

## Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Álit nefndarinnar skiptist í tvo hluta, þ.e. meiri hluta og minni hluta.

Álit meiri hlutans er á bls. 4–48.

Álit minni hlutans er á bls. 48–51.

### *Efnisyfirlit.*

I.	Ályktun Alþingis um skipun rannsóknarnefndar um Íbúðalánasjóð	2
II.	Málsmeðferð stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.	3
	Gestir stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.	4
	<b>Álit meiri hlutans</b>	<b>4–48</b>
1.	Tap Íbúðalánasjóðs.	4
	Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar	5
2.	Störf stjórnar og framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs.	8
	Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar	9
3.	Stefna í húsnæðismálum og stjórnsýsluleg staða Íbúðalánasjóðs.	10
	Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar	11
4.	Ákvörðun og útfærsla skuldabréfaskiptanna árið 2004.	12
	Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar	13
5.	Hækkun hámarkslána Íbúðalánasjóðs í 90% árið 2004	15
	Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar	16
6.	Bankarnir hefja að veita húsnæðislán.	17
	Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar	18
7.	Lánssamningar Íbúðalánasjóðs við banka og sparisjóði.	19
	Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar	20
8.	Áhættustýring Íbúðalánasjóðs.	22
	Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar	23
9.	Lán til lögaðila.	24
	Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar	26
10.	Útboð á innheimtu og tengdri þjónustu fyrir Íbúðalánasjóð árið 1999.	28
	Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar	29
11.	Gagnrýni á eftirlitsaðila: Alþingi, félagsmálaráðuneyti, Fjármálaeftirlitið, Seðlabanka Íslands, Ríkisendurskoðun og Ríkisábyrgðasjóð.	30
	11.1 Alþingi	31
	Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar	31
	11.2 Félagsmálaráðuneyti	33
	Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar	33

11.3	Fjármálaeftirlitið . . . . .	34
	Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar . . . . .	34
11.4	Seðlabankinn . . . . .	36
	Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar . . . . .	36
11.5	Ríkisendurskoðun . . . . .	36
	Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar . . . . .	37
11.6	Ríkisábyrgðasjóður/Lánasýsla ríkisins . . . . .	38
	Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar . . . . .	38
12.	Gagnrýni á einstaklinga . . . . .	39
	Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar . . . . .	39
13.	Efnistöð rannsóknarnefndarinnar . . . . .	40
	Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar . . . . .	40
	Samantekt á álitum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar . . . . .	41
<b>Álit minni hlutans . . . . .</b>		<b>48–51</b>
	Tap Íbúðalánasjóðs . . . . .	48
	Störf stjórnenda Íbúðalánasjóðs . . . . .	48
	Stefna í húsnæðismálum . . . . .	48
	Skuldabréfaskiptin og uppgreiðsluáhættan . . . . .	49
	Hækkun hámarkslána Íbúðalánasjóðs . . . . .	49
	Aðgerðir Íbúðalánasjóðs þegar bankarnir hefja að veita fasteignaveðlán . . . . .	49
	Áhættustýring Íbúðalánasjóðs . . . . .	50
	Lán til lögaðila . . . . .	50
	Útboð á innheimtu og tengdri þjónustu árið 1999 . . . . .	50
	Eftirlit með Íbúðalánasjóði . . . . .	51
<i>Fylgiskjöl:</i>		
	Fylgiskjal I, Leiðréttingar . . . . .	52
	Fylgiskjal II, Guðmundur Bjarnason . . . . .	53
	Fylgiskjal III, Hallur Magnússon . . . . .	76
	Fylgiskjal IV, Jóhann G. Jóhannsson . . . . .	80
	Fylgiskjal V, Páll Gunnar Pálsson . . . . .	86
	Fylgiskjal VI, Sigurður Þórðarson . . . . .	90
	Fylgiskjal VII, Fjármálaeftirlitið . . . . .	102
	Fylgiskjal VIII, Ríkisendurskoðun . . . . .	105
	Fylgiskjal IX, Ríkiskaup . . . . .	114

## **I. Ályktun Alþingis um skipun rannsóknarnefndar um Íbúðalánasjóð.**

Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. var skipuð í september 2011 og var falið samkvæmt ályktun Alþingis nr. 3/139 að rannsaka starfsemi sjóðsins frá aðdraganda breytinganna á fjármögnun og lánareglum hans sem hrint var í framkvæmd á árinu 2004 og til ársloka 2010. Markmið rannsóknarinnar var í fyrsta lagi að meta áhrifin af þessum breytingum, stefnu sjóðsins og einstökum ákvörðunum á þessum tíma á fjárhag sjóðsins og fasteignamarkaðinn í heild sinni, í öðru lagi að meta áhrifin af starfsemi Íbúðalánasjóðs á stjórn efnahagsmála og í þriðja lagi að leggja mat á hversu vel sjóðnum hefur tekist að sinna lögbundnu hlutverki sínu á þessu tímabili. Í ályktuninni eru talin upp 13 atriði sem rannsóknarnefndinni er falið að skoða ítarlega auk þess sem hún gat tekið fyrir önnur atriði sem þarfnast

úttektar og hún kann að komast að við rannsókn sína og telur ástæðu til að upplýsa Alþingi um. Í ályktuninni segir einnig að í kjölfar rannsóknarinnar skuli fara fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi Íbúðalánasjóðs og fjármögnun húsnæðislánakerfisins á Íslandi.

## II. Málsmeðferð stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Rannsóknarnefndin<sup>1</sup> afhenti forseta Alþingis skýrslu sína 2. júlí 2013 og lauk þá formlega störfum sínum. Í samræmi við 2. mgr. 13. gr. laga nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir, sendi forseti Alþingis stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd skýrsluna sem tók ákvörðun á fundi sínum 2. júlí 2013 að skýrslan skyldi tekin til umfjöllunar í þinginu áður en hún færi til efnislegrar meðferðar nefndarinnar.

Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. er fyrsta skýrsla rannsóknarnefndar sem starfar samkvæmt lögum nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir Alþingis. Skýrslan er mikil að vöxtum og kostaði umtalsverða fjármuni og væntingar þings og þjóðar eftir því. Ætla má að fleiri rannsóknarskýrslur af þessu tagi verði unnar í framtíðinni og skiptir miklu máli að vel sé ígrundað hvernig vinnslu þeirra er háttáð og síðan málsmeðferð á Alþingi. Að sjálfsgöðu hljóta þessir þættir að ráðast af eðli þeirra mála sem til rannsóknar eru og umfangi þeirra.

Engu að síður þarf Alþingi að móta sér trausta og trúverðuga hefð í þessu hlutverki og nauðsynlegt að ákveðið samræmi sé í þeim aðferðum sem lagðar eru til grundvallar. Þannig er mikilvægt að jafnan verði fylgt þeirri grundvallarreglu að þegar menn og stofnanir eru bornar sökum fá viðkomandi að koma sínum sjónarmiðum að og eftir atvikum andmælum á framfæri við Alþingi. Nefndin setti sér þau viðmið að þeir gestir sem hún tæki á móti gætu dýpkað sýn á einstaka þætti í skýrslunni eða bætt við upplýsingar sem þar kæmu fram. Mikilvægt var talið að væru menn bornir sökum í skýrslunni fengju þeir færi á að koma sjónarmiðum sínum og andmælum á framfæri við nefndina enda gafst þeim ekki kostur á að fá þau birt með skýrslu rannsóknarnefndarinnar.

Lögum samkvæmt er stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd ætlað að fjalla um brotalamir sem kunna að hafa verið í stjórnáslu og embættisfærslu og gera eftir atvikum tillögur um úrbætur. Á verksviði hennar er hins vegar ekki stefnumótun í einstökum málaflokkum. Þetta álit fjallar því ekki um húsnæðiskerfið eða hlutverk Íbúðalánasjóðs til framtíðar heldur einvörðungu um stöðu sjóðsins á því tímabili sem rannsókn rannsóknarnefndarinnar tók til og forsendur ákvarðana sem þá voru teknar. Þessu til samræmis er ekki lagt mat á tillögur rannsóknarnefndarinnar um framtíð húsnæðismála og húsnæðisstefnu. Áréttu ber enn fremur að samkvæmt ályktun Alþingis nr. 3/139 var rannsóknarnefndinni ekki falið að koma með tillögur um þetta efni.

Gestum nefndarinnar bauðst að skila inn skriflegum greinargerðum með athugasemdum sínum. Greinargerðir bárust frá Guðmundi Bjarnasyni, Halli Magnússyni, Jóhanni G. Jóhannssyni, Páli Gunnari Pálssyni og Sigurði Þórðarsyni. Þá bárust nefndinni minnisblöð frá Fjármálaeftirlitinu, Ríkisendurskoðun og Ríkiskaupum. Greinargerðirnar og minnisblöðin fylgja álitinu þessu sem fylgiskjöl.

Fyrsta fylgiskjal álitsins er skjal frá skrifstofu Alþingis þar sem leitast er við að leiðrétta tilteknar beinar villur í skýrslunni um staðreyndir.

<sup>1</sup> Þegar vísað er til nefndarinnar í álitinu þessu er átt við stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd en þegar vísað er til rannsóknarnefndarinnar er átt við rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

### *Gestir stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.*

Nefndin hefur fengið á sinn fund Sigurð Hall Stefánsson, Kirstínu Flygenring og Jón Þorvald Heiðarsson frá rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð, Guðmund Bjarnason, fyrrverandi framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs, Gunnar S. Björnsson, fyrrverandi formann stjórnar Íbúðalánasjóðs, Hákon Hákonarson, fyrrverandi formann stjórnar Íbúðalánasjóðs, Sigurð Þórðarson, fyrrverandi ríkisendurskoðanda, Pál Gunnar Pálsson, fyrrverandi forstjóra Fjármálaeftirlitsins, Jón Sigurðsson, fyrrverandi seðlabankastjóra, Halldór Ó. Sigurðsson forstjóra Ríkiskaupa og Guðmund I. Guðmundsson, fyrrverandi yfirlögfræðing Ríkiskaupa, Jóhann G. Jóhannsson, fyrrverandi sviðsstjóra áhættustýringar- og fjárstýringarsviða Íbúðalánasjóðs, Hall Magnússon, fyrrverandi sviðsstjóra hjá Íbúðalánasjóði, Sigurð Erlingsson, forstjóra Íbúðalánasjóðs, og Sigurð Jón Björnsson, sviðsstjóra fjármálasviðs Íbúðalánasjóðs, Árna Magnússon, fyrrverandi félagsmálaráðherra, Svein Arason, ríkisendurskoðanda og Lárus Ögmundsson, yfirlögfræðing hjá Ríkisendurskoðun, Unni Gunnarsdóttur, forstjóra Fjármálaeftirlitsins, og Írisi Björnsdóttur, sérfræðing í fjárhagslegu eftirliti hjá Fjármálaeftirlitinu. Þá átti nefndin símafund með dr. Alexander Düring, sérfræðingi frá Deutsche Bank og Joakim Hörwing og Mikael Kärsten, fyrrverandi starfsmönnum og yfirmönnum Capto Financial Consulting. Allir fundir nefndarinnar með gestum utan tveggja voru opnir í samræmi við 3. mgr. 19. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, og var því bein útsending frá fundunum á sjónvarpsrás Alþingis, á vef Alþingis og í ríkissjónvarpinu.

### **Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.**

Í skýrslunni er í samræmi við ályktun Alþingis nr. 3/139 farið yfir málefni Íbúðalánasjóðs, eftirlit með honum og ákvarðanir sem teknar voru í sjóðnum og um hann á árunum 1998–2012. Meginþungi þeirrar gagnrýni sem fram kemur í skýrslunni er um atburði og ákvarðanir sem teknar voru á árunum 2003–2005, þ.e. á þeim tíma sem breytingar urðu á fjármögnun sjóðsins og hámarkslánshlutfalli íbúðalána sjóðsins sem tengdist innkomu bankanna á húsnæðislánamarkaðinn. Rannsóknarnefndin gagnrýnir þó einnig önnur atriði. Álit þetta er sett upp með þeim hætti að tekin eru fyrir helstu gagnrýnisatriði rannsóknarnefndarinnar auk þess sem fjallað er um efnistöð hennar. Til umfjöllunar á þennan hátt eru eftirfarandi atriði:

1. Tap Íbúðalánasjóðs.
2. Störf stjórnar Íbúðalánasjóðs.
3. Stefna í húsnæðismálum og stjórnsýsluleg staða íbúðalánasjóðs.
4. Ákvörðun og útfærsla skuldabréfaskiptanna árið 2004.
5. Hækkun hámarkslána Íbúðalánasjóðs í 90% árið 2004.
6. Bankarnir hefja að veita húsnæðislán.
7. Lánssamningar Íbúðalánasjóðs við banka og sparisjóði.
8. Áhættustýring Íbúðalánasjóðs.
9. Lán til lögaðila.
10. Útboð á innheimtu og tengdri þjónustu fyrir Íbúðalánasjóð árið 1999.
11. Eftirlitsaðilar: Alþingi, félagsmálaráðuneyti, Fjármálaeftirlitið, Seðlabanka Íslands, Ríkisendurskoðun, Ríkisábyrgðasjóð.
12. Umfjöllun rannsóknarnefndarinnar um einstaklinga.
13. Efnistöð rannsóknarnefndarinnar.

#### **1. Tap Íbúðalánasjóðs.**

Í skýrslunni er því haldið fram að núvirt tap sjóðsins nemi allt að 270 milljörðum kr. og er tapið reiknað á verðlagi ársins 2012. Bókfært tap sjóðsins er sagt nema 100 milljörðum kr.

en óbókfært tap allt að 170 milljörðum kr. Reyndar segir rannsóknarnefndin einnig að „hugsanlegt tap sjóðsins í framtíðinni, vegna stöðu hans í árslok 2012, er á bilinu 32–170 milljarðar króna.“<sup>2</sup> Af hinu óbókfærða tapi telur rannsóknarnefndin að 103 milljarðar kr. séu vegna uppgreiðsluáhættu, 27 milljarðar vegna fyrirsjáanlegs vaxtataps vegna uppgreiðslna, 29 milljarðar vegna útlána og fullnustueigna og 11 milljarðar vegna lausafjárstýringar. Af bókfærðu tapi sjóðsins telur rannsóknarnefndin 57 milljarðar vera vegna útlána og fullnustueigna, 17 milljarðar vegna lausafjárstýringar og 27 milljarðar vegna uppgreiðslna o.fl. Í skýrslunni er jafnframt tiltekið að 3,5 milljarða kr. tap sé rakið til meintrar reiknivillu við útreikninga á verði íbúðabréfa í skiptiútboði í júlí 2004.

Rannsóknarnefndin tekur fram að „[o]rðið tap hefur a.m.k. tvær nátengdar merkingar. Annars vegar þýðir það hvers konar fjárhagslegt tjón og hins vegar neikvæða rekstrarafkomu fyrirtækis eða stofnunar, þ.e. þegar gjöld eru hærri en tekjur.“<sup>3</sup> Þá tekur hún það fram að orðið tap sé notað „í fyrrgreindri merkingu, þ.e. hvers konar fjárhagslegt tjón, en orðið rekstrartap notað yfir hið síðarnefnda. Nánar tiltekið er tap hér skilgreint sem hvers konar lækkun á virði eigna eða hækkun skulda Íbúðalánasjóðs, lækkun á tekjum og útgjöld önnur en rekstrarkostnaður.“<sup>4</sup>

Þær aðgerðir sem sjóðurinn greip til við að lágmarka tap sitt þegar uppgreiðslur lána urðu í miklum mæli til sjóðsins við það að bankarnir hófu að veita húsnæðislán eru gagnrýndar harkalega í skýrslunni og listaðar upp aðrar leiðir sem rannsóknarnefndin telur að hefðu gefið betri raun.

### **Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.**

*Um fjöllun stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar fjallaði að verulegu leyti um meint tap sjóðsins og er niðurstaða meiri hlutans sú að hér sé verulega ofmælt.*

*Núverandi stjórn Íbúðalánasjóðs hefur fyrir sitt leyti lagt mat á tap sjóðsins og telur að tapið nemi 64 milljörðum kr. Þar af séu 59 milljarðar kr. afleiðing hrunsins.*

*Afhálfu gesta komu fram alvarlegar athugasemdir við þá útreikninga sem liggja að baki ætluðu 270 milljarða kr. tapi sjóðsins og bentu m.a. á að í þeim útreikningum eru 170 milljarðar kr. óbókfært tap eins og það er skilgreint í skýrslunni.*

*Hið óbókfærða tap sjóðsins reiknar rannsóknarnefndin út með hliðsjón af mismun „á gangvirði og bókfærðu virði skulda eða  $1.031 - 861 = 170$  milljarðar króna.“<sup>5</sup> Rannsóknarnefndin reiknar á þennan hátt út mesta hugsanlega tap Íbúðalánasjóðs í lok árs 2012 við þáverandi vaxtastig út frá þeim forsendum að allir lántakendur sjóðsins hefðu „ákveðið 2. janúar 2013 að greiða upp lán sín.“<sup>6</sup> Rannsóknarnefndin segir sjálf að þessi fjárhæð, 170 milljarðar kr., geti verið ofmetin af tveimur ástæðum. Annars vegar er uppgreiðslugjald á hluta útlána Íbúðalánasjóðs til að bæta sjóðnum fjárhagslegt tap sem hlotist getur af uppgreiðslu og hins vegar er hluti af skuldum Íbúðalánasjóðs innkallanlegur og sjóðurinn getur því brugðist við uppgreiðslum með því að kalla inn bréf. Telur rannsóknarnefndin að til lækkunar vegna þessara tveggja þátta komi 15 milljarðar kr. þannig að eftir standi 155 milljarða króna uppgreiðsluáhætta. Rannsóknarnefndin telur þó einnig að draga megi frá þessari fjárhæð 27 milljarða kr. vegna fyrirsjáanlegs vaxtataps vegna uppgreiðslna og 20*

<sup>2</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 139–140.

<sup>3</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 142.

<sup>4</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 142.

<sup>5</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 159.

<sup>6</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 159.

milljarða kr. vegna óbókfærðs útlánataps. Eftir standi því 103 milljóna kr. óbókfært tap vegna uppgreiðsluáhættu.

Það hlýtur að teljast mjög óraunhæft að áætla að allir lántakendur Íbúðalánasjóðs greiði upp lán sín og færir rannsóknarnefndin ekki sannfærandi rök fyrir því að fyrir hendi sé raunveruleg hættu á slíku allsherjaráhlaupi (e. run). Í ljósi félagslegs hlutverks Íbúðalánasjóðs hefur hópur lántakenda sjóðsins ekki haft tók á að fá lán hjá viðskiptabönkunum og hefur því ekki ástæðu eða erindi til að endurfjármagna húsnæðislán sín hjá þeim. Uppgreiðsluhlutfall lána Íbúðalánasjóðs hefur frá upphafi almennt verið um 2–3%.<sup>7</sup> Þegar uppgreiðslur voru hvað mestar á árinu 2005 hækkaði þetta hlutfall í 19,9%<sup>8</sup> en þá má segja að það hafi orðið nokkurs konar áhlaup á sjóðinn og verulegar uppgreiðslur streymt inn í hann. Ætla hefði mátt að rannsóknarnefndin hefði stuðst við þetta hlutfall ef hún hefði viljað setja upp sviðsmynd af verstu mögulegu niðurstöðu. Ef 103 milljarðar kr. miðast við 100% uppgreiðsluhlutfall þá gefur 19,9% uppgreiðsluhlutfall 20,5 milljarða kr. uppgreiðsluáhættu. Eins og fram kemur í mánaðarskýrslu Íbúðalánasjóðs fyrir janúar árið 2014 hefur uppgreiðsluhlutfallið hins vegar aldrei orðið hærra en þau 19,9% sem það varð á árinu 2005. „Mjög dró úr uppgreiðslum á næstu árum þar á eftir og var hlutfallið komið niður í 1,0% á árinu 2009. Árið 2012 hækkaði hlutfallið í um 2,8%, en lækkaði aftur í um 2,5% á árinu 2013. Frá 2011–2013 hefur árlegt uppgreiðsluhlutfall verið um 2,4% af útlánum sjóðsins að meðaltali.“<sup>9</sup> Meiri hlutinn telur að efleggja á raunsætt mat á uppgreiðsluáhættu ber að gera það út frá fyrirliggjandi upplýsingum og raunverulegri stöðu sjóðsins. Því mætti leiða að því líkur að uppgreiðsluáhættan geti verið um 2,6 milljarðar kr. á ári, þ.e. miðað við 2,5% uppgreiðsluhlutfall, sem er langan veg frá þeim 103 milljörðum sem rannsóknarnefndin leggur upp með enda gerir hún ráð fyrir 100% uppgreiðslu sem áður segir. Reynsla fyrri ára getur vissulega gefið vísbendingar um hugsanlega þróun mála en hér ber þó enn og aftur að athuga að eðli máls samkvæmt er um tilgátur að ræða þar sem ekki er hægt að segja fyrir með neinni vissu um framtíðina. Rannsóknarnefndin tiltekur sjálf að óvissan sé mest um 103 milljarða kr. tap vegna uppgreiðsluáhættu og 27 milljarða kr. fyrirsjáanlegs vaxtataps vegna uppgreiðslna. Þá segir rannsóknarnefndin að þessar fjárhæðir séu byggðar á ófullkomnu mati og þurfi því að taka með fyrirvara.<sup>10</sup> Hér er um mikilvægan fyrirvara að ræða sem þó kemur einungis fram á einum stað í skýrslunni og er hans ekki getið í kafla skýrslunnar um helstu niðurstöður eða annars staðar þar sem hið meinta tap Íbúðalánasjóðs er til umfjöllunar. Íbúðalánasjóður hefur bent á að uppgreiðslur voru 158 milljarðar á árunum 2005 til 2007 af lánum sem voru með meðalútlánavexti í kringum 4,9%. Á þessum árum voru þessar uppgreiðslur endurlánaðar m.a. með kaupum á útlánasöfnum með útlánavöxtum sem lágu á bilinu 4,2% til 4,5%. Fyrir vikið rýrnaði vaxtamunur sjóðsins nokkuð til frambúðar vegna uppgreiðslna þessa tímabils þrátt fyrir að sjóðurinn hafi skilað hagnaði á þessum tímabili.

Mikil krónueign erlendra aðila, sem er bundin í landinu vegna gjaldeyrishafta, hefur m.a. þau áhrif að þrýsta raunvöxtum niður á markaði, þetta hefur verið kallað snjóhengjan. Svipuð áhrif hefur mikið ráðstöfunarfé lífeyrissjóðanna sem bundið er innan lands. Breyt-

<sup>7</sup> Í þessu uppgreiðsluhlutfalli er ekki gert ráð fyrir uppgreiðslum vegna fullnustueigna.

<sup>8</sup> Mánaðarskýrsla Íbúðalánasjóðs, janúar 2014: [www.ils.is/library/Skyrslur-og-samningar/Manadarskyrslur/2014/manadarskyrsla%20januar%202014%20me%20viauka.pdf](http://www.ils.is/library/Skyrslur-og-samningar/Manadarskyrslur/2014/manadarskyrsla%20januar%202014%20me%20viauka.pdf)

<sup>9</sup> Mánaðarskýrsla Íbúðalánasjóðs, janúar 2014: [www.ils.is/library/Skyrslur-og-samningar/Manadarskyrslur/2014/manadarskyrsla%20januar%202014%20me%20viauka.pdf](http://www.ils.is/library/Skyrslur-og-samningar/Manadarskyrslur/2014/manadarskyrsla%20januar%202014%20me%20viauka.pdf)

<sup>10</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 140.

ingar á þessu myndu án efa hafa áhrifa á vaxtastig og draga úr vaxtamun á fjármögnun og útlánunum sjóðsins og þar með áhættu hans.

Töluvert hefur verið fjallað um tap Íbúðalánasjóðs, m.a. affyrirtækinu IFS greiningu, sem vann skýrslu fyrir fjármála- og efnahagsráðuneytið þar sem lagt var mat á áhættu og eiginfjárförf sjóðsins.<sup>11</sup> Einnig hefur starfshópur sem velferðarráðuneytið skipaði um hlutverk sjóðsins fjallað um þessi mál.

IFS greining skiptir áhættu og þar með mögulegu tapi sjóðsins í fjóra flokka, svipað og gert er í rannsóknarskýrslunni. Í fyrsta lagi uppgreiðslu/vaxtaáhættu, í öðru lagi útlána-áhættu, í þriðja lagi rekstraráhættu og loks áhættu tengdri fullnustueignum.

Uppgreiðsluáhættan veldur opinni vaxtaáhættu þar sem sjóðurinn getur ekki greitt upp útgefin skuldabréf sín á móti uppgreiðslum lántakenda sjóðsins. Þetta er langveigamesta áhættan og jafnframt sú sem erfiðast er að leggja mat á. Ef 200 milljarðar til viðbótar af samtals 830 milljarða útlánunum sjóðsins verða greidd upp á næstu árum, þá má áætla að tapaðar vaxtatekjur sjóðsins vegna uppgreiðslu gætu numið á bilinu 4–6 milljörðum kr. á hverju ári um margra ára skeið. Útlánaáhættan er næst mesta áhættan og hefur aukist eftir efnahagshrunið 2008. IFS greining hefur nálgast mat á þessari áhættu út frá mismunandi forsendum og niðurstaðan er að áhættan til næstu fimm ára verðleggst á bilinu 15–30 milljarðar kr.

Taka verður fram að forsendur sem liggja að baki útreikningum IFS greiningar eru þó frábrugðnar útreikningum rannsóknarnefndarinnar að því leyti að IFS gerir ekki ráð fyrir að öll lán Íbúðalánasjóðs verði greidd upp í einu lagi. IFS greining telur litla hættu á slíku m.a. vegna þess að hluti lána verður ekki greiddur upp þar sem ólíklegt er að lántakendur hafi kost á endurfjármögnun hjá öðrum lánastofnunum vegna stöðu sinnar eða ónógs veðrýmis fasteignar. Þrátt fyrir að IFS greining geri ákveðna fyrirvara við sína útreikninga og setji upp aðra mynd en rannsóknarnefndin gerir, byggir hún einnig útreikninga sína á líkindareikningum og tekur fram að breytingar á efnahagsumhverfi geti haft áhrif á hvort og þá hve mikið tap verður í tengslum við uppgreiðsluáhættu. Mikilvægt er þegar sviðsmyndir sem þessar eru settar fram að gæta varúðar og reyna að gefa raunsanna mynd af þeim veruleika sem er til staðar. Enn hefur ekkert komið fram sem bendir til að þær fjárhæðir sem rannsóknarnefndin teflir fram eigi við rök að styðjast.

Eins og fyrr segir reiknar rannsóknarnefndin 27 milljarða kr. af hinu óbókfærða tapi vegna fyrirsjáanlegs vaxtataps vegna uppgreiðslna, 29 milljarða vegna útlána og fullnustueigna og 11 milljarða vegna lausafjárstyringar. Útreikningar þessara þátta byggjast m.a. á útreikningum rannsóknarnefndarinnar um bókfært tap sem margir hafa þegar gert verulegar athugasemdir við enda er ekki að finna grundvöll fyrir þeirri fjárhæð sem rannsóknarnefndin nefnir í ársreikningum Íbúðalánasjóðs. Rannsóknarnefndin virðist auk þess telja að bókfært verðmæti íbúðasafns sjóðsins sé of hátt en benda verður á að raunverð fasteigna hefur farið hækkandi síðustu missiri og vísbendingar eru um að svo verði áfram.

Hvað varðar hið 100 milljarða kr. bókfærða tap sem rannsóknarnefndin vísar til bendir meiri hlutinn á að ekkert tap var bókfært á rekstri Íbúðalánasjóðs fyrr en árið 2008. Samkvæmt ársreikningum sjóðsins á árunum 2008–2012 nemur bókfært tap sjóðsins tæpum 40 milljörðum kr. Þá er vert að benda á að stjórn Íbúðalánasjóðs telur tap sjóðsins nema 64 milljörðum kr. og þar af megi rekja 59 milljarða kr. til hrunsins Mikilvægt er að horfa á það hvað raunverulega átti sér stað og hvaða tap var bókfært. Samkvæmt mati núverandi stjórn-

<sup>11</sup> [www.fjarmalaraduneyti.is/media/skjal/ILS\\_Mat\\_a\\_ahaettu\\_og\\_eiginfjarthorf\\_122012.pdf](http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/skjal/ILS_Mat_a_ahaettu_og_eiginfjarthorf_122012.pdf)

enda Íbúðalánasjóðs megi rekja yfir 90% af tapinu beint til efnahagshrunsins og ráðstafana sem gripið var til í kjölfar þess.

Þá telur rannsóknarnefndin einnig að „[a]thugunum sem gerðar hafa verið á fjárhags- og rekstrarlegri stöðu Íbúðalánasjóðs [beri] saman um að núverandi stöðu sjóðsins megi rekja til meiriháttar kerfisbreytinga sem gerðar voru á starfsemi sjóðsins á árinu 2004.“<sup>12</sup> Um þetta vísar rannsóknarnefndin þó einungis til einnar heimildar. Þetta er engu síður rauður þráður í röksemdafærslu skýrsluhöfunda sem taka mjög eindregið undir þetta sjónarmið. Það er hins vegar pólitískt í eðli sínu og hafa jafnan verið um það mjög skiptir skoðanir.

Nefndin átti símafund með dr. Alexander Düring, sérfræðingi hjá Deutsche Bank, sem aðstoðaði Íbúðalánasjóð við skiptiútboðið og spurði hann út í hið meinta 3,5 milljarða tap sem rannsóknarnefndin rekur til reiknivillu við útreikning skiptiálags í skiptiútboðinu 2003. Dr. Düring hélt því fram að sama niðurstaða hefði fengist hefði sú reikniaðferð sem lýst er í skýrslunni verið nýtt við útreikninga enda hefðu þá aðrar breyttur átt við í útreikningnum. Á símafundum með dr. Düring fékkst enn fremur staðfest að rannsóknarnefndin hafði hvorki samband við hann vegna málsins né óskaði eftir því að fá hann í skýrslutöku. Hann var þó sá sérfræðingur Deutsche Bank sem reiknaði skiptiálag á íbúðabréfin í skiptiútboðinu.<sup>13</sup> Aðgerðir Íbúðalánasjóðs við að takmarka eigið tap vegna uppgreiðslna sem streymdu inn í sjóðinn eru gagnrýndar í skýrslunni og því haldið fram að aðrar leiðir hefðu gefið betri raun. Um það eru skiptar skoðanir hvað rétt hefði verið að gera við þessar aðstæður en þó ber að hafa í huga að á þeim árum sem uppgreiðslur til sjóðsins voru sem mestar var ekkert tap á rekstri sjóðsins.

## 2. Störf stjórnar og framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs.

Í skýrslunni er tekið mjög djúpt í árinu hvað varðar meinta „vanhæfni stjórnenda Íbúðalánasjóðs.“ Í skýrslunni eru gerðar athugasemdir við störf stjórnar og telur rannsóknarnefndin að starfshættir stjórnarinnar hafi einkennst af illa skilgreindu hlutverki hennar og of víðu verksviði, svo og ónógrri þekkingu stjórnarmanna á starfsemi sjóðsins sem útlánastofnunar. Þar kemur einnig fram að stjórnin hafi ekki sinnt eftirlitshlutverki sínu en „[þ]ar sem ráðherra skipaði stjórnina hneigðist hún til að vera meira í stöðu framkvæmdastjórnar en eftirliti.“<sup>14</sup> Þá gerir rannsóknarnefndin athugasemdir við að stjórnin hafi ekki tryggt innleiðingu innri endurskoðunar sem dróst í rúman áratug auk þess sem hún telur að stefnumótun stjórnar hafi verið í lágmarki þar sem stefnumótunarvinna hafi farið fram í ráðuneytinu. Rannsóknarnefndin gerir einnig athugasemd við að stjórnin hafi „ekki séð ástæðu til að setja sér starfsreglur jafnvel þótt hún hafi setið að mestu óbreytt fyrstu þrjú kjörtímabilin.“<sup>15</sup>

Rannsóknarnefndin bendir einnig á að með reglunum er áhersla lögð á að stjórnin fjalli um allar meiri háttar ákvarðanir en að þessi regla gangi í „berhögg við hversu mikið var um smærri afgreiðslumál en þau eru utan við verksvið stjórnarinnar samkvæmt reglunum.“<sup>16</sup> Fram að innleiðingu starfsreglnanna virðist töluvert stór hluti mála á dagskrá stjórnarfundar

<sup>12</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 190, þar sem segir: „Sjá til dæmis skýrslu Ólafs Ásgeirssonar, Íbúðalánasjóður – Mat á áhættu og eiginfjárbörf ásamt tillögum að aðgerðum.“

<sup>13</sup> Dr. Alexander Düring lét ummælin falla á lokuðum nefndarfundum en gaf heimild fyrir því að vitnað yrði til þessara orða hans, skv. 2. másl. 1. mgr. 19. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991.

<sup>14</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 238.

<sup>15</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 219.

<sup>16</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 182.



vera smærri mál einstaklinga og lögaðila. Rannsóknarnefndin bendir á að fyrst um sinn eftir að starfsreglurnar tóku gildi hafi þeim fækkað á borði stjórnar en frá árinu 2008 fram til ársloka 2010 fjölgaði þeim á ný og urðu að lokum jafn algeng og fyrir innleiðingu starfsreglnanna.

Rannsóknarnefndin telur mikilvægt að stjórnendur sjóðsins hafi viðeigandi þekkingu og menntun þar sem sjóðurinn starfar á mjög sérhæfðu sviði. Rannsóknarnefndin gagnrýnir að verksvið framkvæmdastjóra hafi verið óskilgreint til ársins 2006. Í skýrslunni er að finna þó nokkra umfjöllun um þekkingu, hæfi og menntun stjórnarmanna. Bendir rannsóknarnefndin á breytingu sem gerð var á lögum um húsnæðismál árið 2012 þegar sett voru ítarlegri ákvæði um hæfi en í eldri lögum. Með þeim lögum var Fjármálaeftirliti gert að setja reglur um fjárhagslegt sjálfstæði stjórnarmanna og forstjóra og hvernig skuli staðið að hæfismati þeirra. Fjármálaeftirlitinu er þar einnig falið að meta hvort stjórnarmenn og forstjóri fullnægi kröfum um hæfi. Ákvæðin eru efnislega samhljóða ákvæðum um sama efni í lögum um fjármála-fyrirtæki. Rannsóknarnefndin bendir einnig á að á árunum 1999–2012 sátu samtals 22 einstaklingar í stjórn Íbúðalánasjóðs en einungis fimm þeirra hafi verið með háskólamenntun. Þá kemur fram það mat hennar að við „val á stjórn Íbúðalánasjóðs hafa flokkspólitískar forsendur fremur en faglegar legið til grundvallar.“<sup>17</sup> Mikið er gert úr pólitískum tengingum manna en nánar verður rætt um það í kafla hér síðar þar sem fjallað er um gagnrýni á einstaka einstaklinga.

Þá er bent á að skort hafi á formfestu í samskiptum við ráðuneyti og eftirlitsaðila og þannig sé oft ekki til staðar skrá yfir fundi sem haldnir voru um einstök mál auk þess sem fundargerðir hafi oft ekki verið ritaðar.

Rannsóknarnefndin telur að stjórnarhættir Íbúðalánasjóðs og stjórnsýsluleg staða hans hafi stuðlað að núverandi rekstrarvanda sjóðsins sem rekja megi til ákvarðana á árunum 2003–2005.<sup>18</sup>

#### **Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.**

*Í skýrslunni gerir rannsóknarnefndin athugasemdir við starfshætti stjórnar og bendir m.a. á að stjórnin setti sér ekki starfsreglur fyrr en 2006, þ.e. sjö árum eftir að lög um sjóðinn tóku gildi, og gagnrýnir rannsóknarnefndin hversu seint reglurnar voru settar. Gagnrýnisvert er hversu langur tími leið frá lagasetningu þar til reglurnar voru settar en benda má þó á að þær voru settar eftir ábendingar í innri endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar fyrir árið 2005 og einungis þrjú mánuðir liðu frá ábendingu til reglusetningarinnar.*

*Mikilvægt er að skýrar reglur gildi um störf stjórnar Íbúðalánasjóðs og að eftir þeim sé farið. Þá er brýnt að stjórnin einbeiti sér að stórum stefnumarkandi ákvörðunum. Árin 2008 til 2010 eru þó um margt sérstök í ljósi efnahagshrunsins og má hugsanlega skýra fjölgun smærri mála á dagskrá stjórnar á þessum tíma af því.*

*Rannsóknarnefndin gagnrýnir að stefnumótun stjórnar hafi verið í lágmarki og stefnumótunarvinna farið fram í ráðuneytinu. Meiri hlutinn bendir þó á að stefnumótun á húsnæðisstefnu stjórnvalda fer fram á vettvangi framkvæmdarvaldsins, þ.e. í ráðuneyti mála-flokksins. Slík stefnumótun kemur svo til umfjöllunar og samþykktar löggjafans í þeim frumvörpum sem varða umgjörð húsnæðisstefnu og málefni Íbúðalánasjóðs. Slík stefnumótunarvinna fór fram. Hins vegar hefði þurft markvissari stjórnun hvað varðar lánveitingar til lögaðila og skýrar vinnureglur þar að lútandi.*

<sup>17</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 202.

<sup>18</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 219.

*Meiri hlutinn telur rannsóknarnefndina gera of lítið úr þekkingu og hæfi stjórnarmanna sjóðsins og spyrja má hvort hún hafi haft hliðsjón af lögum sem síðar komu til sögunnar. Árið 2012 var lögfest að stjórnarmenn skuli hafa lokið háskólaprófi sem nýtist í starfi en fyrir þann tíma voru engin slík ákvæði í lögum. Allir stjórnarmenn Íbúðalánasjóðs voru frá upphafi skipaðir í samræmi við gildandi lög hvers tíma. Mikilvægt er að stjórnarmenn og forstjóri Íbúðalánasjóðs búi yfir „nægilegri þekkingu og starfsreynslu til að geta gegnt stöðu sinni á tilhlýðilegan hátt“ líkt og segir nú í 2. mgr. 8. gr. a laga um húsnæðismál en meiri hlutinn bendir á að slíka þekkingu geta menn öðlast á fleiri vegu en með háskólanámi. Á fundi nefndarinnar kom til að mynda fram að einn fyrrverandi stjórnarmanna sem ekki hefur lokið háskólanámi hefur fengið undanþágu Fjármálaeftirlitsins frá menntunarkröfu í sambærilegu ákvæði 54. gr. laga um váttryggingastarfsemi, nr. 56/2010. Óeðlilegt er að nota nýleg ákvæði laga til að draga úr trúverðugleika stjórnarmanna og gera störf þeirra tortryggileg.*

*Meiri hlutinn tekur undir með rannsóknarnefndinni að verkswið framkvæmdastjóra og verkaskipting milli hans og stjórnar hafi verið nokkuð óskilgreind framan af. Á þetta var bent í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2006 og bætt úr því sama ár þegar framkvæmdastjóra var sett erindisbréf. Gætt hefur verið að útgáfu erindisbréfa síðan.*

*Meiri formfesta hefði mátt vera í samskiptum Íbúðalánasjóðs, framkvæmdastjóra hans og stjórnar við ráðuneyti og eftirlitsaðila. Sambærilegar athugasemdir komu fram í skýrslu þingmannanefndarinnar sem fjallaði um skýrslu rannsóknarnefndar um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 en þar segir m.a. að vegna „smæðar samfélagsins skiptir formfesta, skráning upplýsinga, verkferlar, tímamörk og skýr ábyrgðarsvið enn meira máli en í stærri samfélögum.“<sup>19</sup> Nefndin kallaði fyrir núverandi og fyrrverandi stjórnendur Íbúðalánasjóðs og eftirlitsstofnana og bar þeim flestum saman um að formfestan í samskiptum við stjórnvöld hefði mátt vera meiri. Nefndinni hefur þó verið kynnt að úrbætur hefðu verið gerðar og telur brýnt að áfram verði gætt að formfestu í samskiptum stjórnvalda.*

### **3. Stefna í húsnæðismálum og stjórnsýsluleg staða Íbúðalánasjóðs.**

Í skýrslunni kemur fram gagnrýni á að húsnæðisstefna hafi verið óljós og ekki lægju fyrir þau markmið sem ætlunin væri að ná fram eða greining á því hvernig unnt væri að ná þeim með lánveitingum. Rannsóknarnefndin telur í raun að ekki sé að sjá nein rök fyrir aðkomu hins opinbera að almennum lánveitingum á húsnæðismarkaði eftir að vaxtafrelsi var komið á, nútímavæðingu fjármagnsmarkaða lauk og ríkisbankarnir voru seldir.<sup>20</sup>

Rannsóknarnefndin bendir á að „[m]arkmið ríkisstjórnanna á þessu tímabili var að auka frelsi í viðskiptum, opna hagkerfið, stuðla að samkeppni og að ríkið myndi draga sig út úr starfsemi þar sem einkaaðilar voru fyrir á markaði.“<sup>21</sup> Segir rannsóknarnefndin um þetta: „Þrátt fyrir þessi markmið ríkisstjórnarinnar og breytingar sem urðu í umhverfi Íbúðalánasjóðs starfaði hann áfram óbreyttur og var fyrr en varði kominn í samkeppni við einkafyrirtæki á markaði.“<sup>22</sup>

Þá telur rannsóknarnefndin að stjórnsýsluleg staða Íbúðalánasjóðs hafi verið illa skilgreind og í raun óviðeigandi þegar mið er tekið af því að um er að ræða áhrifamikið stjórn tæki á

<sup>19</sup> Skýrsla þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, bls. 11.

<sup>20</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 9.

<sup>21</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 239.

<sup>22</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 239.

sviði húsnæðismála.<sup>23</sup> Bendir hún á að stofnunin beri mun fleiri einkenni fjármálafyrirtækis á húsnæðislánamarkaði en opinberrar stofnunar með félagslegt hlutverk, sérstaklega eftir þær breytingar sem gerðar voru á sjóðnum og húsnæðislánakerfinu árið 2004.

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar segir: „Þá er rétt að vekja athygli á því að líkt er á komið með Seðlabanka Íslands og Íbúðalánasjóði hvað varðar sjálfstæði. Þrátt fyrir að skýrt sé kveðið á í lögum um þessar stofnanir að þær séu sjálfstæðar þá stenst sú skilgreining ekki stjórnslufræðilega skoðun. Tilgangurinn með þeirri stjórnskipulegu tilhögun að gera stofnanir sjálfstæðar er að gefa starfsemi þeirra aukinn trúverðugleika sem talinn er fást með því að undanskilja þær beinum pólitískum fyrirætlum, draga úr flokkspólitískum áhrifum en auka vægi sérfræðilegrar þekkingar í starfsemi stofnananna.“<sup>24</sup>

Í skýrslunni eru gefnar vísbendingar um hvert skýrsluhöfundar telji að beri að stefna í húsnæðismálum. Þar segir m.a. „Sjálfstæði stofnana skal aðeins innleitt í undantekningar-tilvikum þegar kostir þess vega þyngra en ókostirnir. Skilgreining sjóðsins sem félagslegrar þjónustustofnunar er í meginatriði röng. Starfsemi hans ber flest merki fjármálafyrirtækis á húsnæðislánamarkaði sem auk þess er í beinni samkeppni við einkafyrirtæki.“<sup>25</sup>

### **Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.**

*Ekki verður tekið undir með rannsóknarnefndinni um að húsnæðisstefna hafi verið óljós og að ekki hafi legið fyrir þau markmið sem ætlunin væri að ná fram eða greining á því hvernig unnt væri að ná þeim með lánveitingum. Þvert á móti var það skýr stefna stjórnvalda og stjórnmalanna að reka félagslegan Íbúðalánasjóð sem veitti lán á grundvelli almennra skilyrða með jafnræði í huga, auka aðgengi almennings að lánsfé til húsnæðiskaupa og stuðla að lægri vöxtum. Þessi stefna kemur fram í lögum um húsnæðismál, greinargerð sem þeim fylgdi sem og síðari breytingum. Auk þess kemur hún fram í öðrum lögskýringargögnum þar á meðal álitum fastanefnda Alþingis og ræðum þingmanna.*

*Þá er skýrt vísað til stefnu stjórnvalda í húsnæðismálum í ýmsum skýrslum og álitum eftirlitsaðila, til að mynda segir í Fjármálastöðugleikariti Seðlabankans árið 2006: „Stefna stjórnvalda hefur verið að Íbúðalánasjóður láni til íbúðakaupa, óháð staðsetningu og að mestu óháð fjárhag. Bankarnir hafa hins vegar beitt sér mest á þeim svæðum sem eru hvað virkust á fasteignamarkaði og hafa þeir í mörgum tilfellum boðið mun hagstæðari kjör en Íbúðalánasjóður.“<sup>26</sup> Vísað er til þessara gagna í skýrslu rannsóknarnefndarinnar og virðist ríkur samhlómur vera um húsnæðisstefnu stjórnvalda í þeim.*

*Rannsóknarnefndin bendir þó einnig á álit og skýrslur ýmissa eftirlitsaðila með sjóðnum og úttektir Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og Efnahags- og framfarastofnunarinnar. Þessir aðilar komu með margar athugasemdir um rekstur sjóðsins sem ekki samrýmdust stefnu stjórnvalda á þeim tíma, m.a. þegar útlánareglur sjóðsins voru rýmkaðar en einnig um fyrirkomulag húsnæðismála og Íbúðalánasjóðs. Í skýrslunni segir m.a. að Efnahags- og framfarastofnunin hafi hvatt til einkavæðingar húsnæðislánveitinga ríkisins síðan á dögum Húsnæðisstofnunar.<sup>27</sup> Hér ber að hafa í huga að athugasemdir þessara aðila miða oftast nær að því að ná ákveðinni efnahagslegri stöðu og virðist þar ekki vera gefið svigrúm fyrir afstöðu lýðræðislega kjörinna fulltrúa til félagslegra þátta. Slík pólitísk stefnumótun er falin stjórnvöldum á*

<sup>23</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 10.

<sup>24</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 230.

<sup>25</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 10.

<sup>26</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 2. bindi, bls. 190.

<sup>27</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 13.

hverjum tíma sem hafa þá svigrúm til að horfa ekki einungis til efnahagslegra þátta heldur einnig til félagslegra og samfélagslegra þátta.

Skýr stefna var um að hafa Íbúðalánasjóð almennan húsnæðislánasjóð sem hefði það hlutverk að gera fólki kleift að eignast húsnæði og tryggja að allir hefðu sama aðgengi að lánsfé óháð búsetu. Ekki verður því tekið undir þá gagnrýni rannsóknarnefndarinnar að stefna um sjóðinn og stöðu hans hafi verið óskýr. Þvert á móti voru þær ákvarðanir sem stjórn hans og stjórnendur tóku í samræmi við stefnu stjórnvalda í þessum málum.

Á þeim tíma sem skýrslan nær til var Íbúðalánasjóður nánast einn um að veita lán fyrir íbúðarhúsnæði á landsbyggðinni þó svo að bankarnir tækju að veita húsnæðislán að einhverju marki. Þá hefur sjóðurinn einnig veitt lán til annarra hópa með lægri greiðslugetu sem síður hafa átt kost á lánum hjá bönkunum. Ákveðin áhætta getur verið til staðar í lánveitingum vegna tekna viðkomandi eða búsetu en með því að veita jafnframt lán til þeirra sem litlar líkur eru á að lendi í vanskilum, hafa góðar tekjur og búa á söluvænlegum stöðum, sér kerfið sjálft um að stemma sig að mestu leyti af. Ákveðið vaxtaálag er reiknað inn í útlánsvexti sjóðsins til að mæta rekstrarkostnaði, áætluðum útlánatöpum og vaxtaáhættu sjóðsins og með því að hafa stóran og fjölbreyttan hóp lántakenda minnkar hættu á tapi.

Rannsóknarnefndin gagnrýnir harðlega að ákvarðanir hafi verið teknar um húsnæðismál og Íbúðalánasjóð án þess að hlustað hafi verið á gagnrýni sérfræðinga. Benda verður á að þau sérfræðialit, skýrslur og umsagnir sem vísað er til í skýrslunni lágu fyrir þegar ákvarðanir voru teknar um breytingar á Íbúðalánasjóði, fjármögnun sjóðsins, lánveitingar hans og við setningu laga um hann.

Rannsóknarnefndin telur einnig að stjórn og stjórnendur Íbúðalánasjóðs hafi fyrst og fremst komið að stefnumótun sjálftrar stofnunarinnar fremur en stefnumótun húsnæðismála almenn. Áréttar verður að það er eðlilegt að mótun húsnæðisstefnu sé viðfangsefni stjórnmalanna en svo sé það Íbúðalánasjóðs að framfylgja stefnunni líkt og öðrum stjórnvöldum og opinberum aðilum sem málið viðkemur. Rétt er þó að leita álits og umsagnar stofnunarinnar sem hefur málið á sinni könnu og það virðist hafa verið gert við lagabreytingar og stefnubreytingar í málaflokknum.<sup>28</sup>

Þegar metið er hvort ákvörðun um að gera breytingar sem tryggja áttu fleirum möguleika til að eignast húsnæði, auka aðgengi almennings að lánsfé til fasteignakaupa og lækka áttu vexti þarf einnig að horfa til þess hver veruleikinn hefði orðið ef ekkert hefði verið að gert af hálfu hins opinbera.

Meiri hlutinn vekur athygli á því að rannsóknarnefnd Alþingis var ekki ætlað það hlutverk að koma með tillögu um stefnu að húsnæðismálum til framtíðar heldur átti heildarendurskoðun að fara fram í kjölfar rannsóknarinnar. Hér er um að ræða pólitískt málefni sem er á verksviði Alþingis.

#### 4. Ákvörðun og útfærsla skuldabréfaskiptanna árið 2004.

Í lok árs 2003 var lögum um fjármögnun íbúðalánakerfis Íbúðalánasjóðs breytt. Almenn samstaða var um að gera þyrfti breytingar á húsbrefakerfinu en í skýrslunni kemur þó fram gagnrýni á bæði lagasetninguna og framkvæmd skuldabréfaskipta.

Rannsóknarnefndin gagnrýnir að uppgreiðsluáhættu hafi ekki verið gefinn nægilegur gaumur enda voru hin nýju íbúðabréf ekki innkallanleg og því erfitt fyrir sjóðinn að bregðast við ef til mikilla uppgreiðslna kæmi á lánum. Bregðast átti við þessari áhættu með áhættu-stýringu en rannsóknarnefndin telur að óraunsætt traust hafi verið lagt á að áhættustýringar-

<sup>28</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 218.

kerfi gæti leyst vandann.<sup>29</sup> Rannsóknarnefndin segir að ábyrgðin sé „fyrst og fremst þingsins að samþykkja gölluð lög en ráðherra beri einnig ábyrgð þegar lög eru samin í ráðuneyti hans af sérfræðingum sem þingmenn treysta á að hafi næga hæfni og sérþekkingu til verksins. Í þessu tilfalli virðist sú þekking ekki hafa verið næg og ekki hlustað á aðra sérfræðinga sem stóðu þar fyrir utan.“<sup>30</sup>

Meðal þess sem nýta átti við að bregðast við ef til uppgreiðslna kæmi var útdráttur húsbréfa sem voru innkallanleg. Um eða fyrir skiptin komu upp efasemdir um hvort heimilt væri að draga úr flokkunum óháð þeim flokkum sem stæðu að baki uppgreiddum lánnum. Lífeyrissjóðirnir töldu ólíklegt að slíkt stæðist lög enda væri þá um einhliða skilmálabreytingu að ræða sem margfaldaði uppgreiðsluáhættu bréfanna og minnkaði virði þeirra eftir því. Í skýrslunni segir að í samráði við lífeyrissjóðina hafi verið tekin ákvörðun um að slíkur útdráttur yrði einungis gerður þannig að dregið væri úr bréfum í þeim flokki sem lán tilheyrðu sem væru uppgreidd, flokkur á móti flokki. Rannsóknarnefndin telur að þetta hafi orðið til að takmarka svigrúm Íbúðalánasjóðs til að bregðast við uppgreiðslum.

Ákveðið var að fara í ein stór skuldabréfaskipti um mitt ár 2004 en áður hafði verið rætt um nokkur smá skipti. Rannsóknarnefndin gagnrýnir þessa ákvörðun og telur að ein stór skipti í stað margra smærri hafi verið gegn hagsmunum sjóðsins en átt að laða að erlenda fjárfesta. Að auki telur rannsóknarnefndin að of lítið hafi verið skilið eftir í einstökum flokkum eldri bréfa sem hafi takmarkað enn frekar svigrúm sjóðsins til að bregðast við uppgreiðslum enda hefði verið hægt að draga út eldri húsnæðisbréf sem ekki var mögulegt með nýju íbúðabréfin.

Íbúðalánasjóður fékk aðstoð erlendra sérfræðinga við framkvæmd skiptiútboðsins og gerði samning við Deutsche Bank þar um. Sérfræðingar bankans aðstoðuðu við framkvæmd útboðsins og útreikning skiptiálagsins sem notað var í útboðinu en einnig var leitað til annarra sérfræðinga um það atriði. Rannsóknarnefndin tekur fram í skýrslunni að ákvörðun skiptiálagsins í útboðinu hafi verið annar áhrifamesti þáttur þess og aðeins ákvörðun um umfang skiptanna geti talist mikilvægari.<sup>31</sup> Rannsóknarnefndin telur að skiptiálagið hafi verið ákveðið of lágt og telur að sjóðurinn hafi tapað um 13 milljörðum kr. á því sem gerir um 21 milljarð kr. núvirta til verðlags á árinu 2012. Þá telur rannsóknarnefndin að ákvörðun skiptiálagsins hafi verið tekin á kostnað eigin hagsmuna sjóðsins og bendir á að við ákvarðanatökuna hafi ekki verið nýtt nýjasta ráðgjöf heldur eldri tölur. Í skýrslunni er einnig minnst á meinta reiknivillu sem hafi verið gerð við ákvörðun skiptiálagsins og því haldið fram að hann hafi þar tapað 1,5 milljörðum kr. Þessa fjárhæð framreiknar rannsóknarnefndin svo og segir að núvirt tap sjóðsins af þessu sé 3,5 milljarðar kr.

### ***Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.***

*Í skýrslunni er gagnrýnt harkalega að Alþingi hafi samþykkt lög um breytingu á fjármögnun húsbréfakerfis Íbúðalánasjóðs þar sem gert var ráð fyrir að fjármögnunarbréf sjóðsins yrðu hvorki innkallanleg né að lántakar þyrftu að greiða uppgreiðslugjald. Bendir rannsóknarnefndin á að uppgreiðsluáhætta ykist verulega með þessu fyrirkomulagi. Gengur hún svo langt að segja að löggin hafi verið gölluð, þingmenn hafi treyst á sérfræðinga ráðuneytis og að ekki hafi verið hlustað á aðvaranir Seðlabankans og annarra. Í skýrslunni kemur þó skýrt fram að uppgreiðsluhættan var rædd á þingi og því ljóst að þingmenn lögðu eigið*

<sup>29</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 11.

<sup>30</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 2. bindi, bls. 53.

<sup>31</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 2. bindi, bls. 75.

mat á lagasetningu, umsagnir sérfræðinga og ráðgjöf. Meiri hlutinn telur því ljóst að um upplýsta ákvörðun hafi verið að ræða og tekur undir með Páli Gunnari Pálssyni, fv. forstjóri Fjármálaeftirlitsins sem segir um þetta málefni: „löggjafinn tók upplýsta ákvörðun um breytingar sumarið 2004 á Íbúðalánasjóði og húsnæðislánakerfinu. Sú ákvörðun tók einnig til áhættustöðu sjóðsins. Undirbúnings- og lögskýringargögn sem finna má á vef Alþingis gefa til kynna ítarlegan undirbúning, þar sem m.a. voru vegnar og metnar athugasemdir og aðvaranir við hættum sem af breytingunum kynnu að stafa.“<sup>32</sup>

Breytt fyrirkomulag var þar að auki í samræmi við þá pólitísku stefnu sem var mikill samhljómur um og lögin um hið breytta fyrirkomulag voru samþykkt með öllum greiddum atkvæðum. Strax í lok 2005 var svo byrjað að bjóða lántakendum sjóðsins að velja um tvo flokka lána. Annar var með lægri vöxtum en lántakandi tók sjálfur á sig uppgreiðsluáhættuna þannig að ef hann greiddi upp lán sitt hjá sjóðnum færi sú uppgreiðsla fram á markaðsvöxtum. 57% af nýjum lánveitingum sjóðsins frá desember 2005 og út júní 2012 falla undir þennan flokk<sup>33</sup> og samkvæmt nýjum lögum um neytendalán, nr. 27/2013, er nú almennt gert ráð fyrir uppgreiðslugjaldi á öllum lánnum sjóðsins.

Þegar Íbúðalánasjóður hóf að undirbúa skuldabréfaskiptin greip hann til ráðstafana til að tryggja að nægileg sérfræðipækning væri til staðar. Rætt var við JP Morgan og Deutsche Bank um aðstoð við aðgerðina og samið við síðarnefnda aðilann. Deutsche Bank aðstoðaði sjóðinn við útreikning skiptiálagsins og veitti ráðgjöf í ferlinu.

Íbúðalánasjóður leitaði álits félagsmálaráðuneytisins á því hvort draga þyrfti út flokk á móti flokki í húsbrefum í samræmi við álit lífeyrissjóðanna en ekki er að sjá að formlegt svar hafi borist frá ráðuneytinu. Fyrir nefndinni kom þó fram að lögfræðingar sjóðsins hafi á þessum tíma talið hugsanlegt að álit lífeyrissjóðanna væri rétt og því er ljóst að uppi var óvissa um lögmati þess að draga húsbref út óháð flokki uppgreiddra bréfa. Meiri hlutinn áréttar að eðlilegt hefði verið að ráðuneytið hefði orðið við óskum Íbúðalánasjóðs og gefið álit sitt á þessu álitamáli áður en ákvörðun var tekin um hvernig útdráttur úr flokkum húsbrefa yrði háttað. Forráðamenn sjóðsins frá þessum tíma hafa staðhæft fyrir nefndinni að það hafi ekki skipt sjóðinn miklu máli þó að þessi háttur hafi verið hafður á. Þegar uppgreiðslur lána voru hvað mestar í sjóðinn voru reglulegir útdrættir framkvæmdir. Engir aukáútdrættir húsbrefa vegna uppgreiðslna voru framkvæmdir á árunum 2008–2012 en árið 2013 var efnt aftur til aukáútdrættar. Nefndinni var kynnt að fullur jöfnuður væri með uppgreiðslum og útdrætti húsbrefa nú og komu þau sjónarmið fram hjá fyrrum forráðamönnum sjóðsins að þessi tilhögun útdrætta hafi ekki skaðað sjóðinn, sbr. viðauki við greinargerð Guðmundar Bjarnasonar sem fylgir áliti þessu sem fylgiskjal. Núverandi stjórnendur sjóðsins hafa bent á að þegar sjóðurinn veiti lán þurfi hann að fjármagna sig á móti til jafn langs tíma enda miðað við að heildarmunur á lengd fjármögnunar og útlána sé ekki meiri en eitt ár. Þegar lán sjóðsins eru greidd upp og hann lánar þá fjármuni aftur myndist munur á lengd fjármögnunar og útlána. Við þetta skapist jafnframt áhætta á neikvæðum vaxtamun, þ.e. að útlán séu veitt á lægri vöxtum en eru af fyrirliggjandi íbúðabréfi.

Rannsóknarnefndin segir að skiptiálagið hafi verið ákveðið of lágt en einnig að mistök hafi verið gerð við útreikning þess sem kostað hafi 1,5 milljarða kr. Meiri hlutinn ítrekar það sem fram kemur í kafla hér að framan um tap Íbúðalánasjóðs að þessum yfirlýsingum var mótmælt á símafundi sem nefndin átti með dr. Alexander Düring, sérfræðingi hjá Deutsche Bank sem aðstoðaði Íbúðalánasjóð við skiptiútboðið. Rannsóknarnefndin hafði ekki samband

<sup>32</sup> Greinargerð Páls Gunnars Pálssonar, sjá fylgiskjal V.

<sup>33</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 139.

við dr. Düring hvorki um þetta atriði né önnur þó svo að hann hafi haft ítarlegar upplýsingar um málið og verið sá sérfræðingur Deutsche Bank sem reiknaði skiptiálag á íbúðabréfin í skiptiútboðinu. Umfjöllun um þessa meintu reiknivillu í skuldabréfaskiptunum er að finna mjög víða í skýrslunni og verður að telja að í reynd sé ekki búið að skera úr um hvort hún hafi orðið enda aflaði rannsóknarnefndin ekki fullnægjandi upplýsinga til að unnt væri að leggja mat á þetta atriði, þrátt fyrir staðhæfingar rannsóknarnefndarinnar í þessa veru. Mikilvægt er að leita til allra hlutadeigandi aðila þegar atriði sem þetta er rannsakað og afla fullnægjandi upplýsinga.

Hvað varðar meint tap sjóðsins um skiptiálagið verður að líta til að ekki er hægt að slá því föstu hver atburðarásin hefði orðið ef skiptiálagið hefði verið ákveðið hærra. Fyrir nefndinni komu fram þau sjónarmið að þá hefði hugsanlega færri bréfum verið skipt og þurft að fara ný skipti með lægra álagi sem hefði getað gefið sömu eða svipaða niðurstöðu. Það hefði aftur getað minnkað traust á bréfum sjóðsins og dregið úr fjármögnunarmöguleikum hans. Meiri hlutinn bendir á að ekki er unnt að leggja fullnægjandi mat á slíkar hugsanlegar afleiðingar eða mögulega atburðarás en rannsóknarnefndin dregur ákveðnar ályktanir og teflir fram öðrum möguleikum sem hefðu getað gefið enn betri niðurstöðu fyrir sjóðinn.

Þegar horft er til baka á þann hátt sem rannsóknarnefndin gerir er mikilvægt að velja við öllum steinum, að ályktanir séu dregnar á yfirvegaðan hátt og horft sé til þeirra aðstæðna sem voru og þeirra gagna og upplýsinga sem voru til staðar á þeim tíma. Rannsóknarnefndin hafði einnig undir höndum nýrri gögn og upplýsingar um það hvað gerðist síðar. Þó svo að slíkar upplýsingar geti nýst við að búa til ákveðna heildarmynd er ekki rétt eða réttlátt að ætla mönnum að hafa átt að taka ákvarðanir út frá slíkum upplýsingum sem ekki höfðu komið fram.

Þá hlýtur að þurfa að horfa á það hvort og þá hvaða raunverulega tjón hlaust af skuldabréfaskiptunum þegar lagasetning um breytta fjármögnun Íbúðalánasjóðs og útfærsla skuldabréfaskiptanna er rædd og metin. Rannsóknarnefndin nefnir 21 milljarðs kr. tap vegna ákvörðunar um skiptiálagið og 3,5 milljarða kr. tap vegna meintrar reiknivillu sem hvort tveggja hefur komið til umfjöllunar hér að framan. Mat rannsóknarnefndar á 21 milljarðs kr. tapi byggist á ákveðnum forsendum um hugsanlega framvindu atburða sem er ekki hægt að sannreyna. Ekkert tap er bókfært í ársreikningum Íbúðalánasjóðs á þeim tíma þegar uppgreiðslur voru hvað mestar á lánum sjóðsins. Þá greip sjóðurinn á þessum tíma til aðgerða til að stýra áhættu af uppgreiðslunum og koma fjármununum fyrir með ásættanlegri ávöxtun og takmarka hugsanlegt tap, sbr. skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2005 um aðdraganda og gerð lánasamninga Íbúðalánasjóðs við fjármálastofnanir vegna áhættustýringar, sjá nánar kafla hér á eftir þar sem fjallað er um aðkomu bankanna á húsnæðislánamarkað, kafla um lánssamninga Íbúðalánasjóðs og kafla um áhættustýringu Íbúðalánasjóðs.

