

Skýrsla um
sölu ríkisins á
SR-MJÖLI HF.

EFNISYFIRLIT

	Bls.
Inngangur.....	5
Niðurstöður.....	7
Aðdragandi og stofnun SR-möls hf.....	9
Ákvörðun um sölu hlutabréfa í SR-mjöli h.f.	13
Tillögur stjórnar SR-mjöls h.f.	13
Skipan starfshóps um sölu hlutabréfa í SR-mjöli h.f.	15
Einkavæðinganefnd.....	15
Útboð Framkvæmdanefndar um einkavæðingu á vinnu við verðmat og sölu hlutabréfa í SR-mjöli h.f.....	19
Verðbréfamarkaður Íslandsbanka hf. (VÍB)	20
Verðmat	22
Sala á hlutabréfum SR-mjöls hf.	27
Bréfið 7. desember 1993.	28
Opnun tilboða.....	36
Viðræður við bjóðendur	37
Niðurstöður söluhópsins og verðbréfafyrirtækisins	39
Nokkur atriði um tímafresti í útboði hlutabréfa í SR-mjöli hf.....	43

Inngangur

Hinn 12. janúar s.l. barst Ríkisendurskoðun bréf frá fjárlaganefnd Alþingis þar sem nefndin óskaði eftir að stofnunin gerði athugun á hvernig staðið var að undirbúningi og sölu á hlutabréfum í SR-mjöli hf. og féllst Ríkisendurskoðun á að framkvæma þá athugun.

Athugunin náði til aðdraganda og stofnun SR-mjöls hf., ákvörðunar um sölu hlutabréfanna í fyrirtækinu, hlutverk verðbréfafyrirtækja við söluna, öflun tilboða í hlutabréfin, mat á þeim svo og sjálfa söluna.

Ítarleg gagnaöflun fór fram og meðal annars farið var yfir gögn sjávarútvegsráðuneytis, stjórnar SR-mjöls hf., söluhóps sjávarútvegsráðuneytis, Framkvæmdanefndar um einkavæðingu, VÍB og bjóðenda.

Rætt var við ýmsa einstaklinga sem tengjast þessum viðskiptum og eru þeir nefndir hér að neðan.

- Arndís Steinþórsdóttir, skrifstofustjóri í sjávarútvegsráðuneyti
- Ásgeir Þórðarson, ráðgjafi hjá VÍB
- Davíð S. Björnsson, ráðgjafi hjá Landsbréfum hf.
- Finnur Sveinbjörnsson, skrifstofustjóri, viðskiptaráðuneyti
- Gunnar H. Hálfðánarson, forstjóri Landsbréfa hf.
- Haraldur Haraldsson, forstjóri í Andra hf.
- Hlynur Arndal, rekstrarráðgjafi
- Hreinn Loftsson, hdl, formaður Framkvæmdanefndar um einkavæðingu
- Jakob Ármannsson, Búnaðarbanka Íslands
- Jóhann Albertsson, deildarstjóri, bankaeftirliti Seðlabankans
- Jónas A. Aðalsteinsson, hrl
- Ragnar Hafliðason, aðstoðarforstöðumaður bankaftirlits Seðlabankans
- Sigurður B. Stefánsson, forstjóri VÍB
- Símon Kærnested, löggiltur endurskoðandi

- Skarphéðinn B. Steinarsson, viðskiptafræðingur í fjármálaráðuneyti
- Steingrímur Ari Arason, aðstoðarmaður fjármálaráðherra
- Þórður Ólafsson, forstöðumaður bankaeftirlits Seðlabankans
- Þórhallur Arason, skrifstofustóri í fjármálaráðuneyti

Ríkisendurskoðun færir öllum þessum aðilum bestu þakkir fyrir veitta aðstoð við þessa athugun.

Niðurstöður

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 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 söluna.

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.

Þegar 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.

Aðdragandi og stofnun SR-möls hf.

Hinn 19. júlí 1991 skipaði sjávarútvegsráðherra starfshóp til að vinna að undirbúningi að breytingum á rekstrarformi Síldarverksmiðja ríkisins og sölu á eignum þeirra. Var starfshópnum falið að miða tillögur sínar um breytt rekstrarform og skipulag fyrirtækisins við að sem auðveldast yrði að koma fyrirtækinu eða eignum þess í verð. Hinn 27. september s.á. lauk hópurinn störfum 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 hafa 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 1992 var það lagt fram á ný og samþykkt á Alþingi sem lög nr. 20. 5. apríl 1993.

Í greinargerð með frumvarpinu segir m.a.:

"Þeirri skoðun vex nú mjög fylgi, bæði hér á landi og erlendis, að eðlilegt sé að ríkið dragi sem mest úr þeirri atvinnustarfsemi sem er í beinni samkeppni við almennan atvinnurekstur. Jafnframt er talið við hæfi að þau opinberu fyrirtæki, sem þannig háttar til um, séu rekin í formi hlutafélaga. Með því er öllum þeim aðilum er standa að atvinnurekstri í sömu grein búin sambærileg starfsskilyrði hvort sem fyrirtækin eru í eigu einstaklings eða ríkis. Ábyrgð eigenda takmarkast auk þess við framlagt hlutafé. Ríkissjóður ábyrgist ekki skuldir sem Síldarverksmiðjur ríkisins hafa stofnað til nema í þeim tilvikum að Alþingi hafi sérstaklega ákveðið með lögum, að ríkissjóður ábyrgist tiltekna lántökur. Telja verður eðlilegt að fyrirtæki eins og Síldarverksmiðjur ríkisins sem eru í eigu ríkisins og starfar á samkeppnismarkaði, búi við

sama rekstrarform og samkeppnisaðilarnir. Þær fiskimjölsverksmiðjur sem eru í rekstri á Íslandi starfa langflestar innan ramma hlutafélagalöggjafarinnar."

Þá segir svo:

"Ýmis önnur veigamikil rök hníga að því að nýta hlutafélagsformið fyrir ríkisfyrirtæki. Kemur þar margt til. Reksturinn verður sveigjanlegri. Stjórn og framkvæmdastjórn geta gert grein fyrir gerðum sínum og fyrirhuguðum aðgerðum á aðalfundi eða hluthafafundi og fengið til þess stuðning eða gagnrýni eigenda. Vilji stjórn ráðast í fjárfrekar framkvæmdir og ríkið vill ekki leggja fram aukið hlutafé, er unnt að leita að nýju fjármagni með hlutafjárraukningu og nýjum hluthöfum, sem kæmu inn með nýtt hlutafé."

Síðar segir svo í greinargerðinni:

"Enda þótt ríkissjóður verði eigandi allra hlutabréfa félagsins við stofnun þess, er fyrirhugað að selja öðrum hluti og jafnvel öll hlutabréf í félaginu. Meta þarf sérstaklega hvenær aðstæður eru ákjósanlegar til sölu áður en ákvörðun verður tekin þar um. Skal við söluna stefnt að dreifðri hlutafjáreign, þannig að enginn einn aðili eignist ekki meirihluta. Frá þessu má þó víkja ef almenningshlutafélag á í hlut. Jafnframt skal við söluna sérstaklega horft til heimamanna og starfsmanna á þeim stöðum sem verksmiðjur eru starfræktar. Skal óskað eftir viðræðum við heimamenn og/eða samtök þeirra um hugsanleg kaup á hlutabréfum."

Enn síðar segir svo í greinargerðinni:

"Við sölu á eignarhluta ríkisins í félaginu eða viðamikilla eigna þess, sem um er rætt í 1.mgr. verður haft samráð við viðskiptaráðuneyti og fjármálaráðuneyti. Samráð við fjármálaráðuneyti er mikilvægt vegna þess hlutverks sem ráðuneytið fer með varðandi eignir ríkisins, réttarstöðu starfsmanna og fyrirhugaða yfirtöku á skuldum S. R. samanber 9. gr. frumvarps þessa."

Loks segir svo í greinargerðinni:

"Hlutafélagið verður skattskýlt eftir almennum reglum, þ.á.m. samkvæmt ákvæðum laga um tekjuskatt og eignarskatt. Því er nauðsynlegt að upphafleg staða félagsins til skattlagningar sé ljós. Þar sem fyrirtækið hefur að miklu leyti verið gert upp skv. almennum reglum tekjuskattlaga vegna landsútsvars, skapar upphafleg staða fyrnanlegra eigna ekki vandkvæði og er því óþarft að kveða á um það efni. Ekki er gert ráð fyrir að nýja hlutafélagið yfirtaki uppsafnað rekstrartap Síldarverksmiðja ríkisins."

Hinn 6. júlí 1993 var SR-mjöl hf. stofnað. Á stofnfundi þess á Siglufirði, ræddi sjávarútvegaráðherra um aðdraganda að stofnun félagsins. Nefndi hann flestar ofangreindar röksemdir fyrir breytingu á rekstrarforminu og skýrði einnig frá því að hann fæli stjórn hlutafélagsins að undirbúa og gera tillögur um hvernig best sé að standa að verki við væntanlega sölu á öllum hlutabréfum í félaginu. Skuli stjórnin í tillögum sínum eftir því sem kostur er hafa hugfasta þá stefnu sem mörkuð var og birtist í frumvarpi að lögum félagsins og segir að stefnt skuli að dreifðri hlutafjäreign. Þá sagði ráðherra að hann hefði ávallt lagt áherslu á að við söluna verði horft til heimamanna eða samtaka þeirra á þeim stöðum þar sem verksmiðjur eru starfræktar. Í tillögum sínum skuli stjórnin fjalla sérstaklega um hvaða aðstæður þurfi að vera fyrir hendi til að ákjósanlegt geti talist að selja.

Ákvörðun um sölu hlutabréfa í SR-mjöli h.f.

Tillögur stjórnar SR-mjöls h.f.

Á stofnfundi SR-mjöls hf. á Siglufirði hinn 6. júlí 1993 voru eftirtaldir skipaðir í stjórn félagsins: Arndís Steinþórsdóttir, formaður, Arnar Sigurmundsson, Hermann Sveinbjörnsson, Pétur Bjarnason og Þórhallur Arason.

