

G R E I N A R G E R Ð

vegna athugasemda við skýrslu Ríkisendurskoðunar um sölu hlutabréfa ríkisins í Þormóði ramma hf.

Í bréfi fjármálaráðherra dags. 29. janúar s.l. til forseta sameinaðs Alþingis kemur fram mjög hörð gagnrýni í fimm liðum á skýrslu Ríkisendurskoðunar um sölu á hlutabréfum ríkisins í Þormóði ramma hf. Jafnframt hafa endurskoðendur þeir, sem veittu fjármálaráðherra faglega ráðgjöf vegna sölunnar, gagnrýnt þær forsendur, sem stofnunin gaf sér við mat á virði fyrirtækisins, en hins vegar ekki gert athugasemdir við aðferðina sjálfa, þ.e. að beitt sé svokölluðu „tekjuvirðismati“. Af þessu tilefni er í greinargerð þessari vikið nánar að einstökum atriðum, sem gagnrýnin beinist að og verður í því efni einkum tekið mið af framsetningu þeirra í nefndu bréfi fjármálaráðherra.

I. „TVÆR SKÝRSLUR“

Yfirskrift 1. liðar í bréfi fjármálaráðherra hljóðar svo:

„Fyrir tæpu ári sendi Ríkisendurskoðun frá sér úttekt á Þormóði ramma hf., og taldi þá að fyrirtækið væri svo illa statt að stefndi í gjaldþrot. Í hinni nýju skýrslu er Þormóður rammi hf. hins vegar álitid vera arðvænlegt fyrirtæki. Þessar skýrslur stangast því á, og hefur Ríkisendurskoðun því á einu ári metið fyrirtækið með mjög misjafnri niðurstöðu.“

Auk þessa fullyrti fjármálaráðherra í fréttatíma sjónvarpsins 29. janúar s.l. að Atvinnutryggingarsjóður hefði „pantað“ skýrslu um Þormóð ramma hf. frá Ríkisendurskoðun og hafi fengið þau svör að þetta væri vonlaust fyrirtæki sem stefndi í gjaldþrot.

Vegna þessarar fullyrðingar ráðherra skal strax tekið fram að Ríkisendurskoðun hefur aðeins gert eina skýrslu um málefni Þormóðs ramma hf., þ.e.a.s. nýútkomna skýrslu um sölu hlutabréfa ríkisins í félaginu.

Skýrslan er, svo sem kunnugt er, gerð samkvæmt beiðni forseta Alþingis, sbr. 3. gr. laga nr. 12/1986 um Ríkisendurskoðun. Það er beinlínis rangt að stofnunin hafi áður gert sérstaka skýrslu um Þormóð ramma hf. og þá eftir „pöntun“ Atvinnuþryggingarsjóðs eins og það er orðað af ráðherra.

I. kafli laga nr. 9/1989 um efnahagsaðgerðir fjallar um aðgerðir í atvinnumálum. Skv. 3. gr. laganna var stofnaður sjóður er nefndist Atvinnuþryggingarsjóður útflutningsgreina. Hlutverk sjóðsins var að veita lán til endurskipulagningar, hagræðingar og framleiðniaukningar hjá útflutningsfyrirtækjum. Jafnframt skyldi sjóðurinn hafa forgöngu um að breyta lausaskuldum fyrirtækja í útflutningsgreinum í föst lán til langs tíma. Lokamálsliður 4. gr. laganna hljóðar svo:

„Ríkisendurskoðun fylgist með starfsemi sjóðsins og gefur Alþingi reglulega skýrslu um starfsemi hans.“

Í samræmi við þetta lagaákvæði lagði Ríkisendurskoðun í febrúar 1990 fram skýrslu um starfsemi sjóðsins. Af framansögðu má ljóst vera hversu fráleit sú fullyrðing ráðherra er að Atvinnuþryggingarsjóður hafi „pantað“ skýrslu hjá Ríkisendurskoðun.

Verður hér á eftir gerð nánari grein fyrir umræddri skýrslu um Atvinnuþryggingarsjóð.

Í fyrsta hluta hennar var fjallað um aðdraganda að stofnun Atvinnuþryggingarsjóðs og tilganginn með stofnun hans. Greint var frá stjórn sjóðsins, skipulagi og skilyrðum fyrir lánveitingum úr honum. Gerð var grein fyrir vinnureglum sjóðsins og sagt frá skiptingu útlána milli atvinnugreina og landshluta. Þá var fjallað um sjóðstreymi til Atvinnuþryggingarsjóðs til ársloka 2002. Loks var gerð grein fyrir athugun á því hvort þau fyrirtæki, sem stjórn sjóðsins hafði samþykkt lánveitingar til, myndu geta staðið við skuldbindingar sínar. Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir þessari athugun og hvernig staðið var að henni.

Til að meta hæfni fyrirtækja til að standa við fjárhagsskuldbindingar sínar var notað sérstakt greiðslulíkan. 38 fyrirtæki, sem lánveitingar höfðu verið samþykktar til, voru valin samkvæmt úrtaki og athugað hvort sú framlegð 2 (hagnaður fyrir afskriftir og fjármagnsliði), sem fyrirtækin skiluðu 1988, væri nægjanlega há til að standa undir afborgunum og vaxtagreiðslum af lánum og nauðsynlegum fjárfestingum næstu árin. Meðal þeirra fyrirtækja, sem voru í úrtakinu, var Þormóður rammi hf. í Siglufirði. Niðurstöður þessara athugunar voru síðan notaðar til að áætla hversu hátt hlutfall útlána sjóðsins gæti tapast. Útreikningar Ríkisendurskoðunar á hæfni fyrirtækja til að standa við skuldbindingar sínar voru þannig eingöngu vinnugögn vegna skýrslunnar um Atvinnuþryggingarsjóð útflutningsgreina;

sérstök skýrsla var ekki gerð um rekstrarstöðu fyrirtækjanna, hvorki Þormóðs ramma hf. né annarra fyrirtækja, sem voru í úrtakinu.

