

SKÝRSLA UM
Atvinnutryggingarsjóð
útlutningsgreina:

SEPTEMBER 1991

EFNISYFIRLIT

INNGANGUR.....	1
HELSTU NIÐURSTÖÐUR.....	2
TILDRÖG AÐ STOFNUN	4
TILGANGUR.....	5
STJÓRN SJÓÐSINS OG SKIPULAG	5
STOFNFÉ	6
SKILYRÐI FYRIR LÁNVEITINGU EÐA SKULDBREYTINGU.....	7
VINNUREGLUR	9
Verkaskipting.....	9
Lánshæfi	9
Lánsupphæð	10
Hagræðingarlán	10
Veðreglur.....	12
Lánskjör.....	13
ÁBYRGÐ RÍKISSJÓÐS.....	14
ÚTLÁN OG SKULDBREYTINGAR.....	14
Lán til sjávarútvegsfyrirtækja.....	17
Lán til iðnaðarfyrirtækja	19
Lán til fiskeldisfyrirtækja	20
Greiðslugeta lánþega	22
Samstarf nefndar og stjórnar	25
SJÓÐSTREYMI	27
Áhrif afkomu fyrirtækja á sjóðstöðu.....	29

INNGANGUR

Í 4. gr. laga nr. 9/1989 um efnahagsaðgerðir segir svo um Atvinnuþryggingarsjóð útflutningsgreina:

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

Í samræmi við þetta ákvæði laganna fylgir hér á eftir skýrsla Ríkisendurskoðunar um starfsemi sjóðsins frá haustdögum 1988 og til ársloka 1989.

Fyrsti hluti skýrslunnar fjallar um aðdraganda að stofnun Atvinnuþryggingarsjóðs og tilgang með stofnun hans. Greint er frá stjórn sjóðsins og skipulagi og skilyrðum fyrir lánveitingu úr sjóðnum. Þá er rætt um vinnureglur sjóðsins og greint frá skiptingu útlána sjóðsins milli atvinnugreina og landshluta. Ríkisendurskoðun gerði sérstaka athugun á því hvort þau fyrirtæki, sem stjórn sjóðsins hefur samþykkt lánveitingar til, muni geta staðið undir skuldbindingum sínum og eru niðurstöður þeirrar athugunar raktar í næstsíðasta kafla skýrslunnar. Í lokakafla hennar er vikið að sjóðstreymi Atvinnuþryggingarsjóðs til ársloka 2002.

HELSTU NIÐURSTÖÐUR

Helstu niðurstöður skýrslunnar eru sem hér segir:

- * Aðgerðir Atvinnuþryggingarsjóðs hafa treyst rekstrargrundvöll útflutningsfyrirtækja og vafalítið komið í veg fyrir að rekstur sumra þeirra stöðvaðist. Að því leyti má segja að markmiðin með stofnun sjóðsins hafi náð fram að ganga.
- * Við stofnun Atvinnuþryggingarsjóðs skorti skýra og fastmótaða langtímastefnu í sumum málum er tengjast starfsemi sjóðsins. Fyrir vikið hafa úthlutanir úr sjóðnum ekki verið eins markvissar og ella. Sérstök ástæða er til að ætla að misræmi geti komið upp á milli þess skammtímamarkmiðs sjóðsins að bæta rekstrargrundvöll útflutningsfyrirtækja og þess langtímamarkmiðs að auka hagkvæmni í útflutningsgreinum landsins.
- * Ósamræmi er milli laga og reglugerða um Atvinnuþryggingarsjóð um samanlagða fjárhæð þeirra skuldbreytinga, sem sjóðurinn má taka þátt í.
- * Samvinna stjórnar Atvinnuþryggingarsjóðs og Samstarfsnefndar lánastofnana atvinnuvegana og Bygðastofnunar hefur ekki verið jafnnáin og að var stefnt í lögum og reglugerðum um sjóðinn. Mat stjórnar og samstarfsnefndar á lánsþörf hvers fyrirtækis hefur verið ólíkt og samþykktar lánveitingar sjóðstjórnar eru samtals tvöfalt hærri en tillögur samstarfsnefndar gerðu ráð fyrir.
- * Veðreglur sjóðsins ofmeta líklega markaðsvirði fasteigna og véla og tækja útflutningsfyrirtækja, en vanmeta markaðsvirði skipa í þeirra eigu.
- * Ólík þróun gengis íslensku krónunnar og verðlags innanlands mun ekki valda Atvinnuþryggingarsjóði fjárhagslegum skaða, né verða til að auka tekjur hans, þar eð fullt samræmi er á milli verðtrygginga inn- og útlána sjóðsins.
- * Í ársbyrjun 1990 hafði sjóðurinn samþykkt lánveitingar að fjárhæð 6,9 milljarðar kr. Þar af námu samþykktar lánveitingar til fyrirtækja í sjávarútvegi tæplega 6,2 milljörðum kr. Lán hafa einnig verið veitt til iðnaðar- og fiskeldisfyrirtækja.
- * Samþykkt lánsloforð sjóðsins í ársbyrjun 1990 skiptust þannig, að skuldabréf vegna skuldbreytinga námu um 4,1 milljarði kr. og bein peningalán 2,8 milljörðum kr. Samþykkt peningalán sjóðsins voru um 200 milljónum kr. hærri en samanlagt ráðstöfunarfé sjóðsins til beinna peningalána var í árslok 1989.
- * Á árinu 1990 er gert ráð fyrir að ráðstöfunarfé sjóðsins verði um 600 milljónir kr., en þar af fara um 200 milljónir kr. til að greiða lánsloforð, sem stjórnin hafði samþykkt í árslok 1989. Þá voru óafgreiddar umsóknir allmargra fyrirtækja og hefur sjóðurinn 400 milljónir kr. til að ljúka afgreiðslu þeirra mála.

- * Umsóknnum margra fyrirtækja, sem sjóðstjórn samþykkti lánveitingar til, fylgdu ekki þau gögn, sem reglugerðir um sjóðinn miða við að liggja þurfi fyrir, áður en hægt er að taka afstöðu til viðkomandi umsókna.
- * Þrátt fyrir tilraunir sjóðstjórnar og samstarfsnefndar til að ýta undir sameiningu fyrirtækja og samnýtingu aðfanga hefur árangur að þeirri vinnu verið lítill.
- * Athugun Ríkisendurskoðunar gefur til kynna að 15-20% af þeim útflutningsfyrirtækjum, sem sjóðstjórn hefur samþykkt að veita lán, geti átt erfitt með að standa við allar fjárhagslegar skuldbindingar sínar á næstu árum.
- * Fari svo að hluti skulda Atvinnuþryggingarsjóðs tapist gæti sjóðurinn lent í erfiðleikum með að standa skil á lánum sínum. Að mati Ríkisendurskoðunar mun sjóðurinn þola að hlutfall tapaðra skulda verði allt að fimmtungur af útlánum sjóðsins.
- * Þar eð endurgreiðslutími þeirra skuldabréfa, sem sjóðurinn hefur gefið út, er styttri en endurgreiðslutími þeirra skuldabréfa, sem fyrirtæki hafa gefið út til sjóðsins, mun sjóðurinn þurfa á viðbótarfjármagni að halda eigi síðar en árið 1992. Sjóðurinn gæti staðið undir frekari lántökum ef hlutfall tapaðra útlána hans verður innan við 15%, en verði hlutfallið hærra þarf ríkissjóður að auka framlög sín til sjóðsins.

TILDRÖG AÐ STOFNUN

Atvinnuþryggingarsjóður útflutningsgreina var stofnaður með bráðabirgðalögum um efnahagsaðgerðir, sem sett voru 28. september 1988, en I. kafli þeirra fjallar um aðgerðir í atvinnumálum. Bráðabirgðalögin voru staðfest með lögum nr. 9/1989. Í reglugerðum nr. 463/1988 og nr. 505/1988 er kveðið nánar á um starfsemi Atvinnuþryggingarsjóðs.

Tildrög þess að Atvinnuþryggingarsjóður var stofnaður eru þau snöggu umskipti, sem urðu á íslenskum þjóðarbúskap árið 1988. Eftir mikinn hagvöxt næstu ár á undan dróst landsframleiðsla saman um 1,2% árið 1988 og afkoma í flestum atvinnugreinum versnaði mjög. Í inngangi að bráðabirgðalögunum var tekið fram

"... að brýna nauðsyn [þæri] til að ákveða þegar aðgerðir til að koma í veg fyrir stöðvun mikilvægra útflutningsfyrirtækja, styrkja afkomu atvinnuvega, draga úr verðbólgu og lækka vexti og koma þannig í veg fyrir yfirvofandi atvinnuleysi og leggja grunn að atvinnuöryggi og stöðugleika í efnahagskerfinu."

Í byrjun árs 1989 áætlaði Þjóðhagsstofnun að botnfiskvinnslan hefði verið rekin með 2,5% halla árið 1988 og botnfiskveiðar með 1% halla. Árið á undan hafði vinnslan verið rekin með 1,5% hagnaði en 1,5% halli verið á veiðunum. Sameiginlega var áætlað að botnfiskveiðar og -vinnsla hefðu verið rekin með 2,5% halla árið 1988.

Afkoma botnfiskvinnslunnar batnaði mjög á árinu 1989. Í desember það ár áætlaði Þjóðhagsstofnun að hún væri rekin með 2-3% hagnaði m.v. rekstrarskilyrði í nóvember. Á móti taldi Þjóðhagsstofnun að rekstur botnfiskveiðanna hefði gengið verr árið 1989 en árið á undan og var halli á rekstri þeirra áætlaður tæplega 4%. Sameiginlega var áætlað að botnfiskveiðar og -vinnsla hefðu verið rekin með 1% hagnaði m.v. rekstrarskilyrði í nóvember.

Bættan hag sjávarútvegsins má fyrst og fremst rekja til þess, að rekstrarskilyrði bötnuðu mjög vegna lækkunar raungengis íslensku krónunnar á árinu 1989. Einnig fékk fiskvinnslan greiddar verðbætur úr Verðjöfnunarsjóði fiskiðnaðarins á árinu og námu þær 3% til frystingar og 5% til sóltunar. Hins vegar er erfitt að meta þátt Atvinnuþryggingarsjóðs í batanum, þótt lítill vafi leiki á því að aðgerðir, sem fela í sér að meðallánstími er lengdur og fjármagnskostnaður þar með lækkaður, hljóti að bæta veltufjárstöðu fyrirtækja og gera rekstrargrundvöll þeirra öruggari. Líklegt má og telja að rekstur margra fyrirtækja, bæði í sjávarútvegi og öðrum útflutningsgreinum, hefði stöðvast ef ekki hefði komið til aðstoð frá Atvinnuþryggingarsjóði.

Afkoma margra annarra útflutningsgreina og samkeppnisgreina hafði einnig versnað verulega árið 1988. Þar má nefna ullariðnað, skinnariðnað, tæknivöruiðnað og umbúðaiðnað. Lækkun raungengis krónunnar á árinu 1989, kom þessum fyrirtækjum einnig til góða.

TILGANGUR

Í 3. gr. laga nr. 9/1989 er hlutverki Atvinnuþryggingarsjóðs skipt í tvennt:

- ◆ Í fyrsta lagi að veita lán til endurskipulagningar, hagræðingar og framleiðni aukningar hjá útflutningsfyrirtækjum.
- ◆ Í öðru lagi að breyta lausaskuldum fyrirtækja í útflutningsgreinum í föst lán til langs tíma.

