

GREINARGERÐ

Um hlutverk Ríkisendurskoðunar samkvæmt 5. gr. laga nr. 19/1988 um sjóði og stofnanir, sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá.

I

Í skýrslu Deloitte um Hjúkrunarheimilið Eir, dags. 3. júlí 2013, er greint frá niðurstöðu rannsóknar á aðdraganda þeirra erfiðleika, sem steðja að rekstri og fjárhag sjálfseignarstofnunarinnar. Í 4. kafla skýrslunnar er fjallað um umsagnir Ríkisendurskoðunar um beiðnir Eirar um að fá að veðsetja nánar tilgreindar fasteignir sínar á árinu 2010 vegna þriggja lána, samtals að fjárhæð 2.650 m.kr. Annars vegar er um að ræða tvö lán, samtals að fjárhæð 1.450 m.kr., sem verðbréfafyrirtækið Virðing hf. hafði milligöngu um að útvega frá lífeyrissjóðum með veði í Hlíðarhúsum 7. Hins vegar er um að ræða lán að fjárhæð 1.200. m.kr. frá sömu aðilum með veði í Fróðengi 1–11. Leyfin veitti sýslumaðurinn að fengnum athugasemdalausum umsögnum Ríkisendurskoðunar frá 5. maí, 25. júní og 27. september 2010. Þá er gerð grein fyrir lagalegri umgjörð hjúkrunarheimilisins en Eir er sjálfseignarstofnun, sem starfar samkvæmt staðfestri skipulagsskrá frá 1990, og heyrir undir lög nr. 19/1988, um sjóði og stofnanir, sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá.

Að auki er gerð grein fyrir hvernig málsmeðferð sýslumannsins á Sauðárkróki og Ríkisendurskoðunar er háttáð við afgreiðslu á umsóknum og umsagnarbeiðnum um heimild til veðsetningar eða sölu fasteigna samkvæmt 5. gr. framangreindra laga. Þá er reifað efni athugasemdar Ríkisendurskoðunar vegna opinberrar umfjöllunar um aðkomu hennar að málefnum Eirar haustið 2012, sem birt var á heimasíðu stofnunarinnar 9. nóvember sama ár. Í athugasemdinni er m.a. gerð grein fyrir að endurskoðunarumboð stofnunarinnar einskorðist við þann þátt í starfsemi Eirar, sem ríkið stendur undir með fjárframlögum eða daggjöldum. Hins vegar nái endurskoðunarumboðið ekki til annarra þátta í starfseminni, svo sem umsýslu fasteigna, en sá þáttur fellur undir húsrekstrarsjóð sjálfseignarstofnunarinnar.

Þá er í skýrslunni gerð grein fyrir því að ársreikningar 2009 fyrir bæði hjúkrunarheimilið Eir og húsrekstrarsjóðs Eirar hafi legið fyrir þegar Ríkisendurskoðun lét umsagnir sínar í té. Í framhaldi af þessu er gerð grein fyrir erfiðri fjárhagsstöðu „sjóðsins“ á árunum 2008 og 2009 en jafnframt bent á að þrátt fyrir mikinn halla hafi eigið fé í árslok 2009 verið 520 m.kr. Þá áréttar Deloitte að framkvæmdir við Fróðengi 1–11 hafi hafist í ársbyrjun 2008 og það hefði átt að fjármagna þær að mestu leyti með lántökum, verðtryggðum til 40 ára, en ekki með eigin fé stofnunarinnar. Að lokum er á það minnt að efnahagsástandið hafi verið mjög slæmt í kjölfar falls bankanna og því hafi verið ljóst að mikil áhætta hafi fylgt þessari fjárfestingu.

Í niðurstöðukafla um þetta efni segir:

Sýslumaðurinn á Sauðárkróki veitir sjálfseignarstofnunum heimildir til veðsetninga á fasteignum og á hann að leita umsagnar Ríkisendurskoðunar áður en heimildin er veitt. Ekki kemur fram í lögum með hvaða hætti slíkt eftirlit á að vera. Ráðherra getur sett nánari reglur um samstarf milli sýslumannsins og Ríkisendurskoðunar en slíkar reglur liggja ekki fyrir samkvæmt okkar upplýsingum. Í skýringum í frumvarpi til laganna segir að sala og veðsetning fasteigna séu það afdrifaríkar ráðstafanir um fjármuni að rétt þyki að áskilja að eftirlitsaðilar fjalli um þær. Skilja má það þannig að varðveisla fjármuna sé ekki einkamál stjórnar og ekki megi veita heimild til veðsetningar nema að undan-genginni yfirlýsingu Ríkisendurskoðunar um að það ógni ekki rekstri stofnunarinnar. [und.str. Ríkend] Okkar könnun leiddi í ljós að Ríkisendurskoðun kannaði einungis hvort veðsetning á eignum Eirar væri í samræmi við markmið í staðfestri skipulagsskrá stofnunarinnar. Eftirlit Ríkisendurskoðunar byggir þannig á því að tiltekin formsatriði séu uppfyllt en felst ekki í könnun á fjárhagslegri stöðu stofnunarinnar og mati á fyrirhuguðum fjárfestingum. [und.str. Ríkend]