Í samræmi við vinnureglu Ríkisendurskoðunar voru drög að hinni lögboðnu skýrslu um Atvinnuþryggingarsjóð útflutningsgreina send nokkrum aðilum til umsagnar. Ýmsar ábendingar komu frá þeim um atriði í drögnum, sem betur mættu fara eða sem kanna þyrfti nánar, áður en gengið væri endanlega frá skýrslunni. Því er eðlilega verulegur munur á drögnum, sem borin voru undir nokkra umsagnaraðila, og skýrslu Ríkisendurskoðunar um Atvinnuþryggingarsjóð útflutningsgreina.

Í drögnum að skýrslunni um Atvinnuþryggingarsjóð var m.a. kafli sem bar heitið "Athugun á úthlutunum". Margar athugasemdir komu fram við þennan kafla og var hann því algjörlega umskrifaður. Í endanlegri skýrslu Ríkisendurskoðunar nefnist hann "Greiðslugeta lánþega" og er hann mun ítarlegri en hann var áður. Í drögnum hafði verið athugað hvort að fyrirtæki gætu staðið undir fjárhagsskuldbindingum sínum miðað við að framlegð 2 héldist óbreytt frá árinu 1988. Gætu þau það ekki var framlegðin hækkun um u.þ.b. þrjú prósentustig og kannað hvort sú hækkun nægði þeim. Þessi hækkun var rökstudd með því að verulegur bati hefði orðið á afkomu fyrirtækja í sjávarútvegi milli áráanna 1988 og 1989. Ef sú hækkun var heldur ekki nægjanleg var athugað hversu mikið framlegð fyrirtækjanna þyrfti að hækka til að þau gætu staðið við fjárhagsskuldbindingar sínar.

Að mati nokkra þeirra, sem drögin voru borin undir, var þessi þriggja prósentustigahækkun of lítil; flest benti til þess að afkoma í sjávarútvegi hefði batnað mun meira milli áráanna 1988 og 1989. Í framhaldi af því var ákveðið að hækka framlegð útgerðarfyrirtækja um þrjú prósentustig, framlegð fiskvinnslufyrirtækja um sjö prósentustig og framlegð fyrirtækja með bæði útgerð og vinnslu um fimm prósentustig. Reynslan hefur sýnt að þessi hækkun var fyllilega réttlætanleg því að samkvæmt rekstraryfirliti fyrirtækja, sem stunduðu bæði botnfiskveiðar og -vinnslu fyrir árin 1988 og 1989 frá Þjóðhagsstofnun, er meðaltal framlegðar 53 fyrirtækja fyrir afskriftir og fjármagnsliði 10,1% af tekjum á árinu 1988 og 14,4% á árinu 1989. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um Atvinnuþryggingarsjóð útflutningsgreina er því framlegð flestra fyrirtækjanna hækkun mun meira en gert var í drögnum.

Ábendingar komu einnig fram um að rétt væri að breyta þeim forsendum, sem greiðsluáætlunin fyrir Þormóð ramma hf. hvíldi á. Í drögnum hafði ekki verið gert ráð fyrir að skuldum fyrirtækisins við ríkissjóð og Ríkisábyrgðasjóð yrði breytt í hlutafé. Ábendingar komu um að eðlilegt væri að reikna með því að heimild í lánsfjárlögum fyrir árið 1989 til að ráðast í fjárhagslega endurskipulagningu á fyrirtækinu yrði notuð. Í samræmi við þetta var því í skýrslunni um Atvinnuþryggingarsjóð gert ráð fyrir að 300

milljónum kr. af skuld fyrirtækisins við ríkissjóð og Ríkisábyrgðasjóð yrði breytt í hlutfé.

Tvær breytingar voru því samkvæmt framansögðu gerðar á forsendum greiðsluáætlunarinnar um Þormóð ramma hf. frá því að drögin voru gerð og þar til gengið var frá endanlegri skýrslu um Atvinnuþryggingarsjóð útflutningsgreina. Annars vegar var framlegð fyrirtækisins, frá árinu 1988 til ársins 1989 hækkuð um 5 prósentustig í staðin fyrir 3,6 stig og hins vegar var gert ráð fyrir að auk skuldbreytingar Atvinnuþryggingarsjóðs yrði 300 milljónum kr. af skuld fyrirtækisins við ríkissjóð og Ríkisábyrgðasjóð breytt í hlutfé. Þessar tvær breytingar höfðu auðvitað afgerandi áhrif á rekstrarhæfni fyrirtækisins. Í drögnum hafði fyrirtækið Þormóður rammi hf. lent í þeim hópi fyrirtækja, sem ekki var fyrirsjáanlegt að gætu staðið við skuldbindingar sínar. Í skýrslunni lenti Þormóður rammi hf. hins vegar í þeim hópi fyrirtækja, sem talin voru geta staðið undir skuldum sínum.

Með bréfi fjármálaráðherra fylgir minnisblað til ráðherra frá Jóhanni Antonssyni, fulltrúa fjármálaráðherra í stjórn Atvinnuþryggingarsjóðs, um Þormóð ramma hf. og Atvinnuþryggingarsjóð, dagsett 25. janúar s.l., ásamt hjálögðum gögnum.

Með þessu minnisblaði eru þrjár greiðsluáætlanir fyrir Þormóð ramma hf., sem unnar voru í tengslum við drög Ríkisendurskoðunar að skýrslu um Atvinnuþryggingarsjóð útflutningsgreina. Af því, sem að framan hefur verið rakið, má þó ljóst vera að allt aðrar forsendur búa að baki þessum greiðsluáætlunum en þeim, sem gerðar voru síðar og notaðar sem vinnugögn vegna skýrslu Ríkisendurskoðunar um Atvinnuþryggingarsjóð. Til að sýna fram á að þær greiðsluáætlanir, sem fylgja bréfi fjármálaráðherra, eiga ekki við skýrslu Ríkisendurskoðunar um Atvinnuþryggingarsjóð má nefna eftirfarandi:

1. Í greiðsluáætlun nr. 2 er framlegð 2 sem hlutfall af tekjum hækkuð úr 9,4% í 13%. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um Atvinnuþryggingarsjóð segir á bls. 23: "Framlegð útgerðarfyrirtækja var hækkuð um 3%, framlegð fiskvinnslufyrirtækja um 7% og framlegð blandaðra fyrirtækja um 5%." Framlegð Þormóðs ramma hf. var m.ö.o. hækkuð um 5% en ekki 3,6%, þ.e.a.s. úr 9,4% í 14,4%.