STJÓRN SJÓÐSINS OG SKIPULAG

Í bráðabirgðalögum frá 28. september 1988 var kveðið á um að forsætisráðherra skipaði fimm menn í stjórn sjóðsins. Þar af skyldu fjármálaráðherra, iðnaðarráðherra, sjávarútvegsráðherra og viðskiptaráðherra hver um sig tilnefna einn stjórnarmann. Formann sjóðsins skyldi forsætisráðherra skipa án tilnefningar. Þessu ákvæði laganna var hins vegar breytt og í lögum nr. 9/1989 er kveðið á um að stjórnarmenn skuli vera átta. Þá þrjá, sem við bættust, skal forsætisráðherra skipa að höfðu samráði við formenn þingflokka.

Lög nr. 9/1989 voru birt 3. mars 1989 og öðluðust þá þegar gildi. Þær breytingar á stjórn sjóðsins, sem staðfestingarlögin mæltu fyrir um, áttu sér formlega stað 10. nóvember 1989. Þannig liðu um átta mánuðir frá því lög nr. 9/1989 voru sett og þar til stjórn sjóðsins var fullskipuð. Ríkisendurskoðun telur að óeðlilegur seinangangur hafi verið á formlegri skipun stjórnar sjóðsins.

Með stjórninni starfar samstarfsnefnd lánastofnana atvinnuveganna og Byggðastofnunar og er hlutverk hennar að gera tillögur um lánveitingar til stjórnar Atvinnuþryggingarsjóðs og vera sjóðstjórn til ráðuneytis. Samstarfsnefndin er skipuð fimm mönnum; einum tilnefndum af Sambandi viðskiptabanka, einum tilnefndum af Fiskveiðasjóði Íslands, einum tilnefndum af Lðnlánasjóði, einum tilnefndum af Stofnlánadeild landbúnaðarins og einum tilnefndum af Byggðastofnun.

Í reglugerð um Atvinnuþryggingarsjóð er tekið fram að stjórn hans geti leitað eftir sérfræðiaðstoð við tillögugerð og mat á skipulagsbreytingum og aðgerðum til hagræðingar.

Starfsmenn Byggðastofnunar hafa aðstoðað stjórn Atvinnuþryggingarsjóðs við undirbúning lánstillagna og frágang skuldabréfa, enda er í lögum um sjóðinn gert ráð fyrir að frá og með 1. janúar 1991 verði hann lagður niður, en sérstök Atvinnuþryggingardeild við Byggðastofnun taki við eignum hans og skuldbindingum.

STOFNFÉ

Stofnfé Atvinnuþryggingarsjóðs var ákveðið 1.000 milljónir kr. Skyldu 600 milljónir kr. koma til lækkunar á framlagi ríkissjóðs til Atvinnuleysistryggingarsjóðs, skv. 15. gr. laga nr. 64/1981, vegna tímabilsins 1. júlí 1988 til 30. júní 1990. Jafnframt átti ríkissjóður að leggja Atvinnuþryggingarsjóði til 400 milljónir kr. árin 1989 og 1990.

Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1990 er ekki gert ráð fyrir að framlag ríkissjóðs til Atvinnuleysistryggingarsjóðs verði skert um þær 150 milljónir kr., sem skv. lögum nr. 9/1989 skulu renna í Atvinnuþryggingarsjóð. Engar breytingar voru gerðar á þessum lið fjárlagafrumvarpsins í meðförum þingsins og í fjárlögum fyrir árið 1990 verður því ekki séð að gert sé ráð fyrir áðurnefndri skerðingu.

Þá var stjórn sjóðsins heimilað að taka lán hjá Seðlabanka Íslands, eða fyrir milligöngu hans, að fjárhæð 1.000 milljónir kr., eða jafnvirði þeirrar fjárhæðar í erlendri mynt.

Í 5. gr. laga laganna var tekið fram að fjármálaráðherra væri fyrir hönd ríkissjóðs heimilt að taka á hendur sjálfsskuldarábyrgð á endurgreiðslu þessa láns.

6. gr. laga nr. 9/1989 fjallar um skuldbreytingar sjóðsins. Þar er tekið fram að Atvinnuþryggingarsjóður hafi heimild til að hafa milligöngu um skuldbreytingu á allt að 5.000 milljónum kr. af lausaskuldum útflutningsfyrirtækja. Af orðalagi greinarinnar má ráða að skuldbreytingarnar eigi að koma til viðbótar þeim 2.000 milljónum kr., sem lögin gerðu ráð fyrir að sjóðurinn hefði til ráðstöfunar.

Í 7. gr. reglugerðar nr. 463/1988 er tekið fram að lánveitingar sjóðsins skiptist í tvo flokka; almenn lán er fylgja skuldbreytingum og lán sem tengjast sérstökum aðgerðum til endurskipulagningar. Af þeim 2.000 milljónum kr., sem gert er ráð fyrir að Atvinnuþryggingarsjóður hafi til ráðstöfunar fram til miðs árs 1990, mega almenn lán er fylgja skuldbreytingum samtals ekki vera hærri en 1.200 milljónir kr.

Í 8. gr. reglugerðarinnar er ákvæði um að sjóðnum sé óheimilt að gefa út skuldabréf vegna skuldbreytinga fyrir hærri fjárhæð en nemur "2,5-faldri fjárhæð almennra lána er tengjast skuldbreytingu". Þessi orð verða ekki skilin öðru vísi en svo að skuldbreytingar sjóðsins megi ekki verða hærri en 3.000 milljónir kr. Reglugerðin virðist því miða við að skuldbreytingar verði alls 3.000 milljónir kr. og lán sjóðsins alls 2.000 milljónir kr.

Af framansögðu verður ekki séð annað en að lögin geri ráð fyrir að skuldbreytingar sjóðsins geti orðið 2.000 milljónum kr. hærri en reglugerðin gerir ráð fyrir. Sjóðstjórn hefur litið svo á að Atvinnuþryggingarsjóður mætti standa að skuldbreytingum að fjárhæð 5.000 milljónir kr.

SKILYRÐI FYRIR LÁNVEITINGU EÐA SKULDBREYTINGU

Í 2. gr. reglugerðar nr. 463/1988 segir að skilyrði fyrir því að fyrirtæki komi til álita við lánveitingu eða skuldbreytingu sé að grundvöllur teljist vera fyrir rekstri þeirra að loknum skipulagsbreytingum á fjárhag fyrirtækjanna og rekstri.

Á fyrstu fundum stjórnar Atvinnuþryggingarsjóðs og samstarfsnefndarinnar kom fram að miðað við efnahagsástandið síðla árs 1988 væri einungis hægt að veita fáum útflutningsfyrirtækjum lán úr sjóðnum. Flest útflutningsfyrirtæki gætu ekki sýnt fram á að grundvöllur væri fyrir rekstri þeirra miðað við óbreytt ástand. Stjórn sjóðsins lagði því til að reglugerðinni yrði breytt og var það gert með reglugerð nr. 505/1988. Sú breyting felur í sér að grundvöllur verður að vera fyrir rekstri fyrirtækja til lengri tíma litið til þess að þau geti fengið aðstoð frá sjóðnum.

Með orðalaginu "til lengri tíma litið" öðlaðist sjóðstjórn frjálsari hendur við mat á því hvaða fyrirtæki teldust lánshæf. Æskilegt hefði verið að samhliða lagasetningu um sjóðinn hefðu stjórnvöld mótað ákveðna langtímastefnu í málefnum útflutningsfyrirtækja, sem stjórn Atvinnuþryggingarsjóðs hefði getað haft til hliðsjónar við afgreiðslu á umsóknum um lán úr sjóðnum.

Í þessu sambandi þykir rétt að benda á eftirfarandi atriði:

- ◆ Óljóst er til hvaða tímamarka orðalagið "til lengri tíma litið" vísar.

- ◆ Við mat á afkomu útflutningsfyrirtæki er bæði hægt að miða við afkomu annarra fyrirtækja í landinu á sama tíma, og meðalafkomu útflutningsfyrirtækja á undanförunum árum. Miklu skiptir hvor viðmiðunin er notuð.
- ◆ Allar aðgerðir, sem sérstaklega er ætlað að styrkja stöðu útflutningsfyrirtækja, hljóta að vera nátengdar byggðastefnu. Þegar gripið er til sértækra aðgerða á borð við stofnun Atvinnuþryggingarsjóðs er því nauðsynlegt að endurmeta þá byggðastefnu, sem fylgt hefur verið og aðlaga þessa þætti hverja öðrum.
- ◆ Almennt mun vera viðurkennt að fiskiskipafloti Íslendinga er of stór miðað við þann afla sem til skiptanna er og að á næstu árum verði nauðsynlegt að fækka skipum í flotanum. Verði um verulega fækkun að ræða má gera ráð fyrir að rekstrarskilyrði margra fyrirtækja gerbreyst.
- ◆ Breytt fyrirkomulag á stjórnun fiskveiða myndi breyta rekstrarskilyrðum sjávarútvegsins.
- ◆ Afkoma sjávarútvegsins hefur á liðnum árum ráðið mjög miklu um gengisskráningu íslensku krónunnar. Þegar vel hefur árað hefur raungengi hennar verið hátt en lægra á samdráttartímum. Þessar sveiflur á afkomu sjávarútvegsins hafa mjög markað íslenskt efnahagslíf og haft margvísleg margföldunaráhrif á aðrar greinar hagkerfisins. Gera má ráð fyrir að eftir því sem öðrum útflutningsgreinum vex fiskur um hrygg og mikilvægi sjávarútvegsins minnkar hlutfallslega muni kröfur um meiri stöðugleika í gengismálum aukast.

Við stofnun Atvinnuþryggingarsjóðs var nokkur óvissa ríkjandi um sum þessara atriða. Skýr stefna í þessum málum hefði því gert starf stjórnar Atvinnuþryggingarsjóðs auðveldara og tryggt eftirfarandi atriði:

- ◆ Fyllra samræmi á milli ákvarðana sjóðstjórnar og langtímamarkmiða stjórnvalda.
- ◆ Hagkvæmari nýtingu á ráðstöfunarfé sjóðsins.
- ◆ Ótti um að fyrirtækjum væri mismunað eftir byggðalögum eða atvinnugreinum væri ástæðulaus, en við stofnun Atvinnuþryggingarsjóðs töldu andstæðingar sjóðsins hættu á slíkri mismunun.

Auk framangreinds skilyrðis um rekstrargrundvöll til lengri tíma er lánveiting til útflutningsfyrirtækja háð því að fyrirtæki geti sett tryggingar fyrir lánum sínum. Í 11. gr. reglugerðar nr. 463/1988, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 505/1988 segir að stjórnin skuli styðjast við eftirfarandi reglur um mat á tryggingum:

- ◆ "Ætlaðar tekjur fyrirtækis á móti hreinum skuldum, þannig að ætla megi, miðað við eðlilega rekstrarafkomu, að fyrirtæki geti greitt skuldir sínar á eðlilegum tíma."
- ◆ "Sjálfskuldarábyrgð banka, sjóða og traustra fyrirtækja eða einstaklinga, eða ábyrgð sveitarsjóðs eða bæjarfélags."

