

Mars 2008

Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar ehf.

Stjórnsýsluúttekt

Efnisyfirlit

SAMANTEKT	5
1 INNGANGUR.....	7
2 ÞRÓUNARFÉLAGIÐ	9
3 SÖLUAÐFERÐIR OG SÖLUHEIMILDIR.....	13
4 NÝTING SVÆÐISINS	17
5 SÖLUFERLI OG GREIÐSLA SÖLUVERÐS.....	19
6 KAUP Á ÞJÓNUSTU	27
7 HAGSMUNATENGL OG HÆFI.....	31
7.1 UM ÁLITAMÁL 1	33
7.2 UM ÁLITAMÁL 2	34
7.3 UM ÁLITAMÁL 3	36
7.4 UM ÁLITAMÁL 4	37

Samantekt

Í 4. gr. laga nr. 176/2006 um ráðstafanir í kjölfar samnings við Bandaríkin um skil á varnarsvæðinu á Keflavíkurflugvelli er heimild til að fela Þróunarfélagi Keflavíkurflugvallar ehf. umsýslu fasteigna á varnarliðssvæðinu og framtíðarþróun þess fyrir hönd íslenska ríkisins. Helstu verkefni Þróunarfélagsins eru tilgreind í þjónustusamningi félagsins við fjármálaráðuneytið. Þar kemur fram að félagið skuli m.a. leiða þróun og skipulag svæðisins og ráðstafa eignum með sölu, leigu eða niðurrifi.

Ríkisendurskoðun telur að Þróunarfélagið hafi haft fullar heimildir til að selja eignir ríkisins á fyrrum varnarliðssvæði á Keflavíkurflugvelli án aðkomu Ríkiskaupa og að því sé óskilyrt að bjóða eignirnar út í samræmi við lög um opinber innkaup nr. 84/2007 enda fjalla þau lög fyrst og fremst um opinber innkaup en ekki um sölu eigna í eigu hins opinbera.

Að mati Ríkisendurskoðunar voru fasteignir á svæðinu auglýstar með fullnægjandi hætti þó hugsanlega hefði mátt gera enn betur í þeim efnum. Gerð er athugasemd við hversu langur tími leið frá því að ýmsir bjóðendur gerðu tilboð þar til Þróunarfélagið svaraði þeim.

Ríkisendurskoðun telur að hagsmunum ríkisins hafi verið gætt við ráðstöfun eigna á svæðinu. Hæstu tilboðum hefur nær undantekningarlaust verið tekið í þær fasteignir sem seldar hafa verið. Í þeim tilvikum að hæstu tilboðum var hafnað var það gert á þeirri forsendu að sala annarra fasteigna hefði þar með ekki gengið eftir og heildarverð seldra fasteigna því lækkað. Heildarverðmat seldra fasteigna hljóðaði upp á um 21,3 ma.kr. Söluverð nemur um 15,3 ma.kr. eða um 71,8% af verðmati.

Í samþykktu kauptilboði Háskólavalla ehf. í fasteignir fyrir um 14 ma.kr. er ákvæði þess efnis að Þróunarfélagið greiði Háskólavöllum tæplega 2 ma.kr. fyrir að annast nauðsynlegar breytingar á rafmagni fasteignanna. Ríkisendurskoðun telur að vegna umfangs þessa verkefnis og útfærslu á endurgjaldi fyrir það hafi Þróunarfélaginu borið að efna til útboðs um framkvæmd þess.

Árni Sigfússon situr í stjórn Þróunarfélagsins og Keilis ehf. og telst því fyrirvarmaður þeirra í skilningi stjórnarsýslulaga. Vegna þess hversu óverulegan þátt Árni átti í sölu fasteigna til Keilis ehf. er þó ekki um vanhæfi að ræða að mati Ríkisendurskoðunar.

Það er álit Ríkisendurskoðunar að með hliðsjón af fortakslausu ákvæði 1. töluliðar 3. gr. stjórnarsýslulaga hafi Kjartan Þór Eiríksson framkvæmdastjóri Þróunarfélagsins verið vanhæfur til að taka þátt í undirbúningi og ákvörðunum um sölu eigna til Keilis ehf., þar sem hann er stjórnarmaður. Þó er ekki hægt að líta svo á að sölusamningur Þróunarfélagsins við Keili ehf. sé

ógildur vegna vanhæfis hans. Meirihluti stjórnar Þróunarfélagsins hefur enda lýst því yfir að hann hafi frá upphafi verið samþykkur sölunni.

Ríkisendurskoðun brýnir fyrir stjórnendum félagsins að gæta vel að hæfiskilyrðum við meðferð mála, þar á meðal við undirbúning þeirra. Þannig er það mat Ríkisendurskoðunar að samhliða seta Árna Sigfússonar í stjórn Þróunarfélagsins og Keilis ehf. og jafnframt seta Kjartans Þórs Eiríkssonar framkvæmdastjóra Þróunarfélagsins í stjórn Keilis ehf. séu óheppilegar. Það fyrirkomulag getur alið á tortryggni og dregið úr trúverðugleika og réttaröryggi.

Loks telur Ríkisendurskoðun að með hliðsjón af hlutverki Þróunarfélagsins, eðli þeirra heimilda sem það hefur fengið framselt í sínar hendur frá stjórnvöldum og þeim verðmætum sem því hefur verið falið að koma í verð sé eðlilegt að stjórn félagsins takmarki óvenju víðtækt umboð framkvæmdastjóra félagsins til að skuldbinda það og tryggi þar með að stjórnin komi að öllum meiriháttar ákvörðunum.

I Inngangur

Í desember 2007 ákvað ríkisendurskoðandi að gera stjórnsýsluúttekt á starfsemi Þróunarfélags Keflavíkurflugvallar ehf. Ástæða þess var opinber umræða um að ekki hafi verið gætt fyllstu hagsmuna ríkisins við ráðstöfun eigna á fyrrum varnarliðssvæði á Keflavíkurflugvelli. Þar var m.a. vísað til þess að eignir hafi ekki verið seldar hæstbjóðendum heldur önnur sjónarmið látin ráða vali. Þá var hæfi stjórnarmanna og framkvæmdastjóra Þróunarfélagsins og fjármálaráðherra dregið í efa.

Við vinnslu úttektarinnar áttu starfsmenn Ríkisendurskoðunar fjölmarga fundi með stjórnendum Þróunarfélagsins. Auk þess funduðu þeir með og/eða fengu gögn og upplýsingar frá Fasteignastofu Suðurnesja sem annaðist verðmat fasteigna, fulltrúa Ríkiskaupa o.fl.

Meginmarkmið Ríkisendurskoðunar með úttektinni er að svara eftirfarandi spurningum:

1. Var eðlilega staðið að sölu eigna á varnarliðssvæðinu?
2. Var fyllstu hagsmuna ríkisins gætt við ráðstöfun eigna á svæðinu?
3. Er ástæða til að ætla að kaupsamningar gangi ekki eftir?
4. Er hægt að draga hæfi stjórnarmanna og framkvæmdastjóra Þróunarfélagsins og fjármálaráðherra í efa?

2 Þróunarfélagið

Helstu verkefni Þróunarfélagsins eru tilgreind í þjónustusamningi félagsins við fjármálaráðuneytið. Þar kemur fram að félagið skuli m.a. leiða þróun og skipulag svæðisins og ráðstafa eignum með sölu, leigu eða niðurrifi.

Í 4. gr. laga nr. 176/2006 um ráðstafanir í kjölfar samnings við Bandaríkin um skil á varnarsvæðinu á Keflavíkurflugvelli er heimilað að fela Þróunarfélagi Keflavíkurflugvallar ehf. umsýslu fasteigna á varnarliðssvæðinu og framtíðarþróun þess fyrir hönd íslenska ríkisins. Megintilgangurinn var að umbreyta svæðinu svo að það gæti komið að borgaralegum notum. Félagið er í fullri eigu ríkisins og fer forsætisráðherra með hlut þess og skipar þriggja manna stjórn og þriggja manna varastjórn þess.

Fjármálaráðherra fer með eignarhald flestra fasteigna á svæðinu fyrir hönd íslenska ríkisins samkvæmt 3. gr. reglugerðar nr. 206/2003 um Stjórnarráð Íslands. Nokkrar fasteignir eru þó undanskildar enda í eigu einkaaðila eða Atlantshafsbandalagsins. Þá eru eignir sem teljast til öryggissvæðis á forræði utanríkisráðherra. Með hliðsjón af framangreindum lögum var gerður þjónustusamningur milli fjármálaráðuneytisins og Þróunarfélagsins í desember 2006.

Helstu verkefni Þróunarfélagsins eru tilgreind í þjónustusamningnum. Þar kemur m.a. fram að félagið skuli leiða þróun og skipulag svæðisins, sjá um nauðsynleg samskipti og ákvarðanatöku gagnvart sveitarstjórnnum og öðrum stjórnvöldum, vinna að því að fella fasteignir á svæðinu sem fyrst undir almennar reglur íslenskra laga og stjórnslu, annast rannsóknir á umfangi jarðvegmengunar og hreinsun svæðisins, sjá um rekstur, umsýslu, umsjón og eftirlit með eignum ríkisins á svæðinu og ráðstafa eignum með sölu, leigu eða niðurrifi. Lögð er áhersla á að félagið ljúki við verkefni sín á sem stystum tíma, þó þannig að fyllstu hagkvæmni sé gætt.

Þróunarfélagið tók formlega til starfa í lok október 2006 þegar stofnsamþykkt þess var undirrituð. Starfsmenn félagsins eru fjórir. Í drögum að rekstrarreikningi fyrir árið 2007 kemur fram að rekstrartekjur félagsins á árinu námu 1.175 m.kr. en rekstrargjöld um 1.052 m.kr. Afkoma af fjármagnsliðum var neikvæð um tæpar 12 m.kr. og áætlaður tekjuskattur um 20 m.kr. Hagnaður ársins eftir fjármagnsliði og skatta nam því um 91 m.kr. (tafla 2.1). Hér hefur verið gert ráð fyrir að í stað söluandvirðis seldra eigna fái félagið þóknunartekjur.

2.1 Drög að rekstrarreikningi Próunarfélags Keflavíkurflugvallar 2007

Í m.kr.	
Rekstrartekjur	
Póknun skv. þjónustusamningi	1.062,0
Húsaleiga	108,9
Aðrar tekjur	3,9
Rekstrartekjur samtals	1.174,8
Rekstrargjöld	
Laun og launatengd gjöld	51,0
Rekstur bifreiða	2,4
Sérfræðiþjónusta	60,7
Rekstur fasteigna	913,0
Skrifstofu- og stjórnunarkostnaður	24,7
Rekstrargjöld samtals	1.051,9
Hagnaður (tap) fyrir fjármagnsliði	123,0
Fjármunatekjur og (fjármagnsgjöld)	
Vaxtatekjur	17,5
Verðbætur og gengism. langtímalán	(28,6)
Dráttarvextir	(0,4)
Fjármunatekjur og (fjármagnsgjöld)	(11,5)
Hagnaður fyrir skatta	111,4
Tekjuskattur	(20,1)
Hagnaður ársins	91,4

Drög að efnahagsreikningi félagsins í árslok 2007 liggja enn ekki fyrir. Eftir fyrstu níu mánuði ársins 2007 námu eignir þess hins vegar samtals um 940 m.kr. en skuldir um 1.014 m.kr. og var eigið fé því neikvætt um rúmlega 74 m.kr. Rekstur félagsins fyrstu níu mánuði ársins var fjármagnaður með láni frá ríkissjóði sem eftir er að greiða upp með þeirri söluþóknun sem rennur til félagsins af andvirði seldra eigna. Í þjónustusamningi félagsins við fjármálaráðuneytið segir að fyrstu tvö árin skuli 100% af söluverði eigna á svæðinu ganga til félagsins sem þóknun auk þess sem félagið hirðir allar leigutekjur af eignum á svæðinu. Próunarfélagið og fjármálaráðuneytið hafa hins vegar komist að samkomulagi um að tekjur af sölu eigna að frádregnum kostnaði við umsýslu, hreinsun o.fl. renni til ríkissjóðs.

