

Ábendingar fjármála- og efnahagsráðuneytis við drög að skýrslu Ríkisendurskoðunar um aðkomu ríkisins að alþjóðlegum fjarskiptatengingum við Ísland

Inngangur

Með bréfi Ríkisendurskoðunar sem dagsett er föstudaginn 9. nóvember s.l. er óskað eftir efnislegum athugasemdum ráðuneytisins við drög að skýrslu stofnunarinnar um „Aðkomu ríkisins að alþjóðlegum fjarskiptatengingum við Ísland“. Bréfið er skráð í málaskrá ráðuneytisins strax að morgni mánudags 12. nóvember og samhliða úthlutað til viðkomandi starfsmanna til úrvinnslu. Þeim gafst því í reynd einungis rúmur sólarhringur til að taka skýrsludrögin til efnislegrar umfjöllunar og skila skriflegum svörum Ríkisendurskoðunar taldi að „lengri frestur [væri] ekki mögulegur þar sem lögð [væri] áhersla á að ljúka gerð skýrslunnar áður en Alþingi lýkur umræðu um frumvörp til fjárukalaga og fjárlaga 2013.“ . Að beiðni ráðuneytisins var sá frestur framlengdur til hádegis föstudagsins 16. nóvember. Ráðuneytið telur stjórnsluúttektir mikilvægar fyrir framkvæmdavaldið, til að bæta skilvirkni og árangur og koma á umbótum í ríkisrekstri, enda byggist þær á efnilegri skoðun á þeim málefnum sem slík úttekt beinist að. Ráðuneytið gagnrýnir að sá frestur sem því er veittur skuli ráðast af öðrum sjónarmiðum en þeim að gefa skýra og rétta mynd af málum og að gefa hagsmunaaðilum kost á að ljúka tilhlýðilegri umfjöllun um efnisatriði úttektarinnar. Fyrir liggur að Ríkisendurskoðunar hóf skoðun á þessu máli í byrjun sumars 2012 og að ráðuneytinu voru afhent endanleg drög skýrslunnar s.l. föstudag.

Með bréfi Ríkisendurskoðunar, dags. 1. október s.l., er ráðuneytið upplýst um að ákveðið hafi verið að ráðast í nefnda úttekt. Markmið úttektarinnar voru sögð að kanna aðkomu ríkisins að málefnum Farice m.t.t. eignarhlutar ríkisins í félaginu, ríkisábyrgða á skuldum félagsins og tilkomu þjónustusamningsins sem gerður var í apríl s.l. Aðkoma fjármálaráðuneytisins tengist umfjöllun í skýrslunni um ríkisábyrgðir, fyrirvar eignarhluta ríkisins í Farice frá árinu 2010, þegar eignafyrirsvar færðist frá samgönguráðuneyti til fjármálaráðuneytis, og loks umfjöllun um þjónustusamning milli Fjarskiptasjóðs og Farice, einkum að því er varðar hlutverk ráðuneytisins í tengslum við samskipti við ESA vegna ríkisaðstoðar. Skýrslan er hins vegar sett fram með þeim hætti að umfjöllun um þessi ólíku atriði er blandað saman í einstökum köflum hennar en ekki haldið vel aðgreindum eins og hlýtur að teljast eðlilegt í faglegri umfjöllun um mál sem þetta. Á þetta ekki síst við um niðurstöðukaflann. Þá skal bent á að umfjöllun í skýrslunni um Farice fer að mati ráðuneytisins langt út fyrir þá afmörkun sem sett er fram í fyrrnefndu bréfi stofnunarinnar. Í þessu sambandi vill ráðuneytið benda á að í upplýsingastefnu Ríkisendurskoðunar er sérstaklega kveðið á um að ekki skuli birta upplýsingar ef slíkt er talið geta skaðað viðkomandi starfsemi. Skýrslan ætti því að mati ráðuneytisins að einskorðast frekar við athugun stofnunarinnar á stjórnslulegri meðferð málsins hjá þeim stjórnvöldum sem komað hafa að því fyrir hönd ríkisins en ætti ekki að snúast um fjárhagslega stöðu einkahlutafélagsins Farice. Ráðuneytið vill auk þess benda á að í umfjöllun um ríkisábyrgðir er blandað saman aðgerðum og ákvörðunum sem teknar voru á grundvelli samnings við kröfuhafa vegna fjárhagslegrar endurskipulagningar félagsins án þess að það sé útskýrt sérstaklega. Loks er bent á að mál er varða Farice sætir nú umfjöllun Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Umfjöllun skýrslunnar um þau mál sem

Þar eru til skoðunar stangast að mati ráðuneytisins á við þær almennu reglur og viðmiðanir sem eftirlitsstofnar fara eftir, með því að taka ekki mál til efnislegrar umfjöllunar á sama tíma og þau eru til ítralegrar skoðunar hjá ESA. Má í því samhengi t.d. nefna Samkeppnistofnun og umboðsmann Alþingis.

