

Greinargerð

um útboð á fjórðungshlut ríkisins í
Landsbanka Íslands hf.

Október 2002

Efnisyfirlit

INNGANGUR.....	3
I VERKLAGSREGLUR UM ÚTBOÐ OG SÖLU RÍKISFYRIRTÆKJA	4
<i>Söluaðferðir við einkavæðingu</i>	5
II SÖLUFERILL SAMKVÆMT AUGLÝSINGU FRAMKVÆMDANEFNDAR UM EINKAVÆÐINGU FRÁ 10. JÚLÍ 2002	7
III SJÓNARMÍÐ AÐILA	17
<i>Afstaða Steingríms Ara Arasonar</i>	17
<i>Afstaða fjárfestanna þriggja til söluferilsins</i>	21
<i>Sjónarmið framkvæmdanefndar um einkavæðingu</i>	23
IV MAT Á TILBOÐUM OG ÁLIT HSBC	28
V ÁLIT RÍKISENDURSKOÐUNAR	30
FYLGISKJÖL	32
<i>Fylgiskjal 1 – Erindisbréf framkvæmdanefndar um einkavæðingu</i>	32
<i>Fylgiskjal 2 - Verklagsreglur um útboð og sölu ríkisfyrirtækja</i>	33

Inngangur

Í bréfi, dags. 12. september sl., fór forsætisráðuneytið þess á leit að Ríkisendurskoðun færi yfir vinnubrögð framkvæmdanefndar um einkavæðingu við undirbúning á sölu hlutabréfa ríkisins í Landsbanka Íslands hf. Tilefni beiðninnar var að í bréfi Steingríms Ara Arasonar til forsætisráðherra hinn 10. september sl., þar sem hann segir af sér störfum í framkvæmdanefndinni, hafi komið fram alvarlegar áskanir um vinnubrögð nefndarinnar við undirbúning sölu á hlutabréfum ríkisins í Landsbankanum. Þess skal jafnframt getið að hinn 10. september sl. gerði utanríkisráðherra ríkisendurskoðanda grein fyrir þeirri stöðu, sem komin var upp í málinu.

Ríkisendurskoðun féllst á ofangreinda beiðni. Í tengslum við verkefnið hefur stofnunin fengið afhent þau gögn, sem eru í fórum framkvæmdanefndarinnar um málið, jafnframt því sem ýmissa annarra upplýsinga var aflað. M. a. hefur hún rætt við eftirtalda aðila í tengslum við athugun þessa: Skarphéðinn Berg Steinarsson, starfsmann einkavæðingarnefndar, Steingrím Ara Arason, fv. nefndarmann í framkvæmdanefndinni, Ólaf Davíðsson, formann framkvæmdanefndarinnar, Þorgeir Örlygsson, tímabundinn fulltrúa viðskiptaráðherra í framkvæmdanefndinni, Jón Sveinsson, fulltrúa í framkvæmdanefndinni, fulltrúa Kaldbaks hf., fulltrúa Samson ehf., og fulltrúa Eignarhaldsfélagsins Andvöku, Eignarhaldsfélags Samvinnutrygginga, Fiskiðjunnar Skagfirðings hf., Kaupfélags Skagfirðinga svf., Kers hf., Samskipa hf. og Samvinnulífeyrisjóðsins. Jafnframt var rætt við og aflað gagna og viðbótarupplýsinga frá sérfræðingum HSBC Investment Bank í London, en þeir veittu stjórnvöldum ráðgjöf við undirbúning sölunnar. Loks var rætt við þá ráðherra er sitja í ráðherranefnd þeirri, er fer með yfirstjórn einkavæðingar.

Í greinargerð þessari er gerð stutt grein fyrir gildandi verklagsreglum um útboð og sölu ríkisfyrirtækja og þeim söluaðferðum, sem einkum er beitt við einkavæðingu fyrirtækja í eigu ríkisins. Þá er undirbúningi í tengslum við söluférlinn á framangreindum hlut ríkisins í Landsbankanum og ákvörðun um að ganga til viðræðna Samson ehf. um kaup á hlutnum lýst. Á sama hátt er gerð grein fyrir afstöðu Steingríms Ara Arasonar til málsins svo og afstöðu fjárfestanna þriggja, sem valdir voru til viðræðna um kaup á hlutnum, svo og afstöðu framkvæmdanefndar um einkavæðingu. Því næst er gerð stutt grein fyrir aðferðum þeim, sem beitt var við mat á tilboðum og sjónarmiðum HSBC í því efni. Að endingu er gerð grein fyrir álitum Ríkisendurskoðunar á undirbúningi sölunnar og vali á fjárfesti til beinna viðræðna um kaup á hlut ríkisins í Landsbankanum.

Ríkisendurskoðun þakkar öllum ofangreindum aðilum veitta aðstoð við þetta verkefni.

I Verklagsreglur um útboð og sölu ríkisfyrirtækja

Yfirstjórn einkavæðingar er í höndum ríkisstjórnar og fjögurra manna ráðherra-nefndar á hennar vegum. Í ráðherranefnd um einkavæðingu sitja forsætisráðherra, utanríkisráðherra, fjármálaráðherra og iðnaðar- og viðskiptaráðherra. Á vegum ráðherranefndarinnar starfar síðan sérstök framkvæmdanefnd, en hlutverk hennar er að annast undirbúning og samræmingu verkefna á sviði einkavæðingar. Í því felst m.a. að hafa yfirumsjón með breytingu ríkisfyrirtækja í hlutafélög, sölu ríkisfyrirtækja, ríkiseigna, sölu eignarhluta ríkisins í öðrum fyrirtækjum svo og útboðum á verkefnum og þjónustu á vegum ríkisins og ríkisstofnana. Þá er nefndinni ætlað að gæta þess við breytingar á rekstrarformi og eignarhaldi ríkisfyrirtækja að réttur starfsmanna sé tryggður. Framkvæmdanefnd um einkavæðingu starfar samkvæmt erindisbréfi, sem forsætisráðherra setti henni, og er það að finna í viðauka 1 í greinargerð þessari.

Í þeim tilgangi að samræma vinnubrögð og tryggja faglegan undirbúning við sölu hlutbréfa í eigu ríkisins og útboða í ríkisrekstri samþykkti ríkisstjórnin sérstakar verklagsreglur hinn 9. febrúar 1996 um útboð og sölu ríkisfyrirtækja. Í inngangi þeirra segir að reglur þessar skuli vera „leikreglurnar sem gildi“ eins og það er orðað. Enginn geti, í krafti fjármagnseignar eða á annan hátt, tekið þátt í kaupum á ríkishlut í fyrirtækjum eða útboðum eftir öðrum reglum.

Reglurnar, sem eru samtals tólf greinar, taka til allra fyrirtækja, er ríkissjóður selur eða hyggst selja að hluta eða að fullu. Þær taka einnig til eignarhluta í fyrirtækjum, sem ríkissjóður selur eða hyggst selja. Reglurnar mæla svo fyrir að fulltrúi þess ráðuneytis, sem fer með viðkomandi eignarhlut ríkisins, skuli sitja í nefndinni þegar fjallað er um sölu á hlutnum. Samkvæmt 12. gr. reglnanna bera viðkomandi ráðuneyti og framkvæmdanefnd um einkavæðingu ábyrgð á að farið sé að verklagsreglunum.

Í verklagsreglunum er mælt fyrir um hvernig hagað skuli undirbúningi að formbreytingum á rekstri fyrirtækja og sölu á hlutafé. Þegar viðkomandi ráðuneyti hefur ákveðið fyrirkomulag sölu skal hlutur sá, er selja skal í fyrirtækinu, auglýstur til sölu þannig að öllum sé tryggður jafn réttur til að bjóða í hlutabréfin. Á þetta við hvort sem bréfin eru seld í almennri áskriftarsölu eða tilboðssölu. Í verklagsreglunum eru sett fram ákveðin skilyrði, sem verður að uppfylla við sölu á hlutafé ríkissjóðs. Samkvæmt reglunum er og heimilt að takmarka þann skammt, sem hverjum og einum er heimilt að kaupa í útboðum. Þannig er heimilt að setja hámark á hlutfjárkaup hvers kaupanda, eða fjárhagslega tengdra aðila, í þeim tilgangi að stuðla að dreifðri eignaraðild að fyrirtæki. Á sama hátt er heimilt að hafna tilboðum ef sýnt þykir að með samþykki þeirra muni draga úr samkeppni á viðkomandi markaði eða atvinnugreinin biði almennan skaða af. Erlendir aðilar hafa að öllu jöfnu sama

rétt og Íslendingar til að kaup hlutabréf svo framarlega að það samrýmist lögum um fjárfestingar erlendra aðila á Íslandi.

Við sölu á fyrirtæki samkvæmt tilboði skal skv. 6. gr. reglnanna meta tilboð til staðgreiðsluverðs miðað við ávöxtunarkröfu í síðasta útboði spariskírteina. Þá skal meta sérstaklega þær tryggingar, sem tilboðsgjafi leggur til tryggingar greiðslu. Taka skal því tilboði, sem gefur öruggustu greiðslur og hæst staðgreiðsluverðið, hafi ekki verið settar takmarkanir á sölu til einstakra aðila, sbr. 8. gr. reglnanna.

Loks skal vakin athygli á ákvæði 10. gr. reglnanna en samkvæmt þeim getur viðkomandi ráðuneyti, ef sérstakar aðstæður þykja vera fyrir hendi og að fenginni tillögu framkvæmdanefndar um einkavæðingu, samþykkt frávik frá verklagsreglunum. Ef það er gert skal greina frá öllum slíkum áformum í ríkisstjórn áður en þau koma til framkvæmda. Jafnframt skal greina frá þeim opinberlega að lokinni umfjöllun í ríkisstjórn, sbr. 10. reglnanna.

Að öðru leyti verða reglurnar ekki raktar hér en látið nægja að vísa í viðauka 2 við greinargerð þessa en í honum eru þær birtar í heild sinni.

Söluaðferðir við einkavæðingu

Eitt af meginviðfangsefnum við undirbúning einkavæðingar er að meta og ákveða hvaða aðferð er heppilegust við sölu á hlutabréfum. Ekki er til nein algild regla um hvaða aðferð er best heldur verður að meta aðstæður í hverju tilviki fyrir sig. Margar leiðir og útfærslur eru mögulegar við einkavæðingu fyrirtækja. Helstu leiðirnar við sölu hlutabréfa eru annars vegar að selja hluta þeirra eða þau öll í dreifðri sölu til almennings eða á hinn bóginn að selja þau í tilboðssölu. Báðum þessum aðferðum hefur verið beitt við sölu á hlutabréfum ríkissjóðs í Landsbankanum.

Þegar hlutabréf eru seld í dreifðri sölu til almennings er þau boðin til sölu með þeim hætti að verð þeirra er ákveðið fyrirfram og kaupendum, oftast einstaklingum, gefinn kostur á að skrá sig fyrir takmarkaðri fjárhæð. Meginmarkmið er þá að dreifa eignarhaldi í viðkomandi hlutafélagi.

Þegar hlutabréf eru seld í tilboðssölu er leitað eftir hæstu eða hagstæðustu tilboðum í þau hlutabréf, sem boðin eru til sölu. Oft er gefinn sá möguleiki að gera tilboð í stóra hluti í tilboðssölu, jafnvel allt. Einnig er þekkt að takmörk séu sett á þá hluti, sem einum kaupanda er heimilt að gera tilboð í. Mögulegt er að fara eftirfarandi leiðir við tilboðssölu:

- Opin tilboðssala: Sölu lýsing liggur frammi svo bjóðendur geta kynnt sér rekstur fyrirtækisins. Kaupendur hafa allir jafnan aðgang til að gera

tilboð í samræmi við útboðsskilmála. Dæmi um þessa leið er sala ríkisins á hlutabréfum sínum í Stofnfiski hf. og Íslenskum aðalverk-tökum hf.

- Lokað útboð á hlutafé: Takmörkuðum fjölda þátttakenda er, að undan-gengnu forvali, boðið að gera tilboð. Þeim er veittur tiltölulega greiður aðgangur að upplýsingum um fyrirtækið, t.d. á fundum með stjórnendum og stjórnarmönnum. Tilgangurinn með þessari aðferð er að veita þeim, sem teljast hæfir eftir forval tækifæri til að kynna fyrirtækinu enn betur en ef um venjulega sölulýsingu væri að ræða og að ganga úr skugga um að áhugasamir kaupendur uppfylli ákveðin skilyrði, sem seljandi kann að setja. Dæmi um þessa aðferð er sala á hlutabréfum ríkisins í Áburðar-verksmiðjunni hf. og sala á meirihluta hlutafjár í Skýrr hf.

Að auki má blanda saman tilboðssölu og dreifðri sölu. Þetta gefur seljanda kost á að dreifa hluta þess, sem er til sölu, en jafnframt að selja tiltekinn hluta í tilboðssölu til að hámarka söluverðið. Þessi aðferð hefur verið áberandi við einkavæðingu á síðustu árum. Telja verður að sala sú á hlutafé ríkisins í Landsbankanum, sem hér um ræðir, falli undir síðari liðinn hér að framan.