Í samræmi við vilja ráðherra sem kom fram á nefndum stofnfundi gerði stjórnin tillögur um framtíðarskipan fyrirtækisins. Stjórnin lagði fram tillögur sínar 7. október 1993.

Helstu niðurstöður stjórnarinnar voru:

1. Myndaður yrði þriggja manna starfshópur sem sjái um söluna. Hópurinn njóti ráðgjafar verðbréfafyrirtækis.
2. Allt hlutafé SR-mjöls h.f. verði selt.
3. Hlutafé félagsins verði verðlagt af hlutlausum aðila t.d. verðbréfafyrirtæki.
4. Félagið verði auglýst til sölu strax að lokinni verðlagningu sbr. 3. lið.
5. Leitað verði að kaupendum að félaginu úr hópi vel skilgreindra fjárfesta. Almennt hlutafjárútböð fari ekki fram.
6. Tekið verði hagstæðasta tilboði að teknu tilliti til markmiða. Áskilinn verði réttur til að hafna öllum tilboðum og fresta sölu ef ekkert tilboð reynist viðunandi.

Stjórnin áleit að að best væri að selja allt hlutaféð í SR-mjöli h.f. þar sem verksmiðjurnar allar saman hafi betri afkomumöguleika heldur en

hver verksmiðja ein og sér. Stjórnin gerði tillögur um hvernig staðið yrði að verðlagningu hlutafjárins og sölunni og var það í samræmi við verklagsreglur ríkistjórnarinnar um framkvæmd einkavæðingar. Þar segir meðal annars að fela beri verðbréfafyrirtæki úttekt, ráðgjöf og umsjón með sölu fyrirtækja eða hlutabréfa í eigu ríkisins. Þó skal viðkomandi ráðuneyti ákveða að fengnum tillögum einkavæðinganeftdar hvaða söluaðferð skuli nota. Í verklagsreglum ríkisstjórnarinnar er skýrt tekið fram að meta skuli tilboðin til staðgreiðsluverðs og taka því tilboði sem býður hæsta staðgreiðsluverðið og öruggustu greiðslurnar.

Í athugasemdum um 3. gr. frumvarps til laga nr. 20/1993 um stofnun hlutafélags um SR-mjöl hf. segir:

" Skál við söluna stefnt að dreifðri hlutafjäreign þannig að enginn einn aðili eignist meirihluta. Frá þessu má þó víkja ef almenningshlutafélag á í hlut. Jafnframt skal við söluna sérstaklega horft til heimamanna og starfsmanna á þeim stöðum sem verksmiðjur eru starfræktar. Skal óskað eftir viðræðum við heimamenn og/eða samtök þeirra um hugsanleg kaup á hlutabréfum."

Aðrar leiðbeiningar en að ofan greinir er hvorki að finna í lögnum né lögskýringargögnum.

Það var skoðun stjórnarinnar að ekki ætti að reyna að selja SR-mjöl hf. í almennu hlutafjárútbóði heldur ætti fremur að reyna að skilgreina vandlega hvaða markhópar fjárfesta væru líklegir kaupendur. Áður en viðræður hæfust við slíka markhópa bæri að auglýsa fyrirtækið til sölu svo að þeir hefðu tækifæri til að láta heyra í sér.

Stjórnin tilgreindi hópa sem væntanlega hefðu áhuga á fyrirtækinu þannig:

- ◆ Stórir aðilar í sjávarútvegi
- ◆ Starfsmenn SR-mjöls h.f.
- ◆ Sveitarfélög
- ◆ Aðrir stórir fjárfestar

Stjórnin gerði að tillögu sinni að skipaður yrði 3ja manna starfshópur til stuðnings ráðuneytinu, og verðbréfafyrirtækinu sem sjá myndi um söluna.

Skipan starfshóps um sölu hlutabréfa í SR-mjöli h.f.

Að tillögu stjórnar SR-mjöls hf. skipaði sjávarútvegsráðherra með bréfi dags. 13. október 1993 starfshóp til að annast undirbúning og sölu á hlutabréfum í SR-mjöli h.f. Hópnum var ætlað að standa að undirbúningnum í samræmi við tillögur stjórnarinnar og með hliðsjón af verklagsreglum við framkvæmd einkavæðingar.

Starfshópin skipuðu eftirtaldir aðilar:

Arndís Steinþórsdóttir, formaður.
Arnar Sigurmundsson
Skarphéðinn Berg Steinarsson.

Í skipunarbréfi til starfshópsins segir svo m.a. um verkefni hópsins.

"Skal hópurinn standa að undirbúningnum í samræmi við tillögur stjórnar og með hliðsjón af verklagsreglum við framkvæmd einkavæðingar."

Einkavæðinganefnd

Þann 12 október 1993 samþykkti ríkisstjórnin svohljóðandi verklagsreglur við framkvæmd einkavæðingar.

"Verklagsreglur við framkvæmd einkavæðingar.

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, fjármála-ráðherra 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 fjármálaráðuneytisins.

2. *Úttekt. Áður en viðkomandi ráðuneyti tekur ákvörðun um sölu fyrirtækis fer fram útarleg 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 útboði, 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 hlutafjárútboði. 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. Sérreittindi ríkisfyrirtækja. Afnema skal öll lögboðin sérreittindi fyrirtækis áður en það er selt. Engir samningar sem kveða á um sérreittindi 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 árána 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."

Í fundargerð Framkvæmdanefndar um einkavæðingu frá 7. september 1993 lýsti nefndin yfir áhyggjum sínum yfir að sjávarútvegsráðherra ætli að láta stjórn SR-mjöls h.f. sjá um sölu fyrirtækisins í stað Framkvæmdanefndar um einkavæðingu, en það er í ósamræmi við 9. lið reglna um framkvæmd einkavæðingar, sem kveður á um að óskað skuli eftir slíku fráviki sérstaklega og greina síðan frá því opinberlega. Í fundargerðinni segir svo m.a.:

"Ef ráðherrar fela sérstökum nefndum að annast einstök verkefni þá er lítið að gera fyrir nefndina enda er hlutverk hennar fyrst og fremst að sjá til þess að samræmd vinnubrögð séu viðhöfð við einkavæðingu ríkisfyrirtækja."

Á fundi 14. september 1993 samþykkti Framkvæmdanefnd um einkavæðingu að senda stjórnarformanni SR-mjöls h.f. bréf þar sem hugmyndir nefndarinnar væru kynntar. Í samræmi við verklagsreglur ríkisstjórnarinnar var lagt til að verðbréfafyrirtæki sæi um úttekt, ráðgjöf og umsjón með sölu, og greint frá því að það væri keppikefli Framkvæmdanefndar um einkavæðingu að bjóða þá vinnu út á meðal allra verðbréfafyrirtækja.

Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins dags. 13. október 1993 til Framkvæmdanefndar um einkavæðingu óskaði sjávarútvegsráðuneytið eftir því að nefndin leitaði tilboða hjá Verðbréfamarkaði Íslandsbanka hf. og Handsali hf. vegna vinnu við mat á markaðsvirði SR-mjöls h.f. sem og aðstoð við sölu þess.

Í fundargerðum Framkvæmdanefndar um einkavæðingu frá þessum tíma kemur fram sú afstaða nefndarinnar að nauðsynlegt sé að bjóða öllum verðbréfafyrirtækjunum að gera tilboð. Sjónarmið Framkvæmdanefndar um einkavæðingu var að lokum viðurkennt, þó ekki fyrr en hún hugðist senda málið til ráðherranefndar um einkavæðingu til umfjöllunar. Af fundargerðum Framkvæmdanefndar um einkavæðingu má ráða að nefndin taldi sig sniðgengna með því að sjávarútvegsráðuneytið fól sérstökum söluhóp að sjá um söluna á SR-mjöli h.f. Nefndin taldi að samkvæmt verklagsreglunum væri þetta fremur hlutverk hennar. Í þessu sambandi er þess að gæta að skv. 3. gr. laga nr. 20/1993 um stofnun

hlutafélags um Síldarverksmiðjur ríkisins fer sjávarútvegsráðherra með eignarhlut ríkisins í félaginu. Því verður vald sjávarútvegsráðherra til að annast undirbúning og sölu hlutabréfanna ekki dregið í efa.

Að mati Ríkisendurskoðunar ber að kappkosta að nýta sem best þá þekkingu sem Framkvæmdanefnd um einkavæðingu hefur aflað sér í þessum efnum. Ef söluhópar eru myndaðir um einstakar sölur á ríkisfyrirtækjum er nauðsynlegt að skýrt sé kveðið á um samstarf við nefndina. Á þann hátt er tryggt að sú þekking og reynsla sem nefndin býr yfir glattist ekki. Nauðsynlegt er að ríkisstjórnin geti ætíð leitað til ákveðinna aðila sem hafa þekkingu og reynslu af slíkum verkefnum. Í ljósi þess að ríkisstjórnin samþykkti á sínum tíma að Framkvæmdanefnd um einkavæðingu hefði yfirumsjón og eftirlit með sölu ríkisfyrirtækja hefði því verið eðlilegt að fela henni að hafa yfirumsjón og eftirlit með sölu þessa fyrirtækis.

Útboð Framkvæmdanefndar um einkavæðingu á vinnu við verðmat og sölu hlutabréfa í SR-mjöli h.f.

Söluhópurinn fól Framkvæmdanefnd um einkavæðingu að bjóða út verðmat og umsjón með sölu á hlutabréfum í SR-mjöli h.f.

Hinn 26. nóvember 1993 ritaði formaður Framkvæmdanefndar um einkavæðingu bréf til fimm verðbréfafyrirtækja og óskaði eftir tilboðum í sölu á eignarhlut ríkisins í SR-mjöli h.f. Óskað var eftir tilboðum í verðmat og umsjón með sölu hlutabréfanna. Tilboð skyldi m.a. tilgreina.

1. Kostnað vegna verðmats. Áætlaður tímafjöldi og kostnaður tilgreindur.
2. Söluþóknun.
3. Þjónustuþættir innifaldir í þóknun.
4. Tímaáætlun.
5. Tengsl verðbréfafyrirtækis við SR-mjöl h.f.

