

Til Stjórnsýslu- 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 samanburðar 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 trúverðugleika 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.

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. Niðurstaða nefndarinnar var í stuttu máli sú, að eftirlit með starfsemi ÍLS hefði ekki verið fullnægjandi. Almenn tregðing og meginþrátt um 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 stjórn tækjunum 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 stjórnsluendurskoðun hjá þeim stofnunum, sjóðum, félögum og fyrirtækjum sem um ræðir í 6. gr. Stjórnsluendurskoðun 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 reikningsskilavenju.
2. Að kanna innra eftirlit og hvort það tryggir viðunandi árangur.
3. Að reikningar séu í samræmi við heimildir fjárlaga, fjárukalaga og annarra laga, lögmæt 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 endurskoðunarskýrslu 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 verkaskiptingu milli stjórnar og framkvæmdastjóra skyldi háttað 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 handvirkir 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 starfseminni 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:

a. 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.

b. Ekki hafði verið gengið frá öllum verklagsreglum og heildstæðu yfirliti yfir þær verklagsreglur sem voru fyrir hendi.

c. Ekki hafði verið gengið eftir að fyrir lægju fullnægjandi, dagsettar og undirritaðar starfslýsingar. Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að því lyki sem fyrst.

d. Ekki lá fyrir uppfærð og skjalfest heildarstefnumótun fyrir Íbúðalánasjóð.

e. 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.

f. Ekki lá fyrir skjalfest regla um hvaða skýrslur stjórn sjóðsins ætti að fá reglulega og hver bæri ábyrgð á gerð þeirra.

g. Ekki lá fyrir endanlega eignaskrá.

h. 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:

1. Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að vinnu við verklagsreglur um kyrrstöðusamninga yrði hraðað en samningsform fyrir gerð þeirra lá þegar fyrir.
2. 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:
 - a. 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.“
 - b. 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 öryggisstefnu, starfsmannastefnu, jafnréttisstefnu, skjalastefnu, stefnu um rekstrarsamfellu 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 seinagangur“ 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 fyrirmæli 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 stjórnsluúttekt 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 stjórnarsýsluúttekt á Íbúðalánasjóði í ljósi mjög breyttra aðstæðna á fjármálamarkaði. Með bréfi 28. nóvember sama árs svaraði stofnunin beiðni félagsmálanefndar ásamt 31 blaðsíðu greinargerð.

Bréf stofnunarinnar til formanns félagsmálanefndar er svohljóðandi:

Félagsmálanefnd, 28. nóvember 2005
b.t. Sivjar Friðleifsdóttur formanns
Alþingi v/Austurvöll
150 Reykjavík

Í-396
SP/bb

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 stjórnarsýsluúttekt 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 fjármálastofnanir. 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 efnum. 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 júlíloka 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 fasteignaveðlana 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 sinnti 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 uppgreiðslanna 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 skammtímaávöxtun 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 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 þokkalegu 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 lögunum 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 lögunum eða frumvarpi með lögunum 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 efist 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 hagkvæmt 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 stökkunum 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 lánsamninga 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 eiginfjárlutfall og hvort reyna myndi á ríkisábyrgð á skuldbindingum hans. Stofnunin svaraði beiðni ráherranna með bréfi dags. 31. október 2006, svohljóðandi:

Félagsmálaráðherra, 31. október 2006
Magnús Stefánsson
Félagsmálaráðuneyti, Hafnarhúsinu v/Tryggvagötu
150 Reykjavík

F-362
SP/bb

I Inngangur

Með bréfi dagsettu hinn 21. júlí 2005 fór félagsmálanefnd Alþingis þess á leit við Ríkisendurskoðun að gerð yrði almenn stjórnýsluúttekt 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 eiginfjárlutfall 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 fjármálafyrirtækis, 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 ráðherranna. 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 athuginina 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 tiltekinna atburða og gerð hermílkön, 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 endurlánum 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 lánum 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. Rekstrarkostnaður 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. Grunnðæmin 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 hermilíkani þar sem framkvæmdir voru 26 þúsund hermatburðir 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 húsbreifa 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 tímamarki.

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

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.