2.2 Efnahagsreikningur Þróunarfélags Keflavíkurflugvallar jan.-sept. 2007

Í m.kr.	
Eignir	
Fastafjármunir	284,0
Veltufjármunir	655,5
Eignir samtals	939,5
Eigið fé og skuldir	
Eigið fé	(74,3)
Skuld við ríkissjóð	730,0
Skammtímaskuldir	283,8
Skuldir samtals	1.013,8
Eigið fé og skuldir samtals	939,5

3 Söluaðferðir og söluheimildir

Ríkisendurskoðun telur að Þróunarfélagið hafi haft fullar heimildir til að selja eignir ríkisins á fyrrum varnarliðssvæði á Keflavíkurflugvelli án aðkomu Ríkiskaupa og að ekki hafi þurft að bjóða þær út í samræmi við lög um opinber innkaup. Ríkisendurskoðun telur einnig að fasteignir á svæðinu hafi í meginatriðum verið auglýstar með fullnægjandi hætti. Gerð er athugasemd við hversu langur tími leið frá því að ýmsir bjóðendur gerðu tilboð þar til Þróunarfélagið svaraði þeim.

Í umræðum um málefni Þróunarfélagsins hafa heimildir félagsins til að annast sjálft sölu fasteigna á fyrrum varnarsvæðum án aðkomu Ríkiskaupa m.a. verið dregnar í efa. Af þessu tilefni skal tekið fram að skv. 4. gr. laga nr. 176/2006 er heimilt að fela Þróunarfélaginu að annast, í umboði ríkisins, umsýslu nánar tilgreindra fasteigna á fyrrum varnarsvæðum. Enn fremur er heimilt að fela félaginu umsýslu tiltekinna fasteigna á flugvallarsvæðinu og önnur verkefni sem tengjast framtíðarþróun og umbreytingu flugvallarsvæðisins og starfssvæðisins. Í athugasemdum við 4. gr. frumvarps þessara laga segir að með umsýslu í skilningi greinarinnar felist m.a. úttekt á svæðinu, hreinsun þess og eftir atvikum niðurrif mannvirkja, rekstur, sala og útleiga fasteigna. Þessu til viðbótar er í lið 7.13 í 6. gr. fjárlaga fyrir árið 2007 og lið 7.10 í 6. gr. fjárlaga fyrir árið 2008 að finna heimild til handa fjármálaráðherra að selja, leigja eða ráðstafa með öðrum hætti fasteignum og landsvæðum á varnarsvæðum á Keflavíkurflugvelli sem koma á í borgaraleg not.

Í samræmi við lög nr. 176/2006 og tilganginn með stofnun Þróunarfélagsins gerði fjármálaráðherra fyrrnefndan þjónustusamning við félagið í desember 2006. Í þessu sambandi ber einnig að hafa í huga að í samræmi við 2. tölulið 5. gr. reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands fer fjármálaráðuneytið með fyrirsvor vegna eigna á fyrrum varnarsvæðum sem Bandaríkjamenn afhentu íslenskum stjórnvöldum við brottför varnarliðsins og ekki voru lagðar til annars ráðuneytis. Samkvæmt þjónustusamningnum skal félagið m.a. stefna að sölu eigna sem samningurinn tekur til eins fljótt og unnt er.

Samkvæmt 3. gr. reglugerðar um ráðstöfun eigna ríkisins nr. 206/2003 skulu Ríkiskaup m.a. ráðstafa eignum ríkisins, öðrum en eignarhlutum í félögum, sem ákveðið hefur verið að selja eða láta af hendi með öðru móti. Samkvæmt 9. gr. reglugerðarinnar getur fjármálaráðherra þó við sérstakar aðstæður heimilað að víkja frá þeim ákvæðum. Til þess að eyða öllum vafa um réttarstöðu sína óskaði Þróunarfélagið sérstaklega eftir því að fjármálaráðuneytið upplýsti hvort áðurnefnd fyrirmæli 3. gr. reglugerðarinnar giltu um ráðstöfun þeirra eigna sem samningur þess við ráðuneytið tekur til. Í svari sínu frá 17. febrúar 2007 staðfesti ráðuneytið ákvörðun sína um framangreint undanþáguákvæði. Því kæmu Ríkiskaup ekki að sölu eignanna.

Í opinberri umræðu um málið hefur því einnig verið haldið fram að stofna hefði átt til útboðs á umræddum eignum. Í því sambandi hefur m.a. verið vísað til ákvæða 8. gr. samnings félagsins við fjármálaráðuneytið. Þar segir að verksali (þ.e. Þróunarfélagið) sé að fullu í eigu ríkissjóðs og teljist því opinber aðili í skilningi tiltekinna lagaákvæða. Hann skuli í samræmi við það gæta þess að skyldur sem leiða af slíkum lagaákvæðum, t.d. útboðsskylda skv. lögum nr. 94/2001 um opinber innkaup, séu ávallt uppfylltar í starfi félagsins.

Eins og heiti nefndra laga, sem nú eru nr. 84/2007, ber með sér gilda þau fyrst og fremst um opinber innkaup en ekki um sölu eigna hins opinbera. Í 1. gr. þeirra segir t.d. að tilgangur þeirra sé að tryggja jafnræði fyrirtækja við opinber innkaup, stuðla að hagkvæmni í opinberum rekstri með virkri samkeppni og efla nýsköpun og þróun við innkaup hins opinbera á vörum, verkum og þjónustu. Samkvæmt þessu gilda þau ekki um sölu ríkisins á eignum þess. Alvanalegt er að fasteignir ríkisins séu auglýstar til sölu af Ríkiskaupum eða fasteignasölum sem falið er að annast söluna. Til fróðleiks skal þess þó getið að í 85. gr. laganna er mælt svo fyrir að Ríkiskaup skuli ráðstafa eignum ríkisins sem ekki er lengur þörf fyrir samkvæmt nánari ákvörðun fjármálaráðherra. Með heimild í þessum lögum og fjárreiðulögum nr. 88/1997 hefur verið sett áður nefnd reglugerð nr. 206/2003 um ráðstöfun eigna ríkisins. Að efni til tekur hún fyrst og fremst til A- og B- hluta ríkisreiknings en ekki hlutafélaga í eigu ríkissjóðs, sem flokkast í E-hluta ríkisreiknings.

Eins og nefnt hefur verið getur fjármálaráðherra, skv. heimild í 9. gr. reglugerðarinnar, við sérstakar aðstæður veitt heimild til að víkja frá ákvæðum hennar um framkvæmd á sölu eigna ríkisins. Fyrir liggur að hann hefur tekið slíka ákvörðun um sölu þeirra eigna sem samningur ráðuneytisins og félagsins tekur til. Vakin er athygli á að í lið 5.3 í samningi fjármálaráðherra og Þróunarfélagsins er mælt fyrir um í hverju umsjón og umsýsla með fasteignum, mannvirkjum og landsvæðum felst. Þar segir að félagið skuli sjá um og bera ábyrgð á að auglýsa fyrirhugaða ráðstöfun eigna með opinberum hætti, sýna þær, meta tilboð í þær og ganga frá allri skjalagerð vegna sölunnar.

Með vísan til alls þessa lítur Ríkisendurskoðun svo á Þróunarfélagið hafi fullgilt umboð til að annast sölu þeirra eigna sem samningurinn tekur til án aðkomu Ríkiskaupa og sé því óskyld að bjóða þær út í samræmi við lög um opinber innkaup nr. 84/2007. Í samningi félagsins og fjármálaráðherra er þó mælt svo fyrir að það skuli ávallt við sölu, leigu eða aðra ráðstöfun á eignum ríkisins gæta þess að mismuna ekki aðilum. Skal í því skyni tryggja að þær verði auglýstar opinberlega til sölu eða leigu og að viðsemjendur séu ekki valdir út frá öðrum sjónarmiðum en mati á hagstæðasta tilboði. Í samningnum er hins vegar ekki gert ráð fyrir að fjármálaráðuneytið leggi félaginu línur um viðmiðunar- og/eða lágmarksverð, en í reglugerð nr. 206/2003 um ráðstöfun eigna ríkisins er gert ráð fyrir því verklagi þegar Ríkiskaup annast sölu eigna fyrir hönd ríkisins. Þá verður m.a. í ljósi 2. mgr.

30. gr. fjárreiðulaga nr. 88/1997 að ætla að málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga og aðrar meginreglur stjórnsýsluréttar gildi eftir því sem við getur átt um starfsemi Próunarfélagsins.¹

¹ Sjá í þessu sambandi dóma Hæstaréttar nr. 407/1999 og nr. 2000/1322 svo og Pál Hreinsson. *Hæfisreglur stjórnsýslulaga*, Bókaútgáfan Codex 2005, bls. 205.

4 Nýting svæðisins

Þróunarfélagið hefur mótað stefnu um að á fyrrum varnarliðssvæði á Keflavíkurlflugvelli verði komið á fót öflugum þekkingarsamfélagi þar sem boðið verður upp á starfsnám á háskólastigi tengt flugrekstri og orkumálum, starfsemi á sviði kvikmyndagerðar, rannsóknir og þróun tölvumála og ýmiss konar hátækni.

Fljótlega eftir að Þróunarfélagið tók til starfa var óskað eftir hugmyndum frá almenningi o.fl. um hugsanlega nýtingu svæðisins. Stjórnvöld höfðu lagt áherslu á það við stjórn félagsins að hámarka skyldi jákvæð áhrif ráðstöfunar eignanna á samfélagið og lágmarka neikvæð áhrif. Af þessum sökum var t.d. ekki talið fýsilegt að selja íbúðarhúsnæði á almennum markaði þar sem slíkt gæti raskað jafnvægi á þeim markaði.

Fjölmargar hugmyndir um nýtingu svæðisins komu fram og má þar nefna flutningamiðstöð, ráðstefnumiðstöð, alþjóðlega háskólastarfsemi, ýmiss konar rannsókn- og vísindastarfsemi, innanlandsflugvöll, skemmtigarð, netþjónabú, kvikmyndaver, ferðaþjónustu og aðstöðu fyrir lögreglu og/eða landhelgisgæslu. Mikill meirihluti þeirra sem settu sig í samband við Þróunarfélagið og komu með hugmyndir að nýtingu svæðisins nefndi einhvers konar þekkingarstarfsemi. Áhugi stjórnar félagsins á að nýta svæðið fyrir háskólastarfsemi og tengdar greinar þarf því ekki að koma á óvart. Sú hugmynd gerði einnig ráð fyrir mun meiri nýtingu þess húsnæðis sem stóð til boða en aðrar hugmyndir.