Tilboðunum skyldi skila fyrir 1. nóvember 1993.

Tilboð bárust frá öllum verðbréfafyrirtækjunum sem var boðið að bjóða. Tilboðin sem bárust voru mjög mismunandi eða allt frá 1,9 til 26,1 milljóna króna. Næst lægsta tilboðinu var tekið en það var frá Verðbréfamarkaði Íslandsbanka hf. (VÍB) að fjárhæð 11,4 milljónir króna.

Landsbréf var ekki látið standa við sitt tilboð sem nam aðeins 1,9 milljónum króna og var því 9,5 milljónum króna lægra en tilboð VÍB.

Athugun Ríkisendurskoðunar á því hversvegna Landsbréf hf. var ekki látið standa við tilboð sitt leiddi í ljós, að söluhópurinn og Framkvæmdanefnd um einkavæðingu taldi þátttöku Landsbréfa hf. geta orkað tvímælis vegna náinna tengsla þess við Landsbankann sem var aðal lánveitandi SR-mjöls h.f. Formaður Framkvæmdanefndar um einkavæðingu ræddi sérstaklega við framkvæmdastjóra Landsbréfa hf. um hugsanlegt vanhæfi fyrirtækisins. Niðurstaða þessara viðræðna varð sú að tilboðið var ekki formlega dregið til baka, en hins vegar myndi Landsbréf hf. ekki gera athugasemd þótt öðru og herra tilboði yrði tekið.

Af hálfu framkvæmdastjóra Landsbréfa h.f. kom fram að hann taldi Landsbréf hf. á engan hátt hafa verið vanhæft heldur hafi hann ákveðið að láta málið kyrrt liggja eftir samtal við formann Framkvæmdanefndar um einkavæðingu. Landsbréf hf. hafi álitnið að ef nefndin teldi einhverja hnökra geta komið upp þá væri betur heima setið en af stað farið. Framkvæmdastjórinn tók fram að Landsbréf hf. hafi átt farsælt og hnökralaust samstarf við Framkvæmdanefnd um einkavæðingu. Þeir hefðu m.a séð um undirbúning og sölu á hlutabréfum í Gutenberg h.f sem engan eftirmála hefði haft í för með sér.

Í ljósi laga nr. 9/1993 um verðbréfavíðskipti er það mat Ríkisendurskoðunar að litlar líkur hafi verið á því að Landsbréf hf. yrði talið vanhæft til að annast sölu bréfanna. Því hefði verið eðlilegt að látið hefði verið reyna formlega á tilboð Landsbréfa hf. í ljósi þess að félagið bauð rúmlega 9,5 milljónum króna lægra í verkið en VÍB og hefði auk þess áður sinnt sambærilegri þjónustu hnökralaust.

Verðbréfamarkaður Íslandsbanka hf. (VÍB)

Formanni Framkvæmdanefndar um einkavæðingu var heimilað að ganga til samninga við VÍB um verðmat og sölu fyrirtækisins. Formaður Framkvæmdanefndar um einkavæðingu gerði munnlegan samning við VÍB um 550 þúsund króna greiðslu fyrir vinnu við verðmat og 1,5% greiðslu af söluandvirði hlutabréfanna og nam sú þóknun liðlega 10,8 milljónum króna þegar upp var staðið eða samtals 11,4 m.kr. Hlutverki formanns Framkvæmdanefndar um einkavæðingu var þar með lokið og tók söluhópurinn við samskiptunum við VÍB vegna sölunnar.

Ekki var gerður skriflegur samningur við VÍB. Slíkt virðist vera í ósamræmi við 1. mgr. 15. gr. laga nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti sem tæplega verður skilinn á annan hátt en þann að gera skuli skriflega samninga um þjónustu af þessu tagi.

Greinin hljóðar svo:

"Taki verðbréfafyrirtæki að sér þjónustu sem því er heimil samkvæmt lögum þessum, sbr. 11. gr., skal, eftir því sem við á, gerður um það sérstakur samningur milli fyrirtækisins og viðskiptamanns þess þar sem meðal annars skal kveðið á um réttindi og skyldur sammingsaðila."

Í fundargerð Framkvæmdanefndar um einkavæðingu frá 30. nóvember 1993 er ritað:

"Alltof mikil afskipti söluhóps væru af málinu og gæti það leitt til vandræða. Það á að láta VÍB um að sinna málinu."

Vel gerður verksamningur á milli verksala og verkkaupa er grundvallarskilyrði til að samskipti gangi hnökralaust fyrir sig. Hugsanlega mátti koma í veg fyrir hnökra af þessu tagi ef fyrir hefði legið skriflegur samningur um þjónustu VÍB. Ríkisendurskoðun telur það aðfinnsluvert að hvorki Framkvæmdanefnd um einkavæðingu, söluhópurinn né VÍB sáu ástæðu til að gera skriflegan samning um þjónustu VÍB við söluna.

Eins og áður er getið kom í stórum dráttum fram í ræðu sjávarútvegsráðherra og í tillögum stjórnar SR-mjöls hf. hvernig standa skyldi að sölunni. Auk þessara leiðbeininga hefur VÍB stuðst við munnleg fyrirmæli söluhópsins hverju sinni. Samkvæmt upplýsingum framkvæmdastjóra VÍB var haldinn einn fundur í byrjun nóvember þar sem ákveðið var að auglýsa fyrirtækið til sölu dagana 17., 18. og 19. nóvember 1993, vinna að verðmati og hittast síðan 25. nóvember 1993.

Í samtali við framkvæmdastjóra VÍB kom fram að tilgangur auglýsingarinnar sem birtist dagana 17. - 19. nóvember 1993 hafi verið að tilkynna áhugasömum kaupendum að sjávarútvegsráðuneytið hefði ákveðið að öll hlutabréf í SR-mjöli hf. skyldu seld og að VÍB hafi verið falið að annast sölu þessa.

Verðmat

Í samræmi við lög nr. 20/1993 um stofnun SR-mjöls h.f. var það eitt af fyrstu verkum í undirbúningi að stofnun félagsins að láta meta eignir þess. Þrír aðilar voru kallaðir til og skiluðu þeir niðurstöðum sínum í maímánuði 1993

1. Hönnun hf. mat verð á húseignum, plönum, brautum og hafnarmannvirkjum. Matið byggðist á reglum matsnefndar Fiskveiðasjóðs. Gengið var út frá nývirði og eignirnar síðan afskrifaðar með tilliti til aldurs, ástands og viðhalds. Matsverð nam 911 milljónum króna.
2. Verkfræðistofa Guðmundar og Kristjáns hf. mat verð á vélum og tækjum. Við framkvæmd matsins var stuðst við almennar reglur Ríkisábyrgðarsjóðs og Fiskveiðisjóðs Íslands. Matsverðið var reiknað út frá nývirði með afskriftum, auk þess sem tekið er tillit til ástands búnaðarins og þess ef hann hafði verið endurnýjaður að hluta. Frá þessum reglum var vikið í einstaka tilfellum þegar þær þóttu ekki gefa raunhæfa mynd af verðmæti viðkomandi tækis. Matsverð nam 1.442 milljónum króna.
3. Ríkiskaup mat verð á skrifstofubúnaði. Matsverð nam 9,4 milljónum króna.

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

Stofnefnahagsreikningurinn var saminn af Endurskoðun og Ráðgjöf hf. Meginbreytingin á honum og efnahagsreikningnum 31. júlí 1993 var sú að eignamatið var hækkað um 650 milljónir króna. Hlutaféð var síðan ákveðið 650 milljónir króna. Nokkur ágreiningur var við fjármálaráðuneytið um hækkun eignanna og þ.a.l. hækkun á afskriftarstofni. Fjármálaráðuneytið taldi að lokaefnahagsreikningur Síldarverksmiðja ríkisins hefði átt að vera stofnefnahagsreikningur SR-mjöls hf. Ráðuneytið fékk Löggilta endurskoðendur hf. til að láta í ljós álit sitt á stofnefnahagsreikningnum. Í bréfi endurskoðendanna til fjármálaráðuneytisins kemur fram sú skoðun að almennt miði

hefðbundnar reikningsskilaaðferðir ekki að því að bókfært eigið fé sýni hugsanlegt söluverð viðkomandi fyrirtækis. Síðan segir svo í bréfinu:

" Það er hins vegar vandséð hvaða tilgangi þjónar í þessu tilviki að stilla upp stofnefnahagsreikningi, sem gerir það ekki heldur. (þ.e. hugsanlegu söluverði eigna, innsk. Ríkisendurskoðunar) Að okkar áliti ætti mat eigna í stofnefnahagsreikningi að byggjast á þeim forsendum, sem telja verður líklegt að hugsanlegir kaupendur munu leggja til grundvallar við mat sitt á félaginu, og sýna sem eigið fé þá fjárhæð sem telja má líklegt að fáist fyrir félagið við sölu þess. "

Miðað við þá útreikninga sem eignamats- og tekjuvirðisaðferðir gefa til kynna telur Ríkisendurskoðun að stofnefnahagsreikningurinn sé ekki ofmetinn.

Efnahagsreikningur SR-mjöls hf.	01.08.1993 - 31.12.1993	
Í þús. kr.		
EIGNIR		
Veltufjármunir	1.069.853	786.660
Áhættufjárm. og langtímakröfur	15.672	13.201
Varanlegir rekstrarfjárm.	1.865.000	1.840.651
	<u>2.950.525</u>	<u>2.640.512</u>
SKULDIR OG EIGIÐ FÉ		
Skammtímaskuldir	1.150.537	625.588
Langtímaskuldir	725.637	703.169
	<u>1.876.174</u>	<u>1.328.757</u>
Eigið fé		
Hlutfé	650.000	650.000
Varasjóður	424.351	661.755
	<u>1.074.351</u>	<u>1.311.755</u>
	<u>2.950.525</u>	<u>2.640.512</u>

Verðbréfamarkaður Íslandsbanka mat fyrirtækið á grundvelli áætlaðrar afkomu í 11 ár. Fjárstreymi fyrirtækisins var áætlað og núvirt miðað við 15% og 20% ávöxtun, sem VÍB áleit að væri líkleg ávöxtunarkrafa væntanlegra kaupenda. Fjárstreymið er hagnaður án afskrifta. Forsendurnar voru byggðar á gögnum frá SR-mjöli hf.