II Söluferill samkvæmt auglýsingu framkvæmdanefndar um einkavæðingu frá 10. júlí 2002

Framkvæmdanefnd um einkavæðingu birti svohljóðandi auglýsingu, dags. 10. júlí 2002, í fjölmiðlum um miðjan júlí sl.

“Framkvæmdanefnd um einkavæðingu, fyrir hönd viðskiptaráðherra, óskar eftir tilkynningum frá áhugasömum fjárfestum um kaup á a.m.k. 25% hlut í Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. Leitað er eftir fjárfesti, innlendum eða erlendum, með það að markmiði að efla bankann og samkeppni á íslenskum fjármálamarkaði. Í tilkynningunni skal gera grein fyrir fjárhagsstöðu, þekkingu og reynslu á fjármálamarkaði, eignarhlut sem viðkomandi óskar eftir kaupum á, hugmyndum um staðgreiðsluverð og áformum varðandi rekstur þess banka sem áhugi er á. Kaupendur skulu uppfylla skilyrði um hæfi eigenda virkra eignarhluta, sbr. ákvæði 10. gr. laga nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði. Einnig er bent á ákvæði samkeppnislaga nr. 8/1993. Tekið er fram að framangreindur hlutur verður einungis seldur í öðrum bankanum nú ef viðunandi verð fæst og viðræður leiða til sölu. Stefnt er að því að hlutur í hinum bankanum verði seldur síðar á árinu.

Nöfn þeirra sem óska eftir viðræðum verða kynnt opinberlega þegar tilkynningarfrestur hefur runnið út og verða óskir um nafnleynd ekki virtar.

Tilkynningum skal skilað fyrir kl. 16.00 fimmtudaginn 25. júlí nk.....”

Til glöggvunar skal þess getið að ríkið á nú um 48% hlutafjár í Landsbanka Íslands hf. Í auglýsingunni má ráða hver þau atriði eru, sem helst munu koma til skoðunar við val á þeim fjárfesti, sem boðið verður til viðræðna um kaup á 25% hlut í bankanum eða meira. Yfirlýst meginmarkmið af hálfu stjórnvalda með sölu á hlut sínum er samkvæmt auglýsingunni að efla bankann og samkeppni á íslenskum fjármálamarkaði. Í þessu sambandi má og vekja athygli á að í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 28. maí 1999 segir m.a. að stefnt verði að sölu á hlutabréfum í ríkisbönkunum með það að markmiði að ná fram hagræðingu á fjármagnsmarkaði og tryggja um leið virka samkeppni á markaðnum til að ná fram ódýrari þjónustu. Þar segir einnig að við söluna verði þess gætt að ríkið fái hámarksverð fyrir eign sína í bönkunum.

Þau atriði, sem einkum yrðu vegin og metin þegar kæmi að vali á fjárfesti til beinna viðræðna um kaup á hlutnum í bankanum samkvæmt auglýsingunni, eru eins og af henni má ráða þessi;

- fjárhagsstaða fjárfestis
- þekking hans og reynsla á fjármáلامarkaði
- stærð eignarhlutar, sem viðkomandi óskar eftir kaupum á
- hugmyndir um staðgreiðsluverð
- áform um rekstur

Nokkru áður en auglýsingin birtist hafði framkvæmdanefnd um einkavæðingu borist bréf, dags. 27. júní 2002, frá þeim Björgólfi Thor Björgólfssyni, Magnúsi Þorsteinssyni og Björgólfi Guðmundssyni, þar sem þeir lýstu yfir vilja sínum sem kjölfestufjárfestis til að kaupa a.m.k. 33,3% af hlutafé Landsbanka Íslands hf. Í bréfinu óskuðu þeir eftir viðræðum um kaupin, sem yrðu byggðar á 13 nánar tilgreindum og útlistuðum forsendum. Daginn eftir var bréfið kynnt á fundi nefndarinnar og það rætt án þess að afstaða væri tekin til þess.

Ljóst var að taka þurfti afstöðu til þess hvort bein sala án undangengins útboðs væri ásættanlegur kostur. Var málið rætt á nokkrum fundum framkvæmdanefndarinnar í kjölfarið. Í fundargerð hinn 5. júlí sl. segir að nefndarmenn hafi verið sammála um að heppilegt væri að klára sölu til kjölfestufjárfestis í Landsbankanum í mánuðinum og selja 20% í Búnaðarbankanum í september eins og unnið hefði verið út frá og þá yrði hafist handa við undirbúning á sölu til kjölfestufjárfestis í Búnaðarbankanum. Þessi stefna varðandi Búnaðarbankann yrði kynnt samhliða áformum um Landsbankann. Á fundi nefndarinnar hinn 8. júlí sl. voru lögð fram drög að auglýsingu um sölu á a.m.k. 25% hlut í Landsbankanum eins og ákveðið hafði verið á fundinum 5. júlí sl. Jafnframt upplýsti einn nefndarmanna um vilja viðskiptaráðherra til þess að auglýsa 25-33% hlut í báðum bönkum í einu. Umræður fóru síðan fram um þetta fyrirkomulag en að lokum var fallist á tillögu starfsmanns nefndarinnar um að auglýsa Landsbankann en tilkynna samhliða auglýsingunni um sölu á Búnaðarbankanum seinna í haust.

Daginn eftir, hinn 9. júlí sl., sendi starfsmaðurinn nefndarmönnum annars vegar tillögu að auglýsingu um sölu á a.m.k. 25% hlut í Landsbankanum og hins vegar fréttatilkynningu, þar sem fram kom að ákveðið hafi verið að áfangaskipta einkavæðingu Landsbankans og Búnaðarbankans. Áfangarnir yrðu þessir skv. drögunum að fréttatilkynningunni:

- Sala á umtalsverðum hlut í Landsbankanum, sbr. auglýsingu þar um.
- Sala á 20% hlutafjár Búnaðarbankans hefjist 6. september n.k. Salan fari fram um viðskiptakerfi Kauphallar Íslands með svipuðum hætti og nýlega hafði verið gert með hlutabréf í Landsbankanum.
- Í síðari hluta september nk. verði auglýst eftir kaupanda að umtalsverðum hlut í Búnaðarbankanum.

Áformað var að framkvæmdanefndin myndi hittast síðar þennan sama dag m.a. til þess að gagna frá auglýsingunni og fréttatilkynningunni. Að þessum fundi varð ekki því í millitíðinni þennan sama dag ákvað ráðherranefndin á fundi sínum að beina sölufurfinu í útboðsfarveg í samræmi við áður markaða stefnu og auglýsa eftir áhuga annarra fjárfesta á kaupum á hlut ríkisins í bæði Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. Fyrirliggjandi drögum að auglýsingu og fréttatilkynningu var síðan breytt í samræmi við þessa ákvörðun hinn 10. júlí sl. og þær sendar fjölmiðlum til birtingar.

Í kjölfar auglýsingarinnar skiluðu fimm hópar fjárfesta tilkynningum um áhuga á kaupum á a.m.k. 25% hlut í bönkunum. Í fréttatilkynningu framkvæmdanefndarinnar hin 25. júlí sl. var greint frá því að eftirtaldir aðilar hefðu sýnt málinu áhuga:

- Björgólfur Thor Björgólfsson, Magnús Þorsteinsson og Björgólfur Guðmundsson (síðar Samson ehf.).
- Þórður Magnússon f.h. fjárfesta.
- Eignarhaldsfélagið Andvaka, Eignarhaldsfélagið Samvinnutryggingar, Fiskiðjan Skagfirðingur hf., Kaupfélag Skagfirðinga svf., Ker hf., Samskip hf. og Samvinnulífeyrissjóðurinn.
- Íslandsbanki hf.
- Kaldbakur hf.

Einkavæðingarnefndin fundaði með ofangreindum aðilum hverjum fyrir sig í lok júlí sl. Fundarboðinu fylgdi minnisblað, er hafði að geyma atriði, sem nefndin taldi nauðsynlegt að fá frekari upplýsingar um. Á þessum fundum gafst fjárfestunum tækifæri til þess að kynna nánar hugmyndir sínar og forsendur fyrir hugsanlegum kaupum á ráðandi hlutum í bönkunum. M.a. óskaði framkvæmdanefndin eftir upplýsingum um eftirgreind efnisatriði:

- Á hvorum bankanum hefur viðkomandi meiri áhuga?
 - Ástæður forgangsroðunar.
 - Eignarhlutur sem óskað er eftir kaupum á.
- Hverjir standa að fjárfestahóp?
 - Viðskiptatengsl milli aðila innan hópsins.
 - Skapar eignarhald í bankanum hættu á hagsmunaárekstrum?
 - Fyrirhuguð viðskiptatengsl kaupenda við bankann.
 - Þekking og reynsla á fjármálamarkaði.
- Fjárhagslegir þættir.
 - Hugmyndir um staðgreiðsluverð. Fjárhæð og tímasetningar.
 - Fjárhagsstaða kaupenda. Fjármögnun.

- Áform varðandi rekstur þess banka sem áhugi er á
 - Möguleg hagræðing.
 - Áhrif á samkeppni.
 - Sóknarfæri.
- Annað.

Að undangengnum fundum með öllum fimm fjárfestahópunum ákvað framkvæmdanefndin að ganga til frekari viðræðna við þá fjárfesta, sem í viðræðum við nefndina sýndu meiri áhuga á Landsbankanum en Búnaðarbankanum. Í fréttatilkynningu framkvæmdanefndarinnar hinn 31. júlí sl. var tilkynnt að nefndin hefði ákveðið að gagna til frekari viðræðna við eftirtalda þrjá aðila um kaup hlutbréfa í Landsbankanum:

- Björgólfur Thor Björgólfson, Magnús Þorsteinsson og Björgólfur Guðmundsson.
- Eignarhaldsfélagið Andvaka, Eignarhaldsfélagið Samvinnutryggingar, Fiskiðjan Skagfirðingur hf., Kaupfélag Skagfirðinga svf., Ker hf., Samskip hf. og Samvinnulífeyrissjóðurinn.
- Kaldbakur hf.

Framkvæmdanefndin gerði ráð fyrir að í byrjun september sl. myndi liggja fyrir hvert þessar viðræður myndu leiða.

Í framhaldi af fyrirspurn Björgólfs Thors Björgólfssonar frá 29. júlí sl., sem m.a. laut að því hvernig háttað yrði kynningu á söluandlaginu, tímarammanum, sem söluferlinu væri ætlaður, og eðli þeirra gagna, sem þeim yrðu látin í té í því skyni að leggja mat á virði bankans og framtíðarhorfur, sendi framkvæmdanefndin hinum áhugasömu aðilum bréf hinn 16. ágúst sl., þar sem nánari grein er gerð fyrir þessum atriðum. Bréfið er svohljóðandi:

„Í framhaldi af spurningum sem borist hafa til framkvæmdanefndar um einkavæðingu í tengslum við söluferli á hlutabréfum í Landsbanka Íslands hf., vill nefndin koma eftirfarandi á framfæri við þá aðila sem valdir hafa verið til viðræðna um kaup í bankanum.

1. *Áformað er að í næstu viku verði kynningarfundir fyrir þá þrjá aðila sem valdir voru til frekari viðræðna um sölu hlutabréfa í Landsbanka Íslands hf. Markmið fundanna er að kynna nánar starfsemi bankans án þess að láta í té það sem kalla mætti innherjaupplýsingar. Að kynningarfundunum loknum mun framkvæmdanefnd um einkavæðingu eiga fundi með hverjum og einum af þessum þremur aðilum og óska frekari upplýsinga. Í framhaldi af því verður einn aðili valinn úr hópi hinna þriggja til beinna viðræðna við þann aðila. Við þetta val verður einkum litið til atriða sem tilgreind voru í auglýsingu nefndarinnar 10. júlí sl., þ.e. fjárhagsstöðu, þekkingar og reynslu á fjármálamarkaði, hugmynda um staðgreiðsluverð og áforma*

varðandi rekstur. Þjóðendur skulu auk þess uppfylla skilyrði um hæfi eigenda virkra eignarhluta, sbr. ákvæði 10. gr. laga nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði.

2. Áformað er að beinar viðræður við einn hóp fjárfesta hefjist um næstu mánaðamót. Kappkostað verður að viðræðurnar taki eins skamman tíma og kostur er og að kostgæfnisathugun kaupanda hefjist að því loknu. Að þeirri athugun lokinni og að fengnu samþykki Fjármálaeftirlitsins er gert ráð fyrir að sala hlutabréfanna fari fram. Nánari tímaáætlun verður unnin í samstarfi við þá sem rætt verður við.
3. Framan af söluférlinu hafa allir þrír aðilarnir aðgang að sömu almennu upplýsingunum. Þegar liggur fyrir við hvern þeirra gengið verður til beinna viðræðna mun sá fá aðgang að innherjaupplýsingum um rekstur Landsbankans í samræmi við þær reglur sem þar um gilda.“

Hinn 22. og 23. ágúst s.l. héldu stjórnendur Landsbankans kynningarfundum með hinum áhugasömu fjárfestum, sem valdir höfðu verið til frekari viðræðna um kaup á hlutabréfum í bankanum, hverjum í sínu lagi. Starfsmenn framkvæmdanefndarinnar sátu og þessa kynningarfundum.