- ◆ "Sérstakt mat á eignum unnið af atvinnuvegasjóðum, þar sem það liggur fyrir."
- ◆ "Fasteignamat og endurskoðað brunabótamat fasteigna, váttryggingarverðmæti véla, áhalda, tækja og húftryggingarmat skipa."

Stjórn sjóðsins var hins vegar eftirlátið að ákveða hvað sé eðlileg rekstrarafkoma útflutningsfyrirtækja og hvað sé eðlilegur endurgreiðslutími lána þeirra.

VINNUREGLUR

Verkaskipting

Fyrir fundi samstarfsnefndar þann 17. nóvember 1988 lá minnisblað stjórnar sjóðsins um tillögur og umsagnir samstarfsnefndar til stjórnar Atvinnutryggingarsjóðs. Hlutverki nefndarinnar er þar skipt í fimm liði:

- ◆ Að draga saman upplýsingar sem einstaka sjóðir og viðskiptabankar eiga um þau fyrirtæki sem sækja um lán.
- ◆ Að leggja mat á hæfni umsækjenda til að standa við skuldbindingar sínar eftir að fjárhagsleg endurskipulagning og/eða skuldbreyting hefur átt sér stað.
- ◆ Að leggja mat á þörf fyrirtækja fyrir skuldbreytingu.
- ◆ Að koma með ábendingar um þau skilyrði sem lán frá sjóðnum til einstakra fyrirtækja eiga að vera bundin.
- ◆ Að rökstyðja hvers vegna ekki sé unnt að lána ákveðnum fyrirtækjum og hvað þurfi að gera til að þau verði láns hæf.

Í svari nefndarinnar til sjóðstjórnar frá 21. nóvember kemur fram, að við gerð tillagna um lánveitingar muni samstarfsnefndin hafa hliðsjónum af þeirri lánsfjárhæð, sem um er sótt, hreinu veltufé viðkomandi fyrirtækis og umfangi rekstrar þess. Ennfremur segir að nefndin muni "ekki leggja til lánveitingar til fyrirtækja þegar hún fær ekki séð að þau geti staðið við skuldbindingar sínar eftir lánveitingu jafnvel þótt rekstrarskilyrði almennt bötnuðu verulega." Þá er tekið fram í bréfinu, að í fyrstu verði ekki lagt mat á væntanlegar tryggingar fyrir lánnum, heldur sé gengið út frá því að sjóðstjórn setji reglur um tryggingar áður en lán eru afgreidd.

Lánshæfi

Í fundargerð samstarfsnefndarinnar frá fundinum þann 17. nóvember 1989 kemur fram að gerð var lausleg greiðsluáætlun fyrir 10 fyrstu fyrirtækin, sem sóttu um lán úr sjóðnum. Niðurstöður þeirrar áætlunar sýndu að framlegð 2, þ.e. hagnaður fyrir fjármagnsgjöld og -tekjur og afskriftir, yrði að vera um 15% af tekjum hjá vel stæðum fyrirtækjum næstu fjögur árin til að þau gætu greitt eitthvað niður af skuldum sínum. Þetta var nokkurn veginn sama niðurstaða og fékkst með því að skoða hlutfallið á milli nettóskuldar og tekna. Af þessari fundargerð og fundargerð næstu funda á eftir má sjá, að vegna þess að engin reynsla var komin á greiðslulíkanið og það tók ekki nægjanlegt tillit til sérstöðu hvers fyrirtækis var fallið frá því að nota það við mat á rekstrarhæfi fyrirtækja. Þess í stað var ákveðið að nota hlutfallið nettóskuld/tekjur, ásamt þeim upplýsingum, þekkingu og reynslu, sem samstarfsnefndin hefði yfir að ráða. Við mat á lánshæfi fyrirtækja hefur stjórn sjóðsins aðallega tekið mið af tekjumöguleikum þeirra. Sú viðmiðun hefur verið notuð að nettóskuldir fiskvinnslu megi ekki vera öllu hærri en helmingur af áætluðum árstekjum og nettóskuldir útgerðar ekki öllu hærri en tekjur þeirra. Lánshæfni blandaðra fyrirtækja hefur verið metin í sömu hlutföllum. Stjórnin hefur einnig athugað framlegð 2 hjá fyrirtækjunum og reynt að meta hana á næstu árum. Þá hefur stjórnin haft eiginfjárstöðu fyrirtækjanna til hliðsjónar. Eigið fé hefur verið endurmetið þannig að skip eru metin á 90% af húfmati, fasteignir á 70% af brunabótamati og vélar og tæki á 35% af tryggingamati. Þessar endurmatsreglur eru í samræmi við veðreglur sjóðsins.

Stjórn Atvinnuþryggingarsjóðs hefur stundum leitað eftir umsögn viðskiptabanka umsækjenda. Þær umsagnir, sem Ríkisendurskoðun hefur kynnt sér, eru lítið annað en stuttar lýsingar á viðkomandi fyrirtæki. Engin tilraun er gerð til að setja fram ákveðna og rökstudda skoðun á rekstrarmöguleikum viðkomandi fyrirtækis í nánustu framtíð.

Lánsupphæð

Samstarfsnefndin mótaði sínar eigin reglur um tillögur að fjárhæð skuldbreytingarlána til einstakra fyrirtækja. Ákveðið var að miða við lægstu töluna af eftirfarandi þrem; umbeðin lánsfjárhæð, 70% af neikvæðu hreinu veltufé og samtalan af 13% af fiskvinnslutekjum og 8% af útgerðartekjum.

Við mat á þörf fyrirtækja fyrir skuldbreytingu hefur stjórn sjóðsins fyrst og fremst tekið mið af veltufjárhlutfalli þeirra. Leitast hefur verið við að bæta veltufjárstöðu fyrirtækjanna það mikið að veltufjárhlutfall án afborgana af langtímaskuldum væri sem næst 1,0. Æskilegt veltufjárhlutfall hefur verið talið hærri hjá fiskvinnslufyrirtækjum en útgerðarfyrirtækjum. Sjóðstjórn hefur einnig athugað meðallengd lána viðkomandi fyrirtækja, sem og hvort endurnýjun varanlegra rekstrarfjármuna væri á næsta leyti.

Ríkisendurskoðun telur, að eðlilegra hefði verið að sjóðstjórn og samstarfsnefnd notuðu sambærilegar reglur við mat á þörf fyrirtækja fyrir skuldbreytingu.

Um 28% af skuldabréfalánum fyrirtækja eru að jafnaði greidd út í peningum og eru það svokölluð almenn lán. Reglur sjóðsins miða við að hlutfall peninga og skuldabréfa sé að meðaltali 1:2,5 þegar útflutningsfyrirtæki gera upp við lánardrottna sína.

Hagræðingarlán

Í 10. gr. reglugerðar nr. 463/1988 er fjallað um hagræðingarlán Atvinnuþryggingarsjóðs. 1. mgr. hljóðar svo:

"Lán er tengjast sérstökum aðgerðum til endurskipulagningar skulu miða að því að auka tekjuhæfi fyrirtækja, s.s. með sameiningu þeirra eða samstarfi, með samhæfingu hráefnisöflunar og framleiðslu, breyttu vinnuskipulagi sem leiðir til betri nýtingar á fjárfestingu, sérhæfingu, vöruþróun eða nýjungum í gæðastjórnun eða markaðsmálum."

Einnig er sjóðnum heimilað að veita lán til hlutafjárkaupa í útflutningsfyrirtækjum. Í sérstökum tilvikum má sjóðurinn lána fé til nýrra fyrirtækja sem komið er á fót í stað annarra eldri. Þá má sjóðurinn í sérstökum tilvikum leysa til sín húseignir og búnað fyrirtækja sem lið í fjárhagslegri endurskipulagningu þeirra.

Langflest hagræðingarlán sem Atvinnuþryggingarsjóður hefur veitt hafa verið til hlutafjárkaupa. Sjóðurinn lánar ekki fé til stofnunar nýrra fyrirtækja og hefur heldur ekki lánað til fjárfestinga, sem fjárfestingalánasjóðir lána fé til.

Stjórn sjóðsins og samstarfsnefnd hafa ýtt undir sameiningu fyrirtækja og samnýtingu aðfanga, en árangur af þeirri vinnu hefur verið frekar rýr. Þótt sums staðar á landinu séu aðstæður til sameiningar fyrirtækja ákjósanlegar virðist sem samstarfsviljann skorti þegar á hólminn er komið. Annars staðar hagar svo til að góðar samgöngur eru forsenda þess að af sameiningu fyrirtækja geti orðið. Aðeins þannig megi tryggja þann hreyfanleika vinnuafis og annarra aðfanga, sem nauðsynlegur er fyrir sameininguna. Ljóst má vera að í þeim tilvikum verður að flétta starfsemi Atvinnuþryggingarsjóðs saman við byggðastefnu viðkomandi svæða.

Á næstu árum er gert ráð fyrir að aflí landsmanna muni haldast svo til óbreyttur. Þá var á Alþingi veturinn 1988-1989 lagt fram frumvarp um Úrelðingarsjóð fiskiskipa sem á að stuðla að aukinni hagkvæmni í útgerð með því að laga stærð og afkastagetu fiskiskipastólsins að afrakstursgetu nytjastofna sjávar. Í frumvarpinu um Úrelðingarsjóð er einnig gert ráð fyrir að sjóðurinn ráðstafi aflaheimildum þeirra skipa sem hann kaupir. Eðlilegast er að gera ráð fyrir að þær verði seldar hæstbjóðanda, a.m.k. að hluta. Loks er einnig hugsanlegt að gerðar verði breytingar á núverandi fyrirkomulagi um stjórnun fiskveiða.

Þessir þrír þættir gætu leitt til þess að sjávarútvegsfyrirtækjum fækkaði nokkuð á næstu árum og því má ætla að skapast muni enn meira svigrúm til hagræðingar í sjávarútvegi með sameiningu fyrirtækja eða samvinnu. Þau fyrirtæki gætu orðið sterkari en þau sem fyrir voru og því hæfari til að standa við fjárhagslegar skuldbindingar sínar, þ.á.m. við ríkissjóð og aðra opinbera sjóði.

Ástæða er til að óttast, að vegna þess að við stofnun Atvinnuþryggingarsjóðs skorti fastmótaða stefnu í sumum málum, er tengjast starfsemi sjóðsins, muni það uppbyggingarstarf, sem sjóðurinn tók þátt í að vinna, koma í veg fyrir að hægt verði að nýta áður nefnda möguleika á samvinnu og sameiningu fyrirtækja til fulls. Vannýting nefndra tækifæra er nánast í andstöðu við það hlutverk Atvinnuþryggingarsjóðs að "... veita lán til endurskipulagningar, hagræðingar og framleiðniaukningar hjá útflutningsfyrirtækjum", eins og segir í 3. gr. laga nr. 9/1989.

Veðreglur

Sjóðstjórn setti sér þrjár reglur um veðhæfi fyrirtækja:

- ◆ Veðrymi fasteigna miðast við 70% af brunabótamati þeirra.
- ◆ Veðrymi véla og tækja miðast við 35% af tryggingamati þeirra.
- ◆ Veðrymi skipa miðast við 90% af húfmati þeirra.