Erfitt er að segja til um hvert sé eðlilegt verð á fyrirtækinu. Það kemur ekki í ljós fyrr en kaupendur leggja fram ákveðið verðtilboð. Það er síðan eiganda að meta það hvort hann vill selja á því verði sem boðið

er. Engu að síður er nauðsynlegt fyrir eiganda að gera sér fyrirfram sem gleggsta grein fyrir virði fyrirtækisins og getur hann gert það á þann hátt að skoða efnahaginn, meta eignirnar og gera sér jafnframt grein fyrir framtíðartekjuvirðinu.

Ef gögn VÍB "SR-mjöl hf. Samantekt á forsendum verðmats" eru skoðuð, kemur í ljós að hægt er að fá breytilega niðurstöðu á framtíðartekjuvirðinu, allt eftir því hvaða forsendur fjárfestar gefa sér. Má þar m.a. nefna heildarafla, hlutdeild í heildarafla, afurðarverð og gengisþróun, verði á hráefni og nýtingu aflans svo dæmi sé tekið. Fjárfestar geta útbúið líklegt tekjulíkan út frá þessum forsendum. Jafnframt því þurfa þeir að gera sér grein fyrir þeirri ávöxtunarkröfu sem þeir gera til fjárfestingarinnar. Ávöxtunarkrafan er mismunandi eftir eðli fyrirtækisins sem fjárfesta á í, þannig þýðir mikil áhætta að jafnaði lægra kaupverð og öfugt.

Í verðmati því sem VÍB lagði fyrir sölunefnd SR-mjöls hf. var annarsvegar tekjuvirðið núvirt miðað við 15% ávöxtunarkröfu og hins vegar 20% sem gaf líklegt tekjuvirði á bilinu 695 milljónir króna til 1.011 milljónir króna. Þessir útreikningar voru byggðir á ákveðnum forsendum sem getið er hér að framan og byggjast á því sem er þekkt í rekstri verksmiðjanna. Rétt er að árétta 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. Í gögnum þeim sem væntanlegir fjárfestar fengu í hendurnar var m.a. uppgjör SR-mjöls hf. fyrir tímabilið 1. ágúst til 31. október 1993.

Í viðtölum við bjóðendur kom fram sú skoðun þeirra að þeir hefðu haft lítið gagn af verðmætamati VÍB einkum vegna hins skamma tíma sem þeir höfðu til stefnu. Þeir voru sammála um að í upplýsingarnar hefði vantað allar niðurstöður til að flýta fyrir útreikningum. Höfðu þeir m.a. beðið um niðurstöður verðmatsins en þeirri beiðni var hafnað af söluhópnum. Báðir bjóðendur höfðu um alllangt skeið gert sínar eigin athuganir á SR-mjöli hf. Miðað við þau gögn sem Ríkisendurskoðun fékk að kynna sér hjá þeim virðast þeir hafa haft nokkuð góða yfirsýn yfir fyrirtækið til að geta gert sér grein fyrir möguleikum þess og hugsanlegu virði. Báðir bjóðendur gerðu rekstraráætlanir fimm til tíu ár fram í tímann þar sem afkomumöguleikarnir voru metnir. Forsendur og kröfur þeirra til fjárfestingarinnar voru mismunandi og báðir aðilar komust að ákveðinni niðurstöðu um kaupverðið.

Ef rekstraráætlanir bjóðenda eru metnar á sama hátt og VÍB gerði við mat á framtíðar afkomumöguleikum SR-mjöls hf má ætla að verðmæti fyrirtækisins hafi verið nokkru hærra en sem nam endanlegu kaupverði og frekar legið nærri efri mörkum mats VÍB.

Ríkisendurskoðun telur ekki ástæðu til að gagnrýna aðferðafræðina við mat VÍB en hún byggir eingöngu á óbreyttu rekstrarumhverfi í framtíðinni. Hins vegar lagði VÍB ekki mat á breytingar á efnahag á því tímabili sem matið nær til né heldur hugsanleg áhrif einkavæðingar á verðmæti fyrirtækisins.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefði á hinn bóginn af hálfu ríkisins átt að leggja meiri vinnu í að meta hvert líklegt söluverð væri m.t.t þess hvaða hag hugsanlegir fjárfestar hefðu af því að kaupa fyrirtækið. Þannig hefði átt að skoða fleiri möguleika þar sem tekið hefði verið tillit til mögulegra breytinga á rekstrarfyrirkomulagi. Ætla má að væntanlegir fjárfestar hafi hugsað sér að gera breytingar á rekstrinum til aukinnar hagræðingar og þar af leiðandi litið á fyrirtækið sem vænlegan fjárfestingarkost og jafnvel verið reiðubúnir að greiða meira fyrir það en raun varð á.

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 að eigandinn sjálfur eða annar á hans vegum geri til samanburðar slíka úttekt.

Sala á hlutabréfum SR-mjöls hf.

Í byrjun nóvember var ákveðið að fyrsti verkþáttur VÍB skyldi vera að meta hlutafélagið samkvæmt tekjuvirðisaðferð, þ.e. að núvirða framtíðartekjur þess í tíu ár ásamt rauntölum tveggja síðustu ára og hinu tvískipta ári 1993, þar sem hlutafélagið tók til starfa 1. ágúst það ár. Var gert ráð fyrir að þessi útreikningur myndi taka tvær vikur en reyndin varð sú að honum lauk ekki fyrr en í byrjun desember s.l.

Í verklagsreglum Framkvæmdanefndar um einkavæðingu er sérstaklega kveðið á um að fram skuli fara ítarleg úttekt á rekstri viðkomandi fyrirtækis og rekstrarumhverfi þess og hvernig einkavæðing hefur áhrif á þessa þætti. Þetta virðist ekki hafa verið gert.

Þá segir í verklagsreglunum að fyrirtæki sem til stendur að selja, skulu ávallt auglýst almenningi til kaups, þannig að öllum sé tryggður réttur til að bjóða í.

Í byrjun nóvember var ákveðið að hlutabréfin yrðu auglýst til sölu og skyldi auglýsingar birtast í fjölmiðlum dagana 17. - 19. nóvember 1993.

Dagana 17., 18. og 19. nóvember 1993 birtist svohljóðandi tilkynning í Morgunblaðinu, DV og Fiskifréttum:

"Sala á hlutabréfum ríkisins í SR-mjöli hf. Sjávarútvegsráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, hefur ákveðið að öll hlutabréf ríkisins í SR-mjöli hf. verði boðin til sölu. Umsjón með sölu hlutabréfanna hefur: Verðbréfamarkaður Íslandsbanka hf."

Alls gáfu sig fram 14 aðilar við VÍB eftir að ofanefnd tilkynning birtist. Eiginleg leit að vel skilgreindum fjárfestum fór að öðru leyti ekki fram.

Eftir að tilkynningin birtist ræddi VÍB við þá Símon Kærnested, löggiltan endurskoðanda og Jónas A. Aðalsteinsson, hrl., hvorn í sínu lagi en þeir sýndu málinu strax mikinn áhuga. Að sögn verðbréfafyrirtækisins voru þær viðræður án nokkurra skuldbindinga en hugsaðar til þess að átta sig á því hvert væri viðhorf væntanlegra bjóðenda.

Þegar fyrirtækið var auglýst til sölu eftir miðjan nóvember 1993, hafði VÍB enn ekki lokið vinnu sinni við verðmat þess. Þetta er í ósamræmi við tillögu stjórnar SR-mjöls hf en þar segir í 4. lið:

"Félagið verði auglýst til sölu strax að lokinni verðlagningu."

Ríkisendurskoðun álitur að bíða hefði átt með auglýsingar þar til grunnupplýsingar um SR-mjöl hf. væru tilbúnar til afhendingar, enda er það í samræmi við verklagsreglur Framkvæmdanefndar um einkavæðingu. Þegar upplýsingar lágu fyrir hefði átt að bjóða hlutabréfin út með formlegum hætti og setja í auglýsingu um slíkt útboð skilyrði þau sem bjóðendur yrðu að uppfylla. Með þeim hætti hefði verið séð til þess að allir tilboðsgjafar sætu við sama borð og gagnrýni um hvernig staðið væri að málum síður komið upp.

Bréfið 7. desember 1993.

Hinn 7. desember 1993 var þeim 14 aðilum, sem gefið höfðu sig fram við VÍB, sent svohljóðandi bréf:

*"Til: væntanlegra þátttakenda við útboð hlutabréfa í SR-mjöli hf.
Frá: VÍB, Verðbréfamarkaði Íslandsbanka hf.*

Efni: Þátttaka í útboði hlutabréfa í SR-mjöli hf.

Föstudaginn 17. desember 1993 verða afhent tilboðsgögn vegna sölu hlutabréfa í SR-mjöli hf. Eins og fram hefur komið í opinberum auglýsingum dagana 17. - 19. nóvember sl. eru til sölu öll hlutabréf í fyrirtækinu en ekki hluti þeirra.

Þeir sem áhuga hafa á því að leggja fram tilboð í hlutabréf í SR-mjöli hf. eru beðnir að gera skriflega grein fyrir eftirfarandi upplýsingum í bréfi til VÍB hf. fyrir kl. 16.00 mánudaginn 13. desember nk. Farið verður með allar upplýsingar sem trúnaðarmál.