Aðkoma ríkisins að fjarskiptasambandi Íslands

Vegna umfjöllunar í úttekt stofnunarinnar vill ráðuneytið árétta stuttlega þær þjóðhagslegu og viðskiptalegu forsendur sem lágu að baki lagningu sæstrengjanna Farice og Danice. Þar var fyrst og fremst litið til þess að tryggja fjarskiptasamband Íslands við umheiminn. Engum vafa er undirorpið að um er að ræða grunnvirki sem gegna mikilvægu hlutverki fyrir íslenskt samfélag.

Til viðbótar við framangreind sjónarmið var fyrirséð að tækifæri lægu í því að á Íslandi kæmist á fót orkufrekar iðnaður sem hefði þörf fyrir umtalsverða gagnaflutninga. Þannig komu að stofnun félagsins íslensk og færeysk stjórnvöld, auk símafélaga í báðum löndum og síðar bættust þrjú íslensk orkufyrirtæki við hóp hluthafa. Þessir aðilar töldu viðskiptalegar forsendur vera fyrir aðkomu að rekstri sæstrengjanna og að hagnaður gæti orðið af starfseminni. Áhættan af þátttöku í verkefninu var því talin ásættanleg. Þessu til staðfestingar má vísa til mats tveggja óháðra sérfræðinga, sem lagt var fyrir ESA vegna athugunar á aðkomu ríkisins að lagningu Danice, sbr. ákvörðun stofnunarinnar 2008. Niðurstaða þeirra beggja var að fjárfestingin í Danice væri arðvænleg og fjárhagsáætlanir félagsins rauhæfar. Í úttekt annars þeirra var einnig gert ráð fyrir að áætlanir um uppbyggingu gagnavera myndu ekki ganga eftir, en jafnvel að því gefnu voru niðurstöðurnar jákvæðar. Hins vegar var í matsgerðunum ekki reiknað með hugsanlegum áhrifum dýpstu efnahagslæggðar sem gengið hefur yfir Evrópu síðari ár enda nánast ómögulegt að sjá það fyrir. Niðurstaða ESA í því máli var að þátttaka íslenska ríkisins í hlutafjárukningunni í tengslum við Danice verkefnið væri í samræmi við svokallaða markaðsfjárfestisreglu, þ.e. hún væri á forsendum sem væru ásættanleg fyrir einkafjárfesti á markaði. Því fælist ekki ríkisaðstoð í viðkomandi ráðstöfunum.

Áhrif alþjóðlegrar efnahagskreppu á þjónustuna og viðbrögð ríkisins við henni

Varðandi umfjöllun Ríkisendurskoðunar um veitingu ríkisábyrgða og aðra þætti sem snúa að aðkomu ríkisins að fjárhagslegri endurskipulagningu á árunum 2009-2011 þá telur ráðuneytið nauðsynlegt að taka mið af því fordæmalausa ástandi sem skapaðist á Íslandi eftir hrun fjármálakerfisins haustið 2008. Fyrir þann tíma höfðu viðræður átt sér stað við bæði Kaupþing og NIB um endanlega fjármögnun og voru báðir aðilar jákvæðir á þátttöku í fjármögnun, en þessi vilyrði urðu að engu við hrunið og lánamarkaðir lokuðust nær alveg. Á sama tíma var lagning Danice strengsins í fullum gangi og sá möguleiki ekki til staðar að fresta verkefninu eða hætta við það. Á fyrri hluta ársins 2008 veitti Landsvirkjun félaginu brúarlán ásamt því að Kaupþing veitti því tvívegis brúarlán á árinu 2008 sem voru framlengd nokkrum sinnum meðan leitað var allra leiða til að fjármagna verkefnið á upphaflegum forsendum. Þegar ljóst var að ekki tækist að ljúka fjármögnun nema ríkisábyrgðar nyti við var leitað eftir heimild Alþingis sem veitti hana í fjárlögum ársins 2009. Á grundvelli hennar var í apríl 2009 tekin ákvörðun um að bjóða út 5 ma.kr. skuldabréfaflokk í íslenskum krónum til 25 ára.