## 5. Hækkun hámarkslána Íbúðalánasjóðs í 90% árið 2004.

Í skýrslunni er að finna umfjöllun um kosningaloforð Framsóknarflokksins í kosningunum árið 2003 um hækkun hámarkslána Íbúðalánasjóðs í 90%. Í skýrslunni segir um þessa ákvörðun: „Þessi vegferð endaði illa og varð þjóðinni dýrkeypt.“<sup>34</sup> Rannsóknarnefndin gagnrýnir mjög þessa hækkun hámarksveðhlutfalls lána og útfærslu. Bendir hún á að upphaflega hafi verið stefnt að því að hækka hámarkslánin í nokkrum skrefum og hafa mismunandi vaxtastig miðað við veðhlutfall. Upphaflega var gert ráð fyrir því að á lánum yrði uppgreiðslugjald sem m.a. átti að mæta þeim vanda sem sjóðurinn annars yrði í ef til mikilla

<sup>34</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 11.

uppgreiðslna kæmi þar sem ný íbúðabréf hans voru óinnkallanleg og sjóðurinn gat því ekki greitt upp skuldir sínar við lánardrottna til að mæta uppgreiðslum lántakenda.

Endanleg útfærsla breytinga á reglum um hámarkslán sjóðsins varð sú að hækka hámarksveðhlutfall í 90% haustið 2004, sömu vaxtakjör yrðu á öllum lánnum og ekkert uppgreiðslugjald. Rannsóknarnefndin gagnrýnir þessa útfærslu og segir að hún hafi orðið til að auka áhættu sjóðsins. Vísar hún til þess að mikil andstaða hafi verið við uppgreiðslugjaldið hjá verkalýðshreyfingunni og stjórnarandstöðu og dregur þá ályktun að uppgreiðslugjaldið hafi ekki verið sett á vegna þess að stjórnámálemenn vissu að það yrði óvinsælt.<sup>35</sup> Auk þess segir rannsóknarnefndin að Íbúðalánasjóður hafi með þessu farið í samkeppni við banka og sparisjóði og ýtt undir verðhækkningar og samkeppni með tilheyrandi þenslu.

#### **Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.**

*Hvað varðar þá gagnrýni sem sett er fram um 90% lánin og útfærslu þeirra 2004 er rétt að vísa til umræðu um stefnu í húsnæðismálum í áliti þessu. Þær breytingar sem gerðar voru á hámarkslánnum sjóðsins höfðu það að markmiði að tryggja öllum landsmönnum aðgang að lánsfé til húsnæðiskaupa og stuðla að lægri vöxtum á húsnæðislán.*

*Við mat á áhrifum þess að hækka hámarkslán sjóðsins verður einnig að líta til raunverulegra útlána sjóðsins samkvæmt hinum nýju viðmiðum. Lán voru bundin við brunabótamat auk þess sem hámark lánsfjárhæðar var 15 millj. kr. árið 2005. Nefndinni var kynnt að þessar reglur hafi takmarkað mjög þann fjölda lána sem náðu 90% viðmiðinu og til að mynda hafi á árinu 2005 einungis verið veitt um 40 lán á höfuðborgarsvæðinu sem náðu 90% viðmiðinu. Ný útlán sjóðsins til einstaklinga á þessum tíma voru um 2–3 milljarðar á mánuði en ný útlán sjóðsins voru um 5 milljarðar kr. mánaðarlega áður en bankarnir hófu að veita húsnæðislán. Fyrstu mánuði sem bankar og sparisjóðir hófu að veita lánin námu ný útlán banka og sparisjóða um 30 milljörðum kr. á mánuði.*

*Þá verður að hafa í huga að bankarnir lánuðu almennt ekki til fasteignakaupa á landsbyggðinni og ef þeir veittu slík lán voru veðhlutföll mun lægri. Hefði Íbúðalánasjóður ekki verið til staðar á þessum tíma hefði aðgengi íbúa landsbyggðarinnar að lánsfé til fasteignakaupa því verið mun lakara en íbúa höfuðborgarsvæðisins. Slíkt hefði gengið gegn stefnu stjórnvalda um jafnræði landsmanna í húsnæðismálum.*

*Upphaflega stóð til að hækka hámarkslán Íbúðalánasjóðs í nokkrum skrefum upp í 90% en með lögum sem samþykkt voru í desember 2004 var það hins vegar gert í einum áfanga. skrefi. Bankar og sparisjóðir voru þá farnir að veita lán með allt að 100% veðhlutfalli og án hámarksfjárhæðar. Rannsóknarnefndin segir sjálf að „[a]ukið veðhlutfall Íbúðalánasjóðs breytti því litlu um möguleika fólks til að fjármagna íbúðakaup.“<sup>36</sup> Hækkun á hámarksláni hafði þó þau áhrif að sjóðurinn gat lánað hærri fjárhæðir og telur rannsóknarnefndin að það hafi gert það að verkum að hann var „betur í stakk búinn til að keppa við aðrar lánastofnanir.“<sup>37</sup> Í ljósi þess að sjóðurinn veitti einungis um 40 ný 90% lán á höfuðborgarsvæðinu á árinu 2005 og hversu lítið hlutfall nýrra lánveitinga hans var af nýjum lánveitingum banka og sparisjóða telur meiri hlutinn það ekki gefa rétta mynd að staðhæfa að Íbúðalánasjóður hafi verið valdur að þeirri samkeppni og verðsprengingu sem varð á húsnæðislánamarkaði. Aftur á móti veitti hann þeim lán sem bankar og sparisjóðir voru ekki – eða lítt – tilbúnir til að veita lán.*

<sup>35</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 2. bindi, bls. 36.

<sup>36</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 2. bindi, bls. 127.

<sup>37</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 2. bindi, bls. 127.



Rannsóknarnefndin virðist telja að ákvörðun að hafa ekki uppgreiðslugjald á lánum sé fyrst og fremst að leita í því að stjórnmálamenn vissu að það yrði óvinsælt.<sup>38</sup> Þó er að finna í skýrslunni umfjöllun um umræður um uppgreiðslugjaldið á Alþingi þar sem m.a. kemur fram að efasemdir hafi verið uppi um að uppgreiðslugjaldið stæðist lög og þá hvort heimilt væri að leggja slíkt gjald á. Þá ber að athuga að í desember 2005 var fyrirkomulaginu breytt með þeim hætti að lántakandi gæti valið tvær gerðir lána þar sem önnur var með lægri vöxtum en lántakandinn sjálfur bar þá uppgreiðsluáhættuna. „Frá því í desember 2005 og út júní 2012 hafa 57% af nýjum lánum sem sjóðurinn hefur veitt verið í þessum flokki.“<sup>39</sup>

Í upprunalegum hugmyndum um 90% lánin stóð einnig til að lánin yrðu með stighækkandi vöxtum með hækkandi veðsetningarhlutfalli. Sú útfærsla kom þó ekki fram í því frumvarpi sem lagt var fyrir Alþingi og var bent á að pólitíska niðurstaðan hefði orðið sú að jafna út vaxtamuninn, eitt lán með einum vöxtum hefði verið einfaldara. Vissulega hefðu lán með stighækkandi vöxtum eftir veðsetningarhlutfalli endurspeglad frekar þá áhættu sem var af lánveitingum en það hefði einnig getað takmarkað um of möguleika einstaklinga á lánsfé til að kaupa íbúðarhúsnæði og gert þeim sem lakar stóðu að vígi erfiðara um vik.

## 6. Bankarnir hefja að veita húsnæðislán.

Bankarnir hófu að veita húsnæðislán um mitt ár 2004. KB-banki reið á vaðið í ágúst 2004 og undir lok ársins voru aðrir bankar og sparisjóðir farnir að veita slík lán. Vextir sem bankarnir buðu voru nokkru betri en þeir sem Íbúðalánasjóður bauð og veðhlutfall var hærra en það sem Íbúðalánasjóður hafði boðið, var fyrst um sinn 80% en fór í allt að 100% en veðhlutfall Íbúðalánasjóðs á sama tíma var 65% en 70% ef um fyrstu eign var að ræða og hækkaði síðar í 90% í lok árs 2004, samkvæmt þeim skilmálum sem áður greinir frá.

Í skýrslunni er tekin sú afstaða að Íbúðalánasjóður hafi haft frumkvæði um að fara í virka samkeppni við bankana um lánveitingar og segir þar að „[þ]á ákváðu starfsmenn sjóðsins að réttast væri að taka þátt í samkeppni við bankana af fullum þunga.“<sup>40</sup> Þar kemur jafnframt fram að sjóðurinn hafi á þeim tíma sem uppgreiðslur til hans voru hvað mestar haldið áfram útgáfum íbúðabréfa að fjárhæð 69 milljarða kr. sem gerði það að verkum að sjóðurinn hafði enn meira handbært fé en ella sem hann þurfti nauðsynlega að koma í útlán eða aðrar fjárfestingar.

Í skýrslunni er vísað til ýmissa útskýringa sem rannsóknarnefndinni eru gefnar á því að útgáfum íbúðabréfa var haldið áfram og dregin sú ályktun að þau ólíku svör sem fram komu bendi til að „útgáfu hafi verið haldið áfram án nokkurrar raunverulegrar ástæðu eða að ástæðan hafi verið svo fjarstæðukennd að enginn hafi viljað segja frá henni berum orðum.“<sup>41</sup>

Rannsóknarnefndin gagnrýnir einnig verulega ráðstöfun Íbúðalánasjóðs á þeim fjármunum sem hann sat uppi með á þessum tíma sökum óparfa útgáfu íbúðabréfa og mikilla uppgreiðslna sjóðsins. Nefnir hún sjö kosti sem stóðu Íbúðalánasjóði til boða til að ráðstafa fjármununum: greiða upp skuldir eins og kostur var, innkalla húsbref, nota uppgreiðslur í útlán, skipta íbúðabréfum út fyrir styttri flokk íbúðabréfa, kaupa eigin bréf og minnka þannig efnahagsreikning sinn, kaupa verðtryggð ríkisskuldabréf og óska eftir því að fá að leggja féð inn í Seðlabanka. Telur rannsóknarnefndin að sjóðurinn hafi ekki gripið til réttra aðgerða við að takmarka tap sitt og áhættu og tryggja hagkvæmstu ávöxtun á féð.

<sup>38</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 2. bindi, bls. 36.

<sup>39</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 139.

<sup>40</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 73.

<sup>41</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 2. bindi, bls. 122.

Sjóðurinn greip til þess að lána bönkum og sparisjóðum 95 milljarða kr. á þessum tíma með veði í undirliggjandi lánasöfnum bankanna. Nánar er rætt um þessa ráðstöfun í kafla hér á eftir um lánsamninga Íbúðalánasjóðs.

### **Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.**

Í kaflanum um hækkun hámarkslána Íbúðalánasjóðs er fjallað um lánveitingar Íbúðalánasjóðs á árinu 2005 þegar bankar og sparisjóðir hófu að veita fasteignalán og bent á að á árinu 2005 veitti Íbúðalánasjóður einungis um 40 lán á höfuðborgarsvæðinu sem náðu 90% viðmiðinu. Ný útlán sjóðsins til einstaklinga á þessum tíma voru um 2–3 milljarðar kr. á mánuði en á sama tíma námu ný útlán banka og sparisjóða tugum milljarða. Þá veittu bankarnir nær eingöngu lán á höfuðborgarsvæðinu meðan lánveitingar Íbúðalánasjóðs náðu til landsins alls. Ekki verður því séð að frumkvæði að samkeppni um lánveitingar hafi komið frá Íbúðalánasjóði eða starfsmönnum hans eins og rannsóknarnefndin heldur fram. Hins vegar hafði áður komið fram sá ásetningur bankanna að fara inn á húsnæðislánamarkaðinn og leita leiða til að takmarka umsvif Íbúðalánasjóðs þar. Höfðu bankarnir í þessu skyni kært Íbúðalánasjóð til Eftirlitsstofnunar EFTA, ESA, fyrir brot á samkeppnislöggjöf. Álit Eftirlitsstofnunarinnar lá fyrir 11. ágúst 2004 og var Íbúðalánasjóði í vil. Greinilegt var að við svo búið ákváðu bankarnir að hefja sókn inn á íbúðamarkaðinn. KB-banki reið á vaðið 23. ágúst 2004 með tilboðum um hagstæðari lán en Íbúðalánasjóður veitti, þ.e. hærra láns- hlutfall, rýmri veðkröfur og lægri vexti og fleiri bankar og sparisjóðir fylgdu í kjölfarið.

Bankarnir hafa því í reynd átt frumkvæði að því að hefja samkeppni við sjóðinn um veitingu fasteignalána með það að markmiði að bankarnir leystu Íbúðalánasjóð algerlega af hólmi sem lánveitendur íbúðalána.

Þegar bankarnir hófu að veita húsnæðislán endurfjármögnuðu margir lántakendur Íbúðalánasjóðs lán sín, tóku ný og hærrí lán hjá bönkunum og greiddu upp lán hjá Íbúðalánasjóði. Uppgreiðslur voru mestar frá september 2004 til apríl 2006 en þá voru uppgreiðslur til sjóðsins umfram ný útlán hans samtals 112 milljarðar kr.<sup>42</sup> Rannsóknarnefndin gagnrýnir áframhaldandi útgáfu íbúðabréfa á þessum tíma og leitaði hún ástæðna fyrir útgáfunni. Í skýrslunni eru raktar nokkrar ástæður sem rannsóknarnefndinni voru kynntar en hún telur þó enga þeirra gilda.

Varhugavert var að halda áfram útgáfu íbúðabréfa á þeim tíma sem uppgreiðslufé streymdi inn í sjóðinn. Meiri hlutinn telur þó að ofsagt sé hjá rannsóknarnefndinni að áframhaldandi útgáfur Íbúðalánasjóðs hafi líklega verið „lögbrot eða í öllu falli gegn anda laganna.“<sup>43</sup> Þá er rétt að benda á að um nýtt form fjárfestingarbréfa var að ræða, óvissa var á markaði, útgáfu var ætlað að tryggja að þetta nýja fjárfestingarform hlyti traust fjárfesta auk þess sem bankarnir voru nýir inn á markað og ekki var hægt að segja til um hver þróun yrði í útlánum þeirra. Nefndinni var kynnt að sjóðurinn hafi litið svo á að til að styrkja stöðu sína á markaði og gera hin nýju íbúðabréfsöluvænni væri mikilvægt að sjóðurinn græfi ekki undan trausti á þeim. Hefði hann farið að kaupa eigin bréf hefði það geta raskað trú manna á þeim. Þó að þetta séu sannfærandi rök þegar þessar ákvarðanir voru teknir og í samræmi við þann tíðaranda sem var þá, hljóta þessar ákvarðanir að orka tvímælis þegar til lengri tíma og þróunar mála er litið.

Óvissa virðist hafa ríkt um það á þessum tíma hvort sjóðnum hafi verið skylt að halda útgáfunni áfram og telur meiri hlutinn að brýnt hefði verið að fá niðurstöðu um það álitamál.

<sup>42</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 2. bindi, bls. 155.

<sup>43</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 2. bindi, bls. 117.

Mikilvægt var fyrir Íbúðalánasjóð að koma fyrir þeim fjármunum sem hann sat uppi með þegar uppgreiðslur voru hvað mestar inn í sjóðinn. Í næsta kafla er rætt um lánessamninga sem sjóðurinn gerði við banka og sparisjóði þar sem hann lánaði þeim 95 milljarða kr. til að koma handbæru fé sínu í viðunandi ávöxtun. Eins og áður segir bendir rannsóknarnefndin á sjö aðrar leiðir sem sjóðnum hefðu verið færar til að koma fénu fyrir. Í fyrsta lagi hefði sjóðurinn mátt greiða upp skuldir eins og kostur var. Hér er á það að líta að Íbúðalánasjóður greiddi á þessum tíma upp 14 milljarða kr. skuld sína við ríkissjóð. Í öðru lagi hefði Íbúðalánasjóður mátt innkalla húsbref eins og unnt var og greip sjóðurinn einnig til þessa ráðs. Í þriðja lagi telur rannsóknarnefndin að Íbúðalánasjóður hefði mátt nota uppgreiðslur í útlán. Sjóðurinn gerði það ekki nema að hluta enda hafði eftirspurn í útlán hans dregist saman á þessum tíma. Í fjórða lagi hefði Íbúðalánasjóður átt að skipta íbúðabréfum sínum út fyrir styttri flokk íbúðabréfa og þannig minnka meðaltíma en það gerði sjóðurinn að nokkru leyti. Í fimmta lagi telur rannsóknarnefndin að sjóðurinn hefði mátt kaupa eigin bréf og minnka þannig efnahagsreikning sinn og í sjötta lagi hefði sjóðurinn mátt kaupa verðtryggð ríkisskuldabréf. Íbúðalánasjóður gerði hvorugt af þessu. Í sjöunda lagi telur rannsóknarnefndin að Íbúðalánasjóður hefði átt að óska eftir því að fá að leggja handbært fé sitt inn í Seðlabanka Íslands. Íbúðalánasjóður gerði það en í mjög skamman tíma enda buðust honum mun lakari kjör hjá bankanum en fjármálafyrirtækjum.

Ljóst er af þessari upptalningu að Íbúðalánasjóður greip til fjölbreyttra aðgerða við að takmarka tap sitt og fá viðunandi fjármögnun á handbært fé sitt. Rannsóknarnefndin leggur þó mikla áherslu á að sjóðurinn hefði átt að kaupa eigin bréf og leggja féð inn hjá Seðlabankanum sem áður segir. Hvað varðar síðarnefnda atriðið kemur fram í skýrslu rannsóknarnefndarinnar að þáverandi seðlabankastjórar höfðu efasemdir um að Íbúðalánasjóður hefði getað fengið sambærileg kjör hjá Seðlabankanum og önnur fjármálafyrirtæki. Þetta fékk nefndin staðfest á opnum fundi með Jóni Sigurðssyni seðlabankastjóra á þessum tíma þar sem fram kom að það hefði ekki verið mögulegt að hans dómi að veita Íbúðalánasjóði sambærileg kjör og fjármálafyrirtækjum en rannsóknarnefndin telur að þetta úrræði hafi ekki verið fullreynt. Fyrir liggja þó gögn og upplýsingar um að viðræður um þetta hafi farið fram og fékk nefndin það staðfest á opnum fundum sínum um málið. Telur meiri hlutinn einsýnt að ekki hafi verið unnt fyrir sjóðinn að geyma fé sitt hjá Seðlabankanum á sömu kjörum og fjármálafyrirtæki fengu, enda laut hann ekki sömu reglum og fjármálafyrirtæki og var ekki á millibankamarkaði. Þau kjör sem sjóðnum buðust hjá bankanum voru slík að edlilegt var að leita betri ávöxtunarmöguleika annars staðar. Taka verður þó undir með rannsóknarnefndinni að hagstætt hefði verið fyrir Íbúðalánasjóð að kaupa eigin bréf. Benda verður á að af þeim sjö leiðum sem rannsóknarnefndin telur að hafi verið mögulegar greip sjóðurinn til fjögurra, reyndi eina sem var þó ekki tæk. Það voru því einungis tvær af þeim sjö aðgerðum sem rannsóknarnefndin taldi upp sem sjóðurinn framkvæmdi ekki.

## 7. Lánessamningar Íbúðalánasjóðs við banka og sparisjóði.

Í skýrslunni er gagnrýnt að Íbúðalánasjóður hafi á árunum 2004–2005 gert lánessamninga við banka og sparisjóði sem voru með þeim hætti að Íbúðalánasjóður tók veð í greiðsluflæði í ákveðnu safni veðlana banka eða sparisjóðs. Endurgreiðsla lánessamninganna var með þeim hætti að Íbúðalánasjóður fékk fjárstreymið af lánunum greitt en endurgreiðslur voru ekki tryggðar af bönkunum eða sparisjóðunum og bar sjóðurinn því áhættuna af því að einstakir lántakendur stæðu ekki í skilum. Rannsóknarnefndin telur allt benda til þess að lánessamningarnir hafi verið ólögmatir og ekki staðist lög eða reglur um áhættufjárstýringu sjóðsins. Rannsóknarnefndin telur einnig að Íbúðalánasjóður hafi með þessu lánveitingum fjármagnað

lánveitingar bankanna til einstaklinga sem hafi aukið enn meira á þenslu. Auk þess telur hún að með lánsamningunum hafi Íbúðalánasjóður hugsanlega farið á svig við eigin reglur um hámarksfjárhæð og -veðhlutfall lána.

### **Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.**

Íbúðalánasjóður lánaði með lánsamningunum samtals 95 milljarða kr. til banka og sparisjóða á tímabilinu desember 2004 til desember 2005 en útlán banka og sparisjóða hækkðu hins vegar um 4.000 milljarða kr. á árunum fram að hrúni. Í skýrslunni kemur fram að þessu útlánavöxtur hafi fyrst og fremst verið vegna íbúðalána.<sup>44</sup> Ekki verður því séð að þetta fé sem bönkunum var lánað hafi haft úrslit um lánveitingar bankanna eða að þær hafi haft afgerandi áhrif á þenslu umfram hina rúmu 4.000 milljarða kr. sem útlán bankanna jukust um á tímabilinu. Þá kom fram á opnum fundi nefndarinnar með Jóni Sigurðssyni, seðlabankastjóra á þessum tíma, að það hefði ekki breytt miklu um þenslu þó að handbært fé Íbúðalánasjóðs hefði verið lagt inn í Seðlabankann enda hafði bankinn ekki tæki til halda peningunum þar og þeir því farið aftur út í hagkerfið og til bankanna sem hefðu getað lánað þá út.<sup>45</sup> Í skýrslunni er einnig vísað til sambærilegra yfirlýsingar annarra fyrrverandi seðlabankastjóra.

Rannsóknarnefndinni var falið að skoða sérstaklega lánsamninga Íbúðalánasjóðs við banka og sparisjóði, sbr. 7. tölul. í ályktun Alþingis nr. 3/139 þar sem segir: „Kaup Íbúðalánasjóðs á greiðsluflæði lána frá bönkum og sparisjóðum með mun hærri hámarkslánsfjárhæð en reglugerð félagsmálaráðherra gerði ráð fyrir.“ Í skýrslunni kemur fram á að fyrir liggja tvö álit lögmanna um lögmæti samninganna þar sem annar telur þá lögmæta en hinn ólögmæta. Öðru lögfræðilítinu er gefið minna vægi á þeim grundvelli að stjórnvöld óskuðu eftir því og lögmáður sem vann það hafði áður unnið fyrir Íbúðalánasjóð og félagsmála-yfirvöld á meðan það virðist ekki hafa áhrif á vægi hins álitsins að það var gert að beiðni Samtaka atvinnulífsins og Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja. Helstu samningsaðilar sjóðsins, Íslandsbanki, Landsbanki Íslands og Samband íslenskra sparisjóða, staðfestu svo síðar að þeir væru ekki sammála lögfræðilíti um ólögmæti samninganna og teldu þá löglega. Fjármálaeftirlitið taldi lánsamningana vera lögmæta eins og einnig kemur fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2005. Ekki verður séð að rannsóknarnefndin hafi rannsakað málið til hlítar með sannfærandi hætti, sbr. ályktun Alþingis. Ríkir því óvissa um lögmæti samninganna sem ekki yrði endanlega útkljáð nema fyrir dómstólum.

Rétt er að benda á að í kjölfar þess að álitid kom fram um ólögmæti lánsamninganna gerði sjóðurinn breytingar á áhættustýringarstefnu sinni til að eyða hugsanlegri óvissu um lögmæti samninganna. Þessa breytingu ber ekki að skoða sem viðurkenningu á því að um ólögmætar athafnir hafi verið að ræða heldur voru þær eingöngu gerðar til að tryggja að samningarnir brytu ekki í bága við lög. Eftir sem áður telur sjóðurinn að lánsamningarnir hafi verið lögmætir.

Þá telur meiri hlutinn rétt að hafa í huga varðandi þetta atriði að líkt og segir í skýrslunni varð ekki tap við hrúnið vegna samninga við Landsbankann. „Íbúðaveðlánin sem stóðu að baki lánsamningnum voru meðal þeirra eigna sem var ráðstafað til nýja bankans og þar sem Íbúðalánasjóði hafði verið afhent greiðsluflæði lánanna með lánsamningnum var skuld LÍ samkvæmt honum einnig ráðstafað til nýja bankans. Íbúðalánasjóður eignaðist því kröfu á

<sup>44</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 115.

<sup>45</sup> „Peningurinn er eins og vatnið – hann finnur sér alltaf lægstu leið.“ Jón Sigurðsson, fyrrverandi seðlabankastjóri á opnum fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 11. október 2013.

Nýja Landsbankann við ráðstöfunina og varð mun betur settur en ef hann hefði enn átt kröfu á gamla bankann þegar hann var tekinn til slitameðferðar í apríl 2009.<sup>46</sup>

Í skýrslunni er þó bent á að þau fasteignaveðlán sem Íbúðalánasjóður tók veð í við gerð lánsamninga við banka og sparisjóða hafi ekki verið sambærileg þeim lánum sem sjóðurinn sjálfur veitti sínum viðskiptavinum. Þannig hafi sum þeirra verið hærri en sjóðnum var heimilt að veita og telur rannsóknarnefndin að með þessu hafi verið farið fram hjá reglum sjóðsins um hámarksfjárhæðir lána og veðhlutfall.

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar er bent á að í lánasafninu sem stóð að baki láni við Landsbankann á Þorláksmessu 2004 hafi verið lán á 1. veðrétti og að hámarki með 80% veðhlutfalli en þau lán hafi verið tekin áður en hámarksveðhlutfall lána Íbúðalánasjóðs voru hækkuð úr 65% í 90%. Í ljósi þess að hámarkslán sjóðsins voru orðin 90% þegar lánsamningurinn var gerður telur meiri hlutinn ekki rétt að gera athugasemdir við veðhlutfall undirliggjandi lánanna enda hafi það verið í samræmi við reglur sjóðsins. Ljóst er þó að fjárhæðir þeirra gátu verið hærri en sjóðnum var heimilt að veita auk þess sem ekki lá fyrir að undirliggjandi lán væru veitt til húsnæðiskaupa enda gerðu bankarnir ekki slíka kröfu líkt og Íbúðalánasjóður. Meiri hlutinn tekur undir með rannsóknarnefndinni að þetta hljóti í besta falli að orka mjög tvímælis. Fyrir nefndinni kom þó fram að Íbúðalánasjóður hafi talið að lánsamningarnir væru hluti af fjárstýringarstefnu sjóðsins en ekki lánastefnu og því um aðskilda þætti að ræða. Í lánsamningum við sparisjóðina í lok árs 2004 var skilyrt að veðhlutfall einstakra lána í pottinum mætti ekki vera hærra en 80%. Árið 2005 fór þó að bera á hinum svokölluðu „hattalánum“ í lánapottinum sem var veðandlag lánsamninganna. Hattalánin voru lán sem einstaklingar gátu tekið á eftir hámarksláni Íbúðalánasjóð og voru því á 2. veðrétti. Sameiginlegt veðhlutfall láns Íbúðalánasjóðs og hattaláns sparisjóðs gat þó ekki verið hærra en 90% og auk þess var gerð krafa um það hjá sparisjóðunum að lánsfé væri varið til kaupa á húsnæði. Þessi lán hefðu því uppfyllt skilyrði Íbúðalánasjóðs að þessu tvennu leyti. Hámarksheildarfjárhæð láns Íbúðalánasjóðs og hattaláns sparisjóðanna var þó 25 milljónir kr. og því gildi ekki sama viðmið um hámarksfjárhæðir þessara lánasafna sem Íbúðalánasjóður tók að veði og var á lánum sem sjóðurinn veitti á sama tíma. Hlutfall hattalána í tæplega 6,5 milljarða kr. lánsamningi við hóp sparisjóða í maí 2005 var 3,3% en 24,4% í 2 milljarða kr. lánsamningi við Spron 30. júní 2005.

Í skýrslunni kemur þó fram að „lánsamningarnir gáfu vexti sem voru að jafnaði um 0,45% hærri en ávöxtunarkrafa á eigin bréfum.“<sup>47</sup> Þrátt fyrir þetta telur rannsóknarnefndin ekki hægt að slá því föstu út frá þessu að hagstæðara hafi verið að gera lánsamningana enda hafi kaup á eigin bréfum verið algjörlega áhættulaus fjárfesting en í lánsamningunum var falin áhætta og kostnaður. Í skýrslunni kemur þó einnig fram að á þeim lánum sem voru að veði lánsamningum Landsbanka Íslands hafi vanskil verið minni en á lánum Íbúðalánasjóðs svo ekki reyndist mikil áhætta fólgin í samningunum. Vanskil á undirliggjandi lánum lánsamninga við sparisjóðina voru reyndar mun meiri en á lánum Íbúðalánasjóðs en þeir samningar voru einnig áhættusamari vegna þess lánasafns sem þar var tekið veð í, eins og þegar hefur verið rætt.<sup>48</sup>

Vissulega var mikilvægt fyrir Íbúðalánasjóð að koma því fé sem hann sat uppi með í kjölfar uppgreiðslna lána fyrir á góðum kjörum og lágmarka tap sitt. Ekki verður annað séð en að lánsamningar við banka hafi verið hagstæðir fyrir Íbúðalánasjóð hvað þetta varðar

<sup>46</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 2. bindi, bls. 140.

<sup>47</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 2. bindi, bls. 152.

<sup>48</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 2. bindi, bls. 153.

en lánsamningar við sparisjóði mun óhagstæðari. Taka verður undir með rannsóknarnefndinni að í stað þeirra hefði verið betra að kaupa eigin bréf. Í greinargerð Páls Gunnars Pálssonar, sjá fylgiskjal V, kemur fram að félagsmálaráðuneyti hafi sent Fjármálaeftirlitinu bréf 16. júní 2005 þar sem ráðuneytið greinir frá því að það lýsi yfir stuðningi sínum við sjónarmið Íbúðalánasjóðs um að umræddir samningar hafi verið þáttur í fjárstýringu sjóðsins og að ekki verði séð að hagstæðari kostir hafi staðið sjóðnum til boða við þáverandi aðstæður. Þessa bréfs er getið í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2005 en rannsóknarnefndin virðist líta fram hjá því þar sem þess er ekki getið í skýrslu hennar.

Ekki er hægt að slá því föstu að hefði Íbúðalánasjóður dregið úr útgáfu íbúðabréfa á þeim tíma sem uppgreiðslufé streymdi inn í sjóðinn hefði hann ekki lent í eins miklum vanda með að koma fé sínu fyrir og ekki þurft að gera lánsamninga við banka og sparisjóði. Eins og fram kemur í skýrslunni er málið ekki svo einfalt: „Bæði vegna þess að ofgnótt fjár hjá ÍLS var mest síðari hluta árs 2004 en það hefði getað leitt til lánsamninga við banka og sparisjóði þrátt fyrir að útgáfum hefði verið hætt, sem og vegna þess að með umfangsminni samningum eða engum samningum hefðu uppgreiðslur líklega orðið eitthvað minni sem hefði þýtt minni ástæðu til að halda slíkum samningum áfram.“<sup>49</sup>

## 8. Áhættustýring Íbúðalánasjóðs.

Rannsóknarnefndin gerir athugasemdir við áhættustýringu Íbúðalánasjóðs. Meðal þess sem rannsóknarnefndin heldur fram er að starfsmenn Íbúðalánasjóðs hafi ekki haft nægilega þekkingu eða skilning á áhættustýringu auk þess sem hún segir að starfsmenn hafi hvorki skilið ráðgjöf né farið eftir ráðgjöf Capto Financial Consulting sem Íbúðalánasjóður fékk sér til aðstoðar við að setja upp eftirlitskerfi með vaxtaáhættu. Um þetta segir rannsóknarnefndin m.a.: „Eftir að starfsmenn ÍLS tóku sjálfir við útreikningunum einfölduðu þeir stóran hluta af útreikningum Capto. Það varð til þess að reiknaðir áhættumælikvarðar endurspegluðu ekki raunverulega áhættu sjóðsins. Sumir útreikningar í skýrslum til eftirlitsaðila voru rangir og oft endurteknir úr eldri skýrslum.“<sup>50</sup> Rannsóknarnefndin segir enn fremur: „Það er því ljóst að útreikningar starfsmanna Íbúðalánasjóðs voru jafn óáreiðanlegir og túlkun þeirra var á niðurstöðum útreikninga Capto.“<sup>51</sup> Þá telur rannsóknarnefndin „augljóst að sá sem uppfærði niðurstöður útreikninga lagði ekki vinnu í að túlka þær. Þetta varð til þess að vinna Capto skilaði sér hvorki í áhættustýringu sjóðsins, í skýrslum til eftirlitsaðila né til stjórnar Íbúðalánasjóðs.“<sup>52</sup>

Rannsóknarnefndin taldi auk þess að þar sem starfsmenn sjóðsins virðist ekki hafa skilið áhættustýringarstefnuna hafi sjóðurinn ekki beitt réttum fyrirbyggjandi aðgerðum til að draga úr áhættu. Þetta telur rannsóknarnefndin að hafi haft alvarlegar afleiðingar „þar sem áhættustýring sjóðsins varði hann aldrei fyrir einum stærsta áhættuþættinum, þ.e. uppgreiðslu-áhættu, og ýmsar aðgerðir sjóðsins í nafni áhættustýringar juku áhættu sjóðsins í stað þess að draga úr henni.“<sup>53</sup>

Rannsóknarnefndin telur eins og þegar hefur verið reifað allt benda til þess að lánsamningar Íbúðalánasjóðs við fjármálafyrirtæki hafi verið ólögmatir enda hafi sjóðurinn ekki haft heimild til að gera samningana. Rannsóknarnefndin gagnrýnir einnig að svo virðist sem

<sup>49</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 2. bindi, bls. 155.

<sup>50</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 14.

<sup>51</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 32.

<sup>52</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 15.

<sup>53</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 14.

lánsamningarnir hafi verið hugsaðir sem liður í áhættustýringu sjóðsins og vísar m.a. til bréfs Fjármálaeftirlitsins frá 10. maí 2005 þar sem fjallað er um þetta atriði: „Þegar hugmyndir að samningum þessum voru kynntar fyrir Fjármálaeftirlitinu var það skilningur þess að þeir væru til þess ætlaðir að bregðast við vanda á tilteknu tímabili og fælu í þeim skilningi í sér nauðsynlega áhættustýringu. Nú virðist ljóst að þessir samningar eru orðnir veigamikill þáttur í starfsemi sjóðsins a.m.k. til náinnar framtíðar. Jafnframt er ljóst að taka yrði rekstrarforsendur sjóðsins til endurskoðunar ef hann hefði ekki kost á ávöxtun fjármuna sem losnað hafa, sambærilega við þessa.“<sup>54</sup>

Árið 2004 var sett reglugerð þar sem kveðið var á um að áður en Íbúðalánasjóður breytti áhættustýringarstefnu sinni skyldi hann fá umsögn Fjármálaeftirlitsins auk þess sem þar var kveðið á um að Ríkisábyrgðasjóður skyldi fá stefnuna senda til kynningar. Í skýrslunni er rakið að Íbúðalánasjóður kynnti Fjármálaeftirlitinu með óformlegum hætti breytingar sem stóð til að gera á áhættustýringarstefnunni en sendi hana ekki til umsagnar eins og kveðið var á um í reglugerðinni. Breytt áhættustýringarstefna tók því gildi án þess að fyrir lægi umsögn eftirlitsins og fimm mánuðum eftir gildistöku sendi Fjármálaeftirlitið Íbúðalánasjóði bréf og vakti athygli á því að ekki hefði verið farið að ákvæðinu. Rannsóknarnefndin gagnrýnir þann drátt sem varð á því að eftirlitið kallaði eftir stefnunni til umsagnar.

### **Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.**

*Í ljósi alvarlegra ásakana á hendur starfsmönnum Íbúðalánasjóðs átti nefndin símafund með fyrrum forstjóra Capto,<sup>55</sup> Joakim Hörwing, og sérfræðingi Capto, Mikael Kärrsten, en þeir voru einir helstu ráðgjafar Capto í málefnum Íbúðalánasjóðs. Voru þeir spurðir að því hvort þeir teldu að starfsmenn Íbúðalánasjóðs hefði skort skilning á áhættustýringu, ráðgjöf Capto og þeim útreikningum sem Capto aðstoðaði þá við. Sögðust þeir hafna slíkum fullyrðingum og töldu að starfsmenn Íbúðalánasjóðs hefði fylgt og skilið ráðgjöf þeirra og útreikninga.<sup>56</sup> Þeir staðfestu jafnframt að rannsóknarnefndin hefði ekki haft samband við þá né aðra hjá Capto til að óska eftir því að fulltrúar fyrirtækisins mættu til skýrslugjafar. Þá var ekki heldur haft samband til að bera undir þá staðhæfingar sem settar eru fram í skýrslunni eða til að fá álit þeirra á þeim. Slík skýrslutaka eða upplýsingaöflun hefði getað varpað frekara ljósi á málið.*

*Í greinargerð Jóhanns G. Jóhannssonar sem fylgir þessu álitum sem fylgiskjal, leggur hann áherslu á að fram komi að sérfræðingar Capto hafi sagt „að starfsmenn sjóðsins hefðu yfir að ráða mikilli þekkingu á sviði áhættu- og fjárfstýringar og skilið og nýtt sér öll tæki er hentug voru og krafist var við áhættustýringu ÍLS.“ Í greinargerð Jóhanns kemur einnig fram að hlutverk Capto hefði verið talsvert umfangsmeira en getið er um í skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Rannsóknarnefndin segir að Capto hafi sett upp útreikninga á helstu lykilstærðum sjóðsins í áhættustýringarkerfi Íbúðalánasjóðs, og starfsmenn sjóðsins tekið við*

<sup>54</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 234. Sjá einnig skýrslu Ríkisendurskoðunar um Íbúðalánasjóð. Um aðdraganda og gerð lánsamninga sjóðsins við fjármálastofnanir vegna áhættustýringar. Nóvember 2005, bls. 15, [www.rikisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/ibudalanasjodur.pdf](http://www.rikisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/ibudalanasjodur.pdf).

<sup>55</sup> Capacent í Svíþjóð keypti Capto í ágúst 2008 og eftir það hefur fyrirtækið starfað undir heiti Capacent. Joakim Hörwing starfar hjá Capacent sem yfirmaður að sambærilegum verkefnum.

<sup>56</sup> Joakim Hörwing og Mikael Kärrsten létu þessi ummæli falla á lokuðum nefndarfundi en gáfu heimild fyrir því að vitnað yrði til þessara orða þeirra, skv. 2. másl. 1. mgr. 19. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991.

verkefninu. Á fundi nefndarinnar fékkst hins vegar staðfest að Capto hafi einnig rýnt allar skýrslur og útreikninga sjóðsins frá 2004 til 2008.

Hvað varðar þá staðhæfingu að samkvæmt áhættustýringarstefnu hafi ekki verið heimilt að gera lánessamninga við banka og sparisjóði áréttar meiri hlutinn að það mál var ekki til lykta leitt í rannsóknarskýrslunni en bendir á að Íbúðalánasjóður studdist við ítarlega álitsgerð um þetta efni.

Taka verður undir með rannsóknarnefndinni að gagnrýnisvert er að ekki var farið að ákvæðum reglugerðar þegar Íbúðalánasjóður sendi ekki breytingu á áhættustýringarstefnu sinni til umsagnar Fjármálaeftirlitsins árið 2004 líkt og nýsett reglugerð kvað á um fyrr en fimm mánuðum eftir að stefnunni var breytt. Vert er þó að geta þess að þegar eftirlitið fékk stefnuna til umsagnar gerði hún engar athugasemdir. Allar götur síðan þá hefur verið farið eftir ákvæðum reglugerðarinnar við endurskoðun og breytingar á stefnunni.

Setning áhættustýringarstefnunnar var faglega unnin og leitaði Íbúðalánasjóður sér sérfræðiaðstoðar við setningu áhættustýringarstefnunnar til að tryggja að nauðsynleg þekking væri til staðar. Þá virðist sjóðurinn hafa endurskoðað stefnuna og breytt í samræmi við ákvæði hennar og reglugerðar. Í skýrslunni segir m.a. um þetta að „[m]eð ráðgjöf frá Capto Financial Consulting setti Íbúðalánasjóður sér áhættustýringarstefnu, dags. 1. júlí 2004. Í stefnunni segir að hún skuli endurskoðuð árlega fyrir 31. október ár hvert. Stefnan var endurskoðuð árlega allt til ársins 2008, en endurskoðunin árið 2009 tók mikinn tíma og var ekki endanlega samþykkt af stjórn og Fjármálaeftirlitinu fyrr en í ágúst 2010. Flestar breytingar á stefnunni voru minniháttar og afmarkaðar, nema við endurskoðunina árið 2008, í kjölfar bankahrunsins, en þá voru gerðar gagngerar breytingar á henni.“<sup>57</sup> Telur meiri hlutinn eðlilegt að hinar stærri breytingar sem gerðar voru á stefnunni í kjölfar bankahrunsins hafi tekið lengri tíma og því ekki gagnrýnisvert að endurskoðun stefnunnar árið 2009 hafi ekki lokið fyrr en árið 2010.

## 9. Lán til lögaðila.

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar kemur fram að Íbúðalánasjóður hafi lánað lögaðilum, þ.e. byggingarsamvinnufélögum, sjálfseignarstofnunum, byggingarverktökum og öðrum fyrirtækjum og félagasamtökum, 122 milljarða kr. á árunum 1999–2012 og að það hafi verið fimmtungur af öllum lánveitingum sjóðsins á þessu tímabili. Heimtur af mörgum lánunum í þessum flokki voru slæmar, einkum lánunum til leigufélaga og byggingarverktaka. Rannsóknarnefndin heldur því fram í skýrslunni að sjóðurinn hafi tapað mestu á lánunum til leigufélaga en mikið fé var lánað til þeirra eftir að átak til fjölgunar leiguíbúða hófst. Í skýrslunni er því haldið fram að tap vegna útlána til lögaðila sé 36 milljarðar kr.

Í umfjöllun um lán til byggingaraðila í skýrslunni kemur fram að það væru viðurkenndir framkvæmdaraðilar sem byggðu og seldu fullfrágengnar íbúðir skv. ÍST 51 staðli. Gert var ráð fyrir að greiðslugeta húsbyggjanda yrði metin, sbr. reglugerðir um húsbref og húsbrefaviðskipti nr. 7/1999 og 157/2001. Auk þess bar byggingaraðila að leggja fram ábyrgð frá viðurkenndri fjármálastofnun sem gildi þar til væntanlegur íbúðarkaupandi, sem Íbúðalánasjóður samþykkti, yfirtæki lánið. Félli ábyrgðin niður fyrir sölu íbúðar var hægt að gjaldfella lánið. Eftir kerfisbreytinguna, sem varð á útlánunum 2004, var sett ný reglugerð nr. 522/2004 um ÍLS-veðbref, þar sem áfram var gert ráð fyrir að lánveiting til byggingaraðila væri háð skilyrði um ábyrgð frá viðurkenndri fjármálastofnun.

<sup>57</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 10.



Með reglugerð nr. 300/2006, sem tók gildi 18. apríl 2006, voru ákvæði fyrri reglugerðar um bankaábyrgð felld brott og ábyrgðaryfirlýsing frá viðurkenndri fjármálastofnun því ekki lengur skilyrði lánveitingar til byggingaraðila. Í kjölfarið jukust útlán Íbúðalánasjóðs til byggingaraðila en rannsóknarnefndin telur að svo virðist sem Íbúðalánasjóður hafi sótt fram á þennan lánamarkað í ljósi aukinnar samkeppni við banka og vegna aukinnar uppgreiðslna lána hans á þessum tíma.

Á fundi 21. febrúar 2008 samþykkti stjórn Íbúðalánasjóðs tillögu um að krefjast bankaábyrgðar frá byggingaraðilum að nýju. Gildandi reglugerð um ÍLS-veðbréf og íbúðabréf nr. 522/2004 var ekki breytt eins og nauðsynlegt var, sbr. dóm Hæstaréttar frá 10. maí 2012 í máli nr. 539/2011 þar sem niðurstaðan var að sjóðurinn hefði ekki haft heimild til að setja slíka kröfu um bankaábyrgð án breytinga á reglugerð. Breytingin var formfest rúmu ári eftir samþykkt stjórnarinnar með setningu reglugerðar nr. 402/2009 sem tók gildi 22. apríl 2009.

Með lögum nr. 84/2012, um breytingu á lögum um húsnæðismál, voru lánveitingar Íbúðalánasjóðs til endurbóta, byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði takmarkaðar við almenn lán til einstaklinga og lögð af heimild sjóðsins til að veita félögum, þar á meðal byggingarverktökum, lán til endurbóta, byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði. Sjóðnum er eftir breytinguna áfram heimilt að veita sveitarfélögum, félögum og félagasamtökum lán til leiguíbúða séu þau ekki rekin í hagnaðarskyni og hafa það sem langtímamarkmið að byggja, eiga og hafa umsjón með rekstri leiguhúsnæðis.

Í skýrslunni er því haldið fram að sjóðurinn hafi mestu tapað á lánnum til leigufélaga en mikið fé var lánað til þeirra eftir að átak til fjölgunar leiguíbúða hófst árið 2001. Lánin voru tvíþætt, þ.e. lán til byggingar félagslegra leiguíbúða og til byggingar almennra leiguíbúða.

Í skýrslunni segir rannsóknarnefndin: „Umgjörðin um leigufélagalánin var illa hugsuð frá upphafi og margt stuðlaði að því að þau færu illa. Allt fram undir árslok 2004 námu þau hærra hlutfalli af byggingarkostnaði en á almennum lánnum til heimila. Kröfur um eiginfjárhluftall leigufélaga voru litlar. Lánað var gegn lægri vöxtum en annars tíðkaðist hjá sjóðnum.“<sup>58</sup> Rannsóknarnefndin telur að reglum um að félögin ættu að sýna fram á fjárhagslegt bolmagn til að greiða 10% af kostnaðarverði íbúða hafi almennt ekki verið fylgt eftir af sjóðnum.

Lánareglur um lánveitingarnar voru til byggingar og kaupa á leiguíbúðum á vegum sveitarfélaga og félagasamtaka, þar á meðal húsnæðissamvinnufélaga. Umsókn áttu að fylgja upplýsingar um fyrirhugaða framkvæmd og þörf íbúðarhúsnæðis. Þá hvíldi skylda á stjórn Íbúðalánasjóðs til að fylgjast með ástandi leigumarkaðar og þörf fyrir leiguíbúðir og til að stýra útlánnum til leigufélaga. Í umsókn þurfti að sýna fram á fjárhagslegt bolmagn til að greiða 10% af kostnaðarverði íbúðar og leggja fram bankaábyrgð eða annað sem Íbúðalánasjóður mundi meta gilt. Var sjóðnum m.a. heimilt að hafna lánsúmsókn teldist íbúðarhúsnæði óvandað eða ófullnægjandi að mati stjórnar. Mælt var fyrir um eftirlit Íbúðalánasjóðs en félög og félagasamtök áttu að afhenda sjóðnum bókhaldsgögn, ársskýrslur og upplýsingar um framkvæmdir, húsbýggingar, ráðstöfun leiguhúsnæðis og ákvörðun leigufjárhæðar væri óskað eftir því. Kæmi í ljós að félög eða félagasamtök hefðu vikið frá skilyrðum lánveitinga eða um ráðstöfun leiguhúsnæðis var Íbúðalánasjóði heimilt að endurskoða lánskjör eða gjaldfella lán. Rannsóknarnefndin tekur fram að ekki verði séð að þessu eftirliti hafi verið fylgt eftir með reglubundnum hætti af hálfu sjóðsins.

Í skýrslunni kemur fram að starfsmaður sjóðsins varaði stjórnendur hans við því árið 2003 að lán til leiguíbúða kynnu að vera varasöm. Hann lýsti m.a. „áhyggjum af því fyrirkomulagi að verktakar byggðu hús fyrir leigufélög í eigu sömu manna.“<sup>59</sup> Hann vakti einnig athygli á

<sup>58</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 15.

<sup>59</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 101.

að oft keyptu leigufélög í eigu byggingarverktaka íbúðirnar af verktakanum. Þetta býði heim hættu á því að kaupverð fylgdi hámarksbyggingarkostnaði samkvæmt viðmiðun sjóðsins. Fermetraverð samkvæmt viðmiðunarreglum Íbúðalánasjóðs var almennt þó nokkru hærra en á almennum markaði og var því unnt að hagnast á byggingu leiguíbúða. Dæmi eru um að verktakar hafi með þessu innleyst mikinn hagnað en leigusalar farið í þrot með tilheyrandi tapi fyrir Íbúðalánasjóð. Fjárhagur þessara leigufélaga var oft ekki mjög traustur og „[d]æmi eru um að leigufélög hafi fengið háar fjárhæðir að láni frá sjóðnum án þess að eigendur þeirra hafi lagt fram umtalsvert fé. Stundum virðast þeir aðeins hafa lagt fram hálf milljón króna í upphafi, en það er það lágmark sem krafist er í lögum um einkahlutafélög. Íbúðalánasjóður bar því mesta áhættu af smíði íbúðanna.“<sup>60</sup>

Í skýrslunni kemur fram að þessi varúðarorð starfsmanns sjóðsins komu til umfjöllunar á fundi stjórnar Íbúðalánasjóðs í september 2003. Töldu stjórnarmenn að tillögurnar kölluðu á umtalsverðar lagabreytingar en lýstu sig sammála þeim og var ákveðið að vinna að því að koma tillögum fram. Í kjölfar þessa var í nóvember 2003 gerð krafa um að „innborgað hlutafé leigufélaga skyldi vera a.m.k. 5% af samþykktum byggingarkostnaði eða kaupverði húsnæðis. Sjóðurinn áskildi sér jafnframt rétt til að afturkalla lánsvilyrði ef verulegar breytingar yrðu á upphaflegum forsendum.“<sup>61</sup> Þetta hlutfall eigins fjár leigufélaga var svo hækkað upp í 10% haustið 2006. Rannsóknarnefndin bendir þó á að ekki var tekið á ýmsum öðrum vandamálum sem bent hafði verið á til dæmis því að leigufélag gæti keypt íbúðir á háu verði af verktakafyrirtæki sem væri í höndum sömu eigenda. Þetta fyrirkomulag gerði verktökum kleift að hagnast vel á framkvæmdum þótt leigufélög sömu manna, sem Íbúðalánasjóður átti kröfu á, stæðu tæpt.

Rannsóknarnefndin gagnrýnir að sjóðurinn hafi ekki nýtt sér heimildir sínar til fullnustu og að mikill misbrestur hafi verið á því að hann fylgdi eftir þeim kröfum sem gerðar voru til leigufélaga. Þá er gagnrýnt að lánsloforð til leigufélaga hafi ekki verið afturkölluð þrátt fyrir heimildir til þess ef verulegar breytingar yrðu á upphaflegum forsendum. Þá segir rannsóknarnefndin að flestar eða allar reglur um leigufélög hafi verið brotnar en að auki hafi þær ekki verið nógu strangar og því ólíklegt að dugað hefði til þótt þeim hefði verið fylgt út í ystu æsar.

#### **Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.**

*Rannsóknarnefndin heldur því fram að af 86 milljarða útlánatapi sjóðsins séu tveir þriðju hlutar vegna útlána sem veitt voru á árunum 2005–2008. Tapið skiptist þannig að 50 milljarðar kr. eru vegna lána til einstaklinga en tap vegna lána til lögaðila sé 36 milljarðar kr. Bendir rannsóknarnefndin á að skort hafi á að nægar tryggingar hafi verið fyrir hendi í mörgum útlána, m.a. lánunum til lögaðila, en þar hafi Íbúðalánasjóður aukið hlutdeild sína m.a. með því að slakað var á skilyrðum útlána Íbúðalánasjóðs. Íbúðalánasjóður hafi einnig aukið hlutdeild sína í lánveitingum m.a. með því að slakað var á kröfum um framlagningu bankaábyrgða án þess þó að samhliða hefðu verið gerðar auknar kröfur um tryggingar. Það leiddi til aukinnar útlánaáhættu Íbúðalánasjóðs sem reynt hefur á í starfi sjóðsins. Sömu reglur giltu um mat á getu byggingaraðila til tóku láns og giltu um einstaklinga, sbr. 18. gr. laga nr. 44/1998.*

*Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd fjallaði ítarlega um lánveitingar til lögaðila og óskaði eftir upplýsingum frá Íbúðalánasjóði um lögaðila sem sjóðurinn hefur lánað og lánveiting*

<sup>60</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 101.

<sup>61</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 106.

hefur leitt til útlánataps, svo og upplýsingum um heildartap sjóðsins af lánveitingum til lögadila. Jafnframt var óskað upplýsinga um lögadila sem sjóðurinn hefur átt í viðskiptum við sem ætla má að muni leiða til útlánataps fyrir sjóðinn og hvað sjóðurinn áætla að endanlegt tap vegna viðskipta við lögadila verði. Sjóðurinn kynnti nefndinni upplýsingarnar og kom fram að þegar afskrifað tap sjóðsins á lánum til lögadila 1. desember 2013 eru rúmir 8,1 milljarður kr. sem skiptast þannig að um 6 milljarðar kr. eru vegna leigufélaga og um 2 milljarðar kr. vegna byggingarfélaga. Kom fram að rannsóknarnefndin hefði ekki óskað eftir þessum upplýsingum hjá Íbúðalánasjóði. Þegar litið er til umfjöllunar rannsóknarnefndarinnar í skýrslunni um ætlað tap sjóðsins telur meiri hlutinn að nauðsynlegt hefði verið að rannsóknarnefndin kynnti sér þessi gögn og gerði grein fyrir þeim í skýrslunni.

Samkvæmt 9. tölul. ályktunar Alþingis nr. 3/139 bar rannsóknarnefndinni að kanna ítarlega „lánveitingar til byggingaraðila, jafnvel án bankaábyrgðar á ákveðnu tímabili.“ Nefndin óskaði eftir upplýsingum um tap lögadila og á fundum með stjórnendum Íbúðalánasjóðs var spurt um tengingar á milli verktaka og eigenda leigufélaga. Í ljós kom að um slík tengsl var að ræða í einhverjum tilvikum og ástæða til þess að rannsóknarnefndin hefði farið í saumana á slíkum tengslum. Það gerði hún ekki og óskaði hún ekki gagna frá Íbúðalánasjóði um þetta atriði. Ljóst er þó að þessi gögn stóðu rannsóknarnefndinni til boða og hafði hún auk þess ríkar lagaheimildir til öflunar gagna.

Hvað varðar fjárhæð taps Íbúðalánasjóðs af lánveitingum til lögadila hefur nefndin fengið gögn sem sýna fram á 8,1 milljarðs kr. bókfært tap. Einnig hefur komið fram að Íbúðalánasjóður telji vænta afskriftarþörf sjóðsins vegna lögadila um nærri 15 milljarða kr. sem tiltaka mætti sem óbókfært tap. Samtals eru þetta því um 23 milljarðar kr. en mikill munur er á þeirri fjárhæð og þeim 36 milljörðum kr. sem rannsóknarnefndin telur að tapið nemi. Af umfjöllun rannsóknarnefndarinnar um tap Íbúðalánasjóðs er ljóst að hluti þessarar fjárhæðar telur hún vera óbókfært tap. Rannsóknarnefndin tiltekur að af 86 milljarða kr. tapi vegna útlána og fullnustueigna séu 57 milljarða kr. bókfært tap og 29 milljarðar kr. óbókfært tap. Þá kemur fram að hún telur 36 milljarða kr. af þessum 86 milljörðum kr. vera vegna leigufélaga. Ekki er þó tilgreint hversu mikið af þeim 36 milljörðum kr. eru vegna bókfærðs og óbókfærðs taps. Ekki er því unnt að leggja mat á fjárhæð tapsins en árétta verður að verulegt tap varð vegna þessara lánveitinga og það má m.a. rekja til ófullnægjandi reglna og eftirfylgni með þeim.

Tekið er undir þá gagnrýni sem fram kemur í skýrslunni um að reglur um lánveitingar til lögadila hafi ekki verið fullnægjandi og þeim hafi fylgt mikil áhætta fyrir Íbúðalánasjóð. Tekið er undir með rannsóknarnefndinni að reglur sjóðsins um tryggingar fyrir lánnum til lögadila hafi ekki verið nægilegar og er ámælisvert að skilyrði um ábyrgð bankastofnunar hafi verið fellt niður árið 2006. Þetta jók verulega á áhættu sjóðsins á útlánatapi. Reynt var að herða reglur með því að gera kröfu um ákveðið eiginfjárlutfall leigufélags árið 2003 og 2006 en það var ekki nægilega hátt miðað við fjárhæðir framkvæmda og áhættu sjóðsins af þeim. Nefndinni var þó kynnt að ástæður þess að ákvörðun var tekin um að fella niður skilyrði um bankaábyrgðir var að leigufélögum gekk illa að fá slíkar ábyrgðir hjá bönkunum sem buðu sjálfir lán til slíkra aðila.

Í skýrslunni kemur fram gagnrýni á að það hafi ekki verið nægilega strangar reglur um mat á greiðslugetu og áreiðanleika útlána til lögadila. Meiri hlutinn tekur undir þá gagnrýni rannsóknarnefndarinnar og bendir á að ekki hafi verið kannað hjá sjóðnum við útlán til leigufélaga hvort leigufé mundi standa undir lánnum.

Meiri hlutinn telur auk þess að eftirlit stjórnar sjóðsins með lánveitingum og lögadilum hafi ekki verið fullnægjandi en bendir þó á að heimildir hennar samkvæmt lögum voru ekki

nægilegar. Þá má einnig benda á að sú skylda sem lögð var á sjóðinn að fylgjast með starfsemi lögaðila að þessu leyti hefði kallað á mjög umfangsmikla vinnu ef vel hefði átt að standa að verki þannig að Íbúðalánasjóður rækti eftirlitshlutverk sitt eins og nauðsynlegt hefði verið. Á fundi með sjóðnum kom fram að framkvæmd og eftirlit hefður verið hert. Í einstaka málum þar sem lántakendur hafa orðið uppvísir að því að veita rangar upplýsingar hafi sjóðurinn sent slík mál til viðeigandi rannsóknar. Sama gildi um mál þar sem upplýst hefður verið um saknæma hegðun.

Stjórnendur Íbúðalánasjóðs virðast hafa litið svo á að sjóðnum bæri skylda til þess að lána þeim sem stæðust skilyrði um lánveitingar. Þeir virðast hafa talið að ekki væri hægt að hafna umsókn nema með tilvísun í reglur. Það teldist ekki málefnaleg ástæða fyrir því að hafna lánsúmsókn að umsækjandi hefði ekki gott orð á sér eða að starfsfólki sjóðsins litist ekki á viðkomandi aðila. Áréttu ber að Íbúðalánasjóður er opinber stofnun og verður að fara að lögum. Sjóðurinn hefður því ekki svigrúm til að hafna lánsúmsóknum á grundvelli matskenndra atriða líkt og bankar og sparissjóðir. Honum ber að gæta jafnræðis. Hins vegar leysir þetta ekki sjóðinn undan þeirri skyldu að fara eftir reglum til hins ýtrasta og gæta að hagsmunum sjóðsins.

Í skýrslunni kemur fram að stjórn sjóðsins hafði áhyggjur af framvindu mála. Ef stjórnendur slíkrar stofnunar telja eitthvað óeðlilegt vera að gerast í rekstri hennar ber þeim að vekja á því athygli og koma viðvörðunarorðum til þess ráðherra sem ábyrgð ber á mála-flokknum. Slíkt þarf að gera með formlegum hætti. Á þetta ekki hvað síst við þegar um stofnun sem þessa er að ræða sem rekin er á ábyrgð samfélagsins. Eins og fram kemur í skýrslunni komu málefni Íbúðalánasjóðs alloft til umfjöllunar hjá Alþingi á árunum 1999–2007. Meiri hlutinn telur að löggjafinn hefði mátt grípa fyrr inn með setningu laga um ríkari skilyrði lánveitinga til leigufélaga.

#### **10. Útboð á innheimtu og tengdri þjónustu fyrir Íbúðalánasjóð árið 1999.**

Árið 1999 var farið í útboð á innheimtu og tengdri þjónustu Íbúðalánasjóðs og telur rannsóknarnefndin að útboðið hafi verið illa ígrundað. Gerir hún athugasemdir við að boðin hafi verið út saman aðskilin verkefni sem kröfðust ólíkrar þekkingar auk þess sem hún telur að þarfir Íbúðalánasjóðs hafi ekki verið nægilega vel skilgreindar í útboðsgögnum. Verkefni voru annars vegar að tryggja Íbúðalánasjóði aðgang að Reiknistofu bankanna og hins vegar innleiðing innheimtukerfis og viðskiptahugbúnaðar. Gerður var samningur við lægstbjóðanda, Fjárvaka ehf., sem gerði aftur samning við Sparisjóð Hólahrepps um aðgang að Reiknistofu bankanna og útsendingu innheimtuseðla sjóðsins. Samningnum við Fjárvaka var rift árið 2002 þar sem ekki reyndist unnt að aðlaga innheimtukerfið og hugbúnaðinn að þörfum sjóðsins. Í skýrslunni er því haldið fram að í kjölfarið hafi Íbúðalánasjóður greitt Fjárvaka umsamda upphæð og gert svo samning við Sparisjóð Hólahrepps um aðgengi að Reiknistofunni og útsendingu innheimtuseðla. Rannsóknarnefndin gagnrýnir að greitt hafi verið fyrir viðskiptahugbúnað og kerfi sem ekki var innleitt og að samningur sem gerður var í kjölfarið hafi ekki verið boðinn út.

Í skýrslunni kemur fram að Ríkiskaup hafi ekki haft nein afskipti af málinu eftir að tilboði var tekið og verksamningur gerður.

Rannsóknarnefndin gerir einnig margvíslegar athugasemdir við gerð síðari samningsins við Sparisjóð Hólahrepps og annað sem viðkemur sparissjóðnum.

Sama dag og gerður var samningur við Sparisjóðinn um aðgang að Reiknistofunni, hinn 18. janúar 2002, gerði Íbúðalánasjóður samning við Sparisjóðinn um ávöxtun á 300 milljóna kr. öryggissjóði Íbúðalánasjóðs. Rannsóknarnefndin gerir athugasemdir við þennan samning

og telur „hann ekki hafa þjónað hagsmunum sjóðsins heldur þvert á móti falið í sér óþarfa áhættu án nokkurs sýnilegs tilgangs.“<sup>62</sup>

### **Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.**

Rannsóknarnefndin telur að huga hefði átt að því að hafa tvö aðskild útboð, annað vegna aðgangs sjóðsins að Reiknistofu bankanna og hitt vegna innheimtukerfis og viðskiptahugbúnaðar. Telur hún að hugsanlega hefði sjóðurinn þá fengið hagstæðara verð. Meiri hlutinn telur ekki unnt að leggja mat á þetta atriði en telur þó ljóst að um tvo nokkuð aðskilda þætti er að ræða. Í minnisblaði Ríkiskaupa um málið kemur þó fram að ekki sé óeðlilegt að bjóða út tvo þætti saman með þessum hætti „og í raun algengt að færa ábyrgð á eina hendi og þar með að hafa aðeins einn viðsemjanda í líkum tilfellum.“<sup>63</sup> Þetta er einnig stundum gert til að ná fram betri kjörum og samlegðaráhrifum.

Þegar samningi um innleiðingu viðskiptahugbúnaðarins var rift árið 2002 var það gert þar sem ekki reyndist unnt að aðlaga og breyta kerfinu til að mæta séríslenskum útreikningsreglum lána sjóðsins vegna greiðslujöfnunarákvæða peningalána sjóðsins sem tíðkast hvergi annars staðar, hvorki hérlendis né erlendis og vegna sérstöðu vanskilainnheimtu sjóðsins. Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar er vísað til þess að Íbúðalánasjóður hafi talið að ástæður þess að ekki reyndist unnt að innleiða hugbúnaðinn hafi ekki verið Fjárvaka um að kenna heldur hafi líka verið þekkingarleysi innan sjóðsins. Styður þetta við gagnrýni á að þarfir sjóðsins hafi ekki verið nægilega skilgreindar við útboðið. Virðist það því hafa verið niðurstaða Íbúðalánasjóðs að ekki hefði verið um það að ræða að verktaki hefði ekki uppfyllt samning sinn enda er einnig vísað til þess í skýrslunni að allt hafi verið reynt til að breyta kerfinu að þörfum sjóðsins heldur hafi því verið um að kenna að verkefnið hafi ekki verið nægilega skilgreint í upphafi. Meiri hlutinn tekur því undir með þeirri gagnrýni að betur hefði mátt skilgreina þarfir Íbúðalánasjóðs varðandi útboð á innheimtu og tengdri þjónustu árið 1999 en bendir á að eins og segir í minnisblaði Ríkiskaupa geti bjóðendur alltaf „sent inn fyrirspurnir og fengið skýringar á öllu sem er óljóst og jafnvel fengið breytingar á útboðsgögnum sé það augljós nauðsyn.“<sup>64</sup> Þar kemur einnig fram að fjölda fyrirspurn hafi verið svarað í tengslum við útboðið.

