

## Minnisblað

**Viðtakandi:** Ögmundur Jónasson, formaður stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis

**Sendandi:** Sveinn Arason ríkisendurskoðandi / 

**Efni:** Eftirlit með Íbúðalánasjóði og athugasemdir við umfjöllun rannsóknarnefndar Alþingis í málefnum Íbúðalánasjóðs um störf Ríkisendurskoðunar tengd sjóðnum.

### I. Inngangur

Á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar hinn 22. nóvember sl. með fulltrúum Ríkisendurskoðunar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð fóruð þér þess á leit að stofnunin tæki sama minnisblað, þar sem hún annars vegar gerði grein fyrir hvernig eftirliti hennar væri nú háttað með sjóðnum og hins vegar viðbrögðum sínum við ýmsu því, sem fram kemur í skýrslunni um aðkomu Ríkisendurskoðunar að málefnum Íbúðalánasjóðs. Hér á eftir verður nánar vikið að þessum atriðum.

### II. Eftirlit með Íbúðalánasjóði

#### a. Eftirlit Ríkisendurskoðunar

Ríkisendurskoðun ber ábyrgð á fjárhagsendurskoðun hjá Íbúðalánasjóði. Hún hefur í gegnum tíðina útvístað þessu verkefni til endurskoðunarfyrirtækja. Á árinu 2012 fór fram útboð á þessari þjónustu og nú annast Grant Thornton endurskoðun ehf. ytri endurskoðun hjá sjóðnum í umboði Ríkisendurskoðunar.

Frá árinu 2005 – 2011 annaðist Ríkisendurskoðun innri endurskoðun hjá Íbúðalánasjóði skv. samningi þar um. Á árinu 2012 samdi Íbúðalánasjóður við endurskoðunarfyrtækið Ernst & Young ehf. um að annast hana.

Stofnunin hefur fundað reglulega með ytri endurskoðendum um ársreikninga, árshluta-reikninga og endurskoðunarskýrslur. Fyrirhugaður er fundur með Ernst & Young ehf. til að fjalla um skýrslu þeirra um innri endurskoðun hjá sjóðnum árið 2012 en drög að skýrslunni lágu fyrir í lok júlí 2013.

Þá er til skoðunar hjá stofnuninni að fundu reglulega með endurskoðunarnefnd sjóðsins þegar verið er að fjalla um ársreikninga og endurskoðun. Það mál verður tekið upp við nefndina innan tíðar.

**b. Annað eftirlit***Endurskoðunarnefnd*

Hjá Íbúðalánasjóði er starfandi endurskoðunarnefnd samkvæmt ákvæðum IX. kafla A í lögum um ársreikninga en skv. 108. gr. laganna er hlutverk slíkra nefnda meðal annars eftirfarandi:

1. Eftirlit með vinnuferli við gerð reikningsskila.
2. Eftirlit með fyrirkomulagi og virkni innra eftirlits einingarinnar, innri endurskoðun, ef við á, og áhættustýringu.
3. Eftirlit með endurskoðun ársreiknings og samstæðureiknings einingarinnar.
4. Mat á óhæði endurskoðanda eða endurskoðunarfyrtækis og eftirlit með öðrum störfum endurskoðanda eða endurskoðunarfyrtækis.
5. Setja fram tillögu til stjórnar um val á endurskoðanda eða endurskoðunarfyrtækis.

**c. Nýlegar lagabreytingar sem ætlað er að stuðla að öflugra eftirliti.**

Með lögum nr. 84/2012 voru gerðar umfangsmiklar breytingar á eftirlitsumhverfi Íbúðalánasjóðs og voru þessar helstar:

1. Inn kom ákvæði um hæfisskilyrði stjórnarmanna og forstjóra og eru ákvæðin efnislega samhljóða sambærilegum ákvæðum í lögum um fjármálafyrirtæki.
2. Sett voru sérstök ákvæði um innri endurskoðun og skv. þeim skal sjóðurinn fela þeim sem hefur til þess sérþekkingu að annast innri endurskoðun Íbúðalánasjóðs. Gengið var frá ráðningarsamningi á milli sjóðsins og endurskoðunarfyrtækisins Ernst & Young ehf. um innri endurskoðun í apríl 2012.
3. Þá kom inn í lögina ákvæði um að Íbúðalánasjóður skuli á hverjum tíma hafa yfir að ráða tryggu eftirlitskerfi með áhættu í tengslum við starfsemi sína. Einnig skulu vera til staðar fullnægjandi og skjalfestir innri ferlar til að meta nauðsynlega stærð, samsetningu og innri dreifingu eiginfjárgrunns með hliðsjón af þeim áhættum sem starfsemin felur í sér á hverjum tíma.
4. Þá var gerð ársreiknings og endurskoðun Íbúðalánasjóðs felld undir ákvæði í 87. – 96. gr. laga um fjármálafyrirtæki með þeirri undantekningu að undanskilin eru ákvæði 2. mgr. 91. gr. laga um fjármálarfyrirtæki sem kveður á um að endurskoðandi megi ekki vera skuldugur því fjármálarfyrirtæki sem hann annast endurskoðun hjá. Þessi breyting felur einnig í sér aukið eftirlit af hálfu Fjármálaeftirlitsins.

Ríkisendurskoðun hefur í sérstökum tilvikum fundað með stjórnendum Íbúðalánasjóðs vegna mála, sem hafa komið upp í tengslum við leigufélög og endurskipulagningu þeirra og fyrirhugaðar afskriftir lána til þeirra. Afskipti stofnunarinnar voru á grundvelli 47. gr. laga um húsnæðismál en hún fjallar um afskriftir lána.