1. *Nafn og kennitala tilboðsgjafa (nöfn og kennitölur ef um fleiri en einn er að ræða).*
2. *Helsta starfsemi tilboðsgjafa ef um félag er að ræða og aðstandendur þess. Greina þarf frá helstu starfsemi félags á síðustu árum og helstu aðstandendum eða eigendum félagsins.*
3. *Fjárhagur tilboðsgjafa. Gerð sé grein fyrir hvernig kaup á hlutabréfum í SR-mjöli hf verði fjármögnuð, þ.e. hvort ætlunin er að fjármagna þau af eigin fé tilboðsgjafa eða með lánsfé. Fram þarf að koma að tilboðsgjafi hafi fjárhagslegan styrk til að kaupa fyrirtækið allt og tryggja rekstur þess áfram.*
4. *Eignaraðild. Gerð sé grein fyrir því að fyrirhuguð kaup á hlutabréfum í SR-mjöli hf. sé í fullu samræmi við ákvæði laga nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri.*
5. *Ef kaupin verða fjármögnuð með lántöku að einhverju leyti þarf að gera grein fyrir lánveitanda og þeim tryggingum sem tilboðsgjafi hyggst setja fyrir lántöku sinni.*

Haft verður samband við þá þátttakendur sem teljast fullnægja skilyrðum seljenda fyrir kl. 12:00 föstudaginn 17. desember nk. Í framhaldi af því verður óskað eftir tilboðum í hlutabréf í SR-mjöli hf. og verður tilboðsfrestur til kl. 16:00 þriðjudaginn 28. desember 1993. Seljandi áskilur sér rétt til að taka hvaða tilboði sem er eða hafna öllum tilboðum."

Vakin skal athygli á því að áherslur sem bæði má finna í greinargerð með frumvarpi að lögum um stofnun félagsins og í ræðu sjávarútvegsráðherra á stofnfundi þess og lutu að dreifðri eignaraðild og þátttöku eða samráði við heimamenn er ekki að finna í ofanefndu bréfi.

Svo sem segir í ofanrituðu bréfi frá 7. desember 1993 áttu væntanlegir tilboðsgjafar að gefa sig fram eigi síðar en 13. desember og leggja fram gögn samkvæmt ákvæðum bréfsins. Þann dag skiluðu þrír aðilar bréfum til VÍB, þ.e. Akureyrarbær, Jónas A. Aðalsteinsson, hrl., Lágmúla 7 og loks Haraldur Haraldsson, Eyktarási 26, Reykjavík. VÍB

lagði mat á þessa aðila í samræmi við ákvæði bréfsins frá 7. desember 1993.

Akureyrarbær skilaði ársskýrslu fyrir árið 1992 og var á grundvelli hennar talinn fullnægja skilyrðum bréfsins. Bæjarfélagið fékk því útboðsgögnin.

Í bréfi Jónasar A. Aðalsteinssonar, hrl., voru taldir upp hópar aðila sem standa myndu að tilboði ef til kæmi. Voru í fyrsta lagi nefnd 21 útgerðarfyrirtæki. Í öðru lagi starfsmannafélög verksmiðja SR-mjöls hf. og einstakir starfsmenn. Í þriðja lagi var nefnt að sveitarfélög þar sem verksmiðjurnar eru starfræktar, fimm alls, hafi lýst yfir stuðningi við kaup ofan nefndra aðila auk þess sem þau ættu kost á hlutfjárkaupum ef þau svo kjósa. Í fjórða lagi voru talin upp fjögur fjármálafyrirtæki. Í bréfinu voru upplýsingar veittar um væntanlega megintilboðsgjafa samkvæmt liðum 1, 2 og 4 í áður tilvitnuðu bréfi frá 7. desember. Um 3. og 5. lið í umræddu bréfi segir:

"Miðað við þær upplýsingar, sem við höfum í dag um SR-mjöl hf. teljum við ótvírætt að framangreindur hópur hafi sem heild fjárhagslegt bolmagn til þess að kaupa öll hlutabréf í félaginu og fjármagna þau kaup með eigin fé sínu og að hann hafi auk þess fjárhagslegan styrk til þess að tryggja rekstur félagsins áfram. Af framangreindri upptalningu á væntanlegum kaupendum er aftur á móti einnig ljóst að fjárhagsleg geta og fjármögnunarleiðir einstakra aðila innan hópsins er mjög mismunandi svo vægt sé til orða tekið. Jafnframt skal á það bent að enginn framangreindra aðila hefur tekið endanlega ákvörðun um að taka þátt í kaupunum eða að hvaða marki hann kynni að vilja taka þátt í þeim þegar að endanlegri tilboðsgerð eða samningum kemur.

Þar eð beðið er um upplýsingar um fjárhag einstakra aðila innan hópsins skal á það bent að efnahagsreikningar þó nokkurra þeirra eru birtir á opinberum vettvangi og leyfi ég mér að vísa þangað um reikninga þeirra aðila. Varðandi upplýsingar um fjárhag annarra aðila, fyrirhugaðar fjármögnunarleiðir og tryggingar í því sambandi, ef til kæmi, er óhjákvæmilegt, vegna þess hversu þeir eru margir, að benda á hvern einstakan, en undirritaður er fús til þess að undirgangast milligöngu í því efni eftir því sem þurfa þykir.

Í ljósi þess að útboðsgögn hafa ekki ennþá verið send út og umbj.m. hafa þess vegna ekki ennþá getað tekið endanlega afstöðu

til tilboðsgerðar eða kaupanna sem slíkra er þess vænst að framangreindar upplýsingar um umbjóðendur mína sé fullnægjandi, en sé svo ekki óskast undirritaður látinn vita þar um og mun þá úr því bætt svo fljótt sem kostur er."

Ríkisendurskoðun fékk ekki önnur gögn en síðastnefnt bréf Jónasar A. Aðalsteinssonar, hrl. um þennan þátt málsins. Að mati stofnunarinnar er a.m.k. umdeilanlegt hvort þær upplýsingar sem veittar voru í nefndu bréfi geti talist fullnægjandi greinargerð um hvernig umræddir bjóðendur ætluðu að standa að fjármögnun kaupanna, þ.e. hvort ætlunin væri að fjármagna þau af eigin fé eða lánsfé og með hvaða hætti þeir hygðust tryggja áframhaldandi rekstur, sbr. 3. lið bréfs VÍB frá 7. desember 1993. Jafnframt bar skv. 5. lið bréfs VÍB að gera grein fyrir hverjir lánveitendur væru ef kaupin yrðu fjármögnuð með lántökum svo og hvaða tryggingar tilboðsgjafar hygðust setja fyrir lántökum sínum. Texti bréfsins er að mati Ríkisendurskoðunar mjög almenns eðlis og því umdeilanlegt að telja að með honum séu umrædd skilyrði uppfyllt. Niðurstaða VÍB var sú að þessir aðilar uppfylltu skilyrði bréfsins frá 7. desember 1993 og fengu þeir því útboðsgögnin afhent.

Í upphafi bréfs síns kvartaði Haraldur Haraldsson undan því að hafa ekki fengið upplýsingar um veigamikil atriði m.a. varðandi efnahag SR-mjöls hf. Þá lýsti hann furðu sinni á innihaldi bréfsins frá 7. desember 1993 en telur þó að þessu bréfi verði að svara að nokkru, eigi að vera unnt að fá í hendur útboðsgögnin. Þá lýsti Haraldur því yfir að hann og þeir aðilar sem með honum stæðu hygðust "stofna hlutafélag, sem þá yrði hinn raunverulegi tilboðsgjafi." Hins vegar gæti hann ekki á þessu stigi máls veitt frekari upplýsingar um fjárhag hins óstofnaða hlutafélags né heldur nöfn eða fjárhag þeirra sem taka myndu þátt í tilboðinu. Þá gat Haraldur þess að áætlanir hópsins hefðu verið kynntar íslenskum og erlendum bönkum sem hefðu í sameiningu sett fram ákveðnar lágmarkskröfur um efnahagslega stöðu væntanlegs tilboðsgjafa og SR-mjöls hf. Væri talið að upplýsingar sem fram komu í bréfinu séu ófullnægjandi, óskaði hann eftir fundi með VÍB. Að lokum sagði Haraldur svo í bréfi sínu:

"Komi tilboð í hlutabréf ríkissjóðs í SR-mjöli hf. frá þessum hópi má ríkið vænta þess að kaupverð hlutabréfanna verði staðgreitt og áhvílandi langtímalán greidd upp."

Þennan sama dag kom Haraldur Haraldsson til fundar við VÍB. Á þeim fundi skýrði Haraldur frá því að eftirtaldir aðilar stæðu með honum að væntanlegri tilboðsgerð:

Sjóvá-Almennar tryggingar hf.
Sigurður Ágústsson hf. í Stykkishólmi
Einar Oddur Kristjánsson (sem einstaklingur)
Sigurður Einarsson í Eyjum (hugsanlega)
Ólafur Kristjánsson í Nóru í Stykkishólmi (sem einstaklingur)

Þá nefndi Haraldur að það væri Búnaðarbanki Íslands ásamt Vereins- und Westbank í Þýskalandi sem myndu væntanlega endurfjármagna langtímalánin og veita lán til að kaupa hlutabréfin að hluta. Haraldur óskaði eftir að ofanefndum upplýsingum yrði komið á framfæri við sjávarútvegsráðherra, enda hefði hann rætt við ráðherrann fyrr um daginn. VÍB ritaði sjávarútvegsráðherra bréf um þessi mál daginn eftir, 14. desember 1993.

Hinn 17. desember 1993 skrifaði VÍB sjávarútvegsráðherra bréf varðandi niðurstöðu þess um þátttöku Haralds Haraldssonar í útboði hlutabréfa í SR-möli hf. Í því kemur fram að Haraldur hafi ekki uppfyllt skilyrði í 3. og 5. lið bréfsins frá 7. desember 1993. VÍB hafði átt viðræður við Sjóvá-Almennar tryggingar hf. og Olís hf. um hlut þeirra í væntanlegu tilboði Haraldar en forstjórar þeirra fyrirtækja hafi upplýst að þeir starfi með öðrum hópi en ekki með Haraldi. Einnig var rætt við Búnaðarbanka Íslands en þar kom fram að lánveiting bankans og hins þýska banka væri háð því skilyrði að hlutabréfakaupin væru að mestu fjármögnuð með eigin fé kaupenda. Væri skilningur bankans sá að hlutabréfakaupin yrðu fjármögnuð "að mestu leyti" með eigin fé þriggja aðila (með nokkurn veginn jafna hlutdeild), þeirra Haraldar Haraldssonar ásamt fleiri einstaklingum, Olís hf. og Sjóvá-Almennra trygginga hf.