Í samandreginni niðurstöðu fremst í skýrslunni er svofelld ábending af hálfu Deloitte:

Í ljósi þessara niðurstaðna bendir Deloitte á að það virðist vera ákveðinn væntingamunur um eftirlit og yfirferð Ríkisendurskoðunar og heimild frá sýslumanninum á Sauðárkróki sem veitt er til veðsetningar fasteigna Eirar, frá sjónarhóli Eirar annars vegar og sýslumannsins og Ríkisendurskoðunar hins vegar. Brýnt er að slíkum væntingamuni sé eytt en slíkt krefst lögfræðilegs álits að mati Deloitte.

II

Samkvæmt framansögðu sýnist Deloitte byggja niðurstöðu sína um hlutverk Ríkisendurskoðunar og sýslumanns í tengslum við veðsetningu eigna sjálfseignarstofnana, er heyra undir lög nr. 19/1988, fyrst og fremst á því, sem segir í athugasemdum við 5. gr. frumvarpsins. Af þessum sökum verður ekki hjá því komist að víkja ögn að lögunum í sögulegu ljósi og tengslum þeirra við lög nr. 33/1999, um sjálfseignarstofnanir, sem stunda atvinnurekstur.

Að jafnaði er stofnað til sjóða eða sjálfseignarstofnana með þeim hætti að ákveðin verðmæti, t.d. peningar, jarðir eða aðrar fasteignir, eru látin af hendi með óafturkræfum hætti og bundin þannig að þau eða arður af þeim verði notuð í þágu ákveðins markmiðs. Jafnframt er í skipulagsskrá slíkra sjóða eða stofnana mælt fyrir um hverjir skuli hafa fyrirsvar og heimildir til að ráðstafa eignum þeirra í samræmi við tilgang þeirra og þau markmið, sem að er stefnt. Hér má til fróðleiks nefna fyrirmæli í skipulagsskrá **Legats Jóns Sigurðssonar til þurfamanna innan Eyjafjarðarsýslu** frá 1823, sem er nr. 23 á sjóðaskrá. Nefndur Jón lagði legatinu m.a. til þær jarðir sínar, er byggilegastar voru, og skyldi skv. 5. gr. skipulagsskrárinnar verja ársafgjaldi þeirra

til að koma fátækustu og nauðstöddustu hreppum eða sveitum sýslunnar til hjálpar með innkaupi matarvöru í stórum almennum harðindum (hallæri), þegar liggur við manndauða, allt eptir amtmanns (og amtsprófasts) ákvörðun og ráðstöfun; en í góðum árum, og á meðan engin almenn neyð ber til skulu renturnar uppleggjast til viðurauka höfuðstólsins.

Í 6. gr. skipulagsskrárinnar var m.a. að finna svofelld fyrirmæli:

Jarðirnar mega aldrei seljast eða á neinn hátt lógast, og skal afgjald þeirra, á meðan ekki þarf á því að halda til að bjarga lífi nauðstaddra í hallærum, árlega innsetjast í þann konúnglega kassa á rentu, þángað til þeir svoleiðis innsettu peningar eru orðnir svo miklir, að þar fyrir megi fá passandi jörð keypta [...]

Ákvæði þessi stóðu óbreytt allt til ársins 2004 en þá var skipulagsskránni breytt m.a. á þá lund að heimilt væri að selja jarðeignir sjóðsins og ávaxta söluandvirðið á sem tryggilegastan hátt. Stjórn sjóðsins var jafnframt heimilt að ráðstafa árlega styrkjum til bágstaddra í byggðum Eyjafjarðar en þó aldrei hærrí fjárhæð en nemur afgjaldi jarða auk vaxta af höfuðstól, sem aldrei má skerða. Fleiri dæmi mætti nefna um sjálfseignarstofnanir af svipuð tagi á sjóðaskrá stofnunarinnar þó þetta verið látið duga.

Danskir fræðimenn hafa lýst hinni dæmigerðu sjálfseignarstofnun þannig að um sé að ræða kyrrlátt fyrirbæri, þar sem á einum eða tveim árlegum stjórnarfundum eru teknar ákvarðanir um úthlutun eða ráðstöfun fjármagns og um ársreikninga.¹ Segja má að þessi lýsing eigi vel við um langflesta þá sjóði og sjálfseignarstofnanir, sem falla undir lög nr. 19/1988. Allt annað á að sjálf sögðu við um sjálfseignarstofnanir, sem stunda atvinnurekstur, og því er löggjöf um starfsemi þeirra með mjög markvissum hætti einkum byggð á ákvæðum laga um hlutafélög, sbr. lög 33/1999.