Ríkisendurskoðun mun eðli máls samkvæmt fylgjast með Íbúðalánasjóði og einnig leigufélaginu Kletti ehf., sem sjóðurinn stofnaði til að annast rekstur og leigu þeirra íbúða og húseigna sem Íbúðalánasjóður hefur leyst til sín.



### III. Athugasemdir við umfjöllun rannsóknarnefndarinnar um störf Ríkisendurskoðun í málefnum Íbúðalánasjóðs.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., sem gefin var út 2. júlí sl., er á nokkrum stöðum vikið að aðkomu Ríkisendurskoðunar að málefnum Íbúðalánasjóðs. Enda þótt margt af því, sem þar er sagt gefi ekki tilefni til sérstakra athugasemda, verður ekki hjá því komist að gera alvarlegar athugasemdir við annars vegar fullyrðingar skýrsluhöfunda um að Ríkisendurskoðun hafi verið vanhæf til þess að gera nánar tilgreindar fjárhagslegar úttektir á sjóðnum á árunum 2005 og 2006 og hins vegar að umræddar skýrslur hafi verið „málstað Íbúðalánasjóðs hagstæðari en efni standa til“ eins og skýrsluhöfundar kjósa að orða það. Að auki er vakin athygli á því að Ríkisendurskoðun var ekki gefin kostur á að koma að sjónarmiðum sínum við gerð skýrslunnar.

#### A. Um meint vanhæfi Ríkisendurskoðunar gagnvart Íbúðalánasjóði

Í 2. kafla skýrslunnar, „Ágrip um helstu niðurstöður“, er á tveimur stöðum fjallað um meint vanhæfi Ríkisendurskoðunar til þess að gera úttektir á starfsemi Íbúðalánasjóðs. Tilgreind ummæli er annars vegar að finna á bls. 13 og hljóða svo (undirstrikanir Ríkisendurskoðunar):

*Ríkisendurskoðun skrifaði tvær skýrslur um Íbúðalánasjóð á árunum 2005-2006. Fyrri skýrslan var stjórnarsýsluúttekt fyrir félagsmálanefnd Alþingis og fjallaði um lánasamninga sjóðsins við banka og sparisjóði. Hin síðari var rituð að beiðni ráðuneyta félagsmála og fjármála og í henni var mat lagt á líkur þess að reyna myndi á ríkisábyrgðina á skuldbindingum Íbúðalánasjóðs. Ríkisendurskoðun var í reynd vanhæf til þess að gera nokkra úttekt á sjóðnum þar sem hún sá um innri endurskoðun hans á framangreindu tímabili. Þar að auki eru báðar skýrslurnar því marki brenndar að vera málstað Íbúðalánasjóðs hagstæðari en efni standa til.*

Hins vegar er eftirfarandi fullyrðingar að finna á bls. 17:

*Að lokum hafði Ríkisendurskoðun með samningi við Íbúðalánasjóð tekið að sér innri endurskoðun fyrir stofnunina og var þar með ekki lengur sá óháði aðili sem Alþingi þurfti á að halda til að gera úttekt á starfseminni. Með þessum samningi hafði Ríkisendurskoðun skapað sér vanhæfi og þar með skaðað eitt veigamesta eftirlitstæki þingsins.*

Í 16. kafla skýrslunnar, sem nefnist „Eftirlit með Íbúðalánasjóði og stjórnarsýslan í kringum hann“, er aftur á bls. 190 vikið að meintu vanhæfi Ríkisendurskoðunar með sömu orðum og síðar í sama kafla, á bls. 226, er fjallað um þetta í lengra máli og sú umfjöllun auðkennd með spássíufyrirsögninni „Vanhæfi Ríkisendurskoðunar vegna tengsla við ÍLS“. Umfjöllun rannsóknarnefndarinnar hljóðar svo:

*Ríkisendurskoðun gerði samning við Íbúðalánasjóð rétt rúmum mánuði fyrir fund félagsmálanefndar, en samningurinn er dagsettur 15. júní 2005. Þar tekur Ríkisendurskoðun að sér sem verksali að annast innri endurskoðun vegna starfsemi Íbúðalánasjóðs á árinu 2005 til og með árinu 2007. Í samningnum er kveðið á um vinnumagn á ársgrunni og endurgjald á klukkustund.*

*Ekki er ljóst hvort formaður félagsmálanefndar hafi vitað um þessi tengsl Ríkisendurskoðunar þegar beiðni félagsmálanefndarinnar um stjórnarsýsluendurskoðun á Íbúðalánasjóði var send ríkisendurskoðanda. Það verður að teljast afar óheppilegt að*



*Ríkisendurskoðun og Íbúðalánasjóður skuli vera í slíkum verksölu- og verkkaupatengslum um innri endurskoðun sjóðsins um leið og Ríkisendurskoðun sem eitt mikilvægasta stjórnþæki þingsins á að gera á vegum Alþingis óháða úttekt á starfsemi sjóðsins.*

*Því hefði Ríkisendurskoðun í fyrsta lagi ekki átt að gera slíkan samning við Íbúðalánasjóð. Í öðru lagi hefði Ríkisendurskoðun átt að gera félagsmálanefnd grein fyrir umræddum samningi og segja upp samningnum við sjóðinn eða segja sig frá þessari úttekt sem félagsmálanefnd þingsins óskaði eftir.*

