

Hjúkrunarheimilið Eir

3. júlí 2013

Hjúkrunarheimilið Eir
Hlíðarhúsum 7
112 Reykjavík

Kt. 710890-2269

Efnisyfirlit

Inngangur.....	2
Niðurstöður.....	4
1. Stjórnskipulag Eirar og góðir stjórnarhættir	7
2. Greiðslur úr þróunarsjóði 2009-2012	11
3. Ákvörðun stjórnar Eirar um byggingu Fróðengis 1-11.....	14
4. Umsögn Ríkisendurskoðunar um veðsetningar fasteigna.....	20

Inngangur

Hjúkrunarheimilið Eir

Hjúkrunarheimilið Eir var stofnað árið 31. ágúst 1990. Stofnaðilar voru Reykjavíkurborg, Seltjarnarnesbær, Samtök blindra og blindravina, Sjómannadagurinn í Reykjavík og Hafnarfirði, Sjálfseignarstofnunin Skjól, VR og Félag áhugafólks og aðstandenda Alzheimersjúklinga og annarra sjúkdóma. Hjúkrunarheimilið Eir er sjálfseignarstofnun og fellur starfsemi stofnunarinnar undir lög nr. 19/1988 um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá og reglugerð nr. 140/2008 um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá. Samkvæmt skipulagsskrá er markmið og hlutverk stofnunarinnar að reisa og reka hjúkrunarheimili sem veitir öldruðum umönnun og hjúkrun.

Í stjórn Eirar sátu eftirfarandi aðilar á árunum 2007-2011: Vilhjálmur Þ. Vilhjálmsson (formaður), Magnús L. Sveinsson (varaformaður), Helga Eysteinsdóttir, Haukur Helgason, Tómas Helgason, Vilhjálmur B. Vilhjálmsson og Herdís Sigurjónsdóttir. Sigurður Helgi Guðmundsson var forstjóri frá stofnun Eirar árið 1990 til 30. apríl 2011. Vilhjálmur Þ. Vilhjálmsson var stjórnarformaður Eirar í meira en áratug og á þeim tíma sá hann um eignaumsýslu stofnunarinnar eða til 31. júlí 2012. Vilhjálmur gegndi tímabundið stöðu framkvæmdastjóra á árinu 2011 eftir að Sigurður Helgi lét af störfum. Sigurður Rúnar Sigurjónsson tók við starfi framkvæmdastjóra 1. janúar 2012 en hann tók við eignaumsýslu stofnunarinnar 1. ágúst 2012.

Umfang verkefnis

Á fundi stjórnar Hjúkrunarheimilisins Eirar (hér eftir kallað Eir eða stofnunin), sem haldinn var þann 15. janúar 2013, var samþykkt tillaga um að leita til óháðra sérfræðinga um rannsókn á aðdraganda þeirra erfiðleika sem stöðja að rekstri og fjárhag stofnunarinnar. Hún átti að beinast að því að greina aðstæður, atburðarásir og ákvarðanir sem máli skipta. Sérstaklega skyldi greina hvort tilefni væri til frekari athugunar á því sem lýtur að ábyrgð, ólögætum ákvörðunum eða gáleysi stjórnenda eða stjórnarmanna. Í lok mars 2013 óskaði Sigurður Rúnar Sigurjónsson núverandi framkvæmdastjóri Eirar eftir því að Deloitte hæfi skoðun á málinu. Með ráðningarbréfi frá 15. apríl 2013 var ákveðið að skoða atriði sem snúa að eftirfarandi þáttum að beiðni framkvæmdastjóra Eirar:

1. Deloitte meti hvort skipulagsskrár stofnunarinnar, sem í gildi voru á árunum 2009-2012, hafi verið í samræmi við almennar reglur um starfaaðgreiningu og góða starfshætti.
2. Deloitte meti hvort greiðslur úr rekstrarsjóði (þróunarsjóði) á árunum 2009-2012 hafi verið eðlilegar og hvort tilefni sé til frekari athugunar.
3. Deloitte fari yfir gögn varðandi ákvörðun stjórnar stofnunarinnar um að halda áfram byggingu Fróðengis 1-11 á árinu 2010 og þ.m.t. kanni ástæður þess að húsrekstrarsjóður var ekki aðskilinn kennitölu rekstrarsjóðs stofnunarinnar.
4. Deloitte yfirfari umsögn Ríkisendurskoðunar og heimild sýslumannsins á Sauðárkróki á árinu 2010 til veðsetningar fasteigna stofnunarinnar vegna lána til fjárfestingar.

Um þessa liði verður fjallað um hér á eftir í sömu númeraröð. Samkvæmt undirrituðu ráðningarbréfi og viðskiptaskilmálum á milli aðila er byggt á þeim gögnum sem hafa verið afhent Deloitte. Gögnin eru að mestu leyti frá árunum 2009-2012.

Í undirrituðu ráðningarbréfi á milli aðila kemur fram að umfang rannsóknarinnar miðast við 50 klukkustunda vinnu starfsmanna Deloitte. Í samningnum er kveðið á um að Deloitte leggi mat á þörf fyrir viðtöl við aðila sem tengjast málinu og að hve miklu leyti slík viðtöl rúmast innan tímamarka. Niðurstaða Deloitte var að tímaramminn væri það þröngur að ekki gæfist tími til að taka viðtöl í tengslum við þessa yfirferð og byggist hún að mestu leyti á gagnaskoðun. Hér að neðan er listi yfir þau gögn sem skýrslan byggir á og okkur voru afhent.

Fyrirliggjandi gögn

- Lög nr. 19/1988 um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá.
- Frumvarp sem varð að lögum nr. 19/1988.
- Reglugerð nr. 140/2008 um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá.
- Skipulagsskrá fyrir umönnunar- og hjúkrunarheimilið Eir nr. 541/1990 frá 13. desember 1990.
- Skipulagsskrá fyrir umönnunar- og hjúkrunarheimilið Eir frá 31. mars 2011, staðfest af sýslumanninum á Sauðárkróki 5. maí 2011.
- Fundargerðir stjórnar Eirar á árunum 2006-2012.
- Ársskýrslur hjúkrunarheimilisins Eirar 2007-2011.
- Ársreikningar Eirar, húsrækstrarsjóðs og rekstrarsjóðs fyrir árið 2011.
- Endurskoðunarbréf vegna Eirar fyrir árin 2007-2010.
- Samantekt framkvæmdastjóra Eirar (Sigurðar Rúnars) úr ársreikningum Eirar 2000-2011.
- Samantekt um stjórnarmenn, forstjóra og framkvæmdastjóra Eirar á árunum 1999-2012.
- Hreyfingarlisti, bóknarbeiðni og reikningar vegna greiðslna úr þróunarsjóði 2009-2011.
- Bréf fyrrverandi stjórnarformanns Eirar (ódagsett) sem ber heitið: „*Sköpum frið um starfsemi Eirar*“.
- Samstarfs- og verkaskiptasamningur milli Eirar og Reykjavíkurborgar dagsettur 12. júní 2007.
- Starfsáætlun framkvæmda- og eignarsviðs Reykjavíkurborgar 2007-2012.
- Fréttatilkynning Reykjavíkurborgar um þjónustu- og menningarmiðstöðina í Spöng, dagsett þann 1. desember 2009.
- Verkefnavefur Reykjavíkurborgar um þjónustu- og menningarmiðstöðina í Spönginni.
- Ræða borgarstjóra Reykjavíkur með fjárhagsáætlun borgarinnar árið 2009.
- Lög um Ríkisendurskoðun nr. 86/1997.
- Fréttatilkynning frá Ríkisendurskoðun dagsett þann 9. nóvember 2012 sem ber heitið: „*Athugasemd vegna umfjöllunar um að komu Ríkisendurskoðunar að málefnum Eirar*“.
- Umsagnir Ríkisendurskoðunar á veðsetningu fasteigna Eirar á árinu 2010.
- Bréf sýslumannsins á Sauðárkróki um að Eir fengi heimild til að veðsetja fasteignir á árinu 2010.
- Bréf sýslumannsins í Reykjavík um kröfu um afmáningu veðskuldabréfa af tilteknum fasteignum Eirar hjúkrunarheimilis, dagsett 10. júní 2013.
- Skýrsla framkvæmdastjóra Eirar (Sigurðar Rúnars) um stöðu hjúkrunarheimilisins Eirar dagsett í september 2012 og ber heitið: „*Hjúkrunarheimilið Eir*“.
- Skýrsla framkvæmdastjóra Eirar (Sigurðar Rúnars) dagsett í ágúst 2012 og ber heitið: „*Framkvæmd áætlun 2012 – Húsrækstrarsjóður*“.
- Kynning framkvæmdastjóra Eirar (Sigurðar Rúnars) sem dagsett er þann 14. desember 2012 og ber heitið: „*Málefni Eirar: Fortíð og framtíð*“.
- Leiðbeiningar um stjórnarhætti fyrirtækja, sem gefnar voru út í mars 2012 af Viðskiptaráði Íslands, Nasdaq OMX Iceland hf. og Samtökum atvinnulífsins.