Hinn 28. ágúst sl. voru fjárfestarnir þrír boðaðir hver á eftir öðrum á fund nefndarinnar, þar sem þeim var hverjum fyrir sig afhent svohljóðandi bréf nefndarinnar:

„Með bréfi framkvæmdanefndar um einkavæðingu dags. 16. þ.m. kom fram hvaða fyrirkomulag verði á viðræðum um sölu hlutabréfa í Landsbanka Íslands hf. þar til einn aðili hefur verið valinn til beinna viðræðna um kaup á hlutabréfunum. Nú þegar kynningarfundum stjórnenda Landsbankans er lokið liggur fyrir að nefndin kalli eftir frekari upplýsingum svo velja megi úr þann sem farið verður í beinar viðræður við.

Þegar boðað var til funda framkvæmdanefndar um einkavæðingu með þeim sem skiluðu inn tilkynningu um kaup á hlutabréfum í Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. í lok júlí sl. var sendur með listi yfir þau atriði sem nefndin taldi nauðsynlegt að fá frekari upplýsingar um. Nú er tímabært að fá ítarleg svör við nokkrum af þeim atriðum sem þar voru nefnd.

Það sem framkvæmdanefnd um einkavæðingu leggur áherslu á að fá skýr svör við á þessu stigi málsins er eftirfarandi:

- **Fyrirkomulag eignarhalds.** Hvernig hyggst kaupandi halda utan um hlutafjáreignina í Landsbankanum og hver er áætluð hlutdeild hvers nafngreinds aðila í eigninni? Verður stofnað sérstakt eignarhaldsfélag? Hvernig verður staðið að ákvarðanatöku um áherslur í stjórnun bankans? Hér er leitað eftir hvernig staðið verður að því að rækja hlutverk kjölfestuhluthafa.
- **Stærð eignarhlutar.** Í auglýsingu nefndarinnar kemur fram að sá hlutur sem er til sölu sé a.m.k. 25% hlutabréfa í Landsbankanum. Eftir því er

leitað hversu stóran hlut hver kaupandi hefur áhuga á að kaupa gegn staðgreiðslu.

- **Fjármögnun.** Í auglýsingu nefndarinnar var kallað eftir að aðilar gerðu grein fyrir því sem kallað var hugmyndum um staðgreiðsluverð. Gert er ráð fyrir að um staðgreiðslu kaupverðs verði að ræða. Með því er átt við að kaupverðið verði allt greitt innan tveggja mánaða frá undirritun kaupsamnings. Sannfærandi upplýsingar um að viðkomandi geti staðgreitt kaupin þurfa að liggja fyrir.
- **Framtíðarsýn.** Með einkavæðingu viðskiptabankanna er stefna ríkisstjórnarinnar að ná fram hagræðingu á fjármagnsmarkaði en tryggja um leið virka samkeppni á markaðnum til að ná fram ódýrari þjónustu. Gera þarf skýrari grein fyrir hvernig ná megi þessu markmiði.
- **Forsendur af hálfu kaupenda.** Gera grein fyrir öðrum forsendum sem kaupandi kann að vilja setja fyrri kaupum.

Þess er óskað að skrifleg svör við ofangreindum atriðum liggi fyrir nk. mánudag 2. september og verði skilað til nefndarinnar á netfangið skarpheidd@for.stjr.is.

Á fundi nefndarinnar hinn 30. ágúst sl. var m.a. enn rætt um aðferðafræðina við útboðið. Einkum var rætt um vægi verðs í væntanlegu heildarmati. Á fundinum var þó ekkert ákveðið í þessu efni en á hinn bóginn ákveðið að leita til HSBC Investment Bank í London eftir aðstoð og ráðgjöf við val á viðsemjanda. Fulltrúar bankans voru málinu eigi ókunnugir því þeir komu m.a. í byrjun júlí sl. til að fara yfir það auk þess sem starfsmaður nefndarinnar hafði verið í reglubundnu sambandi við þá.

Ljóst er að á þessari stundu hafði hvorki verið tekin afstaða til þess hvert vægi einstakara áhersluþátta, sbr. fyrirspurnarbréf nefndarinnar til bjóðenda frá 28. ágúst sl., né hvernig ætti að meta tilboðin með tilliti til hvers þáttar fyrir sig.

Geta má þess að HSBC, sem einn af stærstu fjárfestingarbönkum í heimi, hafði verið valinn að undangengnu útboði til að annast ráðgjöf, gerð sölulýsingar og leit að kjölfestufjárfesti í Landsbankanum í júní 2001. Sú leit bar ekki árangur og var frestað í desember sl. Í febrúar sl. var gerður nýr samingur við HSBC, þar sem gert er ráð fyrir að bankinn muni óformlega kynna sölu á Landsbankanum til kjölfestufjárfesta. Formlegri leit að kjölfestufjárfesti skyldi hins vegar hætt þar til markaðsaðstæður réttlæti að mati aðila samningsins að hefja leit að nýju eða áhugaverður fjárfestir gefur sig fram. Samningurinn gildir í 18 mánuði eða fram í ágúst 2003. HSBC var því í samningssambandi við nefndina og þekkti vel til Landsbankans auk þess sem hann hafði eins og áður segir fylgst með því, sem var að gerast í sölu á hlut ríkisins í bankanum innanlands.

Verkefni ráðgjafans var skilgreint svo í minnisblaði starfsmanns nefndarinnar til nefndarmanna, dags. 29. ágúst sl:

- *“Mat á þeim þáttum sem hafa áhrif á val viðsemjanda. Nefndin hefur þegar skilgreint fimm atriði sem helstu áhrifaþætti við val á viðsemjanda. Þessi atriði eru fyrirkomulag eignarhalds, stærð eignarhlutar, fjármögnun, framtíðarsýn og verð. Meta þarf með hlutlægum og gegnsæjum hætti alla þrjá aðilana m.t.t. þessara atriða. Það verði gert með aðferðum sem líst er í hjálögðum tölvupósti frá Edward Williams til mín í dag.*
- *Aðstoð við samningaviðræður við þann sem valinn verður. Búast má við að í samningaviðræðum komi upp fjölmörg atriði, sem snúa að bankarekstri og erlendu eignarhaldi eða fjármögnun.*
- *Kostgæfnisathugun á kaupanda og fjármögnun og öðru sem lítur að frágangi samninga.”*

Eins og skilyrt var í bréfi nefndarinnar hinn 28. ágúst sl. skiluðu allir fjárfestarnir þrír umbeðnum svörum á tilsettum tíma, þ.e.a.s. fyrir lok dags 2. september sl. Á fundi hinn 4. september sl. fór nefndin yfir svör fjárfestanna. Á fundinum var rætt um hvernig fara yrði með verð og hvort leita ætti eftir beinum verðtilboðum á þessu stigi. Fullmótaðar hugmyndir um verð lágu ekki fyrir frá einum fjárfestanna en talið sæmilega ljóst hvaða hugmyndir hinir tveir fjárfestarnir höfðu um verð. Af fundargerð má ráða að hinn erlendi ráðgjafi lagði áherslu á að fá nokkuð nákvæmar upplýsingar um verð á þessu stigi enda teldi hann það nauðsynlegt við val á þeim, sem boðið yrði til beinna viðræðna um kaup. Niðurstaða fundarins var sú að nefndin ákvað að senda fjárfestunum þrem svohljóðandi bréf og er það dagsett 4. september sl.:

„Í minnisblaði framkvæmdanefndar um einkavæðingu dags. 28. ágúst sl. var leitað svara þeirra þriggja aðila sem nefndin hefur átt í viðræðum við um sölu hlutabréfa í Landsbanka Íslands hf. Verið er að undirbúa ákvörðun nefndarinnar um hver þeirra skuli valinn til beinna viðræðna um kaup á hlutabréfunum. Svör bárust 2. þ.m. frá öllum þremur. Í bréfi nefndarinnar dags. 16. ágúst sl. er tilgreint til hvaða atriða einkum verði litið við þetta val. Þá eru í auglýsingu nefndarinnar frá 10. júlí sl. tilgreind hvaða markmið eru með sölu bankans.

Til að ljúka megi þessum áfanga sölufarilsins og ákveða við hvern skuli farið í beinar viðræður við um kaup á hlutabréfum í Landsbanka Íslands er óskað eftir upplýsingum um það verð sem hver aðili er reiðubúinn að greiða fyrir hlutabréfin sem óskað er eftir kaupum á. Að mati nefndarinnar eiga á þessu stigi að liggja fyrir nægjanlegar upplýsingar til að gefa ákveðið í skyn hvaða verð hver aðili er reiðubúinn að greiða fyrir hlutabréf í bankanum. Það leiðir af skráningu hans í Kauphöll Íslands. Skriflegt svar skal skilað til nefndarinnar á netfangið skarphedinn.steinarsson@for.stjr.is fyrir nk. föstudag 6. september kl. 18.00.

Mikilvægt er að vekja athygli á að það verð sem sent er inn á þessu stigi verður lagt til grundvallar í viðskiptum með hlutabréfin þegar gengið verður frá kaupsamningi.

Ef ástæða er til að koma öðrum upplýsingum á framfæri við nefndina sem geta haft áhrif á umrætt val á viðsemjanda skal það gert fyrir fyrrgreind tímamörk.

Framkvæmdanefnd um einkavæðingu stefnir að því að tilkynna Kauphöll Íslands mánudaginn 9. september nk. við hvern verði gengið til beinna viðræðna um kaup á hlutabréfum í Landsbanka Íslands hf.

Framkvæmdanefnd um einkavæðingu vill á þessu stigi taka fram að þegar niðurstaða samningaviðræðna um sölu hlutabréfa í Landsbankanum liggur fyrir mun nefndin tilkynna opinberlega um niðurstöðu þeirra viðræðna þ.e. um helstu skilmála hlutabréfakaupanna, gengi og greiðsluskilmála. Ef kostgæfnisathugun leiðir til breytinga mun einnig verða gerð grein fyrir þeim atriðum sem breytast og ástæðum þeirra. Þess verður þó gætt að greina ekki frá einkamálefnum kaupanda eða atriðum sem skaðað geta viðskiptahagsmuni hans.

Framkvæmdanefnd um einkavæðingu hefur endurnýjað samning sinn við HSBC í London um ráðgjöf vegna sölu hlutabréfa ríkisins í Landsbanka Íslands hf. Athygli er vakin á þessu þar sem nefndin mun m.a. leita til þeirra við undirbúning ákvörðunar um við hvern skuli gengið til samninga.“

Einn fjárfestanna óskaði eftir að frestur sá, sem veittur var í bréfi nefndarinnar til að skila verðhugmynd, yrði framlengdur um viku. Í beiðni hans kom fram að ítrekað hafi komið fram að nákvæmar verðhugmyndir hugsanlegra kaupanda á kjölfestuhlut skiptu ekki sköpum á þessu stigi og erfitt væri að taka svo afdrifaríka ákvörðun með svo skömmum fyrirvara. Frestbeiðni þessari hafnaði nefndin með tölvuskeyti til fjárfestisins. Afstaða nefndarinnar var sú að bjóðendum hafi frá upphafi mátt vera ljóst að verðið yrði snar þáttur í mati á tilboðum þeirra og því átti þeim ekki að koma á óvart að eftir upplýsingum um það yrði gengið þegar svo langt var liðið á sölufarlið.

Allir fjárfestarnir skiluðu inn verðhugmyndum fyrir lok dags 6. september sl. Að svo komnu máli voru öll gögn og upplýsingar frá fjárfestunum þýdd og send ráðgjafa nefndarinnar í London. Að auki fór starfsmaður framkvæmdanefndarinnar til London til þess að vera ráðgjafanum til halds og traust við vinnu hans og tryggja greið upplýsingatengsl milli aðila ef á þyrfti að halda. Á fundi hinn 8. september sl. með framkvæmdanefndinni kynntu hinir bresku ráðgjafar drög að mati sínu á tilboðunum og fóru yfir forsendur þess. Niðurstaða þeirra var sú að miðað við hinar gefnu forsendur væri eignarhaldsfélag Samson ehf., en félag þetta er í eigu Björgólfs Thors Björgólfssonar, Magnúsar Þorsteinssonar og Björgólfs Guðmundssonar, líklegast til þess að uppfylla markmið ríkisins með sölunni. Miklar umræður áttu sér stað í nefndinni um matið, ekki síst um vægi verðsins í reiknilíkaninu. Engar ákvarðanir voru þó teknar á þessum fundi en þess í stað ákveðið að biðja ráðgjafann um að meta tilboðin út frá breyttum forsendum með svokallaðri

næmnigreiningu. Í henni fólst að beita sömu aðferðarfræði og áður en með ýmsum mismunandi forsendum. Skemmst er frá því að segja að niðurstaða ráðgjafans að lokinni næmnigreiningu var enn á þá lund að tilboð Samson ehf. væri það áhugaverðasta að því gefnu að miðað væri við efri mörk þess verðbils, sem félagið hafði gefið upp í tilboði sínu. Niðurstaða þessi var kynnt á fundi í nefndinni þann 9. september sl.