*Ríkisendurskoðun var aftur fengin til að skoða Íbúðalánasjóð í desember 2005. Gildir það sama og að framan greinir um hversu óviðeigandi það var vegna samnings aðilanna. Í síðara skiptið voru verkbeiðendur félagsmála- og fjármálaráðuneyti. Viðfangsefnið var eiginfjárstaða sjóðsins og hvort líklegt væri að reyndi á ríkisábyrgðina á skuldbindingum hans sem Ríkisendurskoðun taldi ólíklegt. Stofnunin gaf sér hins vegar vafasamar forsendur að mati utanaðkomandi sérfræðinga sem unnu að úttektinni. Um þessa úttekt má nánar lesa í kafla 10.4.*

Framangreindar staðhæfingar skýrsluhöfunda um að Ríkisendurskoðun hafi með samningum um framkvæmd innri endurskoðunar orðið vanhæf til þess að gera hverskonar úttektir á sjóðnum og þar með gert eitt veigamesta eftirlitstæki þingsins óvirkt eru hvorki sérstaklega rökstuddar né nánari grein gerð fyrir því hvaða vanhæfisástæður það eru, sem leiða til þessa. Þegar meta skal vanhæfi Ríkisendurskoðunar til að annast framangreindar úttektir þarf m.a. að hafa í huga lögbundið hlutverk stofnunarinnar.

Um stöðu Ríkisendurskoðunar og hlutverk hefur jafnan verið mælt fyrir í lögum, nú lögum nr. 86/1987. Samkvæmt 1. gr. laganna skal hún endurskoða ríkisreikning og reikninga þeirra, sem hafa með höndum rekstur og fjárvörslu á vegum ríkisins. Þá getur stofnunin samkvæmt sömu grein framkvæmt stjórnarsýsluendurskoðun. Að auki skal hún samhliða framangreindum verkefnum annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga og vera þingnefndum til aðstoðar við störf er varða fjárhagsmálefni ríkisins. Gerð er nánari grein fyrir þessum verkefnum í lögnum, sbr. einkum 8. og 9. gr. þeirra. Þá er ekki úr vegi að benda á 3. gr. laganna en þar er beinlínis mælt svo fyrir að forsætisnefnd geti ýmist að eigin frumkvæði eða samkvæmt óskum þingmanna krafist skýrslna um einstök mál, er falla undir starfsemi Ríkisendurskoðunar. Þá er rétt að vekja sérstaka athygli á því að stofnuninni er heimilt skv. 3. mgr. 6. gr. laganna að taka gjald af ríkisaðilum utan A-hluta ríkisreiknings fyrir veitta endurskoðunarþjónustu.

Sú staðreynd að stofnuninni sé að lögum skylt að annast endurskoðun reikninga ríkisins og ríkisstofnana hefur aldrei verið talin girða fyrir að hún geti að auki skoðað sérstaklega eða gert úttektir á ýmist afmörkuðum hluta starfsemi eða rekstrar viðkomandi ríkisaðila eða starfsemi þeirra í heild, sbr. fyrirmæli 9. gr. laganna um stjórnarsýsluendurskoðun. Þetta mat löggjafans endurspeglast auðvitað með mjög ákveðnum hætti í þeim margvíslegu verkefnum, sem hann hefur falið stofnuninni skv. lögum án nokkurra fyrirvara að þessu leyti. Því er mjög sérstakt að eftir áratuga starfsemi á þessum vettvangi skuli hæfi stofnunarinnar til að sinna lögbundnum skyldum sínum dregið í efa.

Ályktun sína um vanhæfi Ríkisendurskoðunar til að gera úttektir tengdar málefnum ÍLS virðist rannsóknarnefndin byggja á því að Ríkisendurskoðun áskilur sér þóknun fyrir þjónustu sína í þessu efni við ÍLS. Það er auðvitað kunnara en frá þurfi að segja að endurskoðendur starfa á markaði og áskilja sér þóknun fyrir þjónustu sína án þess að slíkur áskilnaður sé talinn hafa



áhrif á óhæði þeirra gagnvart einstökum viðskiptavini, sbr. 21. gr. laga um endurskoðendur nr. 79/2008. Í siðareglum endurskoðenda er við það miðað að fari þóknun vegna einstakra verkefna ekki fram úr 15% af heildartekjum viðkomandi endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtækis er hún ekki talin hafa áhrif á hæfi hans. Eins og áður segir byggir gjaldtaka stofnunarinnar á ótvíræðri lagaheimild, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 86/1997. Tekjur stofnunarinnar vegna þessa samnings við ÍLS voru á hinn bóginn óverulegar sem hlutfall af heildartekjum hennar eða vel innan við 1% árlegra tekna. Því fer auðvitað fjarri að þóknunin fyrir þessa þjónustu hafi girt fyrir að stofnunin tæki að sér önnur verkefni á lögbundnu verkefnasviði sínu, sem tengdust starfsemi ÍLS. Þá er ekki úr vegi að geta þess að innri endurskoðun er eðlilegur og nauðsynlegur verkþáttur í starfsemi fjármálafyrirtækja og því fullkomlega óeðlilegt og m.a. andstætt samkeppnislögum að velta kostnaði henni samfara yfir á aðrar og óskyldar stofnanir.