Rannsóknarnefndin heldur því fram að Íbúðalánasjóður hafi greitt Fjárvaka í samræmi við samning fyrir kerfi sem ekki virkaði. Benda verður á að samningurinn við Fjárvaka var til 10 ára og hljóðaði upp á rúmar 60 m.kr. Við samningsslitin greiddi Íbúðalánasjóður um 12,9 m.kr. til samræmis við þann tíma sem liðinn var af samningnum fyrir uppsögn hans enda var ekki talið að Fjárvaki hefði vanefnt samningsskyldur sínar.

Ekkert óeðlilegt er við að Ríkiskaup hafi ekki haft afskipti af málinu eftir að tilboði var tekið og verksamningur gerður enda er það ekki lagalegt hlutverk Ríkiskaupa að hafa eftirlit með því hvort samningsskyldur séu uppfylltar.

Þegar samningi var rift vegna þeirra tveggja þátta sem boðnir voru út 1999 hefði verið æskilegt að bjóða út aðgang Íbúðalánasjóðs að Reiknistofu bankanna og umsjón um innheimtu. Það var ekki gert heldur gerði Íbúðalánasjóður samning við Sparisjóð Hólahrepps um aðganginn. Nefndin hefur fengið afrit bréfs sem forstjóri Ríkiskaupa sendi þann 28. desember 2001 til Guðmundar Bjarnasonar, fyrrverandi framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs. Í niðurlagi bréfsins kemur fram það álit Ríkiskaupa „að Íbúðalánasjóði beri að efna til nýs

<sup>62</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 248.

<sup>63</sup> Minnisblað Ríkiskaupa, sbr. fylgiskjal IX, bls. 1.

<sup>64</sup> Minnisblað Ríkiskaupa, sbr. fylgiskjal, bls. 2.

útboðs um þennan samning, til að fyllsta jafnræðis sé gætt. <sup>65</sup> Nefndin ræddi þetta atriði sérstaklega við forstjóra Ríkiskaupa á opnum fundi og þar var hann spurður hvort að Ríkiskaup hafi talið að þessi útboðsskylda hefði átt einungis við um viðskiptahugbúnaðinn og kerfið eða einnig við um samning við sparisjóðinn um innheimtu og aðgang að Reiknistofunni. Taldi forstjórinn svo vera enda væri samningsfjárhæðin 9 milljónir kr. og á þessum tíma var skylt að bjóða út öll vörukaup og aðkeypta þjónustu sem var yfir 3 milljónir kr., sbr. reglugerð 302/1996. Ekki má þó horfa fram hjá því að þeir einir gátu veitt Íbúðalánasjóði aðgang að Reiknistofu bankanna sem áttu hlutdeild í Reiknistofunni og voru það einungis bankar og sparisjóðir. Íbúðalánasjóður hafði ítrekað sótt um beinan aðgang að Reiknistofunni en var ávallt hafnað. <sup>66</sup> Í ljósi þess að bankarnir hófu að veita fasteignalán ári eftir að síðari samningurinn við Sparisjóð Hólahrepps tók gildi má leiða að því líkur að bankarnir hafi ekki viljað gera samning við Íbúðalánasjóð um aðgang að reiknistofunni. Líklegt er því að sjóðurinn hefði ávallt þurft að gera slíkan samning við sparisjóð.

Mikilvægt er að fjármunir sem Íbúðalánasjóður hefur til ávöxtunar séu hjá traustri og öflugri fjármálastofnun. Ekki er þó unnt að taka undir gagnrýni rannsóknarnefndarinnar á samningi við Sparisjóð Hólahrepps um ávöxtun 300 milljóna kr. Öryggissjóðs Íbúðalánasjóðs og áréttar meiri hlutinn að ávöxtun varð af fjárhæðinni og ekkert tap varð af. Í þessu samhengi má nefna að fjármálastofnanir sem voru miklar að vöxtum reyndust ekki traustar þegar til kastanna kom.

Í skýrslunni er birtur hluti úr bréfi frá KPMG til stjórnar sparisjóðs Hólahrepps vegna öryggissjóðsins þar sem fram kemur að við samninginn hafi verið gert ráð fyrir að Fjárvaki nyti hluta þess fjárhagslega ávinnings sem af samningnum hlytist. <sup>67</sup> Hér er um að ræða ávirðingar sem snúa ekki að Íbúðalánasjóði og engin gögn hafa komið fram um að Íbúðalánasjóður hafi ætlað Fjárvaka „hlutdeild í ávinningi sparisjóðsins“. Heyrir þetta málefni því fremur undir rannsókn á sparisjóðunum.

Um fjöllum rannsóknarnefndarinnar um samskipti og viðskipti Sparisjóðs Hólahrepps við Fjárvaka og Kaupfélag Skagfirðinga, millifærslur af reikningi sparisjóðsins á reikning Fjárvaka, undirskriftir án prókúru og ávirðingar þar tengdar snýr ekki að Íbúðalánasjóði. Starfandi er rannsóknarnefnd Alþingis um sparisjóðina samkvæmt lögum um rannsóknarnefndir og er skýrsla hennar væntanleg. Þar sem þetta umfjöllunarefni varðar fremur málefni sparisjóðsins en Íbúðalánasjóðs heyrir það fremur undir þá rannsókn.

## **11. Eftirlitsaðilar: Alþingi, félagsmálaráðuneyti, Fjármálaeftirlitið, Seðlabanka Íslands, Ríkisendurskoðun og Ríkisábyrgðasjóð.**

Í skýrslunni kemur fram mikil gagnrýni á helstu eftirlitsaðila Íbúðalánasjóðs, þ.e. Alþingi, félagsmálaráðuneyti, Fjármálaeftirlitið, Seðlabankann og Ríkisendurskoðun. Ríkisábyrgðasjóður virðist einn undanskilinn þeirri gagnrýni en þó er bent á að hann hafi ekki búið yfir nægilega sterkum stjórnþækjum.

Rannsóknarnefndin talar um „ótrúlegt sinnuleysi af hálfu helstu eftirlits- og valdastofnana þjóðfélagsins varðandi gríðarleg hagsmunamál þegnanna“ <sup>68</sup> og segir að almennt sé „megin-skýringuna fyrir ófullnægjandi eftirliti að finna í útbreiddu skeytingarleysi í umgengni við eftirlit, skilningsleysi á því hvað gerir eftirlit virkt og trúverðugt og í áhrifum pólitískra

<sup>65</sup> Minnisblað Ríkiskaupa, sbr. fylgiskjal, bls. 18, þ.e. fylgiskjal 5 við minnisblað Ríkiskaupa.

<sup>66</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 235.

<sup>67</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 247.

<sup>68</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 7.

ráðninga. Af þessum ástæðum brugðust stofnanir stjórnsýslukerfisins ein af annarri.<sup>69</sup> Rannsóknarnefndin tekur þó fram að ólíkar ástæður liggi að baki því að eftirlitið reyndist ófullnægjandi þegar litið er til einstakra stofnana.

### 11.1 Alþingi.

Um Alþingi segir að það hafi afsalað sér aðkomu að tilnefningu í stjórn Íbúðalánasjóðs með lögum nr. 44/1998. Sjóðurinn hefði orðið sjálfstæðari gagnvart þinginu en ósjálfstæðari gagnvart flokkspólitísku valdi ráðherra sem einn skipaði í stjórn. Jafnframt segir rannsóknarnefndin að skipan fulltrúa úr félagsmálanefnd þingsins til setu í stjórn sjóðsins hafi grafið undan eftirlitshlutverki þingsins. Að auki er að finna gagnrýni á þingið við lagabreytingar á reglum um sjóðinn, m.a. hvað viðkemur skuldabréfaskiptunum og hækkun hámarkslána sjóðsins í 90% en um þau atriði er fjallað sérstaklega í köflum hér að framan. Í skýrslunni er bent á þrjár leiðir Alþingis til að hafa eftirlit með stofnunum. Í fyrsta lagi með því að nýta sér eftirlit sem fram fer innan veggja þingsins með umfjöllun í nefndum, fyrirspurnum til ráðherra, umræðum utan dagskrár og beiðnum til ráðherra um skýrslur. Í öðru lagi að beita eftirlitsstofnunum þingsins, þ.e. Ríkisendurskoðun og umboðsmanni Alþingis, og í þriðja lagi að framselja eftirlitshlutverk til einstakra stofnana stjórnsýslukerfisins „og þar með falið þeim það sérhæfða hlutverk að hafa eftirlit með starfsemi einstakra stofnana og fyrirtækja eða kerfinu í heild, svo sem fjármálastöðugleika. Dæmi um stofnanir sem hafa fengið slíkt hlutverk eru Seðlabanki Íslands, Fjármálaeftirlitið og Ríkisábyrgðasjóður. Stofnunum eins og Seðlabanka og Fjármálaeftirlitinu er í lögum veitt mikið sjálfstæði og einnig sjálfðæmi um það hvernig þær haga starfi sínu, hvaða stjórnþækjum þær beita og jafnvel hvort þær yfirhöfuð aðhafast nokkuð eins og í tilfalli Seðlabanka Íslands.“<sup>70</sup> Virðist því sem rannsóknarnefndin telji að löggjafinn hafi ekki tryggt nægilega að eftirliti væri sinnt og að eftirlitsheimildir væru nógu ríkar.

#### *Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.*

*Um Alþingi segir að það hafi afsalað sér aðkomu að tilnefningu í stjórn Íbúðalánasjóðs með lögum nr. 44/1998. Þetta má til sanns vegar færa en er til samræmis við breyttar áherslur á undanförunum árum um skipan í stjórnir stofnana. Þeirrar tilhneigingar hefur gætt að leggja niður stjórnir í stofnunum eða að færa tilnefningarvaldið frá þingi til ráðherra. Hér er á ferðinni álitamál sem er ihugunarvert en hafa ber í huga að afstaða til þessa er háð stjórnvöldum og löggjafanum á hverjum tíma.*

*Í skýrslunni er bent á þrjár leiðir Alþingis til að hafa eftirlit með stofnunum. Í fyrsta lagi með því að nýta sér eftirlit sem fram fer innan veggja þingsins með umfjöllun í nefndum, fyrirspurnum til ráðherra, umræðum utan dagskrár og beiðnum til ráðherra um skýrslur. Málefni Íbúðalánasjóðs komu oft til umfjöllunar í félagsmálanefnd þingsins á þeim tíma sem skýrslan nær til, bæði í tengslum við umfjöllun um lagafrumvörp til breytinga á lögum um húsnæðismál og að frumkvæði nefndarinnar og nefndarmanna til að sinna eftirliti með sjóðnum og kalla eftir upplýsingum. Hvað varðar fyrirspurnir og utandagskrárumræður er að finna í skýrslu rannsóknarnefndarinnar samantekt á þeim fyrirspurnum sem varða málefni Íbúðalánasjóðs á árunum 2005–2007.<sup>71</sup> Að auki er í skýrslunni yfirlit yfir heildarfjölda fyrir-*

<sup>69</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 189.

<sup>70</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 217.

<sup>71</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 223.

spurna og utandagskrárumæða á þessum tíma.<sup>72</sup> Rannsóknarnefndin tiltekur að á tímabilinu hafi verið lagðar fram alls 3.884 fyrirspurnir en það voru „aðeins 38 eða tæp 1% sem beindust að Íbúðalánasjóði og málum sem tengdust starfsemi sjóðsins innan stjórnvíslukerfisins með einum eða öðrum hætti.“<sup>73</sup>

Mörg brýn mál koma til kasta Alþingis á hverjum tíma og að ekki er hægt að setja fram tölfræði sem þessa og ætla að hún bendi til einhvers konar sinnuleysis gagnvart þeim brýna málaflökki sem húsnæðismál eru. Þá er vert að horfa til þess að þegar málefni Íbúðalánasjóðs voru í brennidepli vegna breytinga á lögum um húsnæðismál, innkomu bankanna á húsnæðislánamarkað og mikilla uppgreiðslna á lánnum sjóðsins, þ.e. á árunum 2004–2006, voru fyrirspurnir um málefni sjóðsins alls 22 og því ljóst að málið var Alþingi afar hugleikið og þessum eftirlitstækjum þingsins mikið beitt. Með lögum nr. 84/2011 um breytingar á þingsköpum Alþingis nr. 55/1991 voru gerðar margvíslegar breytingar til að styrkja eftirlitshlutverk og heimildir þingsins og fastanefnda. Þannig var einni nefnd falið ríkt eftirlitshlutverk með framkvæmdarvaldinu.

Í öðru lagi nefnir rannsóknarnefndin að Alþingi geti sinnt eftirliti með því að beita eftirlitsstofnunum þingsins, þ.e. Ríkisendurskoðun og umboðsmanni Alþingis. Eftirlitshlutverk umboðsmanns er vel skilgreint í lögum um umboðsmann Alþingis nr. 85/1997, og eftirlit með Íbúðalánasjóði samræmist ekki lögbundnu hlutverki embættisins. Alþingi beitti aftur á móti Ríkisendurskoðun til að sinna eftirliti með Íbúðalánasjóði með því að óska eftir því árið 2005 að unnin yrði almenn stjórnvísluúttekt á honum.

Í þriðja lagi bendir rannsóknarnefndin á að eftirliti Alþingis getur verið sinnt með því að framselja eftirlitshlutverk til einstakra stofnana stjórnvíslukerfisins. Alþingi gerði það m.a. með því að samþykka breytingu á lögum um húsnæðismál með lögum nr. 57/2004 þar sem kveðið var á um að Fjármálaeftirlitið skyldi hafa eftirlit með því að starfsemi Íbúðalánasjóðs væri í samræmi við ákvæði laga og reglugerða settra samkvæmt þeim. Jafnframt var þar kveðið á um að um eftirlitið færi samkvæmt ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi eftir því sem við á. Ljóst er því að Fjármálaeftirlitið átti að sinna eftirliti með Íbúðalánasjóði til samræmis við það eftirlit sem það hafði með fjármálastarfsemi. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 kemur fram margvísleg gagnrýni á eftirlitsstofnanir fjármálamarkaðar, m.a. Fjármálaeftirlitsins, og er þar um að ræða sama tímabil sem rannsóknarnefnd um Íbúðalánasjóð hafði til skoðunar og því eðlilegt að líta til þeirra athugasemda sem þar komu fram. Benda má þó á að Alþingi samþykkti í lok árs 2012 breytingar á lögum um húsnæðismál hvað varðar eftirlit Fjármálaeftirlitsins með Íbúðalánasjóði sem nánar verður fjallað um í tengslum við umfjöllun um Fjármálaeftirlitið.

Tekið er undir með rannsóknarnefndinni að vanda þurfi lagasetningu og er áréttað mikilvægi þess að þingmönnum gefist gott ráðrúm til að taka lagafrumvörp til faglegrar skoðunar, upplýstrar málefnaleggrar umræðu og afgreiðslu. Þrátt fyrir að rannsóknarnefndin yfi að því að Alþingi hafi ekki rætt rækilega þær breytingar sem gerðar voru á lögum um húsnæðismál á þeim árum sem skýrslan tekur til kemur hún ekki með afgerandi rök þar um heldur virðist byggja það að meginstefnu til á því að hún er ekki sammála þeirri stefnu sem Alþingi tók í þessum málum.

<sup>72</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 242–245.

<sup>73</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 222.



## 11.2 Félagsmálaráðuneyti.

Gagnrýni á félagsmálaráðuneyti og ráðherra er að finna á nokkrum stöðum í skýrslunni. Meðal annars er fundið að því að ráðuneytið hafi ekki hlustað nægilega vel á gagnrýnisráddir og ráðgjöf sérfræðinga við mótun breytinga á Íbúðalánasjóði og húsnæðisstefnu og að sérfræðingur ráðuneytisins í húsnæðismálum hafi ekki verið nýttur við þá vinnu. Þá telur rannsóknarnefndin að sjálfstæði Íbúðalánasjóðs „hafði þau áhrif að umboðskehðjan varð óljós, sem m.a. leiddi til þess að skilgreining og skilvirkni eftirlits félagsmálaráðuneytisins og fleiri stofnana var ekki fullnægjandi.“<sup>74</sup> Rannsóknarnefndin telur einnig hæpið „að ráðuneytið hafi haft þá sérfræðilegu þekkingu sem þurfti til að sinna nauðsynlegu eftirliti með stofnuninni og líklega hefði verið heppilegra að Íbúðalánasjóður heyrði undir fjármálaráðuneyti.“<sup>75</sup> Auk þessa telur rannsóknarnefndin að togstreita hafi verið á milli þessara tveggja ráðuneyta um ýmis málefni sem vörðuðu sjóðinn.

### *Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.*

*Rannsóknarnefndin virðist gera lítið úr þeirri staðreynd að félagsmálaráðuneytið hafi við ákvarðanatöku um útfærslu og framsetningu frumvarpa verið að fylgja ákveðinni stefnu í húsnæðismálum og telur meiri hlutinn gagnrýni rannsóknarnefndarinnar hvað þetta varðar oft óvægna og ómálefnalega. Bent er á það í skýrslunni sjálfri að um ákveðna stefnu hafi verið að ræða og segir þar m.a.: „Í svari félagsmálaráðuneytisins var gagnrýnt að í áliti fjármálaráðuneytisins væri hvorki tekið tillit til laga um húsnæðismál né pólitísku umhverfis Íbúðalánasjóðs.“<sup>76</sup> Rannsóknarnefndin gefur þó ekki mikið fyrir þessi rök enda vísar hún til þess að þær fullyrðingar hafi ekki verið útskýrðar frekar. Í áliti þessu hefur ítarlega verið skýrt að ákvarðanir um breytingar á lögum um húsnæðismál og á reglum um Íbúðalánasjóð voru teknar á grundvelli þeirrar húsnæðisstefnu sem til staðar var og er vísað til þeirrar umfjöllunar sem m.a. er að finna í kafla álits þessa um stefnu í húsnæðismálum og stjórnsýslulega stöðu Íbúðalánasjóðs.*

*Við undirbúningsvinnu breytinga á sjóðnum leitaði ráðuneytið til sérfræðinga Íbúðalánasjóðs sjálfs til að tryggja fullnægjandi sérfræðiþekkingu og bæta við þá þekkingu sem þegar var til staðar í ráðuneytinu.*

*Hvað varðar það álit rannsóknarnefndarinnar að draga í efa að ráðuneytið hafi haft þá sérfræðilegu þekkingu sem þurfti til að sinna nauðsynlegu eftirliti með Íbúðalánasjóði og líklega hefði verið heppilegra að Íbúðalánasjóður heyrði undir fjármálaráðuneyti er bent á að nokkuð víða í skýrslunni er að finna þetta álit rannsóknarnefndarinnar. Spyrja má hvort áhersla rannsóknarnefndarinnar á að Íbúðalánasjóður eigi að heyra undir fjármálaráðuneyti endurspegli þá afstöðu rannsóknarnefndarinnar sem kemur ítrekað fram í skýrslunni að fyrst og fremst beri að líta á hann sem fjármálastofnun en ekki félagslega. Hér er um að ræða pólitíska afstöðu sem skiptar skoðanir eru um. Eðlilegt hefði verið að leggja mat á starfsemi sjóðsins með hliðsjón af því. Mikilvægt er þegar ákvarðanir eru metnar að horfa til þeirra markmiða sem sett eru hverju sinni og meta þær í því ljósi óháð því hvort menn eru þeim markmiðum sammála eður ei. Hvar svo sem málaflókkurinn er vistaður þarf fullnægjandi fagleg þekking á öllum hliðum starfsemi sjóðsins að vera til staðar.*

<sup>74</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 219.

<sup>75</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 219.

<sup>76</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 2. bindi, bls. 165.

### 11.3 Fjármálaeftirlitið.

Við gildistöku laga nr. 44/1998 fluttist eftirlit með starfsemi húsbrefadeildar Íbúðalánasjóðs frá Seðlabanka Íslands til Fjármálaeftirlitsins. Rannsóknarnefndin vísar til þess að árið 2004 hafi verið gerð breyting á lögum um húsnæðismál og að með þeirri breytingu hafi öll starfsemi Íbúðalánasjóðs heyrð undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins. Í 27. gr. laganna er vísað til þess að um eftirlitið fari samkvæmt ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi eftir því sem við á. Þau lög heimila Fjármálaeftirlitinu m.a. að athuga rekstur eftirlitsskyldra aðila svo oft sem þurfa þykir, krefjast gagna og gera vettvangskannanir.

Í umfjöllun sinni um eftirlit Fjármálaeftirlitsins minnst rannsóknarnefndin á láns samningana og virðist telja að „eftirlitið hafi skort skilning á þeim aðgerðum sem sjóðurinn kynnti fyrir því í desember 2004. Svo virðist sem að eftirlitið hafi litið á aðgerðir sjóðsins sem skammtímalausn og aðgerðirnar flokkuðust undir áhættustýringaraðgerðir. ... [T]ók sjóðurinn meiri áhættu með þessum aðgerðum í von um hærri ávöxtun og jók því áhættu í stað þess að stjórna henni.“<sup>77</sup> Rannsóknarnefndin gagnrýnir Fjármálaeftirlitið fyrir að hafa ekki gripið til þeirra aðgerða sem lög heimila og telur ámælisvert að upplýsingarnar sem Fjármálaeftirlitið fékk í desember 2004 hafi ekki skilað sér í formlegum viðbrögðum þess með innköllun upplýsinga.<sup>78</sup>

Rannsóknarnefndin telur jafnframt að yfirferð Fjármálaeftirlitsins á skýrslum Íbúðalánasjóðs til eftirlitsins hafi verið „verulega ábótavant og það sá ekki ástæðu til að bregðast við þó að skýrslurnar sýndu að lykilkennitölur í rekstri sjóðsins væru utan áhættumarka.“<sup>79</sup>

Þá vísar rannsóknarnefndin til svars félagsmálaráðherra frá mars 2005 við fyrirspurn þingmanns þar sem fram kemur að „[m]eð breyttum lögum lýtur starfsemi Íbúðalánasjóðs líka fyllilega eftirliti Fjármálaeftirlitsins“<sup>80</sup> og til svars viðskiptaráðherra við fyrirspurnum í nóvember 2004 þar sem ráðherrann hafi lýst yfir trausti á þá sem löggjafinn hafi falið eftirlitshlutverk og sagt að „við hljótum að treysta á að eftirlitið sé með þeim hætti sem þarf að vera og það sé tekið á þegar farið er út fyrir velsæmi í sambandi við mál eins og þetta.“<sup>81</sup> Þó svo að þarna sé í reynd ekki verið að ræða beint málefni Íbúðalánasjóðs heldur fremur eftirlit Fjármálaeftirlitsins með bönkunum vegna fyrirspurnar um heimildir banka til að óska eftir heilsufarsupplýsingum við veitingu 100% húsnæðislána og rétt þeirra til að mismuna þannig einstaklingum eftir heilsufari<sup>82</sup> telur rannsóknarnefndin með vísan til orða ráðherrans að Fjármálaeftirlitið hafi brugðist trausti Alþingis.

#### ***Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.***

*Rannsóknarnefndin gagnrýnir Fjármálaeftirlitið fyrir að hafa ekki sinnt nægilega virku eftirliti eftir að því var falið eftirlit með Íbúðalánasjóði árið 2004. Tekur meiri hlutinn undir það að eftirlit með Íbúðalánasjóði hefði mátt vera markvissara en telur jafnframt rétt að geta þess að Fjármálaeftirlitið hafði áður en lögin voru sett lagt áherslu á að skýrt yrði kveðið á um með hverju það ætti að hafa eftirlit og hver verkefni þess ættu að vera hvað viðkæmi Íbúðalánasjóði. Ákvæðið sem lögfest var í 27. gr. laga um húsnæðismál var mjög almennt*

<sup>77</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 235.

<sup>78</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 235.

<sup>79</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 233.

<sup>80</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 236.

<sup>81</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 236.

<sup>82</sup> Fyrirspurn Ögmundar Jónassonar til Valgerðar Sverrisdóttur viðskiptaráðherra á 21. þingfundi 131. lög-gjafarþings, 8. nóvember 2004: [www.althingi.is/altext/131/11/108151300.sgml](http://www.althingi.is/altext/131/11/108151300.sgml).

orðað og að ábendingar Fjármálaeftirlitsins um að ákvæðið væri gert skýrara hlutu ekki hljómgrunn. Í ákvæðinu er vísað til þess að um eftirlitið fari samkvæmt ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi eftir því sem við á en ljóst er að ekki giltu sömu reglur um Íbúðalánasjóð og fjármálaafyrirtæki og t.d. voru þær reglur sem giltu um eiginfjárhlutfall mismunandi. Í greinargerð Páls Gunnars Pálssonar, fyrrverandi forstjóra Fjármálaeftirlitsins, sem fylgir álitinu þessu sem fylgiskjal er bent á að af umfjöllun rannsóknarnefndarinnar megi ljóst vera að hún hafi ekki áttað sig á þessum mun. Páll Gunnar telur jafnframt að skilningur á því sé forsenda þess að hægt sé að leggja hlutlægt mat á það hvort eftirlit Fjármálaeftirlitsins hafi brugðist að einhverju leyti.

Hvað varðar eftirlitsheimildir Fjármálaeftirlitsins má benda á árið 2012 voru gerðar breytingar á lögum um húsnæðismál með lögum nr. 84/2012 sem fólu í sér ríkari eftirlitskyldu Fjármálaeftirlitsins með sjóðunum.

Þá verður ekki horft fram hjá því að Fjármálaeftirlitið varaði við vexti fjármálakerfisins og kallaði eftir breytingum á umgjörð fjármáلامarkaðar árið 2004. Við breytingar á fjármögnun Íbúðalánasjóðs og breytingar á hámarkslánnum benti Fjármálaeftirlitið jafnframt á ýmis athugasemdir átriði sem nánar eru rakin í greinargerð Páls Gunnars Pálssonar. Löggiáfinn mat svo þau gögn sem lágu fyrir og tók sína upplýstu ákvörðun með hliðsjón af þeim.

Hvað varðar tíðrædda lánsamninga og gagnrýni rannsóknarnefndarinnar á Fjármálaeftirlitið í tengslum við umfjöllun um þá, er rétt að benda á umfjöllun um þetta átriði í kafla þessa álits um lánsamninga Íbúðalánasjóðs við banka og sparisjóði og skýringar Páls Gunnars Pálssonar í greinargerð hans, sbr. fylgiskjal. Gagnrýnisvert er að rannsóknarnefndin virðist gera lítið úr afskiptum Fjármálaeftirlitsins, upplýsingabeidnum þess um lánsamningana og athugasemd við að hvergi hefði verið upplýst um þennan þátt í starfsemi sjóðsins í opinberum gögnum og á markaði. Í greinargerð sinni bendir Páll Gunnar jafnframt á að rannsóknarnefndin hafi lítið „fram hjá bréfi félagsmálaráðuneytisins til Fjármálaeftirlitsins, dags. 16. júní 2005, en fjallað er um þetta bréf í fyrrgreindri skýrslu Ríkisendurskoðanda til félagsmálanefndar frá því í nóvember 2005. Í bréfinu greinir ráðuneytið frá því að það hafi um nokkurt skeið fylgst með bréfaskiptum milli Fjármálaeftirlitsins og Íbúðalánasjóðs varðandi lánsamninga sjóðsins við banka og sparisjóði. Í bréfinu lýsir það yfir stuðningi sínum við sjónarmið Íbúðalánasjóðs um að umræddir samningar séu þáttur í fjárstýringu sjóðsins og að ekki verði séð að hagstæðari kostir hafi staðið sjóðnum til boða við þáverandi aðstæður.“ Fjármálaeftirlitið svaraði þessu bréfi og taldi mikilvægt að ráðuneytið tæki með reglugerð skýra afstöðu til lánsamninganna. Reglugerð var breytt í kjölfarið. Meiri hlutinn telur hæpið að draga þá ályktun af svari viðskiptaráðherra við fyrirspurn þingmanns að Fjármálaeftirlitið hafi brugðist trausti Alþingis en bendir þó á að þingmannanefnd sem fjallaði um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 taldi ljóst að eftirlitsaðilar hefðu brugðist hlutverki sínu og að rík tilhneiging hafi verið til að túlka valdheimildir þröngt og nýta þær ekki.

Árið 2004 var það bundið í reglugerð að Íbúðalánasjóður gæti ekki breytt áhættustýringarstefnu sinni nema að undangenginni umsögn Fjármálaeftirlitsins. Fjármálaeftirlitið getur því komið með ábendingar og athugasemdir áður en ákvörðun er tekin um áhættustýringarstefnu sjóðsins. Líkt og rakið er í skýrslunni varð nokkurra mánaða dráttur á því að fyrsta áhættustýringarstefna sjóðsins sem koma átti til umsagnar eftirlitsins samkvæmt reglugerðinni bærst Fjármálaeftirlitinu og ekki var farið eftir ákvæðinu þar sem stefnan var sett án þess að umsögn eftirlitsins lægi fyrir. Tekið er undir þessar ábendingar en minna verður á að Fjármálaeftirlitið gerði ekki athugasemdir þegar það fékk stefnuna til umsagnar

*auk þess sem þessi mál hafa síðan verið færð til betri vegar. Í ljósi þess að Fjármálaeftirlitið hafði fengið óformlega kynningu á breytingum á áhættustýringarstefnunni telur meiri hlutinn þó að Fjármálaeftirlitið hefði mátt vekja athygli á því fyrir við sjóðinn að stefnan hafi ekki borist eftirlitinu til formlegrar umsagnar.*

*Forstjóri og fulltrúi Fjármálaeftirlitsins mættu á opinn fund nefndarinnar 22. nóvember sl. Í kjölfar fundarins óskaði nefndin eftir því fá minnisblað um eftirlitið með Íbúðalánasjóði ásamt viðhorfi á því hvort þörf væri á lagabreytingum til að styrkja heimildir Fjármálaeftirlitsins enn frekar. Fylgir minnisblaðið álitinu þessu sem fylgiskjal.*

#### **11.4 Seðlabankinn.**

Vísað er til þess í skýrslunni að Seðlabankinn hafi varað við efnahagslegum áhrifum breytinga á húsnæðisbréfakerfi og hámarkslánnum Íbúðalánasjóðs en jafnframt er bankinn þó gagnrýndur fyrir að hafa ekki sinnt nægilega eftirlits- og aðhalds hlutverki sínu. Í þessu sambandi er m.a. vísað til þess að á bankann var lögð sú skylda að stuðla að jafnvægi á húsnæðisbréfamarkaði og hindra að verulegt misvægi myndaðist á þeim markaði. Þessi skylda var numin brott úr lögum árið 2004 og „[þ]ar með hafði Seðlabankinn hvorki beinar lagalegar skyldur gagnvart Íbúðalánasjóði né stjórnþæki til að bregðast við og taka á hugsanlegum áhrifum sem starfsemi Íbúðalánasjóðs kynni að hafa á stöðugleika í fjármálakerfinu í heild líkt og hann gat gert gagnvart fjármálastofnunum sem störfuðu samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki.“<sup>83</sup>

Rannsóknarnefndin virðist telja að Seðlabankinn hafi ekki sinnt nægilega því hlutverki sínu að stuðla að stöðugu verðlagi, hafa hömlur á þenslu og stuðla að efnahagslegum stöðugleika. Hvað þetta varðar er bankinn m.a. sérstaklega gagnrýndur fyrir að hafa ekki gripið til aðgerða til að tryggja að Íbúðalánasjóður gæti komið uppgreiðslufé á reikning hjá bankanum með sambærilegri ávöxtun og öðrum fjármálafyrirtækjum á millibankamarkaði bauðst.

#### **Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.**

*Árið 2001 var lögum um Seðlabankann breytt og sjálfstæði hans aukið. Í lögnum kom þá fram að bankinn skyldi stuðla að framgangi stefnu ríkisstjórnar í efnahagsmálum enda telji hann það ekki ganga gegn markmiði sínu um að stuðla að stöðugu verðlagi. Á opnum fundi nefndarinnar með Jóni Sigurðssyni, fyrrverandi seðlabankastjóra, kom fram að bankinn hefði talið að það hefði ekki verið hans hlutverk að grípa til aðgerða sem gengju þvert á stefnu stjórnvalda, sbr. ákvæði laga um bankann. Hvað varðar gagnrýni á að Seðlabankinn hafi ekki beitt sér fyrir því að Íbúðalánasjóði væri gert kleift að leggja fé sitt inn í bankann á sömu kjörum og fjármálafyrirtæki í stað þess að lána það til banka og sparisjóða er bent á eindregna afstöðu Seðlabankans í því efni og vísað til umfjöllunar um þetta atriði í öðrum köflum álitsins.*

#### **11.5 Ríkisendurskoðun.**

Gerður var samningur við Ríkisendurskoðun um að stofnunin tæki að sér innri endurskoðun fyrir Íbúðalánasjóð. Telur rannsóknarnefndin að þar með hafi Ríkisendurskoðun ekki lengur verið „sá óháði aðili sem Alþingi þurfi á að halda til að gera úttekt á starfsemi.“<sup>84</sup> Með þessum samningi telur rannsóknarnefndin að Ríkisendurskoðun hafi skapað sér vanhæfi

<sup>83</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 3. bindi, bls. 202.

<sup>84</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 17.

„og þar með skaðað eitt veigamesta eftirlitstæki þingsins.“<sup>85</sup> Ríkisendurskoðun gerði tvær skýrslur 2005 og 2006 um Íbúðalánasjóð, aðra að beiðni félagsmálanefndar þingsins um lánessamninga Íbúðalánasjóðs við fjármálastofnanir og hina að beiðni félagsmála- og fjármálaráðuneytis um athugun á fjárhagsstöðu Íbúðalánasjóðs. Rannsóknarnefndin itrekar meint vanhæfi Ríkisendurskoðunar til að gera þessar skýrslur en hefur einnig sitthvað við skýrslurnar að athuga, m.a. að Ríkisendurskoðun skuli ekki efast um lögmæti lánessamninganna í fyrri skýrslunni og að stofnunin skuli ekki gera fyrirvara við niðurstöðu sína um að ólíklegt væri miðað við gefnar forsendur að eiginfjárlutfall Íbúðalánasjóðs stefndi niður fyrir áskilin hlutföll í fyrirsjáanlegri framtíð og að ólíklegt væri að reyna mundi á ríkisábyrgð á skuldbindingum sjóðsins.

### **Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.**

*Hvað varðar hið meinta vanhæfi Ríkisendurskoðunar er vert að árétta að Ríkisendurskoðun getur samkvæmt lögum tekið að sér verkefni eins og það sem stofnunin gerði vegna innleiðingar innri endurskoðunar hjá Íbúðalánasjóði og tekið fyrir það þóknun. Lagaheimildir Ríkisendurskoðunar eru nánar reifaðar í minnisblaði Ríkisendurskoðunar sem fylgir álitinu þessu sem fylgiskjal VIII.*

*Rannsóknarnefndin átelur að Ríkisendurskoðun hafi ekki lagt mat á lögmæti lánessamninganna í skýrslu sinni frá 2005 og segir að stofnunin hafi vikið sér undan því að leggja beint sjálfstætt mat á þetta álitamál. Þegar skýrsla Ríkisendurskoðunar er lesin vísar stofnunin þar með skýrum hætti í álit Fjármálaeftirlitsins og bendir á að með hliðsjón af lögbundinni stöðu og hlutverki þess sé hvorki rétt né eðlilegt að Ríkisendurskoðun taki beina afstöðu til þessa lögfræðilega álitaefnis. Telur meiri hlutinn hér um rétt mat að ræða og áréttar að Ríkisendurskoðun var ekki falið með beinum hætti að skera úr um lögmæti samninganna. Umfjöllun rannsóknarnefndarinnar um afstöðu Ríkisendurskoðunar til lánessamninganna er hlutdræg og er gagnrýnisvert að í skýrslunni er ekki minnst á þær athugasemdir sem stofnunin gerir til samninganna, en hún taldi m.a. óheppilegt að byggja svo umfangsmikla og langa lánessamninga á mjög almennum og ónákvæmum lagafyrirmælum er lúta að áhættustýringu. Auk þess sem Ríkisendurskoðun segir þar að öruggara hefði verið að kanna betur lagagrundvöll áður en gengið var til samninganna. Þessi og fleiri atriði sem nánar er fjallað um í minnisblaði Ríkisendurskoðunar fá ekki mikla umfjöllun í skýrslu rannsóknarnefndarinnar.*

*Rannsóknarnefndin telur að skýrsla Ríkisendurskoðunar um fjárhagsstöðu Íbúðalánasjóðs frá árinu 2006 hafi verið málstað Íbúðalánasjóðs hagstæðari en efni stöðu til. Rannsóknarnefndin vísar þó til síðustu málsgreinar skýrslunnar og segir þar: „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 engir fyrirvarar gerðir við niðurstöðuna og sé málsgreinin eingöngu lesin, ekki skýrslan í heild, er hætt við að niðurstaða skýrslunnar sé talin traust og afgerandi og þar af leiðandi of jákvæð.“<sup>86</sup> Ríkisendurskoðun gagnrýnir þessa aðferðafræði í minnisblaði sínu og bendir á að þarna er ein málsgrein slitin úr samhengi en hún er sett fram með vísan til annarrar umfjöllunar skýrslunnar og eðlilegt hefði verið að horfa á skýrsluna alla. Benda verður einnig á að rannsóknarnefndin getur ekki gefið sér að þeir sem hafi kynnt sér efni skýrslunnar hafi eingöngu lesið þessa síðustu málsgrein. Þá er ljóst að tveimur árum eftir að skýrslan kemur út verður efnahagshrun á Íslandi og aðstæður á fjármálamarkaði og fyrir Íbúðalánasjóð tóku miklum breytingum.*

<sup>85</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 17.

<sup>86</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 2. bindi, bls. 187.

*Í minnisblaði Ríkisendurskoðunar kemur einnig fram að níverandi ríkisendurskoðandi eða fulltrúar stofnunarinnar voru ekki kallaðir til skýrslutöku hjá rannsóknarnefndinni. Einn starfsmaður stofnunarinnar var kallaður í skýrslutöku vegna fyrri starfa sinna hjá Húsnæðisstofnun. Margt hefði getað skýrst við slíka skýrslutöku og hægt hefði verið að koma í veg fyrir misskilning og oft og tíðum oftúllkanir rannsóknarnefndarinnar. Að öðru leyti vísast um eftirlit Ríkisendurskoðunar til minnisblaðs Ríkisendurskoðunar og greinargerðar Sigurðar Þórðarsonar, fyrrverandi ríkisendurskoðanda, sem fylgja álitinu þessu sem fylgiskjöl.*

### **11.6 Ríkisábyrgðasjóður/Lánasýsla ríkisins.**

Ríkisábyrgðasjóði ber skv. 5. gr. lögum um ríkisábyrgðir, nr. 121/1997, að fylgjast með rekstri þeirra aðila sem ríkissjóður hefur gengið í ábyrgð fyrir eða veitt lán. Ábyrgðarþegum er skylt að láta sjóðnum í té ársreikninga og hverjar þær skýrslu og gögn sem hann telur nauðsynlegt til að hann geti sinn eftirliti sínu. Rannsóknarnefndin telur að samskipti Íbúðalánasjóðs og Ríkisábyrgðasjóðs hafi verið „lengst af mjög stíð.“<sup>87</sup> Um þetta segir rannsóknarnefndin m.a.: „Íbúðalánasjóður var oft tregur til að láta upplýsingar af hendi og svaraði gjarnan seint þrátt fyrir lagaheimild Ríkisábyrgðasjóðs til að afla upplýsinganna. Umsagnir og áhyggjur Ríkisábyrgðasjóðs fengu lítið vægi í meðförum Íbúðalánasjóðs og raunar líka hjá félagsmálaráðuneytinu.“<sup>88</sup>

Rannsóknarnefndin segir að Íbúðalánasjóður hafi seint og illa gefið Ríkisábyrgðasjóði umbeðnar upplýsingar árið 2005 um uppgreiðslur og útdráttarkosti. Þegar Íbúðalánasjóður gerði lánsamninga við banka og sparisjóði voru samningarnir kynntir Fjármálaeftirlitinu en ekki Ríkisábyrgðasjóði.

### **Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.**

*Rannsóknarnefndin telur að stirt hafi verið milli Ríkisábyrgðasjóðs og Íbúðalánasjóðs og gagnrýnir hversu seint og illa Íbúðalánasjóður afhenti eftirlitsaðilanum umbeðin gögn. Í skýrslunni er einnig að finna umfjöllun um meintan leka Ríkisábyrgðasjóðs á upplýsingum og vísað í harðort minnisblað félagsmálaráðherra til forsætisráðherra, utanríkisráðherra og fjármálaráðherra um samskipti félagsmálaráðuneytis við fjármálaráðuneyti og Ríkisábyrgðasjóð vegna málefna Íbúðalánasjóðs, 8. desember 2005. Í því segir m.a. að ófært er „hvernig Ríkisábyrgðasjóður „lekur“ gögnum til fjölmiðlamanna og brýtur þar með trúnaðarskyldu gagnvart Íbúðalánasjóði.“<sup>89</sup> Þar segir einnig: „Ítrekuð trúnaðarbrot Lánasýslunnar bera því vott um óvenju einbeittan brotavilja og eru þeim mun alvarlegri þegar haft er í huga að Lánasýslan á að þekkja best allra aðila í stjórnkerfinu þær trúnaðarskyldur sem á henni hvíla samkvæmt kauphallarlögum og lögum um verðbréfavíðskipti.“*

*Leiða mætti líkur að því að tregðu Íbúðalánasjóðs til að afhenda upplýsingar megi rekja til þess trúnaðarbrests sem á milli aðilanna hafði orðið og þess „leka“ sem vísað er til í minnisblaðinu. Rannsóknarnefndin horfir hins vegar ekki til þessara aðstæðna, segir þvert á móti það hafa verið „bíræfið“ af félagsmálaráðuneytinu að hafa sett í minnisblað sitt að Ríkisábyrgðasjóður setji „ítrekað fram gagnrýni á Íbúðalánasjóð án þess að gefa Íbúðalánasjóði kost á að svara gagnrýninni, koma á framfæri útskýringum eða skýra mál sitt.“<sup>90</sup>*

<sup>87</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 2. bindi, bls. 161.

<sup>88</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 2. bindi, bls. 161.

<sup>89</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 2. bindi, bls. 178.

<sup>90</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 2. bindi, bls. 178.

*Mikilvægt er að eftirlitsaðilum sé gert kleift að rækja eftirlitshlutverk sitt og þeir fái til þess þær upplýsingar sem þeim ber samkvæmt lögum og eru þeim nauðsynlegar. Í ljósi meints „leka“ Ríkisábyrgðasjóðs virðist umfjöllun rannsóknarnefndarinnar um samskipti hans við Íbúðalánasjóð þó vera hlutdræg og einstrengingsleg. Fjalla hefði mátt með hlutlausara hætti um samskipti Ríkisábyrgðasjóðs og Íbúðalánasjóðs.*

## **12. Umfjöllun rannsóknarnefndarinnar um einstaklinga.**

Í skýrslunni er gert mikið úr pólitískum tengingum. Rannsóknarnefndin segir m.a. að pólitískar ráðningar í stöðu framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs, forstjóra Fjármálaeftirlits og bankastjóra Seðlabanka Íslands hafi rýrt trúverðugleika og virkni eftirlits þessara stofnana með starfsemi sjóðsins. Þá verða einstaklingar fyrir mjög óvæginni gagnrýni í skýrslunni og vafasamar og oft og tíðum meiðandi ályktanir eru dregnar um hæfi þeirra og þekkingu. Að auki beinist gagnrýni rannsóknarnefndarinnar að aðgerðum sem þeir gripu til eða stöðu fyrir og dregið í efa að þær hafi verið réttar eða réttlætanager, m.a. vegna meintra pólitískra tenginga og skoðana.

### **Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.**

*Mikilvægt er að gætt sé sanngirni þegar fjallað er um pólitískar skoðanir og tengingar einstaklinga sem rætt er um í skýrslum af þessu tagi. Allir eiga rétt á því að vera dæmdir af verkum sínum en ekki meintum pólitískum skoðunum sem þegar allt kemur til alls eru stjórnarskrárvarin réttindi sérhvers manns. Ótækt að gagnrýna ákvarðanir, sem einstaklingar taka við störf síni, einungis á grundvelli pólitískra skoðana þeirra. Slík gagnrýni getur rýrt mannorð þeirra og ber því að sýna fyllstu aðgát. Telji rannsóknarnefndin að stjórn-málaskoðanir hafi haft annarleg áhrif við ákvarðanatöku eða störf einstaklinga ber að styðja það óyggjandi rökum og tryggja að skýrt sé að orsakarinnar sé að leita í óeðlilegum pólitískum tengingum. Slík rök eru ekki færð í skýrslunni.*

*Benda verður einnig á að ekki gætir samræmis um efnistöð rannsóknarnefndarinnar um þetta þar sem gert er mikið úr pólitískri þátttöku einstaka einstaklinga án þess að stjórn-málaþátttaka annarra sé tilgreind.*

*Á fundum nefndarinnar komu fram upplýsingar um að einstaklingar sem nafngreindir eru í skýrslunni og gagnrýndir fyrir sínar aðgerðir hafi ekki verið kallaðir í skýrslutöku. Svipuðu marki brennd er gagnrýni á störf starfsmanna Íbúðalánasjóðs þar sem oft og tíðum er gert lítið úr þekkingu þeirra og færni. Kemur þetta meðal annars fram í umfjöllun rannsóknarnefndarinnar um áhættustýringu sjóðsins, ráðgjöf Capto og skilning starfsmanna á henni. Líkt og þegar hefur komið fram töldu sérfræðingar Capto að starfsmenn Íbúðalánasjóðs hefðu haft fullan skilning á ráðgjöf þeirra og viðfangsefni áhættustýringar en jafnframt kom fram á fundi nefndarinnar að rannsóknarnefndin leitaði ekki upplýsinga um þessar ásanir hjá Capto né óskaði hún eftir því að fá fulltrúa fyrirtækisins í skýrslugjöf. Rannsóknarnefndin setur oft og tíðum fram ítarlega umfjöllun um einstaklinga þegar einstakar aðgerðir eða ákvarðanir eru gagnrýndar. Mikilvægt er að gæta hófs í slíkri umfjöllun og setja hana fram á yfirvegaðan hátt. Áréttu ber nauðsyn þess að ræða við alla þá einstaklinga sem talið er að hafi eitthvað til málanna að leggja og ekki hvað síst þegar þeir eru nefndir á nafn í skýrslunni og aðgerðir þeirra gagnrýndar.*

*Eftirlitsaðilar eru enn fremur gagnrýndir en ekki voru í öllum tilfellum kallaðir til fulltrúar þeirra, sbr. athugasemd í greinargerð Ríkisendurskoðunar sem fylgir álit þessu sem fylgiskjal VIII. Þá ræddi nefndin við sérfræðinga sem vörpuðu ljósi á ýmsa þætti í skýrslunni sem styr stendur um. Ætla má að gagnlegt hefði verið fyrir rannsóknarnefndina að ræða við*

þá til að skýra einstaka þætti og heildarsamhengi þeirra. Nauðsynlegt er við rannsókn af þessu tagi að kalla til alla þá sem varpað geta ljósi á þá atburði sem til umfjöllunar eru í skýrslum sem þessum.

Þeir sem nefndin ræddi við gagnrýndu einnig margir hverjir að andmælaréttar þeirra hafi ekki verið gætt og þeir ekki fengið að sjá umfjöllun um sjálfa sig í skýrslunni. Með því að veita þeim andmælarétt hefði verið unnt að leiðrétta rangfærslur, vanda skýrslugerð og veita fyllri upplýsingar. Slikt hefði einnig gert nefndinni kleift að haga málsmeðferð sinni og umfjöllun á annan hátt. Ekki er til staðar lögbundin skylda rannsóknarnefnda að gæta andmælaréttar. Þó má benda á að þegar unnið var að rannsókn um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 fengu þeir einstaklingar sem þar voru til umfjöllunar og gagnrýndir voru persónulega að sjá einstaka þætti skýrslunnar þar sem slíka gagnrýni var að finna og koma andmælum sínum að. Meta þarf hvort rannsóknarnefndir skuli taka upp slíka starfs-hætti og þá jafnframt ef þessi háttur verður hafður á hvort skrifleg andmæli mættu fylgja rannsóknarskýrslum til að tryggja að allir þættir málsins væru upplýstir við upphaf umfjöllunar stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um slíkar skýrslur. Hafi þess þó verið gætt að ræða við alla þá sem málið varðar og tryggja að allir þættir séu vel upplýstir áður en skýrsla er gefin um tiltekið efni er minni þörf á því að bera ákveðin atriði undir einstaklinga sem nafngreindir eru í skýrslunni.

Nefndin bauð þeim sem gagnrýndir voru í skýrslu rannsóknarnefndarinnar að koma á sinn fund og síðan skila skriflegum greinargerðum sem gerði þeim kleift að koma andmælum sínum að og gera grein fyrir þeirri gagnrýni sem þeir hefðu á skýrsluna. Greinargerðir sem nefndinni bærust eru fylgiskjöl með álitinu og vísar meiri hlutinn til þeirra.

### **13. Efnistöð rannsóknarnefndarinnar.**

#### **Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.**

Nauðsynlegt er að fjalla ekki aðeins um efnisleg atriði í skýrslu rannsóknarnefndarinnar heldur einnig efnistöð hennar og aðferðafræði. Um er að ræða skýrslu fyrstu rannsóknarnefndar sem sett er á fót á grundvelli laga um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011, og því mikilvægt að athuga hvort eitthvað megi betur fara eða þurfi að skerpa, sérstaklega þar sem forsætisnefnd hefur nú lögin til skoðunar og reynsluna af þeim.

Í skýrslunni kemur fram hörð gagnrýni á Íbúðalánasjóð, framkvæmdastjóra hans, stjórn og starfsmenn hans og stofnanir sem hafa áttu eftirlit með sjóðnum sem og Alþingi og stjórn-málamenn. Orðalag er iðulega óyfirvegað, hæpnar ályktanir dregnar og gífurlyrdi notuð. Horft er til baka með aðgang að upplýsingum um allt það sem gerðist eftir að ákvarðanir voru teknar og þessar upplýsingar eru nýttar til að benda á ætluð mistök og að aðrir kostir hefðu verið betri. Eðlilegra hefði verið að byggja skýrsluna upp á þann hátt að greina hvort rétt hafi verið gert á grundvelli þeirra upplýsinga sem sannanlega lágu fyrir og aðilar máttu vita þegar þeir tóku ákvarðanir, með hliðsjón af þeim aðstæðum sem uppi voru. Horfa hefði átt á það umhverfi sem til staðar var og meta hvort ákvarðanir sem teknar voru hafi brotið gegn lögum og reglum sem í gildi voru á þeim tíma sem þær voru teknar.

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar er víða að finna umfjöllun um málefni þar sem ætla má að hefði rannsóknarnefndin rætt við hlutaðeigandi aðila, borið einstök atriði undir þá og leitað nánari upplýsinga hefði umfjöllun verið með nokkuð öðrum hætti. Þá hefur því miður verið algengt að hlutaðeigandi aðilar sem varpað geta skýrari ljósi á ákveðin álitamál hafi ekki verið kallaðir til skýrslutöku fyrir rannsóknarnefndinni. Mikilvægt er að rannsóknarnefndir leiti allra viðeigandi upplýsinga og ræði við alla hlutaðeigandi aðila, ekki hvað síst þegar þeir eru nafngreindir í skýrslunni eða þegar ljóst er af aðkomu þeirra að einstökum málum að þeir hafi mikilvægar upplýsingar fram að færa.



Brýnt er að rannsóknarnefndir afli allra nauðsynlegra gagna sem þörf er á til að rannsaka þá þætti sem þeim er falið. Eins og fram hefur komið óskaði nefndin gagna um lán lögaðila og fékk þær upplýsingar hjá Íbúðalánasjóði að sambærileg upplýsingabeidni hefði ekki borist frá rannsóknarnefndinni. Rannsóknarnefndum eru með lögum nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir, veittar ríkar heimildir til upplýsingaöflunar og mikilvægt er að þær séu nýttar í þágu rannsókna til að afla allra nauðsynlegra gagna enda er meginhlutverk rannsóknarnefnda skv. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 68/2011 „að afla upplýsinga og gera grein fyrir málsatvikum í tilteknu máli.“

Rannsóknarnefndin hafði sjálf orð á því þegar hún kynnti nefndinni skýrsluna að hún hefði litið á starfsitt sem nokkurs konar rannsóknarblaðamennsku. Rannsóknarnefndir starfa skv. lögum nr. 68/2011. Samkvæmt 13. gr. a þeirra laga er kveðið á um að ekki er hægt að beina meidyrðamálum gegn þeim vegna atriða sem fram koma í skýrslunni. Þar er einnig skýrt kveðið á um að íslenska ríkið ber ábyrgð á athöfnum þeirra eftir almennum reglum hvort sem mál er höfðað fyrir innlendum eða erlendum dómstóli. Að þessu leyti er ekki saman að jafna ásökunum sem fram eru bornar í rannsóknarskýrslum af þessu tagi og fram kunna að koma í fjölmiðlum, m.a. af hálfu rannsóknarblaðamanna, enda unnt að leita réttar síns fyrir dómi vegna meintra meidyrða eða ásakana í fjölmiðlum. Í ljósi þessa verður að gera enn ríkari kröfur til rannsóknarnefnda Alþingis en rannsóknarblaðamanna.

Mikilvægt er að rannsóknarnefndarmenn vandi upplýsingaöflun sína, úrvinnslu og framsetningu svo sem kostur er og sýnir fyllstu tillitssemi í vandasömum málum. Þá ber rannsóknarnefndarmönnum einnig að forðast að valda að ósekju óþarfa sársauka eða vanvirðu.

Í upphafi skýrslunnar er farið yfir ályktun Alþingis nr. 3/139 og þar bendir rannsóknarnefndin m.a. á að ályktunin er ekki að öllu leyti hnitmiðuð eða skýrt afmörkuð að efni heldur veiti hún ákveðið svigrúm. Meiri hlutinn tekur undir að það hefði mátt afmarka betur verkefni rannsóknarnefndarinnar en áréttar jafnframt mikilvægi þess að rannsóknarnefndir afmarki sjálfar verkefnið, störf sín og skýrslugjöf þannig að það samræmist sem best óskum Alþingis. Mikilvægt er að tryggja að vel sé varið því almannafé sem fer í verkefni af þessu tagi. Í ályktun Alþingis um rannsókn á Íbúðalánasjóði o.fl. ályktaði Alþingi að í kjölfar rannsóknarinnar færi fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi Íbúðalánasjóðs og fjármögnun húsnæðislánakerfisins á Íslandi. Rannsóknarnefndinni sjálfri var þó ekki falið að koma með tillögur um hver slík stefna ætti að vera en það gerir hún engu síður í 17. kafla 3. bindis skýrslunnar. Sá kafla getur vissulega verið innlegg í þá umræðu sem fram mun fara um þetta málefni en í ljósi þess að starf nefndarinnar lengdist til muna frá því sem upphaflega var áætlað og kostnaður við nefndina margfaldaðist er mikilvægt að velja því upp hvort ákveðnir kaflar skýrslunnar sem ekki falla undir þau 13 atriði sem rannsóknarnefndinni var falið að skoða sérstaklega hefðu mátt missa sín. Í 4. kafla skýrslunnar er til að mynda að finna ítarlegan kafla um húsnæðismál og hagkerfið. Vandséð er þó hvort þörf hafi verið á þessum kafla með hliðsjón af verkefni rannsóknarnefndarinnar þótt vissulega sé hann fræðandi.

#### **Samantekt á álitni meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.**

Ekki verður annað séð en að rannsóknarnefndin hafi fjallað um öll þau álitaefni sem talin eru upp í 13 tölulíðum í ályktun Alþingis nr. 3/139 þótt hún hafi jafnframt bætt við nokkrum sem álitamál eru um hvort nauðsynleg hafi verið vegna þeirra rannsókna sem fara átti fram. Harkalega er að orði komist í skýrslunni og að meginstefnu til er ekki hægt að taka undir þá áfellisdoma sem þar koma fram líkt og þegar hefur verið reifað.

### **Tap Íbúðalánasjóðs.**

Ekki hefur enn verið metið á raunhæfan og réttan hátt tap Íbúðalánasjóðs enda algjörlega óljóst hversu hátt útlánatap sjóðsins verður þegar upp er staðið. Af gögnum málsins virðist tap sjóðsins þó vera nær þeim 64 milljörðum sem stjórn sjóðsins hefur lagt fram gögn og rök um en þeim 270 milljörðum sem rannsóknarnefndin hefur haldið fram og að meginorsök tapsins sé að rekja til efnahagshrunsins. Hvað varðar útreikninga rannsóknarnefndarinnar á 170 milljarða kr. óbókfærðu tapi sjóðsins byggist stór hluti þess á þeirri forsendu að allir lántakendur sjóðsins greiði upp lán sín á sama tíma. Mjög ólíklegt er að slíkt gerist og telur meiri hlutinn mikilvægt að rannsóknarnefndir gæti varúðar við útreikninga sem þessa og reyni að gefa raunsanna mynd af þeim veruleika sem er til staðar. Meiri hlutinn áréttar að enn hefur ekkert komið fram sem bendir til þess að þær fjárhæðir sem rannsóknarnefndin teflir fram eigi við rök að styðjast.

### **Störf stjórnar og framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs.**

Formfesta í samskiptum aðila í stjórnarsýslunni, þ.e. stjórnvalda, stjórnar og framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs og ráðuneytis, hefði mátt vera meiri en ljóst er að mikilvæg skref hafa verið stigin til úrbóta á þeim sviðum sem réttilega eru gagnrýnd í rannsóknarskýrslunni.

Rannsóknarnefndin gerir of lítið úr þekkingu og hæfi stjórnarmanna sjóðsins og tekur meiri hlutinn fram að allir stjórnarmenn Íbúðalánasjóðs voru frá upphafi skipaðir í samræmi við gildandi lög hvers tíma.

### **Stefna í húsnæðismálum.**

Skýr stefna var í húsnæðismálum að reka félagslegan Íbúðalánasjóð sem veitti lán á grundvelli almennra skilyrða með jafnræði í huga, auka aðgengi almennings að lánsfé til húsnæðiskaupa og stuðla að lægri vöxtum. Þessi stefna kemur fram í lögum um húsnæðismál, reglum um Íbúðalánasjóð, lögskýringargögnum og ákvörðun stjórnvalda og löggjafans. Telur meiri hlutinn því gagnrýni rannsóknarnefndarinnar um að ekki hafi verið til staðar skýr húsnæðisstefna óréttmæta.

### **Ákvörðun og útfærsla skuldabréfaskiptanna árið 2004.**

Hvað varðar ákvörðun og útfærslu skuldabréfaskiptanna þegar húsnæðisbréfum var skipt í ný íbúðabréf áréttar meiri hlutinn að þegar lögum var breytt lágu fyrir þingi mörg og margvísleg gögn. Ekki verður tekið undir með rannsóknarnefndinni að ekki hafi verið hlustað á aðvaranir Seðlabankans og annarra. Aðvaranirnar, m.a. um uppgreiðsluáhættu, voru ræddar á þingi og því ljóst að þingmenn lögðu eigið mat á lagasetningu, umsagnir sérfræðinga og ráðgjöf og tóku upplýsta ákvörðun í málinu.

Við skuldabréfaskiptin ákvað Íbúðalánasjóður að haga útdrætti húsbrefa í samræmi við álit lífeyrissjóðanna sem töldu að einungis væri heimilt samkvæmt lögum að draga húsbréf út „flokk á móti flokki“. Íbúðalánasjóður leitaði álits félagsmálaráðuneytis á þessu álitamáli en fékk ekki. Eðlilegt hefði verið að ráðuneytið hefði skilað áliti um þetta álitamál áður en ákvörðun var tekin um hvernig útdrætti úr flokkum húsbrefa yrði háttað. Ekki er þó unnt að staðhæfa að svigrúm Íbúðalánasjóðs til að bregðast við uppgreiðslum hefði getað verið meira líkt og rannsóknarnefndin gerir enda stendur eftir óútkljáð álitamál um það með hvaða hætti skyldi staðið að útdrætti húsbrefa. Forráðamenn sjóðsins frá þessum tíma staðhæfa einnig að af þessu hafi orðið óverulegt tap, sbr. viðauka við greinargerð Guðmundar Bjarna-sonar sem fylgir áliti þessu sem fylgiskjal.

Rannsóknarnefndin telur að reiknivilla við ákvörðun skiptiálagsins í skiptiútboði íbúðabréfa hafi kostað Íbúðalánasjóð 1,5 milljarða kr. eða 3,5 milljarða á verðlagi ársins 2012. Rannsóknarnefndin leitaði hvorki upplýsinga hjá þeim sérfræðingi Deutsche Bank sem reiknaði skiptiálagið né kallaði fulltrúa bankans til skýrslutöku. Sannfærandi upplýsingar hafa komið fram um að mistök hafi ekki verið gerð við útreikning álagsins og áréttar meiri hlutinn að rannsóknarnefndin aflaði ekki fullnægjandi upplýsinga til að leggja mat á þetta atriði.

Fullyrðingar rannsóknarnefndarinnar um að útreikningur skiptiálagsins hafi valdið sjóðnum 13 milljarða kr. tapi, þ.e. 21 milljarði kr. á verðlagi ársins 2012, eru ekki nægilega rökum studdar. Rannsóknarnefndin setur upp ákveðna sviðsmynd og mögulega atburðarás sem ekki er unnt að leggja mat á enda allt eins hægt að tefla fram annarri slíkri atburðarás sem gæfi niðurstöðu um hagnað af skiptiútboðinu.

#### **Hækkun hámarkslána Íbúðalánasjóðs í 90% árið 2004.**

Meiri hlutinn telur gagnrýni rannsóknarnefndarinnar á útfærslu 90% lána Íbúðalánasjóðs ómaklega. Rannsóknarnefndin segir um þá ákvörðun að hækka lánin að sú vegferð hafi endað illa og orðið þjóðinni dýrkeypt. Benda verður á að upplýst ákvörðun var tekin um breytingu á hámarkslánum Íbúðalánasjóðs og var sú ákvörðun í samræmi við stefnu í húsnæðismálum á þeim tíma.

#### **Bankarnir hefja að veita húsnæðislán.**

Ofsagt er hjá rannsóknarnefndinni að Íbúðalánasjóður og starfsmenn hans hafi haft frumkvæði að því að fara í virka samkeppni við bankana um lánveitingar. Íbúðalánasjóður veitti einungis 40 lán sem náðu hinu nýja 90% veðhlutfallsviðmiði á höfuðborgarsvæðinu á árinu 2005 og ný útlán sjóðsins til einstaklinga á þessum tíma voru um 2–3 milljarðar kr. á mánuði en á sama tíma námu ný útlán banka og sparisjóða tugum milljarða mánaðarlega. Bankarnir virðast mun fremur hafa átt frumkvæði að því að hefja samkeppni við sjóðinn um veitingu fasteignalána með það að markmiði að leysa Íbúðalánasjóð af hólmi sem lánveitendur íbúðalána.

Tekið er undir með rannsóknarnefndinni að varhugavert hafi verið að halda áfram útgáfu íbúðabréfa í þeim mæli sem gert var á þeim tíma sem uppgreiðslufé streymdi inn í Íbúðalánasjóð. Ekki er þó hægt að taka undir með rannsóknarnefndinni að áframhaldandi útgáfa hafi strítt gegn anda laganna eða verið lögbrot enda virðist óvissa hafa ríkt um það á þessum tíma hvort sjóðnum hafi jafnvel verið skylt samkvæmt lögum að halda útgáfunni áfram.

Íbúðalánasjóður greip til margvíslegra aðgerða til að koma handbæru fé sínu í viðunandi ávöxtun og takmarka tap sitt þegar uppgreiðslur í sjóðinn voru hvað mestar. Af sjó aðgerðum sem rannsóknarnefndin nefnir að grípa hefði mátt til framkvæmda sjóðurinn fjórar. Áréttar ber þó að ein þeirra – að leggja fé inn á Seðlabankann með sambærilegri ávöxtun og bauðst fjármálaafyrirtækjum – var ekki fyrir hendi. Meiri hlutinn tekur þó undir með rannsóknarnefndinni að æskilegt hefði verið fyrir Íbúðalánasjóð að kaupa eigin bréf til að takmarka tap sitt en sjóðurinn greip ekki til þess ráðs.