Eftir fund verðbréfafyrirtækisins með Búnaðarbankanum barst svohljóðandi yfirlýsing frá honum:

"Búnaðarbanki Íslands staðfestir að bankinn er reiðubúinn að taka þátt í endurfjármögnun allra langtímalána SR-mjöls hf. og fjármögnun hlutabréfakaupa að einhverju leyti ef til kaupa Haralds Haraldssonar og félaga á fyrirtækinu kemur. Lánveiting BÍ er háð því að Vereins- und Westbank í Hamborg veiti sams konar lán til jafns við BÍ, þ.e. að bankarnir tveir takist lánveitingar á hendur að jöfnu.

Lánveitingin er einnig háð því að yfirlýst áform um hlutafjárkaup standi í meginatriðum, þ.e. að þau séu að mestu leyti fjármögnuð af eigin fé kaupenda.

Afurðalán SR-mjöls hf. í höndum nýrra eigenda verða ekki frá Búnaðarbanka Íslands og er það skilyrði bankans fyrir ofangreindri lánveitingu að frá þeim hafi verið gengið með öðrum hætti."

Á grundvelli ofangreindra skýringa taldi VÍB að Haraldur uppfyllti ekki skilyrði bréfsins frá 7. desember 1993.

Þennan sama dag, 17. desember 1993 skrifaði söluhópur SR-mjöls hf. minnisblað til sjávarútvegsráðherra þar sem gerð er grein fyrir þeim sem sýnt höfðu áhuga á kaupum á fyrirtækinu og sent upplýsingar samkvæmt margnefndu bréfi frá 7. desember 1993. Niðurlag minnisblaðsins hljóðar svo:

"Í ljósi þess hve fáir aðilar skiluðu inn upplýsingum og til að reyna að tryggja að fleiri en eitt tilboð berist í fyrirtækið leggur söluhópur til að öllum ofangreindum aðilum verði afhent útboðsgögn án þess að sérstakt mat verði á þessu stigi lagt á þau atriði sem fram koma í fyrrgreindu bréfi VÍB."

Sjávarútvegsráðherra áritar samþykki sitt á minnisblaðið sama dag og jafnframt var VÍB sent svohljóðandi bréf:

"Vísað er til viðræðna um afhendingu útboðsgagna vegna sölu á SR-mjöli hf.

Í ljósi þess að aðeins þrír aðilar skiluðu inn upplýsingum og staðfestu þar með áhuga sinn á að gera tilboð í félagið hefur ráðuneytið ákveðið að þeim verði öllum afhent útboðsgögn. Ákvörðun þessi er tekin án þess að sérstakt mat hafi á þessu stigi verið lagt á þau atriði, sem óskað var upplýsinga um í bréfi VÍB frá 7. desember s.l."

Þennan sama dag sendi sjávarútvegsráðuneytið frá sér fréttatilkynningu sem hljóðaði svo:

"Þrír aðilar óskuðu eftir gögnum til að geta gert tilboð í hlutafé ríkisins í SR-mjöli hf. Þeir eru Jónas Aðalsteinsson f.h hóps

fjárfesta, Akureyrarbær og Haraldur Haraldsson f.h. hóps sem hyggst stofna hlutafélag um reksturinn.

Í ljósi þess að aðeins þrír aðilar staðfestu áhuga sinn hefur ráðuneytið ákveðið að þeim verði öllum afhent útboðsgögn án þess að sérstakt mat hafi á þessu stigi verið lagt á getu þeirra til kaupanna. Í þessu sambandi er rétt að fram komi að SR-mjöl hf. er í hópi fimm stærstu sjávarútvegsfyrirtækja hér á landi.

Frestur til að skila tilboðum rennur út 28. desember 1993."

Af ofangreindri fréttatilkynningu má þannig ráða að skilyrðum 3. og 5. liða bréfsins frá 7. desember hafði verið frestað að svo stöddu.

Útboðsgögn þau sem afhent voru 17. desember 1993 voru þessi:

1. Stofnefnahagsreikningur SR-mjöls hf.
2. Árshlutauppgjör félagsins 1. ágúst til 31. október 1993
3. SR-mjöl hf. - samantekt á forsendum verðmats.

VÍB hefur upplýst að til viðbótar þessu hafi bjóðendum verið afhent eintak af verðmati því sem gert var af Verkfræðistofu Guðmundar og Kristjáns hf. um vélakost og Hönnunar hf. um húsakost.

Það er álit Ríkisendurskoðunar að skilyrði samkvæmt 3. og 5. liðum bréfsins frá 7. desember 1993 hafi verið óeðlileg að því leyti að þau fela í sér að aðilar skuli sýna fram á að þeir hafi fjárhagslegt bolmagn til að kaupa fyrirtækið áður en grundvallarupplýsingar um það eru veittar. Stofnefnahagsreikningur lá fyrst fyrir í byrjun desember og hafði ekki verið kynntur þegar bréfið var sent. Fyrir lá að í efnahagsreikningi í árslok 1992 nam bókfært eigið fé einungis um 27 milljónum króna. Nafnverð hlutafjár á stofnfundi 6. júlí 1993 var ákveðið 650 milljónir króna. Engar upplýsingar lágu hins vegar fyrir um reksturinn frá þeim tíma. Þá er óljóst hve víðtæk vitneskja var um þá staðreynd að ríkissjóður hafði yfirtekið 400 milljónir króna af Síldarverksmiðjum ríkisins áður en til stofnunar hlutafélagsins kom. Rétt er að undirstrika að þó svo að Ríkisendurskoðun þyki óeðlilegt að skilyrða afhendingu grunngagna á framangreindan hátt er að hennar mati fullkomlega eðlilegt að setja slík skilyrði fyrir þátttöku í útboðinu eða fyrir því að tilboð verði talið gilt.

Í tilefni bréfs VÍB frá 17. desember 1993 þar sem tilkynnt var að Haraldur Haraldsson þurfi ekki að uppfylla skilyrði bréfsins frá 7.

desember 1993 skrifaði Jónas A. Aðalsteinsson, hrl. verðbréfafyrirtækinu bréf hinn 23. desember 1993. Í bréfi lögmannsins segir m.a.:

"Sá hópur fjárfesta, sem hér um ræðir, samanstendur af tugum fyrirtækja og einstaklinga, sem allir eiga það sameiginlega áhugamál að reka fyrirtækið SR-mjöl hf. áfram með íslenska hagsmuni í fyrirrúmi. Þeir eiga margir hverjir persónulegra hagsmuna að gæta í því efni. Aðilar þessir telja sig allir uppfylla söluskilmála seljenda hlutabréfanna og auk þess ákvæði greinargerðar SR-laganna um dreifða eignaraðild.

Í upphafi bréfs yðar frá 17. þessa mánaðar segir að þar eð "aðeins þrír aðilar skiluðu inn upplýsingum" hafi sjávarútvegsráðuneytið ákveðið að afhenda þeim öllum útboðsgögn.

Af þessu tilefni skal þess getið, að ástæða þess að framangreindur hópur stendur saman að tilboðsgerð er ekki síst sú, að kaupverð hlutabréfanna er fyrirsjáanlega svo hátt, en þau eiga að seljast í einu lagi samkvæmt skilmálum, að fæstir einstaklinganna í hópnunum hefðu fjárhagslega burði til kaupanna einir sér. Hópurinn væntir þess, að hann verði ekki látinn gjalda þess að hann ákvað að standa saman að tilboðsgerð.

Frestun ákvörðunar seljandans á því að taka afstöðu til þess hverjir þátttakenda teljist fullnægja gildandi söluskilmálum framyfir fyrirframákveðin tímamörk er brot á reglum þeim, sem um útboð þetta gilda, brot sem veldur óvissu og tortryggni um stöðu hópsins gagnvart seljenda og þeim tveimur aðilum öðrum, sem fengu útboðsgögn afhent.

Af þeim ástæðum sem nú hafa verið raktar samþykkti hópurinn á fundi sínum í gær að fela undirrituðum að tilkynna yður að hópurinn mun ekki gera tilboð í hlutabréf ríkisins í SR-mjöli hf. fyrr en mat hefur verið lagt á það hverjir þátttakenda teljist fullnægja þeim söluskilmálum, sem væntanlegum kaupendum voru settir með bréfi yðar frá 7. desember 1993."

Taka má undir gagnrýni Jónasar um að frestun umræddrar ákvörðunar seljanda hafi falið í sér brot á þeim reglum sem um útboðið giltu og hafi verið til þess fallið að skapa tortryggni hjá bjóðendum. Frestun mats á því hverjir uppfylltu söluskilmálana sýnist til þess fallin að mismuna öllum þeim sem áhuga höfðu á því að bjóða í hlutabréfin.

Opnun tilboða

Hinn 28. desember 1993 voru tilboð opnuð. Gert var ráð fyrir að tilboðin yrðu opnuð kl. 16:00 en á síðustu stundu barst vitneskja frá Akureyrarbæ um að bréf frá þeim kæmi rúmlega 16:00 og var ákveðið að bíða eftir því.

Bréf kom frá Akureyrarbæ en það var ekki tilboð, heldur beiðni um að opnun yrði frestað til 20. janúar 1994. Akureyrarbær bar fyrir sig að hafa fengið útboðsgögnin fyrst í hendur 21. desember en skýrir einnig frá að teknar hafi verið upp viðræður við nokkra aðila um samstarf en ekki unnist tími til að ljúka þeim viðræðum eða fá niðurstöðu. Því treysti bærinn sér ekki til að gera tilboð nú.

Hæstaréttarlögmennirnir Benedikt Sveinsson og Jónas A. Aðalsteinsson skiluðu inn bréfi, sem efnislega var á þá leið að lögmennirnir, sem að undanfögnu hafa undirbúið kaup á hlutabréfum SR-mjöls hf. á vegum hóps útgerðamanna og nokkurra fjárfesta, lýsa því yfir að þeir séu reiðubúnir að beita sér fyrir að kaupendahópurinn setjist að samningaborði með seljendum á þeim grundvelli að kaupverð verði eigi lægra en nafnverð hlutabréfanna. Þá er það talin forsenda að samningar takist um kaupin að samkomulag geti tekist um fyrirkomulag langtímalána sem hvíla á SR-mjöli hf. Lögmennirnir gera ráð fyrir verulegri greiðslu við samningsgerð og eftirstöðvum á árinu 1994 eða eins og um kunní að verða samið.