Í skýrslunni kemur eins og áður segir hvergi beinlínis fram á hvaða lagagrundvelli nefndin byggir ályktun sína um vanhæfi Ríkisendurskoðunar heldur aðeins látið nægja að tala um tengsl. Þau lagaákvæði, sem hér sýnast einkum geta komið til skoðunar eru 3. gr. laga 86/1997 um Ríkisendurskoðun, þar sem mælt er svo fyrir að stofnunin sé engum háð í störfum sínum sem og að starfsmenn hennar skulu ekki háðir ráðuneytum eða stofnunum, sem þeir endurskoða. Þá ber og að hafa ákvæði 19. gr. laga nr. 79/2008 um endurskoðendur í huga í þessu sambandi en þar er tekið fram að endurskoðandi skuli ekki framkvæma endurskoðun ef einhver þau tengsl eru á milli hans og viðskiptavinar, sem til þess eru fallin að vekja efa um óhæði hans, svo sem atvinnutengsl, bein eða óbein fjárhagsleg tengsl eða viðskiptatengsl önnur en leiðir af endurskoðuninni. Ekkert af þessu á við hér. Stjórnsýslulög gilda ekki um Ríkisendurskoðun enda er hún stofnun, sem heyrir undir Alþingi en ekki stjórnvöld. Engu að síður verður að ætla að t.d. óskráðar hæfisreglur stjórnsýsluréttarins eigi eftir atvikum við um starfsmenn Ríkisendurskoðunar. (Sjá Pál Hreinsson, Hæfisreglur stjórnsýslulaga, bls. 73-80 og 292 og greinargerð Margrétar Völu Kristjánsdóttur, dósentis við HR, frá 27. ágúst 2010 um hæfisreglur sem gilda um yfirmenn Ríkisendurskoðunar, en greinargerðina má finna á heimasíðu Ríkisendurskoðunar.)

Ef skilningur nefndarinnar á hæfisreglum, sem gilda um Ríkisendurskoðun, er réttur þá blasir við að Ríkisendurskoðun hefur, hvað sem líður ótvíræðum fyrirmælum í lögum um að hún skuli annast margvísleg verkefni á þessu sviði, um áratuga skeið verið bæði vanhæf til þess að sinna t.d. stjórnsýsluendurskoðun, skýrslugerð skv. sérstökum beiðnum þingmanna og þingnefnda eða eftirliti með framkvæmd fjárlaga. Ástæðan er sú að samhliða þessum verkefnum hefur hún líka verið endurskoðandi ríkisreiknings og ríkisstofnana. Þetta er auðvitað fráleit niðurstaða.

Skv. 2. tölul. 1. gr. laga 79/2008 um endurskoðendur er endurskoðun skilgreind sem óháð og kerfisbundin öflun gagna og mat á þeim í þeim tilgangi að láta í ljós rökstutt og faglegt álit endurskoðanda um áreiðanleika þeirra og framsetningu í samræmi við lög, settar reikningssskilareglur eða önnur skilyrði, sem fram koma í álitsgerðinni. Innri endurskoðun er skilgreind sem hlutlaust matsferli, er hefur það grundvallarmarkmið að stuðla að virðisauka viðkomandi reksturs, með því m.a. að meta árangur, bæta áhættustýringu, eftirlit og stjórnun. Þannig ber innri endurskoðun að meta hvort innra eftirlit stofnunar eða fyrirtækis sé nægjanlegt til þess að starfsemin nái markmiðum sínum á hagkvæman hátt. Innri



endurskoðun skilar stjórn skýrslu um niðurstöður sínar með líkum hætti og endurskoðendur. Af framansögðu má ráða að hér eru um margt eðlislík verkefni að ræða.

Stofnun á borð við Ríkisendurskoðun, sem annast m.a. innri endurskoðun, getur með engu móti talist vanhæf til þess að gera úttektir er lúta að fjármálum og stjórnsýslu viðkomandi stofnunar. Þvert á móti má líta svo á að slíkar úttektir séu hluti af því að rækja störf innri endurskoðenda. Báðar úttektirnar, sem rannsóknarnefndin gerir að umtalsefni, þ.e. annars vegar á lánsamningum sjóðsins við banka og sparisjóði, og hins vegar á tilteknum þáttum varðandi fjárhagsstöðu sjóðsins, eru að mati Ríkisendurskoðunar einmitt þess eðlis að innri endurskoðandi sjóðsins hefði beinlínis mátt framkvæma þær. Jafnvel má færa fyrir því gild rök að óeðlilegt væri að hann gerði það ekki. Þó það þyki ekki skipta höfuðmáli í þessu sambandi skal tekið fram að vegna innra skipulags hjá Ríkisendurskoðun er mjög sjaldgæft að þeim starfsmönnum, sem starfa á sviði fjárhagsendurskoðunar, sé falið að taka að sér samningsbundin verkefni á sviði innri endurskoðunar eða verkefni á sviði stjórnsýsluendurskoðunar. Þessi verkefni eru að jafnaði í höndum annarra sviða, einkum þó stjórnsýslusviðs stofnunarinnar.

Öllum má vera ljóst að lög um Ríkisendurskoðun fela í sér að stofnunin getur með margvíslegum hætti komið að málefnum ríkisstofnana og ríkisfyrirtækja, hvort sem um er að ræða fjárhagsendurskoðun, stjórnsýsluendurskoðun, eftirlit með framkvæmd fjárlaga og aðrar heimildir til athugana og eftirlits. Eitt af viðfangsefnum fjárhagsendurskoðunar skv. lögnum er að kanna innra eftirlit og kanna hvort það tryggi viðunandi árangur, sbr. 2. tl. 8. gr. þeirra. Athugun á innra eftirliti er einnig eitt af meginviðfangsefnum innri endurskoðunar skv. alþjóðlegum stöðlum. Kannanir Ríkisendurskoðunar á innra eftirliti hjá Íbúðarlánasjóði eru því í fullu samræmi við lögbundið hlutverk stofnunarinnar og er því vandséð hvernig hún getur talist vanhæf til að gera aðrar úttektir á málefnum sjóðsins, sem henni er eftir atvikum lögskyld eða heimilt að framkvæma skv. lögum um stofnunina.