#### **Lánssamningar Íbúðalánasjóðs við banka og sparisjóði.**

Íbúðalánasjóður lánaði bönkum og sparisjóðum alls 95 milljarða kr. á tímabilinu desember 2004 til desember 2005. Meiri hlutinn telur ofsagt hjá rannsóknarnefndinni að með þessu hafi sjóðurinn aukið svigrúm bankanna til útlána og haft þensluaukandi áhrif í

hagkerfinu. Á tímabilinu september 2003 til september 2008 jukust útlán bankanna um mun hærri fjárhæðir, úr 800 milljörðum kr. í 4.800 milljarða kr.

Meiri hlutinn telur að rannsóknarnefndin hafi ekki rannsakað lánsamningana til hlítar með sannferandi hætti. Rannsóknarnefndin vísar til tveggja álitsgerða um lögmæti samninganna. Í annarri eru þeir taldir lögmætir en í hinni ólögmætir. Rannsóknarnefndin virðist gefa öðru lögfræðiálitinu minna vægi á grundvelli þess að það er unnið að beiðni stjórnvalda en það virðist ekki hafa haft áhrif á vægi hins álitsins að það var gert að beiðni Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja. Þá ber að áréttta að helstu samningsaðilar sjóðsins í lánsamningunum, Íslandsbanki, Landsbanki Íslands og Samband íslenskra sparisjóða, staðfestu að þeir væru ekki sammála lögfræðiáliti um ólögmæti samninganna og teldu þá löglega.

Lánsamningarnir voru með veði í greiðsluflæði veðlána banka og sparisjóða. Það orkar tvímælis að þess hafi ekki verið gætt að þau lán sem þannig voru sett að veði uppfylltu sömu skilyrði og lán Íbúðalánasjóðs, t.d. hámarksfjárhæð og skilyrði um að andvirði láns væri nýtt til íbúðakaupa. Taka verður undir með rannsóknarnefndinni að í stað lánsamninganna hefði verið betra fyrir Íbúðalánasjóð að kaupa eigin bréf.

### **Áhættufjárstýring Íbúðalánasjóðs.**

Rannsóknarnefndin gagnrýnir harkalega áhættufjárstýringu Íbúðalánasjóðs og þekkingu og hæfni starfsmanna við áhættufjárstýringu. Vísar hún m.a. til þess að þeir hafi ekki skilið eða nýtt ráðgjöf sem keypt var af Capto Financial Consulting. Ámælisvert er að rannsóknarnefndin hafi ekki leitað eftir því að fá þessar alvarlegu fullyrðingar sínar staðfestar af sérfræðingum Capto og að hún óskaði heldur ekki eftir því að þeir mættu til skýrslutöku fyrir rannsóknarnefndina. Sérfræðingar Capto hafa hafnað þessum fullyrðingum og töldu að starfsmenn Íbúðalánasjóðs hefðu fylgt og skilið ráðgjöf þeirra og útreikninga.

Tekið er undir með rannsóknarnefndinni að gagnrýnisvert er að ekki var farið að ákvæðum reglugerðar þegar Íbúðalánasjóður sendi ekki breytingu á áhættustýringarstefnu sinni til umsagnar Fjármálaeftirlitsins árið 2004 líkt og nýsett reglugerð kvað á um fyrr en fimm mánuðum eftir að stefnunni var breytt. Allar götur síðan hefur þó verið farið eftir ákvæðum reglugerðarinnar við endurskoðun og breytingar á stefnunni.

### **Lán til lögaðila.**

Í tengslum við umfjöllun sína um lánveitingar Íbúðalánasjóðs til lögaðila óskaði nefndin upplýsinga frá sjóðnum um lögaðila sem sjóðurinn hefur lánað og lánveiting hefur leitt til útlánataps svo og upplýsinga um heildartap sjóðsins af lánveitingum til lögaðila. Fyrir nefndinni kom fram að rannsóknarnefndin hefði ekki óskað eftir þessum upplýsingum hjá Íbúðalánasjóði. Nauðsynlegt hefði verið að rannsóknarnefndin kynnti sér þessi gögn og gerði grein fyrir þeim í skýrslunni.

Mikill munur er á bókfærðu tapi Íbúðalánasjóðs vegna lánveitinga til lögaðila sem sjóðurinn lét nefndinni í té og þeim fjárhæðum sem rannsóknarnefndin telur að tapast hafi og muni tapast. Íbúðalánasjóður metur bókfært tap á 8,1 milljarð kr. en um 23 milljarða kr. þegar bætt hefur verið við væntri afskriftarþörf vegna lögaðila. Rannsóknarnefndin telur tap sjóðsins vegna lögaðila hins vegar vera 36 milljarða kr. Ekki er unnt að leggja mat á fjárhæð tapsins en meiri hlutinn árétttar að um verulegt tap varð að ræða vegna þessara lánveitinga og það má m.a. rekja til ófullnægjandi reglna og eftirfylgni með þeim.

Í skýrslunni kemur fram gagnrýni á að það hafi ekki verið nægilega strangar reglur um mat á greiðslugetu og áreiðanleika útlána til lögaðila. Taka verður undir þá gagnrýni rann-

sóknarnefndarinnar og bendir meiri hlutinn á að ekki var kannað hjá sjóðnum við útlán til leigufélaga hvort leigufé mundi standa undir lánnum.

Eftirlit stjórnar sjóðsins með lánveitingum og lögaðilum var ekki fullnægjandi en meiri hlutinn bendir þó á að heimildir hennar samkvæmt lögum voru ekki nægilegar. Þá má einnig benda á að sú skylda sem lögð var á sjóðinn að fylgjast með starfsemi lögaðila að þessu leyti hefði kallað á mjög umfangsmikla vinnu ef vel hefði átt að standa að verki þannig að Íbúðalánasjóður rækti eftirlitshlutverk sitt eins og nauðsynlegt hefði verið.

Stjórnendur Íbúðalánasjóðs virðast hafa litið svo á að sjóðnum bæri skylda til þess að lána þeim sem stæðust skilyrði um lánveitingar. Íbúðalánasjóður er opinber stofnun og verður að fara að lögum. Sjóðurinn hefur því ekki svigrúm til að hafna lánsúmsóknum á grundvelli matskenndra atriða líkt og bankar og sparisjóðir. Honum ber að gæta jafnræðis. Hins vegar leysir þetta ekki sjóðinn undan þeirri skyldu að fara eftir reglum til hins ýtrasta og gæta að hagsmunum sjóðsins.

Í skýrslunni kemur fram að stjórn sjóðsins hafði áhyggjur af framvindu mála varðandi lánveitingar til leigubúða. Telji stjórnendur slíkrar stofnunar eitthvað óeðlilegt vera að gerast í rekstri hennar ber þeim að vekja á því athygli og koma viðvörunarorðum til þess ráðherra sem ábyrgð ber á málaflokknum. Slíkt þarf að gera með formlegum hætti. Á þetta ekki hvað síst við þegar um stofnun sem þessa er að ræða sem rekin er á ábyrgð samfélagsins. Eins og fram kemur í skýrslunni komu málefni Íbúðalánasjóðs alloft til umfjöllunar hjá Alþingi á árunum 1999–2007. Meiri hlutinn telur að löggjafinn hefði mátt grípa fyrr inn með setningu laga um ríkari skilyrði lánveitinga til leigufélaga.

### **Útboð á innheimtu og tengdri þjónustu fyrir Íbúðalánasjóð árið 1999.**

Ekki er unnt að staðhæfa að betri niðurstaða hefði fengist í útboði Íbúðalánasjóðs árið 1999 ef tvö útboð hefðu verið gerð í stað eins vegna aðgangs að Reiknistofu bankanna og sendingu innheimtuseðla og innleiðingu viðskiptahugbúnaðar og innheimtukerfis. Fram koma í skýrslunni rök fyrir því að betri niðurstaða hefði getað fengist en nefndinni voru jafnframt kynnt önnur sjónarmið af hálfu Ríkiskaupa um að svo þyrfti ekki að vera. Meiri hlutinn telur þó að þarfir Íbúðalánasjóðs hafi ekki verið nægilega skilgreindar við útboðið.

Rannsóknarnefndin gagnrýnir að greitt hafi verið samkvæmt samningi um innleiðingu innheimtukerfis þegar honum var rift vegna þess að ekki reyndist unnt að innleiða kerfið. Skýringar starfsmanna Íbúðalánasjóðs á atvikum virðast þó sýna að niðurstaða sjóðsins hafi verið sú að ekki hefði verið um það að ræða að verktaki hefði ekki uppfyllt samning sinn.

Tekið er undir með rannsóknarnefndinni að þegar samningi var rift árið 2001 hefði verið æskilegt að bjóða út aðgang Íbúðalánasjóðs að Reiknistofu bankanna og umsjón um innheimtu í stað þess að ganga strax til samninga við Sparisjóð Hólahrepps. Samræmist það einnig álit Ríkiskaupa, sjá fylgiskjal. Benda má þó á að einungis bankar og sparisjóðir gátu veitt sjóðnum aðgang að Reiknistofunni og samkvæmt skýrslunni hafði sjóðurinn fengið synjun á að fá sjálfur aðgang að Reiknistofunni. Í ljósi þess að bankarnir hófu að veita fasteignalán ári eftir að síðari samningurinn við Sparisjóð Hólahrepps tók gildi má leiða að því líkur að bankarnir hafi ekki viljað gera samning við Íbúðalánasjóð um aðgang að Reiknistofunni.

Mikilvægt er að fjármunir sem Íbúðalánasjóður hefur til ávöxtunar séu í traustri ávöxtun. Ekki er þó unnt að taka undir gagnrýni rannsóknarnefndarinnar á samning við Sparisjóð Hólahrepps um ávöxtun 300 milljóna kr. Öryggissjóðs Íbúðalánasjóðs og áréttað að ávöxtun varð af fjárhæðinni og ekkert tap varð.

### **Gagnrýni rannsóknarnefndarinnar á eftirlitsaðila.**

Alþingi hefur á margvíslegan hátt sinnt eftirlitshlutverki sínu með Íbúðalánasjóði og hafa húsnæðismál alloft verið rædd á vettvangi þingsins og þeirrar fastanefndar sem fer með málefni Íbúðalánasjóðs. Tekið er undir með rannsóknarnefndinni að vanda þurfi lagasetningu og áréttað mikilvægi þess að þingmönnum gefist gott ráðrúm til að taka lagafrumvörp til faglegrar skoðunar, upplýstrar málefnalegar umræðu og afgreiðslu. Benda verður þó jafnframt á að þrátt fyrir að rannsóknarnefndin ýi að því að Alþingi hafi ekki rætt rækilega þær breytingar sem gerðar voru á lögum um húsnæðismál á þeim árum sem skýrslan tekur til kemur hún ekki með afgerandi rök þar um heldur virðist byggja það að meginstefnu til á því að hún er ekki sammála þeirri stefnu sem Alþingi tók í þessum málum.

Meiri hlutinn telur rannsóknarnefndina gera lítið úr því að félagsmálaráðuneytið hafi við ákvarðanatöku um útfærslu og framsetningu frumvarpa verið að fylgja ákveðinni stefnu í húsnæðismálum og telur hann gagnrýni rannsóknarnefndarinnar hvað þetta varðar oft óvægna og ómálefnalega.

Hvað varðar það álit rannsóknarnefndarinnar að heppilegra hefði verið að Íbúðalánasjóður heyrði undir fjármálaráðuneyti er mikilvægt að íhuga hvort þetta álit endurspegli þá afstöðu rannsóknarnefndarinnar sem kemur ítrekað fram í skýrslunni að fyrst og fremst beri að líta á Íbúðalánasjóð sem fjármálastofnun en ekki félagslega. Hér er um að ræða pólitíska afstöðu sem skiptar skoðanir eru um. Eðlilegt hefði verið að leggja mat á starfsemi sjóðsins með hliðsjón af því. Mikilvægt er þegar ákvarðanir eru metnar að horfa til þeirra markmiða sem sett eru hverju sinni og meta þær í því ljósi óháð því hvort menn eru þeim markmiðum sammála eður ei.

Rannsóknarnefndin gagnrýnir Fjármálaeftirlitið fyrir að hafa ekki sinnt nægilega virku eftirliti eftir að því var falið eftirlit með Íbúðalánasjóði árið 2004. Eftirlit með Íbúðalánasjóði hefði mátt vera markvissara en einnig verður að benda á að Fjármálaeftirlitið taldi að skýra þyrfti ákvæði laga um eftirlitshlutverk þess. Eftirlitsheimildir Fjármálaeftirlitsins voru efldar og skýrðar með breytingu á lögum um húsnæðismál árið 2012.

Rannsóknarnefndin virðist telja að Seðlabankinn hafi ekki sinnt nægilega því hlutverki sínu að stuðla að stöðugu verðlagi, hafa hömlur á þenslu og stuðla að efnahagslegum stöðugleika. Aðgerðir bankans takmörkuðust af ákvæðum laga en í þeim kom m.a. fram að bankinn skyldi stuðla að framgangi stefnu ríkisstjórnar í efnahagsmálum enda teldi hann það ekki ganga gegn markmiði sínu um að stuðla að stöðugu verðlagi. Þá telur meiri hlutinn gagnrýni rannsóknarnefndarinnar á að Seðlabankinn skyldi ekki hafa beitt sér fyrir því að Íbúðalánasjóði væri gert kleift að leggja fé sitt inn í bankann á sömu kjörum og fjármála-fyrirtæki óréttmæta enda hefur það fengist staðfest að slíkt var ekki mögulegt.

Rannsóknarnefndin telur að Ríkisendurskoðun hafi orðið vanhæf sem eftirlitstæki Alþingis með því að taka að sér innri endurskoðun fyrir Íbúðalánasjóð. Meiri hlutinn hafnar þessu og áréttar að gert er ráð fyrir því í lögum að Ríkisendurskoðun geti tekið að sér verkefni sem þessi samhliða öðrum og vísar til umfjöllunar í minnisblaði Ríkisendurskoðunar, sjá fylgiskjal VIII.

Önnur gagnrýni rannsóknarnefndarinnar á skýrslur Ríkisendurskoðunar á árunum 2005 og 2006 er oft og tíðum ósanngjörn. Hefði rannsóknarnefndin óskað eftir upplýsingum frá ríkisendurskoðanda eða starfsmönnum hans eða kallað þessa einstaklinga í skýrslutöku hefði margt skýrst og koma hefði mátt í veg fyrir misskilning og oftúlkánir.

Rannsóknarnefndin hefði mátt fjalla með hlutlausara hætti um samskipti Ríkisábyrgðasjóðs og Íbúðalánasjóðs. Telur meiri hlutinn meintan „leka“ Ríkisábyrgðasjóðs á trúnaðarupplýsingum fá litla málefnalega umfjöllun í skýrslunni.

### **Gagnrýni rannsóknarnefndarinnar á einstaklinga.**

Efnistöð rannsóknarnefndarinnar hvað viðkemur umfjöllun um einstaklinga, ákvarðanir þeirra og pólitískar skoðanir eða tengingar þeirra er gagnrýnisverð. Ótækt er að gagnrýna ákvarðanir sem einstaklingar taka við störf sín einungis á grundvelli pólitískra skoðana þeirra og áréttar meiri hlutinn að slík gagnrýni getur rýrt mannorð einstaklinga. Mikilvægt er því að sýna fyllstu aðgát við umfjöllun slíkra mála og nafnbirtingar.

Nauðsynlegt er að ræða við alla þá einstaklinga sem talið er að hafi eitthvað til mállanna að leggja og geta veitt mikilvægar upplýsingar um einstök atriði sem til rannsóknar eru. Á þetta ekki hvað síst við þegar þeir eru nefndir á nafn í skýrslunni og aðgerðir þeirra gagnrýndar.

Mikilvægt er að huga að því hvort tryggja þurfi einstaklingum sem fjallað er um í rannsóknarskýrslum andmælarétt vegna fullyrðinga sem þar koma fram. Hefði slíkur andmælaréttur verið veittur vegna skýrslunnar hefði verið unnt að leiðrétta rangfærslur, vanda skýrslugerð og veita fyllri upplýsingar. Slíkt hefði einnig gert nefndinni kleift að haga málsmeðferð sinni og umfjöllun á annan hátt en mikill tími fór í að halda opna fundi með einstaklingum sem bornir eru sökum í skýrslunni til að gefa þeim færi á að koma sjónarmiðum sínum og andmælum á framfæri við nefndina.

### **Efnistöð rannsóknarnefndarinnar.**

Mikilvægt er að rannsóknarnefndin taki störf sín alvarlega og vinni þau af heilindum og fagmennsku. Rannsóknarnefndarmenn þurfa að gera sér grein fyrir því að rannsóknarnefndir hafa skýra stöðu samkvæmt lögum og bera t.d. ekki persónulega ábyrgð á orðum heldur ber íslenska ríkið ábyrgð á athöfnum þeirra eftir almennum reglum hvort sem mál er höfðað fyrir innlendum eða erlendum dómstóli. Í ljósi þessa verður að gera ríkar kröfur til rannsóknarnefnda og efnistaka þeirra við skýrslugerð. Mikilvægt er að tryggja að hófs sé gætt í orðalagi, staðhæfingar séu réttar og mannorð manna sé ekki að ósekju skaðað enda hafa þeir ekki tök á að fara í meiðyrðamál í slíkum tilvikum líkt og þeir geta til að mynda gert ef um blaðaskrif væri að ræða.

Verkefni rannsóknarnefnda þurfa að vera skýrt afmörkuð í þeim ályktunum Alþingis sem samþykktar eru og leggja þarf raunhæft mat á starfstíma þeirra og kostnað við rannsóknir. Einnig er mikilvægt að þegar rannsóknarnefndum er veitt svigrúm í rannsóknnum sínum noti þær það hóflega og einungis til að tryggja að skýrslugjöf þeirra nái til þess efnis sem nauðsynlegt er að fram komi í tilteknu máli. Muna ber að það fé sem varið er til rannsókna af þessu tagi er almannafé og því þarf að stilla í hófrannsóknnum eða skýrslugjöf á almennum þáttum sem ekki eru nauðsynlegar þegar horft er til afmörkunar verkefnisins.

Auk þess að álykta um að rannsókn skyldi fara fram kemur einnig fram í ályktun Alþingis nr. 3/139 að í kjölfar rannsóknarinnar skuli fara fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi Íbúðalánasjóðs og fjármögnun húsnæðislánakerfisins á Íslandi. Húsnæðismál falla ekki undir málefna svið stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar og kemur þetta málefni því ekki til kasta hennar.

Í álit þessu hafa verið settar fram ýmsar ábendingar um það sem rannsóknarnefndum ber að huga að. Að Alþingi snýr að ihuga með hvaða hætti hægt er að koma samskiptum rannsóknarnefnda og þings í sem markvissastan farveg. Í lögum nr. 68/2011 er kveðið á um að forseti Alþingis skipi rannsóknarnefnd og tryggi henni starfsaðstöðu og aðstoð. Óskum um fresti á lengri rannsóknartíma og aukið fjármagn beinir rannsóknarnefnd því til forseta þingsins. Þeirri fastanefnd þingsins, stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd, sem falið er samkvæmt lögum að fjalla um ályktanir um stofnun rannsóknarnefnda og að fjalla um skýrslur þeirra

*að rannsókn lokinni hefur því ekki verið haldið upplýstri um framgang mála. Huga mætti að því að breyta þessu til að tryggja nefndinni meiri yfirsýn yfir framvindu verkefna og umfang þeirra. Tryggja þarfað rannsóknarnefnd og þing afmarki rannsóknarefni með sambærilegum hætti. Þá þarf að leggja raunsætt mat á þann tíma og þá fjármuni sem ætlað er að verja til rannsókna af þessu tagi. Einnig þarf Alþingi að huga að því hvort breyta eigi lögum um rannsóknarnefndir til að tryggja þeim sem bornir eru sökum rétt til andmæla.*

Alþingi, 18. mars 2014.

Ögmundur Jónasson,  
form., frsm.

Brynjar Nielsson.

Karl Garðarsson.

Pétur H. Blöndal.

Haraldur Einarsson.

Willum Þór Þórsson.

### **Álit minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.**

#### *Tap Íbúðalánasjóðs.*

Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. áætlar að heildartap sjóðsins geti ef allt fer á versta veg orðið 270 milljarðar kr. á verðlagi ársins 2012, þar af er bókfært tap 100 milljarðar kr. Fyrirséð vaxtatap, uppgreiðslur o.fl. er reiknað 32 milljarðar kr. Ef allt fer á versta veg geta 138 milljarðar kr. bæst við og munar þar mest um tap vegna uppgreiðslna, 103 milljarða kr. Minni hlutinn telur það ekki vera í verkahring stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að meta hversu líklegt eða hversu mikið af hinu ófyrirséða tapi muni raungerast, enda lítur hann svo á tölurnar séu settar fram til að sýna þann ramma sem gæti blasað við. Í álitinu meiri hlutans er nokkuð fjallað um skýrslu fyrirtækisins IFS greiningar frá nóvember 2012. Sú skýrsla var aldrei kynnt fyrir nefndinni en samkvæmt niðurstöðum hennar gæti áhætta vegna uppgreiðslu á næstu fimm árum orðið á bilinu 15–30 milljarðar kr., minni hlutinn getur einungis vonað að tapið verði ekki meira en það. Minni hlutinn áréttar að óháð því hve hátt hið ófyrirséða tap verður er ljóst að heildartap verður a.m.k. hátt á annað hundrað milljarða króna eða yfir 1 millj. kr. á hvert heimili í landinu sem er gífurlega há fjárhæð sem mun leggjast á ríkissjóð og þar með allan almennig.

#### *Störf stjórnenda Íbúðalánasjóðs.*

Minni hlutinn tekur undir gagnrýni rannsóknarnefndarinnar á störf stjórnar og framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs, eins og hún er tíunduð í álitinu meiri hlutans. Sérstaklega skal tekið fram að lítið er á gagnrýni rannsóknarnefndarinnar til að læra af henni en ekki varpa skugga á þá sem gegndu þessum störfum á sínum tíma.

#### *Stefna í húsnæðismálum.*

Varðandi stefnu í húsnæðismálum og stöðu Íbúðalánasjóðs áréttar minni hlutinn að það er á ábyrgð stjórnmalamanna að stefnan og staða stofnunarinnar sé skýr. Rannsóknarnefndin telur eftir athugun sína að stefnan hafi verið óljós og einnig staða Íbúðalánasjóðs. Sjóðurinn beri „mun fleiri einkenni fjármálafyrirtækis á húsnæðislánamarkaði en opinberrar stofnunar



með félagslegt hlutverk.<sup>91</sup> Í álitni meiri hlutans segir á hinn bóginn að það hafi verið skýr stefna „stjórnvalda og stjórnmalanna að reka félagslegan Íbúðalánasjóð sem veitti lán á grundvelli almennra skilyrða með jafnræði í huga, auka aðgengi almennings að lánsfé til húsnæðiskaupa og stuðla að lægri vöxtum.“ Þessu hafnar minni hlutinn og telur augljóst að ákvarðanir um að leggja niður verkamannabústaðakerfið og lán til félagslegra leiguíbúða á 1% vöxtum hafi að verulegu leyti svipt sjóðinn félagslegu hlutverki sínu og gert hann að því fjármálafyrirtæki sem rannsóknarnefndin bendir á.

#### *Skuldabréfaskiptin og uppgreiðsluáhættan.*

Minni hlutinn tekur undir með rannsóknarnefndinni að uppgreiðsluáhættunni hafi ekki verið gefinn nægur gaumur og að óraunsaett traust hafi verið lagt á að áhættustýringarkerfi gæti leyst vandann. Einnig er tekið undir það sjónarmið rannsóknarnefndarinnar að ábyrgðin sé fyrst og fremst þingsins að samþykkja gölluð lög. Breytir þar engu um þó að um upplýsta ákvörðun hafi verið að ræða. Ljóst er að með ákvörðun um breytingu á fjármögnun húsbrefakerfis Íbúðalánasjóðs, þar sem gert var ráð fyrir að fjármögnunarbréf sjóðsins yrðu hvorki innkallanleg né að lántakar þyrftu að greiða uppgreiðslugjald, tók löggjafinn mikla áhættu.

Jafnframt er tekið undir með rannsóknarnefndinni um að samkomulag við lífeyrissjóði um að útdráttur yrði einungis gerður þannig að dregið væri úr bréfum í þeim flokki sem uppgreidd lán tilheyrðu, flokkur á móti flokki, hafi takmarkað svigrúm Íbúðalánasjóðs til að bregðast við uppgreiðslum. Vissulega kom fram á fundum nefndarinnar að fyrrum framkvæmdastjóri sjóðsins taldi þetta hafa haft óveruleg áhrif en engin gögn hafa verið lögð fram sem sýna það.

Hvað varðar skuldabréfaskiptin sjálf virðist að hin áhættusamari leið hafi verið valin, þ.e. að fara í ein stór skipti í stað fleiri minni. Hið sama gildir um val á ráðgjöf erlendra aðila en valið stóð á milli JP Morgan og Deutsche Bank og var sá valinn sem mælti með að því er virðist áhættusamari leið.<sup>92</sup>

Minni hlutinn tekur ekki afstöðu til meintrar reiknivillu við ákvörðun skiptiálagsins sem hafi kostað 1,5 milljarða kr. (núvirði 3,5 milljarðar kr.) en þar virðist standa orð á móti orði rannsóknarnefndarinnar og fyrrverandi stjórnenda Íbúðalánasjóðs og Deutsche Bank.

#### *Hækkun hámarkslána Íbúðalánasjóðs.*

Varðandi hækkun hámarkslána Íbúðalánasjóðs telur minni hlutinn að út af fyrir sig hafi lánveitingar Íbúðalánasjóðs ekki einar sér leitt til hinnar miklu verðsprengju sem varð á íbúðalánamarkaði. Fyrirheitin um að Íbúðalánasjóður mundi veita 90% lán áttu hins vegar að öllum líkindum stærstan þátt í því að bankarnir fóru út á þennan markað af þeim krafti sem raun bar vitni. Til að bregðast við þeirri samkeppni hækkaði Íbúðalánasjóður veðhlutfallið fyrr en ætlunin var sem bendir til að sjóðurinn hafi frekar hagað sér eins og fyrirtæki í samkeppni á fjármálamarkaði en félagslegur sjóður.

#### *Aðgerðir Íbúðalánasjóðs þegar bankarnir hefja að veita fasteignaveðlán.*

Minni hlutinn telur engan vafa leika á að varhugavert var að halda áfram útgáfu íbúðabréfa þegar uppgreiðslur streymdu inn í Íbúðalánasjóð og var það eins og í mörgum ákvörðunum sem teknar voru á þessum tíma enn til að auka á áhættu með almannafé.

<sup>91</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 1. bindi, bls. 219.

<sup>92</sup> Sjá skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., 2. bindi, bls. 68.

Þá telur minni hlutinn ljóst að þó svo að Íbúðalánasjóður hafi reynt að bregðast við ástandinu notaði hann ekki ákjósanlegustu leiðina sem var að kaupa eigin bréf. Bendir þetta enn fremur til þess að Íbúðalánasjóður hafi lagt ríka áherslu á að reyna að halda markaðshlutdeild sinni og þar með auka áhættu ríkissjóðs.

Hvað varðar lánasamninga Íbúðalánasjóðs við banka og sparisjóði tekur minni hlutinn undir gagnrýni rannsóknarnefndarinnar sem telur að sjóðurinn hafi með lánasamningunum tekið óþarfa áhættu og að Íbúðalánasjóður hafi með þessum lánveitingum fjármagnað lánveitingar bankanna til einstaklinga sem hafi aukið enn meira á þenslu. Það mætti því segja að verðbóljan á fasteignamarkaði hafi að hluta til verið fjármögnuð af Íbúðalánasjóði með ábyrgð ríkisins. Þá hafi Íbúðalánasjóður hugsanlega farið með lánasamningunum á svig við lög og eigin reglur um hámarksfjárhæð og -veðhlutfall lána.

#### *Áhættustýring Íbúðalánasjóðs.*

Minni hlutinn tekur einnig undir gagnrýni rannsóknarnefndarinnar á áhættustýringu Íbúðalánasjóðs en m.a. gagnrýnir rannsóknarnefndin þar vinnubrögð Íbúðalánasjóðs og telur þekkingu og skilning starfsmanna sjóðsins hafa verið ábótavant. Vafi lék á lögmæti lánasamninga við fjármálafyrirtæki og gagnrýnir nefndin að svo virðist sem þeir hafi verið hugsaðir sem liður í áhættustýringu sjóðsins. Þá er tekið undir gagnrýni rannsóknarnefndarinnar um að Íbúðalánasjóður hafi ekki óskað umsagnar Fjármálaeftirlitsins þegar hann breytti áhættustýringarstefnu sinni líkt og honum bar samkvæmt ákvæðum reglugerðar.

#### *Lán til lögaðila.*

Lán til lögaðila eru gagnrýnd í rannsóknarskýrslunni. Minni hlutinn tekur, líkt og meiri hlutinn, undir þá gagnrýni og áréttar að ekki hafi verið nægilega strangar reglur um mat á greiðslugetu og áreiðanleika útlána til lögaðila og að eftirlit stjórnar sjóðsins með lánveitingum og lögaðilum hafi ekki verið fullnægjandi. Þá telur minni hlutinn að hafi stjórnendur sjóðsins haft áhyggjur af framvindu mála varðandi lánveitingar til leiguíbúða hafi þeim borið skylda til að vekja á því athygli og koma viðvörunarorðum til þess ráðherra sem ábyrgð ber á málaflöknum. Minni hlutinn telur einnig, líkt og meiri hlutinn, að löggjafinn hefði mátt grípa fyrir inn í með setningu laga um ríkari skilyrði lánveitinga til leigufélaga.

#### *Útboð á innheimtu og tengdri þjónustu árið 1999.*

Í útboði á innheimtu og tengdri þjónustu árið 1999 telur minni hlutinn alveg ljóst að um tvo aðskilda þætti var að ræða, þ.e. annars vegar aðgang sjóðsins að Reiknistofu bankanna og hins vegar innheimtukerfi og viðskiptahugbúnað. Því hefði átt að fara í tvö útboð.

Jafnframt telur minni hlutinn að verkefnið hafi ekki verið nægilega vel skilgreint í upphafi, eins og gera verður kröfu um þegar ráðist er í útboð, og að möguleiki þeirra sem hugsanlega vildu bjóða í verkefnið til að senda inn fyrirspurnir breyti engu þar um.

Þá liggur alveg ljóst fyrir að efna hefði átt til nýs útboðs eftir að samningnum við Fjárvaka hafði verið rift og breytir engu í því efni að líklegt hafi verið að sjóðurinn hefði þurft að semja við sparisjóð vegna þess að bankarnir hefðu ekki haft áhuga á að gera slíkan samning við sjóðinn.

Minni hlutinn tekur undir gagnrýni rannsóknarnefndarinnar á samning við Sparisjóð Hólahrepps og telur það ekki til málsbóta að engir fjármunir hafi tapast.

Minni hlutinn telur einnig varasamt að vísa alveg frá gagnrýni um samninga um hlutdeild Fjárvaka í ávinningi sparisjóðsins af samningi við Íbúðalánasjóð, líkt og meiri hlutinn gerir, á þeirri forsendu að þetta málefni heyri „því fremur undir rannsókn á sparisjóðunum“.

*Eftirlit með Íbúðalánasjóði.*

Rannsóknarnefndin gagnrýnir þá sem hafa áttu eftirlit með Íbúðalánasjóði, þ.e. Alþingi, félagsmálaráðuneyti, Fjármálaeftirlitið, Seðlabankann og Ríkisendurskoðun.

Minni hlutinn tekur undir með meiri hlutanum að það er álitamál að hve miklu leyti rétt er að löggjafinn afsali sér völdum til framkvæmdarvaldsins, í þessu tilfelli tilnefningu í stjórn Íbúðalánasjóðs, jafnframt að sú afstaða er í höndum löggjafans.

Minni hlutinn telur nauðsynlegt að Alþingi nýti þau verkfæri sem það hefur til að sinna eftirlitshlutverki sínu en telur ekki ástæðu til að tíunda í þessu nefndaráliti að hve miklu leyti það var gert á þeim tíma sem rannsóknin tekur til, enda erfitt að meta hvort nóg hafi verið að gert.

Líkt og meiri hlutinn tekur minni hlutinn undir með rannsóknarnefndinni að vanda þurfi lagasetningu og áréttar mikilvægi þess að þingmönnum gefist gott ráðrúm til að taka lagafrumvörp til faglegrar skoðunar, upplýstrar málefnalegrar umræðu og afgreiðslu. Minni hlutinn getur þó ekki tekið undir þá skoðun meiri hlutans að afstaða rannsóknarnefndarinnar til vinnubragða Alþingis á þessum tíma skýrist af því að rannsóknarnefndin sé ekki sammála þeirri meginstefnu í húsnæðismálum sem mótuð var á Alþingi á sínum tíma.

Minni hlutinn telur sig ekki hafa forsendur til að meta réttmæti gagnrýni rannsóknarnefndarinnar þess efnis að sérfræðiþekkingu hafi skort í félagsmálaráðuneyti umfram það sem fram kemur í skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Minni hlutinn telur það hins vegar ekki málsbætandi fyrir stjórnvöld, líkt og skilja má af áliti meiri hlutans, að gagnrýni rannsóknarnefndarinnar byggist á pólitískri afstöðu nefndarinnar. Rétt er að hafa í huga að álit meiri og minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar byggjast á takmarkaðri umfjöllun en hún stóð yfir með gestakomum í um 20 klst. Ljóst er að nefndin hefur ekki aðgang að nauðsynlegri sérfræðiþjónustu til að leggja óháð mat á ólíkar fullyrðingar um tæknileg atriði. Hins vegar var rannsóknarnefndin skipuð sérfræðingum sem störfuðu að rannsókn málsins í tæp tvö ár og notaði töluverða fjármuni til kaupa á frekari sérfræðiþjónustu í því skyni að tryggja almenningi sem réttastar upplýsingar.

Alþingi, 18. mars 2014.

Valgerður Bjarnadóttir,  
frsm.

Helgi Hjörvar.

Björn Leví Gunnarsson.

## Fylgiskjal I.

*Skrifstofa Alþingis:*

### **Leiðréttingar.**

Rannsóknarnefnd um Íbúðalánasjóð o.fl. skilaði skýrslu sinni til Alþingis 2. júlí sl. og lauk nefndin þar með störfum. Vefútgáfa skýrslu nefndarinnar er aðalútgáfa skýrslunnar og jafnframt hin endanlega gerð hennar. Skrifstofa Alþingis hefur leitast við að leiðrétta beinar villur um staðreyndir eftir því sem tók eru á.

#### **Í kafla 6.5.2.2 á bls. 197 segir:**

„Ekki fæst séð að umrædd staða hafi verið auglýst er Hallur var fyrst ráðinn árið 1999“.

Hið rétta er að *Hallur var fyrst ráðinn til Íbúðalánasjóðs í kjölfar starfsauglýsingar sem birtist a.m.k. í Morgunblaðinu 6. júní 1999 þar sem auglýst var eftir yfirmanni gæða- og markaðsmála hjá Íbúðalánasjóði.*

#### **Í kafla 13.15 á bls. 138 segir:**

„Samanlagður hagnaður frá 2004 til 2007 var tæpar 800 milljónir króna og útborgaður arður til eigendanna þriggja, sem nefndir voru hér að framan, var um 430 milljónir króna.“

Hið rétta er að *Samanlagður hagnaður frá 2004 til 2007 var tæpar 800 milljónir króna og útborgaður arður til eigenda var um 430 milljónir króna (Ingibjörg Baldursdóttir seldi hlut sinn í félaginu árið 2006 og eiginmaður hennar gekk þá jafnframt úr stjórn þess).*

#### **Í kafla 16.2.7 á bls. 213 segir:**

„Eiríkur Guðnason, einn af bankastjórum Seðlabankans, var skipaður í nýja stjórn Fjármálaeftirlitsins“.

Hið rétta er að *Birgir Ísleifur Gunnarsson, einn af bankastjórum Seðlabankans, var skipaður í nýja stjórn Fjármálaeftirlitsins og sat í stjórn þess til ársbyrjunar 2000 en þá tók Finnur Ingólfsson seðlabankastjóri sæti hans.*

**Og:** „þ.e. að Eiríkur hafi verið skipaður eftir að hann samþykkti hver yrði forstjóri“.

Ekki er rétt það sem fram kemur að *Eiríkur Guðnason hafi verið skipaður í stjórn hins nýja Fjármálaeftirlits.*

## Fylgiskjal II.

Guðmundur Bjarnason:

### **Greinargerð fyrrverandi framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs vegna skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um sjóðinn.**

**Fróðleikur, – réttmætar athugasemdir um vissa þætti, – en margt ótrúverðugt eða rangt:**

Vissulega er ýmsa fróðlega þætti að finna í langri „Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.“, bæði sögulega og alþjóðlega, sem vonandi geta nýst eitthvað við framtíðarskipulagningu húsnæðismála á Íslandi. Einnig eru í skýrslunni ákveðnir þættir í ákvörðunum stjórnvalda og starfsháttum stjórnenda Íbúðalánasjóðs (ÍLS) sem hefðu mátt fara betur þegar þeir eru skoðaðir í ljósi reynslunnar enda er oft auðveldara að vera vitur eftir á.

**Skulu hér nefnd nokkur dæmi um réttmætar athugasemdir og eðlilega gagnrýni sem undirritaður getur tekið undir:**

- a) Allt of hægt gekk að **innleiða „innri endurskoðun“ og „innra eftirlit“** hjá sjóðnum. Rétt er þó að benda á að allt frá því á árinu 2003 var unnið við innleiðingu á innra eftirliti og náðust á árunum þar á eftir ýmsir áfangar, sem m.a. voru samþykktir af stjórn sjóðsins, þó seint og illa gengi að koma á endanlegu skipulagi þessara mála. Þar hefðu stjórn, framkvæmdastjóri og aðrir stjórnendur sjóðsins þurft að fylgja málum mikið fastar eftir.
- b) Meiri **fasta og formlegheit** hefðu þurft að ríkja varðandi ýmsa þætti í daglegum störfum framkvæmdastjóra og annarra stjórnenda. Má í því sambandi nefna: **1.** Betri og nákvæmari skjalskráningu (var í slæmu horfi hjá Húsnæðisstofnun) og of hægt gekk að lagfæra og innleiða skjalastjórnun. Fundargerðir stjórnar hefðu mátt vera ítarlegri og betri grein gerð fyrir forsendum fyrir afgreiðslu mála. **2.** Bréfaskipti milli aðila um ákveðin viðfangs- og úrlausnarefni svo og ákvarðanir voru ekki í nægilega föstu formi. Má þar t.d. nefna umfjöllun skýrslunnar varðandi breytingar á Fjár- og áhættustýringarstefnu ÍLS í des. 2004, þar sem ekki hafði formlega verið leitað áskilinnar umsagnar FME fyrr en athugasemdir þar um höfðu borist sjóðnum. **3.** Skráning dagskrárefna og ritun fundargerða vegna funda með ráðherra, ráðuneyti og eftirlitsstofnunum hefði þurft og átt að vera betri. Oft var þar fjallað um mikilvæg mál sem gott hefði verið að hafa staðfest í fundargerðum.
- c) Meiri **formfestu þurfti í samskiptum við ráðherra, ráðuneyti og eftirlitsstofnanir.** Ég taldi starfsemi sjóðsins það t.d. mjög til tekna að geta átt **náið samstarf og gott aðgengi** að ráðherrum, embættismönnum og forstöðumönnum stofnana. Eftir setu mína á Alþingi í 20 ár og í ríkisstjórnnum í 8 ár nýtti ég mér það einatt að koma upplýsingum um málefni sjóðsins á framfæri við viðkomandi og til að leita ráðgjafar og stuðnings þegar álitamál voru uppi eða taka þurfti ákvarðanir um erfið og flókin mál. Aðrir forstöðumenn stofnana höfðu orð á þessu og töluðu um að starfsemi sjóðsins hlyti að njóta góðs af. Þetta „nána samstarf“ stytta boðleiðir en formsatriðin hefðu þó mátt og þurft að vera meiri og nákvæmari. Og rannsóknarnefndin gerir a.m.k. á einum stað athugasemdir við samskipti af þessu tagi. Í 3. hefti skýrslunnar, bls. 233 segir m.a.: „*En samstarfi sem lýst er sem „náið samstarf“ orkar tvímælis þegar í hlut á samband milli eftirlits og eftirlitsskyldra aðila*“.
- d) Meiri varkárni og stífari reglur hefði þurft að viðhafa varðandi **útlán vegna leiguíbúða og lána til byggingarverktaka.** Stöðugt var þó verið að herða reglur og gera frekari kröfur til þessara félaga. Nánar verður vikið að þessum tveimur lánaflokkum síðar.

- e) **Útgáfa „Íbúðabréfa“** var of mikil á sama tíma og sjóðurinn sat uppi með mikið lausafé vegna uppgreiðslna þegar bankar komu inn á íbúðalánamarkaðinn. Ýmsar ástæður lágu þó að baki útgáfunni, sjá nánar um það síðar.
- f) Loks má í þessu sambandi nefna gagnrýni nefndarinnar vegna **vinnuaðferða við ávöxtun lausafjár** í aðdraganda hrunsins sem leiddu til umtalsverðs taps ÍLS þegar bankakerfið hrundi. Má þó minna á að fjármálastofnanir þær sem skipt var við höfðu allar besta fánalegt lánshæfismat. Stefán Svavarsson, endurskoðandi og f.v. stjórnarformaður FME, segir í skýrslu fyrir Landsdómi í máli GHH: „Ég er þeirrar skoðunar að enginn hafi séð kerfisáfallið fyrir ...“. Og spurður hvort hann hefði haft áhyggjur af íslensku bönkunum svaraði Stefán því neitandi. Þeir hefðu sýnt góðan hagnað og styrka eiginfjárstöðu auk þess að vera vottaðir af endurskoðunarfyrtækjum. Stefán sagði endurskoðendur hafa staðfest að uppgjör bankanna 2007 og 2008 væru í samræmi við lög og reglur og þá ættu menn að geta treyst því. (úr frétt í Morgunbl.) Sjá einnig nánari umfjöllun síðar í greinargerð þessari.

Mörg þessi atriði verður hinsvegar að skoða í því ljósi að oft varð að leysa erfið úrlausnar-efni án mikils umhugsunarfrests og stundum var hreinlega verið að takast á við brýn viðfangsefni sem kröfðust skjótra ákvarðana. Verður þeirra getið síðar í greinargerð þessari svo sem nefnt er hér að ofan.

Nauðsynlegt er að vekja athygli á því að þegar **vísað er til blaðsíðutals í greinargerð þessari þá vísar það til prentaðrar skýrslu** en ekki rafrænnar en blaðsíðutali ber ekki saman í þessum tveimur formum skýrslunnar. Þá eru tilvitnanir í rannsóknarskýrsluna og/eða önnur gögn **skáletraðar**. Loks er það sem er **feitletrað mínar áherslur**, hvort heldur er í beinum texta greinargerðarinnar eða í tilvitnuðum texta í önnur gögn.

**Undirritaður telur að mikið sé um rangar fullyrðingar og staðhæfingar í rannsóknarskýrslunni.** Skal nokkurra þeirra getið hér strax en nánar vikið að þeim síðar í greinargerðinni.

1. **Meint tap** Íbúðalánasjóðs upp á 270 milljarða króna. Fráleit niðurstaða og í raun alröng. Enda eru í skýrslunni sjálfri margir fyrirvarar við þessa útreikninga. Tvö atriði skulu sérstaklega tilgreind hér: **A)** ÍLS hefur birt upplýsingar varðandi þetta „meinta“ tap og kemur þar fram að það nemur 64 milljörðum kr., þar af eru 92% eða 59 milljarðar kr. vegna afleiðinga hrunsins. Það er ekkert „óbókfært tap“ hjá sjóðnum. Uppgjör hans eru í samræmi við alþjóða reikningsskilastaðla „IFRS“ og gætt er ytrustu varkárni við reikningsskilin. Ársreikningar sjóðsins standa og ekkert það sem kemur fram í skýrslu rannsóknarnefndarinnar er talið kalla á það að sjóðurinn og endurskoðendur hans bregðist við með nokkrum hætti. **B)** Sagt er í 3. hefti, bls. 146: „*Allar fjárhæðir í töflunni eru byggðar á ófullkomnu mati, sérstaklega tölurnar í dálknum „annað tap“, og þarf því að taka með fyrirvara“*. Síðar segir: „*Þetta er það tap sem sjóðurinn hefði orðið fyrir ef allir lántakendur hans hefðu ákveðið að greiða upp lán sín í upphafi árs 2013“*, – líklega strax þann 2. janúar s.l. samtals 779 milljarðar kr. sem telja mátti nánast algjörlega útilokað! Það sem af er árinu 2013 (til ágústloka) hafa uppgreiðslur numið samtals kr. 11.6 milljörðum eða 1.4 milljörðum kr. á mánuði. Samkv. upplýsingum frá ÍLS er talið í ljósi reynslunnar að „eðlilegar“ uppgreiðslur, sem stafa af margvíslegum breytingum á högum fólks, geti numið um 900 milljónum kr. á mánuði. Umfram- eða „óvæntar“ uppgreiðslur hafa því numið um ½ milljarði kr. á mánuði það sem af er ári! Enda segir áfram um þetta í skýrslunni: „*Að það gerðist var í sjálfu sér ekki líklegt ...“* Nánar er vikið að þessu og ýmsum fleiri atriðum um „meint“ tap síðar í greinargerðinni.

2. Hækkun lánshlutfalls ÍLS í 90% er í skýrslunni talin „*grunnur ógæfunnar*“ varðandi þróun í málefnum sjóðsins. Þessu er hér með mótmælt og talið röng ályktun. **Ákvörðunin var auk þess pólitísk en ekki á valdi stjórnar eða stjórnenda sjóðsins.** Hún átti að innleiðast í áföngum á fjórum árum og var sá fyrirvari hafður á að ef þessi rýmkun mundi hafa veruleg neikvæð efnahagsleg áhrif yrði innleiðingarferlið endurskoðað. Það hafði hinsvegar lítinn tilgang eftir hömlulausa innkomu bankanna á markaðinn. Hvernig í ósköpunum gátu útlán ÍLS, sem í fyrsta lagi drógust saman um á annað hundrað milljarða á nokkrum mánuðum vegna uppgreiðslna og í öðru lagi voru ný útlán nánast engin fyrstu mánuðina eftir innkomu bankanna, ráðið úrslitum um hækkun á íbúðaverði og þenslu í efnahagslífinu? Útlán sjóðsins voru takmörkuð við hámarkslán og brunabótamat og náðu því nánast aldrei 90% viðmiðinu (40 lán á höfuðborgarsvæðinu náðu 90% árið 2005), meðan útlán bankanna námu 30 milljörðum á mánuði, marga mánuði í röð. Nefndin dregur enga ályktun af áhrifum þeirra útlána en heldur sig við fyrri kenningar um að 90% lánsheimildir ÍLS hafi sett hér öll efnahagsmál úr böndunum. Það er ekki aðeins vond, heldur hreinlega fráleit fullyrðing. Stjórn og stjórnendur ÍLS voru fyrst og fremst að framkvæma vilja stjórnvalda og Alþingis og sinna því hlutverki sem sjóðnum var ætlað í þeim erfiðleikum sem yfir hann gengu á árunum 2004–2005.
3. **Endurskoðun á verðbréfaútgáfu ÍLS.** Þessi endurskoðun er einnig **pólitísk** ákvörðun og á rætur að rekja til nefndarstarfs sem unnið var að frumkvæði þáverandi fjármálaráðherra en frumvarp um breytingar á lögum um ÍLS var flutt af þáverandi félagsmálaráðherra. Í rannsóknarskýrslunni eru einkum þrjú þættir gagnrýndir **A)** engin uppgreiðsluheimild á íbúðabréfum, þ.e. fjármögnunarbréfum sjóðsins og **B)** ekkert almennt uppgreiðslugald er á ÍLS-veðbréfum, þ.e. lánveitingunum. **Bæði þessi atriði eru ákveðin af stjórnvöldum/Alþingi en ekki á valdi ÍLS, stjórn eða stjórnenda.** Nokkuð er í skýrslunni fjallað um málsmeðferð á Alþingi. **C)** Loks er framkvæmdin við skuldabréfaskiptin gagnrýnd. Fullyrt er að vegna rangra útreikninga við skuldabréfaskipti úr húsbóðum í íbúðabréf hafi sjóðurinn tapað miklum fjármunum. Skuldabréfaskiptin voru unnin í samstarfi við erlendan ráðgjafa, Deutsche Bank, en rannsóknarnefndin sá þó aldrei ástæðu til að ræða við þann aðila eða leita upplýsinga. Er fullyrðingum um tapið mótmælt og vísað til útreikninga DB og er hér eindregið mælt til þess að þingnefndin kalli þessa ráðgjafa til viðtals og upplýsingagjafar. Auk þess voru fleiri ráðgjafar fengnir til verksins og í úttekt Ríkisendurskoðunar á málinu segir m.a.: „*Að mati Ríkisendurskoðunar er ekki hægt að gagnrýna Íbúðalánasjóð fyrir ákvörðun skiptilagsins ...*“ Þá skal þess getið að í nóvember 2005 tók sjóðurinn upp tvöfalt, valkvætt vaxtastig til að verjast uppgreiðsluáhættu. Í 1. hefti, 4. kafla, bls. 140 segir: „*Frá því í des. 2005 og út júní 2012 hafa 57% af nýjum lánunum sem sjóðurinn hefur veitt verið í þessum flokki, og ber þá lánatakandinn alla uppgreiðsluáhættu vegna lánsins*“. Auk þess er í reglugerð heimild fyrir ráðherra að setja gjald á uppgreiðslur viðskiptavina sjóðsins til að verja hag hans. Það er því ekki rétt sem í skýrslunni er haldið fram að sjóðurinn sé með öllu óvarinn fyrir uppgreiðslum og að í því felist „*...ein verstu og afdrifarikustu mistök sem Íbúðalánasjóður hefur gert, ef ekki þau allra verstu*“. Einnig er nánar vikið að þessum þætti síðar í greinargerðinni.
4. **Lánasamningar ólöglegir.** Bæði Fjármálaeftirlitið og Ríkisendurskoðun hafa gefið út það álit sitt að ÍLS hafi verið heimilt að verja fjárhag sjóðsins með gerð umræddra lánasamninga sem þátt í lausafjárstýringaraðgerðum og að samningarnir séu löglegir. Sama viðhorf kemur einnig fram í greinargerð sem Árni Páll Arnason, lögfræðilegur

ráðgjafi sjóðsins á þessum tíma, skrifaði m.a. um þetta mál, dags. 11. júlí 2005. Svohljóðandi fullyrðingu og ályktun „rannsóknarnefndarinnar“ í 1. hefti, 2. kafla, bls. 12: „Varðandi það hvort lánasamningarnir hafi staðist lög ber allt að sama brunni; allt bendir til að þeir hafi verið ólöglegir“, – er því hér með mótmælt sem rangri.

5. **Útgáfa/útboð íbúðabréfa á sama tíma og uppgreiðslur voru miklar.** Í 2. hefti, kafla 9.10 á bls. 117 er þessa setningu að finna: „Utgáfurnar voru því líklega lögbrot eða í öllu falli gegn anda laganna“. Áfram eru settar fram alvarlegar ásanir um hugsanleg lögbrot en þó hér frekar í formi aðdróttana, sem varla er sæmandi rannsókn af þessu tagi. Vísað er til álits FME um þetta mál í svari til Ríkisendurskoðunar, um að útgáfan við þessar aðstæður hafi ekki farið í bága við lagaheimildir sjóðsins, svo og í áður tilvitnaða greinargerð sem Árni Páll Árnason skrifaði m.a. um þetta mál. Þar segir m.a.: „Æskilegt er að nýta slíkar uppgreiðslur til endurgreiðslna eldri lána og nýrra útlána, ef kostur er. Í því sambandi þarf þó að hafa í huga að sjóðnum ber skv. 1.tölul. 9. gr. laganna að sinna viðskiptum með skuldabréf sem sjóðurinn gefur út. Sjóðurinn þarf því líka að gæta þess að framboð íbúðabréfa sé nægjanlegt til að tryggja eðlilega verðmundun með bréfin á markaði“. Þessum aðdróttunum rannsóknarnefndarinnar er því mótmælt sem röngum.
5. **Greiðslumat.** Sagt er að greiðslumati hafi verið breytt og minni kröfur gerðar til greiðslugetu lántakenda. Hér er um enn eina ranga fullyrðingu nefndarinnar að ræða. Engu var breytt um kröfur í greiðslumatinu né mælikvörðum breytt en heimilt var, í samræmi við tæknipróun, að gera matið með rafrænum hætti á netinu og ekki krafist staðfestingar á öllum gögnum, en heimilt að kalla eftir þeim væri ástæða talin til.

Hér á eftir verður gerð **ítarlegri grein** fyrir þeim atriðum sem að framan eru talin **fela í sér rangar ályktanir og niðurstöður** nefndarinnar svo og um nokkur önnur álitamál.

#### Áætlað tap ÍLS:

Fullyrðingar nefndarinnar um áætlað tap ÍLS frá 1999–2012, allt að 270 milljörðum kr., framreiknað til 2012, eru mjög gagnrýniverðar að ekki sé meira sagt! Miðað við niðurstöður ársreikninga sjóðsins er þessi upphæð alröng auk þess sem benda má á upplýsingar í fréttatilkynningu frá Íbúðalánasjóði frá 5. júlí s.l. þar sem **tap sjóðsins er sagt vera 64 milljarðar kr.** og hvergi nálægt þeim 270 milljörðum sem skýrslan greinir. Þar er einnig greint frá því að **af þessum 64 milljörðum séu 92% eða sem svarar 59 milljörðum kr. vegna bankahrunsins.** Það er ekkert „óbókfært tap“ hjá sjóðnum. Uppgjör hans eru í samræmi við alþjóða reikningsskilastaðla „IFRS“ og gætt er yfurstu varkárni við reikningsskilin. Ársreikningar sjóðsins standa og ekkert það sem kemur fram í skýrslu rannsóknarnefndarinnar er talið kalla á það að sjóðurinn og endurskoðendur hans bregðist við með nokkrum hætti.

Þessi upphæð, kr. 270 milljarðar, á því ekki við nein rök að styðjast. Í skýrslunni sjálfri er mikið af fyrirvörum varðandi útreikninga á þessum 270 milljörðum kr. Þar er m.a. í 3. hefti, kafla 14 „Tap ÍLS“, bls. 145, rætt um vaxtatap sem „**ætla má að gæti komið fram sem frekari virðisrýrnun eða vaxtatap, hér kallað annað tap**“ svo vitnað sé beint í skýrsluna. Þetta „annað tap“ er sagt geta numið á bilinu 32–170 milljarðar (nokkuð rúm frávik !) og um þessar tölur, samtals 170 milljarðar er sagt í 3. hefti, bls. 146: „**Allar fjárhæðir í töflunni eru byggðar á ófullkomnu mati, sérstaklega tölurnar í dálknum „annað tap“, og þarf því að taka með fyrirvara**“. Varðandi áætlað „annað tap“ af uppgreiðslum sem talið er geta numið allt að 103 milljörðum kr. segir síðan: „**Þetta er það tap sem sjóðurinn hefði orðið fyrir ef allir lántakendur hans hefðu ákveðið að greiða upp lán sín í upphafi árs 2013**“, – líklega strax þann 2. janúar þegar sjóðurinn opnaði eftir áramótin, sem telja mátti nánast algjörlega



útilokað, – og varð heldur alls ekki raunin! Öll útlán sjóðsins námu 779 milljörðum kr. samkvæmt ársreikningi 31. des. 2012. Það sem af er árinu 2013 (til ágústloka) hafa uppgreiðslur numið samtals kr. 11.6 milljörðum eða 1.4 milljörðum kr. á mánuði. Samkv. upplýsingum frá ÍLS er talið í ljósi reynslunnar að „eðlilegar“ uppgreiðslur, sem stafa af margvíslegum breytingum á högum fólks s.s. flutningum, veikindum, andláti o.fl., nemi að meðaltali um 900 milljónum kr. á mánuði. **Umfram- eða „óvæntar“ uppgreiðslur hafa því numið um 500 milljónum kr., þ.e. ½ milljarði kr. á mánuði það sem af er ári!** Enda segir áfram um þetta í skýrslunni: „*Að það gerðist var í sjálfu sér ekki líklegt ....*“ – að öll lán sjóðsins yrðu greidd upp þann 2. janúar 2013, – en samt leyfa skýrsluhöfundar sér að halda því fram, m.a. á blaðamannafundi við afhendingu skýrslunnar, og telja Alþingi og almenningi trú um að þetta tap upp á 270 milljarða kr. sé þegar orðið og greina lítt eða ekki frá öllum þeim fyrirvörum sem þrátt fyrir allt er að finna í skýrslunni ! Um það vitnar enn einn fyrirvarinn, á bls. 146, svohljóðandi: „... *verður tapið vegna þessa þáttar því á bilinu 0–103 milljarðar*“ (talsverð frávik eins og áður) og svo bætt við: „*en erfitt er að segja um líklegustu niðurstöðuna*“.

Þá verður að telja furðulegt að reikna og álíta það tapaða fjármuni þegar sjóðurinn fær ekki sem tekjur nema um helming af áætluðum vaxtamun upp á um 60 pkt. (0.6%) sem m.a. stafar af afleiðingum „hrunsins“ á innheimtu lána, fjölda uppboðsíbúða í eigu ÍLS og erfiðleikum við ávöxtun lausafjár. **Er hægt eða rétt að uppfæra sem tap og hluta af umræddum 270 milljörðum þessa ca. 30 pkt. sem talið er að upp á vanti að allur vaxtamunurinn skili sér sem vaxtatekjur?!** Rétt er að benda sérstaklega á að **hluti af vaxtamun sjóðsins, eða 20 af þessum 60 punktum, er lagður á til að mæta áætluðu útlánatapi.** Því hlýtur að teljast með öllu óeðlilegt að gera ráð fyrir að allir þessir 60 punktar skili sér sem hreinar vaxtatekjur! Í 3. hefti, 14. kafla „*Tap Íbúðalánasjóðs*“, undirkafla 14.1.3. („*Bóksfært og óbóksfært tap*“), bls. 148–149 er þetta skilgreint nánar. Sagt er að lengst af hafi vaxtaálag sjóðsins verið 60 pkt. og því hefðu vaxtatekjur sjóðsins umfram vaxtagjöld átt að vera a.m.k. 0.6% af heildarútlánunum. Árið 2012 hafi „hreinar vaxtatekjur“ verið 2.485 millj. kr. eða aðeins 0.29% af eignum. Tap sjóðsins hafi því verið þau 0.31% vaxtamunar sem vantaði upp á 0.6% eða sem nam 2.725 millj. kr. Er þetta kallað „*fyrirséð vaxtatap*“. Í kafla 14.3.1 „*Áætlað heildartap vegna lægri vaxtatekna*“, bls. 154–155 er **þetta áætlaða fyrirséða vaxtatap á árunum 1999–2012 talið nema 27.4 milljörðum kr.**, framreiknað til 2012 kr. 36.1 milljarðar kr. Hefði sjóðurinn skilað öllum þessum vaxtamun sem tekjum og engu þurft að ráðstafa vegna útlánatapa má gera ráð fyrir að þess hefði verið krafist að sjóðurinn lækkaði þennan vaxtamun og léti lántakendur njóta í lægri vöxtum.

**Samkvæmt ársreikningum sjóðsins er hagnaður af rekstri hans öll árin fram til „hrun-ársins“ 2008 að undanskildu einu ári, 2001, en þá varð halli upp á 370 millj. kr. vegna gengistaps af gömlu láni sem ÍLS hafði yfirtekið frá Húsnæðisstofnun.** Árin 2006 og 2007 varð hagnaður af rekstrinum upp á 2.5 milljarða hvort ár. Þá heyrðust gagnrýnisraddir og sagt að sjóðinn ætti ekki að reka með hagnaðarsjónarmiðum og viðskiptavinir (lántakendurnir) ættu að njóta hagnaðarinnar í lægri vöxtum ! Rekstur sjóðsins var í góðu jafnvægi lengst af og er hér vitnað í tvær setningar úr skýrslunni, hefti 4, 5. viðauki, undirkafla 2.1. „*Rekstrarúttekt ÍLS*“, bls. 38: „*Pegar litið er til almenns rekstrar ÍLS á tímabilinu 2001–2011 var jákvæð afkoma afstarfsemi hans öll árin...*“ og á bls. 39 segir: „*Rekstrargjöld Íbúðalánasjóðs stóðu í stað frá árinu 2001–2010 að teknu tilliti til verðlagsbreytinga ...*“ Ætli það hefði ekki verið talið nokkuð góð niðurstaða hjá ýmsum öðrum opinberum stofnunum á 10 ára tímabili?

„Hrunið“ sem varð á öllu fjármálakerfi landsins árið 2008, og öllum ætti að vera enn í fersku minni, virðist að áliti rannsóknarnefndarinnar ekki hafa haft mikil áhrif á stöðu og

afkomu ÍLS. Allt tjón sem sjóðurinn hefur orðið fyrir og kann að verða fyrir á næstu árum og áratugum á að áliti nefndarinnar, svo enn sé vitnað orðrétt í skýrsluna, 3. hefti bls. 145 „...á ... uppruna sinn að langstærstu leyti á árunum 2004–2008 ...“. Og fyrst og fremst er kennt um vankunnáttu, vanþekkingu, aðgerðarleysi eða röngum aðgerðum stjórnenda sjóðsins. Efnahagslegt hrún, sem hafði í för með sér gríðarlegt tjón fyrir flest öll heimili í landinu og fjölda félaga og fyrirtækja, á ekki að mati nefndarinnar að hafa mikil áhrif á Íbúðalánasjóð. Á stöku stað í skýrslunni virðist helst mega álíta að rannsóknarnefndin hafi talið réttast, til að draga úr tapi og áföllum, að sjóðurinn hefði ekkert lánað, – því ekkert tapast af útlánum sem ekki eru veitt !

Ótal aðra þætti mætti tína til og nefna sem eru gagnrýni verðir í skýrslunni varðandi útreikninga á meintu tapi sjóðsins en allt of langt mál yrði hér upp að telja.

**Allar þessar „útreikningskúnstir“ eru svo samtals 270 milljarðarnir sem slegið er upp að séu nú þegar tapaðir** og talað er um „svarta skýrslu“. Alþingi verður að fara ítarlega yfir þessa útreikninga og framsetningu nefndarinnar og draga fram hið sanna í málinu. Leggja síðan hina réttu tölu fyrir Alþingi og alþjóð.