2. Í greiðsluáætlunum þremur, sem fylgja bréfi ráðherra og unnar voru vegna draganna, er aðeins gert ráð fyrir að skammtímaskuldum að fjárhæð 114 milljónir kr. sé breytt í langtímaskuldir. Ekki er þar gert ráð fyrir að 300 milljónum kr. af skuldum Þormóðs ramma hf. við ríkissjóð og Ríkisábyrgðasjóð sé breytt í hlutfé.

3. Aðeins voru gerðar tvær greiðsluáætlanir fyrir Þormóð ramma hf. í tengslum við endanlega skýrslu Ríkisendurskoðunar um Atvinnu-tryggingarsjóð. Sýnt þótti að miðað við 14,4% framlegð og að 300 milljónum kr. af skuldum fyrirtækisins væri breytt í hlutafé myndi fyrirtækið auðveldlega geta staðið við fjárskuldbindingar sínar á næstu árum.

Ríkisendurskoðun er reiðubúin til þess að leggja fram gögn er sýna að þær greiðsluáætlanir, sem fylgja bréfi fjármálaráðherra, voru aldrei lagðar til grundvallar skýrslunni um Atvinnu-tryggingarsjóð. Í því sambandi má geta þess að meðal þeirra gagna, sem formaður stjórnar Atvinnu-tryggingarsjóðs óskaði eftir að fá í tengslum við drög að skýrslu Ríkisendurskoðunar um sjóðinn, og fékk, voru töflur er sýna hvaða fyrirtæki úrtak Ríkisendurskoðunar náði til, hver þeirra gætu staðið við skuldbindingar sínar miðað við óbreytta framlegð 2 frá 1988, hver gætu staðið sig miðað við þá u.þ.b. 3 prósentustigahækkun á framlegð, sem drögin byggðu á, og hver ekki. Samanburður á þessum töflum og þeim greiðsluáætlunum, sem fylgja með bréfi fjármálaráðherra annars vegar og textanum á bls. 23 í skýrslu Ríkisendurskoðunar um Atvinnu-tryggingarsjóð hins vegar, sýnir svo ekki verður um villst, að greiðsluáætlanirnar þrjár, sem ráðherra birtir eiga ekki við um skýrslu Ríkisendurskoðunar um Atvinnu-tryggingarsjóð útflutningsgreina.

Þegar Ríkisendurskoðun vann að skýrslu sinni um Atvinnu-tryggingarsjóð var það skilningur hennar að öll þau gögn, sem sjóðnum hefðu borist frá umsækjendum væru trúnaðarmál. Ríkisendurskoðun harmar að fyrrum stjórnarmaður Atvinnu-tryggingarsjóðs útflutningsgreina skuli hafa brotið þann trúnað, sem telja verður sjálfsagt að stjórnendur opinberra sjóða sýni. Ríkisendurskoðun er ekki kunnugt um með hvaða hætti Jóhann Antonsson komst yfir þau gögn, sem fylgdu minnisblaði hans til fjármálaráðherra.

Ríkisendurskoðun vísar á bug öllum fullyrðingum um að stofnunin hafi á einu ári sent frá sér tvær skýrslur um fyrirtækið Þormóð ramma hf. með tveimur ólíkum niðurstöðum. Ríkisendurskoðun hefur aðeins gert eina skýrslu um rekstur fyrirtækisins. Sú skýrsla er hins vegar í fullu samræmi við greiðsluáætlun fyrir Þormóð ramma hf., sem gerð var í tengslum við skýrslu Ríkisendurskoðunar um Atvinnu-tryggingarsjóð útflutningsgreina.

Að mati Ríkisendurskoðunar er hér um mjög ámælisverð vinnubrögð og villandi framsetningu af hendi fjármálaráðherra að ræða.

Loks er vakin athygli á þeim eftirtektarverðu ummælum ráðherra í 1. lið bréfs hans á þá lund að sú aðferð að breyta tæplega 400 milljóna króna skuld í hlutafé breyti engu um framtíðarafkomu fyrirtækisins í heild þar sem hún hefur aðeins áhrif á skiptingu hagnaðar á milli lánadrottna og eigenda.

II. MAT Á FRAMLEGÐ

Yfirskrift 2. liðar í bréfi fjármálaráðherra hljóðar svo:

„Mat á framlegð - þ.e. því hlutfalli tekna sem verja má til fjármagnskostnaðar og arðs - skiptir höfuðmáli um niðurstöðu úttektar eins og þeirrar sem hér um ræðir. Getur einn hundraðshluti til eða frá skipt sköpum um virði fyrirtækis. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er framlegðarhlutfall rökstutt með meðaltali rúmlega fimmtíu fyrirtækja með ýmiskonar blandaðan rekstur. Framlegðarhlutfall fyrirtækis með sömu uppbyggingu á rekstri og Þormóður rammi hf. er hinsvegar allt önnur. Fjármálaráðuneytið var ekki að selja hlutabréf í „meðalfyrirtæki“, heldur meirihluta hlutafjár í ákveðnu fyrirtæki, hlutafélaginu Þormóði ramma á Siglufirði“.

Hér er því fyrst til að svara að Ríkisendurskoðun byggir mat sitt á framlegð Þormóðs ramma hf. alls ekki á meðaltalsframlegð þeirra rúmlega fimmtíu fyrirtækja, sem vitnað var til. Þá eru hugtökin „framlegð“ og „verg hlutdeild fjármagns“ ekki sambærileg eins og fjármálaráðuneytið staðhæfir. Hér á eftir verður vikið að þessum atriðum og í því sambandi gerð nánari grein fyrir því hvernig framlegðarhlutfall fyrirtækisins var metið.