Með vísan til þess, sem að ofan er rakið, er staðhæfingu rannsóknarnefndarinnar um vanhæfi Ríkisendurskoðunar til að taka að sér umræddar úttektir á málefnum ÍLS samhliða innri endurskoðun á ÍLS mótmælt. Sú ákvörðun Ríkisendurskoðunar sem eftirlitsstofnunar á vegum Alþings að fallast á beiðnir annars vegar Alþingis og hins vegar tveggja ráðuneyta um að taka að sér verkefni á lögbundnu verkefnasviði sínu rekst ekki með neinum hætti á störf hennar sem innri endurskoðanda Íbúðarlánasjóðs á sama tíma. Þá voru hvorki störf hennar á sama tíma við innri endurskoðun hjá sjóðnum né þóknun fyrir þau á nokkurn hátt til þess fallin að draga megí með réttu í efa hlutleysi hennar. Hvort sem úttektir af þessu tagi voru unnar sem þáttur í almennu eftirliti Ríkisendurskoðunar með stjórnsýslu ríkisins eða sem liður í innri endurskoðun gildir einu í þessu sambandi enda ber þeim, sem sinna þessum hlutverkum, ætíð að gæta hlutleysis í störfum sínum, bæði gagnvart stjórnendum sem og öðrum.

Að lokum, að því er þennan þátt varðar, er rétt að vekja athygli á því að í skýrslu rannsóknarnefndarinnar er, þrátt fyrir umræddar fullyrðingar um vanhæfi stofnunarinnar, gerð nokkuð ítarleg grein fyrir margvíslegum athugasemdum, sem Ríkisendurskoðun gerði við innra eftirlit hjá Íbúðarlánasjóði. Engu að síður telur nefndin nauðsynlegt að hnýta í stofnunina með



nokkuð sérkennilegum hætti svo ekki sé meira sagt, sbr. eftirfarandi málsgrein í 6. kafla 1. bindis:

*Veruleg þörf er fyrir fastmótaðar vinnureglur hjá öllum stærri skipulagsheildum. Stórfelldar og óútskýranlegar tafir á innleiðingu innra eftirlits hjá Íbúðalánasjóði hljóta því að teljast forkastanlegar, einkum þegar hafðar eru til hliðsjónar síendurteknar ábendingar Ríkisendurskoðunar sem virðast ekki hafa vakið nein viðbrögð forráðamanna Íbúðalánasjóðs. Enn fremur vekur það furðu að Ríkisendurskoðun hafi ekki aðhafst meira í þessu máli sem helsta eftirlitsstofnun Alþingis með stofnunum framkvæmdarvaldsins en efast má um að hún hafi virt hlutverk sitt og skyldur gaqnvart þinginu sem skyldi.*

Erfitt er að átta sig á samhengi hlutanna í ofangreindri málsgrein því um leið og bent er á síendurteknar ábendingar Ríkisendurskoðunar til stjórnar sjóðsins ályktar nefndin á þá lund að hún efast um að stofnunin hafi rækt skyldur sínar. Ekki er hér frekar en endranær að finna rökstuðning fyrir því álitni nefndarinnar að Ríkisendurskoðun hafi ekki virt hlutverk sitt og skyldur gaqnvart þinginu sem skyldi.

#### **B. Um skýrslu Ríkisendurskoðunar um lánssamninga sjóðsins við fjármálastofnanir árið 2005.**

Í 10. kafla skýrslunnar er að finna umfjöllun um úttektir eftirlitsaðila og fleiri aðila á tilteknum þáttum í starfsemi ÍLS. Kafli 10.3 fjallar um skýrslu Ríkisendurskoðunar frá því í nóvember 2005 um aðdraganda og gerð lánasamninga sjóðsins við fjármálastofnanir vegna áhættustýringar. Að auki er vikið að nefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar í umfjöllun nefndarinnar í 16. kafla skýrslunnar, sem ber heitið „Eftirlit með Íbúðalánasjóði og stjórnýsflan í kringum hann“, sbr. nánar kafli 16. 3. 5.

Í upphafi 10. kafla er að finna samantekt þar sem m.a. er greint frá því að Ríkisendurskoðun hafi skilað skýrslu í nóvember 2005 að beiðni Alþingis um lánasamningana, sem Íbúðalánasjóður gerði við banka og sparisjóði. Þar segir m.a. að skýrsla Ríkisendurskoðunar hafi farið „ákaflega mjúkum höndum“ um framangreinda „ráðagerð“ Íbúðalánasjóðs. Óljóst af hverju skýrsluhöfundar tala um ráðagerð í þessu samhengi í ljósi þess að þegar höfðu nokkrir lánasamningarnir verið gerðir eins og greint er frá í kaflanum. Síðan segir svo í samantektinni um skýrsluna:

*„Einungis eitt atriði var gagnrýnt sem heitið getur en það var áframhaldandi útgáfa íbúðabréfa þrátt fyrir uppgreiðslur. Önnur gagnrýniverð atriði, svo sem skiptiálag og lánasamningar frekar en kaup á eigin bréfum, voru ekki athuguð. Þaðan af síður reiknivilla sem Íbúðalánasjóður gerði við skuldabréfaskiptin sem kostuðu hann 1,5 milljarða króna.“*

Hina efnislegu umfjöllun er síðan að finna í kafla 10.3. Þar er í kafla 10.3.1 gerð grein fyrir umfjöllun Ríkisendurskoðunar um skiptiútboð í tengslum við skuldabréfaskipti ÍLS. Í þessu efni vísar nefndin á umfjöllun í kafla 9.6 en klikkir út með því að segja að Ríkisendurskoðun „virðist ekki hafa vandað athugun sína á hvort það álag hafi verið hæfilegt né hvort eðlilega hafi verið staðið að mati þess“ eins og þar segir. Í kafla 10.3.2 er fjallað um áframhaldi útgáfu ÍLS á íbúðabréfum og gerð grein fyrir gagnrýni Ríkisendurskoðunar í því efni. Þá er í kafla

10.3.3 vikið að umfjöllun Ríkisendurskoðunar um lánasaminga ÍLS við bankana og lögmæti þeirra.