Þá er ljóst að sveitarstjórnarmenn á Suðurnesjum lögðu mikla áherslu á að eignirnar yrðu nýttar til að efla menntun og þekkingu á svæðinu. Menntunarstig íbúa svæðisins hefur verið tiltölulega lágt í samanburði við ýmis önnur landsvæði, enda hefur lengi verið gott framboð af vel launuðum störfum í atvinnugreinum sem ekki krefjast langskólanáms, einkum á sviði útgerðar og vegna þjónustu við varnarliðið. Við brottför varnarliðsins var stór hópur fólks bæði án atvinnu og háskóla- eða fagmenntunar og eðlilegt að leggja áherslu á að koma honum til aðstoðar með tiltækum ráðum.

15. mars 2007 undirrituðu bæjarstjóri Reykjanesbæjar, framkvæmdastjóri Þróunarfélagsins og rektor Háskóla Íslands viljayfirlýsingu um háskólauppbyggingu á svæðinu. Markmiðið var að efla alþjóðlegt háskólanám og háskólarannsóknir á Íslandi auk starfstengds náms á háskólastigi og loks að styrkja Suðurnes með stofnun frumgreinadeildar til að hækka menntunarstig á svæðinu. Stjórn Þróunarfélagsins fjallaði fyrst formlega um málið 23. mars 2007, þ.e. rúmri viku eftir að viljayfirlýsingin var undirrituð. Á þeim fundi lýsti hún sig samþykka hugmyndinni.

Þróunarfélagið hefur mótað stefnu í tengslum við hugmyndafræði um þekkingarsamfélag undir kjörorðunum „Úr varnarstöð í vísindasamfélag“. Stefnan tekur mið af þeim tækifærum sem felast í nálægð við alþjóðaflugvöll og nýtingu grænnar orku. Hugmyndin er að koma á fót öflugum þekkingarsamfélagi þar sem boðið verður upp á starfsnám á háskólastigi tengt flugrekstri og orkumálum, starfsemi á sviði kvikmyndagerðar, rannsóknir og þróun tölvumála og ýmiss konar hátækni.

Þessar hugmyndir um skólahlald munu hafa verið kynntar fyrir menntamálaráðherra og aðstoðarmanni hans sem tóku jákvætt í málið. Stofnun skóla á svæðinu fékk því strax mikinn meðbyr í menntamálaráðuneytinu en stuðningur þess er ein forsenda þess að áformin gangi eftir. Við val á hugmyndinni skipti miklu máli að ráðuneytið hafði trú á verkefninu og gaf vilýrði fyrir fjárframlögum til frumgreinadeildar.

Áðurnefndar hugmyndir um uppbyggingu svæðisins settu nýtingu annars húsnaðis en þess sem tengdist skóla með beinum hætti vissar skordur. Ljóst var að ákveðin starfsemi félli ekki að heildarskipulagi svæðisins og því væri hætt á að ekki fengist hæsta verð fyrir eignir ríkisins. Þá liggur einnig fyrir, eins og áður er nefnt, að ein meginforsenda þess að hægt sé að starfrækja skóla á svæðinu er fjárhagsleg aðkoma menntamálaráðuneytisins og þar með skuldbinding ríkisins að greiða fyrir menntun sem ráðuneytið á ekki sjálft frumkvæði að.

Á móti kemur að líkur voru á að mikill meirihluti eigna á svæðinu kæmist í notkun á tiltölulega skömmum tíma og ekki síst að efling menntunar á svæðinu styrkti það til lengri tíma lítið. Rétt er að taka fram að Þróunarfélagið telur að sú leið sem valin var skili hámarkstekjum fyrir ríkissjóð, bæði þegar lítið er til söluverðs og nýtingar heildareigna á svæðinu. Hagstæðasta leiðin hafi verið valin í samræmi við umboð félagsins og stefnu. Þannig hafi Þróunarfélagið í 96% tilvika tekið hæsta tilboði. Félagið taldi að í þeim fáu tilvikum, sem hæsta tilboði var ekki tekið, hefði slíkt dregið úr verðmæti annarra eigna á svæðinu.

5 Söluferli og greiðsla söluverðs

Ríkisendurskoðun telur að hagsmuna ríkisins hafi verið gætt við ráðstöfun eigna á varnarlíðssvæðinu. Hæstu tilboðum hefur nær alltaf verið tekið í fasteignir nema þegar sala annarra fasteigna hefði þar með ekki gengið eftir og heildarverð seldra fasteigna því lækkað.

Í 7. gr. þjónustusamnings fjármálaráðuneytisins og Þróunarfélagsins er skýrt tekið fram að félagið skuli við ráðstöfun eigna gæta þess að mismuna ekki aðilum. Því skuli auglýsa eignirnar opinberlega til sölu og/eða leigu og velja tilboð út frá því einu hve hagstæð þau séu. Þessar kröfur eru í samræmi við lög og reglur um sölu eigna ríkisins.

Fyrstu auglýsingar Þróunarfélagsins birtust í Fréttablaðinu og Morgunblaðinu 28. janúar 2007. Þar var tilkynnt að félagið hefði tekið til starfa og bent á heimasíðu þess. Fyrsta auglýsingin þar sem tilteknar fasteignir voru boðnar til sölu birtist í Blaðinu 17. mars 2007, þ.e. sama dag og fyrrnefnd viljayfirlýsing um háskólauppbyggingu á svæðinu var undirrituð. Í auglýsingunni var óskað tilboða í 24 fasteignir; að vísu aðrar en síðar voru seldar til háskóla- verkefnisins. Tekið var fram að þær yrðu til sýnis frá og með 19. mars 2007 og að sala hæfist 28. mars 2007. Sams konar auglýsingar birtust í öðrum blöðum dagana á eftir. Í byrjun apríl 2007 voru átta fasteignir til viðbótar auglýstar sérstaklega til sölu í Fréttablaðinu, Blaðinu og Viðskiptablaðinu. Síðan hafa fasteignir ekki verið auglýstar sérstaklega í blöðum heldur hafa reglulega birst auglýsingar í blöðum þar sem minnt er á félagið, heimasíðu þess og auglýst eftir hugmyndum að nýtingu. Alls birtust um 20 blaða- auglýsingar á árinu 2007 og nemur kostnaður við þær um 3,5 m.kr.

Þegar fasteignir voru auglýstar sérstaklega var ávallt tekið fram að áhugasömum kaupendum væri velkomið að skoða þær. Ekki er vitað um dæmi þess að Þróunarfélagið hafi synjað áhugasömum kaupendum að skoða fasteignir eða ekki veitt þeim upplýsingar um þær. Hugsanlega hefði samt verið heppilegra fyrir félagið að auglýsa fleiri fasteignir sérstaklega. Rétt er þó að geta þess að í flestum auglýsingum félagsins var með skilmerkilegum hætti vísað til heimasíðu þess þar sem allar eignir í boði voru taldar upp og kynntar.

Heimsóknir á heimasíðu félagsins hafa verið margar og stór hluti þeirra tengst fasteignum sem þar hafa verið auglýstar til sölu. Á árinu 2007 voru heimsóknir á síðuna alls 29.164 og flettingar 123.706. Fasteignaauglýsingar voru skoðaðar í 50.462 skipti eða í um 41% flettinga á síðunni.

Þróunarfélagið lét Fasteignastofu Suðurnesja meta verð á verulegum hluta þeirra eigna sem til stóð að selja á svæðinu. Ekki var unnið verðmat fyrir hverja eign fyrir sig heldur voru þær flokkaðar eftir aldri, ástandi og nýt-

ingarmöguleikum og flokkarnir verðmetnir. Við það mat var miðað við söluverð sambærilegra eigna á svæðinu auk þess sem litið var til byggingarkostnaðar. Einnig var tekið tillit til nauðsynlegra breytinga á rafmagni og staðsetningar og þá einkum út frá fjarlægð frá ýmiss konar þjónustu. Hvorki var horft til þess að framboð húsnæðis á svæðinu jókst gríðarlega þegar eignir á varnarliðssvæðinu komu í sölu né að ákveðnar endursöluþæðir eru á húsnæðinu, þ.e. tímamörk um endursölu og nýtingarkvaðir. Ríkisendurskoðun sér ekki ástæðu til að gera athugasemdir við verðmatið.

Í fyrsta áfanga eignasölnunnar voru 22 fasteignir seldar og voru þær verðlagðar á um 1.246 m.kr. Alls barst 21 tilboð í þær og voru hæstu tilboðin um 723 m.kr. samtals eða um 58% af verðmati. Einn aðili, BASE ehf., bauð 715 m.kr. í allar eignirnar, þ.e. um 57% af verðmati, og var því tilboði tekið.

BASE ehf. var stofnað 19. janúar 2007 og er tilgangur félagsins að kaupa, selja og leigja fasteignir. Það hyggst byggja upp tæknigarða tengda námi og rannsóknnum á svæðinu. Að því standa eftirtalin félög: DM ehf., Eignarhaldsfélagið AV ehf., Hótel Keflavík ehf., Hringrás hf., Húsanes ehf., ÍAV þjónusta ehf., Lykil ráðgjöf ehf., Meistarahús ehf., N1 hf., Rafholt ehf., Sparisjóðurinn í Keflavík og Víkur ehf. Steinþór Jónsson, bæjarfulltrúi í Reykjanesbæ, er stjórnarformaður félagsins.

BASE átti hæsta tilboð í 20 fasteignir og var jafnframt eini aðilinn sem bauð í 6 þeirra. Þau tvö tilboð sem voru hærri en tilboðið sem tekið var komu frá tveimur aðilum sem buðu hvor um sig aðeins í eina eign. Annars vegar var um að ræða tilboð upp á 45,5 m.kr. en söluverð nam 41,2 m.kr. og hins vegar tilboð upp á 21,5 m.kr. en söluverð nam 18,1 m.kr.

5.1 Eignir í fyrsta hluta sölu

Í m.kr.	Fjárhæð	Hlutfall af verðmati
Verðmat eigna	1.246,3	100%
Hæstu tilboð	722,7	58%
Kaupsamningar	715,0	57%

Alkunna er að ekki nægir að líta eingöngu til tilboðsverða þegar hagstæðasta tilboð er metið. Hefði BASE fallið frá kaupunum og Próunarfélagið gengið að öðrum hæstu tilboðum hefðu fengist um 374 m.kr. fyrir eignirnar og sex staðið óseldar. Verðmat þessara sex fasteigna nam um 493 m.kr. en BASE greiddi 283 m.kr. fyrir þær. Hefði annar kaupandi fundist að þeim fyrir sama verð hefði heildarsöluverð eignanna 22 verið um 657 m.kr. eða um 58 m.kr. lægra en fékkst fyrir þær. Ríkisendurskoðun telur því ljóst að þótt hæstu tilboðum hafi ekki verið tekið í allar eignir hafi eðlilega verið staðið að sölu

þeirra og fyllstu hagkvæmni verið gætt við val á kaupanda, enda engin hagstæðari tilboð fyrirbyggjandi en það sem tekið var.