Brunabótamat fasteigna er reiknað út frá byggingarkostnaði og þarf því ekki að endurspeгла raunverulegt markaðsvirði fasteignarinnar. Markaðsverð er líklega svipað og brunabótamat á þéttbýlustu stöðum landsins en víða er markaðsverð töluvert lægra en brunabótamat. Víða í smærri kaптúnum nær markaðsverð fasteigna ekki 70% af brunabótamati.

Enda þótt reglan um veðrymi fasteigna hafi mismunun í för með sér verður að telja hana sanngjarna. Mismununin felst í því að ekki er tekið tillit til þess að raunverulegt markaðsverð fasteigna getur verið mismunandi sem hlutfall af brunabótamati þeirra.

Vélar og tæki eru yfirleitt metin með fasteignum og veðhæfi fasteigna fært upp sem nemur tryggingamati þeirra véla og tækja sem í þeim eru. Með þessu er litið svo á að vélar, tæki og fasteignir séu ein heild.

Söluverð fiskiskipa er yfirleitt nokkuð hærra en húfmat þeirra og veldur þar mestu, að samkvæmt þeim reglum, sem nú eru í gildi um stjórnun fiskveiða, er aflakvóti bundinn við skip. Markaðsverði skipa má því skipta í tvennt; annars vegar söluverð skipsins, og hins vegar hluta af núvirði þeirra tekna sem skipið mun afla í framtíðinni. Sá hluti skipsverðsins er bundinn því að núverandi fyrirkomulag á stjórnun fiskveiða haldist óbreytt næstu árin. Breytingar á fyrirkomulaginu gætu haft áhrif á söluverð fiskiskipa, t.d. má gera ráð fyrir að sala veiðileyfa muni lækka verð á skipum.

Með því að miða veðhæfi fiskiskipa við 90% af húfmati þeirra er vafalítið verið að miða við lægra verð en myndi að öllu jöfnu fást fyrir skipin á markaði. Á móti kemur að reglurnar um veðhæfi fasteigna og véla og tækja eru nokkuð rúmar. Lágt veðhæfi skipanna ætti því að vega á móti háu veðhæfi fastafjármuna í landi.

Reglur þessar gera ekki ráð fyrir að ástand fastafjármuna geti verið mismunandi frá einu fyrirtæki til annars, heldur er gert ráð fyrir að það sé svipað.

Þá virðast reglur þessar miða við það verð, sem fást myndi fyrir eignir fyrirtækisins við frjálsa sölu, en ekki það verð, sem myndi t.d. fást á nauðungaruppboði. Á þessu verði er að jafnaði mikill munur.

Á fundi stjórnar 13. desember 1988 var tekið fyrir bréf frá ríkislögmanni um túlkun á 6. gr. bráðabirgðalaganna frá 28. september 1988. Í bréfinu kemur fram að ríkissjóður ábyrgist ekki skuldabréf sem kunna að verða gefin út af Atvinnuþryggingarsjóði vegna milligöngu hans um skuldbreytingu útflutningsfyrirtækja. Því verði sjóðstjórnin "... að gera strangar kröfur um trygg veð."

Þótt svo ákvæðum 6. gr. hafi verið breytt í staðfestingarlögunum um Atvinnuþryggingarsjóð þannig að ríkissjóður beri ábyrgð á útgefnum skuldabréfum sjóðsins verður stjórn sjóðsins að tryggja lán sín með öruggum veðum.

Lánskjör

Í 8. gr. reglugerðar nr. 463/1988 er fjallað um lán Atvinnuþryggingarsjóðs. Þar segir að viðkomandi fyrirtæki eigi að gefa út skuldabréf til Atvinnuþryggingarsjóðs með samanlagðri fjárhæð þeirra skulda fyrirtækisins, sem lánardrottinnar hafa samþykkt að skuldbreyta og Atvinnuþryggingarsjóður fallist á að taka við. Skuldabréf þessi skulu vera til 10 ára hið lengsta og afborgunarlaus fyrstu tvö árin en greiðast svo upp með jöfnum afborgunum á sex mánaða fresti. Í reglugerðinni er gert ráð fyrir að fyrirtæki geta valið um hvort þau vilja lánskjaravísitölutryggð eða gengistryggð skuldabréf. Öll þau skuldbreytingalán sem sjóðurinn hefur samþykkt hafa hins vegar verið verðtryggð. Þau bera 6% raunvexti, en þó aldrei hærra vexti en vegið meðaltal almennra skuldabréfavaxta á hverjum tíma.

Á móti þessum skuldabréfum gefur Atvinnuþryggingarsjóður út skuldabréf til lánardrottina viðkomandi fyrirtækja. Þau eru til sex ára, afborgunarlaus fyrstu tvö árin, en greiðast því næst upp með jöfnum afborgunum á hálfis árs fresti. Samkvæmt reglugerðinni eiga skuldabréfin annað hvort að vera tryggð með lánskjaravísitölu eða bundin gengi erlendra gjaldmiðla. Öll þau skuldabréf, sem sjóðurinn hefur gefið út, hafa verið verðtryggð og með 5% raunvöxtum, eða einu prósentu lægri vöxtum en vextir þeirra skuldabréfa, sem sjóðurinn tekur við frá fyrirtækjum vegna skuldbreytinga.

Skuldabréf, sem fyrirtæki hafa gefið út til sjóðsins vegna almennra lána og hagræðingarlána, hafa hins vegar verið gengistryggð. Sjóðstjórninni var falið að ákveða vexti þessara bréfa og ákváð hún á fundi sínum 13. desember 1988, að þeir skyldu vera 1% hærra en millibankavextir í London, LIBOR. Þessi lán eru til 12 ára, afborgunarlaus fyrstu tvö árin, en greiðast síðan upp með jöfnum afborgunum á hálfis árs fresti.

Með því að hafa samræmi á kjörum þeirra skuldabréfa, sem sjóðurinn hefur gefið út og þeirra skuldabréfa, sem fyrirtæki hafa gefið út vegna skuldbreytinga, er tryggt að Atvinnuþryggingarsjóður mun ekki verða fyrir fjárhagslegum skaða ef þróun gengis og lánskjaravísitölu verður ólík.

Á fundinum 13. desember ákvað stjórnin ennfrémur að lántökugjald skyldi vera 1%. Til viðbótar þessu gjaldi koma ábyrgðar- og yfirfærslugjöld og skattar, sem sjóðurinn er ekki undanþeginn frá því að greiða.

Flest lán Atvinnuþryggingarsjóðs hafa verið tekin í gegnum Framkvæmdasjóð Íslands og hefur hann greitt Framkvæmdasjóði 0,375% í lántökugjöld. Vaxtamunur á þeim lánum, sem sjóðurinn hefur tekið og þeim hagræðingarlánum og almennu lánum, sem hann hefur veitt, er samkvæmt þessu 0,625%.

ÁBYRGÐ RÍKISSJÓÐS

Í bráðabirgðalögunum frá 28. september var gert ráð fyrir að sjóðurinn bæri ábyrgð á útgefnum skuldabréfum með eignum sínum.

Óttast var að þetta ákvæði bráðabirgðalaganna gæti grafið undan vilja fyrirtækja til að taka við skuldabréfum sjóðsins og í lögum nr. 9/1989 var því þess vegna breytt. Samkvæmt 6. gr. þeirra ábyrgist ríkissjóður skuldbindingar Atvinnuþryggingarsjóðs og greiðir þær hrökkvi eigur hans ekki til.

ÚTLÁN OG SKULDBREYTINGAR

Frá stofnun Atvinnuþryggingarsjóðs og til 1. janúar 1990 hafði sjóðurinn samþykkt lánveitingar að fjárhæð 6.912,9 milljónir kr., en lánin höfðu ekki öll verið greidd út. Stærstur hluti þeirra lána, eða 5.495,3 milljónir kr., voru skuldbreytingarlán, eins og fram kemur í töflunni hér að neðan.

Tafla 1.
Lánsloforð Atvinnuþryggingarsjóðs til 1. janúar 1990.

	<u>M.kr.</u>	<u>Í % af heild</u>
Skuldbreytingarlán	5.495,3	79,5
Kröfukaupalán	129,0	1,9
Hagræðingarlán	1.227,6	17,7
Eignasölulán	<u>61,0</u>	<u>0,9</u>
Samtals	<u>6.912,9</u>	<u>100,0</u>

Af samþykktum skuldbreytingarlánum má áætla að almenn lán séu um 1.400 milljónir kr. og að skuldabréf til lánardrottna útflutningsfyrirtækja nemi um 4.100 milljónum kr. Almenn lán, hlutafjálán, skuldkaupalán og eignasölulán nema til samans um 2.800 milljónum kr., en þessi lán kalla á beint útstreymi fjármagns úr sjóðnum.

Framlög ríkissjóðs til Atvinnuþryggingarsjóðs námu 650 milljónum kr. fram til 1. janúar 1990. Þá hafði sjóðurinn fengið heimild til að taka erlend lán að fjárhæð 1.657,2 milljónir kr., sem skiptust á eftirfarandi hátt:

Tafla 2.
Erlend lán Atvinnuþryggingarsjóðs.

<u>Dagsetn.</u>	<u>Lánsfjárhæð í erl. gjaldeyri</u>	<u>Lánsfjárhæð í milljónum kr.</u>
30.12.'88	USD 5.500.000	254,5
10.02.'89	DEM 9.597.297	265,2
25.05.'89	USD 5.500.000	312,6
18.09.'89	DEM 7.116.000	224,9
21.12.'89	DEM 8.431.988	300,0
21.12.'89	USD 4.869.339	<u>300,0</u>
	Samtals	<u>1.657,2</u>

Í lánsfjárlögum fyrir árið 1989 var gert ráð fyrir að erlendar lántökur Atvinnuþryggingarsjóðs næmu 1.000 milljónum kr. Síðla árs 1989 var sjóðnum svo heimilað að taka 900 milljónir kr. í viðbót að láni erlendis frá, er Alþingi samþykkti breytingar á lánsfjárlögum fyrir árið 1989. Sú heimild hafði ekki verið nýtt að fullu í árslok 1989, og námu óhafin lán sjóðsins 300 milljónum kr.

Fram til 1. janúar 1990 hafði Atvinnuþryggingarsjóður um 2.610 milljónir kr. til ráðstöfunar í útlán, þar af voru erlend lán um 1.960 milljónir kr. og stofnframlög námu 650

milljónum kr. Hins vegar hafði stjórn sjóðsins samþykkt lánveitingar að fjárhæð um 2.800 milljónir kr., sem er um 200 milljónum kr. hærri fjárhæð en nam ráðstöfunarfé sjóðsins. Ríkisendurskoðun telur óeðlilegt að stjórn sjóðsins samþykki lánsloforð umfram þá fjárhæð, sem sjóðurinn hefur til ráðstöfunar hverju sinni. Á árinu 1990 hefur sjóðurinn heimild til að taka erlend lán að fjárhæð 250 milljónir kr. og framlög frá ríkissjóði nema 350 milljónum kr. Samtals hefur sjóðurinn því um 600 milljónir kr. til ráðstöfunar á árinu 1990. Þar af fara 200 milljónir kr. til greiðslu á lánsloforðum, sem sjóðurinn hafði samþykkt í árslok 1989. Í ársbyrjun 1990 höfðu sjóðnum borist umsóknir margra fyrirtækja, sem voru óafgreiddar, en óráðstafað fé sjóðsins til útlána nam 400 milljónum kr.