Í kafla 10.3.4, sem ber heitið „Umræður og gagnrýni á skýrslu Ríkisendurskoðunar“ er á bæði ómaklegan og smekklausan hátt vegið að störfum Ríkisendurskoðunar við gerð umræddrar skýrslu stofnunarinnar. Þar segir m.a. svo orðrétt:

*„Ennfremur minnst Ríkisendurskoðun ekki á að reiknivilla hafi verið gerð við skiptin sem varð þess valdandi að álagið varð í raun fjórum punktum (0.04%) lægra en það átti að vera sem kostaði Íbúðalánasjóð um 1,5 milljarða króna. Vera kann að stofnunin hafi einfaldlega ekki vitað af þessum mistökum þegar skýrslan var gerð.“*

Um þann hluta gagnrýni nefndarinnar, er lýtur að umfjöllun Ríkisendurskoðunar um skiptiálagið í skýrslunni og meinta reiknivilla, skal látið duga að vísa til og taka undir það, sem fv. framkvæmdastjóri ÍLS segir á bls. 12 í greinargerð sinni til SEN nefndarinnar frá 25. september sl. Rétt er að vekja athygli á nokkuð dæmigerðum vinnubrögðum nefndarinnar því hér eins og í fleiri tilvikum þótti henni hvorki ástæða til þess að óska eftir nánari upplýsingum stofnunarinnar um vitneskju hennar eða afstöðu til þessa álitaefnis. Því síður mun nefndin hafa óskað eftir skýringum erlendra ráðgjafa ÍLS á skiptihlutfallinu og afstöðu þeirra t.d. til hinnar meintu reiknivilla.

Þá segir að Ríkisendurskoðun hafi vikið sér undan því að leggja beint sjálfstætt mat á það hvort lánasamningarnir væru löglegir en hafi þess í stað bent á álit FME í þeim efnunum. Þó er fullyrt að ekki sé hægt að skilja orðalag stofnunarinnar öðru vísi en svo að hún fallist á mat FME og telji samninga löglega. Hér eins og endranær vék nefndin sér undan því að hafa samband við Ríkisendurskoðun í því skyni að fá nánari upplýsingar um málið. Þess í stað telur hún viðeigandi að geta sér til um afstöðu stofnunarinnar.

Af þessu tilefni verður ekki hjá því komist að vekja athygli á því, sem segir í lok kafla 6.3 í umræddri skýrslu Ríkisendurskoðunar um málefni ÍLS frá 2005. Þar segir svo (undirstrikun Ríkisendurskoðunar):

*„Með hliðsjón af lögbundinni stöðu og hlutverki Fjármálaeftirlitsins annars vegar sem sjálfstæðs eftirlitsaðila með fjármálastarfsemi og hins vegar stöðu Ríkisendurskoðunar sem eftirlitsaðila á vegum Alþingis með fjárreiðum ríkisins, sem á ýmsan hátt sýnist mega jafna við stöðu sjálfstæðra eftirlitsaðila á sviði stjórnarsýslu, þykir hvorki rétt né eðlilegt að stofnunin taki beina afstöðu til þeirra löqfræðilegu álitaefna, sem hér hefur verið fjallað um og Fjármálaeftirlitinu ber að leysa úr á stjórnarsýslustigi, sbr. áðurnefnd 27. gr. laga um húsnæðismál og lög nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.“*

Í þessu ljósi verður auðvitað að skilja þau orð skýrslunnar í þá veru að ekki sé gerð athugasemd við afdráttarlausu niðurstöðu FME. Það lá einfaldlega fyrir mat þar til bærra yfirvalda á stjórnarsýslustigi um lögmæti lánasamninganna. Nefndarmönnum má auðvitað vera ljóst að löggjafinn hefur alls ekki ætlað Ríkisendurskoðun að skera úr þessu löqfræðilega álitaefni frekar en öðrum álitaefnum af sambærilegum toga. Í niðurstöðu sinni í þessum kafla gera skýrsluhöfundar hins vegar lítið með ýmsar ábendingar stofnunarinnar varðandi þennan þátt málsins, hvað sem niðurstöðu FME leið. Þannig taldi Ríkisendurskoðun að óheppilegt hafi verið að byggja svo umfangsmikla og langa lánasamninga og raun bar vitni á mjög



almennum og ónákvæmum lagafyrirmælum, er lúta að áhættustýringu. Á sama hátt benti stofnunin á að öruggara hefði verið að kanna betur lagagrundvöll áður en gengið var til umræddra lánasamninga. Vegna viðleitni ÍLS til að verja hagsmuni sína með gerð umræddra lánasamninga við banka og sparisjóði taldi Ríkisendurskoðun að sjóðurinn hefði stigið ákveðin skref í þá átt að breyta hlutverki sínu í þá veru að verða einnig endurfjármögnunarsjóður. Við þessu varaði stofnunin enda væri þetta verkefni löggjafans. Þá lét stofnunin í ljós það álit sitt að nauðsynlegt væri að löggjafinn sjálfur legði skýrari línur en gert var í þágildandi lögum um þá þætti í starfsemi sjóðsins, er lúta að áhættustýringu og eðli þeirra aðgerða, sem honum voru tæk undir þeim formerkjum. Með hliðsjón af þeim hagsmunum, sem í húfi voru, taldi stofnunin brýnt að viðeigandi stjórnvöld og Alþingi brygðust skjótt við til þess að eyða allri óvissu um lögformlegar starfsheimildir ÍLS.