### **Hækkun láns hlutfalls í 90% – Ákvörðun stjórnvalda og Alþingis en ekki Íbúðalánasjóðs:**

**Þetta var fyrst og fremst pólitísk ákvörðun en alls ekki á valdi stjórnar, stjórnenda eða starfsmanna ÍLS**, þó margt í skýrslunni bendi til að nefndin telji þetta eitt aðal klúðrið af hálfu stjórnar og stjórnenda. Um þennan þátt skýrslunnar er undirritaður afar ósammála nefndinni. Ákvörðunin um að hækka lán úr 65–70% í 90% var tekin af stjórnvöldum og því ætti undirritaður að vísa umfjöllun um hana á aðra. En hún hafði vissulega mikil áhrif á starfsemi sjóðsins og þar með störf og ákvarðanir stjórnenda hans og því ekki annað hægt en fjalla um hana hér. Breytingin átti að innleiðast í áföngum á fjórum árum eða einu kjörtímabili, t.d. 5% hækkun á ári. Þá var einnig sá fyrirvari hafður á við kynningu og framsetningu á tillögunum að ef þessi rýmkun á lánum mundi hafa veruleg neikvæð efnahagsleg áhrif yrði innleiðingarferlið endurskoðað. Markmiðið og tilgangurinn var að gefa íbúðarkaupendum og -byggjendum kost á að taka allt sitt lán á einum stað. Vitað var að mjög margir þurftu að taka önnur lán en 65% lán ÍLS, s.s. hjá lífeyrissjóðum, bönkum og með lánsveðum hjá aðstandendum (ýmsum þætti líklega gott að vera laus við það nú!), 90% lánin áttu að losa fólk við þetta og léttu undir fjárhag fjölskyldna með hagstæðustu lánunum á einum stað. Á þessum tíma, um mitt ár 2004, var rúmlega fimmtungur af upphæð lána ÍLS til einstaklinga þá þegar með 90% láns hlutfalli og um þriðjungur af fjölda veittra lána, svo kölluð **viðbótarlán**. Vísa má til skýrslunnar, 1. heftis, kafla 3.8.6. „*Viðbótarlánakerfið*“, bls. 27, en þar segir m.a.: ... *talsvert stór hópur lántakenda ÍLS, jafnvel allt að 30–40% þeirra, átti rétt á samtals 90% lánaþyrirgreiðslu ...*“ og síðar: „*Viðbótarlánin 1999–2004 geta því með réttu talist vera brú húsnæðiskerfisins yfir í 90% lánin*“. Hér skal þess getið að við lagabreytinguna 2004 um almenna heimild til allt að 90% lána féll viðbótarlánakerfið úr gildi. Samanburður við 90% lánin sem veitt voru þeim er rétt áttu samkvæmt viðbótarlánakerfinu og hin „nýju“ 90% lán er því ekki raunhæfur. Talið var að um þriðjungur lánþega, að auki við þá sem áttu rétt á viðbótarlánunum, kynni að taka 90% lán við sín íbúðakaup en að einn þriðji lántakenda mundi ekki nýta eða gæti ekki fullnýtt sína lánamöguleika, þ.e. 90% láns hlutfallið, m.a. vegna hámarksins á lánveitingunum. Hámarkslánið átti að miðast við að vera um 90% af meðalverði 3ja–4ja herbergja íbúðar í fjölbýli á höfuðborgarsvæðinu. **Þessar breytingar hefðu því lítil sem engin þensluaukandi áhrif haft í för með sér hefði verið farið eftir því sem lagt var upp með og annað ekki komið til.**

En meðan þessi mál öll voru enn í undirbúningi og engin heimild enn hjá ÍLS fyrir slíkum lánveitingum (fékkst ekki fyrr en með lagabreytingu í des. 2004) þá koma bankarnir, í ágústlok 2004, hömlulaust inn á markaðinn með 90% (og síðar allt að 100%) lán. Lánveitingar banka til íbúðarkaupa eru að mati undirritaðs að sjálfsögðu ekki óeðlilegar ef „rétt og eðlilega“ er að þeim staðið s.s.: **A) Vextir séu ekki niðurgreiddir**, sem augljóslega var í þessu tilviki, fjármögnun útlánanna var ekki fyrir hendi (boð um að breyta verðtryggðum lánunum í erlendu lán fljótlega bendir m.a. til þess að bankar hafi átt í erfiðleikum með að fjármagna útlánin, jafnvel tapað á þeim en hagnast á erlendu lánunum. Sjá einnig skýrslur frá Seðlabanka og FME um þetta mál). **B) Lán séu veitt til að byggja, kaupa eða breyta húsnæði** en ekki veitt án nokkurra kvaða, aðeins ef laust veð er fyrir hendi eins og almennt var með bankalánin. **C) Ekkert þak eða hámark** var á lánunum bankanna en slíkt hámarkslán takmarkaði mjög að lán ÍLS næðu 90% marki.

Undirliggjandi var hins vegar sá tilgangur að **gera ÍLS óstarfhæfan á skömmum tíma með „áhlaupt“ Kaupþings á ÍLS**, svo notað sé orðalag úr skýrslunni, 3. hefti, bls. 246. Í þessum þætti skýrslunnar greinir undirritaðan og „rannsóknarskýrsluhöfunda“ verulega á. Hér skal tilgreina tvær málsgreinar úr skýrslunni, fyrst úr 2. hefti, kafla 9.9 „*KB-banki kemur inn á íbúðalánamarkaðinn*“, bls. 100: „*Því hefur verið haldið fram að KB-banki hafi einungis hugsað um öruggasta hluta fasteinamarkaðarins þar sem ekki var hætt á að sitja upp með illseljanlegar eignir, þ.e. fasteignamarkaðinn á höfuðborgarsvæðinu. Bankinn hafi hundsáð aðra landshluta og því ekki verið jafn „samfélagslega ábyrgur“ og t.d. Íbúðalánasjóður. Þessi mynd sem dregin hefur verið upp eftir er ekki rétt þrátt fyrir að veðhlutfall bankans hafi ekki verið það sama um allt land*“. Hver samdi þessa „leiðréttingu“ á rangri söguskýringu fyrir nefndina, – var það e.t.v. sá starfsmaður rannsóknarnefndarinnar sem á þessum tíma, þ.e. árið 2004, var starfsmaður KB-banka? Og í 3. hefti, 16. kafla, bls. 234 er þessi málsgrein: „*Í yfirlýsingum forsvarsmanna ÍLS á sínum tíma og í skýrslutökum nefndarinnar af þáverandi stjórnendum sjóðsins kemur endurtekið fram sú fullyrðing að ÍLS hafi ekki verið valdur að þenslunni, sem hófst í kjölfar breytinganna á starfsemi sjóðsins árið 2004, heldur hafi það verið af völdum bankanna þegar þeir buðu hærri lán og herra veðhlutfall áður en ÍLS bauð 90% veðhlutfall. Ráða má af þessari fullyrðingu að nokkuð hafi skort á skilning yfirstjórnar og starfsmanna innan sjóðsins á því samkeppnisumhverfi sem sjóðurinn starfaði innan eftir einkavæðingu bankanna ....*“ og síðar í málsgreininni: „*Auk þess má nefna að það var yfirlýst markmið sjóðsins að ná fram ástandi sem óumdeilanlega var þensluhvetjandi: lægri vexti (vegna kaupa útlendinga á íbúðabréfum), herra hámarkslán og 90% veðhlutfall*“.

Var það ekki vilji stjórnvalda og pólitísk ákvörðun að lækka vexti í landinu og hækka lán og láns hlutfall ÍLS? Það var ekki ákvörðun stjórnenda ÍLS! Má af báðum þessum tilvitnuðu setningum í skýrsluna ráða að meiru hafi skipt í því þensluástandi og síðan efnahagshruni sem hér varð, 90% lán ÍLS, sem þó náðu aðeins sára sjaldan að verða 90% vegna hámarkslánsins og viðmiðunar við brunabótamat, en óheft innkoma KB-banka og strax á eftir annarra banka og sparisjóða með stórkostlegum peningaaustri inn í íslenskt efnahagslíf. Jafnvel má leiða líkum að því að afstaða „rannsóknarnefndarinnar“ og niðurstaða „rannsóknarinnar“ hafi verið gefin fyrirfram! Bæta má við einni setningu enn úr skýrslunni þar sem nánast má segja að á milli línanna liggja velþóknun á lánveitingum KB-banka. Í 2. hefti, kafla 9.9, bls. 101 má finna þessa setningu: „*Helsti munurinn á lánunum þessara tveggja aðila (þ.e. KB og ÍLS) var sá að ekkert fjárhæðarhámark var á lánunum KB-banka og ekki var skilyrði að lánið yrði notað til íbúðarkaupa. Þetta skipti afar miklu máli. Þeir sem áttu veðrými í eignum sínum, þ.e. skulduðu minna en 80% af verðgildi eignar ... gátu tekið lán*“.

*hjá KB-banka, greitt upp eldra lánið og notað mismuninn í hvað sem þá lysti, t.d. bíla, utanlandsferðir eða almenna neyslu“.* Engar hugleiðingar eða vangaveltur er að finna um áhrif þessara útlána á þenslu eða efnahagsvanda, eins og þegar rætt er um lán ÍLS, samanber tilvitnun hér að ofan! Ljóst er af tilvitnunum í skýrslunni í ýmsa starfsmenn sparisjóða og Landsbanka að fleiri en stjórnendur ÍLS litu á innkomu KB-banka sem árás eða aðför að ÍLS. Nægir að nefna eina tilvitnun í starfsfólk sparisjóða: „...það leit á innkomu KB-banka öðrum þræði sem ekki einungis tilraun til að knésetja Íbúðalánasjóð heldur einnig sparisjóðina“ og aðra í starfsmenn Landsbankans: „...bankinn hefði ekki haft horn í síðu Íbúðalánasjóðs. Það hefði því verið töluverður munur á viðhorfum til sjóðsins hjá Landsbankanum og t.d. KB banka. Landsbankinn hefði ekki litið á sjóðinn sem **andstæðing sem þyrfti að ryðja úr vegi**“.

Þessu næst er mikil umfjöllun í skýrslunni um að ÍLS hefði átt að halda að sér höndum, draga úr eða hætta útlánum þar sem bankarnir voru farnir að veita þessa þjónustu. Í 2. hefti, undirkafla 9.9.3 „Viðbrögð ÍLS við innkomu bankanna“, bls. 109–110 segir: „Hér er nauðsynlegt að staldra við og velta fyrst fyrir sér hver tilgangurinn var með stofnun ÍLS .... að gera fólki kleift að eignast sitt eigið húsnæði á sem hagkvæmastan hátt. Ef einhverjir aðrir, svo sem bankar, voru tilbúnir að ganga inn í þetta hlutverk og bjóða jafnvel enn betri kjör en rikistryggð kjör ÍLS stríddi það ekki gegn grunnmarkmiðinu“. „Rannsóknin“ virðist lítt hafa beinst að því hvort bankarnir gátu í raun boði betri kjör – hvað segir reynslan um það? Síðan segir að sjóðurinn hefði átt að endurmeta stöðuna og hvað væri skynsamlegast fyrir hann að gera. „Einnig að huga að þeim hluta markaðarins sem bankarnir sinntu ekki, þ.e. hópum með litla greiðslugetu vegna félagslegra aðstæðna og **svæðum sem bankarnir vildu ekki lána til**“. Áttu bankarnir sem sagt aðeins að lána til bestu svæðanna, þar sem mest hagnaðarvonin var og minnst hætta á tjóni eða töpum en sjóðurinn hins vegar að beita sér eingöngu á þeim landsvæðum sem bankarnir sinntu ekki?! Hvers vegna sinntu bankarnir ekki einstökum landsvæðum? Og var ekki einnig að finna í skýrslunni það álit eða jafnvel fullyrðingu að bankarnir sinntu öllu landinu, bara með lægra láns hlutfalli, – og e.t.v. hærri vöxtum!? Í skýrslunni er sagt að ÍLS hafi í stað þess að draga sig í hlé farið af fullri hörku í harða samkeppni við banka og sparisjóði, „sótt fast að lána sem mest“, „halda andlitinu með öllum ráðum, viljað halda sínu striki og sýna bönkunum að þeir gætu ekki haft áhrif á sjóðinn“. Þessum fullyrðingum er alfarið hafnað. ÍLS var fyrst og fremst að sinna sínu hlutverki, lögum samkvæmt, og framfylgja fyrirmælum stjórnvalda og Alþingis. **Var það ekki vilji stjórnvalda eða Alþingis að sjóðurinn sinnti sínu hlutverki? Eða var það bara óraunsæ og sjálfbirgingsleg ákvörðun og stefna stjórnar og stjórnenda sjóðsins?** (Sbr. setningu úr 1. hefti, 4. kafla, bls. 73: „Þegar lagabreytingin var gerð í lok árs 2004 höfðu stærstu viðskiptabankarnir og sparisjóðir boðið íbúðalán í nokkra mánuði á sambærilegum eða hagstæðari kjörum en ÍLS. Þá ákváðu starfsmenn sjóðsins að réttast væri að taka þátt í samkeppni við bankana af fullum þunga og hámarks láns hlutfall hjá ÍLS var í einu skrefi fært í 90% ...“). Þetta var pólitísk ákvörðun stjórnvalda og Alþingis en ekki starfsmanna sjóðsins! Átti á þessum tíma að draga saman seglin, draga úr eða hætta útlánum, jafnvel leggja sjóðinn niður, – eins og KB-banki ætlaðist til og stefndi bæði leynt og ljóst að? Auk þess sem hér er greint má benda á umfjöllun og **skoðanir** nefndarinnar í 3. hefti, kafla 12, undirkafla 12.5.2. „Láns hlutföll og hámarks lán“ á bls. 96–97. Þar er lýst undrun nefndarinnar á því að öllum hugmyndum um tímasetta innleiðingu hækkunar á hámarks lánnum og aukningu á veðhlutföllum hafi verið rutt til hliðar með innkomu bankanna á íbúðalánamarkaðinn!! Hvaða tilgangi hefði það þjónað að halda sig við þær áætlanir úr því sem komið var? Ekki öðrum en þeim að „áhlaup“ KB-banka á sjóðinn hefði heppnast þar sem sjóðnum

hefði með því endanlega verið ýtt út af markaðnum! Var það vilji stjórnvalda? Slíkt er varla hægt að merkja á þingumræðunni.

**Í umfjöllun Alþingis um heimild ÍLS til að veita 90% lán og hækka hámarkslánið kemur mjög eindregið fram sú stefna og sá vilji mikils meirihluta þingsins að styrkja stöðu sjóðsins og standa vörð um hlutverk hans. Óþarfi er að endurrita þá umræðu alla hér. Þessi umræða á sér stað á haustmánuðum 2004 (okt.–nóv.) og lögin samþykkt einróma þann 2. desember 2004, mörgum mánuðum eftir að bankarnir hófu að veita íbúðalán. Það verður að telja að í þessu hafi falist mjög skýr skilaboð til stjórnar og stjórnenda ÍLS um hlutverk sjóðsins og hvernig þeim bæri að reyna að standa að málum í þeirri stöðu sem uppi var.**

Árás þessari tókst að hrinda með markvissum aðgerðum sem gripið var til og leiddu til þess að sjóðurinn stóð lítt eða óskaddaður eftir þegar bankarnir gáfust upp á þessari vegferð svo sem búast mátti við miðað við hvernig að var staðið. Visast í því sambandi á úttekt Ríkisendurskoðunar á fjárhagsstöðu ÍLS á árinu 2006 sem unnin var fyrir félags- og fjármálaráðherra. Þá voru bankarnir nánast hættir að lána íbúðalán, lausafjárstaða þeirra orðin erfið eins og síðar kom í ljós, þó engan hefði nú á þeim tíma órað fyrir því sem síðar varð. Að þessari úttekt á fjárhagsstöðu ÍLS komu bæði innlendir og erlendir ráðgjafar. Niðurstaða Ríkisendurskoðunar er: „...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“. Hrunið sá Ríkisendurskoðun ekki fyrir frekar en aðrir á þessum tíma. Rannsóknarnefndin eyðir ekki mikilli orku í þessa skýrslu Ríkisendurskoðunar, getur hennar þó á tveimur síðum í 2. hefti, kafla 10.4, bls. 186–188. Og ekki eru Ríkisendurskoðun vandaðar kveðjurnar þar frekar en annars staðar í skýrslunni, niðurstaðan er svohljóðandi: „Skýrsla Ríkisendurskoðunar var villandi og gaf stjórnmalamönnum og stjórnarsýslu falskt öryggi sem aftur kom í veg fyrir að tekið væri á vanda Íbúðalánasjóðs“.

Að lokum má spyrja hvernig í ósköpunum útlán ÍLS, sem voru nánast engin fyrst eftir innkomu bankanna, gátu ráðið úrslitum um hækkun á íbúðaverði og þenslu í efnahagslífinu. Heildarútlán sjóðsins drógust saman um hátt á annað hundrað milljarða á örfáum mánuðum. **Ný útlán sjóðsins til einstaklinga féllu úr u.þ.b. 5–6 milljörðum að meðaltali á mánuði þar á undan í 2–3 milljarða á mánuði.** Þau voru takmörkuð við hámarkslán, kr. 15 millj. í árslok 2005, og bundin við brunabótamat og náðu því nánast aldrei 90% viðmiðinu. **Samtals voru á árinu 2005 veitt um 40 lán á höfuðborgarsvæðinu sem raunverulega náðu 90% hlutfalli af kaupverði!** Á sama tíma námu útlán bankanna 30 milljörðum á mánuði, marga mánuði í röð, 90% af markaðsverði íbúða án nokkurs hámarks auk þess sem kaupa mátti viðbótarbrunatryggingu ef brunabótamatið hamlaði! **Rannsóknarnefndin dregur enga ályktun af öllu þessu en heldur sig við fyrri kenningar um að 90% lánsheimildir ÍLS hafi sett hér öll efnahagsmál úr böndunum. Fráleit skýring! Var nefndin e.t.v. með fyrirfram gefna niðurstöðu um sekt ÍLS en sakleysi bankanna?**

**Endurskipulagning á verðbréfaútgáfu ÍLS – Ákvörðun stjórnvalda og Alþingis en ekki stjórnar eða stjórnenda Íbúðalánasjóðs:**

Þeir þrír þættir sem mest eru gagnrýndir varðandi þennan þátt í rannsóknarskýrslunni eru; **A)** engin uppgreiðsluheimild er á íbúðabréfum sjóðsins þ.e. fjármögnunarbréfunum, **B)** ekkert almennt uppgreiðslugjald er á ÍLS-veðbréfum, þ.e. lánveitingunum. Bæði þessi atriði eru samkvæmt ákvörðun stjórnvalda og Alþingis og því ekki á valdi ÍLS, stjórn eða stjórnenda. **C)** Loks er framkvæmdin við skuldabréfaskiptin gagnrýnd.

Aðdraganda þess máls má rekja til nefndarstarfs sem sett var af stað að tilhlutan þáverandi fjármálaráðherra, Geirs H. Haarde, þann 28. mars 2001. Nefndin skilaði álit þann 16. okt. 2003. Tilgangur nefndarskipunarinnar var m.a.: 1) **Samhæfing á útgáfu ÍLS og ríkissjóðs** þannig að ÍLS sjái um langtíma verðtryggða útgáfu en ríkissjóður hverfi af verðtryggða markaðnum og einbeiti sér að óverðtryggðum útgáfum. 2) **Endurskipulagning og einföldun á verðbréfaútgáfu ÍLS**, ein tegund bréfa, „Íbúðabréf“, í stað tveggja tegunda, Húsbréfa og Húsnæðisbréfa. 3) **Að horfið verði frá útdrætti Húsbréfa.**

Hér er því **enn um pólitíska ákvörðun að ræða sem tekin er af stjórnvöldum**, undirbúin af þeim og síðan lögð fyrir Alþingi til ákvörðunar og samþykktar. **Allur þessi gjörningur er mjög mikið gagnrýndur í „rannsóknarskýrslunni“ og mistök eignuð stjórn og stjórnendum ÍLS sem þó voru fyrst og fremst að framfylgja stefnu og ákvörðun stjórnvalda!** Jafnvel er í „rannsóknarskýrslunni“ látið að því liggja að best hefði verið að breyta engu og halda sig bara við húsbréfakerfið, þá hefði sjóðurinn verið varinn að fullu, ekkert tapast, allir ánægðir! En það var ekki í valdi stjórnenda ÍLS að ákveða slíkt.

Þá þóttu „húsbréfin“ ekki góð markaðsvara, 26 litlir flokkar, þar af aðeins 5 flokkar svokallaðir markflokkar, og veðmyndun því ekki góð. Lántakendur (eða seljendur fasteigna) tóku mikla markaðsáhættu og þurftu oftast en ekki að sæta miklum „afföllum“ af nafnverði bréfanna við sölu þeirra á markaði og þóttu viðskiptin flókin. Algengt var að húsbréfin væru með 8–12% afföllum og **fóru afföll tímabundið yfir 20%!** En sjóðurinn var vissulega varinn, bar enga ábyrgð á þeim erfiðleikum sem lántakendur lentu í vegna þessa kerfis.

Rík áhersla var lögð á það af hálfu þessarar nefndar fjármálaráðherra að hin nýju verðbréf sjóðsins yrðu góð og traust markaðsvara, vel seljanleg og áhugaverð fjárfesting fyrir lífeyris-sjóði, fjármálastofnanir, stóra og smáa fjárfesta, innlenda sem erlenda og með góðum vaxtakjörum sem lántakendur ÍLS fengju að njóta.

**Strax var gert ráð fyrir að íbúðabréfin væru án uppgreiðsluákvæðis** til að tryggja sem allra best ofangreind skilyrði en **nú er talið að um mistök eða fljótþærni** hafi verið að ræða **af hálfu ÍLS sem engu réði** þar um og er því algjörlega fráleit söguskýring! Þann 22. mars 2004 leggur félagsmálaráðherra fram frumvarp, á þingskjali 1196, 785 mál, um breytingar á lögum um húsnæðismál. Í greinargerð með frumvarpi þessu fylgir álit nefndar fjármálaráðherra og er þar m.a. sagt: „*Mikilvægt er að fá þessa flokka (þ.e. nýju íbúðabréfaflokkana) sem stærsta til að auka markaðshæfi þeirra og til þess að hægt verði að sækja um að þessir flokkar verði teknir með í útreikning á þekktum erlendum skuldabréfavísitölum. Með því myndi markaðshæfi þessara flokka gagnvart erlendum fjárfestum aukast umtalsvert frá því sem nú er*“. Og það var einnig eindregin ráðlegging þeirra ráðgjafa sem leitað var til og unnið með við sjálf skuldabréfaskiptin. Talið var nauðsynlegt, eða a.m.k. æskilegt, að hver einstakur skuldabréfaflokkur Íbúðabréfanna þyrfti að vera sem svaraði um 1 milljarður evra eða ca. 100 milljarðar ísl. króna m.v. þáverandi gengi. Því er svohljóðandi fullyrðing í 3. hefti, kafla 16, undirkafla 16.3.7., bls. 234 bæði röng og óskiljanleg: „*Einnig má benda á hve gagnteknir forsvarsmenn sjóðsins urðu af því markmiði að gera ný fjármögnunarbréf sjóðsins áhugaverð fyrir erlenda fjárfesta sem leiddi til skuldabréfaskipta sem gerð voru á forsendum sem stóðust ekki og drógu dilk á eftir sér*“. Þetta sjónarmið „*rannsakendanna*“ kemur aftur og aftur fram í skýrslu þeirra. En þetta var einmitt eitt af aðal markmiðum skiptanna (sbr. fyrri tilvitnun í frumvarpið og álit nefndar fjármálaráðherra) og því eðlilegt að forsvarsmenn sjóðsins reyndu að fylgja því fram. Hefði ekki eitthvað verið sagt um þá ef þeir hefðu ekki framfylgt eða viljað framfylgja stefnu og markmiðum stjórnvalda?

Vissulega fylgdi ákveðin áhætta því að hafa hin nýju bréf án uppgreiðsluheimildar öfugt við það sem var í húsbréfakerfinu, sem mátti draga út með sérstökum aukaútdrætti. Sú hætta

var fyrst og fremst fölginn í því að mikil uppgreiðsla yrði á útlánum sjóðsins, sem fáir gerðu ráð fyrir á þeim tíma, en síðan varð raunin á við innkomu bankanna á íbúðalánamarkaðinn upp úr miðju ári 2004. Á þessa áhættu var bent í frumvarpinu og nefndarálitinu og ábendingar eða tillögur um varnaraðgerðir settar fram. Þar var mælt með því að uppgreiðslugjald yrði sett á lántakendur **en Alþingi, löggjafinn sjálfur, felldi það ákvæði út** eftir talsverða umræðu og umfjöllun. Í skýrslunni, 2. hefti, undirkafla 9.3.2., bls. 36 segir m.a.: „*Hinsvegar er ljóst að mikil andstaða var við uppgreiðslugjald hjá t.d. verkalýðshreyfingunni og stjórnarandstöðu. Það má m.a. sjá í þingumræðum og innsendum athugasemdum ...*“ og síðar: „*Það kann því að vera að raunveruleg ástæða fyrir því að almennt uppgreiðslugjald var ekki sett á hafi verið sú að stjórnarmálamenn vissu að það yrði óvinsælt*“. Sem sagt, hér var fyrst og fremst um að ræða pólitískar ákvarðanir stjórnvalda, Alþingis. Samt er hér, eins og víða annars staðar í skýrslunni, látið að því liggja að allt sem miður fór, eða var öðru vísi en „*rannsóknarnefndinni*“ þóknaðist, hafi verið mistökum eða vankunnáttu stjórnenda ÍLS að kenna!

Nauðsynlegt er að benda á og undirstrika að **hliðstætt „varúðarákvæði“ við almennt uppgreiðslugjald er síðan að finna í reglugerð um fjár- og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs**, nr. 544/2004, 7. gr., sem er svohljóðandi: „*Ef sýnt þykir að hefðbundnar áhættustýringaraðferðir og svigrúm sjóðsins við vaxtaákvörðun nægi ekki til að verja hag sjóðsins skal ráðherra, að fenginni umsögn stjórnar Íbúðalánasjóðs um nauðsynlegar aðgerðir, gefa út reglugerð um greiðslu þóknunar fyrir aukaafborganir og uppgreiðslu ÍLS-veðbréfa. Skal sú þóknun vega upp að hluta eða öllu leyti mismuninn á uppgreiðsluverði ÍLS-veðbréfs og sambærilegs íbúðabréfs*“. Og í öllum skuldabréfum sjóðsins, ÍLS-veðbréfunum, er að finna ákvæði þar sem heimildar þessarar er getið. Rétt er því að benda á að í 3. hefti, undirkafla 17.2.4., bls. 258 er að finna ábendingu um þessa heimild og segir þar: „*Ráðherra skal setja gjald á uppgreiðslur viðskiptavina sjóðsins ef aðrar leiðir eru ekki færar til að verja hag hans skv. reglugerð nr. 544/2004. Slíkar aðstæður eru einmitt um þær mundir þegar þetta er skrifað*“, og litlu síðar: „*Má því segja að ráðherra hafi brotið reglugerðina. Þetta gjald er hægt að setja á nú og koma þannig í veg fyrir að sjóðurinn verði fyrir frekara tapi af völdum uppgreiðslna*“. Allur vandinn og tapsáhættan væri þar með leystur, – um hvað snýst þá allt þetta mál ef lausnin er fyrir hendi og svona einföld!? Hvaða tilgangi þjóna allar ádeilur og árásir „*rannsóknarinnar*“ á stjórn og stjórnendur ÍLS, – sem í raun hefðu átt að beinast að stjórnvöldum, – varðandi niðurfellingu uppgreiðsluheimildar íbúðabréfa, niðurfellingu uppgreiðslugjalds á ÍLS veðbréf og ályktanir um „*meint*“ tap sjóðsins af öllu þessu, ef lausnin að álitu nefndarinnar fólst í því að ráðherra setti á uppgreiðslugjaldið, að fenginni tillögu stjórnar sjóðsins þar um, og leysti þannig vanda sjóðsins? Og þetta hefði að sjálfsögðu verið hægt að gera ef stefnt hefði í að sú „*útópía*“ í reikningskúnstum „*rannsóknarnefndarinnar*“ um tap ÍLS, að allir greiddu upp sín lán í ársbyrjun 2013, yrði að veruleika. Rétt er að benda hér á að þessi „*lausn*“ var ekki fyrir hendi varðandi uppgreiðslurnar sem sjóðurinn varð fyrir á árunum 2004–2005 þar sem þá var eingöngu verið að greiða upp eldri lán, tengd húsbrefunum (ekki hin nýju ÍLS-veðbréf) en þar var enga slíka heimild um uppgreiðslugald að finna.

Rétt er loks að minna hér á að ÍLS tók í nóvember 2005 upp tvöfalt, valkvætt vaxta stig sem lið í því að verjast uppgreiðsluáhættu. Í 1. hefti, 4. kafla, bls. 140 segir: „*Frá því í des. 2005 og út júní 2012 hafa 57% af nýjum lánum sem sjóðurinn hefur veitt verið í þessum flokki, og ber þá lántakandinn alla uppgreiðsluáhættu vegna lánsins*“.

Mikið er fjallað um sjálf skuldabréfaskiptin, sem kölluð eru „*feigðarflan*“, og svokallað „*skiptiálag*“ við skiptin á húsbrefum í íbúðabréf sem fram fóru á miðju ári 2004. Það var

vissulega flókið og viðamikl þess verkefni sem kallaði á ráðgjöf og aðstoð utanaðkomandi aðila. Niðurstaðan var að velja til þess verks erlenda ráðgjafa og að lokum var samið við Deutsche Bank um verkefnið. Erfitt var talið að gera upp á milli íslensku viðskiptabankanna, sem þó komu til greina, m.a. vegna hugsanlegra hagsmunaárekstra. Fleiri aðilar voru til kallaðir við þetta verkefni, bæði opinberir- og einkaaðilar. Nokkuð skiptar skoðanir voru um ákvörðun „skiptiálagsins“ og var að lokum farið „bil beggja“ en ekki gengið eins langt og ýrtruðu álit töldu eðlilegt. Hér mátti búast við ágreiningi og skiptum skoðunum og að í ljósi reynslu að skuldabréfaskiptunum loknum, jafnvel árum síðar, væri hægt að gagnrýna þær ákvarðanir sem þarna varð að taka. Þó rannsóknarnefndin telji þá ákvörðun á álagi sem að lokum var ákveðið „óforsvaranlega“, er rétt að vitna til skýrslu Ríkisendurskoðunar „*Um aðdraganda og gerð lánasamninga ...*“ frá því í nóvember 2005, þar sem fjallað er um þetta mál. Þar segir m.a. í 6. kafla „*Niðurstöður Ríkisendurskoðunar*“: „*Að mati Ríkisendurskoðunar er ekki hægt að gagnrýna Íbúðalánasjóð fyrir ákvörðun skiptiálagsins. Sjóðurinn tók mið af tillögum ráðgjafa sinna og fór efitthvað var nokkru vægar í sakirnar en þeir lögðu til. Þá verður að ætla að skiptiálagið hafi verið hæfilegt í ljósi markmiða stjórnvalda með skiptunum. Þau fólust í því að skipta umtalsverðu magni og tryggja með þeim hætti skjóta og örugga verðmyndun með íbúðabréf*“. Ekki verða hér höfð fleiri orð um þetta en sjálfsagt verða endalaust um það skiptar skoðanir.

Nú er sagt að allt þetta ferli hafi verið alvarleg afglöp af hálfu stjórnenda sjóðsins. Því er hér með alfarið hafnað, farið var í meginráttum eftir stefnumótun stjórnvalda og ráðgjöf sérfræðinga við breytingar þessar s.s. Deutsche Bank (London) og CAPTO, sænskra fjármálaráðgjafa. Ekki er að sjá í yfirliti nefndarinnar um viðmælendur að hún hafi haft neitt samband við þessa ráðgjafa eða leitað upplýsinga hjá þeim um málsmeðferðina. Er þó ótal sinnum í skýrslunni tekið fram og bent á að sjóðurinn hefði gert reikningsvillu við skuldabréfaskiptin sem leitt hefði til umtalsverðs tjóns (kemur fyrir á síðu eftir síðu, nánast eins og þráhyggja einhvers skýrsluhöfundar) en ekki haft fyrir því að leita upplýsinga um málið hjá ráðgjafanum, Deutsche Bank. Einnig er fullyrt að stjórnendur hafi ekki farið eftir eða ekki skilið ráðgjöf CAPTO við áhættustýringu en ekki er að sjá að nokkurn tíman hafi verið leitað upplýsinga eða rætt við þá aðila.

#### **Lánasamningar við banka og sparisjóði:**

Hér mætti skrifa langt mál en mikið er búið að fjalla um þessa samninga áður og skal í því sambandi vísað til skýrslu Ríkisendurskoðunar um mál þetta frá því í nóvember 2005. Sjóðurinn var vissulega í miklum erfiðleikum með uppgreiðslufé vegna útlána bankanna og leitaði allra leiða til að ávaxta það fé í samræmi við fjár- og áhættustýringarstefnu sjóðsins. Reynt var að „geyma“ það í Seðlabankanum en með innlánnum þar var ekki hægt að uppfylla skilyrði áhættustýringarstefnu sjóðsins um verðtryggingu og langan binditíma, samsvarandi útlánum sjóðsins. Auk þess var sú ávöxtun sem bankinn bauð ekki talin ásættanleg af hálfu sjóðsins. Margir fundir voru haldnir og samtöl og símtöl við bankastjóra og ráðherra. Um það vitna m.a. umsgagnir bankastjóra í rannsóknarskýrslunni. Í 2. hefti, kafla 10.2 „*Samskipti ÍLS við Seðlabanka ...*“, bls. 179 segir m.a.: „*Eiríkur Guðnason, fyrrverandi seðlabankastjóri, sagði Íbúðalánasjóð hafa leitað til Seðlabankans um að leggja þar inn fé sjóðsins síðla árs 2004 og/eða snemma árs 2005. Hann og Guðmundur Bjarnason hefðu átt fleiri en eitt símtal um það en Guðmundur hefði ekki verið ánægður með þau vaxtakjör sem buðust á viðskiptareikningi í Seðlabankanum og því leitað annað. Íbúðalánasjóður hafði ekki heimild til að kaupa innstæðubréf af Seðlabankanum sem gáfu hærri vexti þar sem Íbúðalánasjóður var ekki skilgreindur sem fjármálafyrirtæki. Auk þess bauð Seðlabankinn ekki verðtryggða vexti*



*til langs tíma en þar sem skuldir sjóðsins voru verðtryggðar var áhættuminnst að ávaxta fé sjóðsins einnig á verðtryggðum vöxtum. Þótt Íbúðalánasjóður hefði getað keypt innstæðubréf hefði það því ekki getað leyst vandann nema að hluta“.* Allt rennir þetta stöðum undir þann málflutning sem uppi hefur verið hafður af stjórnendum ÍLS um þetta mál og er hér staðfest bæði af seðlabankastjóra og/eða sjálfri rannsóknarnefndinni.

Skömmu áður en undirritaður lét af störfum átti hann viðræður við núverandi bankastjóra Seðlabanka Íslands, Mát Guðmundsson, um viðskipti og vaxtakjör sjóðsins við S.Í. Kom þar fram það álit bankastjórans að í raun ætti sjóðurinn ekki að vera í neinum viðskiptum þar heldur aðeins við viðskiptabankana þar sem sjóðurinn væri ekki fjármálastofnun í skilningi laga. Enn er það því svo að ÍLS nýtur ekki „bestu“ kjara í viðskiptum við S.Í. eins og bankar og sparisjóðir og á ekki rétt á að kaupa svo kölluð „innstæðubréf“ sem bera betri kjör en almennir viðskiptareikningar svo sem fram kemur í tilvitnuðu samtali rannsóknarnefndarinnar við Eirík Guðnason f.v. bankastjóra S.Í.

Rétt er að hafa í huga, þegar rætt er um að ÍLS hafi endurfjármagnað útlán bankanna með „lánasamningunum“, að fé það sem ÍLS lagði inn í Seðlabankann fór óðar aftur til bankanna til útlána hjá þeim. Um það er hægt að vitna með samanburði á innlögnum ÍLS á reikning í S.Í. og skoðun á útlánum S.Í. til bankanna á sama tíma. Má þar aftur vitna til 2. heftis, kafla 10.2., bls. 180, þar sem segir: „*Birgir Ísleifur Gunnarsson, fyrrverandi seðlabankastjóri, tók í raun undir það að peningarnir hefðu farið aftur út í bankakerfið frá Seðlabankanum hefðu þeir verið lagðir þar inn. Aðspurður hvort ekki hefði verið minna þensluhvetjandi að Íbúðalánasjóður hefði sett féð í Seðlabankann en að lána það til banka og sparisjóða sagði hann í skýrslutöku: „Jú, jú, en það fer náttúrulega út úr Seðlabankanum aftur í öðru formi til bankanna ....“*“.. Svo mörg voru þau orð! Kenningin um endurfjármögnun ÍLS á bankalánunum stenst því engan veginn.

Til viðbótar má minna á að bankar og sparisjóðir voru búnir að lána á annað hundrað milljarða (130–140 mia. kr.) þá þegar, þegar ÍLS gerði fyrstu samningana um ca. 45 milljarða kr. og héldu áfram að lána mörg hundruð milljarða, líklega um 500 alls, til svokallaðra íbúðalána en ÍLS gerði samtals lánasamninga fyrir um 90 milljarða kr. Kenningin um endurfjármögnun heldur því ekki vatni! Hagnaður ÍLS af þessum samningum er talinn geta numið um 20 milljörðum kr. eða meir, framreiknað, sé miðað við að féð hefði verið ávaxtað í Seðlabankanum. Þá sýndi reynslan að innheimta þessara lána var ívið betri (eða vanskil minni) en almennra lána ÍLS. Almennt telur sjóðurinn þetta vera góð lán og hlutfallslega vel tryggð.

**Með lánasamningunum tryggði ÍLS bæði langan lánstíma og verðtryggð kjör** á þessum lausafjármunum sjóðsins í samræmi við ákvæði í fjár- og áhættustýringarstefnu hans. Hagsmunir sjóðsins voru þar með betur tryggðir og misvægi í líftíma eigna og skulda afstýrt. Fyrirhuguð samningsgerð um lánasamninga við banka og sparisjóði var rædd við og kynnt fyrir Fjármálaeftirlitinu á fundum í desember 2004. Ekki var beðið um samþykki FME við samningsgerð þessari á því stigi en **telja verður öruggt að FME hefði greint frá því hefði stofnunin talið samningana ólöglega.** Í svari FME til Ríkisendurskoðunar vegna úttektarinnar á lánasamningunum bendir FME m.a. á að hvergi í lögum né í reglugerð um fjárhag og áhættustýringu ÍLS sé að finna skilgreiningu eða afmörkun á því hvað teljist til hefðbundinna áhættustýringaraðferða. Síðan segir: „*Verði því ekki séð að Íbúðalánasjóður (svo) hafi verið óheimilt að gera umrædda lánasamninga sem lið í áhættustýringu sinni“.*

Þá skal þess getið að lánasamningarnir voru gerðir með vitund og vilja félagsmálaráðuneytisins. Sérstakur lögfræðilegur ráðgjafi sjóðsins á þeim tíma, Árni Páll Arnason, aðstoðaði starfsfólk sjóðsins við samningagerðina og fylgdi þeim eftir, m.a. með gerð viðbótarskilmála

sem síðar komu til. Auk þess samdi hann að beiðni ÍLS ítarlega álitssgerð, dags. 11. júlí 2005, um fjármál og áhættustýringu svo og ríkisábyrgðir á skuldbindingum sjóðsins. Þá var að lokum Ríkisendurskoðun, að tilhlutan félagsmálanefndar Alþingis, fengin til að gera ítarlega rannsókn og úttekt á samningum þessum og skilaði um það mál skýrslu sem dagsett er í nóvember 2005, svo sem áður hefur komið fram. Niðurstaða þeirrar skýrslu er m.a. svohljóðandi: „... verður að mati Ríkisendurskoðunar ekki annað ráðið affyrirliggjandi gögnum en að Íbúðalánasjóði hafi með framangreindum aðgerðum (lánasamningunum, innsk. mitt) tekist að forða sjóðnum frá yfirvofandi tjóni í formi neikvæðs vaxtamunar og komið á þokkalegu jafnvægi milli eigna og skulda hans. Aðgerðirnar sem slíkar sýnast því hafa tryggt fjárhagslega hagsmun sjóðsins með nokkuð viðunandi hætti“. Og aðeins síðar segir: „Þó svo að ýmsir efist um lögmati umræddra áhættustýringaraðgerða Íbúðalánasjóðs og útboðs hans á íbúðabréfum verður ekki fram hjá því lítið að sú niðurstaða Fjármálaeftirlitsins er afdráttarlaus að lagaskilyrði séu fyrir umræddum aðgerðum. Ríkisendurskoðun gerir í sjálfu sér ekki sérstakar athugasemdir við þessa meginniðurstöðu Fjármálaeftirlitsins“. Ótrúlegt er að sjá síðan hvernig rannsóknarnefndin telur sér sæma að gera svo lítið úr vinnu starfsfólks Ríkisendurskoðunar og álitni stofnunarinnar að geta kallað skýrslu þessa „**kattarþvott**“, eins og orðrétt segir í „rannsóknarskýrslunni“.

Auk þessa gerði Ríkisendurskoðun, að beiðni félags- og fjármálaráðuneyta, úttekt á fjárhagsstöðu ÍLS árið 2006 (sjá áður tilvitnun í kaflanum um „Hækkun láns hlutfalls í 90%“ í greinargerð þessari). Niðurstaða þeirrar skýrslu er sú að Ríkisendurskoðun svarar ráðuneytunum: „...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“. Rétt er að vekja sérstaklega athygli á að þessi skýrsla Ríkisendurskoðunar er gerð í október 2006 eftir „árásir“ bankakerfisins á ÍLS á árunum 2004 og 2005, sem hann stóð þó af sér með þessum dómi og niðurstöðu Ríkisendurskoðunar. En eftir það kemur svo „hrunið“ sem vissulega hafði áhrif á stöðu og afkomu ÍLS, þó ekki væri í neinni líkingu við algjört hrun flestra annarra fjármálastofnana.

Einnig hér lítilsvirðir „rannsóknarnefndin“ Ríkisendurskoðun og segir í sinni skýrslu: „Skýrsla Ríkisendurskoðunar var villandi og gaf stjórnmalamönnum og stjórnýslu falskt öryggi ...“ Er það svo sem í samræmi við aðra lítilsvirðandi dóma rannsóknarnefndarinnar á störfum eftirlitsstofnana.

Hér er rétt að minna á það í nokkrum orðum að með „neyðarlögunum“, lög nr. 125/2008 sem samþykkt voru á Alþingi 7. okt. 2008 í tengslum við hrunið, var sett ákvæði í lög um húsnæðismál um að Íbúðalánasjóði væri heimilt: „**Að kaupa eða endurfjármagna skuldabréf fjármálaþyrtaekja sem tryggð eru með veði í íbúðarhúsnæði**“. Nokkur fundahöld urði í framhaldi af þessari lagasetningu milli ÍLS og fjármálastofnana, með aðild Seðlabanka Íslands, undir forsæti þáverandi félagsmálaráðherra Jóhönnu Sigurðardóttur. Ekkert varð þó af yfirtöku eða kaupum sjóðsins á skuldabréfum bankanna að þessu sinni. Síðar leiddu umræður milli aðila þó til þess að sjóðurinn keypti skuldabréf af nokkrum sparissjóðum á árunum 2009 og 2010 að upphæð um 30 milljarðar kr. Var þetta að hluta liður í því að endurfjármagna sparissjóðina og útvega þeim lausafé, sem á þessum tíma var mjög af skornum skammti, ef það mætti verða þeim til bjargar. Íbúðalánasjóður þótti þá enn á þessum tíma, þrátt fyrir erfiðleika vegna afleiðinga hrunsins, fær um að aðstoða við að bjarga sparissjóðakerfinu í landinu.

Þá skal að lokum bent á það hér að síðast liðinn vetur starfaði á vegum Velferðarráðuneytisins starfshópur um málefni ÍLS og framtíðarhlutverk. Skilaði hann af sér „Skýrslu

starfshóps um framtíðarhorfur og framtíðarhlutverk ÍLS, apríl 2013, Velferðarráðuneytið“. Þar er m.a. að finna tillögur um aðgerðir vegna núverandi rekstrarvanda Íbúðalánasjóðs og hljóðar ein þeirra svo: „*ÍLS leiti allra leiða til að koma handbæru fé í ávöxtun, til dæmis með kaupum á lánasöfnum*“. Hljóðar kunnuglega, er það ekki svo?

### Útgáfa og sala íbúðabréfa með sjóðinn „fullan af peningum“ – Kaup á eigin bréfum sjóðsins:

Varðandi þessar aðfinnslur má e.t.v. segja að gott sé að vera vitur eftirá. Vissulega eru réttmætar ábendingar og aðfinnslur varðandi það að hafa staðið að „*umfangsmikilli*“ skuldabréfaútgáfu á sama tíma og sjóðurinn glímdi við það að koma fyrir eða finna réttan farveg fyrir mikið magn af lausafé. Fráleitt er þó að halda fram að hér kunni að hafa verið um lögbrot að ræða, enda engan rökstuðning að finna fyrir þeirri ályktun eða fullyrðingu. Finna má í svari FME til Ríkisendurskoðunar það álit að ákvörðun Íbúðalánasjóðs um að halda áfram útgáfu íbúðabréfa óðháð þróun uppgreiðslan hafi þó ekki farið í bága við lagaheimildir sjóðsins. Einnig má benda á áður tilvitnaða greinargerð lögfræðilegs ráðgjafa ÍLS, Árna Páls Arnasonar, um fjárhag og áhættustýringu ÍLS, en þar segir m.a.: „*Í því sambandi þarf þó að hafa í huga að sjóðnum ber skv. 1. tölul. 9. gr. laganna að sinna viðskiptum með skuldabréf sem sjóðurinn gefur út. Sjóðurinn þarf því líka að gæta þess að framboð íbúðabréfa sé nægjanlegt til að tryggja eðlilega verðmyndun með bréfin á markaði*“.

Rétt er að minna á að þessir mánuðir, haustið 2004 og framan af ári 2005, eru fyrstu mánuðir þessa nýja fyrirkomulags, þ.e. með útgáfu íbúðabréfa á almennum skuldabréfmarkaði. Gefin hafði verið út „útgáfu-áætlun“ fyrir banka og fjárfesta að reiða sig á. Talið var að ef sjóðurinn hætti allri útgáfu íbúðabréfa á þessum viðkvæma upphafstíma bréfanna væri markaði þeirra stefnt í hættu og þar með fjármögnunarmöguleikum ÍLS til frambúðar, einnig voru uppi umræður um hvort nýta mætti uppgreiðsluféð til útlána og þá í hvaða mæli. Benda má á bréf Ríkisábyrgðasjóðs 18. okt. 2004 þar sem því er haldið fram að ÍLS **geti ekki notað uppgreiðslur til útlána en svo spyr sjóðurinn nokkru síðar hvort nokkuð sé því til fyrirstöðu að nota uppgreiðslurnar í útlán!** Þetta sýnir þá óvissu sem uppi var og skiptar skoðanir sem stjórnendur ÍLS þurftu að takast á við. Loks var útgáfa íbúðabréfanna vaxtamyndandi og þurfti að hafa það í huga, sbr. einnig áður tilvitnað bréf Ríkisábyrgðasjóðs.

Í „*rannsóknarskýrslunni*“ er reynt að gera tortryggilegt að viðmælendur nefndarinnar hefðu gefið ólík svör við spurningum um þörf eða ástæðu fyrir áframhaldandi útgáfu íbúðabréfa. Svörin eru þó ekki „ólíkari“ en svo við nánari athugun að flestir viðmælendur nefndarinnar gefa fleiri en eina skýringu, enda voru ástæðurnar fleiri en ein, og flestir gefa upp sömu ástæðurnar! Það sem nefnt var var t.d. **A)** vafinn á því hvort nota mátti uppgreiðslur til útlána (sbr. mismunandi álit Ríkisábyrgðasjóðs), **B)** þörf á vaxtamyndun, **C)** fyrirfram útgefin útgáfuáætlun og **D)** trúverðugleiki nýrrar útgáfu íbúðabréfa. Allt eru þetta svör sem eiga við og voru í umræðunni á þessum tíma og ekki minnsta ástæða til að gera lítið úr þeim eða gera þau ótrúverðug. Og **ummæli í svona rannsóknarskýrslu um að markmiðið með útgáfunni á þessum tíma hafi fyrst og fremst verið að „gera hosur sínar grænar fyrir erlendum fjárfestum“ verða að teljast með ólíkindum.**

E.t.v. er umdeilanlegt hve mikið átti að gefa út á hverjum tíma en rétt er þó að hafa í huga að á þessum sama tíma sem sjóðurinn er í áföngum að gefa út ný íbúðabréf er uppgreiðsluféð smám saman að koma inn. Nú er látið í verðri vaka að sjóðurinn hafi verið með 100 milljarða í höndunum þegar gefnir hafi verið út 60 „viðbótar“ milljarðar í nýjum íbúðabréfum. Þannig var ferlið að sjálfsögðu alls ekki! Spurt er á einum stað í nefndarálitinu hvort ekki hefði verið

nægjanlegt að gefa út bréf að upphæð ½ milljarður til að framfylgja útgáfuáætlun, halda trúverðugleika og ná farm vaxtamyndun. Sjálfsgætt hefðu útboð mátt vera minni en raun varð **á en fullyrt skal að sýndarútboð upp á ½ milljarð hefðu hvorki verið trúverðug né gefið rétta vaxtamyndun.** Sérstaklega er gert að umfjöllunaratriði í skýrslunni útboð íbúðabréfa sem fram fór hin 19. nóv. 2004. Stefnt var að því að taka tilboði í 3 milljarða en svo ákveðið að taka tilboði í 8 milljarða. Vissulega er hér mikill munur á, á viðkvæmum tíma. Rétt er að taka fram að fjölmörg dæmi eru um frávik frá áætluðu útboði og til þeirrar upphæðar sem að lokum er tekin. Slíkt fór ekki síst eftir kjörum þeirra tilboða sem sjóðurinn fékk hverju sinni. En í þessu tilviki var viss ástæða fyrir upphæðinni sem tekin var, sem rannsóknarnefndin virðist ekki hafa hirt um að skoða nánar, eða a.m.k. ekki gerð grein fyrir, hafi það verið „rannsakad“. Á þessum tíma hafði sjóðurinn ákveði að gefa út nýjan flokk íbúðabréfa, með 10 ára lánstíma, svokölluð HFF 14 bréf. Talin var brýn þörf á því þar sem uppgreiðslurnar leiddu til þess að nauðsynlegt var að leita leiða til að stytta lánstíma á lántökum sjóðsins. Reyndar er þeirri ákvörðun hælt (einni af fáum) í nefndarálitinu. Og það var einmitt þarna í nóvember sem fyrsta sala HFF 14 bréfa fór fram. Þessi ný flokkur fékk góðar viðtökur á markaði og sjóðnum buðust því góð kjör í útboði sem fram fór 19. nóv. 2004 og niðurstaða þess tilkynnt í Kauphöll Íslands 22. nóv. 2004. Alls bárust tilboð að nafnvirði 42.7 milljarðar kr. og var ákveðið að taka tilboði í flokknum HFF 14 að nafnvirði kr. 8 milljarðar kr. Ákveðið að taka svo stóru tilboði til að styrkja hinn nýja flokk strax í upphafi og stytta um leið lántöku-tíma sjóðsins.

Svipaðar skýringar og varðandi útgáfu/útboð íbúðabréfa má gefa varðandi það viðhorf að sjóðurinn hefði átt að kaupa upp „eigin bréf“. Það var ekki talið jákvætt fyrir þennan nýja markað sem við vorum að feta okkur inn á til að skapa sjóðnum tryggja stöðu til að fjármagna sig. Kaup á eigin bréfum á sama tíma voru talin leiða til ótrúverðugleika. En þetta orkaði tvímælis og ljóst er að sjóðurinn hefði tapað vaxtamun með slíkri aðgerð. Þá verður einnig að skoða málið í því ljósi að allt snerist á þessum tíma um að oft varð að takast á við erfið viðfangsefni sem kröfðust skjótra ákvarðana. Eftir á að hyggja og í ljósi reynslu getur þetta verið umdeilanlegt en var það varla í þeirri stöðu sem uppi var. Hér má skjóta inn að í áður nefndri „Skýrslu starfshóps um framtíðarhorfur og framtíðarhlutverk ÍLS, apríl 2013, Velferðarráðuneytið“, sem vitnað er til í lok kaflans hér á undan, **er ekki orðaður sá möguleiki að kaupa „eigin bréf“** þegar rætt er um núverandi vanda sjóðsins.

#### **Tap á bankaverðbréfum í „hruninu“:**

ÍLS þarf samkvæmt ákvæðum í fjár- og áhættustýringarstefnu sinni að liggja með mikið laust fé svo skiptir tugum milljarða kr. en stefna þessi er staðfest af Fjármálaeftirlitinu. Er það til að geta mætt án forfalla nokkurra mánaða útgreiðslum lána til lánþega og nokkurra mánaða afborgunum af eigin lánnum. Þetta fé var ávaxtað eins vel og hægt var með lausafjárstýringu sjóðsins, oftast í hinum ýmsu fjármálastofnunum. Þetta á ekkert skylt við fullyrðingar rannsóknarnefndarinnar um að **sjóðunum hafi verið breytt úr lánasjóði í fjárfestingarbanka!** (Sjá 1. hefti 4. kafla, bls. 147: „Í stað þess að vera íbúðalánabanki varð hann að ríkisrekinum fjárfestingarbanka“). Þetta er sjálfsögð, eðlileg og nauðsynleg varúðarráðstöfun ÍLS sem lánasjóðs! Fyrir hrun voru verðbréf bankanna með mjög góða ávöxtun og voru auk þess mjög hátt metin í lánshæfismati matsfyrirtækjanna. Hér var því talinn traustur og öruggur markaður til að ávaxta það lausa fé sem sjóðnum er skylt skv. reglugerð að hafa ávalt greiðan aðgang að. En svo kemur „hrun“, – sem einhverra hluta vegna virðist hafa farið fram hjá „rannsóknarnefndinni“, a.m.k. er ekki mörgum orðum eytt í að leiða tap fjármuna sjóðsins til þess atburðar, – sem hafði þau áhrif að á einni viku féll allt bankakerfið og bréf

Þessi urðu verðlaus. Reynt var í nokkrum tilvikum að breyta þessum bréfum í innistæður, sem voru samkvæmt neyðarlögum ríkisvaldsins ríkistryggðar og gerðar að forgangskröfum en skuldabréf urðu verðlítill eða töpuðust. Veit ég engan sem á annað borð átti slík bréf, með besta lánsþæfismat sem hægt var að fá, sem ekki tapaði fé sínu, þannig tryggðu, í hruninu. Þó vissulega megi nú spyrja sig hvort sjóðurinn hafi þarna verið í óþarflega mikilli áhættusækni og hefði átt að fara varlegar í sakirnar í þessu tilliti, veður því ekki mótmælt að af lausafjárstyringu með þessum hætti hafði sjóðurinn talsverðar tekjur. Er þess m.a. getið í skýrslunni þegar fjallað er um tap sjóðsins og áhættustýringaraðferðir, að á árunum 2004–2008 hafi lausafé skilað auknum vaxtatekjum, þó ekki sé reynt að skýra það nánar eða reikna út tekjurnar (sjá kaflann um „Áætlað tap ÍLS“ hér að framan). Varðandi afleiðingar „hrunsins“ er með öllu ómaklegt að kenna eingöngu um vangá eða skeytingarleysi stjórnenda sjóðsins!

### **Lánveitingar til leiguíbúða – Áhersla stjórnvalda á fjölgun leiguíbúða – Lánveitingar til byggingarverktaka:**

Varðandi lánveitingar til leiguíbúða má sjálfsagt segja, a.m.k. í ljósi reynslunnar, að varlegar hefði mátt fara í einhverjum tilvikum og skoða mál af meiri varfærni. Mest munar þó um áhrif hrunsins á framvindu mála í þessu sambandi. Leigjendur misstu vinnu og laun, lentu í vanskilum með leigu eða sögðu upp leigusamningum, félögin lentu í rekstarerfiðleikum, vanskilum og gjaldþrotum. Einnig er **rétt að hafa í huga áherslu stjórnvalda (ráðherra og Alþingis) að fjölga leiguíbúðum og reyna að gera leigumarkaðinn raunhæfan valkost fyrir fjölskyldur að velja um sem búsetuúrræði.** Og sú umræða og áhersla virðist enn til staðar í dag. Strax á árinu 2001 gerðu félags- og fjármálaráðherrar með sér sérstakt samkomulag um átak í fjölgun leiguíbúða þó minna yrði e.t.v. úr því átaki en fyrirhugað var og efni stóðu til. Ekki verður það mál rakið frekar hér.

En varðandi þau atriði sem helst eru gagnrýnd í skýrslunni, lánveitingar til Suðurnesja og á Austurland er rétt að minna á að þar var í undirbúningi mikið atvinnuátak og allar áætlanir lutu að því að verulega þyrfti að fjölga íbúðum á báðum þessum svæðum. Ekki var óeðlilegt að stór hluti þess húsnæðis væri hugsað sem leiguíbúðir þar sem gert var ráð fyrir miklum fólksflutningum inn á þessi landsvæði og líklegt að fólk væri ekki tilbúið til umtalsverðra fjárfestinga í íbúðarhúsnæði til að byrja með. Í viðræðum við og í skýrslutöku hjá „rannsóknarnefndinni“ lýsti undirritaður þessari atburðarás nokkuð ítarlega og nefndi m.a. fundahöld á Austurlandi og skýrslugerð sem stuðst var við þar sem áætlað var að þörf væri fyrir a.m.k. 500 nýjar íbúðir á svæðinu. Ekki datt undirrituðum í hug á þeim tíma að einn aðalhöfundur skýrslugerðar þessarar væri jafnframt einn „rannsakandinn“ sem sat fyrir framan hann og sá hefði **ekki aðeins áætlað þörf fyrir 500 íbúðir heldur allt frá 581 íbúð að 857 nýjum íbúðum á svæðinu frá 2002 til ársins 2008 eins og lesa má í Rannsóknarskýrslu frá Háskólanum á Akureyri frá 2005, „Samfélagsáhrif álvers- og virkjunarframkvæmda á Austurlandi“.** Í það minnsta kom það ekki fram á fundi þessum, enda var sá ekki spurður! Síðan er að finna mjög harða gagnrýni á sjóðinn fyrir að lána á árunum 2003–2010 um 15 milljarða kr. til kaupa á 1800 íbúðum, þar af 480 nýjum, í Fjarðabyggð og á Fljótsdalshéraði. Tölur þessar rengir undirritaður og telur að um mikið færri íbúðir hafi verið að ræða. Kannað var hjá ÍLS hvernig þessi 1800 íbúða tala gæti verið tilkomin. Þarna munu vera taldar allar lánveitingar á Austurland, frá Vopnafirði til Hornafjarðar en ekki aðeins í tveimur sveitarfélögum, Fjarðabyggð og Fljótsdalshéraði. Þar munu lánveitingarnar hafa verið um 1400. Þarna getur verið um að ræða fleiri lánveitingar til sömu íbúðar. Ekki er óalgengt að til nýbyggingar séu veitt tvö til þrjú lán (fokheldislán, viðbótarlán og fullnaðarlán). Einnig

gengu íbúðir kaupum og sölum á þessum tíma og voru veitt ný lán vegna slíkra viðskipta. Loks getur hafa verið um viðhalds og endurbótalán að ræða. Þá telur ÍLS að lánveitingar til nýrra íbúða geti hafa verið um 480–500 en þar af voru aðeins 290 lán til leiguíbúða, aðrar lánveitingar voru til einstaklinga sem voru að byggja á svæðinu. En jafnvel þó talan um 480 nýjar íbúðir væri rétt er fullyrðingin í skýrslunni, um að spár um íbúðapörf hafi staðist (580 – 850 íbúðir) en byggt hafi verið langt umfram metna þörf, alröng m.v. það sem hér greinir og á að minnsta kosti alls ekki við um lánveitingar Íbúðalánasjóðs til þessa landsvæðis.

Svipaða sögu má segja varðandi Suðurnesin þar sem mikil atvinnuuppbygging var áætluð en lítið hefur orðið úr enn sem komið er. Þá hafði fjöldi nýrra leiguíbúða á Miðnesheiði sem komu inn á markaðinn á þessum árum veruleg áhrif á þróun mála.

Í þessu samhengi er einnig vert að hugleiða hvort ÍLS gat, eða var heimilt, að mismuna umsækjendum um lán frá sjóðnum, t.d. eftir landsvæðum, með mismunandi láns hlutföllum eða eftir hugsanlegu sölu/endursölu verði íbúða ef viðkomandi uppfyllti skilyrði sjóðsins um lánveitingar. Vissulega hefði mátt herða kröfur um fjárhagslegan styrk og eigið fé leiguíbúðafélaganna fyrr og meira en gert var. Stöðugt var þó verið að herða á þessum reglum en það var ekki alltaf auðvelt að fylgja eftir eða sjá fyrir um afleiðingarnar. T.d. voru gerðar kröfur um að stjórnarmenn leigufélaganna væru ekki í vanskilum við sjóðinn eða almennt á vanskilaskrá. Ef og þegar slíkt kom til og lánveitingu hafnað á þeim forsendum var bara haldinn fundur í viðkomandi félagi og „vanskilamanninum“ skipt út, oft fyrir annan fjölskyldumeðlim, eiginkonu, eiginmann, barn eða ættingja viðkomandi! Við slíkum gjörningi var ekki auðvelt að bregðast. Þá er í „skýrslunni“ gagnrýnt að lánveitingar skuli miðaðar við kostnaðarverð/byggingarkostnað íbúða á svæðum þar sem búast mátti við að íbúðin stæði ekki undir þeim kostnaði við endursölu, þ.e. markaðsverð á viðkomandi svæði væri lægra en byggingarkostnaður. Mörg slík dæmi mætti nefna, tek eitt til umhugsunar sem er mjög minnisstætt. Lánsúmsókn barst frá ungu fólki í Grímsey sem endurbyggt hafði gamalt hús. Kostnaður fór nærri 20 millj. kr. og heimild til lánveitingar eða réttur lántakanda 90% eða 18 millj. kr.! Söluverð þessa húss á markaði var ómögulegt að meta, nánast enginn markaður í Grímsey, e.t.v. 3–5 millj. kr.? **Átti sjóðurinn að hafna þessari lánveitingu, – var það vilji stjórnvalda og Alþingis?**

Einnig er í skýrslunni gagnrýnt að sami aðili skyldi bæði eiga byggingarfélag og leigufélag og seldi nýbyggingar úr byggingarfélaginu til leigufélagsins. Hér var ekki heldur auðvelt við að eiga þar sem **aðeins var heimilt að lána leigufélögum leiguíbúðalán en ekki byggingarfélögum!** Átti sjóðurinn þá e.t.v. að hafna lánveitingu til leiguíbúðafélags ef eigendur þess voru þeir sömu og áttu byggingarfélagið sem byggði viðkomandi íbúðir? Hér var sannarlega „auðveldara um að tala en í að komast“ og spurning hvað var rétt eða rangt í þessu sambandi. Ljóst er að sjóðurinn hefur orðið fyrir miklu tjóni af erfiðleikum sem steðjað hafa að leiguíbúðafélögunum á undanförunum misserum en þar er að lang stærstum hluta hruninu og afleiðingum þess um að kenna og miklum væntingum um íbúafjölgun vegna atvinnuuppbyggingar sem ekki hefur síðan gengið eftir, a.m.k. ekki enn sem komið er.

Þá skal **víkið nokkrum orðum að lánveitingum til byggingarverktaka.** Lengst af hafa verið fyrir hendi heimildir til að lána byggingaraðilum, bæði einstaklingum og byggingarverktökum, lán út á íbúðir á byggingarstigi, oftast kölluð „fokheldislán“. Yfirleitt hafa ekki verið mikil tjón af slíkum lánveitingum til einstaklinga en meiri áhætta fylgt lánnum til byggingarverktaka sem því miður hafa stundum orðið gjaldþrota meðan á byggingartíma stóð. Til að tryggja sjóðinn betur fyrir slíkum hugsanlegum áföllum var krafist bankaábyrgðar. Við innkomu bankanna á íbúðalánamarkaðinn brá svo við að bankarnir neituðu byggingarverktökum einfaldlega um ábyrgðir til að taka lán hjá sjóðnum vegna framkvæmda. Verktakarnir

urðu því að „sætta“ sig við lántökur hjá bönkunum sjálfum. Til að verktökunum væri kleift að fá lán hjá ÍLS varð því að gera einhverjar breytingar á þessu með ábyrgðirnar. Við athugun kom í ljós að nánast **aldrei hafði reynt á þessar bankaábyrgðir** vegna lána til byggingarverktaka. Því var fallið frá kröfu um bankaábyrgðir um sinn. Af hálfu rannsóknarnefndarinnar er þetta mjög gagnrýnt og talin ótrúleg óvarkárni af hálfu stjórnar og stjórnenda sjóðsins og eingöngu gert vegna hatrammrar samkeppni við bankana. Hið rétta er auðvitað það, eins og áður segir, að breytingin var gerð þar sem bankarnir veittu verktökunum alls ekki ábyrgðir vegna lántöku hjá ÍLS. Var því með kröfunni um bankaábyrgð í raun verið að hafna verktökum um lán hjá sjóðnum. Nú kann að vera að það hefði verið í lagi og í ljósi þeirra erfiðleika sem síðar fylgdu hefði e.t.v. verið gott fyrir sjóðinn að vera laus við þessi lán. Má m.a. geta þess að undirritaður lagði það til í stjórn sjóðsins, á stjórnarfundi þann 4. sept. 2008 að hætt yrði við lánveitingar til verktaka en afgreiðslu tillögunnar var frestað. Eftir hrúnið sem varð skömmu síðar voru engar framkvæmdir á vegum byggingarverktaka og tillagan því ekki tekin upp aftur. Nú hefur ÍLS ákveðið að hætta þessum lánveitingum. Því má svo að endingu bæta hér við að aðeins í mjög fáum tilvikum hefur reynt á þessar bankaábyrgðir enda voru flest þessi lán yfirtekin af íbúðarkaupendum, a.m.k. fyrir „hrun“. Og nú, þegar allir bankarnir sem veittu ábyrgðirnar eru hrundir, – og nýju bankarnir sem reistir voru á rústunum ekki yfirtekið ábyrgðir þessar, – sjá allir hversu gagnslitlar ábyrgðir þessar voru.