Tveir þriðju hlutar þess fjármagns, sem sjóðnum hefur verið veitt eða heimilað að taka að láni, koma erlendis frá. Hins vegar hafa skuldbreytingar sjóðsins engar lántökur í för með sér og koma því ekki til með að auka erlendar skuldir landsins.

Langstærstur hluti lánsloforða Atvinnuþryggingarsjóðs hefur runnið til fiskvinnslu- og útgerðarfyrirtækja, en einnig hafa verið samþykktar lánveitingar til fiskeldisfyrirtækja og iðnaðarfyrirtækja, sbr. töflu 3.

Tafla 3.

Skipting lánsloforða Atvinnuþryggingarsjóðs eftir atvinnugreinum.

	<u>M.kr.</u>	<u>Í % af heild</u>
Sjávarútvegur	6.162,5	89,2
Fiskeldi	277,0	4,0
Iðnaður	<u>473,4</u>	<u>6,8</u>
Samtals	<u>6.912,9</u>	<u>100,0</u>

Af lánsloforðum Atvinnuþryggingarsjóðs hafa 1.412,6 milljónir kr. runnið til fyrirtækja á Suðurlandi, eða 20,4% af heildarlánsloforðum sjóðsins og 1.054,4 milljónir kr. til fyrirtækja á Reykjanesi. Fyrirtæki í Reykjavík hafa fengið lánsloforð að fjárhæð 437,5 milljónir kr. frá sjóðnum. Um skiptingu lánsloforða sjóðsins eftir atvinnugreinum og kjördæmum vísast til taflna 4 og 5.

Tafla 4.

Skipting lánsloforða Atvinnuþryggingarsjóðs eftir atvinnugreinum og kjördæmum. Fjárhæðir í milljónum kr.

	<u>Sjávar- útvegur</u>	<u>Fisk- eldi</u>	<u>Iðnaður</u>	<u>Samtals</u>
Vesturland	760,7	8,0	17,0	785,7
Vestfirðir	653,0	23,0		6,0 682,0
Norðurland vestra	611,9	0,0	42,5	654,4
Norðurland eystra	762,6	15,0		221,0 998,6
Austurland	887,7	0,0	0,0	887,7
Suðurland	1.238,7	151,0		22,9 1.412,6
Reykjanes	933,4	15,0		106,0 1.054,4
Reykjavík	<u>314,5</u>	<u>65,0</u>		<u>58,0 437,5</u>
Samtals	<u>6.162,5</u>	<u>277,0</u>	<u>473,4</u>	<u>6.912,9</u>

Tafla 5.
Skipting lánsloforða Atvinnuþryggingarsjóðs eftir atvinnugreinum
og kjördæmum. Hlutfallstölur.

	Sjávar-Fisk- útvegur		eldi	lõnaður	Samtals
Vesturland	12,3	2,9	3,6	11,4	
Vestfirðir	10,6	8,3	1,3	9,9	
Norðurland vestra	9,9	0,0	9,0	9,5	
Norðurland eystra	12,4	5,4	46,7		14,4
Austurland	14,4	0,0	0,0	12,8	
Suðurland	20,1	54,5	4,8	20,4	
Reykjanes	15,1	5,4	22,4		15,3
Reykjavík	<u>5,2</u>	<u>23,5</u>	<u>12,3</u>		<u>6,3</u>
Samtals	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>		<u>100,0</u>

Lán til sjávarútvegsfyrirtækja

Í árslok 1989 hafði Atvinnuþryggingarsjóður samþykkt lánveitingar til 158 fyrirtækja í sjávarútvegi alls 6.162,5 milljónir kr. Skiptingu lánanna má sjá í töflum 6 og 7, en þar kemur fram að flest fyrirtæki sem fengið hafa lán úr sjóðnum eru á Reykjanesi en fæst í Reykjavík. Stærstur hluti útlána sjóðsins hefur runnið til fyrirtækja á Suðurlandi, Reykjanesi og Austurlandi.

Tafla 6.
Lán til sjávarútvegsfyrirtækja.
Fjárhæðir í milljónum kr.

	Fjöldi	Skuld- breyt.	Kröfu kaup	Eigna sala	Hag- ræðing	Samtals
Vesturland	23	626,1	10,0	0,0	124,6	760,7
Vestfirðir	18	453,0	47,0	0,0	153,0	653,0
Norðurland v.	13	426,9	0,0	25,0	160,0	611,9
Norðurland e.	23	557,6	20,0	6,0	179,0	762,6
Austurland	21	800,7	7,0	0,0	80,0	887,7
Suðurland	19	999,7	45,0	15,0	179,0	1.238,7
Reykjanes	36	707,4	0,0	15,0	211,0	933,4
Reykjavík	<u>5</u>	<u>290,5</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>24,0</u>	<u>314,5</u>
Samtals	<u>158</u>	<u>4.861,9</u>	<u>129,0</u>	<u>61,0</u>	<u>1.110,6</u>	<u>6.162,5</u>

Tafla 7.

Lán til sjávarútvegsfyrirtækja.
Hlutfallstölur.

	<u>Fjöldi</u>	<u>Skuld- breyt.</u>	<u>Kröfu- kaup</u>	<u>Eigna sala</u>	<u>Hag- ræðing</u>	<u>Samtals</u>
Vesturland	14,6	12,9	7,8	0,0	11,2	12,3
Vestfirðir	11,4	9,3	36,4	0,0	13,8	10,6
Norðurland v. 8,2	8,8	0,0	41,0	14,4	9,9	
Norðurland e. 14,6	11,5	15,5	9,8	16,1	12,4	
Austurland	13,3	16,5	5,4	0,0	7,2	14,4
Suðurland	12,0	20,6	34,9	24,6	16,1	20,1
Reykjanes	22,8	14,5	0,0	24,6	19,0	15,1
Reykjavík	<u>3,2</u>	<u>6,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>2,2</u>	<u>5,1</u>
Samtals	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>

Samþykkt hafa verið kröfukaupalán til níu fyrirtækja og eignasölulán hafa verið samþykkt til fjögurra fyrirtækja. Fyrirnefndu lánin eru ætluð til kaupa á skuldum viðkomandi fyrirtækja með verulegum afföllum, eða 30-50%. Síðarnefndu lánin eru eingöngu veitt þegar um er að ræða sölu á eignum til traustra aðila, svo sem sveitarfélaga, sem yfirtaka lánið. Fjármagnið nýtist hins vegar viðkomandi fyrirtæki til lækkunar skulda.

Þeim fyrirtækjum, sem fengið hafa kröfukaupalán, hafði öllum fyrst verið synjað um fyrirgreiðslu frá Atvinnuþryggingarsjóði, en eftir að Hlutfjárssjóður hafði tekið mál þeirra fyrir náðu báðir sjóðirnir samkomulagi um þær aðgerðir, sem nauðsynlegar væru. Kröfukaupalán Atvinnuþryggingarsjóðs eru því hluti af umfangsmikilli endurskipulagningu á fjárhag viðkomandi fyrirtækja. Sjóðurinn hefur ekki sjálfur tekið þátt í samningum um lækkun skulda þeirra fyrirtækja, heldur veitt þeim almenn lán eftir að fyrir lá hvernig að uppgjöri fyrirtækjanna við lánadrottna sína skyldi staðið. Stjórn Atvinnuþryggingarsjóðs hefur hins vegar talið rétt að aðgreina kröfukaupalán frá öðrum lánnum sjóðsins.

Áður hefur verið vikið að því að Atvinnuþryggingarsjóður hefur, þegar sérstaklega stendur á, heimild til að leysa til sín húseignir og búnað fyrirtækja, sem lið í fjárhagslegri endurskipulagningu þeirra. Stjórn sjóðsins hefur litið svo á, að eignasölulán sjóðsins falli undir þetta ákvæði laga og reglugerðar um sjóðinn, enda hafi eignasölulán ekki verið veitt fyrirtækjum nema þegar hafi verið gengið frá kaupunum.

Lán til iðnaðarfyrirtækja

Í árslok 1989 hafði Atvinnuþryggingarsjóður samþykkt lánveitingar til 14 iðnaðarfyrirtækja, samtals að fjárhæð 473,4 milljónir kr. Rúmur þriðjungur þessara fyrirtækja er í Reykjavík, en engin lán hafa verið samþykkt til iðnaðarfyrirtækja á Austurlandi. Engin kröfukaupalán eða eignasölulán hafa verið samþykkt til iðnaðarfyrirtækja. Tölur 8 og 9 sýna skiptingu samþykktra lána til iðnaðarfyrirtækja.

Tafla 8.

Lán til iðnaðarfyrirtækja.

Fjárhæðir í milljónum kr.

		<u>Fjöldi</u>	<u>Skuld- breyt.</u>	<u>Hag- ræðing</u>	<u>Samtals</u>
Vesturland		1	12,0	5,0	17,0
Vestfirðir		1	6,0	0,0	6,0
Norðurland v.	1	42,5	0,0	42,5	
Norðurland e.	2	221,0	0,0	221,0	
Suðurland		2	12,9	10,0	22,9
Reykjanes		2	106,0	0,0	106,0
Reykjavík		<u>5</u>	<u>26,0</u>	<u>32,0</u>	<u>58,0</u>
Samtals		<u>14</u>	<u>426,4</u>	<u>47,0</u>	<u>473,4</u>

Tafla 9.

Lán til iðnaðarfyrirtækja.

Hlutfallstölur.

		<u>Fjöldi</u>	<u>Skuld- breyt.</u>	<u>Hag- ræðing</u>	<u>Samtals</u>
Vesturland		7,1	2,8	10,6	3,6
Vestfirðir		7,1	1,4	0,0	1,3
Norðurland v.	7,1	10,0	0,0	9,0	
Norðurland e.	14,3	51,8	0,0	46,7	
Suðurland		14,3	3,0	21,3	4,8
Reykjanes		14,3	24,9	0,0	22,4
Reykjavík		<u>35,8</u>	<u>6,1</u>	<u>68,1</u>	<u>12,3</u>
Samtals		<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>

Ríflega tveir þriðju hlutar af samþykktum lánnum Atvinnuþryggingarsjóðs til iðnaðarfyrirtækja hafa runnið til fyrirtækja á Reykjanesi og Norðurlandi eystra. Lán til iðnaðarfyrirtækja í Reykjavík eru rúmlega 12% af heildarlánnum sjóðsins. Langstærstur hluti hagræðingarlánanna hefur verið veittur fyrirtækjum í Reykjavík.

Meðal samþykktu lána sjóðsins til iðnaðarfyrirtækja er 200 milljóna kr. skuldbreytingarlán. Óvíst er hvort lán þetta verður greitt út, þar eð afkoma fyrirtækisins árið 1989 hefur reynst verri en ráð var fyrir gert við afgreiðslu umsóknar fyrirtækisins. Iðulega líður nokkur tími frá því afstaða er tekin til umsókna útflutningsfyrirtækja og þar til lánið er greitt út. Stjórn Atvinnuþryggingarsjóðs hefur mótað þá reglu að fyrirtæki verða að vitja um lán sín innan þriggja mánaða frá því þau eru samþykkt, að öðrum kosti geti reynst nauðsynlegt fyrir stjórn sjóðsins að endurmeta umsókn viðkomandi fyrirtækis. Komi á daginn að rekstur þeirra hafi ekki gengið svo sem ráð var fyrir gert, hefur stjórn sjóðsins áskilið sér allan rétt til að falla frá lánveitingu til fyrirtækisins, enda telji stjórnin að fyrirtækið sé ekki lengur lánshæft, eins og lánshæfi er skilgreint í lögum og reglugerðum um Atvinnuþryggingarsjóð. Ríkisendurskoðun telur þessa ákvörðun stjórnar sjóðsins eðlilega, enda sé umsækjendum kynntur þessi fyrirvari.