Sigurður G. Guðjónsson, hrl. hjá Almennu lögfræðistofunni hf. skilaði inn bréfi f.h. Haraldar Haraldssonar vegna fleiri fjárfesta er fól í sér tilboð í öll hlutabréfin í SR-mjöli hf. Þjóðendur buðu 801 milljón króna. Kaupverð skyldi staðgreitt, enda ábyrgist seljandi að á félaginu hvíldu engar skuldbindingar, hverju nafni sem nefnast, aðrar en þær sem tilgreindar eru í efnahagsreikningi SR-mjöls hf hinn 31. október 1993. Verði tilboðinu tekið munu allar langtímaskuldir SR-mjöls hf. verða greiddar upp alls að fjárhæð 932 milljónir króna samkvæmt efnahagsreikningi 31. október 1993.

Þjóðendum virðist ekki hafa verið gefinn kostur á því að vera viðstaddir opnun tilboðanna. Þeir sem viðstaddir voru opnunina voru söluhópurinn, starfsmenn VÍB svo og formaður Framkvæmdanefndar um einkavæðingu. Í ljósi þess sem almennt tíðkast við opnun tilboða hefði

verið eðlilegt að mati Ríkisendurskoðunar að gefa bjóðendum kost á að vera viðstaddir opnun þeirra.

Viðræður við bjóðendur

Í beinu framhaldi af opnun tilboðanna var ákveðið að halda fundi með bjóðendum. Fundirnir voru haldnir samdægurs.

Fyrst komu þeir Haraldur Haraldsson og Sigurður G. Guðjónsson, hrl. Haraldur taldi að erfitt væri á þeirri stundu að gefa upp hverjir stæðu að kaupnum með honum. Taldi hann að það gæti skaðað aðila, sem væru starfandi í þessari atvinnugrein ef nöfn þeirra væru gefin upp nú og ekkert yrði síðan af kaupnum. Ekki lá fyrir hvernig eignaskiptingu yrði háttáð en þó yrðu fáir eigendur í fyrstu. En að lokinni endurskipulagningu mundu fleiri bætast í hópinn og síðar gæti fyrirtækið orðið almenningshlutafélag. Slíkar breytingar taldi hann að yrðu erfiðar ef eignaraðilar væru margir. Ekki yrði efnt til fjöldauppsagna en huga þyrfti að framtíð verksmiðjurekstrar á Skagaströnd og breytingu vélaverkstæðis á Siglufirði í sjálfstætt félag. Þá tengist endurskipulagning þeim ráðagerðum að farið yrði frekar í fullvinnslu lýsis með það í huga að gera söluátak í Asíu.

Haraldur upplýsti þó um nokkra aðila sem hann sagði að stæðu með sér að kaupnum en þeir væru: Ísfélag Vestmannaeyja hf., Sigurður Ágústsson í Stykkishólmi og Einar Oddur Kristjánsson. Þá upplýsti Haraldur að félagar hans í Fjórmenningum sf. þeir Jón Ólafsson, Jóhann J. Ólafsson og Guðjón Oddsson stæðu á bak við sig.

Haraldur skýrði frá því að hann hafi átt viðræður við fulltrúa Búnaðarbanka Íslands og Vereins- und Westbank í Hamborg. Kvað hann bankana tilbúna að veita allt að 16 milljón USD lán en það svarar til sem næst 1.150 - 1.160 milljónum króna. Þessari lántöku yrði varið til að greiða upp áhvílandi lán á SR-mjöli hf. og yrði endurgreiðsla lánanna framleiðslutengd. Bankarnir gerðu kröfur um að eigið fé yrði á bilinu 20 - 25 %. Haraldur sagði að bankarnir hefðu þegar skaðað fjárhagsstöðu þeirra sem að tilboðinu stóðu og væru sáttir við hana. Hægt væri að greiða tilboðsfjárhæðina með 15 daga fyrirvara. Þá féllst Haraldur á að fulltrúar ríkisins leituðu staðfestingar Búnaðarbankans sem og annarra sem nefndir hafa verið.

Fulltrúi Búnaðarbankans kom til fundar við starfshópinn og starfsmenn VÍB þetta sama kvöld. Hann sagði að bankinn ásamt Vereins- und Westbank myndu einungis veita lán til endurfjármögnunar á langtímalánum SR-mjöl hf. Yfirlýsing bankans um að kaupendur yrðu að fjármagna hlutafjárkaupin með eigin fé sínu stæði. Búnaðarbankinn gat ekki staðfest að aðilar sem Haraldur nefndi hefðu bolmagn til hlutabréfakaupanna. Hvorki Sigurður Ágústsson hf. né Ísfélag Vestmannaeyja hf. hafi verið skoðuð með tilliti til þess.

Fulltrúi Búnaðarbankans staðfesti að bankinn hefði í október 1993 rætt við Harald, Olís hf. og Sjóvá-Almennar tryggingar hf. um hugsanlega þátttöku bankans. Þá hafði Haraldur óskað eftir milligöngu bankans í viðskiptum við Vereins- und Westbank. Gert var ráð fyrir að Haraldur, Olís hf. og Sjóvá-Almennar tryggingar hf. keyptu þriðjung hver í SR-mjöli hf. Fulltrúi bankans sagði að Haraldur hefði ekki upplýst bankann um að Sjóvá-Almennar tryggingar hf. og Olís hf. væru ekki aðilar að tilboðinu. Jafnframt var honum ókunnugt um hvort Haraldur hafi tilkynnt þýska bankanum þessar breytingar. Að mati bankans hafði þýski bankinn ekki tekið neina ákvörðun um þátttöku í þessum kaupum. Hann biði eftir upplýsingum, m.a. stofnefnahagsreikningi SR-mjöls hf. Búnaðarbankinn myndi ekki taka þátt í fjármögnun nema að þýski bankinn yrði með og væri það skilyrði gagnkvæmt.

Búnaðarbankinn hafði ekki upplýsingar um tilboðsfjárhæð Haraldar fyrr en eftir að tilboðinu hafði verið skilað. Bankinn taldi ljóst að ef kaupin á hlutabréfunum í SR-mjöli hf. áttu að einhverju leyti að vera fjármögnuð með peningum út úr rekstri fyrirtækisins yrði það að vera einungis að litlu leyti. Búnaðarbankanum leist út af fyrir sig vel á rekstraráætlanir Haraldar, sem hann hafði kynnt bankanum.

Jónas A. Aðalsteinsson og Benedikt Sveinsson komu einnig til fundar þetta sama síðdegi. Þeir sögðu að sömu aðilar stæðu að tilboðinu og nefndir væru í bréfi frá 17. desember. Miðað væri við að útgerðarmennirnir ættu 40 - 50 % af heildarhlutafénu. Dreifing á milli þeirra innbyrðis yrði á bilinu 1 - 4%. Gert væri ráð fyrir að Sjóvá-Almennar tryggingar hf. ætti um 10 % og þrjú fjárfestingafélög 10 - 20 % hvert. Olúfélögin hefðu áhuga á að styðja við þá eignaraðild sem upp á vantaði. Sveitarfélögin, þar sem verksmiðjurnar eru staðsettar, myndu lítið leggja í fyrirtækið. Starfsmönnum verksmiðjanna yrði frjálst að kaupa hlutabréf ef áhugi þeirra væri fyrir hendi.

Jónas kvað útgerðarmenn vilja ljúka málinu sem fyrst. Til greina kæmi að gera rammisamning sem þeir Jónas og Benedikt færu með til umbjóðenda sinna og fengju staðfestingu þeirra en slíkt gæti tekið um tvær vikur. Á þeim tíma yrði jafnframt samið um áhvílandi lán SR-mjöls hf. Þegar rætt var um verðið sagði Jónas að rétt væri að VÍB setti fram hugmyndir sínar um eðlilegt verð fyrir hlutabréfin. Þeir bæru fullt traust til fyrirtækisins. Þá sagði Jónas það möguleika að ríkið tæki veð í útgerðum einstakra kaupenda ef kæmi til þess að lána þyrfti hluta kaupverðs.

Niðurstöður söluhópsins og verðbréfafyrirtækisins

Í viðræðum söluhópsins við þá Benedikt og Jónas kom fram að sjávarútvegsráðuneytið gæti fallist á söluverð fyrir öll hlutabréfin sem væri á bilinu 700 - 750 milljónir króna. Lögmennirnir fengu því framgengt meðal þeirra fjárfesta sem að baki þeim stóðu að umsamið kaupverð gæti orðið allt að fjárhæð 725 milljónir króna. Verðbréfafyrirtækið hafði áður metið það svo að kaupendahópurinn fullnægði skilyrðum þeim sem sett voru í bréfinu frá 7. desember um fjárhagslegan styrk til að tryggja kaupin og áframhaldandi reksturs fyrirtækisins. Þá var þegar hér var komið jafnframt litið til dreifingar eignaraðildar og þátttöku heimamanna og starfsmanna sem út frá var gengið í greinargerð með frumvarpi til laga um stofnun hlutafélagsins.

Haraldur Haraldsson var ekki talinn hafa sýnt fram á að hann fullnægði skilyrðum margnefnds bréfs frá 7. desember 1993 um fjárhagslegan styrk. VÍB taldi að í upplýsingum sem Haraldur og Sigurður lögðu fram með tilboði sínu hinn 28. desember hafi ekki verið að finna neitt sem breyti þessari niðurstöðu. Búnaðarbankinn gat ekki staðfest að hann stæði að baki tilboði Haraldar í hlutabréfin að fjárhæð 801 milljónir króna. Í bréfi Haraldar frá 13. desember var því lýst yfir að stofnað yrði hlutafélag sem yrði hinn raunverulegi tilboðsgjafi og yrði fjárhagur þess og aðstandenda þess ljós er tilboði yrði skilað. Í tilboðinu frá 28. desember er ekki að finna neinar upplýsingar um þetta félag. Þá þótti VÍB ástæða til að geta þess að Haraldur hafi engan eignarskatt greitt vegna skattaársins 1992.