Athygli vekur að frá því að tilboð bárust í umræddar eignir og þar til Þróunarfélagið svaraði bjóðendum formlega leið nærri hálf t. ár. Fyrstu tilboð lágu fyrir í lok mars 2007 en bjóðendum var ekki svarað formlega fyrr en í lok ágúst 2007. Strax í mars 2007 var þó afar líklegt að hugmyndin um þekkingarsamfélag á svæðinu yrði fyrir valinu og því ljóst að margar framkominn nýtingarhugmynda ættu ekki upp á pallborðið hjá Þróunarfélaginu. Ríkisendurskoðun telur að æskilegt hefði verið að svara bjóðendum mun fyrr en raunin varð eða í það minnsta gera þeim formlega grein fyrir að svar drægist, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnslulaga. Þróunarfélagið bendir í þessu sambandi á að nær öll tilboð sem bárust hafi verið ótímasett. Félagið hafi í samræmi við viðskiptavenjur reynt fyrst að ná samningum við þann sem bauð best en líta síðan til annarra bjóðenda. Meginskýringin á því að þetta ferli hafi dregist, og þar með svör til annarra bjóðenda, hafi verið sú að skráning eigna hafi tekið lengri tíma en áætlað var.

Í öðrum hluta sölunnar voru seldar 105 eignir sem voru verðmetnar á um 20 ma.kr. Þær voru seldar fjórum aðilum – Atlantic Film Studios, Kirkjumálasjóði, Keili og Háskólavöllum – fyrir alls um 15,1 ma.kr. eða um 75,4% af verðmati. Í öllum tilfellum var hæstu tilboðum tekið. 16 tilboð í sex eignanna bárust frá öðrum en þeim sem keyptu. Eins og um eignir sem seldar voru í fyrsta hluta telur Ríkisendurskoðun að eðlilega hafi verið staðið að sölu þessara eigna enda hæstu tilboðum tekið í öllum tilfellum.

5.2 Eignir í öðrum hluta sölu

Í m.kr.	Fjárhæð	Hlutfall af verðmati
Verðmat eigna	20.011,2	100%
Hæstu tilboð	15.088,4	75%
Kaupsamningar	15.088,4	75%

Að Atlantic Film Studios standa Júlíus Kemp og Kvikmyndafélag Íslands. Félagið var stofnað 13. júlí 2007 og tilgangur þess að kaupa, selja og leigja fasteignir. Hugmynd félagsins er að koma á fót alþjóðlegu kvikmyndaveri á svæðinu. Stjórnarformaður félagsins er Ríkhart Ottó Ríkhartsson. Félagið keypti 12 fasteignir fyrir samtals 575 m.kr. og átti hæsta tilboð í þær allar. Verðmat eignanna hljóðaði upp á um 658 m.kr. og var söluverð því um 87% af verðmati. 12 önnur tilboð bárust í umræddar eignir.

Kirkjumálasjóður keypti tvær fasteignir á svæðinu fyrir samtals 155 m.kr.; kirkju og þriggja íbúða hús. Þær voru verðlagðar á um 216 m.kr. og var söluverð því um 72% af verðmati. Engin önnur tilboð bárust í umræddar eignir.

Að Keili ehf. standa BASE ehf., Bláa lónið hf., Flugstoðir ohf., Geysir Green Energy ehf., Glitnir banki hf., Háskólavellir ehf., Háskóli Íslands, Hitaveita Suðurnesja hf., Icelandair Group hf., Íslenskar orkurannsóknir, Kaupfélag Suðurnesja, Reykjanesbær, Sparisjóðurinn í Keflavík, Starfsmannafélag Suðurnesja, Verkalýðs/sjómannafélag Keflavíkur, Verslunarmannafélag Suðurnesja og Próunarfélag Keflavíkurflugvallar ehf. Formaður stjórnar Keilis er Árni Sigfússon, bæjarstjóri í Reykjanesbæ. Meðal annarra stjórnarmanna eru Kjartan Þór Eiríksson, framkvæmdastjóri Próunarfélagsins, og Þorgils Óttar Mathiesen. Félagið var stofnað 4. maí 2007 og er tilgangur þess nýta aðstöðu á Keflavíkurflugvelli til að stuðla að rannsóknarstarfsemi í samvinnu við rannsóknarstofnanir og háskóla. Keilir keypti tvær fasteignir af Próunarfélaginu fyrir um 320 m.kr. Verðmat þeirra var um 1.065 m.kr. og var söliverð um 30% af því. Engin önnur tilboð bárust í eignirnar. Próunarfélagið bendir á að verðmatið hafi byggt á þeirri forsendu að nýta ætti húsnæði í óbreyttri mynd undir sambærilega skólustarfsemi og þar hafði áður verið stunduð. Enginn hafi á hinn bóginn haft hug á slíku heldur yrði húsnæðið tekið til annarra nota. Því blasti við að gera þyrfti miklar breytingar á því.

Að Háskólavöllum standa Fasteignafélagið Þrek hf., Fjárfestingarfélagið Teigur ehf., Fremd ehf. og Klasi hf. Formaður stjórnar Háskólavalla er Halldór Karl Ragnarsson. Meðal annarra stjórnarmanna er Þorgils Óttar Mathiesen. Háskólavellir keyptu alls 89 fasteignir fyrir rúmlega 14 ma.kr. Verðmat þeirra hljóðaði upp á rúmlega 18 ma.kr. og var söliverð um 78% af því. Tvö önnur tilboð bárust í eignirnar en tilboð Háskólavalla voru í báðum tilfellum hærri. Tilgangur félagsins er kaupa, selja og leigja fasteignir á svæðinu. Einkum er þar um að ræða námsmannaíbúðir fyrir nemendur á Keflavíkurflugvelli og höfuðborgarsvæðinu.

Boðið hefur verið í tvær fasteignir að auki en þær ekki verið seldar. Í öðru tilfallinu var tilboðsverð undir verðvæntingum, þ.e. hljóðaði upp á 3 m.kr. en verðmat var um 8,8 m.kr. Tilboðið nam því um 34% af verðmati. Í hinu tilfallinu voru fyrirætluð not húsnæðisins ekki talin falla að heildarskipulagi svæðisins. Til stóð að nýta húsnæðið undir húsbilaleigu en nú er útlit fyrir að umrædd fasteign verði hluti af netþjónabúi Verne. Þjóðendum í umræddar eignir var svarað í ágúst 2007 en þá lá fyrst fyrir að þetta tiltekna svæði yrði nýtt undir netþjónabú.

Rekstrarkostnaður mannvirkja á svæðinu á árinu 2007 nam um 913 m.kr. Þar af má ætla að beinn rekstrarkostnaður, sem Próunarfélagið þarf ekki að standa straum af eftir sölu eigna, geti numið 250–300 m.kr. Auk þess hefur Próunarfélagið látið vinna fyrir sig verkfræðilegt mat á árlegri verðrýrnun eigna vegna kyrrstöðu þeirra. Það mat gerir ráð fyrir að verðmæti rýrni um 1,5% árlega, eða um 230 m.kr. miðað við þær eignir sem nú þegar hafa verið seldar. Með sölu eigna á svæðinu nær félagið því að spara talsverð fjárútlát vegna rekstrar mannvirkja.

5.3 Kostnaður við rekstur mannvirkja 2007

Í m.kr.	
Rafmagn	131,5
Hitaveita	146,4
Ferskvatn	11,2
Öryggisgæsla	5,2
Fasteignagjöld og vátryggingar	11,4
Þjónusta og viðhald fasteigna skv. samningi við ÍAV	194,9
Viðhald fasteigna – breytingar háskólaíbúða	359,4
Grassláttur	11,5
Gatnagerð	15,2
Ýmis annar rekstrarkostnaður fasteigna	26,3
Samtals	913,0

Nú hafa um þrjár fjórðu fasteigna á svæðinu selst. 51 fasteign er auglýst til sölu á heimasíðu Þróunarfélagsins og um 20 fasteignir bíða ákvörðunar um ráðstöfun. Félagið áætlað að selja eignir fyrir um 4 ma.kr. á árinu 2008. Fyrir liggur samningur um að reist verði netþjónabú á svæðinu.

Þróunarfélagið hefur leigt 13 lögaðilum eignir á svæðinu. Um er að ræða ýmsa þjónustuaðila auk fyrirtækja með starfsemi á Suðurnesjum sem leigja húsnæði undir atvinnustarfsemi og eitt fjölbýlishús til búsetu. Sex leigusamningar eru enn í gildi. Þrjár renna út á árinu 2008, tveir árið 2012 og einn er ótímabundinn.

5.4 Greiðslur skv. tilboðum (í desember 2007)

Í m.kr.	2007	2008	2009	2010	2011	Alls
BASE	102,1	408,6	204,3			715,0
Atlantic Film St.	575,0					575,0
Kirkjumálasj.	30,0	75,0	50,0			155,0
Keilir		100,0	100,0	120,4		320,4
Háskólavellir		2.881,4	4.288,3	3.850,3	3.018,0	14.038,1
Samtals	707,1	3.465,0	4.642,6	3.970,7	3.018,0	15.803,4
Hlutf. af sölum.	4,4%	21,9%	29,4%	25,1%	19,1%	100,0%

Eins og komið hefur fram nemur heildarverð fyrir seldar eignir um 15,8 ma.kr. Í kaupsamningum er gert ráð fyrir að greiðslum vegna þeirra verði lokið fyrir árslok 2011. Við afgreiðslu fjárukalaga 2007 var gert ráð fyrir að afhending eigna yrði á árinu 2007 og greiðslur á því ári næmu um 3,5 ma.kr.

Tafir urðu á afhendingu eigna til Háskólavalla og því var í áætlunum Þróunarfélagsins í desember 2007 gert ráð fyrir að um 707 m.kr. yrðu greiddar á árinu 2007, um 3,5 ma.kr. árið 2008, um 4,6 ma.kr. árið 2009, um 4 ma.kr. árið 2010 og um 3 ma.kr. árið 2011, skv. tilboðum (tafla 5.4).

Frekari tafir á afhendingu urðu til þess að seinka greiðslum enn frekar. Aðeins voru greiddar 132 m.kr. árið 2007 í stað 707 m.kr. og skýrist það af seinkun á afhendingu eigna til Atlantic Film Studios, en Atlantshafsbandalagið átti eina þeirra. Ýmsar skýringar eru á þessum tölum, t.d. náðust ekki samningar um afhendingu eignar Atlantshafsbandalagsins til íslenska ríkisins fyrr en í febrúar 2008. Í öðrum tilfellum gekk skráning eigna og aðrir þættir í söluferlinu hægar en vonir stóðu til. Eins er ljóst að verð seldra eigna í síðari hluta sölu lækkar nokkuð vegna uppmælinga á þeim en ákvæði voru um að ef fermetrafjöldi þeirra reyndist minni en gert var ráð fyrir lækkaði verð sem því næmi. Þannig lækkar heildarverð eigna sem Háskólavellir keyptu úr um 14 ma.kr. í um 13,5.