Stjórn Atvinnuþryggingarsjóðs hefur engar skýrar reglur haft til viðmiðunar um hvað teljast skuli útflutningsfyrirtæki. Þó hefur oftast verið miðað við að um helmingur tekna viðkomandi fyrirtækis kæmi frá útflutningi. Út frá þessu hefur þó verið vikið.

Tvö iðnaðarfyrirtæki hafa fengið vilyrði fyrir láni úr sjóðnum án þess að selja framleiðslu sína úr landi. Bæði fyrirtækin framleiða vörur, sem notaðar eru í sjávarútvegi og á grundvelli þess, að framleiðsluvörur þessar væru mikilvæg aðföng útflutningsfyrirtækja, samþykkti stjórn sjóðsins lánsloforð þeim til handa.

Stjórn Atvinnuþryggingarsjóðs hefur litið svo á, að öll útgerðarfyrirtæki séu útflutningsfyrirtæki, án tillits til þess hvort fyrirtækin vinna afla sinn sjálf eða selja hann öðrum. Í krafti þessarar skilgreiningar hefur stjórn sjóðsins samþykkt lánveitingar jafnt til útgerðarfyrirtækja sem fiskvinnslufyrirtækja. Ríkisendurskoðun telur að þessi skilgreining sjóðstjórnarinnar eigi við góð og gild rök að styðjast. Hins vegar telur Ríkisendurskoðun hæpið að fyrirtæki, sem framleiða stoðvörur við útflutningsvörur en flytja ekki sjálf út vörur, eigi að njóta aðstoðar sjóðsins skv. reglum sem um hann gilda.

Lán til fiskeldisfyrirtækja

Í árslok 1989 hafði Atvinnuþryggingarsjóður samþykkt lánveitingar til 11 fiskeldisfyrirtækja að fjárhæð 277,0 milljónir kr. Engin lán hafa verið samþykkt til fyrirtækja á Austurlandi eða Norðurlandi vestra, en flestar lánveitingar hafa verið samþykktar til fyrirtækja á Vestfjörðum og Suðurlandi.

Tafla 10.
Lán til fiskeldisfyrirtækja.
Fjárhæðir í milljónum kr.

	<u>Fjöldi</u>	<u>Skuld- breyt.</u>	<u>Hag- ræðing</u>	<u>Samtals</u>
Vesturland	1	0,0	8,0	8,0
Vestfirðir	3	0,0	23,0	23,0
Norðurland e. 1	0,0	15,0	15,0	
Suðurland	4	125,0	26,0	151,0
Reykjanes	1	0,0	15,0	15,0
Reykjavík	<u>1</u>	<u>50,0</u>	<u>15,0</u>	<u>65,0</u>
Samtals	<u>11</u>	<u>175,0</u>	<u>102,0</u>	<u>277,0</u>

Tafla 11.
Lán til fiskeldisfyrirtækja.
Hlutfallstölur.

	<u>Fjöldi</u>	<u>Skuld- breyt.</u>	<u>Hag- ræðing</u>	<u>Samtals</u>
Vesturland	9,1	0,0	7,8	2,9
Vestfirðir	27,3	0,0	22,5	8,3
Norðurland e. 9,1	0,0	14,7	5,4	
Suðurland	36,4	71,4	25,5	54,5
Reykjanes	9,1	0,0	14,7	5,4
Reykjavík	<u>9,1</u>	<u>28,6</u>	<u>14,7</u>	<u>23,5</u>
Samtals	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>

Engin kröfukaupalán eða eignasölulán hafa verið samþykkt til fiskeldisfyrirtækja. Fyrstu skuldbreytingalán til fiskeldisfyrirtækja voru samþykkt á fundum sjóðstjórnar í nóvember 1989, en fram til þess hafði stjórnin eingöngu samþykkt hagræðingarlán til þessara fyrirtækja. Þau lán hafa öll verið til hluthafa, sem hafa fallist á að auka hlut sinn í viðkomandi fyrirtækjum. Lán þessi eru alla jafna tryggð með veði í fasteignum hluthafa.

Helsta ástæða þess að Atvinnuþryggingarsjóður hefur ekki viljað samþykkja skuldbreytingalán til fiskeldisfyrirtækja er, að reglur um veðhæfi fiskeldisstöðva hefur skort. Þær reglur, sem notaðar eru við mat á veðhæfi annarra útflutningsfyrirtækja, hafa ekki þótt henta, m.a. annars vegna þess að við gerð brunabótamats fiskeldisstöðva er ekki tekið tillit til ýmissa eigna, svo sem borhola og fiskkerja. Stjórn Atvinnuþryggingarsjóðs hefur unnið að því í samvinnu við stjórn Framkvæmdasjóðs að móta veðreglur fyrir fiskeldisfyrirtæki. Var stefnt að því að þær reglur væru fullbúnar snemma árs 1990. Þau skuldbreytingarlán, sem þegar hafa verið samþykkt, eru bundin því að fyrirtækin uppfylli kröfur sjóðsins um veðhæfi þegar veðreglurnar liggja fyrir. Atvinnuþryggingarsjóður hefur ekki tekið veð í óseldum afurðum fiskeldisstöðva.

Greiðslugeta lánþega

Ríkisendurskoðun hefur athugað afgreiðslu Atvinnuþryggingarsjóðs á umsóknum 38 fyrirtækja, sem samþykkt var að veita lán. Þar af eru 37 sjávarútvegsfyrirtæki. Að auki voru athuguð samþykkt lánsloforð til hluthafa þriggja fiskeldisstöðva.

Athugun Ríkisendurskoðunar var tvíþætt. Annars vegar var kannað hvort fyrirtækin teldust geta staðið undir þeim skuldbindingum sem þau höfðu tekið á sig, m.a. gagnvart Atvinnuþryggingarsjóði. Hins vegar var veðstaða fyrirtækjanna athuguð.

Forsenda fyrir því að fyrirtæki geti fengið lán úr Atvinnuþryggingarsjóði er sú, að grundvöllur sé fyrir rekstri þeirra til lengri tíma litið. Í þessu felst m.a. að hagnaður fyrirtækjanna fyrir fjármagnstekjur, fjármagnsgjöld og afskriftir, þ.e. svokölluð framlegð 2, verður að vera nægilega hár til að fyrirtækin geti staðið undir afborgunum og vaxtagjöldum af þeim lánum, sem þau hafa tekið, og undir nauðsynlegum fjárfestingum. Mjög mismunandi er hversu há framlegð 2 þarf að vera. Það ræðst t.d. af eðli þeirrar starfsemi sem fyrirtækið stundar, skuldsetningu þess og hlutfalli milli langtíma- og skammtímaskulda.

Við mat á því hvort fyrirtæki teldust geta staðið undir fjárhagslegum skuldbindingum sínum næstu árin var notað sérstakt greiðslulíkan og miðað við stöðu fyrirtækjanna eins og hún birtist í ársreikningi ársins 1988. Miðað var við fast verðlag og gert ráð fyrir að tekjur og framlegð 2 yrðu óbreytt í krónutölu til ársins 1996. Tekið var tillit til skuldbreytinga Atvinnuþryggingarsjóðs og aðgerða Hlutfjársljóðs, þar sem það átti við. Þá var í sumum tilfellum miðað við milliuppgjör frá árinu 1989 eða rekstraráætlun fyrir árið 1989.

Til að fyrirtæki teldust ráða við skuldbindingar sínar var gerð sú krafa, að hlutfallið á milli nettóskulda og tekna væri eigi hærra í árslok 1995 en eftir aðgerðir Atvinnuþryggingarsjóðs. Miðað var við að veltufjárhlutfall í árslok 1995 væri hærra en 0,35 og að eiginfjárstaða fyrirtækjanna væri betri en -0,25. Með síðastnefnda skilyrðinu var tekið tillit til þess, að í mörgum tilfellum er virði eigna fyrirtækja mun hærra en bókfært mat þeirra sýnir. Fyrir vikið myndast dulinn varasjóður hjá þessum fyrirtækjum. Í greiðslulíkaninu var gert ráð fyrir að fyrirtæki gætu endurfjármagnað rekstur sinn með nýjum lánum og því var miðað við að veltufjárstaða fyrirtækjanna gæti farið niður í 0,35.

Hjá þeim 38 fyrirtækjum, sem athuguð voru, var framlegð 2 að meðaltali 11,8% af tekjum. Veltufjárhlutfall fyrirtækjanna var að meðaltali 0,88 eftir aðgerðir Atvinnuþryggingarsjóðs, eiginfjárhlutfall 0,13 og hlutfallið milli nettóskuldar og tekna 0,57. Í árslok 1995 var veltufjárhlutfallið komið í 0,81, eiginfjárhlutfallið hafði hækkað í 0,19 og hlutfallið á milli nettóskulda og tekna lækkað í 0,48. Meðaltalstölur þessarar, sem og aðrar í þessari úttekt, miðast við vegið meðaltal.

Af greiðslulíkaninu má ráða að framlegð 2 sé nægjanlega há hjá helmingi þessara fyrirtækja til að þau geti staðið undir afborgunum af lánum, nettóvaxtagjöldum og fjárfestingum á næstu árum. Framlegð 2 var að meðaltali 13,6 hjá þessum fyrirtækjum. Eiginfjárhlutfall þeirra var að meðaltali 0,18 eftir aðgerðir Atvinnuþryggingarsjóðs, veltufjárhlutfallið 0,98 og hlutfallið á milli nettóskulda og tekna 0,47. Í árslok 1995 var eiginfjárhlutfall fyrirtækjanna að meðaltali 0,54, veltufjárhlutfall þeirra 1,51 og hlutfallið á milli nettóskulda og tekna 0,09.

Skv. greiðslulíkaninu er framlegð 2 of lág hjá hinum hluta þessara fyrirtækja. Hjá þeim 19 fyrirtækjum var framlegð 2 að meðaltali 8,5% af tekjum. Veltufjárhlutfall þeirra var að meðaltali 0,72 í upphafi tímabilsins en 0,37 í árslok 1995. Eiginfjárhlutfallið var að

meðaltali 0,04 eftir aðgerðir Atvinnuþryggingarsjóðs en -0,42 í lok ársins 1995. Hlutfallið á milli nettóskulda og tekna hafði að meðaltali hækkað úr 0,76 í 1,17.

Áður hefur verið greint frá því, að afkoma sjávarútvegsfyrirtækja batnaði mjög á árinu 1989 frá árinu á undan. Því var framlegð 2 hækkuð hjá þeim helmingi úrtakshópsins, sem virtist vera með of lága framlegð. Framlegð útgerðarfyrirtækja var hækkuð um 3%, framlegð fiskvinnslufyrirtækja um 7% og framlegð blandaðra fyrirtækja um 5%. Eftir þessar aðgerðir var framlegð 2 að meðaltali 15,1% af tekjum hjá þessum 19 fyrirtækjum. Veltufjárlutfall þeirra var 0,72 eftir aðgerðir Atvinnuþryggingarsjóðs, eiginfjárlutfall þeirra 0,04 og hlutfallið á milli nettóskulda og tekna 0,76. Í árslok 1995 var veltufjárlutfall þeirra komið í 0,60, eiginfjárlutfall þeirra hafði hækkað í 0,15 og hlutfallið á milli nettóskulda og tekna hafði lækkað í 0,60.

