

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

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. Oftúlfar 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 áhættustýringu, eiginfjárlutfall 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 eiginfjárlutfall er á engan hátt sambærilegt hliðstæðu ákvæði laga um fjármálafyrirtæki. Samkvæmt síðarnefndu lögunum 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 tilfalli Íbúðalánasjóðs hafði Fjármálaeftirlitið ekkert sérstakt hlutverk samkvæmt reglugerðinni þegar sjóðurinn færi 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 húsnæðislánamarkað 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 háttað 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 Ríkisábyrgðarsjóðs, 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 leyna 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 færi 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 tortryggileg með dylgjum um að pólitík 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 stofnfjäreigenda í Sparisjóðis 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 Íbúðalánasjóðs, 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 lykilmagna um aðkomu

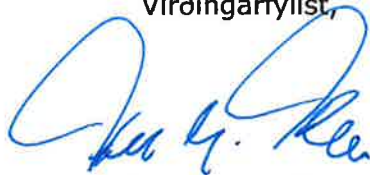
eftirlitsins og félagsmálaráðuneytisins að málinu, eins og áður er rakið. Þá hafa heimildir fyrir ásökunum um að pólitík hafi ráðið för í Fjármálaeftirlitinu verið hraktar. Er það mjög miður að rannsóknarnefnd á vegum Alþingis skuli hafa orðið ber að jafn óvönduðum vinnubrögðum og um getur.

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 fjármálaþröskulda 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