### **Fjárvaki ehf. – samskipti við Kaupfélag Skagfirðinga:**

Ekki verður mörgum orðum eytt í þennan kafla í skýrslunni sem einkennist af dylgjum um pólitísk tengsl manna og einskis verðum vangaveltum um einstakling sem sýnt hefði áhuga á setu í stjórn Íbúðalánasjóðs, – hvaða tilgangi sem það svo þjónaði við „rannsókn“ á rekstri sjóðsins!!

Rétt er þó að greina frá því að samskipti og viðskipti Íbúðalánasjóðs við Kaupfélag Skagfirðinga (K.S.) hófust þegar ákveði var að hluti af starfsemi sjóðsins yrði annars staðar en á höfuðborgarsvæðinu. Var það þáttur í stefnu stjórnvalda á þessum tíma, – og er e.t.v. enn (?), – að starfrækja hluta af opinberri þjónustu utan höfuðborgarsvæðisins. Má nefna sem dæmi í því sambandi flutning Skógræktar ríkisins til Egilsstaða og Landmælinga Íslands til Akraness. Í samræmi við þessa stefnu var það ákvörðun þáverandi félagsmálaráðherra að hluti af starfsemi sjóðsins skyldi verða á Sauðárkróki. Var í framhaldi af því samið við K.S. um leigu á húsnæði og hafa þau samskipti alla tíð síðan gengið vel og sá þáttur í starfsemi sjóðsins sem þar hefur verið starfræktur alla tíð gengið mjög vel og verið farsæll fyrir sjóðinn, – og væntanlega einnig fyrir byggðarlagið svo sem lagt var upp með.

Viðskipti við fyrirtækið Fjárvaka ehf. hófust þegar ákveðið var að bjóða út innheimtu og viðskiptahugbúnaði fyrir sjóðinn. Upphaflegar hugmyndir voru þær að sjóðurinn kæmi sér upp eigin hugbúnaði og gæti sjálfur annast alla innheimtu. Sjóðurinn hafði sótt um beina aðild að Reiknistofu bankanna en verið hafnað. Þá voru einnig uppi raddir um óvissa framtíð Reiknistofunnar og að bankarnir væru jafnvel sjálfir, þ.e. hver og einn, að huga að eigin innheimtukerfum. Ráðgjafafyrirtækið VSÓ var fengið til að vinna útboðs- og verklýsingu en umsjónaraðili útboðsins var Ríkiskaup. All nokkur tilboð bárust í verkið og átti Fjárvaki lágsta tilboðið. Að útboðinu loknu annaðist Ríkiskaup í samráði við ÍLS val á verktaka og samninga við hann sem lögstjóðanda í verkið. Þetta verklag telur rannsóknarnefndin ekki mikils virði en **reynir að setja pólitískan spillingar-stimpli á þennan gjörning**. Verkið gekk því miður ekki eftir eins og til var ætlast og var samið um verklok eða slit á samningnum með ákveðnum hætti.

Þá er þarna einnig sérstakur kafli um samskipti ÍLS og Sparisjóðs Hólahrepps en sá sparisjóður var aðili að upphaflegu útboði. Samstaf við fjármálastofnun var mjög mikilvægt og í raun algjörlega nauðsynlegt fyrir ÍLS til að fá aðgang að Reiknistofu bankanna. **Sótt hefur verið ítrekað um beina aðild sjóðsins að Reiknistofunni en þeim beiðnum ávallt hafnað jafnóðum.** Þar sem Sparisj. Hólahrepps var aðili að samningnum við Fjárvaka, og engin vandamál uppi varðandi efndir á þeim þætti, var mjög eðlilegt að sá hluti sammingsins héldi áfram þó öðrum þáttum hans væri slitið. Stórmál er gert úr „áhættu“ ÍLS við að leggja 300 millj. kr. inn hjá sparisjóði þessum sem aðeins hafði hálfan starfsmann eða svo. Að vísu er ekki getið um menntun þess starfsmanns, – ef til vill hefur hann „bara“ verið bóndi! Þó 300 millj. kr. sé e.t.v. há upphæð á ýmsa mælikvarða var sú upphæð aðeins brot af þeim fjármunum sem ÍLS var á þessum tíma með sem lausafé og þurfti að semja við banka og fjármálastofnanir um ávöxtun á. Hvað sem því líður voru þessar 300 millj. kr. endurgreiddar ÍLS eftir tæpt ár frá því þær voru lagðar þar inn með fullum umsömdum vöxtum, og það sem meira er, – sparisjóðurinn, eða arftaki hans, lifir enn þrátt fyrir hrún allra stóru bankanna og flestra sparisjóðanna.

### **Byggingarsjóður verkamanna – rannsókn ÍLS á íbúðapörf:**

Hér er skotið inn nokkrum orðum um Byggingarsjóð verkamanna (BV) þó hann sé ekki sérstakt umfjöllunarefni „rannsóknarnefndarinnar“. Hans er fremur getið hér vegna umræðna um húsnæðismál að undanförunu þar sem það félagslega lánakerfi er nú lofað og rætt um skemmdarverk f.v. félagsmálaráðherra, að afleggja þennan félagslega sjóð. Í 3. hefti, 16. kafla, undirkafla 16.2.3. „Undirbúningur að setningu laga nr. 44/1998 um húsnæðismál“, bls. 211 segir orðrætt: „**Á þessum tíma hafði mikill halli myndast á Byggingarsjóði verkamanna og var hann kominn í þrot og rúmlega það**“.

Hluti af nauðsynlegum breytingum á húsnæðislöggjöfinni 1998 var tilkominn vegna þess að BV var gjaldþrota. Honum hafði ekki verið lagt til fé vegna niðurgreiddra vaxta og var öfugur höfuðstóll hans um 16 milljarðar kr. um áramótin 1998/1999 samkvæmt stofnefnahagsreikningi ÍLS. Þessir 16 milljarðar væru nú í **lok árs 2012 um eða yfir 40 milljarðar kr. framreiknaðir.** Eru þá ótaldir þeir tugir milljarða kr. sem bæst hefðu við ef starfsemi BV hefði verið haldið áfram óbreyttri. Auk þess má hafa í huga að fjölmörg minni sveitarfélög voru komin í fjárhagslegar þrengingar og sum í algjört öngstræti vegna skuldbindinga þeirra vegna þessa „félagslega húsnæðiskerfis“. Það var því nauðsynleg björgunaraðgerð en ekki skemmdarverk að stokka þetta kerfi upp, það gat ekki með nokkru móti gengið áfram óbreytt. Íbúðalánasjóður hefur í nokkrum tilvikum neyðst til að taka þátt í endurskipulagningu fjármála einstakra sveitarfélaga sem komin hafa verið nánast í þrot vegna skulda sem að verulegu leyti mátti rekja til þessa félagslega íbúðalánakerfis. Afskriftir eða töp sjóðsins vegna þessa nema umtalsverðum upphæðum.

Að lokum skal hér tilgreind ein setning úr skýrslu rannsóknarnefndarinnar, 1. hefti, 7. kafla „Rannsóknir á íbúðapörf“, undirkafla 7.2. „Skylda Íbúðalánasjóðs“, bls. 210 en þar er nefndin að rannsaka hvernig sjóðurinn hafi staðið, – eða ekki staðið, – sig við rannsóknir á íbúðapörf í landinu svo sem honum bar lögum samkvæmt. Er hér vitnað til umræðna á Alþingi: „*Nokkrir þingmenn vöktu einnig máls á því að ákveðin sveitarfélög hefðu nýtt sér uppbyggingu félagslegra íbúða til að skapa atvinnu í sveitarfélaginu. Þeirra á meðal var Jóhanna Sigurðardóttir, sem sagði að í sumum sveitarfélögum hefði félagsleg aðstoð „frekar runnið til verktakaiðnaðarins en að leysa þörf lágláunafólks í sveitarfélögum“.* Pétur H. Blöndal tók í svipaðan streng og taldi að það hefði verið byggt of mikið af félagslegum



íbúðum til að halda uppi atvinnu á tilteknum stöðum. Guðný Guðbjörnsdóttir benti á að þörf væri á því að taka á vanda ákveðinna sveitarfélaga vegna bygginga á félagslegum íbúðum, sem hefðu „farið offari og notað byggingu félagslegra íbúða sem einhvers konar atvinnubótavinnu“,. Þessi setning er hér tilgreind bæði til að vekja enn frekar athygli á því hver staða þessa félagslega íbúðalánakerfis var orðin að áliti fjölmargra þingmanna, – en ekki síður **til að benda á hversu tilgangslaust það var í raun fyrir Íbúðalánasjóð að leita upplýsinga hjá sveitarfélögunum um skipulagsmál og framtíðarþörf á íbúðarhúsnæði.** Það var því ekki bara við Íbúðalánasjóð að sakast þó þessi þáttur í starfsemi hans hafi ekki gengið sem skyldi og væri gagnrýndur af ýmsum, ekki síst sumum þingmönnum, sem þó höfðu þessa sögu að segja af framferði sveitarfélaganna í landinu.

### **Ómaklegar ásakanir og pólitískar dylgjur sem lagðar eru til grundvallar við útleggingu á ýmsum efnisatriðum nefndarinnar gera skýrsluna ótrúverðuga:**

Finna má mjög pólitíska nálgun á ýmsum atriðum í skýrslunni, – ráðningarmál framkvæmdastjóra, vangaveltur um „pólitíska“ aðkomu og ráðningu Halls Magnússonar, sviðsstjóra þróunar og almannatengsla, sem sögð var gerð án auglýsingar (sem reynist að vísu rangt), sérstaklega er tilgreint að hann: „...átti sér ... sögu innan Framsóknarflokksins og hafði m.a. starfað sem blaðamaður á málgagni flokksins, *Tímanum*“ . (Sjá 3. hefti. 15. kafli, bls. 193). Gerir það menn óhæfa til annarra starfa í þjóðfélaginu að mati rannsóknarnefndarinnar? Hrólfur Ölvisson, sem ráðinn var starfsmaður undirbúningsnefndar að stofnun sjóðsins, er tengdur við Framsóknarflokkinn og sagt að hann hafi jafnvel starfað með fyrrum ráðherrum flokksins (sjá 3. hefti, bls. 192). Dylgjur sem þarna er reynt að kom á framfæri, að því er virðist eingöngu til að lítilsvirða og draga úr trúverðugleika viðkomandi einstaklinga, geta varla átt að sjást í svona rannsóknarskýrslu. Þá hefur rannsóknarnefndin fyrir því „traustar heimildir“ að kaupfélagsstjóri Kaupfélags Skagfirðinga, sem „... var og er áhrifa-*maður innan Framsóknarflokksins*...“ , hafi sóst eftir setu í stjórn sjóðsins. Að vísu varð það aldrei og hverju skipti það þá fyrir „rannsóknina“? Enn má nefna og haft eftir Þór Saari, f.v. alþingismanni, sem mætti í skýrslutöku hjá nefndinni, að: „*Forstjóri sjóðsins, stærstu fjárf-sýslustofnunar landsins, hafi verið Guðmundur Bjarnason, fyrrverandi ráðherra Framsóknarflokksins, og mikið af starfsfólki sjóðsins hafi verið félagar í Framsóknarflokki*“ . Það síðasta í þessari setningu eru órökstuddar og ómálefnalegar fullyrðingar og enn og aftur með ólíkindum að slíkt sé tekið upp í skýrslu sem þessa.

Loks skal nefnt að í 3. hefti, kafla nr. 16 sem ber yfirskriftina: „*Eftirlit með ÍLS og stjórnsýslan í kringum hann*“ er á bls. 219 talið við hæfi að vitna í tölvuskeyti frá áður nefndum Þór Saari til rannsóknarnefndarinnar, dagsett þann **30. maí 2013**. Það mátti ekki síðar vera til að komast í skýrsluna, – en mikilvægt virðist hafa verið talið að þetta kæmi þar fram. Þar eru viðhafðar dylgjur um mannráðningar, hafðar eftir Eiríki Guðnasyni f.v. Seðlabankastjóra (sem nú er látinn), sem hafa þegar verið hraktar og standast ekki skoðun. „Rannsóknarhagsmunir“ voru hinsvegar svo miklir hvað þetta atriði varðaði að það var sett í skýrsluna en þó með svohljóðandi fyrirvara: „*Ef þetta er rétt ... þá liggur í augum uppi* ...“ – en ekki var haft fyrir því, eða vannst ekki tími til, að kanna eða „rannsaka“ réttmæti þess sem fram kemur í dylgjum þessum!

### **Hverjir voru kallaðir í viðtöl og til skýrslugjafar, – hvernig var starfsfólk nefndarinnar valið og hver er bakgrunnur þess?**

Við lestur á skrá um þann mikla fjölda einstaklinga sem kallaðir hafa verið í viðtöl og skýrslugerð hjá rannsóknarnefndinni vekur talsverða athygli að finna hvernig nafn Helga F.

Arnarsonar endurskoðanda hjá KPMG, þess einstaklings sem mest sá um ytri endurskoðun ÍLS öll þau ár sem „rannsóknin“ nær til. Hefði þó mátt telja eðlilegt að ræða við hann í ljósi framsetningar nefndarinnar á „meintu“ tapi ÍLS upp á 270 milljarða kr. svo og í ljósi þess að þegar eru fram komnar athugasemdir frá núverandi stjórnendum ÍLS um að tapið nemi 64 milljörðum kr. og þar af eru 92% eða 59 milljarðar kr. vegna afleiðinga hrunsins. Einnig vekur það sérstaka athygli og er umhugsunarvert að nefndin skuli ekki hafa séð ástæðu til að ræða við fulltrúa Deutsche Bank sem annaðist ráðgjöf við skuldabréfaskipti þau sem mikið eru gagnrýnd, og marg sinnis ítrekað í skýrslunni, að sjóðurinn, eða ráðgjafar hans, hafi gert skekkju við útreikning á kostnaði við þessi skipti sem leitt hafi til umtalsverðs taps fyrir sjóðinn. Loks er sérkennilegt, vegna fullyrðinga í skýrslunni um skilningsleysi og mistök stjórnenda ÍLS við áhættustýringu sjóðsins, að ekki skuli hafa verið haft samband og/eða rætt við sérstaka ráðgjafa ÍLS á því sviði, sænska fjármálaráðgjafafyrirtækið CAPTO!

Telja verður líklegt að forsætisnefnd Alþingis hafi viljað vanda vel til við val á þeim einstaklingum sem fengnir voru til setu í **Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð**.

En spyrja má hvernig **starfsfólk** þessarar rannsóknarnefndar var valið og hvernig var kannað hæfi þess og hlutleysi til svo mikilvægra en jafnframt viðkvæmra starfa þar sem hætta gat verið á hagsmunaárekstrum og mikið í húfi fyrir mannorð þeirra einstaklinga sem rannsóknin hlaut að beinast að? Starfsmenn banka og fjármálafyrirtækja eru þar á meðal, s.s. fyrirverandi starfsmaður Kaupþings/KB-banka, framkvæmdastjóri fjárfestingarsviðs Saga-Capital og síðar forstjóri þess fyrirtækis er það var tekið til slitameðferðar. Hvað með hagsmunatengsl, hugsanlega árekstra vegna eldri ágreiningsmála, fyrirfram gefnar skoðanir o.s.frv? Undirrituðum er kunnugt um að f.v. starfsmaður KPMG-ráðgjafar og síðar sjálfstætt starfandi ráðgjafi, var ráðinn til ákveðinna verkefna hjá rannsóknarnefndinni en fljótlega látinn hætta af því að hann hafði unnið fyrir ÍLS og því hugsanlega of tengdur sjóðnum! Það var ekki talið ásættanlegt! Hverjir höfðu afskipti af því máli? Hins vegar voru tveir starfsmenn nefndarinnar fyrirverandi starfsmenn ÍLS. Hvernig var það starfsfólk fundið og valið? Var kannað hver sjónarmið og viðhorf þess fólks kynnu að vera til sjóðsins og f.v. stjórnenda hans?

Ég tel að ekki hafi síður verið ástæða til að skoða bakgrunn og vanda vel val á starfsfólki nefndarinnar en á nefndarmönnum sjálfum.

Hinn 25. september 2013,  
Guðmundur Bjarnason,  
f.v. framkvæmdastjóri Íbúðalánasjóðs.

#### VIÐAUKI

##### **við greinargerð fyrirverandi framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, dags. 25. sept. 2013, vegna skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um sjóðinn.**

Á opnum fundi undirritaðs með stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis 26. sept. 2013 kom fram fyrirspurn um það hvernig staðið hafi verið að auka-útdrætti eldri húsbrefa sjóðsins vegna uppgreiðslna lánþega á útlánum og spurt um samkomulag ÍLS við lífeyrissjóðina um fyrirkomulag þessara útdráttar. Talið var að fyrirkomulagið og samkomulagið við lífeyrissjóðina hafi valdið ÍLS óhagræði og tjóni og vísað til umfjöllunar Rannsóknarskýrslunnar þar um.

Af þessu tilefni sendir undirritaður nefndinni hér með **viðauka** við áður innsenda greinargerð sem dagsett er 25. sept. 2013.

Málið snýst um þá varnaraðgerð sjóðsins vegna hugsanlegra uppgreiðslna eftir skulda-  
bréfaskipti sjóðsins úr húsbrefum í íbúðabréfum um mitt ár 2004 að skilja eftir húsbref fyrir nær  
100 milljarða króna (98.1 milljarður kr. í árslok 2004 samkv. ársreikningi ÍLS fyrir það ár)  
eða u.þ.b. ¼ hluta af um 400 milljörðum sem sjóðurinn skuldaði í húsbrefum fyrir skulda-  
bréfaskiptin. Eins og allir vita urðu síðan uppgreiðslurnar miklu meiri en nokkrum gat dottið  
í hug eftir innkomu bankanna á íbúðalánamarkaðinn. Þá hugsuðum við, stjórnendur sjóðsins,  
okkur að hefja hlutfallslega uppgreiðslu húsbrefanna fyrir jafn háar upphæðir og uppgreiðsla  
fasteignaveðbréfa/húsbrefalánanna nam og greiða þá upp elstu húsbrefaflokkana fyrst og svo  
koll af kolli, krónu fyrir krónu. Rétt er að minna á að húsbrefaflokkarnir voru alls 26, aðeins  
fjórir þeirra taldir markaðshæfir (rafvæddir) en aðrir mjög litlir og illa markaðshæfir. Auk  
þess voru elstu flokkarnir, þeir fyrstu sem gefnir voru út 1989 og 1990, með heldur hærri  
vöxtum en þeir sem síðar komu.

Þessu fyrirhugaða fyrirkomulagi mótmæltu lífeyrissjóðirnir harðlega og töldu okkur ekki  
heimilt að draga út húsbref úr hvaða flokki sem var heldur yrðum við að draga út bréf úr  
þeim húsbrefaflokki sem tilheyrði því láni sem greitt hafði verið upp. Við skoðuðum þetta  
vandlega og lögmenn innan sjóðsins töldu þetta hugsanlega rétt hjá lífeyrissjóðunum en  
vissulega mætti láta á þetta reyna. Þá hótuðu lífeyrissjóðirnir málssókn og þar sem vafi gat  
leikið á málinu taldi ég ekki rétt að fara með þetta mál fyrir dómstóla með tilheyrandi töfum  
og kostnaði heldur fallast á rök lífeyrissjóðanna, enda talið að hvort formið sem viðhaft væri  
skipti sjóðinn ekki miklu máli. Við féllumst því á óskir þeirra um aðferðarfræði við auka-  
útdrátt húsbrefanna. Það var ofurlítið flókið í upphafi að koma þessum útdrætti inn í ákveðið  
kerfi en þegar því var lokið, eftir fyrsta aukaútdrættinn, gekk málið fyrir sig með mjög ein-  
földum hætti – og hefur gert alla tíð síðan. Skoðuð var dagsetning þess fasteignaveðbréfs  
(húsbrefaláns) sem greitt hafði verið upp og þannig fundinn sá húsbrefaflokkur sem það til-  
heyrði og dregið út úr honum. Reglulega fóru fram aukaútdrættir húsbrefa eftir því sem fast-  
eignaveðbréfin/húsbrefalánin greiddust upp og hafði þetta engin áhrif á stöðu mála innan  
sjóðsins. Mestu uppgreiðslurnar voru, svo sem vitað er, á síðari hluta ársins 2004, á árinu  
2005 og nokkuð fram á árið 2006. Þá voru auka-útdrættir framkvæmdir nokkuð reglulega  
eftir því sem uppgreiðslur kölluðu á eða kröfðust.

Samkvæmt upplýsingum sem ég aflaði mér nýlega hjá sjóðnum, um stöðu mála, var síðasti  
aukaútdráttur vegna þessarar miklu uppgreiðsluhrinu framkvæmdur á árinu 2008 og var þá  
búið að draga út öll húsbref á móti uppgreiddum fasteignaveðbréfum/húsbrefalánum til þess  
tíma. Síðan hafa uppgreiðslur verið svo litlar, þar til á árunum 2012 og 2013, að ekki var talið  
taka því að framkvæma aukaútdrætti jafn óðum og lán greiddust upp. Það var því ekki fyrir  
en á síðasta ársfjórðungi 2013 og í janúarmánuði á þessu ári, 2014, sem efnt var til þriggja  
aukaútdratta húsbrefa í samræmi við uppgreidd lán á undanförunum misserum. Það er því  
fullur jöfnuður með uppgreiðslum lána og útdrætti húsbrefa nú um þessar mundir. Enn eru  
útistandandi hjá sjóðnum húsbref að uppfærðu verðmæti þann 31. janúar 2014 sem nemur kr.  
27,3 milljörðum enda talsvert enn ógreitt af fasteignalánum frá fyrri tíð. Hefur þetta form eitt  
og sér ekki skaðað sjóðinn svo nokkru nemi, ef undan er skilið það hagaræði sem hugsanlega  
var fyrir sjóðinn að geta fyrst dregið út elstu flokkana og einfaldað á þann hátt þetta óhentuga  
og aflagða húsbrefakerfi sem sjóðurinn bjó við og e.t.v. sparað örlítinn vaxtamun, svo öllu  
sé til skila haldið.

Vona að þessar upplýsingar gefi aðeins gleggri mynd af því sem um er að ræða.

Reykjavík, 22. febrúar 2013,  
Guðmundur Bjarnason,  
f.v. framkvæmdastjóri Íbúðalánasjóðs.

### Fylgiskjal III.

*Hallur Magnússon:*

#### **Athugasemdir vegna skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis á Íbúðalánasjóði.**

Það urðu mér mikil vonbrigði að sjá skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð og fleira eftir að rannsóknarnefndin hafði varið rúmum kvartmilljarði króna af fé skattborgaranna til verksins.

Ég átti fjóra 5 til 7 klukkustunda fundi með nefndinni. Fyrst tvo óformlega fundi á árinu 2011 og síðan tvær yfirheyrslur árið 2012. Á öllum þessum fundum svaraði ég spurningum af fullum heilindum og lét nefndinni í té aragrúa gagna.

Eftir þá fundi og þær spurningar sem þar komu fram og eftir að ég áttaði mig á því að hluti starfsmanna rannsóknarnefndarinnar átti fortíð í samskiptum við Íbúðalánasjóð óttaðist ég að mögulega kynni skýrsla rannsóknarnefndarinnar í einhverjum tilfellum verða bjöguð.

En ég hafði ekki hugmyndaflug til að ímynda mér að rangfærslurnar og mistúlkanirnar yrði þvílíkar sem raunin varð.

Rannsóknarnefndin hunsaði algerlega mannréttindabundinn andmælarétt aðilja sem hún ræðst að í skýrslunni. Má þar nefna fyrrum framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs, forstjóra Fjármálaeftirlitsins og fyrrverandi Ríkisendurskoðanda sem nefndin ber að mestu að ósekju þungum ásökunum.

Að ekki sé talað um staðlausa stafi gagnvart grandvörum embættismanni með áratuga óflekkað mannorð sem vandaður fagmaður innan Seðlabankans, en hefði ekki getað nýtt andmælarétt sinn þótt rannsóknarnefndin hefði valið að veita þeim sem hún bar þungum sökum á hæpnum forsendum slíkan rétt, þar sem viðkomandi er látinn.

Í því samhengi er árás nefndarinnar á mannorð mitt með rangfærslum sem strax voru hraktar hjóm eitt.

Því er það ómetanlegt fyrir lýðræðið og grundvallarmannréttindi í landinu að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis veiti þeim sem urðu fyrir ómaklegri gagnrýni tækifæri til andmæla á opnum fundum nefndarinnar og með því að senda inn greinargerðir.

Ég vil þakka Alþingi fyrir það tækifæri sem ég fékk á opnum nefndarfundi til að bera af mér sakir og svara spurningum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis. Á slíkum fundi er einungis unnt að koma á framfæri hluta þeirra leiðréttinga og skýringa sem nauðsynlegt er í stöðu sem þessari.

Ég kys því að nýta mér þau mikilvægu mannréttindi sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis veitir mér og skila inn greinargerð vegna málsins.

Greinargerð mín til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis fylgir þessu bréfi.

Greinargerð mín tekur að sjálfsögðu mið af minni persónu, mínum viðhorfum og þeim þáttum sem fyrst og fremst beinast að mér í skýrslunni. En ég tek jafnframt á þáttum þar sem Íbúðalánasjóður og aðrir eru gagnrýndir að mínu mati að ósekju þótt það beinist ekki að mér persónulega.

Ég hefði viljað kafa dýpra í rangfærslur og misskilning og taka á enn fleiri þáttum sem nauðsynlegt er að skýra eða leiðrétta í þessari sérkennilegu tæplega 900 síðna skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. En eðli málsins samkvæmt er það ekki unnt. Nóg er meðfylgjandi greinargerð mín löng.

Ég læt bréfi í þessu fylgja samantekt um helstu atriði sem ég fjalla um í þeirri rúmlega 60 síðna greinargerð þar sem fjölmargar rangfærslur rannsóknarnefndarinnar eru leiðréttar og dregnar fram ýmsar staðreyndir sem varpa ljósi á ýmislegt það sem rannsóknarnefndin kys að fjalla ekki um.

En áður en kemur að samantektinni þá verð ég, þar sem gróflega var vegið að starfsheiðri mínum með alvarlegum ásökunum sem ekki eiga sér stoð í raunveruleikanum, að draga fram eftirfarandi úr samantekt minni:

*„Vegið er alvarlega að starfsheiðri mínum með grófum rangfærslum sem reyndar hafa verið leiðréttar, en standa enn án athugasemda í opinberri vefútgáfu rannsóknarskýrslunnar og munu að auki standa um ókomna tíð í prentútgáfu skýrslunnar.*

*Ég fer fram á opinbera afsökunarbeiðni Alþingis vegna þessa og að rangfærslurnar verði leiðréttar í opinberri vefútgáfu skýrslunnar.“*

Ég vænti þess að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis fari fram á það við hæstvirt Alþingi að verða við framangreindri, eðlilegri bön minni.

En yfir í samantekt greinargerðar minnar:

- Skýrsla RNA á ÍLS er því miður uppfull af rangfærslum og oft á tíðum hæpnum ályktunum byggðum á veikum og jafnvel röngum forsendum.
- Efast má um hæfi nokkurra starfsmanna rannsóknarnefndarinnar til að fjalla um Íbúðalánasjóð vegna tengsla við sjóðinn þótt hæfni þeirra á sínu verksviði sé í sjálfu sér ekki dregin í efa.
  - Annars vegar er um að ræða fyrrverandi starfsmenn sem ekki voru sáttir við viðskilnað sinn við sjóðinn.
  - Hins vegar fyrrum lykilstarfsmenn banka sem á sínum tíma gagnrýndu Íbúðalánasjóð harðlega á opinberum vettvangi og hafa jafnframt hag af því að draga úr vægi gegndarlausra fasteignalána bankanna í þenslu árána 2004–2006 og hruni fjármálakerfsins árið 2008.
- Efnistöð og umgjörð rannsóknarskýrslunnar eru afar hlutdræg og til þess fallinn að sverta mynd Íbúðalánasjóðs og þess fólks sem kom að þróun húsnæðismála á þeim tíma sem rannsóknarskýrslan spannar.
- Vegið er alvarlega að starfsheiðri mínum og fleiri einstaklinga með rangfærslum í skýrslunni.
- Eðlilegt samráð var haft við sérfræðinga ráðuneyta við undirbúning skuldabréfaskipta og undirbúning 90% lána, andstætt því sem ranglega er haldið fram í rannsóknarskýrslunni.
- Ákvörðun um að skuldabréfaskipti sumarið 2004 þar sem horfið var frá fyrri hugmyndum um mörg lítil skipti húsbréfa og húsnæðisbréfa yfir í ný íbúðabréf var tekin eftir að ljóst var að forsenda skráningar hinna nýju íbúðabréfa í öflugt, evrópskt uppgjörshús, var að nýir skuldabréfaflokkar yrðu frá upphafi mjög stórir.
 

Slík skráning var forsenda alþjóðlegs markaðshæfis íbúðabréfanna. En í rannsóknarskýrslunni er ranglega er gefið í skyn að ákvörðun um stór skipti húsbréfa og húsnæðisbréfa hafi verið tekin vegna hagsmuna Deutsche Bank.

Ákvörðun um að velja Deutsche Bank sem ráðgjafa og samstarfsaðilja við skiptin var tekin síðar.
- Staðhæfingar um að Íbúðalánasjóður hafi valið að fjárfesta lausafé sitt í áhættufjárfestingar standast ekki skoðun. Íbúðalánasjóður gerði samninga við fjölda traustra fjármálafyrirtækja á íslenskum fjármálamarkaði í lausafjárstýringu sinni og dreifði þannig áhættunni. Það sem sameiginlegt var með nánast öllum þessum fjármálafyrirtækjum var að þau voru metin AA+ og höfðu eiginfjárhlutfall, CAD, yfir 20. Lágmarks CAD á þeim tíma var 8.

Núverandi mat íslenska ríkisins er nú BBB+. Það mat er unnt að yfirfæra á Seðlabanka Íslands. Með sömu röksemdafærslu skýrsluhöfunda er innlagn fjár á reikninga Seðlabanka Íslands áhættufjárfesting.

- Lánasamningar Íbúðalánasjóðs við fjármálafyrirtæki í lok árs 2004 og 2005 þegar þurfti að fjárfesta mikið lausafé vegna mikilla uppgreiðslna, hafa gefið Íbúðalánasjóði milli 20–30 milljarða meira í vaxtatekjur en ef féð hefði verið lagt inn á Seðlabanka Íslands.
- Lánasamningar Íbúðalánasjóðs við fjármálafyrirtæki í lok árs 2004 og 2005 voru fullkomlega lögmætir þrátt fyrir staðhæfingar rannsóknarnefndarinnar um að svo hafi að líkindum ekki verið, enda er hvergi í skýrslunni færð af hálfu rannsóknarnefndarinnar rök fyrir þessum alvarlegu ásökunum í garð Íbúðalánasjóð.

Fjármálaeftirlitið staðfesti lögmæti samninganna á sínum tíma.

- Rannsóknarnefnd Alþingis á Íbúðalánasjóði fer mikinn í umfjöllun sinni um uppgreiðslugjöld og sakar Alþingi og þá sem unnu að undirbúningi nýrra íbúðalána um herfileg mistök fyrir að setja ekki á sérstakt uppgreiðslugjald við uppgreiðslu íbúðalána ÍLS í lögum um húsnæðislán.

Vegna þessa ber að hafa eftirfarandi í huga:

- Sérstakt uppgreiðslugjald við uppgreiðslu íbúðalána stangast á við lög um neytendalán og útfærslu Alþingis á EES tilskipun. Hluti vaxtaálags á almenn íbúðalán er vegna uppgreiðsluáhættu.
- Vaxtaálag á útlán Íbúðalánasjóðs til einstaklinga var og er því hærra en annars hefði orðið.
- Mikilvægt var meðal annars vegna ríkisstyrkjareglna EES samningsins að Íbúðalánasjóður með sín ríkistryggðu útlán setti ekki upp viðskiptahindranir gagnvart bönkum ef bankar hygðust koma inn á húsnæðismarkaðinn. Sérstakt uppgreiðslugjald við uppgreiðslu íbúðalána er óumdeilanlega slík viðskiptahindrun.
- Í sérlögum um húsnæðismál var félagsmálaráðherra gert heimilt að setja sérstakt uppgreiðslugjald á uppgreiðslur ef hætta skapaðist fyrir rekstur Íbúðalánasjóðs vegna mikilla og hraðra uppgreiðslna á íbúðalánum. Sú sterka vörn er ennþá til staðar.

- Settar voru upp viðamiklar varnir gegn uppgreiðslu húsbrefa þegar breytingar voru gerðar á íbúðalánakerfinu með því að haldið var eftir tæpum þriðjungi húsbrefa sem unnt yrði að draga á móti húsbrefalánum sem yrðu greidd upp fyrir lokagjaldddaga.

Andstætt því sem rannsóknarnefndin gefur í skyn þá hafa þær varnir skipt Íbúðalánasjóð miklu og fyrirkomulagið gengið snurðulaust fyrir sig þótt sjóðurinn hafi gert ákveðnar breytingar á fyrirkomulagi útdráttar vegna sjónarmiða lífeyrissjóðanna.

- Margþættar ástæður eru fyrir því að Íbúðalánasjóður hélt áfram útboðum íbúðabréfa þrátt fyrir uppgreiðslur haustið 2004, en rannsóknarnefndin gagnrýnir harðlega þau útboð þrátt fyrir að Íbúðalánasjóður hafi ekki borið neinn fjárhagslegan skaða af þeim. Staðhæfingar rannsóknarnefndarinnar um að útboð íbúðabréfa haustið 2004 og vorið 2005 hafi aukið ójafnvægi milli inn- og útgreiðslna sjóðsins eru ekki réttar.

Útboð íbúðabréfa í nóvember 2004 var mikilvæg áhættustýringaraðgerð sem tókst vel. Um var að ræða útboð til að stofna 10 ára íbúðabréfaflokk sem – eins og rannsóknarnefndin bendir sjálf á – var afar mikilvægt að stofna. Vegna afar góðra kjara var unnt að taka tilboðum að fjárhæð 8 milljarða í stað 3 milljarða sem styrkti markaðshæfi 10 ára flokksins verulega.

Harkaleg gagnrýni rannsóknarnefndar á þetta tiltekna útboð er því með öllu óskiljanleg og er einungis unnt að skýra með því að rannsóknarnefndin hafi ekki aflað sér upplýsingar um eðli útboðsins.

Staðhæfing rannsóknarnefndarinnar um að í útboðum íbúðabréfa haustið 2004 og vorið 2005 hafi falist lögbrot er út í hött enda engin tilraun gerð til að færa lagaleg rök fyrir þeirri staðhæfingu

- Innleiðing innra eftirlits Íbúðalánasjóðs gekk allt of hægt. Hins vegar var það ekki vegna áhugaleysis framkvæmdastjóra og stjórnar Íbúðalánasjóðs eins og rannsóknarnefndin kys að álykta.
- Íbúðalánasjóður lagði mikla vinnu og töluverða fjármuni til þess að uppfylla lagaskilyrði sitt um að fylgjast með íbúðapörf í landinu, andstætt því sem rannsóknarnefndin heldur fram. Íbúðalánasjóður átti hins vegar í erfiðleikum með gagnaöflun þar sem lykilaðiljar neituðu að starfa með sjóðnum og aðiljum á hans vegum og veita umbeðnar upplýsingar.
- Íbúðalánasjóður lánaði alls til 480 nýrra íbúða á Austurlandi á árunum 2003–2010. Í skýrslu Bygðarannsóknarstofnunar Íslands, „Íbúðafjöldi og þörf á íbúðarhúsnæði á Austurlandi árið 2008“ sem kom út árið 2005 er gert ráð fyrir að íbúðapörf á Mið-Austurlandi yrði 600 nýjar íbúðir á tímabilinu 2005–2008. Í skýrslunni kemur einnig fram að hámarksþörf gæti orðið 857 íbúðir.

Þung gagnrýni rannsóknarnefndarinnar á lánveitingar Íbúðalánasjóðs til nýbygginga á Austurlandi stenst því ekki og er reyndar hjákátleg í ljósi þess að einn nefndarmanna er höfundur framangreindrar skýrslu Bygðarannsóknarstofnunar Íslands.

- Rannsóknarnefnd Alþingis á Íbúðalánasjóði virðist ekki gera sér fullkomlega grein fyrir eðli og ferli leiguíbúðalána Íbúðalánasjóðs frá því lánsvilyrði er greitt og þar til lánveiting er endanlega samþykkt og afgreidd.

Reyndar er umfjöllun rannsóknarnefndarinnar um leiguíbúðalán sjóðsins svo ruglingsleg að það er ekki unnt að sjá hvort nefndin skilji ferlið og hvort nefndin telji að leiguíbúðalán Íbúðalánasjóðs séu framkvæmdalán eða ekki.

Leiguíbúðalán sjóðsins eru ekki framkvæmdalán heldur eru þau afgreidd þegar framkvæmdum er að fullu lokið og lokaúttekt hefur verið gerð.

Lánin eru einungis afgreidd ef leigufélög geta sýnt fram á eigið fé er nemur 10% af matsvirði leiguhúsnæðisins. Því getur leigufélag ekki fengið afgreitt leiguíbúðalán með einungis 500 þúsund króna eiginfjárframlagi eins og rannsóknarnefndin gefur í skyn.

- Rannsóknarnefnd Alþingis kys að draga fram og gera tortryggilegt að bróðir minn hafi unnið sem sumarstarfsmaður hjá Íbúðalánasjóði árið 2003 til að fylgja eftir og vinna með velheppnað spálíkan um fasteignamarkað sem nemendahópur úr Viðskiptaháskólunum á Bifröst hafði smíðað að frumkvæði kennara þar.

Ekki fæst séð að sumarstarfsmaður geti skipt máli í rannsókn þingnefndar á starfi Íbúðalánasjóðs, en vert að taka fram að það var ekki Íbúðalánasjóður sem valdi þann nemanda sem fylgja skyldi eftir verkefninu.

- Rannsóknarnefndin fjallar um vinnu stjórnvalda 1999–2012 varðandi stefnumótun í húsnæðismálum og hlutverk Íbúðalánasjóðs. Af einhverjum ástæðum vantar umfjöllun um vinnu stefnumótunarhóps sem Árni Páll Árnason þáverandi félagsmálaráðherra setti á fót í janúar 2010 og skilaði skýrslu sinni 10. mars 2010. Því eru niðurstöður stefnumótunarhópsins kynntur í meðfylgjandi greinargerð.

Eins og fram hefur komið í þessu bréfi þá skila ég stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis ítarlegri greinargerð um rangfærslur Rannsóknarnefndar Alþingis á Íbúðalánasjóði. Í þeirri skýrslu er farið mun dýpra í framangreind atriði og er þeim sem vilja kynna sér málið nánar bent á að kynna sér þá skýrslu. Ég mun mögulega birta þá skýrslu opinberlega og gefa þeim sem að málinu koma kost á að koma athugasemdum sínum á framfæri í opnu athugasemdakerfi við skýrsluna.

Kristiansand, 20.02.2014,  
Hallur Magnússon.

## Fylgiskjal IV.

*Jóhann G. Jóhannsson:*

### **Greinargerð til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis 5. nóvember 2013 vegna skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð (ÍLS).**

Undirrituðum var boðið að koma á fund stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis þann 5. nóvember sl. til að ræða og fá tækifæri til að koma með athugasemdir við skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis um ÍLS, sem birt var fyrr á þessu ári. Á þessum fundi nefndarinnar var einnig rætt við og hlustað á vitnisburð Dr. Alexander Duering, sérfræðings hjá Deutsche Bank, sem sá um útreikninga og ráðgjöf er tengdist skuldabréfaskiptum ÍLS árið 2004. Einnig var rætt við og hlustað á vitnisburð Joakims Hörwing og Mikaela Kärsten frá Capto Financial Consulting AB sem sá um ráðgjöf við áhættu- og fjárfstýringu ÍLS árin 2004 til 2008.

#### **Inngangur – Forsaga.**

Fyrir skuldabréfaskiptin og innkomu banka og sparisjóða á íbúðalánamarkaðinn árið 2004 var Íbúðalánasjóður (ÍLS) ráðandi á íbúðalánamarkaði og lánaði allt að 65% (70% til „fyrstu kaup“) af markaðsvirði íbúðarhúsnæðis, en þó með ákveðna hámarksviðmiðun. ÍLS fjármagnaði sig með húsbrefum sem voru innkallanleg og báru 5,1% verðtryggða vexti. Húsbrefin þóttu ekki góð markaðsvara og veðmyndun því ekki góð. Algengt var að húsbrefin væru seld með 8–12 % afföllum á markaði.

Til að gera íbúðalánakerfið hagkvæmara fyrir lántakendur var ákveðið að ráðast í kerfisbreytingar og skipta á flóknum og óhagkvæmum húsbrefum yfir í hagkvæmari og markaðsvænni flokka íbúðabréfa. Til að ná fram sem mestri hagkvæmni var ákveðið að hafa íbúðabréfin í fáum flokkum ásamt því að aðlaga þau eins mikið og hægt var sambærilegum skuldabréfaflokkum erlendis. Þannig væri hægt að gera þau álitlegri fjárfestingarkost í augum erlendra aðila sem myndi að öllum líkindum auka vinsældir þeirra og lækka ávöxtunarkröfu þeirra. Þetta varð og raunin og raunvaxtastig lækkaði talsvert í kjölfar skiptanna ásamt því að neytendur þurftu nú ekki að taka á sig mikil afföll og áhættu eins og í gamla kerfinu. Niðurstaðan var því sú að neytendur nutu betri kjara og minni áhættu við skiptin úr húsbrefum yfir í íbúðabréf, eins og upphaflega var áætlað.

Innkoma banka og sparisjóða á íbúðalánamarkaðinn haustið 2004 var meiri en menn áttu von á. Kjörin og lánstíminn sem þeir buðu voru einnig mun betri, en menn áttu von á, og þeir gátu staðið undir til langs tíma, eins og dæmin hafa sannað. Lántakendur nýttu sér þetta tækifæri og endurfjármögnuðu íbúðalán sín á svipaðan hátt og gert var við svipaðar aðstæður í öðrum vestrænum löndum, m.a. í Svíþjóð þegar íbúðalánamarkaðurinn þar var endurskipulagður í kring um 1990. Eins og í Svíþjóð þá leiddi þróunin hér heima til hækkanandi fasteignaverðs og mikillar þenslu á fasteignamarkaði. Aðstæðurnar á Íslandi eru því ekkert einsdæmi við endurskipulagningu fasteignamarkaðar sem leiðir oft til óæskilegra skammtíma áhrifa sem jafna sig að öllu jöfnu yfir lengra tímabil, sbr. fasteignamarkaðurinn í Svíþjóð.

Önnur stór breyting á rekstrarskilyrðum ÍLS átti sér stað í kjölfar hrunsins, sem dundi yfir haustið 2008. ÍLS á, og átti allt sitt, undir íbúðarhúsnæði landsmanna, sem á stuttum tíma hrundi í verði og á sama tíma hækkaði verðbólga mjög mikið og vanskil hjá lántökum. ÍLS nýtti félagsleg úrræði sín til hins ýtrasta s.s. að fyrsta lán og veita önnur úrræði til lántakenda í vanda. Þrátt fyrir þetta var ástandið svo erfitt að ÍLS var neyddur til að leysa til sín fjölda eigna í nauðungarsölum. Eignirnar komu af öllu landinu. Það gefur auga leið að slíkt áfall,



þ.e. lækkun á eignum, hækkun á verðlagi, aukin vanskil og auknar afskriftir, leiðir til verri rekstrarskilyrða og taps ÍLS sem á allt sitt undir íbúðarhúsnæði og hefur allar sínar skuldir verðtryggðar.

Uppsafnað tap ÍLS árin 1999 til 2012 er samkvæmt ársreikningum ÍLS 38,5 milljarðar og framlag í afskriftarreikning var um 22,5 milljarðar. Yfir 92% af tapi ÍLS gerist eftir 2008 en hin 8% af tapinu eru frá 2001 þegar ÍLS gerði upp lán sjóðsins sem útgefin voru með viðmiði í EUR.

### **Skuldabréfaskipti ÍLS – hlutverk Deutsche Bank.**

Í skýrslu Rannsóknarnefndar um ÍLS er því haldið fram að ÍLS hafi gert mistök við útreikning á skiptiálagi húsnæðisbréfa yfir í íbúðabréf. Þessi mistök eru sögð hafa kostað 1,5 milljarða árið 2004 og eru síðan framreiknuð og talin nema um 3,5 milljörðum í lok árs 2012.

Á fundi nefndarinnar var hringt í Dr. Alexander Duering hjá Deutsche Bank sem sá um útreikninga vegna skuldabréfaskiptanna. Svar Alexanders, spurður um þetta atriði, var að engin mistök hafi átt sér stað og að útreikningarnir stæðust fullkomlega. Útreikningur á íbúðabréfum hafi verið aðlagður því sem tíðkaðist í erlendum sambærilegum verðbréfum, eins og stefnt var að. Alexander minntist á að ekki hafi verið gerðar athugasemdir við útreikninga sína á sínum tíma nema frá einum starfsmanni íslenskra banka. Þegar hann var spurður að því hvað sá starfsmaður hétí þá sagði hann að hann hétí Hersir. Hann sagði að Hersir, þá starfsmaður Kaupþings Banka, hafi haft samband við sig vegna skiptiálagsins og hafði Alexander útskýrt fyrir honum útreikninga sína. Aðspurður sagði Alexander að Hersir hafi ekki gert frekari athugasemdir við skiptiálagið. Það skal tekið fram að þessi sami Hersir er einn af starfsmönnum Rannsóknarnefndar um ÍLS og er þannig einn af skýrsluhöfundum skýrslunnar um ÍLS. Í skýrslunni er þess ekki getið að Hersir Sigurgeirsson hafi átt samskipti við, eða ráðfært sig við, Deutsche Bank varðandi útreikninga á skiptiálagi.

Það er mjög ámælisvert hvernig Rannsóknarnefndin og starfsmaður hennar, Hersir Sigurgeirsson, hafa farið rangt með um útreikning skiptiálagsins og ekki síður að þeir hafa vísitandi leynt almenning um samskipti sín við Deutsche Bank og Dr. Alexander Duering í aðdraganda skuldabréfaskiptanna 2004. Það er einnig ámælisvert að ekki var haft samband við Deutsche Bank þegar skýrslan var gerð til að fá skýrari mynd af ráðgjöf þeirra og öðrum atriðum sem skipta máli við niðurstöður skýrslunnar.

### **Áhættu- og fjárstýring – hlutverk Capto Financial Consulting (Capto).**

Í skýrslu Rannsóknarnefndar um ÍLS er því haldið fram að starfsmenn ÍLS hafi ekki haft nægjanlega kunnáttu til að sjá um áhættustýringu sjóðsins. Einnig að þeir hafi ekki farið eftir ráðgjöf frá Capto hvað varðar áhættu- og fjárstýringu ÍLS.

Á fundi nefndarinnar var hringt í Joakim Hörwing og Mikael Kärrsten frá Capto en þeir hafa komið mest að vinnu og samskiptum við ÍLS. Joakim og Mikael báru, aðspurðir um þessar staðhæfingar Rannsóknarnefndarinnar, að slíkar staðhæfingar væru beinlínis rangar. Þeir sögðu að starfsmenn sjóðsins hefðu yfir að ráða mikilli þekkingu á sviði áhættu- og fjárstýringar og skilið og nýtt sér öll tæki er hentug voru og krafist var við áhættustýringu ÍLS. Þeir staðfestu einnig að Capto hefði aðstoðað ÍLS við helstu útreikninga og álagspróf ásamt skýrslugerð árin 2004 til 2008. Þeir sögðu að hlutverk Capto hafi verið talsvert umfangsmeira en getið er um í skýrslu Rannsóknarnefndarinnar.

Það er ámælisvert hvernig Rannsóknarnefndin og starfsmenn hennar hafa gefið sér ákveðnar forsendur um aðkomu Capto við ráðgjöf og aðstoð við áhættu og fjárstýringu. Það er einnig ljóst að starfsmenn Rannsóknarnefndarinnar hafa af einhverjum ástæðum ekki verið

með viðeigandi gögn til að kanna málin til hlítar. Í stað þess gefa þeir sér mjög hæpnar forsendur byggðar, að því er virðist, á persónulegum vangaveltum og getgátum. Það er einnig áhælisvert að ekki var haft beint samband við Capto þegar skýrslan var gerð til að fá skýrari mynd af ráðgjöf þeirra, gögnum, aðkomu og öðrum atriðum sem skipta máli við niðurstöður skýrslunnar.

### **Áhættu- og fjárstýring ÍLS.**

Áhættu- og fjárstýring ÍLS var unnin í náinni samvinnu við Fjármálaeftirlitið (FME) og í samræmi við reglugerð um áhættu- og fjárstýringu. Að auki var samvinna höfð við Capto, eins og fram hefur komið hér að framan. Engar athugasemdir voru gerðar við störf áhættu- og fjárstýringar hvorki frá FME né öðrum eftirlitsaðilum. Að auki hefur komið fram að Capto rýndi allar skýrslur og útreikninga ÍLS tímabilið 2004 til 2008.

Skýrsluhöfundar hafa uppi stór orð um áhættu- og fjárstýringu ÍLS og þá starfsmenn sem þar störfuðu. Án þess að fara út í smáatriði, við skrif, athugasemdir og sleggjudóma skýrsluhöfunda um áhættustýringu og starfsmenn ÍLS, þá ætti öllum að vera ljóst að niðurstöður og neikvæðar yfirlýsingar skýrsluhöfunda um áhættu- og fjárstýringu ÍLS eru afskapleg óvandáðar og í besta falli misskilningur.

### **Raunverulegt tap ÍLS – 1999 til 2012.**

Rannsóknarnefndin telur að áætlað, framreiknað, tap ÍLS frá 1999–2012, sé allt að 270 milljörðum. Þessi niðurstaða nefndarinnar er illskiljanleg sérstaklega í ljósi þess að samkvæmt niðurstöðum ársreikninga sjóðsins nemur bókfært tap sjóðsins þetta sama tímabil 38,5 milljörðum króna. Samkvæmt ÍLS er langstærstur hluti tapsins, eða 94%, tilkomið vegna bankahrunsins. Þar kemur einnig fram að uppgjör ÍLS er í samræmi við IFRS, alþjóða reikningsskilastaðla.

Skýrsluhöfundar eru mjög uppteknir af því að gera tap ÍLS eins hátt og mögulegt er. Þeim nægir ekki að nefna bókfært tap ÍLS upp á 38,5 milljarða króna heldur bæta þeir við tapið mat á mögulegum fórnarkostnaði við skuldabréfaskiptin, væntum mistökum við útreikning skuldabréfaskiptanna, væntri lægri ávöxtun lausafjár eftir skiptin og síðast en ekki síst kostnað við uppgreiðslur og mögulegar framtíðaruppgreiðslur á lánum ÍLS. Til að gera tapið síðan ennþá hærra þá framreikna þeir allar tölur m.v. verðlag frá þeim tíma sem þeir telja að tapið hafi átt sér stað.

Mér er til efs að þetta þyki góð vinnubrögð og tíðkist við svipaðar aðstæður hvorki hér á landi né erlendis. Sem dæmi má nefna að uppgreiðslur teljast til reglulegrar starfsemi lána- stofnana sem og vaxtamunur sem hækkar og lækkar eftir markaðsaðstæðum hverju sinni.

Það gefur augaleið að þegar verðlag hefur nær tvöfaldast á tímabilinu 2004 til 2012, þá hefur vænt tap gert það líka. Slík framsetning er að mínu mati áhælisverð og til þess fallinn að ýkja niðurstöður skýrslunnar á neikvæðan hátt og gæti verið til þess fallin að réttlæta skýrslugerðina í vafasömum tilgangi.

### **Uppgreiðsluáhætta – mögulegt tap.**

Skýrsluhöfundar fullyrða að stærsti einstaki tapsliður ÍLS sé uppgreiðsluáhætta af mögulegum uppgreiðslum sem talið er geta numið allt að 103 milljörðum kr. Ein megin forsenda til að þetta tap geti orðið er, að mati skýrsluhöfunda, að allir lántakendur hefðu greitt upp öll lán sín í árslok 2012 og ÍLS hefði ávaxtað það fé sem kom í formi uppgreiðslna á lægri vöxtum út líftíma lánanna. Öll vitum við að líkur á að slíkt ástand skapist eru engar. Samkvæmt upplýsingum frá ÍLS nema uppgreiðslur hlutfallslega svipuðum tölum og fyrir 2004 eða innan við 2% af heildarútlánum á ári, sem telst mjög eðlilegt og viðráðanlegt hlutfall.

**Þessir útreikningar, forsendur og fullyrðingar skýrsluhöfunda eru afskaplega einfaldir og illa ígrundaðir. Það eru nokkrar einfaldar staðreyndir og mikilvægar forsendur sem skýrsluhöfundar taka ekki tillit til við útreikninga sína við áhrif og magn uppgreiðslna. Hér að neðan eru nefnd nokkur atriði sem sýna fram á að uppgreiðslur útlána geta aldrei orðið eins miklar og skaðlegar og gefið er til kynna í skýrslu Rannsóknarnefndarinnar:**

- Það eru ekki miklar líkur á því að miklar uppgreiðslur verði á lánum ÍLS um fyrirsjáanlega framtíð þar sem stór hluti lánasafnsins er utan höfuðborgarsvæðisins, lán til lögaðila og lán með tiltölulega hátt lánshlutfall. Þegar samkeppni á íbúðalánamarkaði hófst 2004 höfðu bankarnir ekki mikinn áhuga á að lána til þessara aðila og ekki líkur á að þeir hafi það um fyrirsjáanlega framtíð.
- Það má leiða líkum að því að stór hluti þeirra sem hefur áhuga og getu til að flytja íbúðalán sín yfir í bankakerfið hafi þegar gert það á árunum 2004 til 2007, þegar samkeppni og uppgreiðslur voru sem mestar.
- Samkvæmt ársreikningi ÍLS í árslok 2012 voru 310 milljarðar af útlánum varin fyrir uppgreiðslum að hluta eða öllu leyti. Meðallíftími eigna ÍLS er 10,9 ár og meðallíftími skulda 10,2 ár. Vaxtamunur er jákvæður um 0,30%. Sem sýnir að ÍLS er í ágætis jafnvægi hvað varðar meðallíftíma eigna og skulda sem og varnir við uppgreiðsluáhættu.
- Samkvæmt ársreikningi ÍLS í árslok 2012 voru lán til lögaðila 140 milljarðar og útlán til einstaklinga 660 milljarðar. Reynslan sýnir að lán til lögaðila hafa í sögulegu samhengi ekki verið í mikilli uppgreiðsluáhættu.
- Þá má leiða líkum að því að nokkuð stór hluti útlána sé utan höfuðborgarsvæðis og til aðila sem standast ekki núverandi greiðslumat samkeppnisaðila, þ.e. með hátt veðhlutfall og ekki næga greiðslugetu.
- Þá má einnig minnka uppgreiðsluáhættu verulega með virkri áhættustýringu, sem er hluti af reglulegri starfsemi ÍLS.
- Þar að auki getur stjórn ÍLS lagt til við ráðherra að sett verði á uppgreiðsluþóknun á uppgreiðslur íbúðalána ÍLS, ef þurfa þykir (Sbr. ákvæði í reglugerð nr. 544/2004, 7. gr., sem er svohljóðandi: „*Efsýnt þykir að hefðbundnar áhættustýringaraðferðir og svigrúm sjóðsins við vaxtaákvörðun nægi ekki til að verja hag sjóðsins skal ráðherra, að fenginni umsögn stjórnar Íbúðalánasjóðs um nauðsynlegar aðgerðir, gefa út reglugerð um greiðslu þóknunar fyrir aukaafborganir og uppgreiðslu ÍLS-veðbréfa. Skal sú þóknun vege upp að hluta eða öllu leyti mismuninn á uppgreiðsluverði ÍLS-veðbréfs og samþærilegs íbúðabréfs*“.

Að framansögðu er ljóst að mat skýrsluhöfunda á tapsáhættu ÍLS vegna mögulegrar uppgreiðslu á íbúðalánum er stórlega ýkt miðað við núverandi aðstæður. Forsendur og framsetning skýrsluhöfunda á uppgreiðsluáhættu ÍLS eru því miður, afskaplega óvandaðar og illa ígrundaðar.

### **Hrunið og áhrif þess á ÍLS.**

Frá árinu 2008 og til loka 2012 hefur verð á íbúðarhúsnæði lækkað að raunvirði en á sama tíma hefur verðbólga hækkað um 35 til 40%. Í árslok 2012 voru eignir ÍLS samtals 876 milljarðar þar af útlán 799 milljarðar og skuldir sjóðsins námu 861 milljörðum. Í lok árs 2012 átti ÍLS 2.224 íbúðir, sem hann hafði að stærstum hluta leyst til sín. Við það bættist að bæði uppsafnaðar afskriftir og vanskil höfðu aldrei verið meiri í sögu ÍLS. Að auki tók ÍLS þátt í 110% leiðinni sem leiddi til talsverðra leiðréttinga útlána sjóðsins. Það er ljóst að þessi staða hefur kostað ÍLS talsverðar förnir og orsakað stærstan hluta af tapi sjóðsins og það

hefði í raun verið kraftaverk ef ÍLS hefði ekki tapað fjármunum við þessar aðstæður. Það gleymist þó oft í umræðunni að ÍLS stóð af sér hrúnið þrátt fyrir erfiðar aðstæður eitthvað sem innlendir bankar gerðu ekki.

Það er pólitísk ákvörðun að ÍLS þjóni félagslegum hagsmunum á íbúðalánamarkaði. Þessi stefna hefur að mínu mati verið skynsamleg þar sem um markaðsbresti hefur verið að ræða á íbúðalánamarkaði. Með þessu er átt við að bankar lána t.d. ekki á afskekktu staði utan stór-Reykjavíkur svæðisins né heldur þeim sem eru tekjulágir og teljast ekki góðir skuldarar. Þetta var veruleikinn fyrir 2008, þetta er veruleikinn í dag og verður væntanlega veruleikinn um fjárfjárlegu framtíð. Pólitískt hlutverk ÍLS hefur verið að brúa þetta hlutverk og draga þannig úr markaðsbrestum íbúðalánamarkaðarins. ÍLS hefur einnig yfir að ráð úrræðum í skuldavanda einstaklinga sem eru á margan hátt mannlegri en bankanna, t.d. möguleika á frýstingu lána við tímabundna fjárhagslega erfiðleika lántaka.

Við getum ekki litið fram hjá því að þessi félagslegu úrræði ÍLS hafa kostað sjóðinn fjármuni og hafa dregið úr hagnaði ÍLS, til skamms tíma. Það er þó mat flestra að þau félagslegu úrræði sem ÍLS hefur yfir að ráða séu samfélaginu margfalt verðmætari, til lengri tíma litið, en sá félagslegi kostnaður sem hlytist af harðari innheimtuaðgerðum.

### **Skýrsla Rannsóknarnefndar um ÍLS – pólitískur tónn, skaðleysi og friðhelgi nefndarmanna.**

Tilgangur þess að skipa Rannsóknarnefnd um málefni ÍLS hefur eflaust verið að gera faglega úttekt á ÍLS með það að markmiði að laga rekstur sjóðsins. Mér er til efs að hægt sé að nýta nokkuð úr skýrslunni í þeim tilgangi.

Skýrsluhöfundar hafa orðið uppvísir af slægum vinnubrögðum, augljósum mistökum, röngum staðhæfingum, upphrópunum og dómhörku sem vekja upp spurningar um heilindi skýrsluhöfunda. Það er einnig ámælisvert að skýrsluhöfundar bera enga ábyrgð á gjörðum sínum og geta skýlt sér bak við friðhelgi og skaðleysi af sínum verkum og fullyrðingum.

Kostnaður við gerð skýrslunnar er 235 milljónir, skv. opinberum gögnum. Þetta er gríðarlegur kostnaður og dæmi um hvernig illa er farið með almannafé, fjármuni sem mætti nota á uppbyggilegri hátt, í betri og þarfari verkefni.

### **Lokaorð.**

Uppsafnað tap ÍLS árin 1999 til 2012 er samkvæmt ársreikningum ÍLS 38,5 milljarðar króna, en ekki allt að 270 milljarðar, eins og haldið er fram í skýrslunni. Yfir 92% af tapi ÍLS gerist eftir 2008 en hin 8% af tapinu eru frá 2001 þegar ÍLS gerði upp lán sjóðsins sem útgefin voru með viðmiði í EUR. Skýrsluhöfundar eru mjög uppteknir af því að gera tap ÍLS eins hátt og mögulegt er. Þeim nægir ekki að nefna bókfært tap ÍLS upp á 38,5 milljarða króna heldur bæta þeir við tapið mati á mögulegum fórnarkostnaði við skuldabréfaskiptin, væntum mistökum við útreikning, væntri lægri ávöxtun lausafjár og síðast en ekki síst mögulegum framtíðaruppgreiðslum á lánum ÍLS. Mér er til efs að þetta þyki góð vinnubrögð og tíðkist við svipaðar aðstæður hvorki hér á landi né erlendis. Sem dæmi má nefna að uppgreiðslur teljast til reglulegrar starfsemi lánastofnana sem og vaxtamunur sem hækkar og lækkar eftir markaðsaðstæðum hverju sinni.

Til að gera tapið síðan ennþá hærra þá framreikna þeir allar tölur m.v. verðlag frá þeim tíma sem þeir telja að tapið hafi átt sér stað.

Það er mjög ámælisvert hvernig skýrsluhöfundar hafa farið rangt með um útreikning skiptiálagsins og ekki síður að þeir hafa vísvitandi leynt almenning um samskipti sín við Deutsche Bank og Dr. Alexander Duering, í aðdraganda skiptanna 2004. Það er einnig

ámælisvert að ekki var haft samband við Deutsche Bank þegar skýrslan var gerð til að fá skýrari mynd af ráðgjöf þeirra og öðrum atriðum sem skipta máli við niðurstöður skýrslunnar.

Það getur einnig talist mjög ámælisvert hvernig skýrsluhöfundar hafa gefið sér ákveðnar forsendur um aðkomu Capto við ráðgjöf og aðstoð við áhættu og fjárstýringu. Það er einnig ljóst að starfsmenn Rannsóknarnefndarinnar hafa af einhverjum ástæðum ekki verið með viðeigandi gögn til að kanna málin til hlítar. Í stað þess gefa þeir sér mjög hæpnar forsendur byggðar, að því er virðist, á persónulegum vangaveltum og getgátum. Það er einnig ámælisvert að ekki var haft beint samband við Capto þegar skýrslan var gerð til að fá skýrari mynd af ráðgjöf þeirra, gögnum, aðkomu og öðrum atriðum sem skipta máli við niðurstöður skýrslunnar.

Skýrsluhöfundar hafa uppi stór orð um áhættu- og fjárstýringu ÍLS og þá starfsmenn sem þar störfuðu. Án þess að fara út í smáatriði, við skrif, athugasemdir og sleggjudóma skýrsluhöfunda um áhættustýringu og starfsmenn ÍLS, þá ætti öllum að vera ljóst að niðurstöður og neikvæðar yfirlýsingar skýrsluhöfunda um áhættu og fjárstýringu ÍLS eru afskapleg óvandaðar og í besta falli misskilningur.

Þá er einnig ljóst að mat skýrsluhöfunda á tapsáhættu ÍLS vegna mögulegrar uppgreiðslu á íbúðalánum er stórlega ýkt og forsendur þeirra afskaplega óvandaðar og illa ígrundaðar. ÍLS er ágætlega varinn fyrir uppgreiðslum en að auki eru til úrræði og varnir til að draga úr neikvæðum áhrifum mikilla uppgreiðslna á ÍLS.