Þessi hækkun á framlegð reyndist skv. greiðslulíkaninu vera nægjanleg fyrir 12 fyrirtæki af 19. Hjá þeim var framlegð 2 að meðaltali 15,7%, veltufjárlutfall þeirra var 0,74 í upphafi tímabilsins, eiginfjárlutfall 0,03 og hlutfallið á milli nettóskulda og tekna 0,72. Í árslok 1995 var veltufjárlutfall þeirra komið í 0,79, eiginfjárlutfall þeirra í 0,31 og hlutfallið á milli nettóskulda og tekna hafði lækkað í 0,40.

Sýnt þótti að miðað við greiðslulíkanið þyrfti framlegð 2 að hækka enn frekar hjá hinum sjö fyrirtækjunum. Til að þau gætu staðið undir öllum skuldbindingum sínum þyrfti framlegð 2, skv. greiðslulíkaninu, að vera að meðaltali 17,7% af tekjum. Veltufjárlutfall þeirra var að meðaltali 0,70 eftir aðgerðir Atvinnuþryggingarsjóðs, eiginfjárlutfall þeirra 0,07 og hlutfallið á milli nettóskulda og tekna 0,84. Í árslok 1995 var veltufjárlutfall þeirra komið í 0,54, eiginfjárlutfall þeirra hafði hækkað í 0,19 og hlutfallið á milli nettóskulda og tekna hafði lækkað í 0,65.

Af útreikningum þessum má draga þá ályktun, að jafnvel þótt tekið sé tillit til þess bata, sem varð á afkomu sjávarútvegsfyrirtækja á árinu 1989, geti 15-20% af þeim fyrirtækjum, sem Atvinnuþryggingarsjóður hefur samþykkt lánveitingar til, lent í erfiðleikum með að standa í skilum.

Á þessari ályktun verður þó að hafa þrjá fyrirvara. Í fyrsta lagi taka greiðslulíkon alla jafna ekki nægjanlegt tillit til sérstöðu hvers fyrirtækis. Þar má nefna að lánakjör geta verið mismunandi, bæði vextir og lánalengd. Einnig getur þörf fyrirtækja fyrir fjárfestingar á næstu árum verið önnur en hér er gert ráð fyrir. Möguleikar fyrirtækja til að verða sér út um nýtt fjármagn eru einnig ólíkir.

Annar fyrirvarinn snýr að þeim erfiðleikum, sem eru samfara því að spá fram í tímann. Greiðslulíkon byggja ætíð á ákveðnum forsendum um þróun nokkurra lykilstærða á því tímabili, sem líkonin ná til og svo er einnig hér. Eðli sínu samkvæmt hljóta þær forsendur ætíð að vera umdeilanlegar.

Í þriðja lagi er gert ráð fyrir að það úrtak fyrirtækja sem athugað var, sé marktækt fyrir öll þau fyrirtæki, sem Atvinnuþryggingarsjóður hefur samþykkt lánveitingar til.

Þá útreikninga, sem hér hefur verið lýst, ber því að líta á sem vísbendingu um hversu hátt hlutfall samþykktra lánveitinga Atvinnuþryggingarsjóðs geti tapast.

Samhliða því að athuga greiðslustöðu útflutningsfyrirtækja kannaði Ríkisendurskoðun veðstöðu 29 fyrirtækja. Tekið var mið af veðreglum Atvinnuþryggingarsjóðs, sem kveða á um að leyfilegt sé að taka veð í fasteignum fyrir allt að 70% af brunabótamati

þeirra og 35% af tryggingamati þeirra véla, sem í þeim eru. Þá miðar sjóðurinn við að hámarksveðsetning skipa sé 90% af húfmati þeirra.

Áður en fyrirtækin fengu lán frá Atvinnuþryggingarsjóði námu veðsetningar fasteigna þeirra og véla 63,1% af tiltæku veðrymi. Veðsetning skipa nam að meðaltali 76,4% af veðrymi þeirra. Eftir að fyrirtækin höfðu fengið lán frá sjóðnum var veðsetning fasteigna þeirra og véla 78,6% af veðrymi og veðsetning skipa 86,9% af veðrymi.

Taka ber fram, að í mörgum tilfellum voru lán frá Atvinnuþryggingarsjóði notuð til að greiða niður eldri veðskuldir. Veðsetning eigna útflutningsfyrirtækjanna gæti þess vegna verið ofmetin og veðrymi meira en að framan greinir. Varlega áætlað má gera ráð fyrir, að veðsetning fasteigna og véla ofangreindra fyrirtækja hafi numið um 70% af veðrymi, eftir afgreiðslu Atvinnuþryggingarsjóðs og veðsetning skipa um 80% af veðrymi. Hér á eftir verður gert ráð fyrir að veðsetningar annarra útflutningsfyrirtæka sé svipaðar og þeirra, sem hér hefur verið fjallað um.

Í ljósi þess sem að framan var sagt um fasteignaveð sjóðsins má ætla, að þau veð sem eftir eru í fasteignum og vélum þessara fyrirtækja séu yfirleitt frekar ótrygg. Tiltölulega lítið rými er einnig að meðaltali fyrir ný veð í skipum útgerðarfyrirtækja. Enda þótt markaðsverð skipa kunni að vera nokkru hærra en húfmat þeirra gæti fyrirtækjunum reynst erfitt að afla nýrra lána gegn veði í skipum sínum.

Þessi slæma veðstaða getur reynst útflutningsfyrirtækjunum þung í skauti. Frekari skuldbreytingar kunna að reynast illmögulegar, auk þess sem erfitt kann að reynast að finna veð fyrir nýjun lánnum vegna endurnýjunar fastafjármuna. Veltufjárstaða fyrirtækjanna gæti því orðið verri en ella og tekjumöguleikar þeirra minnkað.

Flest hagræðingarlán Atvinnuþryggingarsjóðs hafa verið veitt einstaklingum, sem eiga fyrir hlutafé í þeim fyrirtækjum, er sótt hafa um aðstoð sjóðsins. Hagræðingarlán hafa þó einnig verið veitt fyrirtækjum og sveitarfélögum. Ríkisendurskoðun hefur ekki lagt mat á það hvort þessir einstaklingar muni geta staðið í skilum við sjóðinn, en ástæða er til að ætla að hluti hagræðingarlánanna muni lenda í vanskilum eða tapast. Að öllu jöfnu eru meiri líkur á að einstaklingar og smáfyrirtæki verði gjaldþrota en stærri útflutningsfyrirtæki, þar eð þau síðarnefndu eru oft á tíðum burðarásar í sinni byggð. Því telur Ríkisendurskoðun að við afgreiðslu hagræðingarlána til hluthafa í fyrirtækja, sbr. 2. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 463/1988, verði stjórn Atvinnuþryggingarsjóðs að gera jafnvel strangari kröfur um veð en hún hefur gert um skuldbreytingarlán og almenn lán. Stjórn sjóðsins hefur miðað við að fasteignir einstaklinga væru ekki veðsettar umfram 70% af brunabótamati þeirra.

Ríkisendurskoðun athugaði umsóknir 25 fyrirtækja, sem stjórn Atvinnuþryggingarsjóðs samþykkti að veita hagræðingarlán. Í mörgum tilfellum fengu þessi fyrirtæki einnig skuldbreytingarlán.

Í 3. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 463/1988 er tekið fram, að lán til hagræðingar megi því aðeins veita að umsóknum fylgi "ítarlegt arðsemismat, kostnaðar- og tekjuáætlun og önnur nauðsynleg gögn er sýni hagkvæmni endurskipulagningar". Ekki verður annað séð en að þessi ákvæði reglugerðarinnar nái bæði til lána, sem veitt eru til sérstakra aðgerða til endurskipulagningar, og lána, sem veitt eru til hlutafjárkaupa. Um þessi lán er fjallað í 1. og 2. mgr. 10. gr. áður nefndrar reglugerðar.

Umsóknum 16 af 25 þeirra fyrirtækja, sem athuguð voru, fylgdu engin þau gögn, sem fyrir eiga að liggja áður en hægt er að taka afstöðu til þeirra. Í níu tilvikum lágu fyrir rekstraráætlanir. Eiginlegt arðsemismat fylgdi ekki neinni umsókn.

Sjóðstjórn hefur ekki talið að ákvæði 3. mgr. 10. gr. áðurnefndrar reglugerðar eigi við um lán til hlutafjárútkningar eða eignasölu og hefur því ekki krafið umsækjendur um arðsemismat við afgreiðslu þessara lána.

Samstarf nefndar og stjórnar

Í reglugerðum um Atvinnuþryggingarsjóð er, eins og áður er greint frá, kveðið á um, að sérstök samstarfsnefnd lánastofnana atvinnuveganna og Bygðastofnunar skuli gera tillögur um lánveitingar til stjórnar sjóðsins og vera henni til ráðuneytis. Í reglugerðinni eru hins vegar ákvæði um að stjórnin ákveði sjálf allar lánveitingar og er hún því óbundin af tillögum nefndarinnar. Einstakir stjórnarmenn geta einnig haft frumkvæði um að einstök mál séu tekin fyrir.

Við samanburð á tillögum nefndarinnar og stjórnar sjóðsins kemur í ljós, að alls gerði samstarfsnefndin tillögur um lánveitingar að fjárhæð um 3.000 milljónir kr. Í árslok 1989 hafði stjórn sjóðsins hins vegar samþykkt lánveitingar að fjárhæð um 6.900 milljónir kr., sem er um 3.900 milljónum kr. hærri fjárhæð.

Stærstan hluta þessa mismunar má rekja til þess, að sjóðstjórn og samstarfsnefnd hafa metið lánsþörf fyrirtækja á ólíkan hátt, eins og þegar hefur verið vikið að. Sjóðstjórn miðaði ætíð við að eftir lánveitingar væri veltufjárhlutfall lánþega, að frádregnum næsta árs afborgunum langtímaskulda, sem næst 1,0. Samstarfsnefndin taldi hins vegar óráðlegt að miða tillögur sínar við tiltekið veltufjárhlutfall, þar eð óvíst væri þá að ráðstöfunarfé sjóðsins nægði til að hægt yrði að verða við öllum umsóknum um lán. Þá hafa mörg fyrirtæki, sem upphaflega var neitað um aðstoð frá sjóðnum, fengið lán úr honum eftir að Hlutafjárjóður hafði fjallað um mál þeirra. Einnig hefur iðulega liðið nokkur tími frá því að stjórn sjóðsins tók fyrir umsóknir fyrirtækja, sem samstarfsnefndin hafði fjallað um, og í millitíðinni kunna að hafa legið fyrir nýjar upplýsingar um stöðu fyrirtækjanna. Loks hafa fyrirtæki stundum fengið ný lán til viðbótar við þau, sem þeim hafði þegar verið veitt. Í þeim tilfellum hefur samstarfsnefndin ekki fjallað um umsóknir fyrirtækjanna, enda hefur ekki verið talin þörf á því að samstarfsnefndin fjallaði nema einu sinni um umsókn hvers fyrirtækis.