Heildartekjur fyrirtækisins eru miðaðar við að allur aflakvóti þess, en hann nemur um 6.000 tonna þorskígildum, sem svarar til 7.300 tonna af botnfiski, sé nýttur og komi til vinnslu í frystihúsi þess. Talið er að þetta aflamagn gefi af sér í framleiðslu ríflega 2.900 tonn. Heildartekjur fiskvinnslu fyrirtækisins teljast samkvæmt framansögðu vera um 700 milljónir króna. Aflaverðmæti skipanna miðað við fulla nýtingu kvótans er talið vera um 320 milljónir króna. Heildartekjur félagsins á ári teljast þannig 1.020 milljónir króna.

Skip félagsins hafa síðast liðin ár ekki getað nýtt aflaheimildir sínar að fullu. Félagið gerir t.d. aðeins út tvo togara en þeim þriðja í eigu þess hefur verið lagt. Af þeim sökum er gert ráð fyrir að ónýttum aflakvóta verði ráðstafað á þann hátt að hann skapi félaginu tekjur, sem eru jafn háar eigin framleiðslu þess.

Ríkisendurskoðun gerir ráð fyrir að framlegðarhlutfall Þormóðs ramma hf. skiptist þannig að framlegð vinnslu sé 17% en útgerðar 8%. Vegið meðaltal þessara talna er 14,2%, sem telst framlegðarhlutfall alls fyrirtækisins. Miðað við þetta hlutfall yrði framlegð fyrirtækisins um 145 milljónir króna á ári.

Eins og rakið er hér að framan, var gert ráð fyrir 14,4% framlegðarhlutfalli Þormóðs ramma hf. í skýrslu Ríkisendurskoðunar um Atvinnu-tryggingarsjóð útflutningsgreina. Mat stofnunarinnar á framlegð Þormóðs

ramma hf. nú er því mjög í samræmi við eldra framlegðarmat þó svo öðru hafi verið haldið fram af fjármálaráðherra.

Við ákvörðun á því hvað leggja skyldi til grundvallar mati á framlegð var litið til reynslu fyrirtækisins á undanförunum árum, áætlaðrar rekstrarniðurstöðu á árinu 1990 auk þess sem tekið var tillit til þeirra breytinga á rekstri fyrirtækisins, sem fyrirsjáanlegar eru, svo og á almennum rekstrarskilyrðum fyrirtækja í þessari atvinnugrein. Verulegt tillit var tekið til sjónarmiða framkvæmdastjóra Þormóðs ramma hf. en leitað var eftir afstöðu hans til þessa álitaefnis.

Til fróðleiks skal þess getið að framlegð Þormóðs ramma hf. á árunum 1986 til 1989 skv. reikningum félagsins var að meðaltali 13,4%. Þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir til að fá upplýsingar um afkomu fyrirtækisins á árinu 1990 hefur ekki tekist að afla þeirra frá forsvarsmönnum þess. Þó er ljóst að afkoman á því ári er umtalsvert betri en meðaltal fyrri ára gefur til kynna. Getur þar numið a.m.k. 2 prósentustigum í framlegð og hækkar meðaltal framlegðar við það í 13,8%

Framlegð rekstrar hjá Þormóði ramma hf.
(Fjárhæðir í milljónum króna)

	1989	1988	1987	1986	Meðal tal
Rekstrartekjur	882	698	711	497	
Rekstrargjöld		<u>760</u>	<u>633</u>	<u>609</u>	<u>418</u>
Framlegð		122	65	102	79
Framlegð í %	13.8	9.4	14.3	15.9	13.4

Í þessu sambandi er vert að geta þess að mjög hæpið er að hafa aðeins hliðsjón af framlegð árunum 1986 til 1989 þegar meta skal framlegð fyrirtækisins. Eins og kunnugt er var afkoma í sjávarútvegi mjög slæm á árinu 1988 og ekki í nokkru samræmi við það, sem hún hafði að jafnaði verið, hvorki næstu árin þar á undan né árin 1989 og 1990. Þannig má segja að árið 1988 dragi framlegð fyrirtækisins óeðlilega mikið niður. Jafnframt er rétt að benda á að í raun er eðlilegra að leggja meira upp úr framtíðarmöguleikum fyrirtækis en fortíð þess við mat á virði fyrirtækisins með þeirri aðferð sem hér er notuð, sbr. niðurlag bréfs Þjóðhagsstofnunar frá 28. janúar s.l., sem fylgdi bréfi ráðherra.

Að öllu þessu athuguðu þykir síður en svo óvarlegt að gera ráð fyrir um 14% framlegðarhlutfalli hjá Þormóði ramma hf. Samanburður við meðaltal framlegðar hjá um fimmtíu fyrirtækjum í sjávarútvegi og fiskvinnslu þjónar hins vegar þeim eina tilgangi að setja framlegð Þormóðs ramma hf. í samhengi við framlegð annarra fyrirtækja en er ekki grundvöllurinn fyrir mati á framlegð fyrirtækisins.

Þegar fjármálaráðherra heldur því fram að meðalframlegð fyrirtækja í útgerð og fiskvinnslu sé mun lægri en fram kemur hjá Ríkisendurskoðun er einfaldlega ekki verið að tala um sama hlutinn. Annarsvegar er um að ræða framlegð sem skilgreind er sem mismunur rekstrartekna-og gjalda eins og þessir liðir eru sýndir í reikningum fyrirtækja og hins vegar svokallaða "verga hlutdeild fjármagns", en þá hafa rekstrartekjur verið lækkaðar sem nemur gengishagnaði og birgðir í upphafi og lok árs verið færðar til sama verðlags. Ríkisendurskoðun notar framlegðarhugtakið í sínum útreikningum en ekki verga hlutdeild fjármagns. Að öðru leyti vísast til bréfs Þjóðhagsstofnunar frá 1. febrúar s.l., er fylgir greinargerð þessari sem fylgiskjal.