Í áliti ráðgjafanna er m.a. gerð grein fyrir þeim forsendum, sem þeir lögðu til grundvallar mati sínu, auk þess sem þar er að finna nokkra fyrirvara og tilmæli til seljandans. M.a. benda þeir á að á þessu stigi sé ekki grundvöllur fyrir því að ákveða hver bjóðendanna sé líklegastur til að halda sig við það verð, sem viðkomandi setti fram. Þetta sé vandamál, sem fylgi því að velja einn aðila til beinna viðræðna, áður en honum er gefið tækifæri á kostgæfnisathugun. Þá er í álitinu bent á ýmis ófrágengin atriði, sem ganga þurfi frá áður en málinu sé lokið. Þá var lögð rík áhersla á að viðkomandi aðila verði m.a. gerð skýr grein fyrir því að boð, sem væri lægra en efstu mörk tilboð hans, verði ekki talið viðunandi fyrir ríkið, og að það geti a.m.k. ekki sætt sig við lægra verð. Jafnframt verði að gæta vel að því að tilkynning um valið feli ekki á neinn hátt í sér vísbendingar um að samningar væru í nánd. Þvert á móti þurfi að leggja áherslu á rétt ríkisins til þess að vísa þeim, sem valinn verður frá samningaborðinu, standi hann ekki við skilyrði þau, er sett verða fyrir valinu.

Þegar lokaniðurstöður ráðgjafans lágu fyrir voru þær kynntar ráðherranefndinni án þess að framkvæmdanefndin gerði sérstaka tillögu um hvaða tilboði skyldi taka. Ráðherranefndin ákvað með skírskotun til fyrirbyggjandi mats ráðgjafans að Samson ehf. skyldi boðið til beinna viðræðna um kaup á hlut ríkisins í Landsbankanum. Var framkvæmdanefndinni falið að ganga frá bréfi þar að lútandi svo og fréttatilkynningu um málið. Í framhaldi af ákvörðun ráðherranefndarinnar hinn 9. september sl. voru drög að fréttatilkynningu kynnt innan framkvæmdanefndarinnar og samþykkt með nokkrum breytingum. Starfsmönnum nefndarinnar var falið að útfæra bréfið til Samson ehf. í samræmi við umræðu á fundinum. Að því loknu skyldu drög að því send nefndarmönnum í tölvupósti og reynt að ljúka gerð þess síðar sama dag. Skoðanaskipti urðu um orðalag bréfsins. Steingrímur Ari Arason lagði áherslu á að í bréfinu yrði sett ákveðið lágmarksverð á hlutabréf ríkisins. Aðrir nefndarmenn vildu ekki fallast á tillögu hans, enda töldu þeir tillögu sína að orðalagi, sem síðar varð ofan á, tryggja efnislega það, sem Steingrímur Ari leitaði eftir, þ.e.a.s að gengið væri til viðræðnanna með því skilyrði að ekki yrði samið um lægra gengi á hverjum hlut ríkisins en efri mörk verðhugmyndar félagsins gerðu ráð fyrir. Að lokum var gengið frá bréfinu til Samson ehf. hinn 9. september sl. í samræmi við sjónarmið annarra nefndarmanna en Steingríms Ara og það afhent forsvarsmanni félagsins hinn 10. september sl.

Tekið skal fram að hvorki þykir rétt né eðlilegt að birta umrætt bréf í greinargerð þessari, þar sem nú standa yfir viðræður milli framkvæmdanefndarinnar og Samson ehf. um efnisatriði þess.

Daginn eftir eða 10. september sl. sagði Steingrímur Ari sig úr nefndinni með bréfi til Davíðs Oddssonar, forsætisráðherra. Bréfið hans er svohljóðandi:

„Í framhaldi af þeirri ákvörðun ráðherranefndar um einkavæðingu að ganga til viðræðna við Samson ehf. um kaup á umtalsverðum hlut í Landsbanka Íslands hf. hef ég ákveðið að segja mig úr framkvæmdanefnd um einkavæðingu. Ástæðan eru þau vinnubrögð sem viðhöfð hafa verið í aðdraganda þessarar ákvörðunar og hafa nú leitt til þess að aðrir áhugasamir kaupendur eru sniðgengnir þrátt fyrir hagstæðari tilboð fyrir ríkissjóð á alla hefðbundna mælikvarða. Ég hef setið sem fulltrúi fjármálaráðherra í framkvæmdanefnd um einkavæðingu frá árinu 1991 og aldrei kynnst öðrum eins vinnubrögðum. Þar sem ég er bundinn trúnaði um einstaka þætti þessa máls treysti ég því að óhlutdrægur aðili verði fenginn til að fara ofan í saumana á þeim vinnubrögðum sem eru orsök afsagnar minnar.“

III Sjónarmið aðila

Afstaða Steingríms Ara Arasonar

Á fundum með höfundum greinargerðar þessarar gerði Steingrímur Ari Arason nánari grein fyrir sjónarmiðum þeim, sem bjuggu að baki úrsögn hans úr framkvæmdanefnd um einkavæðingu, auk þess sem hann lagði fram frekari gögn, er tengjast málinu.

Gagnrýni hans á vinnubrögð nefndarinnar snúa fyrst og fremst að eftirtöldum tveimur atriðum:

- Reglur við mat á tilboðum voru óljósar og í veigamiklum atriðum ákveðnar eftir að tilboð lágu fyrir. Í stað mats með hlutlægum og gegnsæjum hætti leiddu vinnubrögð framkvæmdanefndarinnar til huglægrar niðurstöðu.
- Mikilvæg atriði voru ófrágengin þegar samþykkt var að ganga til einkaviðræðna við Samson ehf. en traust undirstaða getur augljóslega ráðið úrslitum um þróun mála þegar til lengri tíma er litið

Steingrímur Ari bendir á að með setningu verklagsreglna um útboð og sölu ríkisfyrirtækja var ætlun stjórnvalda að tryggja jafnan aðgang og um leið tækifæri fyrir alla landsmenn til að eignast hlut í fyrirtækjum og að taka þátt í útboðum á vegum ríkisins á jafnréttisgrundvelli. Jafnframt að eyða þeirri óvissu, sem fylgt hafði mismunandi aðferðum við sölu á eignarhlut ríkisins í fyrirtækjum og útboðum. Í samræmi við markmiðið með verklagsreglunum er leitast við að hafa söluferlið hverju sinni eins hlutlægt og gegnsætt og kostur er. Til að tryggja þetta skal meta tilboð til staðgreiðsluverðs og taka því tilboði, sem gefur öruggustu greiðslurnar og hæsta staðgreiðsluverðið. Einungis er heimilt að víkja frá þessari reglu ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi.

Hann leggur áherslu á að sú aðferðafræði að meta tilboð til staðgreiðsluverðs geti átt við þó að tilboð gangi ekki einungis út á hámarksgreiðslu. Ef önnur atriði eru tekin inn í myndina, t.d. reynsla og þekking eða framtíðaráform tilboðsgjafa, tryggir aðferðafræðin að sett er verð á þessi viðbótaratriði. Þannig er hægt að stilla þeim upp við hlið hefðbundinnar greiðslu og eftir sem áður meta tilboð eftir hlutlægum og gegnsæjum reglum. Í þessu sambandi bendir hann á ákvæði í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um einkavæðingu bankanna, en ákvæði þetta er rakið í kafla I hér að framan.

Steingrímur Ari bendir á að í auglýsingu framkvæmdarinnar frá 10. júlí sl., sem rakin er í kafla II hér að framan, sé m.a. tekið fram að ætlunin sé að ræða við þá aðila, sem gefi sig fram fyrir 25. júlí sl., en að öðru leyti er ekki gefið upp hver

næstu skref í sölufurlinu verða. Þannig hafi ekki komið fram hvort tilgangur væntanlegra viðræðna var val á einum tilteknum bjóðenda eða forval fyrir lokað útboð, þar sem verð og/eða aðrir þættir væru lagðir til grundvallar. Þá bendir hann á að ekkert hafi verið sagt í fréttatilkynningu nefndarinnar hinn 31. júlí sl. um hvort ætlunin væri að velja einn tiltekinn aðila á grundvelli viðræðna eða til þátttöku í lokuðu útboði.

Steingrímur Ari vekur athygli á því að áður en gengið var til frekari viðræðna sendi einn fjárfestanna bréf til nefndarinnar, dags. 29. júlí sl., þar sem hann óskaði eftir svörum við nokkrum spurningum. Tilfni bréfsins var svar viðskiptaráðherra í kvöldfréttatíma ríkissjónvarpsins 25. júlí sl., þar sem hann var spurður hvort selja ætti bankana. Samkvæmt bréfinu var svar ráðherrans: *“Það ætla ég ekki að fullyrða á þessari stundu því að við vorum fyrst og fremst að óska eftir viðbrögðum og athuga um áhuga.”* Í framhaldinu segir orðrétt í bréfinu: *“Á meðan þetta viðhorf er ríkjandi þykir undirrituðum of mikil óvissa og stefnuleysi einkenna þetta mál, sem þarf að eyða áður en lengra er haldið.”* Með bréfi 7. ágúst sl. til framkvæmdanefndarinnar ítrekaði lögfræðingur framangreinds fjárfestis þá ósk að fá svör við spurningunum, sem settar voru fram í bréfinu frá 29. júlí. Samkvæmt bréfi lögfræðingsins var það ógerlegt fyrir umbjóðandann og samstarfsaðila hans að meta hvort þeir hefðu áhuga á að fjárfesta í kjölfestuhlut í bönkunum, nema að fá svör við spurningunum. Framkvæmdanefndin svaraði spurningunum með bréfi 16. ágúst sl. Auk þess var hinum fjárfestunum jafnframt sent bréf, þar sem sömu atriði varðandi framhald sölufurilsins komu efnislega fram.

Steingrímur Ari bendir á að í svari nefndarinnar við spurningu fjárfestisins um hvort til stæði að selja kjölfestuhlut í Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf sagði m.a. að það væri stefna ríkisstjórnarinnar að selja hlutabréf ríkisins í bönkunum tveimur. Þetta kæmi skýrt fram í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og hefur marg oft verið áréttað í yfirlýsingum forsætisráðherra og viðskiptaráðherra. Spurningu fjárfestisins um hvort framkvæmdanefndin hefði heimild til að ganga frá sölu á eignarhlut í bönkunum byggða á þeim forsendum, sem fyrirspyrjandi hafi gert nefndinni grein fyrir, svaraði nefndin þannig að hún sækti umboð sitt til ráðherranefndar um einkavæðingu eins og tilgreint er í verklagsreglum um útboð og sölu ríkisfyrirtækja, sem ríkisstjórnin samþykkti á fundi sínum 9. febrúar 1996. Um önnur valdmörk nefndarinnar vísaði hún til almennra reglna um stjórnarsýslu ríkisins. Varðandi sölu bankanna sérstaklega benti nefndin á að ráðherranefnd um einkavæðingu hefði falið henni að vinna að undirbúningi sölu hlutabréfanna. Forsendur, sem stuðst er við, og verklag í viðræðum ákveði nefndin í samráði við þá, sem hlut eiga að máli. Þegar niðurstaða liggja fyrir í því sölufurli, sem nú er í gangi, munu hlutaðeigandi ráðherrar taka endanlega ákvörðun um sölu.

Að öðru leyti um efni svars nefndarinnar nægir að vísa til þess, sem rakið er á bls. 11 hér að framan um efni bréfs framkvæmdanefndarinnar til bjóðenda hinn

16. ágúst s.l. en svar nefndarinnar við 3. til 5. fyrirspurn fjárfestisins er efnislega samhljóða því, sem þar greinir.

Varðandi framangreindar spurningar og svör vekur Steingrímur Ari sérstaka athygli á því að í svari framkvæmdanefndarinnar er óhikað og án nokkurs fyrirvara vitnað til stefnuyfirlýsingar ríkisstjórnarinnar og verklagsreglna einkavæðingarnefndar. Nefndin gerir grein fyrir þeim atriðum, sem litið verði til við val á aðila til beinna samninga, en ekkert komi á hinn bóginn fram um vægi einstakra þátta né hvenær eða hvernig óskað verður eftir tilboðum frá bjóðendum. Þrátt fyrir þetta er því lýst yfir að áformað sé að hefja einkaviðræður um næstu mánaðamót, þ.e. ágúst/september .

Eftir að bjóðendum var sent fyrirspurnarbréfið hinn 28. ágúst sl., þar sem þeir urðu að svara fimm grundvallarspurningunum fyrir 2. september sl., fer að mati Steingríms Ara í raun að verða athyglisverðara hvað framkvæmdanefndin gerði ekki en það sem hún gerði. Ekki hafi verið óskað eftir verðtilboðum fyrir 2. september sl. Það lá heldur ekki fyrir að nefndin myndi óska eftir þeim og ekkert hafði enn verið ákveðið um vægi verðs né annarra þátta, sem mögulega hefðu áhrif á valið. Engin vinna hafi verið sett í gang til að búa til mælikvarða á einstaka þætti, t.d. hvort og þá hversu eftirsóknarverðara það væri fyrir ríkið að geta selt 35% hlut á móti 25% hlut í staðgreiðslu. Hann bendir á að svör við spurningum nefndarinnar frá 28. ágúst sl. bárust 2. september sl. og hafi verið yfirfarin á fundi 4. september sl. Fyrst eftir þá yfirferð hafi verið ákveðið með bréfi dags. 4. september sl., að óska eftir verðtilboðum frá aðilunum þremur og að gefa þeim frest til 6. september sl. til að skila svari til nefndarinnar. Tilvitnað bréf nefndarinnar er birt orðrétt á bls. 13 hér að framan.