Sérstaka athygli vekur að þegar bornar eru saman tillögur samstarfsnefndarinnar og þær lánveitingar, sem stjórnin samþykkti innan mánaðar frá því að nefndin hafði fjallað um viðkomandi mál, kemur í ljós að lánveitingar stjórnarinnar voru um 700 milljónum kr. hærri en nefndin hafði lagt til. Í mörgum tilfellum samþykkti stjórnin mun hærri lánveitingar en nefndin hafði lagt til, aðeins nokkrum dögum eftir að nefndin hafði fjallað um umsóknir viðkomandi fyrirtækja. Mismunur þessi skýrist aðallega af þeim ólíku reglum sem sjóðstjórn og samstarfsnefnd hafa notað við afgreiðslu umsókna fyrirtækja. Þess finnast einnig dæmi að nefndin hafi hafnað umsókn fyrirtækja um lán, en stjórnin samþykkt lán til þeirra skömmu síðar. Sjóðstjórn hefur þrívægis afgreitt umsóknir fyrirtækja án þess að samstarfsnefndin hefði áður fjallað um málið. Í tvö þeirra skipta hafði verið leitað eftir umsögn formanns samstarfsnefndarinnar og hann samþykkt afgreiðslu sjóðstjórnar.

Enda þótt gert sé ráð fyrir að stjórnarmenn geti haft frumkvæði um einstök mál, telur Ríkisendurskoðun réttara að samstarfsnefndin fjalli um mál fyrirtækja, sem sækja um lán úr sjóðnum, áður en sjóðstjórn afgreiðir umsóknir þeirra.

SJÓÐSTREYMI

Fyrirsjáanlegt er að Atvinnuþryggingarsjóður mun þurfa aukin lán eða framlög frá ríkissjóði á næstu árum til að komast hjá greiðsluvanda. Jafnvel þótt gert sé ráð fyrir að ekkert þeirra fyrirtækja, sem sjóðurinn hefur samþykkt lánveitingar til, lendi í greiðsluferfiðleikum, blasir við að árin 1993 og 1994 mun sjóðinn skorta um 210 milljónir kr. Í töflum 12 og 13 er sýnt áætlað sjóðstreymi sjóðsins árin 1988-2002 og sjóðstaða í lok hvers árs, miðað við mismunandi forsendur um hlutfall tapaðra útlána.

Tafla 12.

Sjóðstreymi Atvinnuþryggingarsjóðs 1988-2002.

Fjárhæðir í milljónum kr.

Ár	Hlutfall tapaðra útlána				
	0%	10%	15%	20%	25%
1988	170,9	170,9	170,9	170,9	170,9
1989	136,6	136,6	136,6	136,6	136,6
1990	159,9	159,9	159,9	159,9	159,9
1991	32,4	- 25,8	- 54,9	- 84,1	- 113,2
1992	- 139,1	- 244,2	- 296,8	- 349,3	- 401,8
1993	- 140,1	- 263,1	- 324,6	- 386,1	- 447,6
1994	- 433,2	- 550,8	- 609,5	- 668,3	- 727,1
1995	23,7	- 88,4	- 144,5	- 200,5	- 256,6
1996	612,9	506,3	452,9	399,6	346,3
1997	847,2	746,0	695,4	644,8	594,2
1998	295,7	200,0	152,1	104,2	56,3
1999	- 95,2	- 178,0	- 219,8	- 260,8	- 302,2
2000	- 124,1	- 171,9	- 195,8	- 219,7	- 243,6
2001	274,6	246,1	231,9	217,7	203,4
2002	<u>77,9</u>	<u>69,1</u>	<u>64,7</u>	<u>60,3</u>	<u>55,9</u>
Samtals	<u>1.700,1</u>	<u>712,7</u>	<u>218,5</u>	<u>- 274,8</u>	<u>- 768,6</u>

Tafla 13.

Sjóðstaða Atvinnuþryggingarsjóðs í lok hvers árs 1988-2002.

Fjárhæðir í milljónum kr.

Hlutfall tapaðra útlána

<u>Ár</u>	<u>0%</u>	<u>10%</u>	<u>15%</u>	<u>20%</u>	<u>25%</u>
1988	170,9	170,9	170,9	170,9	170,9
1989	307,5	307,5	307,5	307,5	307,5
1990	467,3	467,3	467,3	467,3	467,3
1991	499,7	441,5	412,4	383,3	354,1
1992	360,6	197,3	115,6	34,0	- 47,7
1993	220,5	- 65,8	- 209,0	- 352,1	- 495,3
1994	- 212,7	- 616,6	- 818,5	-1.020,5	-1.222,4
1995	- 189,0	- 705,0	- 963,0	-1.221,0	-1.479,0
1996	423,9	- 198,7	- 510,1	- 821,4	-1.132,7
1997	1.271,1	547,3	185,3	- 176,6	- 538,5
1998	1.566,8	747,2	337,4	- 72,4	- 482,2
1999	1.471,6	569,2	118,0	- 333,2	- 784,4
2000	1.347,6	397,3	- 77,8	- 552,9	-1.028,0
2001	1.622,2	643,5	154,1	- 335,2	- 824,6
2002	1.700,0	712,6	218,8	- 274,9	- 768,7

Í árslok 1989 hafði Atvinnuþryggingarsjóður fengið sex erlend lán. Lán að fjárhæð 300 milljónir kr. á að endurgreiðast árið 1994, lán að fjárhæð 520 milljónir kr. eiga að endurgreiðast árið 1998 og lán að fjárhæð 837 milljónir kr. eiga að endurgreiðast 1999. Óhafin lán frá árinu 1989 námu 300 milljónum kr. og þá hefur sjóðurinn heimild til að taka erlent lán að fjárhæð 250 milljónir kr. árið 1990. Hér er gert ráð fyrir að þessi lán verði endurgreidd árið 2000.

Sjóðstreymið sýnir glögglega þann greiðsluvanda, sem Atvinnuþryggingarsjóður mun lenda í árin 1992-1994. Sá vandi stafar fyrst og fremst af mismunandi lengd þeirra lána, sem sjóðurinn hefur tekið og þeirra, sem hann hefur samþykkt að veita. Raunverulegur endurgreiðslutími þeirra skuldbreytingarlána, sem sjóðurinn hefur veitt fyrirtækjum, er átta ár, en endurgreiðslutími skuldabréfa sjóðsins er fjögur ár. Fyrir vikið má gera ráð fyrir neikvæðu sjóðstreymi þau ár, sem sjóðurinn er að greiða niður skuldabréf sín. Í gögnum frá sjóðstjórn kemur fram að fyrirhugað er að breyta lánstíma 300 milljóna kr. lánsins, sem á að endurgreiðast árið 1994 og fá hann lengdan. Sjóðstaðan árið 1994 myndi batna verulega við þá breytinga, en á móti kæmi að hún myndi versna næstu árin vegna aukinna vaxtagjalda.

Almenn lán sjóðsins og hagræðingarlán eru fjármögnuð með framlögum og erlendum lántökum. Útlánin eru til 12 ára, afborganalaus fyrstu tvö árin, og fyrirtækin munu því ekki hafa greitt þau upp að fullu fyrr en árið 2002, jafnvel seinna ef gert er ráð fyrir að sum fyrirtæki muni ekki standa í skilum.

Ahrif afkomu fyrirtækja á sjóðstöðu

Miklu skiptir fyrir greiðslustöðu sjóðsins hver afkoma þeirra fyrirtækja, sem hann hefur lánað til, verður á næstu árum. Athugun Ríkisendurskoðunar gefur til kynna að allt að fimmtungur þessara fyrirtækja geti lent í greiðsluferfiðleikum og því gætu um 15-20% af útlánum sjóðsins tapast. Fari svo mun sjóðurinn komast í greiðsluvandræði árið 1993, eins og fram kemur í töflu 13 og staða hans verða afar slæm næstu árin þar á eftir. Þannig gæti sjóðinn skort um 1,0 milljarð kr. árið 1994. Hér er ekki gert ráð fyrir að lánstími 300 milljóna kr. lánsins verði lengdur.

Tafla 14 sýnir það fjárhagslega tap sem sjóðurinn myndi verða fyrir miðað við að ákveðinn hluti af útlánnum sjóðsins tapaðist. Tapið nemur um 99 milljónum kr. fyrir hvert prósentustig sem hlutfall tapaðra útlána hækkar um. Þannig versnar fjárhagsstaða sjóðsins um tæpar 990 milljónir kr. ef 10% af útlánnum hans tapast, en um tæpar 2.470 milljónir kr. ef tapaðar skuldir nema 25%.

Tafla 14.

Áhrif tapaðra útlána á sjóðstreymi Atvinnuþryggingarsjóðs árin 1988-2002.
Fjárhæðir í milljónum kr.

Tap sjóðsins m.v. að hlutfall tapaðra útlána verði:

		<u>10%</u>	<u>15%</u>	<u>20%</u>	<u>25%</u>
1988	0,0	0,0	0,0	0,0	
1989		0,0	0,0	0,0	0,0
1990		0,0	0,0	0,0	0,0
1991		58,2	87,3	116,5	145,6
1992		105,1	157,7	210,2	262,7
1993		123,0	184,5	246,0	307,5
1994		117,6	176,3	235,1	293,9
1995		112,1	168,2	224,2	280,3
1996		106,6	160,0	213,3	266,6
1997		101,2	151,8	202,4	253,0
1998		95,7	143,6	191,5	239,4
1999		82,8	124,6	165,6	207,0
2000		47,8	71,7	95,6	119,5
2001		28,5	42,7	56,9	71,2
<u>2002</u>		<u>8,8</u>	<u>13,2</u>	<u>17,6</u>	<u>22,0</u>
Samtals		<u>987,4</u>	<u>1.481,6</u>	<u>1.974,9</u>	<u>2.468,7</u>

Til að mæta fyrirsjánlegum greiðsluferfiðleikum sjóðsins þyrfti ríkissjóður að auka ráðstöfunarfé hans árið 1992 með því að heimila sjóðnum auknar lántökur eða veita honum bein framlög. Ef gert er ráð fyrir að um 10% af útlánnum sjóðsins tapist þyrfti að auka ráðstöfunarfé sjóðsins um 700 milljónir kr., eins og lesa má úr töflu 13. Aukninguna mætti fjármagna með lántökum, þar eð miðað við þessar forsendur hefði sjóðurinn bolmagn til að standa undir vaxtagjöldum af láninu.

Ef hlutfall tapaðra útlána sjóðsins verður um 15% mun sjóðurinn þurfa um 960 milljónir kr. í viðbótarfjármagn. Þessa fjárförf mætti brúa með nýjum lánnum. Vaxtakostnaður vegna þeirra lána mætti ekki fara upp fyrir 220 milljónir kr., en það er sú fjárhæð sem áætlað er að sjóðurinn hafi til ráðstöfunar í árslok 2002. Verði vaxtakostnaður hærrí en sem þessu nemur, er ógerlegt fyrir sjóðinn að standa undir svo háum lántökum. Í því tilviki yrði ríkissjóður að auka við framlög sín til sjóðsins.

Ef hlutfall tapaðra útlána verður um 20% mun sjóðinn skorta um 1.220 milljónir kr. Útilokað væri fyrir sjóðinn að taka erlend lán, þar eð miðað við þessa forsendu væri sjóðstaða hans neikvæð í árslok 2002.