Þess má geta að í greinargerð Ólafs Nilssonar um sölu á hlutabréfum í Þormóði ramma hf. og sameiningu við önnur félög, sem samin var fyrir fjármálaráðuneytið áður en bréfin voru seld, er hugtakið framlegð notað í alveg sömu merkingu og Ríkisendurskoðun gerir. Svo virðist sem Ólafur Nilsson hafi m.a. haft hliðsjón af framlegð fyrirtækisins á tímabilinu janúar - maí 1990 við mat á verðmæti hlutafjárins. Á þessu tímabili nam framlegðin 9,8% af heildartekjum félagsins, sem Ólafur Nilsson telur réttilega að sé talsvert undir því sem nauðsynlegt er, til að standa undir þeirri fjárfestingu sem bundin er í félaginu þegar til lengri tíma er litið.

Vert er að vekja athygli á því að á því tímabili sem hér um ræðir stundaði fyrirtækið jafnframt rækjuvinnslu. Þessari vinnslu hafði hins vegar verið hætt þegar salan átti sér stað. Þessi framlegð getur af þeim sökum ekki talist dæmigerð fyrir rekstrarhorfur fyrirtækisins þegar það var selt. Framlegðarhlutfall eftir að tekjur og gjöld vegna rækjuvinnslu hafa verið tekin út var 12,2% fyrir þetta fimm mánaða tímabil jafnframt því sem ljóst er að afkoma fyrirtækisins á öllu árinu er mun betri en afkoman fyrstu fimm mánaðanna gaf til kynna. Má ætla að framlegðarhlutfallið hafi a.m.k. verið á bilinu 15 til 16%

III. MAT Á ARÐSEMI

Yfirskrift 3. liðar í bréfi fjármálaráðherra hljóðar svo:

„Ríkisendurskoðun rökstyður ekki í skýrslunni forsendur sínar um arðsemiskröfu af fjárfestingum í Þormóði ramma. Arðsemiskrafa getur skipt sköpum í mati fyrirtækja.“

Endurskoðendurnir Ólafur Nilsson og Hallgrímur Þorsteinsson hafa jafnframt látið í ljós að eðlilegt sé að gera kröfu um allt að 15% arðsemi þegar tekið er tillit til áhættunnar sem fylgir rekstri af þessu tagi.

Vegna þessa skal tekið fram að við mat á því hvaða arðsemiskröfu væri rétt að gera í þessu sambandi voru eftirfarandi atriði einkum höfð í huga:

Kannanir á arðsemi fyrirtækja hérlendis sýna að hún er að meðaltali langt fyrir neðan 10%. Í þessu sambandi má benda á að í útreikningum Þjóðhagsstofnunar er ekki reiknað með hærri arðsemi en 3-6%. Þá sýna nýjar athuganir Þjóðhagsstofnunar á rekstrarafkomu 1.100 fyrirtækja á árinu 1989 að meðalarðsemi þeirra hafi verið 0,4%.

Ekkert bendir sérstaklega til þess að áhættan, sem fylgir rekstri eins og um er að ræða hjá Þormóði ramma hf. sé meiri en almennt gerist í rekstri hérlendis. Nægir í því sambandi að nefna að Siglufjörður liggur tiltölulega vel við helstu fiskimiðum, þar hefur ekki verið skortur á starfsfólki og síðast en ekki síst eru gildandi veiðiheimildir félagsins rúmar.

Spariskírteini ríkissjóðs eru nú boðin með um 6-7% vöxtum. Önnur örugg skuldabréf, t.d. banka og fyrirtækja, munu vera boðin með vöxtum á bilinu 6,25% - 9,0%. Hins vegar gerir fjármálaráðherra einungis kröfu um 4,3% vexti af eftirstöðvum söluverðs hlutabréfanna í Þormóði ramma hf. Ríkisendurskoðun telur raunar að það þjóni takmörkuðum tilgangi að bera ávöxtunarkröfu á lánsfjármarkaði saman við ávöxtunarkröfu, sem gerð er til atvinnurekstrar, enda ljóst að ýmis önnur sjónarmið búa að baki fjárfestingum manna í atvinnufyrirtækjum, heldur en t.d. sparnaði á bankareikningum eða kaupum á skuldabréfum.

Rétt er að hafa í huga að hér er verið að tala um 10% ávöxtun eftir skatta, en samkvæmt lögum um tekju- og eignarskatt er aðilum sem hafa með höndum atvinnurekstur heimilt að færa uppsafnað rekstrartap fyrri ára til frádráttar frá hagnaði, sem síðar kann að myndast, áður en tekjuskattur er reiknaður. Þormóður rammi hf. átti í árslok 1989 slíkan ónýttan skattalegan tapsfrádrátt að fjárhæð 611,2 milljónir króna. Framreiknuð til ársloka 1990 nemur þessi heimild til lækkunar tekjuskatts 728,3 milljónum króna. Skattgreiðslur, sem rýra myndu þá ávöxtun, er reksturinn skilar, hafa því mjög takmörkuð áhrif til hækkunar á ávöxtunarkröfu.

Ríkisendurskoðun leitaði eftir því við fjármálaráðuneytið að það gæfi nánari upplýsingar um mat tiltekins verðbréfafyrirtækis á virði hlutabréfa í

Þormóði ramma hf. en fjármálaráðherra hefur borið að slíkt mat hafi farið fram. Með bréfi fjármálaráðuneytisins dags. 31. janúar s.l. upplýsir ráðuneytið að um óformlegt mat sé að ræða og að það hafi ekki neina skriflega greinargerð þar að lútandi. Að mati Ríkisendurskoðunar er salan á hlutabréfum ríkisins í Þormóði ramma hf. ekki sambærileg við sölu hlutabréfa á almennum hlutabréfamarkaði. Yfirleitt er þar verslað með mun smærri hluti og því gjarnan önnur sjónarmið, sem ráða kaupum á meirihluta hlutabréfa í félögum. Hér skal t.d. minnt á þá möguleika, sem meirihlutaeign veitir eigendum til áhrifa og þátttöku í starfsemi hlutafélags umfram þá, sem litlan hlut eiga.