Það var fyrst á fundinum 4. september sl., sem að hans mati var í raun tekin ákvörðun um að leita eftir ákveðnum verðtilboðum. Fyrirliggjandi upplýsingar um verðhugmyndir bjóðenda voru frá 25. júlí sl. og um margt óljósar. Síðan þá höfðu aðilar haft tíma til að meta betur sína eigin stöðu og Landsbankans, sbr. sérstaka kynningarfundu með stjórnendum hans. Þar að auki hafði staða mála ef til vill breyst með sölu Landsbankans á hlut sínum í VÍS. Með skráningu bankans í Kauphöll Íslands átti að vera tryggt að allar upplýsingar, sem skiptu meginmáli fyrir verðlagningu, væru opinberar. Þrátt fyrir þetta tók framkvæmdanefndin enga afstöðu til þess hvert vægi verðsins ætti að vera sem ákvörðunarþáttur við val á bjóðanda. Næsti fundur hafi ekki verið haldinn fyrr en 8. september sl. þegar verðtilboðin höfðu borist frá bjóðendum.

Steingrímur Ari bendir á að í áliti HSBC hafi vægi verðsins verið hlutfallslega mjög lítið miðað við vægi annarra þátta, sem bjóðendur voru spurðir um, þó svo að þeir þættir hafi byggt mjög á huglægum þáttum. Mergur málsins var að hans mati sá að þar sem nefndin hafði ekki ákveðið vægi og einkunnargjöf fyrir einstaka ákvörðunarþætti áður en upplýsinganna var aflað var í raun útilokað að gera grein fyrir matinu með hlutlægum og gegnsæjum hætti. Þegar hér var

komið sögu hafi niðurstaðan óhjákvæmilega fyrst og fremst byggst á huglægu mati og var þar með spurning um pólitíska ákvörðun.

Þá bendir Steingrímur á að í tillögu sinni lagði HSBC-ráðgjafinn áherslu á nokkur atriði varðandi framhald málsins yrði Samson ehf. fyrir valinu og nægir að vísa til þess, sem segir um þessi áhersluatriði á bls. 15 hér að framan. Að hans mati var ekki farið eftir öllum ráðleggingum HSBC-ráðgjafans. Fréttatilkynningin var gefin út 9. september sl., en bréf með fyrirvörum stjórnvalda afhent Samson ehf. degi síðar. Í fréttatilkynningunni var ekki tilgreint að enn ætti eftir að semja um mikilvæg atriði. Í bréfinu var fyrirvari vegna verðsins ekki ótvíræður í þá veru að einungis yrði samið um staðgreiðsluverð yfir ákveðnu gengi. Í Morgunblaðinu 10. september sl., þ.e. áður en Samson ehf. hafði fengið bréfið afhent, var frétt af viðbrögðum félagsins, þar sem það fagnaði niðurstöðunni og áréttaði sínar forsendur fyrir viðræðunum. Á fjármálamarkaði var niðurstöðu ráðherranefndarinnar vel tekið og hækkun á gengi íslensku krónunnar síðar um daginn sögð afleiðing þessara jákvæðu tíðinda.

Ákvörðun Steingríms um að segja sig úr nefndinni að morgni hins 10. september sl. er að sögn hans tekin samhliða ákvörðuninni um beinar viðræður við Samson ehf. og í beinu framhaldi af atburðum daganna 8. og 9. september sl. Eins og ráða má af bréfi hans var ástæða úrsagnarinnar vinnubrögð framkvæmdanefndarinnar, sem hann kveðst taka fulla ábyrgð á ekki síður en aðrir nefndarmenn. Hinn 10. september sl. mat hann stöðuna einfaldlega þannig að vinnubrögðin væru orðin óásættanleg með þeirri afleiðingu að nefndinni myndi líklega ekki takast að ljúka einkavæðingu Landsbanka og Búnaðarbanka á kjörtímabilinu. Vegna vinnubragðanna voru að hans mati of margir lausir endar og of mörg ósamrýmanleg markmið í gangi þegar ákveðið var að fara í einkaviðræður við Samson ehf. um hlutinn í Landsbankanum og halda jafnframt áfram sölufurli Búnaðarbankans. Meginástæður þessarar skoðunar hans voru eftirfarandi:

- Uppúr viðræðunum við Samson ehf. gæti hvenær sem er slitnað ef félagið sættir sig ekki við skilmála ríkisins. Tilboð félagsins var með ýmsum fyrirvörum, ekki síst vegna óljósra reglna og skorts á upplýsingum frá framkvæmdanefndinni. Ef Samson ehf. sliti viðræðunum mat hann stöðuna þannig að ekki myndi nást samstaða um einkaviðræður við aðra bjóðendur.
- Stjórnvöld höfðu að hans mati ekki sett sér heilsteypt viðræðumarkmið áður en sest var niður við samningaborðið. Hugmyndir um ásættanlegt verð og önnur mikilvæg atriði voru óljósar. Að hans mati var óskynsamlegt að ganga til einkaviðræðna við ákveðinn aðila (Samson ehf. eða einhvern annan) án þess að opinskátt væri rætt um allar forsendur seljandans.

Að öllu samanlögðu var nefndin að hans mati komin inn á braut, sem næsta víst var dæmd til að mistakast. Þar með yrði ekkert af einkavæðingu bankanna að

sinni. Það að hætta við allt saman og taka upp þráðinn, þar sem frá var horfið í vinnu nefndarinnar eftir söluna á 20% hlut Landsbankans sl. vor, var jafnframt óraunhæf hugmynd. Hann hafi einungis átt þann kost að segja af sér. Það skal áréttað að hann telur sig engu að síður bera sömu ábyrgð og aðrir nefndarmenn og að gagnrýni hans beinist á engan hátt að Samson ehf. heldur að vinnubrögðum framkvæmdanefndarinnar.

Að hans mati er lærdómurinn, sem draga má af málinu einkum sá að einkavæðingarferlið þarf að lúta ákveðnum reglum og eftirliti. Tilgangurinn er að tryggja jafnrétti borgaranna og allra þeirra, sem vilja eignast hlutdeild í þeim rekstri, sem verið er að einkavæða hverju sinni. Að vinna eftir ákveðnum reglum er jafnframt, í það minnsta til lengri tíma litið, vænlegast til árangurs. Einstaklingum og fyrirtækjum er ætlað að starfa eftir settum reglum og verða að geta treyst því að störf hins opinbera séu unnin með hlutlægum og gegnsæjum hætti.

Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að taka fram að þrátt fyrir framangreinda gagnrýni Steingríms Ara á þau vinnubrögð, sem beitt var í þessu sölufarli, er ekki hægt að líta fram hjá því að hvorki af gögnum málsins, t.d. fundargerðum, né frásögnum þeirra, sem komu að því, verður ráðið að hann hafi gert nákvæma grein fyrir þessari afstöðu sinni og gagnrýni á meðan á undirbúningnum stóð. Hann lét t.d. hvorki bóka andstöðu sína við vinnulagið, áherslur eða ákvarðanir nefndarinnar. Af fundargerðum verður aðeins ráðinn ákveðinn skoðanamunur hans og formanns nefndarinnar á vægi verðsins en ekki grundvallarágreiningur um vinnulagið og þann farveg, sem málið var í.

Afstaða fjárfestanna þriggja til sölufarilsins

Með hliðsjón af gagnrýni Steingríms Ara á vinnubrögð við val á fjárfesti til viðræðna um kaup þótti bæði rétt og skylt að kanna hug þeirra þriggja aðila, sem boðið var til frekari viðræðna við framkvæmdanefnd um einkavæðingu í lok júlí sl., til útboðsferilsins. Í því skyni var rætt við fulltrúa þeirra hverja í sínu lagi.

Því er skemmst frá að segja að það er samhljóða álit fjárfestanna þriggja að ekki hafi verið staðið nægilega faglega að verki. Að þeirra mati var sölufarillinn nánast allan tímann mjög óljós og markmiðin, sem bjuggu að baki honum, óskýr. Þótti þeim sem að ekki hafi verið fullljóst í upphafi í hvaða farveg málið færi heldur hafi ferlið jafnvel að einhverju leyti verið spunnið eftir því sem á það leið. T.d. hafi upplýsingar um þær reglur og aðferðir, sem beitt var við mat á tilboðum þeirra, annað hvort ekki verið veittar eða verið síðbúnar og jafnvel leitt til ákveðins misskilnings. Þannig hafi nánast engar upplýsingar verið veittar um vægi þeirra atriða, sem fjárfestarnir voru beðnir um að gera sérstaka grein fyrir. Tveir bentu á að svo virðist sem að lagt hafi verið upp úr

Því hvernig samsetning fjárfestingarhópanna og viðskipta- og eignatengslum við Landsbankann í því sambandi hafi verið háttað, þó litlar sem engar vísbendingar hafi verið að finna í gögnum nefndarinnar um að þau atriði yrðu sérstaklega vegin og metin við valið. Þá bentu tveir þeirra á að fjármálaráðherra hafi greint frá því opinberlega í kjölfar þess að valið hafði farið fram að greiðslur í erlendum gjaldeyri fyrir hlutinn hafi skipt miklu máli við valið. Á þetta atriði hafi að þeirra mati hins vegar aldrei verið minnst meðan á ferlinu stóð, hvorki í auglýsingunni né öðrum gögnum eða upplýsingum frá framkvæmdanefndinni.

Sala Landsbankans á eignarhluta bankans í VÍS var gagnrýnd í bréfi eins bjóðenda til nefndarinnar, dags. 29. ágúst s.l. Benti hann á að hér væri um ein stærstu einstöku eign bankans og óskaði hann m.a. skýringa á áhrifum sölunnar á VÍS-hlutnum á rekstur og áætlanir bankans.

Einn bjóðenda kvartaði yfir því að hafa ekki fengið tækifæri til að kynna boð sitt nægjanlega fyrir allri framkvæmdanefndinni. Annar kvartaði yfir því að einum bjóðenda hafi ásamt erlendum ráðgjafa sínum verið gefinn kostur á að kynna boð sitt sérstaklega á fundi með formanni nefndarinnar en hinum ekki. Slík vinnubrögð séu andstæða meginreglum um jafnræði þátttakenda í söluferli af þessu tagi. Þá hafi beiðni bjóðanda um lengri frest til að skila inn verðtilboði verið hafnað þó svo að beiðnin hafi að hans mati stuðst við mjög málefnaleg sjónarmið. Annar bjóðandi gagnrýndi tilmæli framkvæmdanefndarinnar í bréfi hennar frá 4. september sl. um að bjóðendur gæfu upp ótvíræðar upplýsingar um verðið, sem þeir væru reiðubúnir að greiða fyrir hlut ríkisins í Landsbankanum. Tímasetning þessarar beiðni hafi verið afar hæpin í ljósi óljósra áhrifa af sölu bankans á eignarhlut sínum í VÍS og þeirra staðreyndar að umræddum bjóðanda hafði ekki verið kynntar hugsanlegar afleiðingar sölunnar á rekstur og framtíðaráform bankans og þar með verðmat.

Þá gagnrýndu þeir fjárfestar, sem ekki voru valdir, að upplýsingagjöf til þeirra hafi verið takmörkuð og tilviljanakennd. Þeir kvarta yfir því að hafa ekki fengið nánari skýringar á því hvers vegna þeir hafi ekki hlotið náð fyrir augum þeirra, sem mátu boð þeirra eða tóku ákvörðun um valið. Benda þeir á að eftir á hafi t.d. komið fram misvísandi upplýsingar um hvað ráðið hafi úrslitum. Í því sambandi vísa þeir m.a. til þess, sem fjármálaráðherra lét hafa eftir sér opinberlega og áður er minnst á. Af þessum sökum sé mjög brýnt að þeir verið upplýstir um þær forsendur, sem valið byggði á og að rökstutt verði af hverju þeim var hafnað. Á meðan svo sé ekki gert hafi þeir bjóðendur, sem ekki voru valdir til viðræðna um kaup á hlut ríkisins í Landsbankanum, grunsemdir um að ekki hafi verið nægilega málefnalega staðið að valinu.

Að lokum má geta þess að starfsmaður erlends banka, er var ráðgjafi annars þeirra fjárfesta, sem ekki var valinn til beinna viðræðna, gagnrýnir í minnisblaði til fjárfestisins hinn 18. september sl. hvernig staðið var að öllum meginþáttum söluferilsins. Þar er m.a. fundið að því að upplýsingarnar um

Landsbankann hafi frá upphafi verið mjög takmarkaðar, fyrirspurnir framkvæmdanefndarinnar ónákvæmar eða of almenns eðlis og að val á fjárfesti til beinna viðræðna hafi átt sér stað of snemma í ferlinu. Þá er hæpið að hans mati að velja fjárfesti til beinna viðræðna á grundvelli skilyrts verðtilboðs, sölufarlið hafi hvorki verið nægilega gegnsætt né skipulagt og loks hafi ekki verið upplýst um ástæður eða rökstuðning að baki höfnum tilboða eða hugmynda þeirra fjárfesta, sem ekki voru valdir.