Í almennum athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 19/1988, er vikið að því að um aldir hafi verið stofnaðir sjóðir hér á landi. Þá er greint frá því að engin almenn löggjöf hafi verið sett um stofnun og starfsemi þeirra en vitneskja hefur varðveist um þá sjóði, sem ríkisvaldið hefur staðfest reglur fyrir. Þær hafi verið varðveittar í skjalasöfnum og birtar í *Lovsamling for Island* og síðar í B-deild *Stjórnartíðinda*. Þá er gerð grein fyrir þróun staðfestingarheimilda á liðnum öldum, svo sem aðkomu konungs og „kanssellís“ að málefnum þeirra. Síðan segir:

Segja má að um aldir hafi möguleikar til varðveislu á fjármunum að hætti sjóða og stofnana á Íslandi verið takmarkaðir við jarðeignir, þ.e. bújarðir, þar sem í þeim eignum einum varð eign ávöxtuð hér á landi en svo sem alkunna er eru peningastofnanir aðeins aldargamalt fyrirbæri hér á landi. Fjármunaeign hér á landi á örbirgðaröldum var takmörkuð og í lok 19. aldar breyttust þær aðstæður hægt en á síðustu 40–50 árum hefur varðveisla sjóðafjár liðið mjög vegna endurtekinna tímabila óðaverðbólgu. Það er því viðbúið að þeirra sjóða, sem stofnaðir hafa verið á undangenginni öld, sjái nú lítinn stað, þar sem þessar aðstæður hafa stuðlað að því að sjóðaeignir, sem almennt voru ekki verulegar, hafi ekki staðist þau áföll sem undangengin verðbólgutímabil hafa valdið. Jafnframt kemur svo til að skort hefur heimildir til að móta efnisinnihald á skipulagsskrám til tryggingar varðveislu þeirra við þær aðstæður og reyndar einnig, til skamms tíma, úrræði til þess.

Þessu frumvarpi er fyrst og fremst ætlaður tvenns konar tilgangur: 1) Að móta reglur um hvernig reyna megi að fá betri yfirsýn yfir þá sjóði sem enn lifa og enn fremur að bjóða fram heimildir til að endurnýja, í samræmi við möguleika þeirra til framhaldsstarfa, reglur um ráðstöfun sjóðseignar með þeim breytingum sem umráðaaðilar telja vænlegastar og helst samræmast upphaflegum tilgangi sjóðsstofnenda. 2) Enn fremur

¹ Sjá Andersen, Lennart Lyngve: *Lærebog i fondsret*. Karnov Group 1995. Þar er þessu kyrrláta eðli sjálfseignarstofnana lýst með eftirfarandi orðum: „De fleste fonde fører en stille og rolig tilværelse“.

eru í fyrstu fimm greinum frumvarpsins settar fram einfaldar reglur um staðfestingu á skipulagsskrám, um eftirlit með sjóðunum og ráðstafanir sem gera ber ef breistir verða á lögskipuðum vinnubrögðum stjórnenda. Í 6. gr. eru hin almennu ákvæði um heimildir til breytingar á skipulagsskrám vegna breyttra aðstæðna sjóða og eftir atvikum niðurfellingar á skipulagsskrám jafnhliða ráðstöfun sjóðsfjár sem næst megi komast upphaflegum sjónarmiðum stofnenda. Um allar breytingar er fyrirskipað samráð við Ríkisendurskoðun. Loks er í bráðabirgðaákvæði gert ráð fyrir rannsókn á tilvist sjóða og stofnana frá liðinni tíð.

Til samanburðar er fróðlegt að rýna í almennu athugasemdirnar við frumvarp að lögum nr. 33/1999, um sjálfseignarstofnanir, sem stunda atvinnurekstur. Þar segir m.a. svo:

Stundum getur komið fyrir að sjálfseignarstofnun stundi atvinnurekstur. Stofnunin stundar þá starfsemi með líkum hætti og félög og önnur fyrirtæki. Því er eðlilegt, þegar svo stendur á, að taka þurfi tillit til ýmissa viðskiptasjónarmiða með líkum hætti og á við um félög og fyrirtæki sem stunda atvinnurekstur. Þessi staða leiðir óhjákvæmilega til þess að gera verður ráð fyrir ýmsum reglum þar sem mið er tekið af þeim sérsjónarmiðum, einkum viðskiptasjónarmiðum, sem koma til álita um þessa tegund sjálfseignarstofnana. Hefur verið höfð hliðsjón af löggjöf nágrannaríkjanna við samningu frumvarps þessa.