Nú er gert ráð fyrir að greiðslur verði í samræmi við töflu 5.5. Að auki áætla Þróunarfélagið að selja eignir fyrir 4 ma.kr. á árinu 2008, eins og áður hefur komið fram, og að greiðslur á árinu vegna þeirrar sölu nemi um 1,5 ma.kr. Þar með er gert ráð fyrir að greiðslur á árinu 2008 verði í samræmi við fjárlög ársins. Miðað við 6% ávöxtunarkröfu er núvirði þessara greiðslna samtals 13,4 ma.kr. sem er 1,9 ma.kr. lægri fjárhæð en nafnvirði greiðslnanna.

5.5 Greiðslur skv. tilboðum (í febrúar 2007)

Í m.kr.	2007	2008	2009	2010	2011	Alls
BASE	102,1	408,6	204,3			715,0
Atlantic Film St.		575,0				575,0
Kirkjumálasj.	30,0	75,0	50,0			155,0
Keilir		100,0	220,4			320,4
Háskólavellir		2.780,3	4.098,8	3.704,8	2.933,1	13.517,0
Samtals	132,1	3.938,9	4.573,4	3.704,8	2.933,1	15.282,4
Hlutf. af söluv.	0,9%	25,8%	29,9%	24,2%	19,2%	100,0%

Greiðslur ársins 2007 hafa borist, þ.e. 102 m.kr. frá BASE og 30 m.kr. frá Kirkjumálasjóði. Engar greiðslur hafa enn borist á yfirstandandi ári þar sem ekki hefur verið gengið frá kaupsamningum við Atlantic Film Studios, Keili og Háskólavelli. Nú er gert ráð fyrir að um 3,5 ma.kr. verði greiddir í apríl og maí 2008. Ríkisendurskoðun hefur enga ástæðu til að ætla að það gangi ekki eftir.

Kaupendur öðlast ekki heimildir til að veðsetja eignir nema með samþykki seljanda fyrr en til afsals kemur. Afsöl eru eins og kunnugt er ekki gefin út

fyrir en gengið hefur verið frá greiðslu kaupverðs. Alvanalegt er þó að seljandi veiti veðheimildir áður svo að kaupandi geti sett tryggingar fyrir lánum sem ganga til kaupanna. Þær eignir sem hér um ræðir eru seldar sem sérstakar einingar og kaupin áfangaskipt á þann veg að ein eign er seld í einu. Afsal hefur ekki ennþá verið afhent vegna þessara eigna en nýir eigendur hafa eðlilega öðlast veðheimildir vegna þeirra. Veðheimildir hafa hins vegar ekki verið veittar vegna annarra eigna.

6 Kaup á þjónustu

Ríkisendurskoðun telur að Þróunarfélaginu hafi borið að efna til útboðs um nauðsynlegar breytingar á rafmagni þeirra fasteigna sem Háskólavellir ehf. keyptu.

Í samþykktu kauptilboði Háskólavalla frá 5. október 2007 er ákvæði um að Þróunarfélagið greiði Háskólavöllum tæplega 2 ma.kr. fyrir nauðsynlegar breytingar á rafmagni þeirra eigna sem Háskólavellir kaupa. Kaupandi hefur heimild til að vinna breytingarnar einhvern tíma fyrir 1. október 2010 og fær greitt að jöfnu á móti greiðslum árin 2008 og 2009 skv. kauptilboðinu. Til grundvallar umsömdum kostnaði lá kostnaðarmat ráðgjafa og reynslutölur Þróunarfélagsins af hliðstæðum verkum sem félagið hafði ráðist í.

Fyrir liggur að Þróunarfélagið ber ábyrgð á nauðsynlegum breytingum á raf-lögnum og má m.a. benda á að skv. lögum nr. 114/2007 er því ætlað að leggja fram verkáætlun til Neytendastofu um hvernig staðið verði að þeim til samræmis við íslenskar kröfur og að ljúka verkinu fyrir 1. október 2010. Forsvarsmenn Þróunarfélagsins töldu að hagkvæmara væri fyrir félagið að fela kaupanda að framkvæma þessar breytingar til að koma í veg fyrir óvæntan kostnað sem kynna að falla til. Að mati Ríkisendurskoðunar bar Þróunarfélaginu, í ljósi umfangs þessa verkefnis, að efna til útboðs um framkvæmd þess. Kaupandi hefði að sjálfsögu mátt skila þar inn tilboði en öðrum aðilum hefði einnig gefist kostur á að koma með tilboð. Einnig telur Ríkisendurskoðun aðfinnsluvert að gert skuli ráð fyrir því að kaupandi fái greitt fyrir að annast þessar breytingar árin 2008 og 2009 án tillits til framvindu verksins.

Rétt þykir að vekja athygli á því að hinn 6. júlí 2007 voru sett bráðabirgðalög nr. 114/2007 um notkun raflagna og raffanga í núverandi ástandi á íbúðar- og skólasvæði fyrrum varnarsvæðis á Keflavíkurflugvelli. Lögin tóku gildi 10. júlí 2007 og voru borin upp til staðfestingar á Alþingi sl. haust og samþykkt þar óbreytt sem lög nr. 135/2007.

Helstu efnisatriði þeirra eru að heimila að nota raflagnir og rafföng í núverandi ástandi á íbúðar- og skólasvæði fyrrum varnarsvæðis til 1. október 2010. Þá bar Þróunarfélaginu að afhenda Neytendastofu fyrir 1. október 2007 verkáætlun um hvernig unnið verði að nauðsynlegum lagfæringum. Loks bar Þróunarfélaginu að tilnefna sérhæfðan fulltrúa í rafmagnsöryggismálum sem verði tengiliður við Neytendastofu vegna verkefnisins.

Ástæður þess að grípa þurfti til þess að gefa út bráðabirgðalög voru einkum þær að stefnt var að því að taka íbúðar- og skólahúsnaðið í notkun strax sl. haust. Rafföng og raflagnir á svæðinu uppfylltu ekki kröfur sem gerðar eru í íslenskum lögum og reglugerðum og því ljóst að skipta þarf um raflagnir innan svæðisins. Ákveðið hafði verið að afhenda fyrstu íbúðir til leigu um

miðjan ágúst 2007 og því var talið ómögulegt að koma raflögnum í lögboðið ástand fyrir þann tíma. Af þeim ástæðum þótti brýna nauðsyn bera til að lögfesta umrædda undanþágu með bráðabirgðalögum og tryggja þannig m.a. að skólastarf gæti hafist haustið 2007. Þróunarfélagið skilaði umræddri verkáætlun í september 2007 og skipaði jafnframt sérstakan fulltrúa í rafmagnsöryggismálum. Hafa ber í huga að þegar bráðabirgðalögin tóku gildi hafði Þróunarfélagið ekki selt neina fasteign á svæðinu.

Í samþykktu kauptilboði Háskólavalla frá 5. október 2007 kemur fram að kaupandi hafi kynnt sér ítarlega þau höft sem í gildi eru vegna raflagna á seldum eignum, honum sé kunnugt um efni bráðabirgðalaga nr. 114/2007 og taki yfir allar skyldur seljanda samkvæmt þeim vegna rafmagnsins. Jafnframt segir að seljandi muni greiða kaupanda tæplega 2 ma. kr. til að mæta kostnaði sem leiði af þessum lið og verði greiðslurnar inntar af hendi að jöfnu á móti greiðslum kaupanda á árinu 2008 og 2009 skv. samþykktu kauptilboði. Samþykkt kauptilboð mælir því ekki fyrir um hefðbundinn afslátt frá kaupverði vegna ófullnægjandi ástands og búnaðar hins selda heldur er samhliða sölunni samið um að kaupandi taki að sér gegn sérstakri greiðslu að sjá um nauðsynlegar breytingar á raflögnum og rafföngum í seldum fasteignum.

Þegar lítið er umfangs verkefnisins, efnis samkomulagsins og greiðslutilhögun telur Ríkisendurskoðun nærtækast að líta svo á að hér hafi verið um að ræða útboðsskylt verkefni, sbr. lög nr. 84/2007 um opinber innkaup og 8. gr. þjónustusamnings félagsins og fjármálaráðherra. Forsvarsmenn Þróunarfélagsins hafa hins vegar bent á að hvorki þeir né Neytendastofa líti svo á að félagið beri ábyrgð á að þessar breytingar séu gerðar á einstökum fasteignum þótt því beri að leggja fram verkáætlun til Neytendastofu. Slíkar breytingar hljóti eðli málsins samkvæmt að vera á ábyrgð eigenda hverju sinni eins og almennar reglur segja til um. Í stað þess að draga umrædda fjárhæð frá kaupvirði (þ.e. afsláttariferð) hafi verið valin sú leið að endurgreiða Háskólavöllum kostnaðinn. Hér sé m.ö.o. um að ræða endurgreiðslu á ákveðnum hluta kaupverðs fremur en beina verklega framkvæmd og því hafi félagið aldrei talið að um útboðsskyldu gæti verið að ræða.

12. febrúar 2007 óskaði Þróunarfélagið eftir áhugasömum aðilum til að taka þátt í forvali fyrir útboð vegna eftirlits og viðhalds fasteigna á svæðinu. 23 aðilar óskuðu eftir gögnum vegna þess og skiluðu 8 inn óskum um þátttöku. Sérstök matsnefnd, skipuð endurskoðanda, byggingafræðingi, lögfræðingi og tveimur verkfræðingum, var fengin til að meta tilboð þeirra þriggja aðila sem á endanum skiluðu inn tilboði. Matsnefndin leit til gæðakerfis, stjórnskipulags, reynslu af sambærilegum verkefnum og afkastagetu. Sá aðili sem bauðst lægst í verkið – ÍAV þjónusta – kom jafnframt best út í mati matsnefndar. Samningur um eftirlit og viðhald til þriggja ára var undirritaður 24. maí 2007.

Í maí 2007 var grassláttur á svæðinu boðinn út. Fjórir aðilar buðu í. Dómnefnd sem skipuð var sömu aðilum og mátu hæfni bjóðenda í eftirlit og viðhald var fengin til að meta hæfni þeirra. Nefndin taldi að hæfni bjóðenda ætti ekki að hafa áhrif á val. Sá aðili sem lægst bauð í verkið var valinn. Samningur um grasslátt var undirritaður í júní 2007.

7 Hagsmunatengsl og hæfi

Ríkisendurskoðun telur að Árni Sigfússon, stjórnarmaður í Þróunarfélaginu og Keili ehf., hafi ekki verið vanhæfur vegna þess hversu óverulegan þátt hann átti í sölu fasteigna til Keilis ehf. Stofnunin telur hins vegar að Kjartan Þór Eiríksson, framkvæmdastjóri Þróunarfélagsins, hafi verið vanhæfur til að taka þátt í undirbúningi og ákvörðunum um sölu eigna til Keilis ehf., þar sem hann er stjórnarmaður.