Pólitískt hlutverk ÍLS hefur verið að draga úr markaðsbrestum íbúðalánamarkaðarins hér á landi. Við getum ekki litið fram hjá því að þessi félagslegu úrræði ÍLS hafa kostað sjóðinn fjármuni og hafa dregið úr hagnaði ÍLS, til skamms tíma. Það er þó mat flestra að þau félagslegu úrræði sem ÍLS hefur yfir að ráða séu samfélaginu margfalt verðmætari, til lengri tíma litið, en sá félagslegi kostnaður sem hlytist af harðari innheimtuaðgerðum.

Hrunið sá enginn fyrir, ekki bankarnir, ekki Seðlabankinn, ekki FME, ekki S&P, ekki Moody's, ekki erlendir bankar né eftirlitsaðilar og ekki ÍLS.

Að mínu mati hefur ekki komið nægilega skýrt fram í umræðunni um ÍLS, að við hrunið sem átti sér stað haustið 2008, verða til aðstæður sem óhjákvæmilega koma sér illa fyrir lánastofnun sem hefur öll sín lán bundin í íbúðarhúsnæði landsmanna sem lækkar, en hefur allar sínar skuldir í verðtryggðum skuldum sem hækka. Það hefði í raun verið kraftaverk ef ÍLS hefði sloppið án einhverra skakkafalla út úr þessu ástandi. Núverandi ástand er að öllum líkindum skammtímaástand, ástand sem leitar að langtíma jafnvægi á einhverjum tíma með svipuðum hætti og í öðrum vestrænum löndum, t.d. eins í Svíþjóð upp úr 1990.

Skýrsluhöfundar hafa orðið uppvísir af slægum vinnubrögðum, augljósum mistökum, röngum staðhæfingum, mikilli dómhörku og upphrópunum sem vekja upp spurningar um heilindi skýrsluhöfunda. Það er einnig ámælisvert að skýrsluhöfundar bera enga ábyrgð á gjörðum sínum og geta skýlt sér bak við friðhelgi og skaðleysi af sínum verkum og fullyrðingum.

Tilgangur þess að skipa Rannsóknarnefnd um málefni ÍLS hefur eflaust verið að gera faglega úttekt á ÍLS með það að markmiði að laga rekstur sjóðsins. Mér er til efs að hægt sé að nýta nokkuð úr skýrslunni í þeim tilgangi. Kostnaður við gerð skýrslunnar er 235 milljónir, fjármuni sem nota mætti á uppbyggilegri hátt, í betri og þarfari verkefni.

Reykjavík 31.12. 2013

Jóhann G. Jóhannsson

**Fylgiskjal V.***Páll Gunnar Pálsson:*

10. janúar 2014

**Athugasemdir við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð.**

Þann 11. október 2013, var ég kallaður fyrir opinn fund stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis til þess að fjalla um gagnrýni sem fram kemur í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð og beinist að störfum Fjármálaeftirlitsins á þeim tíma sem ég var forstjóri þess. Á fundinum áskildi ég mér rétt til þess að koma á framfæri skriflegri greinargerð um sama efni. Í tölvupósti frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd, dags. 13. desember 2013, kemur fram að í kjölfar funda með gestum nefndarinnar hafi verið tekin sú ákvörðun að bjóða öllum gestum nefndarinnar að skila skriflegri greinargerð. Bréf þetta er svar við því boði.

Um viðbrögð mín við skýrslu rannsóknarnefndarinnar vísa ég til framangreinds fundar. Fundurinn var tekinn upp og er upptakan aðgengileg á vef Alþingis. Á fundinum rakti ég aðkomu Fjármálaeftirlitsins að málefnum tengdum Íbúðalánasjóði frá miðju ári 2004 til miðs árs 2005, þ.e. frá því að Íbúðalánasjóður kom undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins og þar til ég hætti þar störfum. Fjallaði ég um þær aðstæður sem til staðar voru þegar löggjafinn ákvað að gera breytingar á húsnæðislánakerfinu árið 2004, hlutverk og ábyrgð Fjármálaeftirlitsins gagnvart Íbúðalánasjóði, þá atburðarás sem fór í gang á húsnæðislánamarkaði haustið 2004 og aðkomu Fjármálaeftirlitsins að henni fram til miðs árs 2005.

Rétt er að taka fram, líkt og á fundi nefndarinnar, að umfjöllun mín um þessi mál er einvörðungu í tilefni af fyrri störfum mínum sem forstjóri FME. Jafnframt er rétt að minna á að ég hef ekki umboð til þess að tala fyrir hönd þeirrar stofnunar í dag. Athyglisvert er hins vegar, í ljósi þeirra ályktana sem dregnar eru í skýrslu rannsóknarnefndarinnar, að hún hafði aldrei samband við mig á meðan hún starfaði, leitaði engra upplýsinga hjá mér, kallaði mig aldrei fyrir eða bar undir mig gögn sem hún byggði ályktanir sínar á.

Það er ekki ætlun mín að endurtaka hér með ítarlegum hætti framangreinda umfjöllun á fundi nefndarinnar, heldur fremur leggja áherslu á nokkur meginatriði.

**1.**

Í fyrsta lagi er rétt að hafa í huga að löggjafinn tók upplýsta ákvörðun um breytingar sumarið 2004 á Íbúðalánasjóði og húsnæðislánakerfinu. Sú ákvörðun tók einnig til áhættustöðu sjóðsins. Undirbúnings- og lögskýringargögn sem finna má á vef Alþingis gefa til kynna ítarlegan undirbúning, þar sem m.a. voru vegnar og metnar athugasemdir og aðvaranir við hættum sem af breytingunum kynnu að stafa.

Á þessum tíma varaði Fjármálaeftirlitið við vexti fjármálakerfisins og kallaði eftir breytingum á umgjörð fjármálamarkaðar. Nefna má sem dæmi að á ársfundi FME þann 3. nóvember 2004 lýsti eftirlitið áhyggjum sínum af stórum áhættuskuldbindingum og kallaði eftir breytingum til þess að styrkja fjármálakerfið, m.a. með því að virkir eigendur banka legðu meira til Tryggingasjóðs innstæðueigenda og fjárfesta og að ákvæði um virka eignarhluti yrðu styrkt. Sambærileg varnaðarorð höfðu komið fram á árunum á undan. Það var við þessar aðstæður sem löggjafinn réðst í breytingarnar.

Löggjafinn fjallaði aftur um stöðuna á húsnæðislánamarkaðnum og nýhafna þátttöku banka og sparisjóða í tengslum við frumvarp til laga um húsnæðismál sem samþykkt var í byrjun desember 2004. Af lögskýringargögnum má ráða að uppgreiðsluvandi Íbúðalánasjóðs og hin breytta staða hafi verið rædd í tengslum við frumvarpið, m.a. í ljósi aðvörunarorða umsagnaraðila. Í þingræðu er t.d. vitnað til aðvörunarorða Fjármálaeftirlitsins á ársfundi þann

3. nóvember 2004. Rannsóknarnefndin virðist horfa framhjá framangreindu þegar aðkoma Fjármálaeftirlitsins að málefnum Íbúðalánasjóðs er metin.

## 2.

Í öðru lagi lætur rannsóknarnefndin undir höfuð leggjast að fjalla með fullnægjandi hætti um það í hverju eftirlit Fjármálaeftirlitsins með Íbúðalánasjóði var fólgið og samspil þess við hlutverk annarra stjórnvalda. Oftúlkar nefndin í því sambandi heimildir eftirlitsins.

Fjármálaeftirlitinu var í fyrsta sinn falið eftirlit með Íbúðalánasjóði í heild með lagabreytingunum sumarið 2004. Það eftirlit var hins vegar án afmörkunar og nauðsynlegra úrræða sambærilegum þeim sem gilda um fjármálafyrirtæki eins og banka, líkt og ég rakti ítarlega á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar. Hafði Fjármálaeftirlitið fundið að þessu í umsögn um frumvarpið sem varð að lögum á miðju ári 2004, en þar segir að eftirlitið hafi lagt á það áherslu að skýrt væri kveðið á um það með hverju það eigi að hafa eftirlit, þ.e. hver verkefni eftirlitsins eigi að vera.

Í reglugerð voru síðan sett ákvæði um skyldur Íbúðalánasjóðs að því er varðar áhættu- stýringu, eiginfjárhlutfall o.fl., en þau ákvæði bættu engu við um heimildir Fjármálaeftirlitsins til aðgerða. Rétt er að vekja sérstaka athygli á því að ákvæðið í reglugerðinni um eiginfjárhlutfall er á engan hátt sambærilegt hliðstæðu ákvæði laga um fjármálafyrirtæki. Samkvæmt síðarnefndu lögnum og reglum samkvæmt þeim fer í gang ákveðið ferli ef fjármálafyrirtæki fer undir viðmið og heldur Fjármálaeftirlitið utan um það ferli, sem getur endað með afturköllun starfsleyfis. Í tilfelli Íbúðalánasjóðs hafði Fjármálaeftirlitið ekkert sérstakt hlutverk samkvæmt reglugerðinni þegar sjóðurinn færir niður fyrir eiginfjárviðmið, heldur var það ráðherra sem var mótaðili stjórnar sjóðsins við úrlausn þess máls, sbr. 7. gr. reglugerðar nr. 544/2004. Félagsmálaráðherra fór því sjálfur með mikilvægt úrlausnarvald í eftirliti með sjóðnum og beitti því valdi, eins og sjá má m.a. af bréfi ráðuneytisins til Fjármálaeftirlitsins, dags. 16. júní 2004, sem vikið verður að síðar.

Ljóst er af umfjöllun í skýrslu rannsóknarnefndarinnar að hún áttaði sig ekki á þessu eftirlitsskipulagi og áhrifum þess, en skilningur á því er forsenda þess að hægt sé að leggja hlutlægt mat á það hvort eftirlit Fjármálaeftirlitsins hafi brugðist að einhverju leyti.

## 3.

Í þriðja lagi bregður rannsóknarnefndin upp rangri mynd af afskiptum Fjármálaeftirlitsins af innkomu viðskiptabanka og sparisjóða á húsnaðislánamarkað haustið 2004 og lánasamningum Íbúðalánasjóðs við viðskiptabanka og sparisjóði. Jafnframt dregur nefndin rangar ályktanir af aðkomu Fjármálaeftirlitsins að framangreindu.

Fyrst má tiltaka að nefndin fjallar ekkert um hert eftirlit Fjármálaeftirlitsins með viðskiptabönkum og sparisjóðum haustið 2004, sem m.a. var kynnt í umræðuskjali eftirlitsins á vef þess þann 10. desember 2004. Þar er greint frá gagnrýni Fjármálaeftirlitsins í garð bankanna og nýjum skýrsluskilum vegna aukinnar áhættu í starfsemi þeirra.

Ennfremur virðist rannsóknarnefndin draga þá ályktun að FME hefði þegar í desember 2004 borið að grípa inn í lánasamninga Íbúðalánasjóðs við viðskiptabanka og sparisjóði, en þeir hafi þá verið kynntir eftirlitinu á tveimur fundum. Þáverandi forsvarsmenn Íbúðalánasjóðs hafa einnig vísað í þessa fundi sem einhvers konar ígildis samþykkis fyrir samningunum. Á fyrrgreindum fundi með stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd rakti ég aðstöðu eftirlitsstofnana á fundum sem þessum og þá fyrirvara sem jafnan þarf að gera til þess að verjast því að eftirlitsskyldir aðilar geti nýtt slíka fundi til að flytja ábyrgð sína yfir á hið opinbera eftirlit og með því láta ríkisvaldið taka á sig ábyrgð langt umfram það sem eðlilegt má telja í samkeppnisstarfsemi.

Af þeim upplýsingum sem hægt er að nálgast opinberlega má sjá að Fjármálaeftirlitið fylgdist með framvindu mála í gegnum skýrslur Íbúðalánasjóðs um áhættustýringu og ýmis samskipti við aðila. Meðal annars átti Fjármálaeftirlitið fundi með Ríkisábyrgðasjóði þar sem skipst var á skoðunum um forsendur í því skyni að átta sig á stöðunni. Þessi vinna leiddi síðan til þess að Fjármálaeftirlitið skrifaði Íbúðalánasjóði bréf, dags. 10. maí 2005, sem lýst er ítarlega í skýrslu Ríkisendurskoðanda til félagsmálanefndar frá því í nóvember 2005, en skýrslan er aðgengileg á vef Ríkisendurskoðunar. Þar er Íbúðalánasjóður krafinn svara um breytingu á áhættustýringarstefnunni, hvernig lánasamningarnir féllu að stefnunni og tekið fram að fullt tilefni sé til athugunar á því hvort samningar af þessu tagi samræmist lögum nr. 44/1998 um húsnæðismál. Þá gerði eftirlitið athugasemdir við að hvergi hefði verið upplýst um þennan þátt í starfsemi sjóðsins í opinberum gögnum hans og á markaði, og óskaði eftir upplýsingum um hvernig upplýsingagjöf hefði verið háttáð gagnvart öðrum stjórnvöldum.

Þrátt fyrir að þetta liggja fyrir, kýs rannsóknarnefndin að draga þá ályktun að eftirlitið hafi vanrækt skyldur sínar. Sérstaklega er ámælisvert að rannsóknarnefndin skuli hafa látið hjá líða að kanna nánar þá staðhæfingu sem nefndin byggir á og hefur eftir starfsmönnum Ríkisábyrgðasjóðs, að Fjármálaeftirlitið hafi á fundi ekki deilt áhyggjum Ríkisábyrgðasjóðs, sagst búa yfir meiri upplýsingum um sjóðinn, og neitað að láta þær upplýsingar í té. Við blasir að á fundinum kom í ljós að Ríkisábyrgðasjóður hafði ekki fengið fullnægjandi upplýsingar frá Íbúðalánasjóði. Voru fyrstu viðbrögð eftirlitsins að hvetja Ríkisábyrgðasjóð til þess að kalla eftir þessum upplýsingum frá sjóðnum, enda var það rétta boðleiðin, sérstaklega þar sem um samninga við markaðsaðila var að ræða. Þetta má m.a. ráða af því að í rannsóknarskýrslunni kemur fram að Ríkisábyrgðasjóður hafi daginn eftir leitað upplýsinga hjá Íbúðalánasjóði og Fjármálaeftirlitið í framhaldinu gagnrýnt Íbúðalánasjóð fyrir upplýsingaskort og krafist skýringa. Af þessu er ljóst að ekkert stóð eftirlitinu fjær en að leynd Ríkisábyrgðasjóði upplýsingum.

Alvarlegast er þó að rannsóknarnefndin kýs að líta fram hjá bréfi félagsmálaráðuneytisins til Fjármálaeftirlitsins, dags. 16. júní 2005, en fjallað er um þetta bréf í fyrrgreindri skýrslu Ríkisendurskoðanda til félagsmálanefndar frá því í nóvember 2005. Í bréfinu greinir ráðuneytið frá því að það hafi um nokkurt skeið fylgst með bréfaskiptum milli Fjármálaeftirlitsins og Íbúðalánasjóðs varðandi lánasamninga sjóðsins við banka og sparisjóði. Í bréfinu lýsir það yfir stuðningi sínum við sjónarmið Íbúðalánasjóðs um að umræddir samningar séu þáttur í fjárstýringu sjóðsins og að ekki verði séð að hagstæðari kostir hafi staðið sjóðnum til boða við þáverandi aðstæður. Þetta bréf ber að skoða í samhengi við lögbundið hlutverk félagsmálaráðuneytisins, en eins og rakið er hér að framan hafði ráðuneytið mikilvægu hlutverki að gegna við stýringu á áhættum Íbúðalánasjóðs, sem endurspeglast m.a. í því að það var ráðuneytið en ekki Fjármálaeftirlitið sem fór með forræði máls þegar Íbúðalánasjóður færir undir eiginfjármörk. Fjármálaeftirlitið svaraði þessu bréfi þann 22. júní 2005, þar sem eftirlitið tók m.a. fram að það teldi mikilvægt að ráðuneytið tæki með reglugerð skýra afstöðu til lánasamninganna. Í framhaldi af þessu var reglugerðinni breytt í september 2005. Jafnframt liggur fyrir að athugasemdir Fjármálaeftirlitsins leiddu til úrbóta á lánasamningunum sem beindust að því að gera stöðu sjóðsins tryggari.

#### 4.

Í fjórða lagi leggur rannsóknarnefndin sig eftir því að gera störf Fjármálaeftirlitsins tryggileg með dylgjum um að pólitik hafi ráðið för í umgjörð þess og niðurstöðum. Meginrökum nefndarinnar fyrir þessum dylgjum var hrundið strax eftir útgáfu skýrslunnar, þegar staðfest var að fyrrverandi seðlabankastjóri, sem borinn var þeim sökum að hafa sest í stjórn



Fjármálaeftirlitsins með því skilyrði ég yrði ráðinn forstjóri, hafði aldrei setið í stjórn eftirlitsins.

Þá er látið að því liggja í skýrslunni að ekki hafi verið allt með felldu í athugun Fjármálaeftirlitsins á atkvæðisrétti stofnfjáreigenda í Sparisjóði Skagafjarðar sem tengdir voru Kaupfélagi Skagfirðinga. Virðist nefndin ekki hafa kynnt sér Hæstaréttardóm í máli nr. 48/2005, en þar eru afskipti Fjármálaeftirlitsins af málinu rakin. Kemur fram að eftirlitið hafi tekið málið til athugunar í tvígang. Í fyrra skiptið hafi eftirlitið ekki talið forsendur til aðgerða, en sett þann fyrirvara að niðurstaðan kynni að verða tekin til endurskoðunar að fenginni frekari reynslu. Við síðari athugun hafi eftirlitið síðan talið ástæðu til að ætla að meðferð eignarhlutarins hefði ekki verið í samræmi við lög nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Af dóminum er því ljóst að dylgjur rannsóknarnefndarinnar eiga ekki við rök að styðjast.

### Niðurlag.

Þegar allt framangreint er virt saman, blasir við að rannsóknarnefndin hefur brugðist í því verkefni sem Alþingi lagði fyrir hana, að leggja hlutlægt og rökstutt mat á þátt Fjármálaeftirlitsins í eftirliti með Íbúðalánasjóði á umræddu tímabili. Af skýrslunni verður ráðið að rannsóknarnefndin hafi ekki gert sér grein fyrir því í hverju eftirlit Fjármálaeftirlitsins fólst og hvert samspil þess eftirlits og hlutverks félagsmálaráðuneytisins var samkvæmt lögum. Við mat á eftirliti Fjármálaeftirlitsins er enn fremur horft fram hjá ákvörðunum löggjafans um áhættustýringu Íbúðalánasjóds, líkt og rakið er hér að framan.

Þá lætur nefndin hjá líða að draga upp rétta mynd af starfi FME á umræddu tímabili. Þess í stað er þess freistað að gera störf eftirlitsins tortryggileg. Sést það best á því að í umfjöllun nefndarinnar um Fjármálaeftirlitið er ekki tekið tillit til lykilgagna um aðkomu eftirlitsins og félagsmálaráðuneytisins að málinu, eins og áður er rakið. Þá hafa heimildir fyrir ásökunum um að pólitík hafi ráðið för í Fjármálaeftirlitinu verið hraktar. Er það mjög miður að rannsóknarnefnd á vegum Alþingis skuli hafa orðið ber að jafn óvönduðum vinnubrögðum og um getur.

Það er því ljóst að gagnrýni rannsóknarnefndarinnar á störf Fjármálaeftirlitsins á umræddu tímabili er að stóru leyti byggð á röngum og ófullnægjandi forsendum og á því ekki við rök að styðjast. Eru vinnubrögð og ályktanir nefndarinnar að veigamiklu leyti ámælisverðar. Þar sem skýrslan er háð þessum miklu annmörkum tel ég ekki ástæðu til að svara nánar eða í smáatriðum öllum ályktunum sem þar koma fram. Bréf þetta felur því ekki í sér tæmandi athugasemdir af minni hálfu. Þá vísa ég að nýju til þess sem fram kom af minni hálfu á fundi með eftirlits- og stjórnskipunarnefnd þann 11. október sl.

Af öllu framangreindu er ljóst að niðurstöður rannsóknarnefndarinnar geta ekki staðið án athugasemda.

Ég vil að lokum minna á að á fyrrgreindum fundi þann 11. október sl. rakti ég hvernig stjórnvöld hefðu í ýmsum atriðum horft fram hjá alvarlegum viðvörunum Fjármálaeftirlitsins um málefni fjármálamarkaðar fyrir hrun. Á fundinum benti ég á að enn í dag væru áhyggjur eftirlitsaðila ekki teknar nógu alvarlega af þar til bærum stjórnvöldum, þar á meðal löggjafanum. Það væri reynsla mín í núverandi starfi sem forstjóri Samkeppniseftirlitsins. Þess í stað er í ríkum mæli, líkt og fyrir hrun, talað niður til „eftirlitsiðnaðar“ og kallað eftir því að eftirlitsstofnanir einbeiti sér að því að leiðbeina, fremur en að taka af hörku á lögbrotum. Full ástæða er til þess að hafa gætur á þeirri stefnumörkun stjórnvalda sem í þessu felst, og læra af reynslu liðinnar tíðar.

Virðingarfyllst,  
Páll Gunnar Pálsson

**Fylgiskjal VI.***Sigurður Þórðarson:*

Október 2013.

Til Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis.  
Frá Sigurði Þórðarsyni, frv. ríkisendurskoðanda.  
Efni: Skýrsla Rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð.

**I****Rannsóknarskýrslan**

Með þingsályktun sem samþykkt var á Alþingi þann 17. desember 2010 um rannsókn á Íbúðalánasjóði (ÍLS) o.fl. var samþykkt, að á vegum þess færi fram sjálfstæð og óháð rannsókn á starfsemi sjóðsins á árabílinu 2004 til ársloka 2010. Forsætisnefnd Alþingis var falið að sjá um að rannsóknin færi fram og skyldi forseti Alþingis skipa þriggja manna nefnd til að vinna hana og skila um hana skýrslu til Alþingis innan sex mánaða frá skipun nefndarinnar. Áætlað var að kostnaður við störf rannsóknarnefndarinnar yrði um 70 mkr. sem svarar til um 5 ársverka.

Rannsóknarnefndin skilaði niðurstöðu rannsóknar sinnar þann 2. júlí 2013 eftir 22 mánaða vinnu. Áætlaður heildarkostnaður er um 250 mkr. sem svarar til um 16 ársverka. Til samamburðar má nefna, að kostnaður við rúmlega tveggja ára útgjöld stjórnsýslusviðs Ríkisendurskoðunar svarar til um 20 ársverka. Þannig hefur bæði sá tími, sem áætlaður var til verksins, og tilkostnaður orðið miklu hærri en menn lögðu upp með. Af þeim ástæðum m.a. hefði mátt gera ráð fyrir, að skýrsla rannsóknarnefndarinnar drægi upp faglega og sanna mynd af því viðfangsefni, sem til skoðunar var.

Eftir að hafa rýnt skýrslu rannsóknarnefndarinnar um Íbúðalánasjóð, skoðað mat nefndarmanna á einstökum þáttum hennar og þær fjölmörgu athugasemdir, sem fram hafa komið opinberlega við trúverðuleika hennar, er það álit þess, sem þetta ritar, að á þriggja áratuga starfstíma hjá hinu opinbera við verkefni, sem hafa snúið að ýmiss konar úttektum, sé skýrsla þessi með eindæmum og ekki síst orðbragðið sem viðhaft er. Þá er fyrst og fremst horft til efnistaka og mats á mikilvægi og þeirra eðlilegu og sjálfsögðu vinnubragða, að getið sé um verk og sjónarmið allra, sem hlut eiga að máli. Þá eru ekki síður athyglisverðar þær ályktanir, sem rannsóknarnefndin sjálf dregur af þeim upplýsingum, sem fram koma í nefndri skýrslu.

**II****Helstu niðurstöður rannsóknarnefndarinnar eru:**

„Að rannsókn lokinni er nefndinni efst í huga veruleg vanhæfni stjórnenda Íbúðalánasjóðs og ótrúlegt sinnuleysi af hálfu helstu eftirlits- og valdastofnana þjóðfélagsins varðandi gríðarleg hagsmunamál þegnanna.“

Þá segir ennfremur í skýrslunni um starfsemi ÍLS, að mistökin, sem gerð voru, megi m.a. rekja til vanþekkingar innan sjóðsins og meðal þeirra sem tengdust honum og þá verði ekki hjá því komist að nefna, að ekki hafi pólitísk áhrif og hagsmunatengsl bætt úr skák. Þá segir að rannsóknin hafi leitt í ljós margvísleg mistök sem vörðuðu Íbúðalánasjóð, sum mjög alvarleg sem kostað hafi þjóðina milljarða króna og raunar verði ekki séð fyrir endann á þeim kostnaði. Segir rannsóknarnefndin, að til þess að varpa ljósi á hvort eftirlit Alþingis, ráðuneytis, Fjármálaeftirlits, Seðlabanka Íslands og eftir atvikum annarra stofnana með ÍLS hafi verið fullnægjandi, hafi þessar stofnanir stjórnkerfisins verið skoðaðar sérstaklega. Niður-

staða nefndarinnar var í stuttu máli sú, að eftirlit með starfsemi ÍLS hefði ekki verið fullnægjandi. Almennt hefði meginskýringuna á ófullnægjandi eftirliti verið að finna í útbreiddu skeytingarleysi í umgengni við eftirlit, í skilningsleysi á því hvað gerði eftirlit virkt og trúverðugt og í áhrifum pólitískra ráðninga. Af þessum ástæðum hefðu stofnanir stjórnsýslukerfisins brugðist ein af annarri.

Að mati rannsóknarnefndarinnar voru ástæður þess að stjórnsýslu- og eftirlitsstofnanir brugðust skyldum sínum einkum þessar:

„Í fyrsta lagi hafði Alþingi afsalað sér aðkomu að tilnefningu í stjórn Íbúðalánasjóðs með lögum nr. 44/1998. Íbúðalánasjóður varð í kjölfarið sjálfstæðari gagnvart þinginu en ósjálfstæðari gagnvart flokkspólitísku valdi ráðherra sem einn skipaði í stjórn sjóðsins án tilnefningar.

Í öðru lagi gróf skipan fulltrúa úr félagsmálanefnd þingsins til setu í stjórn sjóðsins undan eftirlitshlutverki þingsins. Það dregur úr trúverðugleika eftirlits sitji aðilar báðum megin borðs því að enginn getur haft eftirlit með sjálfum sér.

Í þriðja lagi rýrðu pólitískar ráðningar, að því er séð verður, í stöður framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs, forstjóra Fjármálaeftirlits og bankastjóra Seðlabanka Íslands trúverðugleika og virkni eftirlits þessara stofnana með starfsemi sjóðsins.

Í fjórða lagi bjó Ríkisábyrgðasjóður yfir veikustu stjórnþækjunum af framangreindum eftirlitsstofnunum. Þegar á reyndi skorti á þá pólitísku forustu sem til þurfti svo að Ríkisábyrgðasjóður gæti gegnt því hlutverki að varna því að ábyrgðir féllu á ríkissjóð.

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.“

### III

#### **Hlutverk og skyldur Ríkisendurskoðunar sem eftirlitsaðila Alþingis:**

Lög um Ríkisendurskoðun nr.86/1997 kveða á um starfskyldur hennar. Þar segir m.a. í 6 gr. að stofnunin skuli annast endurskoðun ríkisreiknings og reikninga stofnana, sjóða og annarra aðila þar sem kostnaður eða reikningslegt tap er greitt af ríkissjóði samkvæmt fjárlögum eða af öðrum tekjum samkvæmt sérstökum lögum. Ennfremur skal Ríkisendurskoðun annast endurskoðun reikninga stofnana sem reknar eru á ábyrgð ríkissjóðs eða ríkissjóður á að hálfu eða meira.

Þá segir ennfremur í nefndri grein, að Ríkisendurskoðun sé heimilt að taka gjald fyrir fjárhagsendurskoðun á ársreikningum ríkisaðila, sem um ræðir í 2 mgr., er nemi þeim kostnaði sem af endurskoðuninni hlýst. Ríkisendurskoðun er heimilt að fela löggiltum endurskoðendum eða öðrum sérfræðingum á viðkomandi sviði að vinna að einstökum verkefnum sem stofnuninni eru falin með lögum þessum eða öðrum lögum. Skv. 9. gr. getur Ríkisendurskoðun framkvæmt stjórnsýsluendurskoðun hjá þeim stofnunum, sjóðum, félögum og fyrirtækjum sem um ræðir í 6. gr. Stjórnsýsluendurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi. Þá segir í 3. gr. laga um Ríkisendurskoðun, að forsætisnefnd geti þá ýmist að eigin frumkvæði eða samkvæmt óskum þingmanna krafist skýrslna um einstök mál er falla undir starfsemi Ríkisendurskoðunar.

Í 8. grein laga um Ríkisendurskoðun segir, að fjárhagsendurskoðun skuli samkvæmt góðri endurskoðunarvenju á hverjum tíma einkum miða að eftirfarandi:

1. Að reikningsskil gefi glögga mynd af rekstri og efnahag í samræmi við góða reikningskilavenju.
2. Að kanna innra eftirlit og hvort það tryggir viðunandi árangur.
3. Að reikningar séu í samræmi við heimildir fjárlaga, fjárukalaga og annarra laga, lög-mæt fyrirmæli, starfsvenjur og samninga um rekstrarverkefni þar sem það á við.
4. Að kanna og votta áreiðanleika kennitalna um umsvif og árangur af starfsemi stofnana birtist þær með ársreikningi.

Lögin um Ríkisendurskoðun tryggja stofnuninni ekki bara sjálfstæði gagnvart þeim, sem hún endurskoðar, í ásýnd, heldur líka í reynd. Það er tryggt m.a. með því að Alþingi veitir framlög til rekstrar hennar á fjárlögum og er Ríkisendurskoðun þannig óháð þeim sem endurskoðaður er um umfang og þau viðfangsefni sem koma til skoðunar hverju sinni. Það gjald sem innheimt hefur verið af aðilum utan A-hluta ríkissjóðs nemur innan við 10% af tekjum stofnunarinnar og er fyrst og fremst tilkomið til að jafnræði ríki milli aðila sem afla tekna sinna með þjónustugjöldum.

Við setningu laga um Ríkisendurskoðun var tekið mið af verkefnum systurstofnana, ekki bara á Norðurlöndum, heldur líka í öðrum Norður-Evrópuríkjum og vestanhafs.

Í kafla 2 skýrslunnar, Ágrip um helstu niðurstöður, segir m.a. um Ríkisendurskoðun:

„Ríkisendurskoðun var í reynd vanhæf til þess að gera nokkra úttekt á sjóðnum þar sem hún sá um innri endurskoðun hans á framangreindu tímabili.“

Þau verkefni sem Ríkisendurskoðun annaðist á því tímabili sem rannsóknarnefndin tók til skoðunar voru öll samkvæmt lögum um hana og innra skipulag stofnunarinnar viðeigandi til að tryggja eðlilegan aðskilnað og óhæði starfa.

#### IV

##### **Störf Ríkisendurskoðunar sem innri endurskoðanda hjá Íbúðalánasjóði**

Á því tímabili sem hér er til skoðunar voru gerðir 3 samningar milli Ríkisendurskoðunar og Íbúðalánasjóðs um innri endurskoðun hjá sjóðnum í júní 2005, janúar 2008 og september 2011 og náðu samningarnir til árána 2005 til og með 2011. Ríkisendurskoðun skilaði endurskoðunarskýrslu fyrir öll árin nema árið 2005 en þá gerði hún grein fyrir störfum sínum með greinargerð. Í 4. bindi, kafla 5, í Viðauka rannsóknarskýrslunnar, er gerð góð grein fyrir helstu athugasemdum og ábendingum sem fram koma í skýrslum Ríkisendurskoðunar um innri endurskoðun hjá Íbúðalánasjóði á nefndu tímabili.

Í nefndu yfirliti koma fram eftirfarandi athugasemdir vegna árána 2005, 2006 og 2011 og eru þær teknar hér sem dæmi um efnisinnihald endurskoðunarskýrslna Ríkisendurskoðunar:

##### *Innri endurskoðunarskýrsla Ríkisendurskoðunar vegna 2005*

„Ríkisendurskoðun lauk innri endurskoðunarskýrslu vegna ársins 2005 í janúar 2006. Var það fyrsta innri endurskoðunarskýrsla sem gerð var fyrir Íbúðalánasjóð. Í henni komu fram fjölmargar athugasemdir og ábendingar en hér verða raktar hinar helstu þeirra:

1. Innleiðing margra eftirlitsaðgerða, sem fjallað er um í kafla 2.6.4, höfðu ekki komist til framkvæmda vegna þess að verklagsreglur og verkferla vantaði.
2. Stjórn sjóðsins hafði ekki sett sér starfsreglur. Það var því ekki skjalfest hvernig verkskiptingu milli stjórnar og framkvæmdastjóra skyldi háttáð og heldur ekki samskiptum þeirra við félagsmálaráðuneytið.
3. Uppfærð heildarstefnumótun fyrir sjóðinn lá ekki fyrir. Í slíkri stefnu hefði átt að koma fram skilgreining á hlutverki sjóðsins, framtíðarsýn hans, helstu áherslur gagnvart

stjórnvöldum, viðskiptavinum og samstarfsaðilum og skilgreining á stefnumótandi þáttum innri málaflokka. Áhættugreiningin og áhættumat tækju síðan eðlilega mið af heildarstefnumótun sjóðsins.

4. Uppfærð heildstæð öryggisstefna lá ekki fyrir.
5. Yfir tveimur af sviðum sjóðsins, áhættustýringarsviði og fjárstýringarsviði, var sami starfsmaðurinn sem jafnframt var verktaki. Hann var því ekki starfsmaður undir sömu formerkjum og hinir sem störfuðu hjá sjóðnum og lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins tóku til.
6. Skortur var á skriflegum verklagsreglum.
  - a. Ekki lágu fyrir skriflegir verkferlar vegna fjárstýringar.
  - b. Ekki lágu fyrir skriflegir verkferlar um hvernig aðkomu starfsmanna var háttað að banka-, gjaldkera- og bókhaldsmálum og hvernig þau tengdust.
  - c. Ekki lá fyrir skriflegur verkferill eða listi yfir allt sem viðkom bankamálum.
7. Skortur var á því að farið væri eftir skriflegum verklagsreglum.
  - a. Þrátt fyrir að fyrir lægju skriflegar verklagsreglur um bókun og greiðslu reikninga viðhafði sjóðurinn þau vinnubrögð að sami starfsmaðurinn bókaði flesta reikninga, greiddi þá og stemmdi af bankareikninga.
  - b. Starfsmaður sem sinnti bókunarstörfum og greiðslu reikninga í forföllum gjaldkera gerði það í tölvu gjaldkerans og með hans notandanafni og leyniorði.
  - c. Þrátt fyrir að sjóðurinn starfrækti samþykktarkerfi, sem undirkerfi fjárhagsbókhaldskerfis, þá voru ekki allir reikningar skannaðir í það kerfi og var því samþykkt þeirra ekki rafræn. Það hafði í för með sér að greiðsluseðlar viðkomandi reikninga voru ekki greiddir í gegnum fjárhagsbókhaldskerfi sjóðsins, heldur voru þeir skráðir handvirkt í fyrirtækjabankann.
8. Eignaskrá lá ekki fyrir en var í vinnslu samkvæmt upplýsingum stjórnenda. Mælti Ríkisendurskoðun með því að eignaskráin innihéldi bæði eignfærðar og gjaldfærðar fjárfestingar rekstrarfjármuna og að settar yrðu verklagsreglur um skráningu eigna og að skýrt væri hver bæri ábyrgð á skráningu hennar.
9. Ríkisendurskoðun benti á að stjórnendur sjóðsins væru vel meðvitaðir um nauðsyn á aðgreiningu starfa innan sjóðsins en að hún hefði ekki verið skjalfest með skipulögðum hætti. Fram kom að í vinnslu væru verklagsreglur um aðgreiningu starfa vegna afgreiðslu lána, áhættu- og fjárstýringar ásamt gjaldkera-, banka- og bókhaldsmálum.“

#### *Innri endurskoðunarskýrsla Ríkisendurskoðunar vegna 2006*

„Ríkisendurskoðun lauk innri endurskoðunarskýrslu vegna ársins 2006 í nóvember sama ár. Í henni komu fram fjölmargar athugasemdir og ábendingar og eru hinar helstu þær sem hér verða raktar:

1. Innleiðing innri eftirlitsþátta í starfsemiinni hafði ekki gengið sem skyldi og var vísað til tafa við gerð verklagsreglna og verkferla um skilgreinda þætti. Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að vinnu við innleiðingu eftirlitsþátta yrði hraðað.
2. Nýframlagðar starfsreglur fyrir stjórn Íbúðalánasjóðs voru ekki í nægjanlega föstum skorðum og að stjórnarmenn þyrftu að lesa margar skýrslur til að öðlast heildstæða yfirsýn yfir starfsemi sjóðsins.
3. Stjórnarmenn fengu ekki fundargerðir framkvæmdastjórnar þrátt fyrir að mörg af málum sem tekin voru fyrir í framkvæmdastjórn rötuðu inn á borð stjórnarinnar.
4. Stjórnarmenn fengu ekki fundargerðir fjárhagsnefndar.

5. Eftirfarandi athugasemdir sem þegar höfðu komið fram voru í innri endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar en Íbúðalánasjóður hafði ekki brugðist við með þeim hætti sem Ríkisendurskoðun vænti:
- Ekki hafði verið gengið endanlega frá áhættugreiningu og formlegu áhættumati en fyrir lá að sú vinna var í gangi. Ríkisendurskoðun gerði ekki athugasemdir við þá aðferðafræði sem beitt var í því sambandi en lagði áherslu á að allir eftirlitsþættir, sem fyrir lágu í drögum, kæmu til framkvæmda sem fyrst.
  - Ekki hafði verið gengið frá öllum verklagsreglum og heildstæðu yfirliti yfir þær verklagsreglur sem voru fyrir hendi.
  - Ekki hafði verið gengið eftir að fyrir lægju fullnægjandi, dagsettar og undirritaðar starfslýsingar. Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að því lyki sem fyrst.
  - Ekki lá fyrir uppfærð og skjalfest heildarstefnumótun fyrir Íbúðalánasjóð.
  - Ekki lá fyrir uppfærð heildstæð öryggisstefna fyrir Íbúðalánasjóð. Meðal athugasemda um öryggisstefnu voru öryggismál upplýsingakerfa, aðgangstakmarkanir að vinnustöðvum starfsmanna í opnum rýmum og fyrirkomulag á vistun frumrita af skuldabréfum sjóðsins í starfsstöð á Sauðárkróki.
  - Ekki lá fyrir skjalfest regla um hvaða skýrslur stjórn sjóðsins ætti að fá reglulega og hver bæri ábyrgð á gerð þeirra.
  - Ekki lá fyrir endanlega eignaskrá.
  - Ekki lá fyrir skriflegur og myndrænn verkferill vegna fjárstýringar og tengingar við bókhald.

Í innri endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar komu fram skýringar starfsmanna sjóðsins á því hvers vegna innleiðing eftirlitsaðgerða í starfseminni hefði ekki gengið sem skyldi og voru ástæðurnar helstar:

- Á árinu 2004 hefði Íbúðalánasjóður gengið í gegnum umfangsmiklar skipulagsbreytingar.
- Órói hefði verið í kringum sjóðinn á liðnum árum þar sem tekist hefði verið á um tilveru hans.
- Óróinn hefði skapað öryggisleysi hjá starfsmönnum sjóðsins og hægt á ákvörðunartöku stjórnenda hans að einhverju marki.“

#### *Innri endurskoðunarskýrsla Ríkisendurskoðunar vegna 2011*

„Ríkisendurskoðun lauk innri endurskoðunarskýrslu vegna ársins 2011 í desember sama ár. Í henni komu fram fjölmargar athugasemdir og ábendingar og eru þær helstu eftirfarandi:

- Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að vinna við verklagsreglur um kyrrstöðusamninga yrði hraðað en sammingsform fyrir gerð þeirra lá þegar fyrir.
- Sérstakur kafli, sem bar nafnið eftirfylgni, var um athugasemdir sem þegar höfðu komið fram í innri endurskoðunarskýrslum Ríkisendurskoðunar en Íbúðalánasjóður ekki brugðist við með þeim hætti sem Ríkisendurskoðun vænti:
  - Ríkisendurskoðun hafði í skýrslum sínum um innri endurskoðun hjá Íbúðalánasjóði margítrekað athugasemdir sínar vegna seinagangs. Vinna við skipulagningu innra eftirlits og innleiðingu verkferla og eftirlitsaðgerða í starfsemi sjóðsins hófst með skipulögðum hætti í nóvember 2000, tæplega tveimur árum eftir stofnun sjóðsins, eða fyrir ellefu árum. Orðrétt sagði í skýrslu Ríkisendurskoðunar: „Það er með ólíkindum hvað þetta hefur tekið langan tíma.“
  - Ekki hafði verið brugðist við ítrekuðum athugasemdum Ríkisendurskoðunar um að allar starfslýsingar væru undirritaðar og dagsettar. Fram kom að Ríkisendurskoðun

- lýsti furðu sinni á því hve langan tíma hefði tekið fyrir Íbúðalánasjóð að bregðast við þessari athugasemd og lagði áherslu á að því lyki um komandi áramót.
- c. Í lok árs 2008 var gengið frá nokkrum einstökum stefnumálum, svo sem öryggis- stefnu, starfsmannastefnu, jafnréttisstefnu, skjalastefnu, stefnu um rekstrarsamfelli og umhverfisstefnu. Þær höfðu ekki verið endurskoðaðar og uppfærðar síðan en í þeim var gert ráð fyrir að þær yrðu endurskoðaðar í nóvember ár hvert. Ríkisendurskoðun lagði til að stefnur þessar yrðu yfirfarnar og afgreiddar af stjórn Íbúðalánasjóðs.
  - d. Ríkisendurskoðun lagði til að Íbúðalánasjóður setti sér verklagsreglur varðandi risnu, þrátt fyrir að um óverulegar fjárhæðir væri að ræða. Verklagsreglur voru í vinnslu þegar Ríkisendurskoðun yfirfór starfsemi sjóðsins í desember 2011.
  - e. Ríkisendurskoðun benti á að „óþarfa seinangangur“ leiddi til þess að Íbúðalánasjóður greiddi dráttarvexti við greiðslu reikninga vegna tafa við rafrænt samþykktarkerfi reikninga.“

*Í 2. gr. samnings milli Ríkisendurskoðunar og Íbúðalánasjóðs segir:*

„Með innri endurskoðun samkvæmt samningi þessum er stefnt að því að láta í té bæði sjálfstætt og hlutlægt álit og ráðgjöf í því skyni að bæta starfsemi verkkaupa og auka þannig gildi hennar. Henni er ætlað að stuðla að því að sjóðurinn nái þeim markmiðum sem hann hefur sett sér, með því að koma á kerfisbundnum og öguðum vinnubrögðum við að meta og efla áhættustjórn, stjórnun og eftirlitsaðgerðir hans.“

Með vísan til 2. greinar samningsins og efnis endurskoðunarskýrslna Ríkisendurskoðunar hafi stofnunin látið Íbúðalánasjóði fá bæði sjálfstætt og hlutlægt álit og faglega ráðgjöf er varðar stöðu innra eftirlits hjá sjóðnum.

Þess skal getið að innra eftirlit er á ábyrgð stjórnenda og hlutverk þeirra er að innleiða verklag og fyrimæli sem tryggja viðunandi innra eftirlit.

## V

### **Skýrslubeiðnir samkvæmt 1. og 9. gr. laga um Ríkisendurskoðun:**

Í Ágripi um helstu niðurstöður, bls. 13 í skýrslu nefndarinnar, segir nefndin eftirfarandi um stöðu Ríkisendurskoðunar til að framkvæma óskir félagsmálanefndar Alþingis og ráðuneytis félags- og fjármálaráðuneytis og um mat hennar á skýrslunum:

„Ríkisendurskoðun skrifaði tvær skýrslur um Íbúðalánasjóð á árunum 2005–2006. Fyrri skýrslan var stjórnsýsluúttekt fyrir félagsmálanefnd Alþingis og fjallaði um lánessamninga 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 málstaði Íbúðalánasjóðs hagstæðari en efni standa til.“

Með bréfi félagsmálanefndar, dags. 21. júlí 2005, óskaði nefndin eftir því að Ríkisendurskoðun gerði almenna stjórnsýsluúttekt á Íbúðalánasjóði í ljósi mjög breyttra aðstæðna á fjármálamarkaði. Með bréfi 28. nóvember sama árs svaraði stofnunin beiðni félagsmálanefndar ásamt 31 blaðsíðu greinagerð.

Bréf stofnunarinnar til formanns félagsmálanefndar er svohljóðandi:

Félagsmálanefnd, 28. nóvember 2005 Í-396  
 b.t. Sivjar Friðleifsdóttur formanns SP/bb  
 Alþingi v/Austurvöll  
 150 Reykjavík

Í framhaldi af fundi félagsmálanefndar hinn 21. júlí sl. um lánveitingar Íbúðalánasjóðs til banka og sparisjóða og uppgreiðslu lána til sjóðsins fór nefndin þess á leit við Ríkisendurskoðun með bréfi dags. sama dag að hún gerði almenna stjórnsluúttekt á Íbúðalánasjóði í ljósi mjög breyttra aðstæðna á fjármálamarkaði.

Með hliðsjón af þeim vanda, sem skapaðist hjá Íbúðalánasjóði vegna mikilla uppgreiðslna lánþega sjóðsins frá haustdögum 2004 og fram á mitt árið 2005, ákvað Ríkisendurskoðun að takmarka úttekt þessa við athugun á aðdraganda og gerð lánasamninga sjóðsins við fjármála- stofnanir. Í meðfylgjandi greinargerð Ríkisendurskoðunar um málið er leitast við að draga upp mynd af þeim vanda, sem sjóðurinn glímdi við á nefndu tímabili, og gerð tilraun til þess að greina ástæður fyrir því að hann varð svo mikill, sem raunin varð. Jafnframt er gerð grein fyrir aðgerðum þeim, sem sjóðurinn greip til í því skyni að verja sig áföllum og vikið að mjög mismunandi sjónarmiðum, sem fram hafa komið varðandi lagaheimildir sjóðsins í þessum efnunum. Ekki var ráðist í að kanna fjárhagsstöðu sjóðsins sérstaklega að svo stöddu, þar sem félagsmálaráðuneytið og fjármálaráðuneytið hafa um nokkurt skeið haft uppi áform um að fela ráðgjafarfyrirtæki það verkefni. Ekki er ljóst hvernig þessum áformum lyktar.

Helstu niðurstöður Ríkisendurskoðunar eru þessar:

Frumorsökina að baki þeim vanda, sem Íbúðalánasjóður átti við að glíma í formi mikils innstreymis fjár, má annars vegar rekja til skiptiútboðs sjóðsins, sem ákveðið var að standa fyrir við kerfisbreytinguna hinn 1. júlí 2004 og hins vegar til óvæntrar samkeppni á húsnæðislánamarkaði, sem sjóðurinn gat ekki séð fyrir. Alls námu uppgreiðslurnar tæpum 157,6 milljörðum króna á tímabilinu september 2004 til júliloka 2005. Þær höfðu í för með sér umtalsverða röskun á jafnvægi milli eigna og skulda sjóðsins og fólu jafnframt í sér mikla hættu á fjárhagslegum áföllum ef ekki yrði gripið til sérstakra ráðstafana.

Með því að bjóða eigendum húsbrefa að skipta þeim fyrir íbúðabréf var ljóst að möguleikar sjóðsins til að mæta uppgreiðslu fasteignaveðlána með því að efna til aukaútdráttar á húsbrefum hlytu að skerðast verulega. Því reið á miklu að ákvarða skiptiálagið, sem sjóðurinn áskildi sér í þessum viðskiptum, þannig að tryggt væri að hættunni á tjóni vegna óhóflegra uppgreiðslna yrði ekki boðið heim. Að mati Ríkisendurskoðunar er ekki hægt að gagnrýna Íbúðalánasjóð fyrir ákvörðun skiptiálagsins. Sjóðurinn tók mið af tillögum ráðgjafa sinna og fór ef eitthvað var nokkru vægar í sakirnar en þeir lögðu til. Þá verður að ætla að skiptiálagið hafi verið hæfilegt í ljósi markmiða stjórnvalda með skiptunum. Þau fólust í því að skipta umtalsverðu magni og tryggja með þeim hætti skjóta og örugga verðmyndun með íbúðabréf á markaði.

Íbúðalánasjóður sinni ekki þeirri lagaskyldu sinni að leita umsagnar Fjármálaeftirlitsins um breytingar á áhættustýringarstefnu sinni fyrr en u.þ.b. hálfu ári eftir að þessum breytingum var hrint í framkvæmd í lok desember 2004. Þessi yfirsjón á formlegri hlið málsins er bagaleg, einkum í ljósi þess að sumir þeirra, sem leita bar til í þessu sambandi, hafa haft uppi ákveðnar efasemdir um lögmæti þeirra aðgerða, sem gripið var til.

Vegna uppgreiðslnanna greip sjóðurinn til eftirfarandi mótaðgerða:

- Í fyrsta lagi að greiða upp eftir því sem kostur var lán og skuldbindingar, þar sem uppgreiðsluheimildir lágu fyrir.
- Í öðru lagi voru húsbref dregin út aukalega og greidd upp svo sem heimildir leyfðu.



- Í þriðja lagi var hluta varið til hefðbundinna íbúðalána.
- Í fjórða lagi er sjóðnum nauðsynlegt að liggja ávallt með talsvert mikið laust fé á skammtímaásvöxtun í bönkum og sparisjóðum til að geta svarað skuldbindingum sínum með sem minnstum fyrirvara þegar á þarf að halda.
- Í fimmta og síðasta lagi greip sjóðurinn til þess ráðs að gera lánasamninga við nánar tilgreinda banka og sparisjóði.

Ágreiningslaust er að fjórar fyrsttöldu aðgerðirnar, sem sjóðurinn greip til, flokkast undir hefðbundna áhættu- og fjárstýringu, sem er í fullkomnu samræmi við bæði lög in um stofnunina og áhættustýringarstefnuna, sem hún hefur sett sér. Ef litið er fram hjá efasemdum um lagagrunn þann, sem lánasamningarnir við fjármálafyrirtækin hvíla á, verður að mati Ríkisendurskoðunar ekki annað ráðið af fyrirbyggjandi gögnum en að Íbúðalánasjóði hafi með framangreindum aðgerðum tekist að forða sjóðnum frá yfirvofandi tjóni í formi neikvæðs vaxtamunar og komið á þökkalegu jafnvægi milli eigna og skulda hans. Aðgerðirnar sem slíkar sýnast því hafa tryggt fjárhagslega hagsmuni sjóðsins með nokkuð viðunandi hætti.

Fjármálaeftirlitið telur eftir að hafa skoðað lagagrundvöll samninganna gaumgæfilega að enginn vafi leiki á því að samningarnir séu í samræmi við lög. Hvorki í lögnum né í reglugerð um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs nr. 544/2004 sé að finna skilgreiningu eða afmörkun á því hvað teljist til hefðbundinna áhættustýringaraðferða. Engin frekari skilyrði eða skorður eru settar í lögnum eða frumvarpi með lögnum varðandi inntak og umfang reglugerðarinnar að þessu leyti. Orðalag reglugerðarinnar sé mjög opið og gefi til kynna rúmar heimildir til áhættustýringar. Verði því ekki séð að Íbúðalánasjóður hafi verið óheimilt að gera umrædda lánasamninga sem lið í áhættustýringu sinni. Þá telur Fjármálaeftirlitið ákvörðun Íbúðalánasjóðs um að halda áfram útgáfu íbúðabréfa óháð þróun uppgreiðslna ekki fara í bága við lagaheimildir sjóðsins.

Með hliðsjón af eðli þeirra aðgerða, sem sjóðurinn greip til, telur Ríkisendurskoðun að samhliða undirbúningi að nauðsynlegum breytingum á áhættustýringarstefnunni sl. haust, hefði verið tryggara að skoða betur lagaheimildir sjóðsins í þessu efni og eftir atvikum að beita sér fyrir því að treysta lagagrundvöllinn, sem þær eru byggðar á. Hafa verður í huga að þegar upp er staðið, þ.e. frá desember 2004 og fram á mitt þetta ár, hafði sjóðurinn lánað bönkum og sparisjóðum um 85 milljarða kr., eða um 20% af efnahag sjóðsins, til allt að 40 ára á grundvelli reglna og fyrirmæla um áhættustýringu, sem að ýmsu leyti voru a.m.k. óskýrar.

Þó svo að ýmsir efast um lögmæti umræddra áhættustýringaraðgerða Íbúðalánasjóðs og útboða hans á íbúðabréfum verður ekki fram hjá því litið að sú niðurstaða Fjármálaeftirlitsins er afdráttarlaus að lagaskilyrði eru fyrir umræddum aðgerðum. Ríkisendurskoðun gerir í sjálfu sér ekki sérstakar athugasemdir við þessa meginniðurstöðu Fjármálaeftirlitsins. Engu að síður vekur Ríkisendurskoðun athygli á því að almennt séð verður að telja óheppilegt að byggja svo umfangsmikla og langa lánasamninga og raun ber vitni á mjög almennum og ónákvæmum lagafyrirmælum er lúta að áhættustýringu. Engum blöðum er um það að fletta að hagsmunir, sem í húfi eru fyrir sjóðinn og ríkissjóð, eru gríðarlega miklir. Þá er a.m.k. líklegt að viðvarandi lánastarfsemi af þessu tagi breyti að nokkru eðli starfsemi Íbúðalánasjóðs og raski jafnvel samkeppnisstöðu á fjármagnsmarkaði. Með vísan til þessa er að mati Ríkisendurskoðunar nauðsynlegt að löggjafinn sjálfur leggi skýrari línur en gert er í gildandi lögum um þá þætti í starfsemi sjóðsins, er lúta að áhættustýringu og eðli þeirra aðgerða, sem honum eru tæk undir þeim formerkjum.

Þó telja verði að Íbúðalánasjóður hafi lögum samkvæmt mjög rúmar heimildir til þess að bjóða út íbúðabréf, verður ekki hjá því komist að láta í ljós nokkrar efasemdir um að hag-

kvæmt sé eða skynsamlegt að stunda umfangsmikla útgáfu íbúðabréfa þegar hann er í vandræðum vegna ofgnóttar af handbæru fé. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur Íbúðalánasjóði ekki tekist að sýna fram á með nægilega sannfærandi rökum að honum hafi verið nauðsynlegt að standa fyrir svo umtalsverðri útgáfu á fjármögnunarbréfum á sama tíma og uppgreiðslur eldri lána voru í hámarki og eftirspurn eftir húsnæðislánum hans dvínandi. Samkvæmt þeim upplýsingum, sem Ríkisendurskoðun hefur aflað sér, eru miklar líkur á að hægt hefði verið að fara mun hægar í sakirnar en gert var í þessu efni án þess að slíkt hefði umtalsverð áhrif á verðmyndun íbúðabréfanna á markaði.

Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að mælt sé með skýrari hætti í lögum hvernig standa skuli að útgáfu íbúðabréfa við þessar aðstæður og ekki síður hvort Íbúðalánasjóði skuli almennt heimilt að taka virkan þátt í fjármögnun fasteignalána annarra lánastofnana. Með hliðsjón af þeim hagsmunum, sem í húfi eru, er brýnt að viðeigandi stjórnvöld og löggjafinn bregðist skjótt við til þess að eyða allri óvissu um lögformlegar starfsheimildir Íbúðalánasjóðs og ákvarða með skilmerkilegum hætti hvaða hlutverki hann skuli gegna í framtíðinni á fjármagnsmarkaði. Rétt er í þessu sambandi að taka fram að félagsmálaráðherra hefur þegar hrint af stokkunum endurskoðun á húsnæðislöggjöfinni, þar sem mál þessi verða skoðuð í þau.

Afrit sent:

Félagsmálaráðherra,  
Íbúðalánasjóði.

*Í bindi 2, kafla 10, Úttektir eftirlitsaðila og fleiri aðila, fjallar nefndin um skýrslu Ríkisendurskoðunar og gefur henni einkunn. Mat rannsóknarnefndarinnar á skýrslunni er þetta:*

„Almennt fer skýrslan ákaflega mjúkum höndum um þá ákvörðun Íbúðalánasjóðs að gera lánssamninga 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.“

Ekki verður séð að í nefndu bréfi og greinargerð sem Alþingi var sent í nóvembermánuði 2005 hafi ekki verið vakin athygli á þeim veigamestu álitamálum og atriðum sem skiptu máli er varðar stöðu Íbúðalánasjóðs í kjölfar kerfisbreytingar í júlí 2004 og óvæntrar samkeppni á húsnæðislánamarkaði.

Með bréfi dags 13. desember 2005 óskuðu fjármálaráðherra og félagsmálaráðherra eftir því að Ríkisendurskoðun kannaði tiltekna þætti í starfsemi Íbúðalánasjóðs er varðaði eiginfjárhlutfall og hvort reyna myndi á ríkisábyrgð á skuldbindingum hans. Stofnunin svaraði beiðni ráðherranna með bréfi dags. 31. október 2006, svohljóðandi:

Félagsmálaráðherra, 31. október 2006 F-362  
Magnús Stefánsson SP/bb  
Félagsmálaráðuneyti, Hafnarhúsinu v/Tryggvagötu  
150 Reykjavík

## I

### Inngangur

Með bréfi dagsettu hinn 21. júlí 2005 fór félagsmálanefnd Alþingis þess á leit við Ríkisendurskoðun að gerð yrði almenn stjórnsluúttekt á Íbúðalánasjóði í ljósi mjög breyttra

aðstæðna á fjármálamarkaði. Með hliðsjón af þeim vanda, sem Íbúðalánasjóður glímdi við haustið 2004 og fram yfir mitt ár 2005 vegna mikilla uppgreiðslna lánþega ákvað stofnunin á sínum tíma að takmarka úttektina við athugun á aðdraganda og gerð lánasamninga sjóðsins við fjármálastofnanir á sama tímabili í því skyni að verja fjárhagsstöðu sína. Skýrslu um þennan þátt málsins var skilað til nefndarinnar með bréfi dags. 28. nóvember sl.

Ákvörðun um að ráðast í sérstaka athugun á fjárhagsstöðu sjóðsins var á hinn bóginn frestað að svo stöddu þar sem félagsmálaráðuneytið og fjármálaráðuneytið höfðu þá um nokkurt skeið haft uppi áform um að fela ráðgjafarfyrirtæki það verkefni. Þau áform ráðuneytanna náðu ekki fram að ganga. Þess í stað komu þau sér saman um að fara þess á leit við Ríkisendurskoðun að hún tæki að sér ofangreint verkefni. Í sameiginlegu bréfi til Ríkisendurskoðunar, dags. 13. desember sl., óskuðu fjármálaráðherra og félagsmálaráðherra eftir því að leitað yrði svara við eftirtöldum þremur spurningum:

1. Hvort líklegt sé að eiginfjárhlutfall Íbúðalánasjóðs stefni niður fyrir áskilin hlutföll í fyrirsjáanlegri framtíð?
2. Ef svar við fyrstu spurningu er játandi, hvort um varanlegt eða tímabundið ástand sé að ræða?
3. Hvort líkur séu á að reyna muni á ríkisábyrgð á skuldbindingum Íbúðalánasjóðs?

Með hliðsjón af forsögu málsins ákvað Ríkisendurskoðun að leita eftir aðstoð erlendra sérfræðinga við úrlausn verkefnisins. Í því sambandi var leitað til virts alþjóðlegs fjármála-fyrirtækis, ABN AMRO, sem hefur aðsetur í London. Óformlegt samkomulag var gert við forsvarsmenn þess um að fyrirtækið tæki verkefnið að sér. Þegar á reyndi treysti það sér hins vegar ekki til þess að ljúka því á tilsettum tíma og varð því að samkomulagi að það segði sig frá verkefninu um miðjan júní sl.

Þegar þetta lá fyrir ákvað Ríkisendurskoðun að leita eftir aðstoð innlendra sérfræðinga við úrlausn verkefnisins. Í því skyni var myndaður samráðshópur sérfræðinga til þess að leita ásamt starfsmönnum Ríkisendurskoðunar svara við framangreindum spurningum ráðherra. Í samráðshópnum voru: Tómas Örn Kristinsson, framkvæmdastjóri tölfræðisviðs Seðlabankans, Tryggvi Þ. Herbertsson, prófessor og forstöðumaður Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands, Sveinn Agnarsson, fræðimaður við Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, Yngvi Harðarson, hagfræðingur, og Sverrir Sverrisson, hagfræðingur, en þeir tveir síðastnefndu eru forsvarsmenn fyrirtækisins Ráðgjöf og efnahagsspár ehf.

## II

### *Afmörkun verkefnis*

Í því skyni að svara þeim spurningum sem gerð er grein fyrir í inngangi hér að framan, hefur í samræmi við það sem að ofan greinir farið fram athugun á vegum stofnunarinnar á áhættuvörnum Íbúðalánasjóðs. Jafnframt hefur verið reynt að vega og meta hvort gjaldhæfni sjóðsins sé nægilega trygg og í því sambandi hversu líklegt sé að reyna muni á ábyrgð ríkissjóðs á skuldbindingum hans. Við athugunina hefur verið stuðst við gögn og margvíslegar upplýsingar frá Íbúðalánasjóði auk gagna og útreikninga sænska ráðgjafafyrirtækisins Capto Financial Consulting, en fyrirtækið hefur um nokkurt skeið annast áhættumat fyrir Íbúðalánasjóð. Forsendur áhættumats Capto voru yfirfarnar og þolprófaðar ásamt því að settar voru fram tilgátur um líkindadreifingu tiltekinnar atburða og gerð hermilíkön, þar sem líkt var eftir tilviljunarkenndum atburðum og gjaldhæfi sjóðsins metið með tilliti til áhrifa þeirra.

Næmni eigna og skulda fyrir vaxtabreytingum var einnig metin með tilliti til sögulegra vaxtabreytinga.

### III Grunndæmi

Grunndæmi þessarar greiningar er nýjasta áhættuskýrsla Capto fyrir Íbúðalánasjóð sem gerð var á miðju ári. Áhættumat Capto mælir svokallað CAD hlutfall fyrir Íbúðalánasjóð að gefnum forsendum um eignir og skuldir sjóðsins, líklega framtíðarþróun þeirra og verðmat. Í grunndæminu gengur Capto út frá þeirri mikilvægu en umhugsunarverðu forsendu að Íbúðalánasjóður geti ávallt endurlánað eða endurfjárfest með hagnaði það fjármagn sem kemur til vegna uppgreiðslna útlána hjá sjóðnum. Þá er einnig gefin sú forsenda að sjóðurinn geti ávallt fjármagnað starfsemi sína. Niðurstaða grunndæmisins er að núverandi CAD hlutfall Íbúðalánasjóðs sé 5,6% m.v. áætlað markaðsvirði eigna og skulda og framreiknaðan rekstur sjóðsins. Í áhættuskýrslu Capto eru einnig reiknuð tvö fráviksdæmi. Í öðru er gert ráð fyrir einföldu bókhaldslegu mati á eignum og skuldum miðað við uppreiknað verð, án tengingar við markaðsverð og þá verður CAD hlutfallið 6,5%. Í hinu fráviksdæminu er gert ráð fyrir að útlánnum Íbúðalánasjóðs verði hætt og að hann nái ekki að endurfjárfesta fjármagn vegna uppgreiðslna, með endurlánnum á sambærilegum kjörum og hann veitir lántakendum sínum. Í þessu tilfelli kemst Capto að þeirri niðurstöðu að CAD hlutfallið verði 1,4%.

### IV Forsendur

Í áhættumati Capto eru nokkrar veigamiklar forsendur sem ráðið geta úrslitum um niðurstöðu þess. Mat Capto byggist á skoðun sögulegra gagna, samanburði við aðra aðila sem eru í sambærilegum rekstri og huglægu mati. Ein veigamesta forsendan er hversu miklar uppgreiðslur verði á lánnum Íbúðalánasjóðs. Þessi forsenda er m.a. mikilvæg vegna þess að gert er ráð fyrir að sjóðurinn endurláni það fé sem hann fær vegna uppgreiðslna og af því hljóti hann ávinning vegna jákvæðs vaxtamunar. Reiknilíkan Capto virkar þannig að þeim mun meiri sem uppgreiðslurnar verði, þeim mun meira hagnist Íbúðalánasjóður. Við mat á útlánatöpum er stuðst við sögulegar upplýsingar frá Íbúðalánasjóði og forverum hans en einnig er horft til reynslu erlendra sjóða í samskonar rekstri. Gætt er ákveðinnar varfærni í matinu en ekki er gert ráð fyrir því að aukin samkeppni á þessum markaði geti breytt þessari mynd svo neinu nemi né heldur möguleikum Íbúðalánasjóðs til endurfjárfestingar. Rekstrar-kostnaður sjóðsins er þriðja forsendan sem tekið er tillit til. Við mat á henni er stuðst við núverandi stærð sjóðsins. Vaxtabreytingar eru að nokkru innbyggðar í áhættuvarnir sjóðsins. Grunndæmin eru alla jafna reiknuð út frá núverandi markaðsávöxtun og gripið hefur verið til varna fyrir áhrifum tiltekinna vaxtahreyfinga sem metið er að séu líklegar.