Í samræmi við þessar forsendur að baki lögum nr. 33/1999 var m.a. gert ráð fyrir því að öldrunarstofnanir, sem stunduðu atvinnu, féllu undir lögin þegar frumvarp að þeim var lagt fram. Í meðförum þingsins voru þær á hinn bóginn undanþegnar ákvæðum þeirra, einkum vegna þrýstings frá forsvarsmönnum stærstu öldrunarstofnana á höfuðborgarsvæðinu, þ.e.a.s. Grundar, Hrafnistu og Eirar. Forsvarsmenn allra þessara stofnana lögðust eindregið gegn frumvarpinu, sbr. umsagnir þeirra um frumvarpið á sínum tíma. Meðal annars fólu Grund og Hrafnista lögmönnum sínum, hæstaréttarlögmönnunum Jóhannesi Sigurðssyni og Stefáni Geir Þórisyni, að skila umsögn um frumvarpið með hliðsjón af réttarstöðu sjálfseignarstofnana almennt. Í umsögn sinni tóku þeir sérstaklega til skoðunar hvernig tryggja mætti „sjálfstæði sjálfseignarstofnana og takmarka íhlutunarvald stjórnvalda um málefni sjálfseignarstofnana“ eins og orðrétt segir þar. Í bréfi framkvæmdastjóra Grundar til efnahags- og viðskiptanefndar er lögð áhersla á að tekið verði tillit til athugasemda lögmanna. Þeir lögðu m.a. til að undanskilja stofnanir, sem starfa við öldrunarþjónustu, frá ákvæðum laga um sjálfseignarstofnanir í atvinnurekstri með því að bæta í frumvarpið svofelldu ákvæði:

Lög þessi taka ekki til sjálfseignarstofnana sem njóta fjárframlaga frá hinu opinbera og eru háðar lagaákvæðum um eftirlit opinbers aðila skv. annarri löggjöf.

Í rökstuðningi sínum bentu þeir á að dönsku lögin um sama efni tækju ekki til öldrunarheimila. Einkenni þeirra væri einmitt að þau nytu verulegra opinberra styrkja og væru undir eftirliti hins opinbera. Þó stuðst hafi verið við löggjöf nágrannaríkjanna við samningu frumvarpsins væri þetta undantekningarákvæði ekki að finna í því. Þeir bentu líka á að starfsemi Sjómannadagsins og Grundar myndi væntanlega falla undir undanþáguákvæði dönsku laganna, þar sem báðir aðilarnir nytu umtalsverðra styrkja frá hinu opinbera í formi daggjalda, sem héldi rekstri þeirra uppi. Þá sé Ríkisendurskoðun heimilt samkvæmt 7. gr.

laga nr. 86/1997 að krefjast reikningsskila af stofnunum, sem fá fé eða ábyrgðir frá ríkinu. Eins sé mælt fyrir um eftirlit Ríkisendurskoðunar í lögum nr. 19/1988.

Í tengslum við greiningu á hlutverki eftirlitsaðila með sjálfseignarstofnunum er fróðlegt að huga nánar að ákvæðum 25. gr. laga nr. 33/1999, sem kveður á um hvernig ákvarðanir skuli teknar í sjálfseignarstofnunum, sem stunda atvinnurekstur. Í 3. mgr. hennar segir svo:

Stjórn stofnunar er aðeins heimilt að fengnu leyfi ráðherra að ráðast í eða taka þátt í þeim óvenjulegu ráðstöfunum **sem kunna að leiða af sér þá hættu að fyrirmælum samþykktanna verði ekki fylgt**. Samþykki ráðherra skerðir ekki rétt sem grandlaus viðsejandi getur öðlast á grundvelli 27. gr.

Svofellda skýringu er að finna á ákvæði þessu í athugasemdum með frumvarpinu:

Ákvæði 3. mgr. á sér fyrirmynd í dönsku lögnum um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur. Þar eð engin stjórneining innan sjálfseignarstofnunar fer með eftirlit með gerðum stjórnarinnar er eðlilegt að ráðherra fari með þetta vald. Ákvæðið á aðeins við þegar um óvenjulega löggjafar er að tefla. Einnig er skilyrði að ráðstafanirnar geti haft það í för með sér að hætta sé á að ekki verði farið eftir fyrirmælum samþykktanna. Stjórnendum er skylt að leita samþykkis ráðherra þegar svona stendur á. Vanræksla á þeirri skyldu getur haft í för með sér persónulega ábyrgð fyrir stjórnarmenn.