Á grundvelli þessara raka var ákveðið að ganga til samninga við kaupendahóp þann sem hæstaréttarlögmennirnir Jónas A. Aðalsteinsson og Benedikt Sveinsson voru í forsvari fyrir.

Ríkisendurskoðun þykir rétt að rifja hér upp að í þriðju grein laganna um stofnun hlutafélags um Síldarverksmiðjur ríkisins segir að Ríkissjóður Íslands sé eigandi allra hlutabréfanna við stofnun þess og fari sjávarútvegsráðherra með eignarhlut ríkisins í félaginu. Í greininni er einnig kveðið á um að heimilt sé að selja öll hlutabréfin í félaginu eða hluta þeirra samkvæmt nánari ákvörðun hluthafa, þ.e. ríkissjóðs. Stjórn SR-mjöls hf. lagði til við ráðherra að selja öll hlutabréfin með þeim hætti sem lýst er í kaflanum um tillögur stjórnar SR-mjöls hf. hér að framan og féllst ráðherrann á þá tillögu. Þar segir m.a. að félagið skuli auglýst til sölu strax að lokinni verðlagningu, leitað verði að kaupendum að félaginu úr hópi vel skilgreindra fjárfesta, almennt hlutafjárútboð fari ekki fram og tekið verði hagstæðasta tilboði að teknu tilliti til markmiða.

Þegar atburðarásin er rakin kemur í ljós að það sem var gert var ekki í fullu samræmi við það sem gera átti. Í tilkynningunni sem birtist í blöðum 17. - 19. nóvember 1993 var ekkert að finna um það hvernig staðið yrði að sölunni á hlutabréfunum. Tilkynningin sagði það eitt að ákveðið hafði verið að selja nefnd hlutabréf og VÍB falið að annast sölu. Í bréfinu frá 7. desember 1993 var greint frá þeim skilyrðum sem uppfylla þyrfti til að gera tilboð í hlutabréfin. Þau atriði sem koma fram í nefndu bréfi eru að gefa skuli upp nafn bjóðanda eða bjóðenda ásamt kennitölu. Þá skuli fylgja lýsing á starfsemi tilboðsgjafa síðustu árin ásamt hverjir væru aðstandendur hans ef um lögaðila væri að ræða. Þá þyrfti að fylgja yfirlýsing um að ekki væri erlendur aðili meðal bjóðenda. Einnig þyrfti tilboðsgjafi að sýna fyrirfram fram á að hann hefði fjárhagslegt bolmagn til að kaupa hlutabréfin og að lokum að ef tilboðsgjafi hygðist fjármagna kaupin með lántökum yrði hann að gera grein fyrir lánveitanda og tryggingum, sem hann hygðist setja fyrir lántökunni. Ekkert er fjallað um þau áhersluatriði um að hafa samráð við starfsmenn verksmiðjanna eða sveitarfélög þar sem verksmiðjurnar eru svo og dreifða eignaraðild, þó svo að til þess hafi verið ætlast ef marka má greinargerð með frumvarpi að lögum um stofnun félagsins nr. 20/1993 og ræðu ráðherra á stofnfundi SR-mjöls hf. Bréfið var stílað til væntanlegra þátttakenda við útboð hlutabréfanna en það eru þeir 14 aðilar sem gáfu sig fram við VÍB.

Í greinargerð VÍB til sjávarútvegsráðuneytisins dagsettri 4. janúar 1994 kemur fram að við mat á tilboðum hafi auk skilyrða í bréfinu frá 7. desember 1993 verið tekið tillit til dreifðrar eignaraðildar og þátttöku heimamanna og starfsmanna sem út frá var gengið í greinargerð með frumvarpi til laga um stofnun SR-mjöls hf. Ríkisendurskoðun vekur athygli á því að hvorki í bréfinu frá 7. desember 1993 né í öðrum

útboðsgögnum hafi dreifð eignaraðild og þátttaka heimamanna verið gerð að skilyrði fyrir þátttöku í tilboðinu eða samþykki þess.

Að mati Ríkisendurskoðunar verður tilboð Jónasar A. Aðalsteinssonar, hrl. og Benedikts Sveinssonar, hrl. ekki talið verðtilboð í skilningi útboðsgagnanna 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 er að mati stofnunarinnar umdeilanlegt hvort þeir hafi uppfyllt margnefnd skilyrði 3. og 5. liðar í bréfi VÍB frá 7. desember 1993.

Sigurður G. Guðjónsson, hrl. f.h Haraldar Haraldssonar vegna fleiri fjárfesta bauð að staðgreiða kaupverð bréfanna. Hann hafði ekki uppfyllt skilyrði 3. og 5. liðar bréfs VÍB frá 7. desember 1993 þegar hann fékk útboðsgögnin afhent. Við opnun tilboðanna hafði hann ekki enn uppfyllt nefnd skilyrði, en þau voru þessi:

3. *Fjárhagur tilboðsgjafa. Gerð sé grein fyrir hvernig kaup á hlutabréfum í SR-mjöli hf verði fjármögnuð, þ.e. hvort ætlunin er að fjármagna þau af eigin fé tilboðsgjafa eða með lánsfé. Fram þarf að koma að tilboðsgjafi hafi fjárhagslegan styrk til að kaupa fyrirtækið allt og tryggja rekstur þess áfram.*
5. *Ef kaupin verða fjármögnuð með lántöku að einhverju leyti þarf að gera grein fyrir lánveitanda og þeim tryggingum sem tilboðsgjafi hyggst setja fyrir lántöku sinni.*

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.

Nokkur atriði um tímafresti í útboði hlutabréfa í SR-mjöli hf.

Við skoðun á atburðarás við sölu á hlutabréfum í SR-mjöli hf. og með hliðsjón af reglum um útboð á vöru og þjónustu má ætla að væntanlegum kaupendum hafi verið veittur fullskammur tími til gera tilboð. Ef dagsetningar eru skoðaðar sérstaklega, kemur eftirfarandi í ljós:

- a. 17. - 19. nóvember 1993 var tilkynning birt um að selja ætti hlutabréfin.
- b. 7. desember 1993 var áhugasömum aðilum sent bréf með skilyrðum fyrir þátttöku.
- c. 13. desember 1993 var lokadagur til að svara bréfinu frá 7. desember.
- d. 17. desember 1993 voru útboðsgögn afhent.
- e. 28. desember 1993 voru tilboð opnuð.

Af framansögðu má ráða að tíminn frá tilkynningu til skilyrðabréfs var 18 dagar. Tíminn til að uppfylla skilyrðin var sex dagar og tilboð voru opnuð 11 dögum eftir afhendingu útboðsgagna. Samtals liðu því 39 dagar frá því tilkynning birtist um að VÍB hafi hlutabréf SR-mjöls hf. til sölumeðferðar og þar til tilboð í hlutabréfin voru opnuð. Í þessu sambandi er rétt að benda á að í bréfi Akureyrarbæjar til VÍB dags. 28. desember 1993 sýnist með nokkrum rétti vera kvartað yfir of skömmum tíma til undirbúnings og tilboðsgerðar. Í bréfi Akureyrarbæjar segir svo m.a.

"Gögn vegna þessa máls bárust okkur ekki fyrr en þriðjudaginn 21. desember s.l. og tíminn því alls ekki nægur til þess að vinna nauðsynlegar upplýsingar til ábyrgrar ákvarðanatöku"

Í lögum nr. 9/1993 um verðbréfavíðskipti er ekki að finna sérstakar reglur um útboð eða sölu á hlutabréfum sem átt geta við söluna á hlutabréfunum í SR-mjöli hf. þar sem þau eru auglýst til sölu í heilu lagi og þau síðan seld á grundvelli tilboðs. Þetta er þó ekki í fyrsta skipti sem

sala af þessu tagi á sér stað. Má til samanburðar benda á að Landsbréf hf seldi öll hlutabréfin í Gutenberg hf. til eins aðila á grundvelli útboðs.

Í 3. gr. laga nr. 65/1993 um framkvæmd útboða er sérstaklega rætt um auglýsingar á útboði, en þar segir m.a. að almenn útboð skuli auglýsa í blöðum, útvarpi eða með öðrum almennum hætti þar sem fram komi hvar og hvenær útboðsgögn séu til afhendingar. Bjóðendur skulu hafa aðgang að upplýsingum um það sem verið að bjóða. Þá skal kveða á um hæfilegan frest til að skila tilboði. Einnig er fjallað um hvernig meta eigi tilboð, eðli útboða, þ. e. hvort þau eru opin eða lokuð o.s.frv. Lög þessi gilda þegar útboði er beitt um verk, vöru eða þjónustu. Þau gilda ekki um útboð á fjármagns- og verðbréfamarkaði. Engu að síður sýnist mega hafa þessi ákvæði og sjónarmið sem að baki þeim búa til hliðsjónar við útboð á hlutabréfum af því tagi sem hér er rætt um.

Í reglum um innkaup ríkisins, sem gefnar voru út af stjórn opinberra innkaupa í september 1993 segir svo m.a.:

"Frestur til að skila tilboðum skal vera 21 almanaksdagur"

Í lokuðum útboðum skal fyrst gefa 21 almanaksdag svo hægt sé að skila forvalsgögnum og síðan skal notast við ofangreinda reglu til að skila tilboðum.

Engar upplýsingar komu fram um hvenær tilboð skyldi opna fyrir en í bréfinu frá 7. desember 1993. Þau tímamörk sem þar eru gefin samrýmast ekki þeim tímafrestum sem hér greinir frá að ofan.

Ríkisendurskoðun álitur að ekki hafi verið veittur nægjanlegur frestur til að skila tilboðum, og bendir á að mikilvægt sé að útboðsskilmálar séu skilmerkilegir og í samræmi við almennar leikreglur. Þá telur Ríkisendurskoðun að setja þurfi ákvæði í útboðsgögn um það í hve langan tíma bjóðendur þurfi að standa við tilboð sín.