Loks er þess að geta að það er nánast samdóma álit þeirra aðila, sem Ríkisendurskoðun hefur ráðfært sig við, en þar er bæði um að ræða löggilta endurskoðendur og aðila, sem tengjast mjög rekstri fyrirtækja í sjávarútvegi, að 10% arðsemi sé fullkomlega eðlileg ávöxtunarkrafa þegar litið er til annarra fjárfestinga- og sparnaðarkosta svo og áhættunnar, sem fylgir rekstri fyrirtækja á borð við Þormóð ramma hf.

IV. FORTÍÐ FYRIRTÆKISINS, AFLAHEIMILDIR O.FL.

Yfirskrift 4. liðar í bréfi fjármálaráðherra hljóðar svo:

„Ríkisendurskoðun sniðgengur alla fortíð fyrirtækisins, sem einkennst hefur af verulegum taprekstri, en virðist ganga út frá því að rekstrarskilyrði ársins 1990 muni verða við lýði um alla framtíð. Þessarar veigamiklu forsendu er þó ekki getið í skýrslunni. Sérstaklega virðist Ríkisendurskoðun gera ráð fyrir óbreyttu fyrirkomulagi á stjórnun fiskveiða, þrátt fyrir ákvæði laga um endurskoðun fiskveiðistefnunnar fyrir árslok 1992.“

Til svars þessari gagnrýni er þess að geta að við ákvörðun á því framlegðarhlutfalli, sem eðlilegt væri að leggja til grundvallar við mat á fyrirtækinu, var tekið mið af afkomu þess á síðustu 5 árum. Framlegðarhlutfallið 14,2% er mjög nálægt meðaltalsframlegð árána 1986 til 1990 (1990 áætlað). Það er því einfaldlega rangt að rekstrarskilyrði ársins 1990 hafi ein verið lögð til grundvallar í þessu sambandi. Nægir að öðru leyti að vísa til umfjöllunar um framlegð í II. kafla hér að framan í þessu sambandi.

Ráðherra óskar jafnframt skýringa á því af hverju Ríkisendurskoðun gefi sér í sínu mati á verðmæti Þormóðs ramma hf. að aðgangur að fiskimiðum landsmanna verði um alla framtíð kostnaðarlaus fyrir þá, sem nú fá úthlutað kvóta. Auk þessa óskar hann svars við því hvort stofnunin telji að

fjármálaráðherra hafi verið að selja óafturkræfan aðgang að sameiginlegum fiskistofnum landsmanna við sölu hlutabréfanna í Þormóði ramma hf.

Að mati Ríkisendurskoðunar er ekkert í skýrslu hennar, sem gefur tilefni til þess að álykta megi sem svo, að stofnunin telji að veiðiheimildir eða ígildi þeirra verði um aldur og eilífð gjaldfrjálsar. Stofnuninni er auðvitað fullkunnugt um ákvæði 1. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, þar sem mælt er fyrir um að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar og að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögnum myndi ekki eignarétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum. Á sama hátt er henni ljóst að veiðileyfi eru aðeins gefin út til árs í senn, sbr. 4. gr. þeirra.

Þó svo að hlutabréfum í Þormóði ramma hf. fylgi þannig ekki óafturkræfur aðgangur að sameiginlegum fiskistofnum landsins verður hins vegar ekki fram hjá því litið að kvótakerfið hefur verið við lýði í rúm sjö ár. Gildandi lög um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 tóku gildi 1. janúar s.l. og eru ótímabundin. Markmið þeirra er m.a. að marka meginreglur varðandi framtíðarskipan fiskveiðistjórnunar. Fyrirmæli í bráðabirgðaákvæði þeirra um að endurskoða skuli löggin fyrir árslok 1992 hafa ein sér engin áhrif á gildistíma laganna. Hafa verður í huga í þessu sambandi að Alþingi er að sjálfsögðu ætíð heimilt að endurskoða gildandi löggjöf án þess að til komi sérstök fyrirmæli í lögum um slíkt.

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 38/1990 koma þau skip ein til greina við veitingu leyfa til veiða í atvinnuskyni, sem veiðileyfi fengu skv. 4. og 10. gr. laga nr. 3/1988. Í megindráttum er veiðiheimildum skv. 2. mgr. 7. gr. gildandi laga úthlutað til einstakra skipa og er hverju skipi úthlutað tiltekinni hlutdeild í leyfðum heildarafla tegundarinnar. Nefnist það aflahlutdeild og helst hún óbreytt milli ára við ákvörðun hlutdeildar einstakra skipa. Aflamark skips á hverju veiðitímabili eða vertíð ræðst síðan af leyfðum heildarafla viðkomandi tegundar og hlutdeild skipsins í heildaraflanum, með þeim takmörkunum sem kann að leiða af öðrum ákvæðum laganna.

Það má vissulega til sanns vegar færa að hér sé um óviss réttindi að ræða, sem allnokkur áhætta fylgir vegna hugsanlegra breytinga á fiskveiðilöggjöfinni, stærð fiskistofna og annarra slíkra atriða. Hins vegar er ekki hægt að loka augunum fyrir því að veiðiheimildir (aflamark) má flytja á milli skipa að uppfylltum tilteknum skilyrðum, sbr. 12. gr. laganna um stjórn fiskveiða, og hafa þær vissulega tiltekið markaðsverð. Þó svo að þessi staðreynd sé viðurkennd er ekki þar með sagt að verið sé um leið að segja að um óafturkræf réttindi sé að ræða.