Eftirtektarvert er að lögmenn öldrunarstofnananna lögðu til að þessi málsgrein yrði felld niður með eftirfarandi rökstuðningi:

Ekki verður séð að ráðherra sé betur til þess fallinn en stjórnarmenn sjálfseignarstofnana að meta hvort óvenjuleg ráðstöfun sé skynsamleg eða áhættusöm. Hætt er við að ákvörðunartaka ráðherra um mál af þessum toga geti tekið langan tíma því hann verður að setja sig inni rekstur stofnunarinnar til þess að geta metið skynsemi ákvörðunar. Stjórn ráðherra á sjálfseignarstofnun með þessum hætti mun leiða til þess að þær verði ekki samkeppnisfærar í atvinnurekstri vegna seinagangs í ákvarðanatöku.

Af framansögðu má ráða að áherslan í eftirliti ráðherra með sjálfseignarstofnunum í atvinnurekstri byggir á nákvæmlega sömu sjónarmiðum og áherslan í eftirliti sýslumanns og Ríkisendurskoðunar með staðfestum sjálfseignarstofnunum hefur verið þrátt fyrir fátækleg ákvæði um það í lögum, þ.e.a.s. að samþykktir stofnana séu virtar þegar eignir þeirrar eru seldar eða þær veðsettar. Þetta er auðvitað fullkomlega eðlilegt í ljósi réttarstöðu stofnana þessara og þeirrar löggjafar, sem höfð var til hliðsjónar við smíði frumvarps að lögum nr. 33/1999. Ástæða er til að leggja áherslu á að ekki er á neinn hátt ætlast til þess að ráðherra meti eða taki afstöðu til fjárfestinga eða veðsetninga sjálfseignarstofnana í atvinnurekstri nema því aðeins að þær fari beinlínis í bága við samþykktir þeirra.

III

Svo sem áður er komið fram er mælt fyrir um eftirlitshlutverk Ríkisendurskoðunar með staðfestum sjálfseignarstofnunum í lögum nr. 19/1988. Auk þess að vera umsagnaraðili um sölu eða veðsetningu fasteigna sjálfseignarstofnana skv. 5. gr. laganna er stofnuninni falið nánar tilgreint eftirlit í 3. og 4. gr. laganna. Varla verður um það deilt að áherslan skv. þessum greinum er á hið reikningslega eftirlit og birtingu útdráttar úr ársreikningum. Forsvarsmenn sjóða og stofnana skulu þannig senda Ríkisendurskoðun ársreikninga þeirra ásamt skýrslu um

hvernig fé sjóðs eða stofnunar hefur verið ráðstafað á því ári. Hafi ársreikningur og ársskýrsla sjóðs eða stofnunar ekki borist í eitt ár eða reikningsskil reynst ófullkomin ber Ríkisendurskoðun að gera tillögu til sýslumanns um að hann feli viðkomandi lögreglustjóra að rannsaka fjárreiður sjóðs eða stofnunar og taka í sína vörslu skjöl og eignir. Rannsóknarheimildin er m.ö.o. ekki í höndum Ríkisendurskoðunar heldur lögreglunnar. Þá skal Ríkisendurskoðun halda opinbera skrá um heildartekjur og -gjöld svo og eignir og skuldir allra skráðra sjóða og stofnana, svo og athugasemdir við framlagða reikninga, sbr. 3. gr. laganna. Eftirlitið að þessu leyti felst af hálfu Ríkisendurskoðunar þannig einkum í að ganga eftir því að ársreikningar séu gerðir og þeim skilað auk birtingar útdráttar úr þeim.

Frá upphafi hefur verið litið svo á að eftirlit af hálfu Ríkisendurskoðunar í þessu efni fælist í því að ganga úr skugga um að fjárráðstafanir af þessu tagi væru í samræmi við viðkomandi skipulagsskrá og þá einkum að fasteignir, sem þeim hafa t.d. verið lagðar til sem stofnfé, eða söluandvirði þeirra væri nýtt í samræmi við skipulagsskrána. Nokkur dæmi eru um fyrirmæli í skipulagsskrám gamalla minningar- og styrktarsjóða á þá lund að fasteignir viðkomandi sjóðs megi aldrei selja. Sama á auðvitað við um áform um að veðsetja þær vegna skuldbindinga, sem eru ótengdar starfsemi og markmiði viðkomandi sjóðs. Að þessum atriðum slepptum, þ.e. sölu eða veðsetningu fasteigna, gera lög nr. 19/1988 alls ekki ráð fyrir því að forsvarsmenn þessara stofnana leiti t.d. eftir heimild sýslumanns til fjárfestinga, lántöku og annarra slíkra skuldbindinga fjárhagslegs eðlis eða annarrar leiðsagnar um rekstur þeirra. Þetta er auðvitað skiljanlegt þegar hliðsjón er höfð af réttarstöðu, eðli og tilurð staðfestra sjóða og stofnana. Samkvæmt framansögðu hefur hið lögbundna eftirlit af hálfu sýslumanns og Ríkisendurskoðunar fyrst og fremst falist í því að gæta þess að meðferð og varsla þeirra væri í samræmi við þá skipulagsskrá, sem starfsemi þeirra grundvallast á.