Fengnar voru upplýsingar frá eftirfarandi aðilum:

- Auði Steingrímsdóttur, skrifstofustjóra hjá sýslumanninum á Sauðárkróki.
- Guðrúnu Margréti Ólafsdóttur, forstöðumanni bókhalds á hjúkrunarheimilinu Eir.
- Hrólfi Jónssyni, skrifstofustjóra framkvæmda- og eignasviðs Reykjavíkurborgar.
- Sigurði Rúnari Sigurjónssyni, núverandi framkvæmdastjóra Eirar.

Notkun greinargerðar Deloitte

Í verksamningi á milli aðila kemur fram að öll notkun á efni í þessari greinargerð gagnvart þriðja aðila, s.s. tilvitnun í vinnu Deloitte eða tilvitnun í niðurstöður greinargerðar Deloitte, eða önnur birting er einungis heimil með fyrirfram skriflegu samþykki Deloitte á orðalagi í slíkri tilvitnun í vinnu eða niðurstöður. Slíkt skriflegt samþykki má fá með tölvupósti. Að öðru leyti er vísað til almennra viðskiptaskilmála Deloitte.

Niðurstöður

Samandregnar niðurstöður fyrir þau áhersluatriði sem skoðuð voru eru eftirfarandi:

1. Stjórnskipulag Eirar og góðir stjórnarhættir

- ❑ Að mati Deloitte er óheppilegt að í skipulagsskrá Eirar sé kveðið á um að sami aðilinn eigi að vera formaður fulltrúaráðs og formaður stjórnar. Þessi stjórnskipan Eirar gerir það m.a. að verkum að hann er í þeirri stöðu að hafa eftirlit með rekstri sem hann sjálfur er í fyrirsvari fyrir sem ábyrgðaraðili.
- ❑ Það er mat Deloitte að ekki sé eðlilegt að sami einstaklingurinn sé stjórnarformaður Eirar og á sama tíma sinni verkefnum framkvæmdastjóra Eirar. Mikilvægt er að ekki sé skörun á starfsviði stjórnar og framkvæmdastjóra þar sem slíkt getur veikt eftirlit stjórnar með störfum framkvæmdastjóra og starfsemi stofnunarinnar.
- ❑ Að mati Deloitte er ekki æskilegt að stjórnskipulag Eirar sé með þeim hætti að stjórn ráði aðra stjórnendur en framkvæmdastjóra stofnunarinnar. Ef stjórn ber ábyrgð á ráðningu stjórnenda þá eru viðkomandi stjórnendur ekki lengur ábyrgir gagnvart framkvæmdastjóra og þar af leiðandi getur framkvæmdastjóri ekki borið ábyrgð á rekstri gagnvart stjórn. Almenna reglan er sú að framkvæmdastjóri sinni daglegum rekstri stofnunarinnar og upplýsi stjórn um ráðningar hjá stofnuninni eða leiti staðfestingar stjórnar á ráðningum lykilstjórnenda.
- ❑ Deloitte telur að framkvæmdastjóri sé vanhæfur til meðferðar máls og ákvörðunar um ráðningar venlamanna í störf stofnunarinnar. Almenn regla ætti að vera að framkvæmdastjóri feli öðrum stjórnendum ráðningarvaldið í þeim tilvikum þar sem venlamenn eru á meðal umsækjenda eða hann leiti staðfestingar stjórnar á ráðningunni. Mikilvægt er að ráðningarferlið þoli skoðun og að staðfest sé af öðrum aðila að viðkomandi hafi verið besti valkosturinn fyrir stofnunina hverju sinni. Deloitte lagði ekki mat á ráðningar venlamanna fyrirverandi forstjóra Eirar.