Sjónarmið framkvæmdanefndar um einkavæðingu

Formaður framkvæmdanefndar um einkavæðingu vekur athygli á því að strax í auglýsingunni frá 10. júlí sl., þar sem áhugasamir fjárfestar voru beðnir um að tilkynna sig, hafi grunnurinn, sem bæði ferlið og val á fjárfesti til viðræðna um kaup á hlut ríkisins í Landsbankanum byggði á, verið lagður. Í auglýsingunni hafi bæði verið greint frá markmiðum með sölunni svo og þeim atriðum og áherslum, sem helst yrði lagt upp úr við val á fjárfesti. Ráðherranefndin en ekki framkvæmdanefndin ákvað þessi áhersluatriði að vandlega athuguðu máli, enda gerði hún sér glögga grein fyrir þýðingu hennar fyrir framhald málsins. Í samræmi við þetta er tekið fram að framkvæmdanefndin birti hana fyrir hönd viðskiptaráðherra. Litið sé svo á að með því að kynna með þessum hætti fimm atriði, sem fyrst og fremst komi til skoðunar við mat á tilboðum, hafi bær aðili, þ.e. viðskiptaráðherra, ásamt öðrum þeim ráðherrum, sem skipa ráðherranefnd um einkavæðingu, vikið frá meginreglu 6. gr. um að fyrst og fremst skuli horfa til staðgreiðsluverðs, sbr. heimild þar að lútandi í 10. gr. reglnanna. Hinar nýju leikreglur hafi því verið settar með réttum og málefnalegum hætti í samræmi við starfsreglurnar og birtar með eðlilegum hætti í auglýsingunni.

Að mati framkvæmdanefndar voru samskipti hinna áhugasömu fjárfesta eðlileg og mjög í samræmi við þær leikreglur, sem gilda þar um og er m.a. að finna í auglýsingunni frá 10. júlí sl., í bréfum nefndarinnar svo og starfsreglunum. Að mati framkvæmdanefndarinnar þurfti verkið að vinnast tiltölulega hratt, einkum eftir að tilkynnt var hinn 31. júlí sl., hvaða hópar fjárfesta hefðu verið valdir til frekari viðræðna um kaupin. Í tilkynningunni er greint frá að ráðgert væri að í byrjun september sl. myndi liggja fyrir til hvers þessar viðræður myndu leiða. Að baki þessari tímaáætlun hafi m.a. verið höfð hliðsjón af reglum og tilmælum Kauphallarinnar en skv. þeim er æskilegt að ferill af þessu tagi taki ekki langan tíma, þar sem langvarandi óvissa um hvernig málum verði skipað hafi slæmar afleiðingar fyrir markaðinn og hagsmuni annarra hluthafa í félögum á markaði. M.a. af þessum ástæðum hafi verið nauðsynlegt að hafna beiðni frá einum fjárfestanna um lengri frest til að skila inn verðtilboði.

Að mati formanns hennar hafi sölufarlið sem slíkt vissulega verið nokkuð flókið en engu að síður hafi leiðin, sem valin var, verið vörðuð frá upphafi og skýrð nánar eftir því, sem tilefni gafst til. Þá benti hann á að í fundarboði

nefndarinnar til þeirra fjárfesta, sem sendu inn tilkynningar vegna fyrstu funda með þeim í lok júlí sl., fylgdi minnisblað, er hafði að geyma atriði, sem nefndin taldi nauðsynlegt að fá frekari upplýsingar um. Í kafla II hér að framan er m.a. gerð grein fyrir efni ofangreinds minnisblaðs. Strax á þessum fundi hafi fjárfestunum gefist tækifæri til þess að kynna nánar hugmyndir sínar og forsendur fyrir hugsanlegum kaupum á ráðandi hlutum í bönkunum. M.a. var óskað eftir upplýsingum um margvísleg efnisatriði, er tengdust þeim, áhuga þeirra, samsetningu, hugsanlegum hagsmunaárekstrum, verðhugmyndum, fjárhagsstöðu og áformum um rekstur bankans.

Þá minnti hann á að í bréfi nefndarinnar til fjárfestanna þriggja frá 16. ágúst sl., sem gerð er grein fyrir í kafla II, hafi þeim verið gerð grein fyrir hvernig staðið yrði að málum í framhaldinu. Í bréfinu hafi og verið áréttað að við endanlegt val yrði einkum litið til þeirra atriða, sem tilgreind voru í auglýsingunni frá 10. júlí sl., þ.e.a.s. fjárhagsstöðu, þekkingar og reynslu á fjármálamarkaði, hugmynda um staðgreiðsluverð og áforma varðandi rekstur. Í bréfi nefndarinnar til fjárfestanna frá 28. ágúst sl., sem einnig er rakið í kafla II, var síðan farið fram á ítarleg svör við nokkrum þeim atriðum, sem sett höfðu verið fram og rædd á fundum með þeim í lok júlí sl., og getið er hér að framan, þ.e.a.s. fyrirkomulag eignarhalds, stærð eignarhlutar, fjármögnun, framtíðarsýn og forsendur af hálfu kaupenda. Loks var með bréfi nefndarinnar frá 4. september sl., sem og er rakið í kafla II, óskað eftir upplýsingum um það verð, er hver aðili væri reiðubúinn að greiða fyrir hlutabréfin, sem leitað er eftir kaupum á. Í bréfinu var jafnframt vakin athygli á því að það verð, sem sent hafi verið inn á þessu stigi, verði lagt til grundvallar í viðskiptum með hlutabréfin þegar gengið verður frá kaupsamningi. Af þessu má ráða að starfsreglunum og fyrirfram mörkuðu sölufarli hafi verið fylgt í einu og öllu og fullkomins jafnræðis hafi verið gætt við alla málsmeðferðina.

Af framangreindu má að mati formanns framkvæmdanefndarinnar ráða að allir fjárfestarnir hafi fengið skýr skilaboð og vísbendingar af hálfu nefndarinnar að hér væri ekki um hreint og klárt verðtilboð að ræða heldur þvert á móti kæmu fleiri þættir ekki síður til skoðunar við val á samningsaðila. Vissulega hafi verið nokkur skoðanamunur um áherslur í þessu sambandi innan nefndarinnar. Slíkur ágreiningur er fullkomlega eðlilegur og ekkert við honum að segja. Þannig sé það vissulega rétt að Steingrímur Ari Arason hafi lagt áherslu á að verðið yrði að skipta mestu máli við mat á aðilum. Hann hafi þó að sínu mati og annarra nefndarmanna ekki gert neinn sérstakan ágreining um þetta atriði og ekki látið bóka neitt um afstöðu sína eða fyrirvara við vinnu nefndarinnar og ákvarðanir í þessu efni. Einhugur hafi í raun verið með öðrum nefndarmanna um að verðið hlyti að skipta miklu máli við val á aðila en miðað við markmiðin, sem að var stefnt af hálfu stjórnvalda, hafi það ekki síður átt við hin atriðin, sem kynnt hafði verið að mikilvæg væru við valið.

Vegna aðfinnslna bjóðenda, sem nánari grein er gerð fyrir hér að framan, tekur framkvæmdanefndin fram að hún hafi aldrei orðið vör við óánægju meðal þeirra með þær upplýsingar, sem þeim hafi verið látnar í té, hvort sem þær lutu að Landsbankanum sjálfum eða sölufurlinu sem slíku. Þá hafi bjóðendurnir ekki komið að formlegum athugasemdum sínum varðandi sölufurilinn á framfæri við nefndina þó þeir hafi haft til þess ítrekuð tækifæri. Að því er athugasemdir um að litlar eða engar vísbendingar í þá veru að viðskipta- og eignatengsl bjóðenda við Landsbankann skiptu máli vísar nefndin t.d. á áðurnefnt minnisblað hennar, sem dreift var með fundarboði hinn 25. júlí sl. og síðan rætt á fundum með bjóðendum. Jafnframt tekur nefndin fram að í niðurstöðum HSBC hafi þetta atriði óverulegt vægi. Þá bendir nefndin á að hinn 13. september sl. sendi hún þeim bjóðendum, sem ekki voru valdir, bréf þar sem eðlilegar upplýsingar eru gefnar um ástæður fyrir valinu. Að mati framkvæmdanefndarinnar er ekki mögulegt að veita frekari upplýsingar í ljósi þess að um samanburð á mjög mörgum þáttum er að ræða. Bréfið er svohljóðandi:

„Hinn 10. júlí sl. birtist auglýsing í fjölmiðlum þar sem óskað var eftir „tilkynningum frá áhugasömum fjárfestum um kaup á a.m.k. 25% hlut í Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. Leitað er eftir fjárfesti, innlendum eða erlendum, með það að markmiði að efla bankann og samkeppni á íslenskum fjármálamarkaði. Í tilkynningunni skal gera grein fyrir fjárhagsstöðu, þekkingu og reynslu á fjármálamarkaði, eignarhlut sem viðkomandi óskar eftir kaupum á, hugmyndum um staðgreiðsluverð og áformum varðandi rekstur þess banka sem áhugi er á“.

Í framhaldi af viðbrögðum við þessari auglýsingu ákvað framkvæmdanefnd um einkavæðingu að ræða við þrjá aðila um kaup á umtalsverðum hlut í Landsbanka Íslands hf. Var óskað eftir nánari upplýsingum frá þessum þremur aðilum um þá þætti sem nefndir voru í auglýsingunni, enda yrðu allir þeir þættir hafðir til viðmiðunar við ákvörðun um framhald málsins.

Framkvæmdanefnd um einkavæðingu samdi við HSBC bankann í London um ráðgjöf og aðstoð varðandi sölu á hlut í Landsbankanum. Var HSBC falið að yfirfara allar innsendar upplýsingar og leggja mat á þær með tilliti til allra ofangreindra þátta. Af hálfu HSBC var beitt viðurkenndum aðferðum sem tíðkast við slíkt mat, þ.e. einkunnagjöf og umsögn þar sem hver þáttur fékk tiltekið vægi að mati HSBC. Það var niðurstaða HSBC að gengið yrði til viðræðna við Samson ehf. um kaup á hlut í Landsbanka Íslands hf. Þessi niðurstaða var rædd í framkvæmdanefnd um einkavæðingu og lögð fyrir ráðherranefnd um einkavæðingu sem staðfesti niðurstöðuna.

Framkvæmdanefnd um einkavæðingu þakkar þeim sem tekið hafa þátt í sölufurlinu fyrir samstarfið.

Nú hefur verið ákveðið að hefja frekari undirbúning að sölu á umtalsverðum hlut í Búnaðarbanka Íslands hf. Verður það nánar kynnt á næstunni.”

Gagnrýni eins bjóðenda á sölu Landsbankans á hlutum í VÍS svaraði framkvæmdanefndin í bréfi dags. 30. ágúst sl., þar sem bent er á að henni hafi í ekki verið kunnugt um þessi viðskipti og því hafi salan aldrei verið rædd innan hennar. Það hafi hins vegar verið yfirlýst markmið bankans um nokkurt skeið að minnka hlut sinn í VÍS. Þá væri þess að geta að það væri ekki hlutverk framkvæmdanefndarinnar að hafa afskipti af einstökum ákvörðunum við stjórn og rekstur Landsbankans. Ríkið væri hluthafi í bankanum, er hafi afskipti af málum hans með sama hætti og almennt tíðkast, þ.e. með þátttöku í hluthafafundum.

Að því er aðferðafræðina við valið vakti formaður framkvæmdanefndarinnar athygli á því að nefndin hafi talið nauðsynlegt að velja þann, sem boðið yrði til beinna viðræðna um kaup á hlut ríkisins í bankanum, áður en honum væri gefið tækifæri til þess að láta fara fram af sinni hálfu hina svokölluðu kostgæfnisathugun á bankanum. Slíkt sé óvenjulegt en það hafi engu að síður verið talið óhjákvæmilegt í þessu tilviki í ljósi þess hvernig samsetningu fjárfestingarhópanna var háttað. Að baki þessari afstöðu nefndarinnar bjó það mat að mjög varhugavert og viðkvæmt væri eins og á stóð að veita hinum áhugasömu fjárfestum innherjaupplýsingar um rekstur Landsbankans. Í því sambandi yrði að hafi í huga að þeir voru allir innlendir og sumir í annað hvort miklum eignatengslum við Landsbankann eða stórir viðskiptavinir hans, auk þess að vera mjög umsvifamiklir í íslensku atvinnulífi. Mjög vafasamt væri að aðgangur að innherjaupplýsingum bankans við þessar aðstæður samrýmdist meginreglum bankalöggjafarinnar um bankaleynd og öðrum reglum um meðferð trúnaðarupplýsinga, svo sem upplýsingum um framtíðarsýn bankans og greiningu á styrkleika og veikleika hans þegar til framtíðar væri litið. Í þessu ljósi sé ákvörðun nefndarinnar fullkomlega eðlileg. Af henni leiðir á hinn bóginn óhjákvæmilega að verðtilboð bjóðanda verður gjarnan háð miklum fyrirvörum, þar sem þeim hefur ekki verið veitt tækifæri til þess að láta fara fram kostgæfnisathugun, svo sem reyndin varð. Skuldbindingargildi þeirra sé í ljósi fyrirvaranna því í raun lítið. Þegar af þessari ástæðu sé ekki hægt að leggja jafnmikið upp úr verðtilboði og gera ber á síðari stigum, þ.e.a.s. þegar bjóðanda hefur verið veitt fyllri upplýsingar um söluandlagið. Við mat af þessu tagi vegur verðið því meira því lengra, sem á söluferlið líður. Að hans mati mátti þó öllum vera ljóst að aldrei yrði samið um lægra verð en ríkið gæti sætt sig við og þess hafi verið sérstaklega gætt að gefa engar bindandi yfirlýsingar, sem leitt gætu til annarrar niðurstöðu.