Á seinni hluta árs 2009 varð ljóst að breyttar forsendur varðandi uppbyggingu gagnavera á Íslandi leiddu til þess að félagið myndi ekki geta staðið við skuldbindingar sínar gagnvart lánadrottnum. Því leitaði félagið eftir samkomulagi við lánadrottna um fjárhagslega endurskipulagningu félagsins í október 2009, sem miðaði að því að létta á skuldum og auka eigið fé þannig að félagið yrði rekstrarhæft. Þá var allt hlutafé félagsins fært niður sem nam uppsöfnuðu tapi félagsins. Ríkissjóður átti aðkomu að þessari fjárhagslegu endurskipulagningu, annars vegar sem einn af eigendum Farice og hins vegar sem ábyrgðaraðili á lánum í gegnum Ríkisábyrgðasjóð. Þá var jafnframt skýrt markmið að lágmarka kostnað ríkissjóðs. Í fjárukalögum ársins 2010 veitti Alþingi fjármálaráðherra heimild til þess að auka hlut ríkissjóðs í Farice hf. og taka ásamt öðrum eigendum félagsins þátt í fjárhagslegri endurskipulagningu þess.

Niðurstaða hinnar fjárhagslegu endurskipulagningar var að lánum félagsins var skipt í tvo flokka og var ótryggðum lánum breytt í hlutafé. Höfuðstóll lána með tryggingu, en ríkissjóður var í ábyrgð fyrir nær öllum þeim lánum, hélt óbreyttur en reynt var að semja við lánveitendur um lækkun á vaxtakjörum, lengingu lánstíma og fleiri þætti. Samhliða þessu juku ríkissjóður og Landsvirkjun hlut sinn í félaginu með innborgun á nýju hlutafé. Endursamið var við birgja og jafnframt samið við aðra kröfuhafa um að í stað þess að krafa Ríkisábyrgðasjóðs um ríkisábyrgjargjald yrði afskrifað til jafns við aðrar almennar kröfur, yrði því breytt í hlutafé. Þá féllust kröfuhafar ennfremur á að greiðslur sem ríkissjóður myndi inna af hendi á kyrrstöðutímabilinu vegna lána með ríkisábyrgð yrði ekki færð meðal almennra krafna heldur yrði þeim skuldajafnað á móti greiðslu aukningar hlutafjár. Við þessa endurskipulagningu var gert ráð fyrir tekjuaukningu, m.a. vegna tekna frá gagnaverum. Að mati ráðuneytisins var um ásættanlegar ráðstafanir að ræða, undir þeim erfiðu kringumstæðum sem voru til staðar.

Niðurlag

Fjármála- og efnahagsráðuneytið telur þær aðgerðir sem gripið var til á árunum 2009-2011 eðlilegar þegar tekið er tillit til þess ástands sem blasti við haustið 2008 og næstu misseri á eftir varðandi lánamarkaði og gjörbreyttar rekstrarforsendur fyrirtækja og meðal annars í fjarskiptaiðnaði. Unnið var markvisst að því að tryggja almannahagsmuni vegna fjarskiptatenginga við útlönd, tryggja hagsmuni ríkissjóðs sem hluthafa og ábyrgðaraðila á lánum sem tengdust sæstrengjunum og lágmarka kostnað ríkissjóðs af aðgerðunum. Ráðuneytið starfaði á grundvelli heimilda í fjárlögum og fjárukalögum og voru þær heimildir eins skýrar og hægt var að ætlast til miðað við þá óvissu sem til staðar var varðandi eðli og umfang þeirra aðgerða sem grípa þurfti til. Í reglum fjármála- og efnahagsráðuneytisins um gerð samninga er kveðið á um að sett verði fram viðmið sem takmarkar umsamdar skuldbindingar. Hins vegar geta komið upp tilvik þar sem ekki er hægt að setja fram afgerandi viðmið um heildarskuldbindingu í samningum. Í þeim tilfellum þarf að liggja fyrir áætlun um fjárhagsforsendur samningsins og með hvaða hætti eftirlit með framkvæmd hans er háttað í því skyni að fylgja eftir forsendum hans og lágmarka kostnað ríkisins. Varðandi skuldbindingu vegna þjónustusamnings Fjarskiptasjóðs við Farice er vísað til Fjarskiptasjóðs og innanríkisráðuneytis sem eru aðilar að samningnum og eru samkvæmt honum eftirlitsaðilar með framkvæmd hans.