Fleiri athugasemdir og ábendingar er að finna í skýrslu Ríkisendurskoðunar, sem óþarft er að rekja sérstaklega hér, heldur er látið nægja að vísa til skýrslunnar að öðru leyti í því efni. Hins vegar skal bent á að í bréfi Ríkisendurskoðunar til félagsmálanefndar, dags. 28. nóvember 2005, sem fylgdi umræddri skýrslu hennar, er sett fram það álit að með hliðsjón af eðli þeirra aðgerða, sem ÍLS hafi gripið til, hefði verið tryggara að skoða betur lagaheimildir hans og eftir atvikum að beita sér fyrir því að treysta lagagrundvöllinn, sem þær byggjast á. Á þetta telur rannsóknarnefndin reyndar ástæðu til að minnst í kafla 9.13.1.

Með hliðsjón af öllu því, sem að ofan er rakið, er sú ályktun nefndarinnar að ekki sé hægt að skilja skýrsluna öðru vísi en svo að þar sé með beinum hætti fallist á álit FME um lögmæti samninganna sama marki brennd og margar aðrar órökstuddar og glannalegar ályktanir hennar í skýrslunni. Ríkisendurskoðun tók einfaldlega aldrei formlega afstöðu til niðurstöðu FME enda alls ekki hennar hlutverk eins og að ofan er rakið.

Lokamálsgreinin í kafla 10.3.4 hljóðar svo:

*„Almennt fer skýrslan ákaflega mjúkum höndum um þá ákvörðun Íbúðalánasjóðs að gera lánasamningana við banka og sparisjóði. Einungis má telja að eitt atriði hafi verið gagnrýnt að heitið getur. Það var að halda áfram að gefa út íbúðabréf þrátt fyrir uppgreiðslur. Þegar upp er staðið er ekki fjarri lagi að nota orðið „kattarþvottur“ um skýrsluna.“*

Í ljósi þeirrar miklu gagnrýni á bæði ófagleg og flaustursleg vinnubrögð auk óviðeigandi orðfæris, sem dunið hafa á rannsóknarnefndinni eftir útgáfu skýrslunnar, dæma þessi orð skýrsluhöfunda sig auðvitað sjálf.

### **C. Um athugun Ríkisendurskoðunar á fjárhagsstöðu Íbúðalánasjóðs árið 2006**

Eins og vikið er að í upphafi sér rannsóknarnefndin einnig ástæðu til þess að gagnrýna úttekt Ríkisendurskoðunar á tilteknum þáttum varðandi fjárhagsstöðu Íbúðalánasjóðs, sem gerð var 2006. Í ágripskafla skýrslunnar er fullyrt að skýrslan hafi verið málstað Íbúðalánasjóðs hagstæðari en efni standa til. Viðfangsefnið hafi verið eiginfjárstaða sjóðsins og hvort líklegt væri að reyndi á ríkisábyrgðina á skuldbindingum hans, sem Ríkisendurskoðun hafi talið ólíklegt. Stofnunin hafi gefið sér vafasamar forsendur að mati utanaðkomandi sérfræðinga, sem unnu að úttektinni.

Nánar er fjallað um þessa úttekt í kafla 10.4 í skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Meðal annars er síðasta málsgreinin í skýrslu Ríkisendurskoðunar gerð að sérstöku umfjöllunarefni en málsgreinin hljóðar svo:

*Með vísan til þess sem hér að framan er rakið ber að mati Ríkisendurskoðunar að svara spurningum þeim, sem varpað er fram í framangreindu bréfi félagsmálaráðherra og fjármálaráðherra, á þá lund að ólíklegt sé miðað við hinar gefnu forsendur að eiginfjárhlutfall Íbúðalánasjóðs stefni niður fyrir áskilin hlutföll í fyrirsjáanlegri framtíð. Af þeirri niðurstöðu leiðir jafnframt að ólíklegt er að reyna muni á ríkisábyrgð á skuldbindingum Íbúðalánasjóðs.*

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar segir m.a. svo um þessa niðurstöðu Ríkisendurskoðunar (undirstrikanir Ríkisendurskoðunar):

*„Þessar niðurstöður gáfu til kynna mjög jákvæða mynd af stöðu sjóðsins enda byggðust þær á forsendu, sem búið var að taka fram fyrir í skýrslunni að væri umhugsunarverð. Í þessari síðustu málsgrein eru enqir fyrirvarar qerðir við niðurstöðuna og sé málsgreinin eingöngu lesin, en ekki skýrslan í heild, er hætt við að niðurstaða skýrslunnar sé talin traust og afqerandi og þar af leiðandi of jákvæð.“*

Að mati Ríkisendurskoðunar er ótrúlegt og beinlínis ótækt að rannsóknarnefndin skuli halda því fram að hægt sé að taka eina málsgrein úr skýrslunni, slíta hana úr samhengi við annað, sem fram kemur í henni og draga af henni þá ályktun, sem nefndin gerir.