IV

Með hliðsjón af því, sem að framan er rakið, er Ríkisendurskoðun algjörlega ósammála því áliti Deloitte að stofnuninni beri að ráðast í fjárhagslegar úttektir á sjálfseignarstofnunum vegna umsagnarskyldu um veðsetningabeðið þeirra. Svo umfangsmikla skyldu á hendur Ríkisendurskoðun er alls ekki hægt að lesa úr mjög almennri og ónákvæmri leiðsögn greinargerðar með frumvarpinu um í hverju „umfjöllun“ eftirlitsaðila skuli felast (þ.e. „Sala eða veðsetning fasteignar sjóðs eða stofnunar eru það afdrifaríkar ráðstafanir um fjármuni sjóðs eða stofnunar að rétt þykir að áskilja að eftirlitsaðilar fjalli um þær“). Hafa verður í huga í þessu sambandi að starfsemi Ríkisendurskoðunar er lögbundin og af því leiðir að allt það, sem hún tekur sér fyrir hendur, verður að eiga sér skýra lagastoð. Hafi löggjafinn ætlast til þess að umfjöllunarskylda Ríkisendurskoðunar fæli í sér fjárhagslega úttekt á einkaréttarlegum aðilum eða mati á forsendum fjárfestinga þeirra verður að gera ráð fyrir því að hann hefði mælt svo fyrir með skýrum og afdráttarlausum hætti í lögnum sjálfum. Að auki hefði verið nauðsynlegt að lögfesta nauðsynlegar rannsóknarheimildir í tengslum við slíka úttekt, auk fyrirmæla um hverjum væri ætlað að bera kostnaðinn af henni. Bent skal á í þessu sambandi að lög nr. 19/1988 gera beinlínis ráð fyrir því að rannsóknarheimildir er lúta að fjárreiðum sjálfseignarstofnana, sem heyra undir lög 19/1988, séu í höndum lögreglu en ekki Ríkisendurskoðunar, sbr. 4. gr. laganna.

Af framansögðu má ráða að fyrrnefnd lögskýring Deloitte byggir á ákaflega veikum grunni svo ekki sé meira sagt. Fyrirtækið hefur hvorki talið ástæðu til þess að líta til forsögu laga nr. 19/1988 og eðlis þeirra sjóða og stofnana, sem undir þau falla, né áratuga samræmdir lagaframkvæmdir í þessum efnunum. Af þessum sökum og því, sem rakið er í II. kafla, er með hliðsjón af eðli staðfestra sjálfseignarstofnana og árhundraða forsögu þeirra mjög langsótt að túlka umsagnarhlutverk Ríkisendurskoðunar þannig að stofnuninni beri að ráðast í fjárhagsúttekt á slíkum einkaréttarlegum aðila, sem stundar umfangsmikinn atvinnurekstur, vegna áforma hans um að veðsetja fasteign sína. Enn langsóttara er að ætla stofnuninni á jafn óljósum lagagrundvelli að leggja mat á fjárfestingar sjálfseignarstofnana, hvort sem þær eru fyrirhugaðar eða löngu teknar og hrint í framkvæmd eins og raunin er í tilviki Eirar. Sérstök athygli skal vakin á því í þessu sambandi að byggingarár Fróðengis 1–11 er samkvæmt upplýsingum úr fasteignaskrá árið 2009 en framkvæmdir hófust á árinu 2008. Um veðheimildir sýslumanns, sem um ræðir í þessu máli, var hins vegar ekki sótt fyrr en á miðju ári 2010.

Rétt er að ítreka að sjálfseignarstofnanir eru sjálfstæðir einkaréttarlegir lögaðilar, sem í tilviki Eirar lúta sérstakri sjö manna stjórn, sem ber m.a. að fara með fjármál sjálfseignarstofnunarinnar og annast framkvæmdir. Henni ber að ráða forstjóra og ætla verður að hún geri þá kröfu að hann hafi nauðsynlega rekstrarþekkingu. Eðli málsins samkvæmt er beinlínis óeðlilegt að ætla sjálfseignarstofnunum, sem stunda umfangsmikla atvinnustarfsemi, að lúta leiðsögn og eftirliti stjórnvalda varðandi nánar tiltekna fjárráðstafanir, þ.e. sölu og veðsetningu eigna, en ekki aðrar og jafnvel langtum afdrifaríkari ákvarðanir. Rétt þykir í þessu sambandi að ítreka það, sem áður er rakið um sambærilegt atriði í lögum nr. 33/1999, en þar segir í 3. mgr. 25. gr. að stjórn stofnunar sé aðeins heimilt að fengnu leyfi ráðherra að ráðast í eða taka þátt í óvenjulegum ráðstöfunum „**sem kunna að leiða af sér þá hættu að fyrirmælum samþykktanna verði ekki fylgt.**“ Í athugasemdum með þessu ákvæði í frumvarpi að lögum er jafnframt lögð áhersla á að það sé skilyrði fyrir afskiptum ráðherra að hætta sé á að fyrirmæli samþykktanna séu ekki virt. Sjónarmiðin að baki eftirliti stjórnvalda að þessu leyti samkvæmt lögum nr. 33/1999, um sjálfseignarstofnanir, sem stunda atvinnurekstur, eru nákvæmlega þau sömu og gilt hafa samkvæmt lögum nr. 19/1988, um sjóði og stofnanir, sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá.