### V Prófanir

Við mat á áhættuvörnum Íbúðalánasjóðs var Capto beðið um að reikna út áhrif ýmissa breytinga á forsendum. Reiknuð voru út 520 ólík tilvik, þar sem spiluð voru saman áhrif breytinga á uppgreiðslum, töpum og rekstrarkostnaði og metin áhrifin á CAD hlutfallið. Sömu tilvik voru endurreiknuð miðað við forsenduna um að því fjármagni sem til kemur vegna uppgreiðslna útlána verði einungis að hálfu varið til endurútlána eða endurfjárfestingar með hagnaði. Einnig voru reiknuð út áhrif 16 ólíkra tilvika vaxtabreytinga á CAD hlutfallið. Niðurstöður þessara athugana voru notaðar í hermílikani þar sem framkvæmdir voru 26 þúsund hermiatburðir sem fylgdu ákveðinni dreifingu sem líkleg þótti til að draga fram óvissuna sem ríkir. Einnig voru mánaðarlegar vaxtaupplýsingar frá 1993 nýttar til að meta líkurnar á áhrifum vaxtabreytinga á eignasafnið á grundvelli reynslu þess tímabils.

## VI

*Niðurstöður*

Niðurstöður hermireikninga og mats á líkindadreifingu vaxtabreytinga benda til þess að núverandi áhættustýring sjóðsins virðist vera viðunandi. Þetta byggist þó á þeirri forsendu að sjóðurinn geti ávallt endurlánað eða endurfjárfest með tiltekinni vaxtaviðbót það fjármagn sem kemur til vegna uppgreiðslna útlána hjá sjóðnum. Hér er um mjög afgerandi forsendu að ræða og erfitt að meta líkurnar á að hún standist. Rétt er að hafa þetta í huga við mat á niðurstöðunum. Líftími eigna og skulda sjóðsins er áþekkur og hann ver jafnvægið með vaxtaskiptasamningum og útdrætti eldri húsbrefa í takt við það sem uppgreiðslur bjóða upp á. Áhætta af vaxtabreytingum getur ein og sér valdið breytingum á uppgreiðslum og mögulega haft áhrif á umsvif sjóðsins en snúið er að meta fylgni slíkra atburða, einkum þar sem takmörkuð reynsla er af starfsemi sjóðsins í núverandi samkeppnisumhverfi. Leggja verður áherslu á að um er að ræða mat, sem byggt er á líkindum, sem erfitt getur verið að sannreyna.

Einnig er afgerandi sú forsenda að áframhaldandi rekstur sjóðsins verði með líku sniði og nú er. Hafi sjóðurinn ekki færi á að endurfjárfesta innborgað fé vegna uppgreiðslna útlána eða endurfjárfestir það með marktækt minni vaxtaviðbót en verið hefur þá eykst verulega hættan á að endar nái ekki saman á einhverjum tímapunkti

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 eiginfjárlutfall 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.

Samhljóða bréf er sent fjármálaráðherra og Félagsmálanefnd Alþingis.

Um síðari athugun Ríkisendurskoðunar segir rannsóknarnefndin: „Skýrsla Ríkisendurskoðunar var villandi og gaf stjórnmalamönnum og stjórnslu falskt öryggi sem aftur kom í veg fyrir að tekið væri á vanda Íbúðalánasjóðs.“

*Hver er svo niðurstaðan 9 árum eftir að atburðirnir sem mat var lagt á áttu sér stað?*

Samkvæmt ársreikningum ÍLS frá árinu 1999 til 2012 var hagnaður af rekstri sjóðsins að fjárhæð 23,4 mkr. fyrir virðisrýrnun eigna. Samkvæmt upplýsingum frá ÍLS var virðisrýrnun eigna án bankahrunsins 5,5 mkr. og þannig var hagnaður af rekstri sjóðsins 17,9 mkr. Batnaði eiginfjárstaða hans í hlutfalli við það. Að mati sjóðsins hefur bankahrunið valdið virðisrýrnun eigna að fjárhæð 58,8 mkr. og að teknu tilliti til þess er tap sjóðsins frá stofnun hans til loka árs 2012 40,9 mkr. Ef ekki hefði komið til bankahruns, sem Ríkisendurskoðun sá ekki fyrir á árinu 2006, hefði afkoma Íbúðalánasjóðs verið í ágætu samræmi við það mat sem fram kom í títtnefndu bréfi frá árinu 2006.

*Rekstrarafkoma ÍLS tímabilið 1999 til 2012 (fjárhæðir í mkr.)*

Hagnaður fyrir virðisrýrnun eigna	23,4
Virðisrýrnun án áhrifa bankahrunsins	(5,5)
Hagnaður án áhrifa bankahrunsins	17,9
Virðisrýrnun 2008–2012 vegna bankahrunsins	(58,8)
Tap tímabilið 1999–2012	(40,9)

Við stofnun Íbúðalánasjóðs á árinu 1999 var eigið fé sjóðsins að fjárhæð 6,9 makr. en frá þeim tíma og til loka árs 2012 hefur rekstur sjóðsins bætt eigið fé hans um 17,9 makr. Áhrif bankahrunsins á fjárhagsstöðuna voru aftur á móti þau, að eigið fé hans lækkaði um 12,8 makr. Þar sem framlög ríkisins hafa ekki mætt allri virðisrýrnun eigna sem tengjast bankahruninu. Eigið fé sjóðsins samkvæmt ársreikningi 2012 nam 14,8 makr.

*Greining á þróun eigin fjár frá 1999 (fjárhæðir makr.)*

Eigið fé 1. jan. 1999	6,9
Hagnaður tímabilsins án áhrifa bankahrunsins	17,9
Breytingar á eigin fé vegna verðbreytinga	2,8
Eigið fé 31. des. 2012 án áhrifa bankahrunsins	27,6
Virðisrýrnun 2008–2012 vegna bankahrunsins	(58,8)
Framlög ríkissjóðs	46,0
Eigið fé 31. des. 2012 skv. ársreikningi	14,8

Framangreind greining á þróun fjárhagsstöðu Íbúðalánasjóðs til hins verra frá upphafi má einkum rekja til áhrifa bankahrunsins frá árinu 2008.

## Fylgiskjal VII.

*Fjármálaeftirlitið:*

### **Minnisblað.**

Titill: Breytingar á eftirliti Fjármálaeftirlitsins með Íbúðalánasjóði í kjölfar nýrra laga árið 2012 og önnur atriði

Dags: 18.12.2013

Til: Stjórnskipunar og eftirlitsnefnd Alþingis

Frá: Fjármálaeftirlitinu

Forsvarsmenn Fjármálaeftirlitsins mættu til fundar sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd boðaði þann 22. nóvember sl. vegna skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð.

Á fundinum var fjallað um hvernig eftirliti Fjármálaeftirlitsins er hagað í dag og í hverju breytingar á verklagi, frá því fyrir árslok 2008, fælust. Á fundinum var óskað eftir að Fjármálaeftirlitið sendi nefndinni minnisblað um þetta málefni, ásamt viðhorfi eftirlitsins á því hvort þörf sé á lagabreytingum til að styrkja heimildir þess enn frekar.

Íbúðalánasjóður er kerfislega mikilvæg stofnun sem hefur áhrif á fjármálastöðugleika á Íslandi. Þrátt fyrir umfang sjóðsins á fjármálamarkaði gilda önnur og viðaminni lagaleg áhættuviðmið um starfsemi sjóðsins en þau lög sem gilda um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Íbúðalánasjóður er stofnaður með lögum nr. 44/1998. Því eiga þau ákvæði laga um fjármálafyrirtæki ekki við sem mæla fyrir um að Fjármálaeftirlitið veiti starfsleyfi og geti svipt sjóðinn því ef reksturinn er ekki í samræmi við þau lög og reglugerðir sem um starfsemina gilda.

Eftirfarandi eru helstu ábendingar Fjármálaeftirlitsins um úrbætur á lagaumhverfi Íbúðalánasjóðs: Til að eftirlitið geti beitt sér betur við að sinna eftirlitshlutverki sínu þurfa að gilda um starfsemina frekari viðurlög og stjórnvaldssektarheimildir sem hægt er að beita. Hingað til hefur Fjármálaeftirlitið haft heimildir til að leggja dagsektir á Íbúðalánasjóð vegna seinkunar á skýrsluskilum, en á síðasta ári var slíkur úrræðum beitt. Það má þó velta því fyrir sér hvort að sektarúrræði hafi viðlíka áhrif á ríkisstofnun og einkaaðila en það er reynsla Fjármálaeftirlitsins að svo sé ekki.

Fjármálaeftirlitið leggur til að frekari vörubrún og útgáfa skuldabréfa verði sett í bið uns framtíðarhlutverk og starfsemi fyrir sjóðinn hefur verið ákvarðað en vinna er hafin innan velferðarráðuneytisins um framtíðarskipan húsnæðismála. Niðurstaða þeirrar vinnu ætti að skýra stefnu eigandans um framtíðarskipulag og hlutverk Íbúðalánasjóðs á húsnæðismarkaðnum. Fjármálaeftirlitið telur að ekki sé tímabært að benda á ákveðin lög eða reglugerðir sem megi setja um sjóðinn þar til þeirri vinnu er lokið. Þó vill Fjármálaeftirlitið benda á að skerpa megi á reglum um áhættustýringu, þ.á.m. um stórar áhættuskuldbindingar, lausafjáráhættu, útlánaáhættu o.fl., þannig að þar séu að finna skýr áhættuviðmið. Í því framhaldi þarf að setja heimildir Fjármálaeftirlitsins til að beita viðurlögum. Kröfur um innra skipulag og hæfi lykilstarfsmanna þarf einnig að endurskoða fyrir Íbúðalánasjóð í heild sinni.

Fjármálaeftirlitið hefur einnig bent á að miðað við starfsemi Íbúðalánasjóðs væri viðeigandi að sjóðurinn heyri stjórnskipulega undir fjármálaráðuneytið frekar en velferðarráðuneytið, þó hann hafi vissulega félagslegu hlutverki að gegna. Fjármálaeftirlitið telur að vegna áhættu sjóðsins, umfangs starfseminnar og kerfislegs mikilvægis sé þó mikilvægara að hann heyri undir fjármálaráðuneytið og verði með þeim hætti betur tengdur við fjármála- markaðinn.

### **Eftirlit Fjármálaeftirlitsins með Íbúðalánasjóði**

Fjármálaeftirlitinu ber samkvæmt d-lið 11.gr. laga nr. 44/1998 um húsnæðismál að hafa eftirlit með því að starfsemi Íbúðalánasjóðs sé í samræmi við ákvæði fyrrgreindra laga og reglugerða settra samkvæmt þeim, sem og annarra laga eftir því sem við á. Þá segir að eftirlitið fari samkvæmt ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998 eftir því sem við á.

Að meginstefnu gilda lög um húsnæðismál nr. 44/1998 og settar reglugerðir um starfsemi Íbúðalánasjóðs. Með lögum nr. 84/2012 sem breyttu lögum nr. 44/1998 um húsnæðismál er nú ákvæði annarra laga látið ná til starfsemi sjóðsins. Sem dæmi má nefna að í c-lið 11. gr. laga nr. 44/1998 er nú vísað til þess að um starfsemi Íbúðalánasjóðs að því er varðar ársreikning og endurskoðun gildi 87.–96. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, að undanskilinni 2. mgr. 91. gr. laganna.

*Helstu breytingar á lögum sem tóku gildi 5. júlí 2012 er varða eftirlitsþátt FME:*

- Stjórn skal setja sér starfsreglur. FME er með starfsreglurnar í skoðun og hefur gert við þær nokkrar athugasemdir. Beðið er eftir svörum frá sjóðnum.
- Ýmis atriði er varða störf stjórnar, t.d. um þátttöku stjórnarmanna í meðferð mála (8. gr. c.) sem takmarkar þátt stjórnar í ákvörðunum um afgreiðslu einstakra mála.
- Hæfisskilyrði stjórnarmanna og forstjóra eru nú með sama hætti og hjá öðrum fjármálafyrirtækjum. Forstjóri hefur staðist matið en ný stjórn sjóðsins var skipuð í haust og er eftirlitið að fara yfir innsend gögn. Í framhaldi mun ráðgjafanefnd FME kalla til stjórnarmenn í aðalstjórn ÍLS til munnlegs hæfismats. Hæfismat á stjórnarmönnum og

forstjóra ÍLS byggist að mestu leyti á spurningum um efnisatriði laga um húsnæðismál nr. 44/1998 en ekki lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 nema að litlu leyti.

- Lög um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 að því er varðar ársreikning og endurskoðun (ákvæði 87.–96. gr. laganna að undanskilinni 2. mgr. 91. gr.).
- Eftir breytingar á lögum um húsnæðismál nr. 44/1998 er gert ráð fyrir að fjárhagslegt eftirlit Fjármálaeftirlitsins lúti að mestu leyti að efnisatriðum 11. gr. laganna (11. gr. a. – 11. gr. d.). Þau ákvæði sem lögð er áhersla á og bætist í lögum fjalla m.a. um innri endurskoðun ÍLS, eftirlitskerfi með áhættu, ársreikning og endurskoðun.

*Til að fylgja eftir breytingum á lögum nr. 44/1998 óskaði Fjármálaeftirlitið eftir fleiri reglugerlegum skýrslum en gert hafði verið. Þær skýrslur sem bættust við skýrsluskil Íbúðalánasjóðs eru eftirfarandi:*

- FINREP skýrsla til Fjármálaeftirlitsins vegna ársreiknings og árshlutareikninga – sbr. 11. gr. c.
- ICAAP – sjálfsmat um eiginfjárkröfu fjármálafyrirtækja – sbr. 11. gr. b.
- Skýrsla um innra eftirlit – sbr. 11. gr. a.
- Skýrsla um meginniðurstöður aðgerða á sviði innra eftirlits – sbr. 11. gr. b.
- Skuldbindingaskrá – sbr. 11. gr. b.
- Yfirlit yfir fastvaxtaáhættu – sbr. 11. gr. b, 1. másl. 4. mgr. 15. gr. 44/1998 og 4. mgr. 21. gr. 44/1998.

Einnig mun Fjármálaeftirlitið kalla eftir frekari úttektum á starfsemi ef þurfa þykir. Fjármálaeftirlitið hefur einnig verið í sambandi við Íbúðalánasjóð og ráðuneyti til að afla frekari upplýsinga og einnig að benda á að það hversu lítið er fjallað um áhættuviðmið í reglugerðum ÍLS takmarki mjög eftirlitsheimildir Fjármálaeftirlitsins. Í því skyni hefur eftirlitið sent eftirgreind bréf:

- *Bréf sent til ÍLS 02/10/2012 (afrit til velferðarráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis) vegna langvarandi stöðu á lágu eiginfjárlutfalli frá október 2008*
  - Óskað var eftir áætlun um hvernig ÍLS geti komist í 5% eiginfjárlutfall sbr. 2 mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 544/2004. Fjármálaeftirlitið væntir þess að ICAAP skýrsla sem barst eftirlitinu í byrjun október 2013 svari þessu bréfi.
- *Bréf sent til velferðarráðuneytis 02/11/2012 (afrit til fjármála- og efnahagsráðuneytis og Íbúðalánasjóðs).*
  - Í bréfinu er bent á að fá áhættuviðmið og reglur gilda um áhættusækni Íbúðalánasjóðs sem takmarkar eftirlitsþátt FME. Eftirlitið óskaði eftir upplýsingum frá ráðuneytinu hvort það hyggist setja frekari reglugerðir um framkvæmd áhættustýringar o.fl. Fjármálaeftirlitið sagðist vera tilbúið til viðræðna um málið ef áhugi væri fyrir hendi. Viðbrögð frá ráðuneytinu við bréfinu hafa ekki enn borist Fjármálaeftirlitinu.

Íbúðalánasjóður skilaði Fjármálaeftirlitinu ICAAP skýrslu um mat sjóðsins á eiginfjárförf hans í byrjun október. Skýrslunni er ætlað að lýsa eigin mati Íbúðalánasjóðs á því hvort hann hafi yfir að ráða tryggu eftirlitskerfi með áhættu og innra ferli til að tryggja nægilegan eiginfjárstyrk á hverjum tíma. Fjármálaeftirlitið hyggst ljúka yfirferð á skýrslu þessari í byrjun næsta árs sem mun síðan verða kynnt stjórn Íbúðalánasjóðs og eigendum hans.

Af þessu tilefni minnir Fjármálaeftirlitið á eins og kemur fram hér að ofan að samkvæmt lögum hefur Fjármálaeftirlitið takmarkaðar heimildir til að grípa inn í rekstur Íbúðalánasjóðs en ríkissjóður ber ábyrgð á skuldbindingum sjóðsins. Áhættumörk sjóðsins eru ekki skýr og því getur Fjármálaeftirlitið ekki beitt sér á sama hátt og hjá öðrum fjármálastofnunum sem falla undir lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Þar sem Íbúðalánasjóður er kerfislega



mikilvægur á fjármálamarkaði þarf að huga vandlega að framtíð sjóðsins og þeirri áhættu sem gæti í kjölfarið fallið á ríkissjóð.

Fjármálaeftirlitið lítur svo á að þegar vinnu við framtíðarhlutverk Íbúðalánasjóðs er lokið verði tímabært að huga að frekari tillögum að áhættustýringu og viðurlögum sem gilda þurfi um sjóðinn svo að eftirlit með sjóðnum verði árangursríkt. Núverandi vandi sjóðsins verður þó enn til staðar sem þarf að leysa þó svo sett verði skýrari stefna um framtíðarhlutverk starfseminnar.

## **Fylgiskjal VIII.**

*Ríkisendurskoðun:*

6. janúar 2014/SA

### **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 háttáð 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 útvistað þessu verkefni til endurskoðunarfyrtækja. 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 funda 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 endurskoðunarfyrtæki.

**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 lögin 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 fjármálafyrirtæki sem kveður á um að endurskoðandi megi ekki vera skuldugur því fjármálafyrirtæki 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 stjórnsluúttekt 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 stjórnslan 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 spássúfyrirsögninni „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 stjórnsluendurskoðun 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 stjórnstæki 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 verkbeidendur 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 stjórnýsluendurskoðun. 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 stjórnýsluendurskoðun. 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 endurskoðunarfyrtækis 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, dósents 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 fyrir mælum 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 reikningsskilareglur 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 lánssamningum 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 sammingsbundin 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 ríkisyfirtækja, 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 Íbúðalánasjóði 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 lögskyldt 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 Alþingis 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 Íbúðalánasjóðs 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 megni með réttu í efa hlutleysi hennar. Hvort sem úttektir af þessu tagi voru unnar sem þáttur í almennu eftirliti Ríkisendurskoðunar með stjórnvísun 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 Íbúðalánasjóði. 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 gagnvart 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 gagnvart þinginu sem skyldi.

## **B. Um skýrslu Ríkisendurskoðunar um lánsamninga 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. Kafla 10.3 fjallar um skýrslu Ríkisendurskoðunar frá því í nóvember 2005 um aðdraganda og gerð lánsamninga 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 stjórnvísun í kringum hann“, sbr. nánar kafla 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 lánsamningana, 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 lánasamninga 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 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 reiknivillu, 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 reiknivillu.

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 stjórnsýslu, þykir hvorki rétt né eðlilegt að stofnunin taki beina afstöðu til þeirra lögfræðilegu álitaeftna, sem hér hefur verið fjallað um og*

*Fjármálaeftirlitinu ber að leysa úr á stjórnáslustigi, 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 stjórnáslustigi um lögmæti lánasamninganna. Nefndarmönnum má auðvitað vera ljóst að löggjafinn hefur alls ekki ætlað Ríkisendurskoðun að skera úr þessu lögfræðilega 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 hagsmunum 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 minnast 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 fjarríki lagi að nota orðið „kattarþvottur“ um skýrsluna.“*

Í ljósi þeirrar miklu gagnrýni á bæði ófagleg og flautursleg 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 ágrípskafla 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 eiginfjárlutfall 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 engir fyrirvarar gerðir við niðurstöðuna og sé málsgreinin eingöngu lesin, en ekki skýrslan í heild, er hætt við að niðurstaða skýrslunnar sé talin traust og afgerandi 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 umfjöllunar sinnar um skýrsluna bætir rannsóknarnefndin síðan um betur með því að segja:

*„Skýrsla Ríkisendurskoðunar var villandi og gaf stjórnáráðgjafum og stjórnáráðgjafum 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 eiginfjárstöðu 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 ráðgjafar-fyrirtækið Capto gerði að þeirra fyrirsögn. Sérfræðingarnir unnu auk þess sjálfir sína útreikninga m.a. með hermilikönnum 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 rannsóknarnefndar-

innar 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 endanlega 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.

#### Fylgiskjal IX.

*Ríkiskaup:*

##### **Minnisblað Ríkiskaupa ásamt fylgiskjölum.**

DAGS: 19. nóvember 2013

EFNI: Athugasemdir og viðbótarupplýsingar við skýrslu rannsóknarnefndar um Íbúðalánasjóð

SENT AF: Halldór Ó. Sigurðsson, forstjóri og Guðmundur I. Guðmundsson fv. yfirlögfræðingur Ríkiskaupa

Í skýrslu rannsóknarnefndar um Íbúðalánasjóð er eingöngu minnst á aðkomu Ríkiskaupa í nokkrum atriðum í 8. kafla hennar og varðar aðkomu Ríkiskaupa að útboði nr. 12229 á innheimtu og viðskiptahugbúnaði. Ríkiskaup geta staðfest eða útskýrt atriði í þessum kafla sem

túlka má sem gagnrýni á störf Ríkiskaupa eða útboðsferlið eða eru hugleiðingar um hvað hefði mátt gera með öðrum hætti.

Á samningstíma, eða í desember 2001 voru Ríkiskaup beðin um álit á því hvort tillaga frá ráðgjafafyrirtæki um breytingu á samningi félli innan ramma samningsins sem gerður var í kjölfar útboðs íbúðalánasjóðs nr. 12229. Eini núverandi starfsmanna sem kom að því máli var Guðmundur I. Guðmundsson fv. yfirlögfræðingur. Gögn sem varða það mál fylgja með þessu minnisblaði.

Að lokum er lýst helstu breytingum sem átt hafa sér stað í lagaumhverfi og vinnubrögðum frá þeim tíma sem nefnt útboð fór fram árið 1999 og hvort þær breytingar hefðu breytt einhverju hvað varðar þá niðurstöðu sem fékkst að því loknu.

### Athugasemdir við útboðsferlið

1. Fyrstu fréttir... „sem starfsfólk Íbúðalánasjóðs fékk ..... las það í fjölmiðlum að Íbúðalánasjóður væri að bjóða þetta út.“ Skv. gögnum Ríkiskaupa voru Árni Gunnarsson hjá ÍLS og Finnur Torfi Magnússon hjá VSÓ fyrstu tengiliðir vegna útboðsins. Eftir að gögn voru afhent í lok ágúst og fram til opunar tilboða 8. okt. 1999 komu nokkrir starfsmenn ÍLS að því að svara fyrirspurnum bjóðenda og síðan unnu ýmsir starfsmenn ÍLS að úrvinnslu tilboða frá 8.–28. október 1999. (Sjá fskj. 1)
2. Í kafla 8.2 eru getgátur um það að vera kynni að „ÍLS hefði fengið hagstæðara verð ef sjóðurinn hefði ekki skyldað bjóðendur að bjóða í hvort tveggja í einu.“ Það var alfarið ákvörðun ÍLS og sérfræðinga hans að bjóða út saman innheimtuna og viðskiptahugbúnaðinn. Hlutverk Ríkiskaupa er að sjá til þess að útboð fari fram í samræmi við þau lög og reglur um útboð sem gilda á hverjum tíma. Ríkiskaup finna ekki í gögnum máls röksemdir fyrir því hvers vegna þessi leið var valin. Það er samt ekki óeðlilegt og í raun algengt að færa ábyrgð á eina hendi og þar með að hafa aðeins einn viðsemjanda í líkum tilfellum.
3. „Endurskoða þarf hlutverk Ríkiskaupa í útboðum á hugbúnaðarkerfum“, gagnrýni í rammagrein bls. 242.
  - a. Í 2. mgr. kemur fram „óljósar kröfur og hálfunnar lýsingar séu lagðar til grundvallar og ætlast til að gert sé bindandi tilboð í viðkomandi kerfi“. Bjóðendur hafa alltaf a.m.k. tvo möguleika eftir að þeir hafa móttakið útboðsgögn: i) Þeir geta sent inn fyrirspurnir, fengið skýringar á öllu sem er óljóst er og jafnvel fengið breytingar á útboðsgögnum sé það augljós nauðsyn. Fjöldi fyrirspurna var svarað í þessu útboði. ii) Þeir geta kært útboðið á þessum forsendum eftir að tilboði hefur verið tekið. Engin kæra barst Ríkiskaupum.
  - b. Í 4. mgr. „Ríkiskaup hefur ekki nein afskipti að viðkomandi máli eftir að tilboði hefur verið tekið og verksamningur gerður“. Það er ekki lagalegt hlutverk Ríkiskaupa að hafa eftirlit með hvort samningskyldur séu uppfylltar hvað almenn útboð varðar. Þetta er á ábyrgð forstöðumanns viðkomandi stofnunar í samræmi við lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 77/1996 38. gr. Full þörf er á betri samningsstjórnun í mörgum tilvikum. Ríkiskaupa hafa bæði í ræðu og riti hvatt aðila til að beita samningsstjórnun eftir að samningar hafa verið undirritaðir.
4. Eftir að samningi við Fjárvaka var rift hefði „verið eðlilegast að bjóða þjónustuna út að nýju“. Ríkiskaup eru sammála þeirri staðhæfingu í skýrslunni að því gefnu að samningur þessi hafi verið yfir 3 mkr. sé litið til heildarsamningstíma. Á þessum tíma var skylda að bjóða út öll vörukaup og aðkeypta þjónustu sem var yfir 3.000.000 kr. án vsk. í samræmi við reglugerð 302/1996, sem enn var í gildi í byrjun árs 2002 þegar Íbúðalánasjóður mun hafa gert nefndan samning við Sparisjóð Hólahrepps um að veita ÍLS áfram innheimtu-

þjónustu. Forstjóri Ríkiskaupa sendi bréf þann 28. desember 2001 til Guðmundar Bjarnasonar þáverandi framkvæmdastjóra ÍLS með svohljóðandi niðurlagi: „...telur Ríkiskaup að Íbúðalánasjóði beri að efna til nýs útbóðs um þennan samning, til að fyllsta jafnræðis sé gætt“. Sjá samskipti Ríkiskaupa við Íbúðalánasjóð í árslok 2001 (fskj. nr. 2–5).

### **Lagaheimildir og breytingar á lagaumhverfi**

#### Gild lög og reglugerðir árið 1999

Þegar útbóðið fór fram voru í gildi lög nr. 52/1987 með áorðnum breytingum, reglugerð um innkaup ríkisins nr. 302/1996 og tilskipun ráðherraráðsins nr. 92/50EB frá 18. júní 1992 um samræmingu reglna um útbóð og gerð opinberra samninga um kaup á þjónustu auk laga um framkvæmd útbóða nr. 65/1993.

Í 46. gr. reglugerðar nr. 302/1996 kemur fram:

„Hagstæðasta tilboð.

*Kaupandi velur sjálfur og tilgreinir í útbóðstilkynningu eða útbóðsgögnum forsendur sem hann hyggst nota við val á vörusala og þá í rétttri röð eftir mikilvægi ef því verður við komið. Aðrar forsendur en þær sem tilgreindar eru má kaupandi ekki nota við val á vörusala.*

*Þegar tilboð virðast óeðlilega lág miðað við verðmæti þess varnings sem á að kaupa inn skal kaupandi kanna tilboðin í smáatriðum áður en ákveðið er hvaða samningsaðili verði valinn. Í þeim tilgangi getur kaupandi krafist bjóðanda um nauðsynlegar skýringar á efnisverði, vinnulaunum og álagningu. Eftir niðurstöðum þessarar könnunar getur kaupandi tekið ákvörðun um val á vörusala. Ef kaupandi hafnar bjóðanda á fyrrgreindum forsendum skal hann tilkynna honum um þau atriði sem hann getur ekki fallist á.*

*Þegar kveðið er á um í útbóðsgögnum að lægsta tilboði skuli tekið ber kaupanda að rökstyðja þá ákvörðun að hafna tilboðum sem álitin eru of lág. Greinargerð skal send til stjórnar opinberra innkaupa áður en ákvörðun er tekin“.*

#### Viðmiðunarfjárhæðir árið 1999:

Á þessum tíma voru viðmiðunarmörk fyrir kaup á þjónustu í samræmi við 12. gr. reglugerðar um innkaup ríkisins nr. 302/1996:

„Öll vörukaup og aðkeypta þjónustu yfir 3.000.000 kr. og framkvæmdir yfir 5.000.000 kr. skal bjóða út. Fjárhæðirnar miðast við verð án virðisaukaskatts.

Um viðmiðunarfjárhæðir vegna innkaupa sem skylt er að auglýsa á Evrópska efnahagssvæðinu gilda ákvæði 2. mgr. 50. gr. tl. 1–6.

*Eftir því sem við á skal þeirri meginreglu fylgt að nota útbóðsformið til verðákvörðunar við innkaup eða framkvæmdir undir þeim mörkum sem getið er í 1. mgr. Í öllum tilfellum skal gera verðsamanburð vegna innkaupa.“*

Sömu viðmiðunarmörk giltu árið 2002 þegar samið var við Fjárvaka um innheimtuþjónustuna eins og áður er getið.

#### Breytingar á lagaumhverfi eftir útbóð ÍLS

Vardandi valforsendur þá voru ákvæði um hvernig bar að tilgreina þær í 1. mgr. 46. gr. reglugerðar nr. 302/1996 sem dregin var fram hér fyrir ofna þar sem tilgreina átti þær í mikilvægisröð. Í dag er þetta ákvæði þannig í 72. gr. laganna:

„Mat á hagkvæmasta boði.

*Við val á tilboði skal gengið út frá hagkvæmasta boði. Hagkvæmasta tilboð er það boð sem er lægst að fjárhæð eða það boð sem fullnægir þörfum kaupanda best samkvæmt þeim forsendum sem settar hafa verið fram í útbóðsgögnum, sbr. 45. gr.*

*Óheimilt er að meta tilboð á grundvelli annarra forsendna en fram koma í útboðsgögnum, sbr. 45. gr.“*

Og í 45. gr. kemur fram:

*„45. gr. Forsendur kaupanda fyrir vali tilboðs.*

*Forsendur fyrir vali tilboðs skulu annaðhvort miðast eingöngu við lægsta verð eða fjárhagslega hagkvæmni frá sjónarhóli kaupanda. Forsendur sem liggja til grundvallar mati á fjárhagslegri hagkvæmni skulu tengjast efni sammings, t.d. gæðum, verði, tæknilegum eiginleikum, útliti, notkunareiginleikum, umhverfislegum eiginleikum, rekstrarkostnaði, rekstrarhagkvæmni, viðhaldsþjónustu, afhendingardegi og afhendingartímabili eða lokum framkvæmdar sammings.*

*Í útboðsauglýsingu, útboðsgögnum eða skýringargögnum, eða þegar um er að ræða samkeppnisviðræður, skal tilgreina forsendur fyrir vali tilboðs eins nákvæmlega og framast er unnt. Í forsendum má ekki vísa til annarra atriða en staðreynd verða á grundvelli gagna sem bjóðendur leggja fram eða með öðrum hlutlægum hætti.*

*Í þeim gögnum sem greinir í 2. mgr. skal tilgreina hlutfallslegt vægi hvers viðmiðs sem vísað er til sem forsendu fyrir vali tilboðs. Þetta vægi má setja fram sem ákveðið bil með hæfilegum hámarksvikmörkum. Ef ómögulegt er að tilgreina tiltekið vægi forsendna af ástæðum sem hægt er að sýna fram á skal raða forsendum í röð eftir mikilvægi.“*

Sú breyting sem hefur orðið á vali tilboðs er að ef um hagstæðasta tilboð er að ræða skal tilgreina hlutfallslegt vægi hvers viðmiðs en ef það er ómögulegt skal raða forsendum í mikilvægisröð.

Ekki er deilt um að það tilboð sem tekið var hafi verið hagstæðast og ekki verður séð að þær breytingar sem orðið hafa á lögum um opinber innkaup síðan hafi breytt neinu um niðurstöðu útboðs ILS nr. 12229 árið 1999.

### Óeðlilega lág tilboð

Höfnun á óeðlilega lágum tilboðum kemur fyrst inn í lög um opinber innkaup sbr. 2. mgr. 46. gr. með reglugerðar um innkaup ríkisins nr. 302/1996, sjá hér að framan, er óbreytt í lögum um opinber innkaup nr. 94/2001, útskýrt enn frekar með lögum um opinber innkaup nr. 84/2007 og aftur útskýrt enn frekar með lagabreytingu árið 2013 (lög nr. 58/2013) vegna nýrrar tilskipunar.

Miðað við starfsvenjur í dag óskar Ríkiskaup eftir kostnaðaráætlunum fyrir hvert útboð. Ef öll tilboð eru óaðgengileg t.d. of há þá geta Ríkiskaup haldið ferlinu áfram með sammingskaupum.

### Hæfi bjóðenda

Í útboðsgögnum nr. 12229 kom fram í gr. 0.1.15 val á sammingsaðila í mikilvægisröð, a) Verð; b) Gæði og geta tölvukerfis og hugbúnaðar; c) Verk- og tímaáætlun; d) Afhendingaröryggi/varðveisla trúnaðar; e) Gæði þjónustulausnar sem boðin er og þjónustugeta bjóðenda.

Einnig kom fram í gr. 0.1.15 krafa um hæfi bjóðanda: a) Hafi víðtæka þekkingu á banka- og fjármálastarfsemi; b) Gagnaöryggi uppfylli kröfur útboðsgagna; c) Hafi þekkingu og reynslu af fjarvinnslu; d) Geti veitt innheimtuþjónustu um allt land með ekki lakara þjónustustigi og nú er.

Við mat og yfirferð tilboða voru bæði haldnir skýringarfundir og kallað eftir gögnum frá lægstbjóðanda og var niðurstaða sú að hann fullnægði þeim kröfum sem gerðar voru til hæfis og eins væri með hagstæðasta tilboð. Sama niðurstaða fékkst þegar sérfræðingur Ríkiskaupa mat gögn máls tveimur árum síðar (sjá fskj. 4).

*Fylgiskjöl:*

1. Útboðsferli útboðs Ríkiskaupa, innheimta og tengd þjónusta fyrir Íbúðalánasjóð
2. Bréf Ríkiskaupa dags. 17. desember 2001 til Íbúðalánasjóðs
3. Svar Íbúðalánasjóðs dags. 18. desember 2001 til Ríkiskaupa
4. Minnisblað Bjarna Júlíussonar dags. 21. desember 2001 vegna mats á lausnum fyrir Íbúðalánasjóð
5. Bréf Ríkiskaupa dags. 28. desember 2001 til Íbúðalánasjóðs

*Fskj. nr. 1.***Útboðsferli nr. 12229 Innheimta og tengd þjónusta fyrir Íbúðalánasjóð:**

1. Verkefni stofnað: Verkefnið skráð hjá Ríkiskaupum 9. júlí 1999. Lýsing: þjónustukaup IBL, athugasemd: VSÓ vinnur verkið undir stjórn Óskars?
  - a. 29. júlí 1999, fundur með Árna Gunnarssyni ÍLS og tengilið VSÓ Finni Torfa Magnússyni,
  - b. 4. ágúst 1999 tölvup. Pétur Pétursson tilkynnir að samningstími megi vera lengri en 6 ár ef verksali þarf að koma sér upp kostnaðarsamri aðstöðu eða búnaði v. verk-efnisins.
2. Auglýsing
  - a. Send út á TED (Tender Electronic Daily) evrópska útboðsbankanum, þá auglýst á evrópska efnahagssvæðinu 5. ágúst 1999.
  - b. Auglýst í Morgunblaðinu 15. ágúst 1999
3. Gögn tilbúin til afhendingar 18. ágúst 1999
  - a. Valmódel. Í mikilvægisröð, a) Verð; b) Gæði og geta tölvukerfis og hugbúnaðar; c) Verk- og tímaáætlun; d) Afhendingaröryggi / varðveisla trúnaðar; e) Gæði þjónustulausnar sem boðin er og þjónustugeta bjóðenda.
  - b. Krafa um hæfi bjóðanda: a) Hafí víðtæka þekkingu á banka- og fjármálastarfsemi; b) Gagnaöryggi uppfylli kröfur útboðsgagna; c) Hafí þekkingu og reynslu af fjarvinnslu; d) Geti veitt innheimtuþjónustu um allt land með ekki lakara þjónustustigi og nú er.
4. Tilboðstími: Mikill fjöldi fyrirspurna og bjóðendur óska eftir fresti. Fyrirspurnir eru sendar fyrst á Árna Gunnarsson síðan einnig til Gunnhildar Gunnarsdóttur aðstoðarfrkv. stj. ÍLS, hún svarar þeim og síðar kemur Ásta Bragadóttir með leiðréttingu á magni, einnig Erla Björk Þorgeirsdóttir hjá ÍLS. fékk einnig gögn.
5. Skil og opnun útboða 8. október 1999 kl. 14:00 ( var áður auglýst 28. september 1999 kl. 11:00, en frestað).
  - a. Alls bárust 7 tilboð frá 7 bjóðendum. Tilboð Fjárvaka ehf. lægst kr. 61.714.500 skv. fundargerð opunarfundar.
6. Úrvinnsla tilboða
  - a. 11. október 1999 óska Ríkiskaup eftir útskýringum á tilboði Fjárvaka með 4 spurningum.
  - b. 12. október kemur svar frá Fjárvaka með útskýringum.
  - c. 26. okt. Starfsmenn ÍLS GB/GG/ÁG/GSB óska eftir staðfestingu frá Fjárvaka á réttum skilningi þeirra á tilboði.

- d. 26. október er haldinn skýringarfundur með Fjárvaka. Spurt um: þjónustustigi, viðbragðstíma, tengiliður, vaktstjórn, hvort Sparisjóður Hólahrepps geti tekið yfir innheimtu á sama hátt og Búnbanki, lýst er kerfi sparisjóðanna,
7. Taka tilboðs Fjárvaka tilkynnt þann 28. október 1999.
8. Aðkomu Ríkiskaupa lýkur við töku tilboðs og samningsgerð. Ríkiskaup aðstoðuðu við samningsgerð. Fyrir liggja hjá Ríkiskaupum samningsdrög, með athugasemdum en ekki endanlegt skjal.
- a. Samningur um verkefnið er til 10 ára. Upphaf samningstíma er 1. mars 2000 og skal samningurinn gilda til og með 28. febrúar 2010. Einu ári áður en áður en samningur rennur út, mun Íbúðalánasjóður senda verksala tilkynningu hvort hann hyggist segja samningi upp eða óska eftir framlengingu hans. Náist samkomulag á milli aðila um framlengingu samnings, skal framlenging hverju sinni vera 1 ár.
- b. Ef aðilar verða ekki sammála um breytingu á verkefni sbr. gr. 8 í samningi skal þá hvor aðili um sig geta sagt upp samningi með sex mánaða fyrirvara. Komi til þess er verksali þó skyldugur að annast rekstur og þjónustu áfram (umfram tilgreinda 6 mánuði) þar til Íbúðalánasjóður hefur ráðið annan aðila til að yfirtaka verkefnið. Uppsagnarákvæði um sex mánuði framlengist þannig í samræmi við þarfir ef sá aðili er ekki tilbúinn að yfirtaka verkefnið innan tímafrestsins. Vegna ítrekaðra vanefnda af hálfu verksala skal verkkaupi einnig geta sagt upp samningi í samræmi við ákvæði þessarar málsgreinar.
9. Athugasemdir voru sendar inn frá Streng hf eftir töku tilboðs en engin kæra kom. Telja tilboð Fjárvakurs of lágt vegna vanmetins bankakostnaðar, kostnaðar við fasteingaskrá og póstburðargjalda sem samanlagt væri 73 mkr. á ári. Tilboð Fjárvaka upp á 61,7 mkr. hafi því allt of lágt. Í svari frá Guðmundi I. Guðmundssyni yfirlögfræðings Ríkiskaupa kemur fram að millibankagjald hafi ekki átt að vera innifalið.
10. Í desember 2001 berst greinilega tillaga (sem ekki er í vörslu Ríkiskaupa) frá Íbúðalánasjóði um breytingar á samningi við Fjárvaka og óskað eftir álit Ríkiskaupa hvort hún samræmist útboðsskilmálum frá 1999. Tillagan mun hafa verið unnin af KPMG-ráðgjöf dags. 11. desember 2001
11. 17. des. Ríkiskaup óska svara við nokkrum spurningum áður en álit er gefið.
12. 18. desember svarar berst frá ÍLS við spurningum Ríkiskaupa,
13. 20. desember 2001 Ríkiskaup fá yfirlit yfir fjárhagsstöðu Fjárvaka frá Creditinfo
14. 21. desember 2001 Minnisblað frá Bjarna Júlíussyni:
- a. „Það er því mat undirritaðs að tillaga KPMG að hinni nýju lausn sé fullnægjandi hvað virkni varðar, en víki í mjög veigamiklum atriðum frá högun og uppbyggingu á þeirri lausn sem lýst var í tilboði Fjárvaka og samið var um á sínum tíma.“
15. 28. desember 2001 forstjóri Ríkiskaupa sendir bréf til ÍLS sem sem lýkur með þeim orðum:  
**„Því telja Ríkiskaup að Íbúðalánasjóði beri að efna til nýs útboðs um þennan samning, til að fyllsta jafnræðis sé gætt gagnvart öðrum bjóðendum í útboði 12.229.“**
16. Samningslok. Í janúar 2002 er skrifað undir samningslok. Ríkiskaup komu ekki að þeim málum.

Eskj. nr. 2

Íbúðalánasjóður  
B/t Hr. Guðmundur Bjarnason  
Borgartúni 21  
Reykjavík

Reykjavík, 17. desember 2001

**Efni: Tillögur um breytingar á samningi við Fjárvaka vegna útbóðs 12229**

Ágæti Guðmundur

Við Pétur Pétursson verkefnastjóri höfum í samráði við Jólíus S. Ólafsson farið yfir tillögur Íbúðalánasjóðs um breytingar á samningi við Fjárvaka. Ennfremur höfum við haft til hliðsjónar óskir sjóðsins um að Ríkiskaup svari eftirfarandi sem tengist þessum breytingum á samningi:

- mati Ríkiskaupa á því hvort tillaga KPMG ráðgjöf dags. 11. desember s.l. rúmist innan áðurnefnds tilboðs og samnings.
- tillögum Ríkiskaupa um formlega framkvæmd tillögunnar (ef hún rúmast innan samnings).

Það er mat okkar til að hægt sé að veita Íbúðalánasjóði fullnægjandi svör þurfum við að fá að skoða nánar gögn er varða þá lausn sem Fjárvaki bauð upphaflega í tilboði sínu og bera saman við þá lausn sem nú er til skoðunar að gera samning um. Því gerum við það að tillögu okkar að við fáum aðgang að þeim gögnum sem til eru hjá ykkur og fðrum yfir þau ásamt ráðgjafa okkar sem yrði Bjarni Júlíusson. Ennfremur óskum við skriflega svara við eftirfarandi spurningum:

- o Var útbóðs- og verklýsing nægilega starleg miðað við umfang verkefnis sem bæði var tæknilega flókið og þurfti að uppfylla flóknar sérþarfir Íbúðalánasjóðs?
- o Var tilboð Fjárvaka í fullu samræmi við kröfur útbóðsgagna?
- o Var Fjárvaki tæknilega hæfur til að leysa af hendi þetta verkefni skv. tilboði sínu og útbóðsgögnum?
- o Bstir rúmlega tveggja ára vinnu án sýnilegs árangurs er þá Fjárvaki hæfur til að leysa þetta verkefni í samræmi við þá lausn sem nú er til skoðunar hjá Íbúðalánasjóði?

Við getum því miður ekki svarað fyrirspurn ykkar nema við fáum svör við ofangreindum spurningum. Einnig þurfum við að fá skýrari mynd á því hver virkni kerfisins var sem Fjárvaki bauð upphaflega og samið var um og hver virkni er í því kerfi sem nú er til skoðunar til að geta metið framvindu málsins. Gera má ráð fyrir að þessi athugun taki 2-4 daga ef gögn eru aðgengileg og skýr. Við mælumst eindregið til þess að fallist verði á þessa tillögu þar sem hér er um mál að ræða sem þarf vandlegar skoðunar við áður en aðilar gangi til samninga eða taki aðrar ákvarðanir er varðar núverandi samning.

Virðingafyllt,  
f.h. Ríkiskaupa



Guðmundur I. Guðmundsson  
yfirögðfræðingur



Eskj. 3.

**Efni: Tillögur um breytingar á samningi við Fjárnvaka vegna útboðs 12229**

**Ágæti Guðmundur.**

I kjölfar bréfs ykkar (Ríkiskaup, 17.12.2001) sendir lúðalánasjóður neðangreind svör og upplýsingar í þeim tilgangi að ljúka sem fyrst þessum þætti ferlisins.

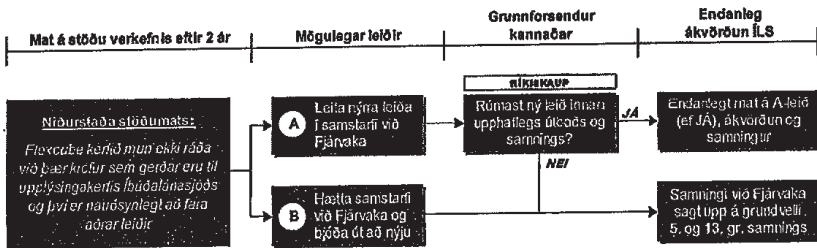
**Ferlið**

Þegar þetta er skrifað eigið bið hjá Ríkiskaupum að hafa fengið send öll gögn sem talin eru skipta máli við það að meta tillöguna út frá upphaflegu útboði sjóðsins, tilboði Fjárnvaka og samningi þeirra á milli.

Íbúðalánasjóði lýst vel á að Ríkiskaup skoði öll gögn málsins með aðstoð ráðgjafa ef það verður til þess bæta niðurstöðuna af ykkar hálfu. Vegna þess hve málið er viðkvæmt er engu að síður rétt að vinna það eins hratt og nokkur kostur er á sama tíma og trúnaðar er gætt þar til niðurstaða liggur fyrir. Sem lið í þessu viljum við benda Ríkiskaupum á þrjá aðila til frekari upplýsingagjafar reynist þess þörf:

- Ásta H. Bragadóttir, lúðalánasjóður – s. 569 6926 ([astab@lls.is](mailto:astab@lls.is))
- Sigurjón Rúnar Rafnsson, Fjárnvaki – s. 455 4500 ([sigurjon@ks.is](mailto:sigurjon@ks.is))
- Jón Garðar Hreiðarsson, KPMG Ráðgjöf – s. 545 8286 ([jong@kpmg.is](mailto:jong@kpmg.is)) 297 - 2390

Aður en við víkjum okkur að þeim spurningum sem Ríkiskaup setur fram í fyrirnefndu bréfi sínu viljum við fara nokkrum orðum um það ferli sem við erum í (sjá mynd).



Eftir að aðilar höfðu sammælst um stöðu verkefnisins var ljóst að skoða þyrfti aðrar leiðir. Tvær meginleiðir virðast helst koma til greina þar sem önnur byggist á áframhaldandi samstarfi við Fjárnvaka en hin á samningssiltum. Eftir að tillaga barst frá Fjárnvaka um mögulega nýja leið innan núverandi samningsramma ákvað lúðalánasjóður að leita ráðgjafar hjá Ríkiskaupum um hvort sú tillaga rúmist innan útbóðs og samnings aðilla að gefnum ákveðnum forsendum. Eftir að afstaða Ríkiskaupa liggur fyrir mun lúðalánasjóður leggja endanlegt mat á tillöguna og taka ákvörðun.

Það er rétt að fram komi með skýrum hætti að það er eindreginn vilji lúðalánasjóðs að vinna áfram að málinu með Fjárnvaka enda hefur samstarfið skapað sameiginlegan skilning aðila á verkefninu auk þess sem fullyrða má að Fjárnvaki hafi orðið yfirgripsmikla þekkingu á starfsemi sjóðsins. Reynist tillagan rúmast innan þess ramma sem samið var um í upphafi er það mat sjóðsins að hún samræmist þörfum hans að öðru leyti.

**Spurningar Ríkiskaupa**

1. Var útbóðs- og verklysing nægjanlega ítarleg miðað við umfang verkefnis sem bæði var tæknilega flókið og þurfti að uppfylla flóknar sérþarfir lúðalánasjóðs?

Rétt er að hafa aðdraganda útbóðsins í huga þegar þessari spurningu er svarað. Eftirlitsstofnun EFTA og ESB (ESA) hafði þá nýlega úrskurðað að sjóðnum bæri að bjóða umrædda þjónustu út á EES svæðinu. Samkvæmt reglum ESA þurfa aðilar að bregðast við innan þriggja mánaða frá úrskurði sem þessum. lúðalánasjóður hafði þá um tvo megin kosti að ræða:

- Að bjóða út þarfagreiningu og gerð útbóðslysingar

- Að bjóða umrædda þjónustu beint út (innheimta og tengd þjónusta)

Það var mat Íbúðalánasjóðs á þeim tíma, m.a. eftir að hafa leitað ráða hjá ráðgjafarfyritæki með reynslu af sambærilegu, að rétt væri að bjóða út umrædda þjónustu. Byggingist það m.a. á eftirfarandi staðreyndum:

- Samstarf Íbúðalánasjóðs við þáverandi þjónustuaðila var í uppnámi vegna kröfu ESA um útboð og mikilvægt var að eyða sem fyrst þeirri óvissu sem upp var komin
- Hægt var að vísa til þess kerfis sem sjóðurinn var með til að sinna þekktu þjónustuhlutverki þess

Á þessum forsendum er ljóst að útboðs- og verklysing var unnin í mikilli tímapressu og gafst lítið ráðrúm til ítarlegrar þarfagreiningar. Síðar hefur komið í ljós að líklega hefði verið betra að bjóða þarfagreininguna út og gefa verkefninu rými tíma. Inn í þetta spilar ekki síst sú ákvörðun Íbúðalánasjóðs að stækka útboðið með því að bjóða út skuldabréfaþjónustuna að auki.

Þrátt fyrir þetta er rétt að benda á að ekki komu fram beinar athugasemdir frá bjóðendum við útboðs- og verklysinguna á sínum tíma þrátt fyrir að fjölmargar spurningar hafi vaknað sem reynt var að svara eftir bestu getu.

Minnt skal á að Ríkiskaup mat útboðsgögn og verklysingu útboðshæf.

## 2 Var tilboð Fjárvaka í fullu samræmi við kröfur útboðsgagna?

Eftir að tilboð lágu fyrir lagði sjóðurinn sérstakt mat á eftirfarandi þætti í þremur lágstu tilboðunum:

- Verð
- Gæði og getu tölvukerfis
- Verk- og tímaáætlun
- Afhendingaröryggi / varðveisla trúnaðar
- Gæði þjónustulausnar sem boðin er og þjónustugeta bjóðanda

Í öllum tilfellum fékk tilboð Fjárvaka bestu einkunn og það var því mat sjóðsins að tilboðið samræmdist kröfum útboðsgagna og væri auk þess góður valkostur fyrir sjóðinn gengi það eftir eins og að var stefnt ekki síst fyrir það að í boði var kerfi sem er í notkun í fjármálastofnunum víða um heim. Íbúðalánasjóður fengi með því hugsanlega tækifæri á að innleiða vel þjálfuð ferli frá erlendum fjármálafyrirtækjum.

## 3 Var Fjárvaki tæknilega hæfur til að leysa af hendi þetta verkefni skv. tilboði sínu og útboðsgögnum?

Íbúðalánasjóður telur að Fjárvaki hafi verið tæknilega hæfur til að leysa verkefnið með því að tryggja sér samstarf við eftirtalda aðila:

- I-Flex, framleiðandi og þjónustuaðila Flexcube kerfisins
- Opin kerfi, vél- og hugbúnaðarhús
- Element, hugbúnaðarhús

## 4 Eftir rúmlega tveggja ára vinnu án sýnlegs árangurs er þá Fjárvaki hæfur til að leysa þetta verkefni í samræmi við þá lausn sem nú er til skoðunar hjá Íbúðalánasjóði?

Þrátt fyrir að árangur verkefnisins teljist ekki góður er þó rétt að hafa hugfast á hvaða forsendum það er:

- Ekki virðist hafa verið næg þekking innan Fjárvaka á virkni Flexcube enda kom síðar í ljós að kerfið ræður ekki við sumar af grunnkröfum þess, sem jafnvel hefði verið hægt að sjá fyrir ef næg þekking hefði verið til staðar
- Ekki virðist hafa verið næg þekking, hvorki innan Fjárvaka né Íbúðalánasjóðs, á því tækniumhverfi sem er (eða þarf að vera) á bak við þá þjónustu sem boðin var út auk þess sem þekking Fjárvaka á starfsemi sjóðsins og starfsemi fjármálafyrirtækja var ábótavant

Eftir tveggja ára þrúunarstarf liggur þarfagreining á tækniumhverfi sjóðsins fyrir auk þess sem þekking aðila á verkefninu er betri og hefur m.a. leitt til þess að báðir aðilar gera sér grein fyrir að Flexcube kerfið ræður ekki við verkefnið. Fjárvaki stefnir auk þess að því að styrkja hóp sinn með fyrirhuguðu samstarfi við Fjármálalausnir (dótturfélag Tölvumynda) og 2. veldi (helstu sérfræðingar landsins í tækniumhverfi sjóðsins).

Fjárvaki er lítið fyrirtæki með fáa starfsmenn og því byggir starfsemi félagsins alfaríð á samstarfi við aðra sérfræðinga og fyrirtæki. Á þeim forsendum er það mat Íbúðalánasjóðs að Fjárvaki sé tæknilega hæfur. Slíku fyrirkomulagi er yfirleitt erfiðara að stýra til góðs árangurs og því þarf að leggja sérstakt mat á samstarfsaðila og fyrirkomulag samstarfsins.

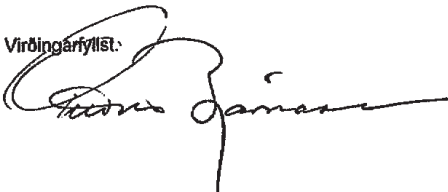
Rétt er þó að taka fram að endanlegt mat á þessum þáttum (m.a. með því að kanna samstarf aðilanna, með mati á hæfni verkefnisstjóra Fjárvaka og mati á tímaáætlun og aðferðum) af hálfu sjóðsins fer ekki fram fyrir en svar Ríkiskaupa liggur fyrir.

#### Að lokum

Í bréfinu höfum við reynt að svara ykkar spurningum sem við vonum að dugi ykkur til að leggja fram mat á málinu. Rétt er að fram komi að með framselningu á þessari tillögu er ekki verið að leggja mat á aðrar mögulegar leiðir enda bendir margt til þess að samningsslit og annað útboð myndi reynist bæði kostnaðarsamara og tímafrekara fyrir sjóðinn og þar af leiðandi ríkissjóð. Hins vegar er ljóst að aðrir valkostir eru í stöðunni sem sjóðurinn áskilur sér rétt til að skoða reynist það mat Ríkiskaupa að framlögð tillaga gangi ekki upp.

Með tilliti til mikilla tafa á verkefni og erfiðrar stöðu þess leggjum við mikla áherslu á skjóta afgreiðslu Ríkiskaupa sé þess nokkur kostur og lýsum okkur reiðubúin til hvers kyns upplýsingagjafar reynist þess þörf.

Virðingarfyllt:



#### Fskj. nr. 4



Bjarni Júlíusson  
<bjarni@framnes.is>  
21.12.2001 16:40

To: <petur.petursson@rikiskaup.is>  
cc:  
Subject: Minnisblað

Sall Pétur !

Í framhaldi af fundi okkar áðan tók ég saman meðgylgjandi punkta. Til að gera langa sögu stutta þá tel ég að þó hin nýja tillaga KPMG sé fullnægjandi

m.t.t. virkni og getu kerfisins þá sé hún svo frábrugðin þeirri lausn sem boðin var að hér sé um algerlega nýja nálgun að ræða.

Hafðu samaband ef eitthvað er óljóst eða ef þú vilt hitta mig vegna málsins.

Bestu kveðjur og gleðileg jóla

bjarni



- lbúðalánasjóður - mat á lausnum vegna verkefnis Fjárvaka.doc



Dags: 21. desember 2001

Til: *Péturs Péturssonar  
Ríkiskaupum*

Frá: *Bjarna Júlíussyni*

## MINNISBLAÐ

### Mat á lausnum fyrir Íbúðarlánasjóð

Á fundi okkar þann 18. desember s.l. var undirrituðum falið að fara yfir fyrirbyggjandi gögn er lúta að Flexcube verkefninu og taka afstöðu til spurningarinnar: *Rúmast tillaga KPMG ráðgjafar dags 11. desember s.l. innan ramma útboðs 12229, tilboðs Fjárvaka og samnings.*

#### 1. Forsaga

Undirritaður hefur farið yfir stöðu Flexcube verkefnisins og kannað fyrirbyggjandi gögn. M.a. var farið yfir útboðsgögn dags ágúst 1999 vegna upphaflegs verkefnis, upphaflegt tilboð Fjárvaka, samning milli Íbúðarlánasjóðs og Fjárvaka, lýsingu á innleiðingu kerfisins og loks tillögur um breytingar á samningi Fjárvaka.

Tekið skal fram að ýmsar aðrar áhugaverðar upplýsingar var að finna í skjalasafni sem undirrituðum var afhent. Hér er m.a. um að ræða mjög vel unnar skýringar á stöðu verkefnisins, frávikum o.fl. en ekki þykir ástæða til að meta þau gögn sérstaklega þar sem þau snúa ekki beint að þeirri spurningu sem undirrituðum var falið að svara.

Undirritaður vill taka það fram að allar upplýsingar, greining starfsmanna Íbúðarlánasjóðs og ráðgjafa sjóðsins eru til fyrirmyndar, sérlega greinargóðar, vel fram settar og skipulega unnar.

#### 2. Verkefni

Verkefni undirritaðs felst í því að meta hvort tillaga frá KPMG ráðgjöf um breytingu á verkefninu rúmast innan fyrrnefnds tilboðs Fjárvaka og samnings milli Íbúðarlánasjóðs og Fjárvaka.

### 3. Aðferðafræði

Farið var yfir útboðsgögn og virkni lausnarinnar skipt upp í megin flokka. Draga má þá ályktun af uppbyggingu gagnanna að um tiltölulega fáa meginflokka sé að ræða. Samþætting meginkerfanna virðist vera lykil hugsun í útboðsgögnum, auk þess sem mikil áhersla er lögð á tengjanleika, möguleika á úrvinnslum og þjónustubátt.

Tilboð Fjárvaka var greint og borið saman við útboðsgögnin. Góð samsvörun virtist á milli tilboðs og fyrirbyggjandi lýsinga. Eins og fram kemur í mati EBP á þremur lægstu tilboðum í verkefnið eru nokkur atriði sem ekki virtust ljós í tilboði verktakans (þjónusta, jaðarverkefni o.fl.) en flestum óljósum atriðum virðist svarað vel á samningstíma áður en endanlegur verksamningur var undirritaður. Það er mat undirritaðs að sú niðurstaða að ganga til samninga við Fjárvaka á sínum tíma hafi verið eðlileg.

Þá var hin nýja lausn greind og borin saman við upphaflegar kröfur annars vegar og upphaflegt tilboð Fjárvaka hins vegar. Farið var yfir umhverfi lausnarinnar í samráði við ráðgjafa Íbúðarlánasjóðs (Jón Garðar) og fulltrúa sjóðsins (Ásta) og aðra þætti lausnarinnar sem skýra þurfti nánar.

### 4. Niðurstaða

Undirritaður tekur undir greiningu sem fram kemur í svarbréfi Íbúðarlánasjóðs dagsett þann 18. desember og er í flestu sammála þeim skýringum sem þar eru gefnar.

Það er mat undirritaðs að útboðsgögn séu óljós og gefi ekki nægjanlega nákvæma mynd af verkefninu sem boðið var út.

Tilboð Fjárvaka sem og svör bjóðandans á tilboðstíma gefa hins vegar tilefni til að ætla að góð samsvörun sé á milli lausnar bjóðandans og þess verkefnis sem leitast var við að lýsa í útboðsgögnum.

Í samanburðum tilboða fær Fjárvaki bestu einkunn í öllum þáttum (verð, gæði og geta kerfis, verk- og tímaáætlun, öryggi, gæði þjónustulausnar og þjónustugeta). Í ljósi núverandi stöðu er ljóst að líklegt er að einkunn vegna fjögurra þátta lausnarinnar af fimm (hvað með verð?) er líklega of góð.

Hin nýja lausn fullnægir kröfum útboðsganga um virkni og er innan þess ramma sem þar er skilgreindur, en vikur hins vegar frá upphaflegu tilboði Fjárvaka í veigamiklum atriðum.

Hvaða einkunn hefði tillaga að hinni nýju lausn fengið í þessu mati? Voru lausnir Skýrr og Þróunar á sínum tíma heildstæðari en hin nýja lausn? Var tilboðs Strengs ekki sambærilegt við hina nýju tillögu? Því verður að teljast líklegt að ef hin nýja tillaga hefði komið fram sem tilboð í upphaflegu útboði, að mat okkar kynni að hafa leitt til annarar niðurstöðu.

Það er mat undirritaðs að "sambærileiki" á högun hinnar nýju lausnar og þeirrar lausnar sem samið var um sé um 30% þ.e. umhverfi er gjörólíkt (að gagnasafnskerfi undanskildu), högun og samsetning meginkerfa er ólík.

Í hinum nýju tillögum er ekki um að ræða heildstætt kerfi og ekki staðlaða heildarlausn. Eignarhald kerfisins er heldur ekki hjá verkkaupa.

Það er því mat undirritaðs að tillaga KPMG að hinni nýju lausn sé fullnægjandi hvað varðar virkni, en viki í mjög veigamiklum atriðum frá högun og uppbyggingu á þeirri lausn sem lýst var í tilboði Fjárvaka og samið var um á sínum tíma.

*Fskj. nr. 5*

Íbúðalánasjóður  
B/t Hr. Guðmundur Bjarnason  
Borgartúni 21  
Reykjavík

RIKISKAUP

Reykjavík, 28. desember 2001

**Efni: Niðurstaða athugunar Ríkiskaupa á tillögum KPMG ráðgjafar um breytingar á samningi við Fjárvaka vegna útboðs 12229**

Með vísan í beiðni Íbúðalánasjóðs um að yfirfara og athuga hvort tillaga KPMG ráðgjafar dags. 11. desember s.l. rúmist innan tilboðs og samnings Fjárvaka dags. 28. okt. 1999 um Flexcube kerfið.

Ríkiskaup hafa yfirfarið gögn málsins og jafnframt fengið Bjarna Júlíusson tölvunarfræðing til að bera saman upprunalegu lausn Fjárvaka við þá lausn sem tillaga KPMG ráðgjafar snýst um. Það er niðurstaða hans skv. meðfylgjandi minnisblaði dags. 21. des. 2001 að um veruleg frávik sé að ræða milli þeirrar lausnar sem samið var um og þeirrar sem tillagan snýst um.

Því telur Ríkiskaup að Íbúðalánasjóði beri að efna til nýs útboðs um þennan samning, til að fyllsta jafnræðis sé gætt gagnvart öðrum bjóðendum í útboði nr.12229.

Virðingafyllst,  
f.h. Ríkiskaupa

  
Júlíus S. Ólafsson  
forstjóri

Meðf.: Minnisblað Bjarna Júlíussonar dags. 21. desember 2001