Í ljósi ofangreindrar umfjöllunar ráðherra um veiðiheimildir Þormóðs ramma hf. er í þessu sambandi engu að síður fróðlegt að skoða 5. gr.

samningsins um söluna á hlutabréfum ríkisins í Þormóði ramma hf. og sameiningu félagsins við Drafnar hf. og Egilssíld hf. Þar segir svo orðrétt:

„Kaupendur lýsa því yfir að þeir muni viðhalda öflugum rekstri í hinu sameinaða félagi á Siglufirði. Þeir skuldbinda sig til þess að nýta aflakvóta, sem fylgir skipum félagsins, í þágu útgerðar og vinnslu í Siglufirði. Ákvæði þetta hindrar því ekki eðlilega nýtingu aflakvóta með hliðstæðum hætti og gert hefur verið hjá félaginu á undanförunum árum, né möguleika þess til að breyta samsetningu á skipastól félagsins en einum togara af þremur hefur verið lagt.“

Þá kemur m.a. fram í fréttatilkynningu fjármálaráðuneytisins nr. 51/1990, um sölu hlutabréfanna, að eitt af meginatriðum samningsins sé að aflakvóti sá, er fylgir skipum félagsins, verði nýttur í þágu útgerðar og vinnslu í Siglufirði í sama mæli og verið hefur. Í opnu bréfi kaupenda til Siglufirðinga, dags. 20. desember s.l., segir á sama hátt orðrétt:

„Markmið okkar, sem að sameiningunni stöndum, er að reka öfluga útgerð og fiskvinnslu í Siglufirði. Í kaupsamningnum við ríkið er skýrt kveðið á um að ekki verði um kvótasölu úr bænum að ræða, eins og sumir e.t.v. halda. Við erum með þessu að tryggja áframhaldandi sjávarútveg hér í bæ, meira atvinnuöryggi, betri nýtingu á aflanum, aukna möguleika á endurnýjun skipastóls og vinnuaðstöðu í landi og krafta til að byggja upp nýjustu og bestu tækni sem völ er á í fiskvinnslu og útgerð í næstu framtíð.“

Loks má í þessu sambandi nefna að í greinargerð Endurskoðunar hf. til fjármálaráðuneytisins um söluna segir svo orðrétt í kafla 3:

„Eflaust er unnt að halda því fram að mögulegt sé að selja togarana með aflakvóta hæstbjóðanda á hærra verði en þeir aðilar geta boðið sem ætla að binda þá að verulegu leyti við öflun hráefnis til vinnslu á staðnum.“

Af því sem að framan er rakið verður ekki betur séð en bæði fjármálaráðherra, viðsemjendur hans og ráðgjafar hafi talið að þrátt fyrir 1. gr. laganna um stjórn fiskveiða og alla þá óvissu, sem ríkir um skipan þessara mála, a.m.k. þegar til lengri tíma er litið, megi á allra næstu árum reikna með því að réttindum þessum verði ráðstafað með svipuðum hætti og nú. Almennt þykir því mega segja að úthlutaður kvóti samkvæmt lögunum feli í sér veruleg fjárhagsleg verðmæti í hendi rétthafa. Á hinn bóginn er að sjálfsögðu ekki hægt að treysta á að réttindi þessi verði gjaldfrjáls þegar til lengri tíma er litið.

V. EIGNFÆRSLA KVÓTA

Yfirskrift 5. liðar í bréfi fjármálaráðherra hljóðar svo:

„Í skýrslu sinni reiknar Ríkisendurskoðun kvótaúthlutun til Þormóðs ramma hf. sem eign fyrirtækisins. Í 1. grein laga um stjórn fiskveiða er sérstaklega tekið fram að kvóti myndi ekki eignarrétt. Sé mat Ríkisendurskoðunar í þessu máli veigameira en gildandi lög frá alþingi hlýtur framkvæmdavaldinu að vera skylt að gera kröfur um að kvóti sé færður til eignar í bókhaldi, meðal annars til þess að eignir sjávarútvegsfyrirtækja verði metnar til skatts á sama hátt og eignir annarra fyrirtækja í landinu.“

Af þessu tilefni skal tekið fram að á bls. 16 í skýrslunni um sölu hlutabréfanna í Þormóði ramma hf. er frá því greint að tvær leiðir komi einkum til greina við mat á söluvirði hlutabréfa í fyrirtækjum eins og Þormóði ramma hf. Önnur er sú að leggja mat á virði einstakra eigna á söludegi án tillits til nokkurra skilyrða af hálfu seljanda, þ.e.a.s. svokallað eignamat. Hin aðferðin felst í því að leggja mat á virði alls fyrirtækisins í höndum kaupanda að teknu tilliti til þeirra skilyrða, sem seljandi kann að setja fyrir sölunni (tekjuvirðismat).

Í ljósi þeirra skilyrða, sem ráðherra setti fyrir sölu bréfanna taldi Ríkisendurskoðun eðlilegt að leggja tekjuvirðismat til grundvallar við mat á andvirði hlutabréfa ríkisins í félaginu. Um aðferðina og forsendur fyrir henni vísast að öðru leyti til skýrslunnar og kafla II hér að framan. Engu að síður taldi stofnunin rétt bæði til fróðleiks og samanburðar að leggja jafnframt mat á verðmæti einstakra eigna félagsins án tillits til þeirra markmiða, sem að var stefnt eða þeirra skilyrða, er sett voru fyrir sölunni.

Í nefndu eignamati var reynt að finna út markaðsverð helstu eigna fyrirtækisins, þar á meðal þriggja togara sem fyrirtækið á. Eins og áður er rakið í greinargerð þessari eru veiðileyfi og aflakvóti réttindi sem bundin eru nafngreindu skipi. Þau þrjú skip, sem hér um ræðir, fengu í samræmi við löggin um fiskveiðistjórnun úthlutað 6.050 tonna þorskkvóta og 100 tonna rækjukvóta. Í ljósi þessa svo og nýjustu upplýsinga um markaðsverð á skipum, sem seld hafa verið ásamt aflakvóta, var markaðsverð skipanna talið vera um 925 milljónir króna. Við matið var kvóti skipanna reiknaður til söluverðs á 125 kr. kg. Verðmæti kvótans var þannig talið nema 769 milljónum króna.

Ítrekað skal hér að umrætt eignamat var einungis framkvæmt til fróðleiks og samanburðar eins og áður segir. Því er ekki ætlað að sýna neitt annað en hugsanlegt markaðs- eða söluverð eignanna, væru þær seldar hæstbjóðanda án nokkurra skilyrða af hálfu seljanda. Stofnunin kemur í raun ekki auga á neitt, sem gefur ráðherra tilefni til ofangreindra ályktana

varðandi eignfærslu veiðiréttinda og skattalegar fylgjur slíkra aðgerða þó svo að í umræddu mati sé tekið mið af óumdeildu markaðsverði á kvóta.

