags eru ofmetnar í ársreikningi verður Q-gildið hærra en ella.

Tekjuvirðisaðferð. Mat á verðmæti fyrirtækis á grundvelli tekna og gjalda. Yfirleitt er miðað við hreinar framtíðartekjur á greiðslugrunni.

Upplausnarvirði. Virði fyrirtækis ef rekstri þess er hætt. Svarar til þess sem eftir stendur þegar eignir hafa verið seldar og skuldir greiddar upp.

V/H-hlutfall. Hlutfallið á milli markaðsverð hlutabréfa í félagi og hagnaðar af rekstri þess. Á íslenskum hlutabréfamarkaði hefur hlutfallið oft verið í kringum 10. Hlutfallið hækkar ef væntingar eru um verulega aukinn hagnað í framtíðinni.

Verðbréfaþing Íslands. Sjálfseignarstofnun sem hefur einkarétt á að stunda verðbréfaþingsstarfsemi á Íslandi, en með því er átt við að á reglubundinn hátt séu leidd saman sölu- og kaupsilboð í verðbréf til opinberra viðskipta og verðskráningar. Um þingið gilda lög nr. 11/1993 um Verðbréfaþing Íslands.