Í 8. kafla þjónustusamnings fjármálaráðuneytisins og Þróunarfélagsins er fjallað um almennar skyldur verksalans, þ.e. Þróunarfélagsins, samkvæmt samningnum. Í lok töluliðar 8.1 er mælt fyrir um að stjórnendur félagsins skuli við störf sín í þess þágu gæta ákvæða 3. og 4. gr. stjórnsýslulaga um hæfi og lögð skylda á herðar stjórnarmönnum og stjórnendum að upplýsa stjórn og verkkaupa um slík atvik.

Í opinberri umræðu um málefni Þróunarfélagsins á síðustu vikum og mánudum, m.a. á Alþingi, hefur verið velt upp spurningum um hagsmunatengsl og hugsanlega hagsmunaárekstra vegna sölu Þróunarfélagsins á nokkrum eignum. Í því efni hefur a.m.k. verið bent á eða gefið í skyn að eftirtalin fjögur atriði veki upp spurningar um hagsmunaárekstra.

1. Að Árni Sigfússon, bæjarstjóri Reykjanesbæjar og stjórnarmaður í Þróunarfélaginu, sitji jafnframt í stjórn Keilis ehf. í skjóli eignarhlutar Reykjanesbæjar í félaginu. Keilir ehf. keypti svo sem kunnugt er tvær eignir af Þróunarfélaginu fyrir um 320 m.kr.
2. Að Steinþór Jónsson, bæjarstjórnarmaður í Reykjanesbæ og samflokksmaður Árna Sigfússonar, sé stjórnarformaður BASE ehf., sem hafi keypt 22 eignir af Þróunarfélaginu fyrir um 715 m.kr.
3. Að bróðir Árna Mathiesen fjármálaráðherra, Þorgils Óttar Mathiesen, sitji í stjórn Keilis ehf. og í stjórn Háskólavalla ehf. en þessi félög hafi samanlagt átt milljarða viðskipti við Þróunarfélagið sem vinni í umboði fjármálaráðherra að sölu eignanna. Þá sé einn af fulltrúum Sjálfstæðisflokksins í bæjarstjórn Reykjanesbæjar, Böðvar Jónsson, einnig aðstoðarmaður fjármálaráðherra .
4. Að framkvæmdastjóri Þróunarfélagsins á hlut í einkahlutafélaginu Lykil ráðgjöf ehf. sem aftur á hlut í BASE ehf. Þá sitji hann í stjórn Keilis ehf. sem hafi átt hundruða milljóna viðskipti við Þróunarfélagið.

Svo sem að framan greinir er m.a. svo um samið á milli aðila samningsins að vanhæfisreglur stjórnsýslulaga gildi um störf stjórnenda og starfsmanna Þróunarfélagsins. Rétt þykir einnig að vekja athygli á því að skv. 2. mgr. 30. gr.

fjárreiðulaga nr. 88/1997 gilda ákvæði stjórnáslulaga og upplýsingalaga sem og almennar reglur stjórnásluréttar um stjórnáslu einkaaðila sem falið er opinbert vald skv. heimildum í lögum.² Af þessum sökum þykir ekki leika neinn vafi á að stjórnáslulög gilda um störf stjórnenda og starfsmanna Próunarfélagsins.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993 taka lög in til stjórnáslu ríkisins og gilda um ákvarðanir stjórnvalda, þar á meðal stjórnáslunefnda, um rétt og skyldu manna. Í 3. mgr. greinarinnar er jafnframt tekið sérstaklega fram að ákvæði II. kafla laganna um sérstakt hæfi gildi einnig um gerð samninga einkaréttarlegs eðlis. Dæmi um samninga af þessu tagi eru leigu-, kaup-, verk- eða lánsamningar. Þeir sem koma að gerð slíkra samninga fyrir hönd ríkisins verða því að uppfylla hæfisskilyrði II. kafla laganna. Hvorki starfsmennirnir né nánir aðstandendur þeirra mega hafa einstaklega og verulegra hagsmuna að gæta við samningsgerð nema um sé að ræða smávægilega hagsmuni, sbr. 2. mgr. 3. gr. stjórnáslulaga.³

Áður en lengra er haldið þykir rétt að benda á að hlutverk framkvæmdastjóra Próunarfélagsins er mjög í takt við það sem almennt gerist hjá hlutafélögum. Hann annast daglegan rekstur félagsins og fylgir í því efni tilganginum með rekstri þess skv. félagssamþykktum svo og stefnu og fyrirmælum félagsstjórnarinnar. Í umsjón með daglegum rekstri í þessu sambandi felst þó ekki heimild til meiriháttar ráðstafana eða ákvarðana sem eðli málsins samkvæmt ber að jafnaði að leggja fyrir stjórn nema framkvæmdastjóra hafi verið veitt sérstakt umboð til þess.

Hinn 16. maí 2008 veitti stjórn Próunarfélagsins framkvæmdastjóra þess, Kjartani Þ. Eiríkssyni með formlegum hætti fullt og óskorað umboð til allrar umsýslu fasteigna á starfssvæði félagsins á Keflavíkurflugvelli ásamt nánar tilteknum fasteignum á svokölluðu Flugvallarsvæði. Umboðið nær m.a. til þess að undirrita stofnskjöl, lóðarleigusamninga, húsaleigusamninga, kaupsamninga, uppgjör, afsöl, veðleyfi og öll önnur nauðsynleg skjöl vegna leigu, sölu og umsýslu á öllum eignum ríkissjóðs á svæðinu ásamt því að taka á móti greiðslum vegna umræddra eigna. Umboðið gildir til 1. desember 2010 hafi stjórn félagsins ekki afturkallað það skriflega fyrir þann tíma. Umboðinu var þinglýst í Keflavík hinn 24. maí 2007.

Samkvæmt framansögðu hefur framkvæmdastjórinn ótvírætt umboð til að sýsla með eignir í umsjón félagsins og undirrita einn alla sölusamninga sem það gerir. Almennt hefur verið staðið þannig að verki við sölu eigna að undirbúningur og viðræður við tilboðsgjafa og væntanlega viðsemjendur

² Sjá dóm Hæstaréttar 2000/1322 og Pál Hreinsson. *Hæfisreglur stjórnásluréttar*, bls. 191 o.áfr.

³ Sjá nánar í þessu sambandi Pál Hreinsson. *Stjórnáslulög in – skýringarrit*, Forsætisráðuneytið 1994, bls. 48 o.áfr.

hafa einkum verið í höndum framkvæmdastjóra sem sinnt hefur þessum verkefnum í nánú samráði við stjórnarformann. Undirbúningur sölusamninga og mótun þeirra fram að undirskrift hefur fyrst og fremst hvílt á framkvæmdastjóra og stjórnarformanni. Á stjórnarfundum var síðan gerð grein fyrir viðræðum eftir því sem á stóð hverju sinni. Þegar samningar hafi nánast verið fullmótaðir hafi þeir verið kynntir öðrum stjórnarmönnum án þess að boðað væri til sérstaks stjórnarfundar.

7.1 Um álitamál 1

Svo sem að framan er rakið situr Árni Sigfússon, bæjarstjóri Reykjanesbæjar, í stjórn Þróunarfélagsins ásamt þeim Magnúsi Gunnarssyni og Stefáni Þórarinssyni. Árni er jafnframt stjórnarformaður Keilis ehf. og situr þar í skjóli eignaraðildar Reykjanesbæjar að félaginu. Sjálfur á hann hvorki hlut í Keili ehf. né öðrum félögum sem Þróunarfélagið hefur átt viðskipti við. Svo sem rakið er hér að framan samþykkti Þróunarfélagið hinn 4. október sl. kauptilboð Keilis ehf. í tvær húseignir á fyrrum varnarsvæðinu, hvor tveggja skólalúsnæði, og hljóðaði það upp á um 320 m.kr.

Samkvæmt 1. tölulið 3. gr. stjórnarsýslulaga telst starfsmaður eða nefndarmaður vanhæfur til meðferðar máls ef hann er aðili máls, fyrirsvarsmaður eða umboðsmaður aðila. Fyrirsvarsmaður í skilningi greinarinnar telst t.d. forstjóri eða framkvæmdastjóri fyrirtækis, félags eða stofnunar. Undir hugtakið fyrirsvarsmaður falla einnig þeir sem sæti eiga í stjórn fyrirtækis, félags eða stofnunar.⁴

Með hliðsjón af framansögðu telst Árni Sigfússon fyrirsvarsmaður beggja félaganna í skilningi stjórnarsýslulaga. Með vísan til 1. tölul. 3. gr. stjórnarsýslulaga sýnist því litlum vafa undirorpið að hann telst vanhæfur til þess að taka fyrir hönd Þróunarfélagsins þátt í undirbúningi og ákvörðunum um sölu á umræddum eignum til Keilis ehf., þar eð framangreind ákvæði stjórnarsýslulaga eiga beinlínis við um störf hans á þeim vettvangi.

Í samræmi við almennt verklag sem gildir um sölu eigna á forræði Þróunarfélagsins og reifað er hér að framan annaðist framkvæmdastjóri þess allan undirbúning sölunnar ásamt stjórnarformanni. Þessir stjórnendur samþykktu jafnframt fyrir hönd félagsins kauptilboð Keilis ehf. að fjárhæð rúmlega 320 m.kr. án nokkurs fyrirvara um samþykki stjórnar. Að þessu leyti var þar með kominn á bindandi samningur milli aðila. Af fundargerðum félagsins verður ráðið að samningurinn sem slíkur hafi ekki verið sérstaklega borinn upp í stjórn félagsins til samþykktar enda óþarft í sjálfu sér í ljósi hins skýlausa og viðtæka umboðs framkvæmdastjóra félagsins til að ganga frá samningum sem þessum. Af tæknilegum ástæðum sem tengjast töfum við skráningu eignanna hefur enn ekki verið gengið frá afsali á þeim.

⁴ Sama, bls. 66.

Rétt er þó að vekja athygli á að í tveimur fundargerðum stjórnar Þróunarfélagsins frá síðasta ári er vikið sérstaklega að viðræðum við Keili ehf. í tengslum við hugsanlega sölu á skólatengdum eignum. Annars vegar er um að ræða fundargerð frá 1. ágúst 2007 en þar segir svo í 2. tölulið: „*Farið var yfir stöðu varðandi sölu og leigu eigna. Útleiga nemendaíbúða gengur vel og viðræður eru í gangi við Keili um skólatengtar eignir.*“ Hins vegar er um að ræða fundargerð frá 11. september 2007 en þar segir svo orðrétt í e-lið 2. töluliðar: „*Farið var yfir stöðu í viðræðum við Keili um kaup á skólabyggingu og leikskóla. Stjórn ÞK var samála um að töluverðar endurbætur væru nauðsynlegar til að koma skólahúsnæði í kennsluhæft ástand og þannig að það uppfyllti þær íslensku nútímakröfur sem gerðar eru til slíks húsnæðis. Ljóst er skv. áætlun að endurbætur á skólahúsnæði muni nema 500 milljónum króna. Áætlað er því að samanlagt söluverð byggingar 774 og 910 sé um 300 milljónir kr. Stjórnarformanni og framkvæmdastjóra var falið að vinna málið áfram á ofangreindum nótum“.*

Árni Sigfússon sat báða þessa fundi ásamt öðrum stjórnarmönnum og framkvæmdastjóra. Þess er ekki sérstaklega getið að hann hafi vikið af fundi er ofangreind málefni tengd viðræðum við Keili ehf. bar á góma. Á hinn bóginn er þess að geta að aðrir stjórnarmenn hafa ásamt framkvæmdastjóra félagsins borið að Árni hafi hvorki tekið þátt í undirbúningi né ákvörðun um sölu umræddra húseigna til Keilis ehf. Fundargerðirnar beri jafnframt með sér að þar hafi ekki verið teknar eiginlegar ákvarðanir um að selja félaginu eignirnar heldur sé þar fremur verið að kynna stöðu viðræðna. Þá benda þeir á að í umræðum um hæfi í þessu sambandi sé ekki hægt að líta framhjá þeirri staðreynd að engir aðrir hafi boðið í þær eignir sem seldar voru Keili ehf.