Rétt þykir að taka fram, sem þó ætti að vera óþarft, að álit Ríkisendurskoðunar í þessum efnum er ekki bindandi fyrir neinn. Það er hins vegar hlutverk skattyfirvalda að framkvæma og túlka lög um tekjuskatt og eignarskatt með tilliti til kvótans. Til fróðleiks skal þess getið að þau hafa ekki gert kröfu um að úthlutaður kvóti sé í skattalegu tilliti færður til eignar hjá eigendum viðkomandi skipa. Við kaup og sölu þessara réttinda er hins vegar gerð krafa til skattalegra færslna. Þannig hefur ríkisskattstjóri tekið þá afstöðu að þegar slík réttindi eru keypt beri að eignfæra þau á kostnaðarverði í efnahagsreikningi og fyrna þau með sama fyrningarhlutfalli og skipin sjálf eða um 8% á ári, þ.e.a.s. fyrna réttindin á 12 árum. Nægir í þessu sambandi að vísa til bréfa hans frá 22. júní og 4. júlí 1990 um málefni tengd kvóta. Rétt er að geta þess að nú mun ofangreind ákvörðun vera í endurskoðun í því augnamiði að stytta fyrningarfrestinn.

NIÐURLAG

Ríkisendurskoðun er fullljóst að viðfangsefni af því tagi sem mat á verðmæti hlutabréfa í Þormóði ramma hf. er mjög viðkvæmt og vandasamt verkefni. Stofnunin telur sig hafa sinnt þessu verkefni sem og öðrum slíkum á faglegan og heiðarlegan hátt. Vissulega getur mat af því tagi sem hér um ræðir verið umdeilanlegt, einkum þar sem það byggir oft á ýmsum gefnum forsendum auk þess sem taka þarf tillit til ýmissa álitamála sem upp koma í sambandi við það. Ætíð má því búast við ágreiningi um eða gagnrýni á slíkt mat. Við slíku er ekkert að segja.

Hins vegar verður að gera þá kröfu að gagnrýnin sé byggð á faglegum og málefnalegum grunni en ekki dylgjum um að annarleg sjónarmið hafi verið lögð til grundvallar við matið og skýrslugerðina.

Í greinargerð þessari telur stofnunin sig hafa svarað hinni faglegu gagnrýni sem fram hefur komið á skýrsluna um sölu hlutabréfa ríkisins í Þormóði ramma hf. Jafnframt er öllum fullyrðingum um að annarleg sjónarmið hafi verið lögð til grundvallar við gerð skýrslunnar algerlega vísað á bug.

NIÐURSTÖÐUR

1. Ríkisendurskoðun var skylt samkvæmt skýrum ákvæðum 4. gr. laga nr. 9/1989, um efnahagsaðgerðir, að gefa Alþingi skýrslu um starfsemi Atvinnuþryggingarsjóðs útflutningsgreina. Þeirri skýrslu skilaði stofnunin í febrúar 1990. Hins vegar var hvorki gerð skýrsla um málefni Þormóðs ramma hf. né annarra fyrirtækja er fyrirgreiðslu fengu hjá Atvinnuþryggingarsjóð útflutningsgreina. Því er út í hött að fullyrða að sjóðurinn hafi „pantað“ og fengið skýrslu um Þormóð ramma hf., þar sem slík skýrsla var aldrei gerð.
2. Mat Ríkisendurskoðunar á rekstrarhæfni Þormóðs ramma hf., sem fram fór í tengslum við gerð skýrslunnar um Atvinnuþryggingarsjóð, er í góðu samræmi við matið í skýrslunni um sölu hlutabréfa ríkisins í félaginu. Sú ályktun fjármálaráðherra að mat stofnunarinnar á rekstrarhæfni Þormóðs ramma hf. í upphafi árs 1990 stangist á við rekstrarhæfi félagsins í dag virðist byggjast á vinnugögnum Ríkisendurskoðunar, sem hvorki eru notuð né á nokkurn hátt lögð til grundvallar í skýrslu stofnunarinnar um Atvinnuþryggingarsjóð.
3. Mat Ríkisendurskoðunar á framlegð Þormóðs ramma hf. styðst við afkomu fyrirtækisins á liðnum árum og áætlaðrar rekstrarniðurstöðu á árinu 1990. Jafnframt er höfð hliðsjón af almennum rekstrarskilyrðum í sjávarútvegi og fiskvinnslu í dag svo og áætluðum framtíðarrekstrarskilyrðum. Hins vegar er ekki stuðst við meðaltal rúmlega fimmtíu fyrirtækja með blandaðan rekstur eins og fullyrt er í bréfi fjármálaráðherra.
4. Arðsemiskrafa sú, sem Ríkisendurskoðun gengur út frá í mati sínu á verðmæti hlutafjár í Þormóði ramma hf., getur ekki talist of lág þegar t.d. er tekið tillit til rekstrarskilyrða þeirra, sem fyrirtækið býr við í dag og rýmilegra aflaheimilda. Samanburður við aðra fjárfestingar- og sparnaðarkosti þykir styðja þetta mat stofnunarinnar.
5. Ekkert í skýrslu Ríkisendurskoðunar um sölu á hlutabréfum ríkisins í Þormóði ramma hf. gefur tilefni til þess að álykta megi sem svo að stofnunin telji að aðgangur að fiskimiðunum verði um alla framtíð gjaldfrjáls. Ákvæði 1. gr. laganna um stjórn fiskveiða um þetta efni eru stofnuninni jafn ljós og fjármálaráðherra.
6. Því er hvergi haldið fram í skýrslunni að líta skuli á kvótaúthlutun til Þormóðs ramma hf. sem klára eign fyrirtækisins. Hins vegar treystir stofnunin sér ekki til þess að líta fram hjá þeirri staðreynd að aflakvóti

er framseljanlegur samkvæmt gildandi lögum um stjórn fiskveiða og hefur hann sem slíkur óumdeilanlega tiltekið markaðsverð. Skattyfirvöld hafa jafnframt litið svo á að eignfæra beri og afskrifa keyptan aflakvóta.