Svo sem áður hefur komið fram fól framkvæmdanefndin hinum bresku ráðgjöfum frá HSBC að fara yfir upplýsingarnar frá fjárfestunum og láta í ljós álit sitt á því við hvern skyldi gengið til samninga. Aðrir nefndarmenn en Steingrímur Ari voru þeirra skoðunar að óskynsamlegt væri að framkvæmdanefndin sem slík setti fram leiðbeiningar um hlutfallslegt vægi þeirra liða, sem áhersla hafði verið lögð á. Eðlilegra væri í ljósi sérfræðipekkingar ráðgjafanna að þeir gerðu bæði tillögur um hlutföll í þessu efni og síðan einkunnargjöf. Í

raun hafi Steingrímur Ari verið andvígur því að ráðgjafar frá HSBC kæmu að málinu svo snemma. Hann hafi fremur viljað að þeir kæmu að því þegar valið væri afstaðið. Hann hafi því viljað ganga mun skemmra en aðrir nefndarmenn við öflun sérfræðiaðstoðar. Eftir á að hyggja fá þeir heldur ekki séð hvernig hafi mátt standa að þessum þætti málsins með öðrum og skynsamlegri hætti. Benda þeir á í þessu sambandi að hér sé um virta ráðgjafa að ræða, sem beiti aðferðafræði, sem ítrekað hafi verið notuð í viðskiptum á alþjóðavettvangi. Nefndin öll, þar á meðal Steingrímur Ari, hafi borið fullkomið traust til ráðgjafanna og er fagmennska þeirra ekki á nokkurn hátt dregin í efa. Eftir miklar umræður, útreikninga og næmnigreiningu, sem m.a. byggði á mismunandi forsendum, hafi meginniðurstaða þeirra jafnan verið sú sama, þ.e.a.s. að tilboð Samson ehf. væri það áhugaverðasta þegar á heildina væri litið.

Tekið skal fram að fulltrúi viðskiptaráðherra í framkvæmdanefndinni upplýsti á fundi með Ríkisendurskoðun vegna upplýsingaöflunar í tengslum við greinargerð þessa, að starfsmenn ráðuneytisins hefðu við undirbúning umfjöllunar í framkvæmdanefndinni sjálfir lagt sjálfstætt faglegt mat á hver tilboðsgjafanna væri áhugaverðastur. Niðurstaða þeirra, sem lá fyrir allnokkru áður en niðurstaða HSBC, hafi verið á sama veg og hans. Þessa niðurstöðu kynntu þeir eftir að niðurstaða HSBC lá fyrir og hafði verið rædd til hlýtar á vettvangi framkvæmdanefndarinnar.

Að því er orðalag bréfsins til Samsons ehf. frá 9. september sl., þar sem félaginu er tilkynnt um valið, fullyrða aðrir nefndarmenn að efnislega sé enginn munur á tillögu Steingríms Ara og þeirri, sem varð ofan á. Öðrum nefndarmönnum en Steingrími Ara þótti það einfaldlega afar óskynsamlegt af hálfu nefndarinnar að binda verðið við tiltekið lágmark og hámark eins og tillaga Steingríms Ara gerði beinlínis ráð fyrir. Slíkt kynni að vinna gegn henni í viðræðum þeim, sem í hönd fóru. Hins vegar óraði engan þeirra fyrir því að viðbrögð Steingríms Ara og skýringar á þeim yrðu á þá lund, sem raunin varð. Vissulega hafi verið ljóst að hann hafi þegar á þessu stigi viljað leggja meiri áherslu á verðið en hins vegar hefði hann hvorki gert athugasemdir við vinnubrögð nefndarinnar né áherslur, hvorki formlega né óformlega, en til þess fékk hann þó ærin tækifæri. Því kom hin óvægna fullyrðing um dæmalaus vinnubrögð framkvæmdanefndarinnar, sem hann gaf upp sem ástæðu fyrir uppsögn sinni, samnefndarmönnum Steingríms Ara gjörsamlega í opna skjöldu.

IV Mat á tilboðum og álit HSBC

Álit ráðgjafa frá HSBC, sem lagt var fyrir einkavæðingarnefndina hinn 8. september sl., telur 10 blaðsíður. Þar er skilmerkileg og rökstudd grein gerð fyrir niðurstöðunum og forsendunum, sem að baki þeim búa. Við matið lögðu ráðgjafarnir til grundvallar ákveðið reiknilíkan, sem felur í sér að vega og meta þau atriði, sem framkvæmdanefndin greindi frá í upphafi ferlisins og lagði síðan áherslu á að fjárfestarnir gerðu sérstaka grein fyrir. Ráðgjafarnir taka fram að eðli málsins samkvæmt verði við mat á einstökum atriðum stundum að byggja á huglægu mati en hjá slíku verður aldrei komist í verkefni sem þessu.

Þau atriði, sem komu til mats og vægi þeirra í reiknilíkaninu, voru sem hér segir:

- fjárhagstaða fjárfestis
- framtíðaráform um rekstur bankans
- hugmyndir um staðgreiðsluverð
- þekking hans og reynsla á fjármálamarkaði
- skilyrði af hálfu kaupanda

Ofangreindum atriðum var hverjum um sig gefið tiltekið hlutfallslegt vægi. Þannig var vægi þeirra tveggja fyrstu jafnt og mest.

Eins og rakið er í kafla II kynntu þeir framkvæmdanefndinni frummat sitt á tilboðunum hinn 8. september sl. Eftir nokkra umfjöllun í nefndinni var ákveðið að fella síðasta atriðið, þ.e. skilyrði af hálfu kaupanda, niður sem sérstakt matsatriði. Í framhaldi af þessu gerðu ráðgjafarnir sérstaka næmni-greiningu, sem byggði á sömu aðferðafræði en ýmsum öðrum forsendum. Næmni-greininguna kynntu þeir sama dag í nefndinni. Því er skemmst frá að segja að mat þeirra var í báðum tilvikum á þá lund að þegar á heildina væri litið væri Samson ehf. áhugaverðasti kosturinn og því væri eðlilegt að bjóða félaginu til beinna viðræðna um kaupin á hlut ríkisins í Landsbankanum.

Við gerð greinargerðar þessarar gafst Ríkisendurskoðun tækifæri til þess að ræða við hina bresku ráðgjafa og forvitnast nánar um niðurstöður þeirra og spyrja um ýmislegt, er mati þeirra tengist. Að þeirra áliti var verkefni þeirra skilmerkilega skilgreint og töldu að þeir hafi fengið allar þær upplýsingar, sem framkvæmdanefndin bjó yfir. Undirbúning af hálfu framkvæmdanefndarinnar töldu þeir fullnægjandi og að fjárfestarnir þrír hafi setið við sama borð og þess gætt að þeir nytu jafnræðis. Þeir tóku þó fram að æskilegt kynni að vera í næstu verkefnum af þessu tagi að kynna bjóðendum sérstaklega fyrirfram, og með ítarlegri hætti en gert var í þessu verkefni, á hverju mat á tilboðum þeirra verði byggt og jafnvel innbyrðis vægi þessara atriða án þess þó að greina frá hlutföllum í því sambandi. Að þeirra mati dugði sá frestur, sem þeim var veittur

til þess að sinna sínu verki, þó hann hafi vissulega verið í skemmra lagi. Þá gerðu þeir nánari grein fyrir sjónarmiðum þeim, sem liggja að baki hlutföllum þeim eða vægi, sem þeir gáfu matsatriðunum.

Aðspurðir um hvort þessi hlutföll eigi sér hliðstæðu í sambærilegum verkefnum, sem þeim væri kunnugt um, tóku þeir fram að mjög erfitt væri að bera þetta verkefni saman við aðra bankaeinkavæðingu. Í því sambandi bentu þeir á ýmis atriði en þó einkum það að óvenjulegt væri að velja bjóðanda áður en honum gæfist tækifæri til þess að fara í kostgæfnisathugun á þeim banka eða fyrirtæki, sem til sölu væri. Ef bjóðandi í svo stóran eignarhlut, sem hér um ræðir, fengi ekki tækifæri til þess að ganga nánar úr skugga um rekstur og stöðu viðkomandi fyrirtækis með kostgæfnisathugun sé sjálfgefið að tilboð hans verði háð mun fleiri skilyrðum en raunin sé þegar hann fær tækifæri til þess að láta fara fram kostgæfnisathugun. Þetta hafi einmitt verið upp á teningnum í tilviki Landsbankans og því töldu þeir ekki verjandi að leggja meira upp úr verðtilboðum fjárfestanna en þeir gerðu.

Af þessu tilefni skal tekið fram að framkvæmdanefndin tilkynnti fjárfestunum þegar í bréfi til þeirra hinn 16. ágúst sl. varðandi sölufarlið og birt er hér að framan, að ekki yrði boðið upp á kostgæfnisathugun fyrr en eftir að val á viðsemjanda hafi farið fram. Að baki þessari afstöðu nefndarinnar bjó eins og rakið er í síðasta kafla það mat hennar að mjög varhugavert og viðkvæmt væri eins og á stóð að veita hinum áhugasömu fjárfestum innherjaupplýsingar um rekstur Landsbankans. Eins og áður er komið fram telja ráðgjafar HSBC óvenjulegt að í sölufarlum af þessu tagi fari ekki fram kostgæfnisathugun áður en kallað er eftir verðtilboðum. Hins vegar hafi þeir í þessu tilfelli fallist á framangreindar röksemdir framkvæmdanefndarinnar en um leið gert henni skýra grein fyrir því hvað þessi ákvörðun hefði í för með sér, þ.e.a.s. að mun erfiðara yrði að leggja mat á tilboðin en ella eins og áður er rakið.

Rétt er að taka fram að Steingrímur Ari Arason gat þess er hann gerði Ríkisendurskoðun grein fyrir sjónarmiðum sínum að hann hefði haft miklar efasemdir um að kostgæfnisathugun skipti eins miklu máli í þessu sambandi og gefið hefði verið í skyn. Benti hann á að Landsbankinn væri skráð fyrirtæki á verðbréfamarkaði og því væru nýjustu grundvallarupplýsingar um hann jafnan opinberar og öllum aðgengilegar. Þá væri þess að geta að ríkið væri minnihlutaeigandi í bankanum og því kæmi hann í fljótu bragði ekki auga á þær heimildir, sem það hefði til að veita þriðja manni innherjaupplýsingar, hvort sem það ætti sér stað fyrir eða eftir val á viðsemjanda. Taldi hann þessa umræðu því að nokkru leyti byggða á misskilningi og í raun hafi verið lagt of mikið upp úr þessu atriði þegar vægi verðsins var ákveðið.

Loks er þess að geta að ráðgjafarnir tóku aðspurðir fram að þeir geri engar athugasemdir við endanlegt orðlag í bréfi framkvæmdanefndarinnar til Samson ehf. frá 9. september sl., enda væri það mjög í samræmi við ábendingar þeirra, sem fjallað er um í kafla II.

V Álit Ríkisendurskoðunar

Við val á áhugaverðum kaupanda á hlut ríkisins í Landsbanka Íslands hf., voru þær verklagsreglur, sem gilda um sölu ríkisfyrirtækja, ekki brotnar. Þegar á heildina er litið verður ekki dregin önnur ályktun en að sú niðurstaða að áhugaverðast hafi verið að ganga til beinna viðræðna við Samson ehf. sé sannfærandi og eðlileg miðað við þær forsendur og áherslur, sem lagðar voru til grundvallar valinu. Að mati Ríkisendurskoðunar er því ekki tilefni til að gagnrýna þá ákvörðun að ganga til beinna viðræðna við félagið.

Þrátt fyrir þessar meginniðurstöðu má að mati Ríkisendurskoðunar taka undir ýmislegt af þeirri í gagnrýni, sem bæði Steingrímur Ari Arason og bjóðendurnir þrír hafa sett fram á framkvæmdina. Ljóst er að þegar forvals- og útboðsferlið hófst með auglýsingu framkvæmdanefndarinnar hinn 10. júlí sl. lá ekki fyrir nákvæm verkáætlun um áformaða sölu á hlut ríkisins í Landsbankanum. Þá var ekki gerð nákvæm og formleg grein fyrir söluferlinu og tímasetningum í því sambandi fyrr en með bréfi nefndarinnar hinn 16. ágúst sl. Á sama hátt hefði verið æskilegra að fyrr í ferlinu hefðu bæði legið fyrir nákvæmari og skýrari upplýsingar um þau atriði, sem úrslitum réðu við valið, og a.m.k. leiðbeining um innbyrðis vægi þeirra.