Í lok umfjöllunnar sinnar um skýrsluna bætir rannsóknarnefndin síðan um betur með því að segja:

*„Skýrsla Ríkisendurskoðunar var villandi og gaf stjórnámálönnum og stjórnýslu falskt öryggi sem aftur kom í veg fyrir að tekið væri á vanda Íbúðalánasjóðs.“*

Ekki skal á móti mælt að fjárhagsstaða Íbúðalánasjóðs er núna til muna verri en Ríkisendurskoðun og sérfræðingar, sem voru henni til ráðuneytis, gerðu á sínum tíma ráð fyrir að hún yrði. Að vísu hrundi fjármálakerfið í millitíðinni og gjaldeyrishöftum var komið á en hvort tveggja hafði og hefur mikil áhrif á fjármálamarkaði, fjárfestingatækifæri og ávöxtunarmöguleika. Þessi atriði skipta auðvitað grundvallarmáli við mat á fjárhagsstöðu sjóðsins og viðskiptavina hans á hverjum tíma. Ef Ríkisendurskoðun hefði séð eða mátt sjá þessa þróun fyrir má með nokkrum rétti gagnrýna þetta mat hennar. Þessi áhrifamikla atburðarás var henni hins vegar hulin eins og reyndar mörgum öðrum. Ríkisendurskoðun verður því varla með réttu gagnrýnd fyrir að hafa ekki séð þessa þróun mála haustið 2008 við mat sitt á þróun eiginfjástöðu ÍLS í nóvember 2005. Að öðru leyti að því er þennan þátt málsins varðar má vísa til greinar Sigurðar Þórðarsonar, fv. ríkisendurskoðanda í Morgunblaðinu 22. júlí s.l.

En það er fleira við staðhæfingar rannsóknarnefndarinnar að athuga. Beinlínis er fullyrt að stofnunin hafi gefið sér vafasamar forsendur að mati utanaðkomandi sérfræðinga, sem unnu að úttektinni. Staðreynd málsins er hins vegar sú að forsendurnar komu frá sömu sérfræðingum og þarna er vitnað til og þær lagðar til grundvallar útreikningum, sem ráðgjafarfyrirtækið Capto gerði að þeirra fyrirsögn. Sérfræðingarnir unnu auk þess sjálfir sína



útreikninga m.a. með hermílikönnum eins og greint er frá í skýrslunni. Ríkisendurskoðun lagði sérfræðingunum, sem hún réð til starfa, ekki til forsendur og hún byggði sínar niðurstöður á vinnu þeirra. Það getur því varla talist annað en dylgjur að halda því fram að Ríkisendurskoðun hafi gengið út frá vafasömum forsendum í trássi við mat utanaðkomandi sérfræðinga, sem hún réð til að vinna að úttektinni. Framsetning af þessu tagi af hálfu rannsóknarnefndarinnar er óverjandi. Enn skal minnt á að Ríkisendurskoðun var ekki gefinn kostur á að koma að andmælum sínum við gerð rannsóknarskýrslunnar.

Þá telur nefndin við hæfi að tilgreina nokkur dæmi úr tölvubréfum um tillögur að mismunandi orðalagi, sem einstakir nefndarmenn gerðu þegar drög að skýrslunni voru í smíðum, og það notað til þess að gera endalega útgáfu tortryggilega. Þó einhver áherslumunur hafi verið innan sérfræðingahópsins, sem er fullkomlega eðlilegt í verkefnum sem þessum, hefur Ríkisendurskoðun litið svo á að þeir hafi verið sáttir við lokagerð skýrslunnar enda gerði enginn þeirra sérstaka athugasemd við hana.

Svo sem áður er rakið staðhæfir rannsóknarnefndin að skýrslan hafi bæði verið villandi og að hún hafi gefið falskt öryggi, sem beinlínis hafi komið í veg fyrir að tekið væri á vanda Íbúðalánasjóðs. Í ljósi þess hve þung og alvarleg þessi ásökun nefndarinnar er vekur athygli að henni fylgir ekki neinn rökstuðningur og er ekki vitnað til ummæla nokkurra stjórnvalda eða annarra, sem renna stoðum undir hana. Þá er ekki útskýrt hvers vegna þessi úttekt hefði átt að kveða niður gagnrýnisraddir sem fram komu af hálfu annarra aðila, bæði innlendra og erlendra, á starfsemi Íbúðalánasjóðs.

#### **IV. Lokaorð**

Að lokum skal ítrekað að Ríkisendurskoðun var ekki gefinn kostur á að tjá sig um skýrslu rannsóknarnefndarinnar, hvorki um þau efnisatriði, sem hér hafa verið gerð að umtalsefni, né önnur atriði, er varða störf hennar. Rannsóknarnefndin sá heldur ekki ástæðu til þess að boða fulltrúa hennar til skýrslutöku eða viðræðna um þessi mál. (Reyndar var einn starfsmaður hennar kallaður fyrir nefndina en þá fyrst og fremst sem fyrrverandi starfsmaður Húsnæðisstofnunar.) Missagnir, misskilningur og oftúlkanir nefndarmanna af því tagi, sem hér hafa verið gerðar að umfjöllunarefni og koma fram í skýrslu nefndarinnar hefði mátt forðast með því einfaldlega að bera þau atriði undir fulltrúa stofnunarinnar.

Hlutleysi og fagmennska er forsenda þess að traust ríki um störf Ríkisendurskoðunar sem og annarra eftirlitsaðila. Því er mjög alvarlegt að opinber aðili, sem starfar á vegum Alþingis, skuli vega að þessum grundvallargildum í starfsemi stofnunarinnar með eins illa rökstuddum og ómálefnalegum hætti og raun ber vitni.