Svo sem vikið er að í kafla I hér að framan er ekki hægt að álykta á aðra lund en að Deloitte líti svo á að sýslumanni sé óheimilt að veita veðheimild „**nema að undangenginni yfirlýsingu Ríkisendurskoðunar um að það ógni ekki rekstri stofnunarinnar.**“ Vegna þessarar fullyrðingar er vert að vekja athygli á því að þótt sjálfseignarstofnanir, sem undir lög nr. 19/1988 heyra, verði að leita eftir heimild sýslumanns til að selja eða veðsetja fasteignir sínar geta þær án þess að leita eftir samþykki hans eftir atvikum tekið lán, veitt lán, fengið lánuð veð, keypt fasteignir og stofnað til margvíslegra annarra fjárhagslegra skuldbindinga, sem ógnað geta rekstri þeirra. Við blasir að löggjafinn hefur hvorki ætlað sýslumanninum né Ríkisendurskoðun að koma að þessum ákvörðunum, a.m.k. ekki fyrirfram. Þá verður og að hafa í huga að staða sjálfseignarstofnana er ekkert frábrugðin stöðu annarra að því leyti að þær bera ábyrgð á öllum skuldbindingum sínum með öllum eignum sínum. Þeir, sem eiga óveðtryggðar kröfur á hendur þeim, geta hvað sem fyrirmælum 5. gr. laga nr. 19/1988 að sjálfsgöðu ef svo ber undir aflað sér aðfararhæfs dóms vegna vangoldinna krafna á hendur þessum stofnunum og fylgt þeim eftir með fjárnámi og nauðungarsölu ef svo ber undir.

Þá er rétt að ítreka það, sem rakið er í II. kafla um tilurð þess að öldrunarstofnanir voru undanþegnar ákvæðum laga um sjálfseignarstofnanir í atvinnurekstri. Áhersla málsvara öldrunarstofnananna var ekki síst lögð á þann þátt að þær nytu umtalsverðra framlaga úr ríkissjóði og því lytu þær eftirliti Ríkisendurskoðunar með sama hætti og ríkisstofnanir. Þessi röksemd getur að sjálfsögðu aðeins átt við um þann þáttinn í starfsemi þeirra, sem ríkið stendur undir, þ.e. hjúkrunarþáttinn. Allt annað gildir um annan rekstur öldrunarstofnana, svo sem fasteignarekstur, og breytir engu í því sambandi hvort hann er rekinn á sömu kennitölu og hjúkrunarheimilið eins og í tilviki Eirar eða ekki. Í þessu sambandi má til fróðleiks benda á að Sjómannadagsráð stofnaði á sínum tíma hlutafélagið Naustavör hf. um sambærilegan rekstur þjónustu og öryggisbíða og Eir stundar í sínu nafni. Í tengslum við þessa umfjöllun má loks geta þess að Eir hefur með hliðsjón af 3. gr. laga um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997, um árabíl verið gert að aðskilja þessa þætti í bókhaldi sínu, því aðeins ber að gera grein fyrir hjúkrunarþættinum í ríkisreikningi en ekki þeim rekstri Eirar, sem hvorki er stundaður á kostnað né ábyrgð ríkissjóðs.