Þegar litið er til þess hvernig staðið var sölu umrædds húsnæðis til Keilis ehf., óskoraðs umboðs framkvæmdastjóra, svo og þess að Árni Sigfússon átti engra persónulegra hagsmuna að gæta við söluna, jafnframt því að afskipti hans að undirbúningi og ákvörðunum Þróunarfélagsins í tengslum við söluna virðast hafa verið óveruleg lítur Ríkisendurskoðun svo á að 2. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga eigi við um þátt hans í málinu. Samkvæmt tilvitnuðu ákvæði er ekki um vanhæfi að ræða ef þeir hagsmunir sem málið snýst um eru það smávægilegir, eðli málsins er með þeim hætti eða þáttur starfsmanns eða nefndarmanns í meðferð málsins það lítilfjörlegur að ekki er talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvörðunina.

7.2 Um álitamál 2

Svo sem að framan er rakið hefur m.a. í umræðum á Alþingi verið bent á að Steinþór Jónsson, bæjarfulltrúi í Reykjanesbæ, samstarfsmaður og samflokksmaður Árna Sigfússonar, sé stjórnarformaður BASE ehf. sem keypti 22 eignir af Þróunarfélaginu fyrir um 715 m.kr. Af þessu sökum hafi Árni Sigfússon verið vanhæfur til að taka þátt í sölumeðferðinni.

Af gögnum málsins verður ráðið að BASE ehf. skilaði tilboði sínu í ofangreindar eignir hinn 30. apríl 2007 eftir að hafa átt í viðræðum við framkvæmdastjóra Þróunarfélagsins en vísað er til þeirra í tilboðinu. Í fundargerð af stjórnarfundum í Þróunarfélaginu hinn 16. maí 2007 undir liðnum „Sala og leiga eigna“ er m.a. að finna svofellda bókun: „Tekin fyrir tilboð í auglýstar eignir á verktakasvæði. Stjórnin samþykkti að ræða betur við BASE ehf. um nánari útfærslu á tilboði.“ Árni Sigfússon sat þennan fund. Hinn 20. ágúst 2008 var gengið formlega frá sölunni og skrifaði framkvæmdastjóri Þróunarfélagsins undir samninga fyrir þess hönd. Í fundargerð af stjórnarfundum hinn 19. september 2007 undir liðnum „Staða verkefna“ er að finna svofellda bókun: „Farið yfir verkefni félagsins, þ.m.t. sölu mannvirkja. Kynntir voru þeir sölusamningar sem búið er að vinna að á undanförunum vikum og mánuðum ásamt stefnu félagsins í þeim málum.“ Árni Sigfússon sat einnig þennan fund og er þess ekki getið í fundargerðum að hann hafi vikið af fundi þegar þessi mál voru rædd. Umræddir samningar hafa á hinn bóginn ekki verið bornir sérstakalega upp til samþykktar í stjórninni og frekari umfjöllun um undirbúning vegna sölu eigna til BASE ehf. og ákvarðanir í tengslum við samninga er ekki að finna í gerðabók stjórnar félagsins.

Það ákvæði 3. gr. stjórnarsýslulaga sem helst kæmi til skoðunar á meintu vanhæfi Árna til þátttöku í meðferð ofangreinds sölusamnings er 6. tölulíður greinarinnar. Í henni er kveðið á um að starfsmaður eða nefndarmaður sé vanhæfur til meðferðar máls ef að öðru leyti en um getur í stafliðum 1 til 5 í 3. gr. eru fyrir hendi þær aðstæður sem eru til þess fallnar að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu.

Af gögnum málsins verður ekki annað ráðið en að undirbúningur sölunnar og ákvarðanir sem máli skiptu hafi fyrst og fremst verið í höndum framkvæmdastjóra og stjórnarformanns. Þannig undirritaði framkvæmdastjóri einn fyrir hönd félagsins alla kaupsamninga í tengslum við sölu á ágúst 2007 og var síðan gerð grein fyrir samningunum á fundum hinn 19. september, eins og að ofan er rakið. Aðkoma Árna Sigfússonar mun á sama hátt og við sölu eigna til Keilis ehf. hafa verið smávægileg, þ.e.a.s. hún fólst í því að sitja stjórnarfundum hinn 16. maí 2007, þar sem samþykkt var að ræða betur útfærslu á tilboði BASE ehf. og kynningu á samningum við félagið á stjórnarfundum. Því þykir nærtækast að ætla að ákvæði 2. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga eigi við um þátt Árna í sölunni til BASE ehf. Til fróðleiks má og benda á í þessu sambandi að í álitum umboðsmanns Alþingis nr. 1310/1996 var tekið fram að ganga verði út frá þeirri meginreglu að starfsmaður verði ekki vanhæfur til meðferðar máls þótt hann hafi kynnst aðila máls í starfi sínu nema ótvíráðar upplýsingar liggja fyrir um mjög nána vináttu þeirra. Þá er þess að geta að í stjórnarsýslurétti er á því byggt að starfsmaður verður ekki vanhæfur af þeirri ástæðu einni að hann sé í sama félagi og málsaðili.⁵

⁵ Sjá í þessu sambandi Pál Hreinsson. *Hæfisreglur stjórnarsýslulaga*, bls. 795.

7.3 Um álitamál 3

Eins og áður gat um hefur verið bent á að seta Þorgils Óttars Mathiesen, bróður Árna Mathiesen fjármálaráðherra, í stjórn Keilis ehf. og stjórn Háskólavalla ehf., sem keypti alls 89 húseignir af Próunarfélaginu fyrir um 14 ma.kr., vekji upp spurningar um hagsmunatengsl og hæfisreglur í því sambandi. Af opinberri umfjöllun verður þó ekki með skýrum hætti ráðið hvaða aðstæður eða tengsl það eru sem leiða til þess að telja verði að fjármálaráðherra hafi beina aðild að sölusamningum Próunarfélagsins. Ætla má að í því sambandi sé einkum horft til þess að fjármálaráðherra fer skv. reglugerð nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands með forræði á eignum ríkisins, sem ekki eru lagðar til öðrum að lögum, og að hann hafi falið Próunarfélaginu að fara með umsýslu þeirra með sérstökum samningi, eins og að framan hefur verið rakið. Próunarfélaginu ber t.d. að leggja árlega fyrir verkkaupa til samþykktar lista yfir fasteignir sem ætlunin er að rífa, leigja eða selja á árinu, sbr. liður 7.2. í samningi aðila. Af þessum sökum verði að líta svo á að fjármálaráðherra eigi aðild að ákvörðunum um sölu til Keilis ehf. Þar sem Próunarfélagið starfi á sinn hátt í umboði hans hljóti hæfisreglur stjórnsýslulaga að koma til skoðunar vegna skyldleika þeirra Þorgils Óttars Mathiesen.

Af þessu tilefni skal tekið fram að starfsemi Próunarfélagsins á sér beina lagastoð, sbr. 4. gr. laga nr. 176/2006. Í þeirri lagagrein segir að heimilt sé að fela Próunarfélaginu að annast í umboði ríkisins umsýslu fasteigna á svæði, sem koma á hið fyrsta í arðbær borgaralega not. Þá má fela félaginu umsýslu tiltekinna fasteigna á flugvallarsvæðinu og önnur verkefni sem tengjast framtíðarþróun og umbreytingu flugvallarsvæðisins. Forsætisráðherra fer með hlutafé í félaginu. Svo sem að framan er rakið gerði fjármálaráðherra samning við Próunarfélagið um þróun, umsjón og ráðstöfun eigna á þróunarsvæði á Keflavíkurflugvelli. Í 4. kafla samningsins er fjallað um markmið hans og helstu verkefni. Þar segir meðal annars að félaginu beri að ráðstafa eignum sem það hefur umsjón með á svæðinu með sölu, leigu eða eftir atvikum niðurrifi í samræmi við ástand þeirra og það framtíðarskipulag sem ákveðið verður. Þótt leggja beri fyrir fjármálaráðherra lista yfir eignir sem gert sé ráð fyrir að selja, sbr. áðurnefndan lið 7.2 í samningnum, er þar hvergi gert ráð fyrir að ráðherra komi að mati á tilboðum í eignir eða ákvörðunum um að taka þeim eða hafna. Allar ákvarðanir þar að lútandi eru alfarið í höndum Próunarfélagsins.

Með hliðsjón af skilyrðislausu framsali stjórnvalda á valdi til að ráðstafa eignum á fyrrum varnarsvæðum í hendur Próunarfélagsins og því að forsætisráðherra fer með forræði á hlut ríkisins í félaginu lítur Ríkisendurskoðun svo á að hvorki fjármálaráðherra né aðstoðarmaður hans hafi nauðsynlegt vald eða heimildir til að taka þátt í ákvörðunum Próunarfélagsins. Þegar vegna þessa þykir ekki ástæða til að skoða frekar vangaveltur um hæfi fjármálaráðherra og aðstoðarmanns hans út frá ákvæðum 3. gr. stjórnsýslulaga.

7.4 Um álitamál 4

Loks hafa vaknað spurningar um hæfi Kjartans Þ. Eiríkssonar, framkvæmdastjóra Þróunarfélagsins, sem situr í stjórn Keilis ehf. og á hlut í einkahlutafélaginu Lykil ráðgjöf ehf. sem á hlut í BASE ehf.

Á fyrri hluta ársins 2007 upplýsti Kjartan stjórn Þróunarfélagsins um eignarhlut sinn í einkahlutafélaginu Lykil ráðgjöf ehf. Félagið er einn af hluthöfum í BASE ehf. sem eins og áður hefur komið fram keypti 22 eignir af Þróunarfélaginu fyrir 715 m.kr. Nafnverð hlutar Kjartans í Lykil ráðgjöf ehf. er 6.175 kr. og svarar það til 0,88% hlutdeildar í félaginu. Lykil ráðgjöf ehf. mun eiga 8,33% hlut í BASE ehf. Óbein hlutdeild Kjartans í BASE ehf. mun samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum því nema um 0,07%. Kjartan mun á sínum tíma hafa setið í stjórn Lykil ráðgjafar ehf. en sagði af sér trúnaðarstörfum fyrir félagið allnokkuð áður en tilboð BASE ehf. kom til meðferðar hjá Þróunarfélaginu.