Fallast má á það að margnefnd söluauglýsing frá 10. júlí sl. hafi falið í sér ákvörðun um að ákvæði 6. gr. starfsreglnanna skyldu ekki gilda að öllu leyti við söluna og að þeim, sem áhuga sýndu á málinu, hafi bæði með auglýsingunni og síðar í ferlinu verið gerð fullnægjandi grein fyrir því að verðið væri hvorki eina atriðið né úrslitaatriðið við val á viðræðuaðila um kaup á hlut ríkisins í bankanum. 10. gr. starfsreglnanna gerir beinlínis ráð fyrir því að hægt sé að víkja frá þeim við sérstakar aðstæður en þar er jafnframt að finna áskilnað um að gerð sé grein fyrir ákvörðuninni opinberlega. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði í þessu efni því mátt huga betur að reglum um birtingu stjórnvaldsákvarðana, þar sem brýnt er að bæði formlega og á skýran hátt sé gerð grein fyrir breytingu af þessu tagi. Þetta atriði ásamt ýmsum öðrum, er tengjast verk- og tímaáætlunum, aðferðarfræði við mat, upplýsinga-skyldu á báða bóga, bæði á meðan á söluferli stendur svo og þegar það er af staðið, tímafrestum, stöðu og hlutverki framkvæmdanefndar, ráðgjöf o.fl. benda til þess að tímabært sé að endurskoða umræddar starfsreglur.

Ríkisendurskoðun hefur skilning á þeim sjónarmiðum, sem einkum réðu því að framkvæmdanefndin beitti sér ekki fyrir því að bjóðendum væri boðið upp á kostgæfnisathugun áður en valið fór fram. Hins vegar er þess að geta að útfæra sýnist mega athugun af þessu tagi fyrr í söluferlinu þannig að ekki fari í bága við t.d. ákvæði laga um bankaleynd og meðferð trúnaðarupplýsinga svo og félagalöggjöfina. Má í því sambandi nefna að Landsbankinn og Samson ehf. hafa nýverið gert sérstakt samkomulag um athugun af þessu tagi, sem ekki verður betur séð en að samrýmist gildandi löggjöf á þessu sviði. Sé bjóðendum gefinn kostur á kostgæfnisathugun er meiri von til þess að tilboð verði skilyrðislausari en ella, enda hafa bjóðendur þá fengið að skoða söluandlagið mun nánar.

Um einstök atriði í mati hinna erlendu ráðgjafa má að sjálfsögðu deila. Ríkisendurskoðun staldrar í því sambandi helst við það hvort eðlilegt hafi verið að láta fjárhagslega getu bjóðenda vega svo þungt, sem raun bar vitni, í ljósi þess að hvorki fór fram sjálfstæð skoðun af hálfu ríkisins eða ráðgjafa hans á þessu atriði. Æskilegt hefði verið að slík athugun hefði farið fram.

Sala Landsbankans á umtalsverðum hlut sínum í VÍS í lok ágúst s.l hafði að mati Ríkisendurskoðunar óheppileg áhrif á söluferlið og var til þess fallin að vekja tortryggni. Þessi sala var hins vegar hvorki á valdi framkvæmdanefndarinnar né ráðherranefndarinnar og því er bersýnilega ósanngjarnt að beina gagnrýni vegna sölu bankans á hlutnum í VÍS að þessum aðilum.

Fylgiskjöl

Fylgiskjal 1 – Erindisbréf framkvæmdanefndar um einkavæðingu

Ríkisstjórnin hefur ákveðið að skipa framkvæmdanefnd um einkavæðingu, útboð rekstrarverkefna og sölu ríkiseigna sem starfa mun í umboði ráðherranefndar um einkavæðingu.

Markmið ríkisstjórnarinnar með einkavæðingu, útboði rekstrarverkefna og sölu ríkiseigna eru að draga úr umsvifum ríkisrekstrar, að auka hagkvæmni í opinberum rekstri og þar með að nýta betur ráðstöfunarfé ríkisins, að efla innlendan hlutabréfamarkað og að bæta fjárhagsstöðu ríkissjóðs.

Í ljósi þessa er hlutverk framkvæmdanefndarinnar sem hér segir:

- að annast samræmingu og umsjón einkavæðingar ríkisfyrirtækja þ.m.t. sölu eignarhluta ríkisins í félögum. Í störfum sínum fari nefndin eftir verklagsreglum við framkvæmd einkavæðingar sem ríkisstjórnin samþykkir.

- að hvetja til útboða á rekstri og þjónustu sem ríkið hefur staðið að og færa þannig verkefni frá ríki til einkaaðila.

- að fara í kerfisbundna athugun á eignum ríkisins, einkum fasteignum, lóðum, löndum og bújörðum, og gera tillögur um stefnu ríkisins varðandi sölu á hluta þessara eigna, með það að markmiði að lækka umsýslu- og rekstrarkostnað og afla ríkissjóði tekna.

Nefndin skal leita eftir tilnefningu tengiliða í einstökum ráðuneytum og hafa við þá náð samstarf.

Nefndin skal undirbúa verk- og tímaáætlun vegna ofangreindra verkefna á kjörtímabilinu, sem verði lögð fyrir ríkisstjórn og birt í byrjun hvers árs. Áætlunin skal gerð til eins árs í senn.

Þér eru hér með skipaður formaður í nefndinni. Ásamt yður eiga í henni sæti Steingrímur Ari Arason, tilnefndur af fjármálaráðherra, Jón Sveinsson, tilnefndur af utanríkisráðherra og Sævar Þ. Sigurgeirsson, tilnefndur af iðnaðar- og viðskiptaráðherra. Starfsmaður nefndarinnar er Skarphéðinn Berg Steinarsson, deildarstjóri í fjármálaráðuneyti.

Davíð Oddsson

/Guðmundur Árnason

Fylgiskjal 2 - Verklagsreglur um útboð og sölu ríkisfyrirtækja

Inngangur

Framkvæmd einkavæðingar tekur til sölu hlutabréfa í eigu ríkisins og útboða í ríkisrekstri.

Í þeim tilgangi að samræma vinnubrögð og tryggja faglegan undirbúning á þessu sviði, samþykkti ríkisstjórn Ísland, þann 9. febrúar 1996, verklagsreglur um framkvæmd einkavæðingar.

Reglurnar tryggja jafnan aðgang, og um leið tækifæri fyrir alla landsmenn, til að eignast hlut í fyrirtækjum og að taka þátt í útboðum á vegum ríkisins á jafnréttisgrundvelli. Jafnframt er þeirri óvissu eytt sem hingað til hefur fylgt mismunandi aðferðum við sölu á eignarhlutum ríkisins í fyrirtækjum og útboðum.

Þetta eru leikreglurnar sem gilda. Enginn getur, í krafti fjármagnseignar eða á annan hátt, tekið þátt í kaupum á ríkishlut í fyrirtækjum eða í útboðum eftir öðrum reglum. Ávinningur af útgáfu þessara verklagsreglna er því ótvíræður.

Reynslan af starfi framkvæmdanefndar um einkavæðingu hefur almennt verið mjög góð og er skemmst að minnast sölu á Lyfjaverslun Íslands hf. Góð þátttaka almennings og starfsmanna Lyfjaverslunarinnar sýnir að þar hafi verið stigið stórt skref og réttmætt í átt til jafnræðis við sölu ríkisfyrirtækja. Þær reglur sem hér er að finna staðfesta þetta.

Framkvæmdanefnd um einkavæðingu.

Verklagsreglur um útboð og sölu ríkisfyrirtækja

1. Yfirstjórn einkavæðingar

Yfirstjórn einkavæðingar er í höndum ríkisstjórnar og fjögurra manna ráðherranefndar á hennar vegum. Í ráðherranefndinni eiga sæti forsætisráðherra, utanríkisráðherra, fjármálaráðherra og iðnaðar- og viðskiptaráðherra. Á vegum ráðherranefndar starfar framkvæmdanefnd (framkvæmdanefnd um einkavæðingu) sem annast undirbúning og samræmingu verkefna á sviði einkavæðingar. Skal nefndin hafa yfirumsjón með breytingu ríkisfyrirtækja í hlutfélag, sölu ríkisfyrirtækja, ríkiseigna, sölu eignarhluta ríkisins í öðrum fyrirtækjum svo og útboðum á verkefnum og þjónustu á vegum ríkisins og ríkisstofnana. Í framkvæmdanefndinni sitja fulltrúar framangreindra ráðherra. Þegar til umfjöllunar eru einstök einkavæðingarverkefni kemur fulltrúi viðkomandi ráðuneytis inn í nefndina. Með framkvæmdanefndinni starfa 2-3 starfsmenn fjármálaráðuneytisins.

2. Samræming

Framkvæmdanefnd um einkavæðingu skal sjá til þess að fyllsta samræmis sé gætt við einkavæðingu t. d. við breytingu ríkisfyrirtækis í hlutfélag, hvað varðar réttindamál starfsmanna og við sölu.

3. Úttekt

Áður en viðkomandi ráðuneyti tekur ákvörðun um formbreytingu eða sölu fyrirtækis fer fram ítarleg úttekt á rekstri fyrirtækis og rekstrarumhverfi þess og hvernig einkavæðing hefur áhrif á þessa þætti. Slík úttekt skal vera á vegum einkavæðingarnefndar. 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.

4. Auglýsingar

Fyrirtæki, sem til stendur að selja, skulu ávallt auglýst almenningi til kaups, þannig að öllum sem áhuga hafa sé tryggður jafn réttur til að bjóða í þau.

5. Söluaðferð

Viðkomandi ráðuneyti ákveður að fengnum tillögum framkvæmdanefndar um einkavæðingu, hvaða söluaðferð skuli viðhöfð hverju sinni, þ.e. hvort fyrirtæki skuli selt samkvæmt almennu hlutafjárútboði eða hvort leita skuli tilboða í fyrirtækið.

6. Sala

Við sölu á fyrirtæki samkvæmt tilboði skal meta tilboð til staðgreiðsluverðs miðað við ávöxtunarkröfu í síðasta útboði spariskírteina. Þá skal meta sérstaklega þær tryggingar sem tilboðsgjafi leggur fram til tryggingar greiðslu. Taka skal því tilboði sem gefur öruggustu greiðslurnar og hæst staðgreiðsluverðið, sbr. þó 8. tölulið. Hafna skal öllum tilboðum ef þau eru talin ófullnægjandi. Við sölu á fyrirtækjum samkvæmt almennu hlutafjárútboði skal gengi hvers hlutabréfs vera fastákveðið. Ef eftirspurn reynist meiri en framboð skulu hlutabréf seld í þeirri tímaröð sem staðfestar óskir um kaup bárust, sbr. þó 8. tölulið.

7. Verðbréfafyrirtæki

Úttekt á fyrirtækjum, sbr. 3. tölulið um ráðgjöf og umsjón með sölu, sbr. 5. og 6. tölulið, 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.

8. 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 samsæmist 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.

9. 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.

10. 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 í ríkisstjórn áður en þau koma til framkvæmda svo og opinberlega að lokinni þeirri umfjöllun.

11. Upplýsingar

Viðkomandi ráðuneyti skal veita upplýsingar til fjölmiðla og annarra aðila um stöðu einkavæðingarverkefna á þeirra sviði eins skjótt og kostur er. Framkvæmdanefnd um einkavæðingu skal annast almenna kynningu á einkavæðingarstefnu ríkisstjórnarinnar. Framkvæmdanefnd skal gefa út ársskýrslu um einkavæðingu, þar sem greint er frá fyrirtækjum sem ríkissjóður hefur selt og hvernig staðið var að sölu þeirra. Í skýrslunni skal jafnframt getið áforma um breytingu ríkisfyrirtækja í hlutafélög, sbr. 2. og 3. tölulið.

12. Gildissvið

Reglur þessar koma í stað samnefndra reglna frá 12. október 1993 og taka til allra fyrirtækja sem ríkissjóður selur eða hyggst selja að hluta eða að fullu. 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 stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks of Framsóknarflokks segir m.a:

Að vinna að nýskipan í ríkisrekstri, t.d. með auknum útboðum, sameiningu stofnana, þjónustusamningum, breyttu launakerfi og aukinni ábyrgð stjórnenda. Stefnt verður að meiri hagkvæmni við opinberar framkvæmdir. Unnið verður að því að gera ríkisrekstur einfaldari en um leið skilvirkari. Aðstöðumunur verður jafnaður þar sem ríkið stundar atvinnurekstur í samkeppni við einkaaðila. Arðsemiskröfur verða gerðar til fyrirtækja ríkisins.

Að leggja fram áætlun um verkefni á sviði einkavæðingar sem unnið verður að á kjörtímabilinu. Áhersla verður lögð á að breyta rekstrarformi ríkisviðskiptabanka og fjárfestingarlánasjóða. Það á einnig við um fyrirtæki og stofnanir í eigu ríkisins sem eru í samkeppni við einkaaðila. Unnið verður að sölu ríkisfyrirtækja á kjörtímabilinu í samræmi við ákvarðanir Alþingis.

*Framkvæmdanefnd um einkavæðingu
Maí 1996*