Þá er þess að geta að Deloitte hefur algerlega litið fram hjá þeirri staðreynd að sjálfseignarstofnunin Eir er ekki hefðbundinn minningar- eða styrktarsjóður. Eir er þvert á móti öldrunarstofnun, sem tvö stór sveitarfélög, félagasamtök og stofnanir í öldrunarþjónustu, settu á stofn á árinu 1990 í því skyni að reisa og reka hjúkrunarheimili fyrir aldraða og stunda umfangsmikla öldrunarþjónustu. Í forsvari fyrir Eir á liðnum árum hafa ýmsir verið, sem hæpið er að segja að hafi ekki búið yfir nauðsynlegri þekkingu á rekstri. Þá er ekki úr vegi að nefna að lánveitendur í tilviki Eirar eru annars vegar Íbúðalánasjóður og hins vegar ýmsir lífeyrissjóðir. Ganga verður út frá því sem vísu að forsvarsmenn og sérfræðingar þessara fjármálafyrirtækja á sviði lánveitinga og áhættumats ásamt rekstrarmenntuðum stjórnendum Eirar hafi við ákvörðun framkvæmdanna og fjármögnun þeirra gengið úr skugga um að þær byggðu á sæmilega traustum forsendum. Það er nokkuð sérstakt að ætla Ríkisendurskoðun að hafa vit fyrir þessum aðilum, jafnvel löngu eftir að byggingarframkvæmdir hófust, með því að leggjast gegn því að Eir verði veitt heimild til standa við þegar gerðar samningsskuldbindingar sínar við lánveitendur um hefðbundnar tryggingar þeim til handa. Þá má ekki gleyma því að ef sýslumaður hefði ekki veitt veðheimild verður í ljósi atvika að ætla að fyrr en seinna hefðu lánardrottnarnir aflað sér aðfararhæfa dóma á hendur Eir og gripið til viðeigandi tryggingarráðstafana á grundvelli þeirra, t.d. með fjárnámi í umræddum byggingum.

Þá er nokkuð sérstakt að Deloitte virðist túlka löginn þannig að Ríkisendurskoðun beri að leggja sérstakt mat á „fyrirhugaðar“ fjárfestingar sjálfseignarstofnana. Þó verður hvergi komið auga á það í lögnum að stjórnvöld eða Ríkisendurskoðun skuli leggja mat á önnur áform sjálfseignarstofnana en sölu eða veðsetningu fasteigna þeirra. Þær geta ráðist í fjárfestingar á borð við kaup á fasteignum eða byggingaframkvæmdir án þess að bera slíkar ákvarðanir undir sýslumann. Á sama hátt geta þær tekið lán eða gengist undir fjárskuldbindingar án þess að þurfa að leita til hans, svo fremi að ekki sé áskilnaður af hálfu lánveitanda um veð í eignum sjálfseignarstofnunarinnar. Með hliðsjón af þessu er mjög æskilegt að Deloitte geri fyllri grein fyrir þeim lagagrundi, sem þessi túlkun fyrirtækisins byggir á.

Loks er rétt að víkja að því sjónarmiði Deloitte að fyrir hendi sé ákveðinn væntingamunur um eftirlit og yfirferð Ríkisendurskoðunar og sýslumanns frá sjónarhóli Eirar annars vegar og

Þessara embætta hins vegar. Þetta verður varla skilið öðruvísi en svo að forsvarsmenn Eirar hafi talið sig hafa réttmætar væntingar um að embættin tvö tækju fram fyrir hendur þeirra og kæmu í veg fyrir veðsetningu bygginganna ef forsendur fyrir þeim hefðu aldrei staðist eða væru brostnar. Þetta er mjög athyglisvert, m.a. í ljósi þess að í skýrslunni gerir Deloitte sérstaka grein fyrir því að höfundar hennar hafi upplýsingar undir höndum um að nokkrum öðrum lánnum, en skýrslan fjallar um, hafi verið þinglýst á fasteignir Eirar á árinu 2010 án þess að sýslumaðurinn á Sauðárkróki hafi veitt samþykki sitt til þess arna. Forsvarsmenn Eirar hirtu m.ö.o. ekki um að leita eftir lögskipuðu samþykki sýslumannsins.

Þá er ekki úr vegi að geta þess að forsvarsmenn Eirar lögðu ríka áherslu á að beiðnir um veðheimildir, sem þeir báru upp við sýslumann á árinu 2010 a.m.k., yrðu afgreiddar með hraði. Með þetta í huga kemur mjög á óvart að forsvarsmenn Eirar hafi t.d. vænst þess að Ríkisendurskoðun gerði sérstaka fjárhagsúttekt á sjálfseignarstofnuninni eða framkvæmdi mat á forsendum fjárfestingarinnar í tengslum við umsögn um beiðni þeirra.

Að endingu verður ekki hjá því komist að geta þess að við gerð þessarar rannsóknar Deloitte á aðdraganda erfiðrar rekstrar- og fjárhagsstöðu Eirar var Ríkisendurskoðun hvorki beðin um upplýsingar eða skýringar á umsögnum sínum eða annarri aðkomu að málum þessum né gefinn kostur á að koma að andmælum við skýrsluna á vinnslustigi. Í ljósi viðurkenndra sjónarmiða og reglna um andmælarétt við gerð athugana af þessu tagi kemur vinnulag Deloitte í þessu máli nokkuð á óvart.