Í fundargerðum stjórnar Þróunarfélagsins er hvergi að finna umfjöllun er tengist spurningum um hæfi Kjartans vegna framangreinds eignarhlutar. Á hinn bóginn hefur verið aflað staðfestingar á því að einstakir stjórnarmenn hafa engar athugasemdir gert af þessu tilefni. Þeir hafa lýst því yfir að þeir telji ofangreindan hlut hans svo lítinn að hann geti engu máli skipt um hæfi hans til að fjalla um málefni BASE ehf. á vettvangi Þróunarfélagsins. Í kjölfar opinberrar umræðu um hæfismál stjórnenda félagsins í desember sl. taldi stjórn félagsins þó eðlilegt að óska eftir lögfræðialiti um það álitafni hvort Kjartan teldist vanhæfur til meðferðar á málum BASE ehf. vegna hlutafjäreignar sinnar í Lykil ráðgjöf ehf. Því er skemmst frá að segja að í álitu Ásbjörns Jónssonar hdl. frá 17. desember sl. er með rökstuddum hætti komist að þeirri niðurstöðu að hagsmunir Kjartans séu svo litlir að þeir falli undir undanþáguákvæði 2. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga.

Eins og áður hefur verið rakið er í nefndri 2. mgr. 3. gr. mælt svo fyrir að ef hagsmunir sem mál snýst um eru svo smávægilegir, eðli málsins með þeim hætti eða þáttur starfsmanns eða nefndarmanns í meðferð málsins það lítilfjörlegur að ekki er talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvörðun þá sé starfsmaður ekki vanhæfur. Jafnan ber að leggja sjálfstætt mat á það hvort skilyrði greinarinnar eigi við. Talið er að 2. mgr. 3. gr. geti því aðeins átt við þegar almennt sé augljóst að aðstæður séu með þeim hætti að ekki sé hætta á að ómálefnaleg sjónarmið muni hafa áhrif á ákvörðun málsins. Við mat á því hvort skilyrði ákvæðisins eigi við ber að fara strangt í sakirnar þar sem miklir hagsmunir eru fyrir aðila, en að sama skapi vægar í sakirnar ef mál er lítilvægt. Hafa verður í huga að reglum þessum var ekki eingöngu ætlað að koma í veg fyrir að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á efni stjórnvaldsákvæðana heldur er þeim einnig ætlað að stuðla að því að almenningur og þeir sem hlut eiga að máli geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt. Sérstaklega hefur verið bent á að þrátt fyrir að

starfsmaður eigi einstaklegra hagsmuna að gæta við úrlausn máls kunna þeir að vera svo smávægilegir að engin hætta sé á að þeir muni hafa áhrif á hann. Starfsmaður yrði t.d. yfirleitt ekki talinn vanhæfur til að fjalla um mál, sem snertir almenningshlutafélag ætti hann lítinn hlut í félaginu.⁶

Með vísan til þessa gerir Ríkisendurskoðun ekki athugasemdir við framangreinda niðurstöðu Ásbjörns Jónssonar hdl. um hæfi Kjartans Eiríkssonar til að taka þátt í meðferð mála BASE ehf. á vettvangi Þróunarfélagsins.

Loks er þess að geta að Kjartan Þ. Eiríksson, framkvæmdastjóri Þróunarfélagsins, situr í stjórn Keilis ehf. í skjóli eignarhlutar Þróunarfélagsins í félaginu. Svo sem rakið hefur verið tók Kjartan mjög virkan þátt í undirbúningi og frágangi á sölu tveggja húseigna til Keilis ehf. og samþykkti fyrir hönd félagsins ásamt stjórnarformanni kauptilboð Keilis ehf. að fjárhæð rúmlega 320 m.kr. Þar er og vikið að því að samkvæmt 1. tölulið 3. gr. stjórnsýslulaga telst starfsmaður eða nefndarmaður vanhæfur til meðferðar máls ef hann er aðili máls, fyrirvarsmaður eða umboðsmaður aðila. Fyrirvarsmaður í skilningi greinarinnar telst t.d. forstjóri eða framkvæmdastjóri fyrirtækis, félags eða stofnunar. Undir hugtakið fyrirvarsmaður falla einnig þeir sem sæti eiga í stjórn fyrirtækis, félags eða stofnunar.

Með hliðsjón af fortakslausu ákvæði 1. töluliðar 3. gr. stjórnsýslulaga verður að mati Ríkisendurskoðunar ekki hjá því komist að telja að Kjartan hafi í ljósi stjórnarsetu sinnar í Keili ehf. verið vanhæfur til að taka þátt í undirbúningi og ákvörðunum á vettvangi Þróunarfélagsins um sölu umræddra eigna til Keilis ehf. Hafa ber í huga í þessu sambandi að starfi stjórnarmanns í félagi fylgir sérstök trúnaðarskylda gagnvart félaginu. Meginverkefni stjórnarmanna er að gæta hagsmuna félagsins sem slíks enda gagngert kosnir til þess að gæta slíkra hagsmuna. Nægir í þessu efni að öðru leyti að vísa til IX. kafla hlutafélagalaga nr. 2/1995. Jafnan þykir hætta á að ómálefnaleg sjónarmið geti haft áhrif á niðurstöðu máls þegar starfsmaður telst jafnframt fyrirvarsmaður aðila en eins og áður er rakið telst stjórnarmaður hlutafélags fyrirvarsmaður þess.

Hvað sem þessari niðurstöðu liður er ekki hægt að líta svo á að sölusamningur Þróunarfélagsins við Keili ehf. sé ógildur vegna vanhæfis framkvæmdastjórans. Almennt mun lítið svo á að brot á sérstökum hæfisreglum geti leitt til þess að ákvörðun verði talin ógildanleg en teljist ekki ógild frá upphafi, þ.e. markleysa.⁷ Jafnframt er þess að gæta að umræddur sölusamningur er einkaréttarlegur. Þegar vanhæfur starfsmaður hefur gert einkaréttarlegan samning yrði líklega ekki kveðið upp úr um gildi hans á grundvelli II. kafla stjórnsýslulaga heldur fremur á grundvelli III. kafla samningalaga og þá

⁶ Páll Hreinsson. *Stjórnsýslulögin – skýringarrit*, bls. 77.

⁷ Páll Hreinsson. *Hæfisreglur stjórnsýslulaga*, bls. 853 og áfram.

einkum 36. gr. þeirra.⁸ Sú grein kveður á um að víkja megi samningi til hliðar í heild eða að hluta eða breyta honum ef það yrði talið ósanngjarnt eða andstætt góðri viðskiptavenju að bera samninginn fyrir sig. Við mat á þessu skal líta til efnis samnings, stöðu samningaðila, atvika við samningsgerðina og atvika sem síðar komu til.

Án þess að leggja dóm á hverjar líklegar lyktir álitamáls af þessu tagi yrðu þykir ekki hjá því komist að benda á að meirihluti stjórnar Próunarfélagsins hefur lýst því yfir að hann hafi frá upphafi verið samþykkur sölunni og eru viðkomandi stjórnarmenn reiðubúnir til að bæta úr þessum annmarka ef þörf er talin á slíku. Í þessu ljósi væri ógilding í raun algjör „formalismi“ þar sem yfirgnæfandi líkur væru á því að bærir aðilar tækju sömu ákvörðun. Hafa ber í huga að ásamt framkvæmdastjóra undirritaði stjórnarformaður Próunarfélagsins kauptilboðið fyrir þess hönd. Ógilding sé því ekki líkleg til að hafa nein áhrif á efni ákvörðunarinnar. Þá skal minnt á að aðrir sýndu ekki áhuga á að kaupa húsnæði það sem hér um ræðir.

Með hliðsjón af 1. tölul. 3. gr. stjórnarsýslulaga, hlutverks Próunarfélags Keflavíkurflugvallar ehf og umtalsverðra viðskipta félagsins og annarra samskipta við einstaklinga, félög og fyrirtæki á svæðinu í tengslum við þróun framtíðarskipulags á Keflavíkurflugvelli er að mati Ríkisendurskoðunar ekki hægt að horfa fram hjá því að þátttaka framkvæmdastjóra Próunarfélagsins í félagsstjórnnum viðskiptavina eða samskiptaaðila félagsins sé óheppileg. Er í því sambandi einkum vísað til reglna stjórnarsýsluréttarins sem nefndar hafa verið hinar „almennu neikvæðu hæfisreglur“.⁹ Tilvik eru þá þannig að tengsl starfsmanns við fjölda mála sem kunna að verða lögð fyrir hann til meðferðar og ákvörðunar eru þannig að hætta sé á að hann fái ekki litið þau á óhlutdrægan hátt. Við þessar aðstæður vaknar sú spurning hvort hann teljist almennt hæfur til að gegna starfinu vegna þess að spurningar um hagsmunaráreksur vakna svo oft. Slík staða kann að vekja tortryggni um ákvarðanir hans og þannig draga úr trúverðugleika og réttaröryggi. Af sömu ástæðum er seta Árna Sigfússonar, bæjarstjóra í Reykjanesbæ og stjórnarformanns Keilis ehf., í stjórn Próunarfélagsins óheppileg.

Ríkisendurskoðun brýnir fyrir stjórnendum félagsins að gæta vel að hæfiskilyrðum við meðferð mála, þar á meðal við undirbúning þeirra, og haga bókunum á stjórnarfundum þannig að ekki fari milli mála hverjir taki þátt í ákvörðunum sem þar eru teknar. Að mati Ríkisendurskoðunar var skráning og frágangur fundargerða af stjórnarfundum allt til loka nóvember 2007 ekki eins skipuleg og formföst og æskilegt hefði verið auk þess sem nokkurt ósamræmi var á milli þeirra ákvarðana sem bornar voru upp formlega í stjórn félagsins og hinna sem ekki voru bornar þar sérstaklega upp til samþykktar. Þannig hafa margs konar leigusamningar verið bornir þar upp til

⁸ Sama, bls. 883.

⁹ Sama, bls. 43 og áfram.

samþykktar en þó ekki mjög veigamiklir sölusamningar. Hafa ber í huga að gerðabók er sönnunargagn um það sem gerst hefur í málefnum félagsins. Sé vanrækt að færa hana getur afleiðing orðið sú að sönnunarstaða félagsins eða einstakra stjórnarmanna veikist. Á þessu atriði hefur nú verið gerð bragarbót.

Að lokum þykir Ríkisendurskoðun rétt að vekja athygli á óvenju víðtæku umboði framkvæmdastjóra félagsins til að skuldbinda það. Að mati stofnunarinnar er rétt að hafa í huga að félaginu var með margumræddum þjónustusamningi framseldur a.m.k. vísir að opinberu valdi. Ekki verður betur séð en að stjórn félagsins hafi nánast framselt þetta vald í hendur framkvæmdastjórans. Með hliðsjón af hlutverki Þróunarfélagsins, eðli þeirra heimilda sem það hefur fengið framselt í sínar hendur frá stjórnvöldum og þeim verðmætum sem því hefur verið falið að koma í verð er að mati Ríkisendurskoðunar eðlilegt að stjórn félagsins takmarki umboðið þannig að tryggt sé að hún komi að öllum meiriháttar ákvörðunum.