- ❑ Í ljósi þessara niðurstaðna um stjórnskipulag og góða stjórnarhætti hjá Eir telur Deloitte ástæðu til að endurskoða þætti í skipulagsskrá Eirar og innra eftirliti í starfsemi stofnunarinnar.

2. Greiðslur úr rekstrarsjóði

- ❑ Að mati Deloitte var færsla afsláttar í bókhaldi Eirar vegna bleiukaupa ekki í samræmi við lög og almenna bókhalds- og reikningsskilavenju. Afslátturinn var færður inn á bókhaldslykil (þróunarsjóð) í efnahagsreikningi í stað þess að færa hann á rekstrarreikning til lækkunar á kostnaði vegna bleiukaupa. Samkvæmt okkar upplýsingum var afslátturinn fyrst færður á efnahagslykilinn árið 2004. Því er ekki um tæmandi könnun að ræða á umfangi greiðslna úr honum, en við skoðuðum einungis árin 2009-2011. Við teljum nauðsynlegt að skoða allt tímabilið sem þessar færslur áttu sér stað til að leggja mat á umfang þessara viðskipta.
- ❑ Deloitte fór yfir afrit af reikningum sem greiddir voru úr þróunarsjóði á árunum 2009-2011. Greiðslurnar námu samtals 2,7 m.kr. og voru vegna dagpeninga, flugferða, gistinga og veitinga erlendis sem tengjast fyrirverandi forstjóra Eirar og fjölskyldumedlimum hans, fyrirverandi fjármálastjóra Eirar og maka hans, fyrirverandi framkvæmdastjóra rekstrar og fyrirverandi starfsmanni Eirar. Allar greiðslurnar voru samþykktar, ýmist af fyrirverandi forstjóra og/eða fjármálastjóra. Út frá þeim gögnum sem við skoðuðum hefur ekki verið sýnt fram á að greiðslurnar tengist með beinum hætti rekstri Eirar og við teljum því líkur á því að um óeðlilegar greiðslur geti verið að ræða.
- ❑ Í ljósi þessara niðurstaðna telur Deloitte ástæðu til að kanna frekar bókhald Eirar til að ganga úr skugga um hvort önnur viðskipti eða viðskiptahættir sem telja má óeðlilegir kunni að hafa viðgengist á síðustu árum. Í framhaldi af slíkri skoðun og með hliðsjón af niðurstöðum sem hafa komið fram þarf að meta hvort stjórnendur kunni að hafa farið á svig við lög í störfum sínum fyrir stofnunina.

3. Ákvörðun um byggingu Fróðengis 1-11

- Við yfirferð okkar á gögnum kemur í ljós að á árunum 2008 og 2009 taldi stjórn Eirar mikla eftirspurn vera eftir íbúðunum í Fróðengi. Á fundi stjórnar haustið 2008 kom fram að 400 manns væru á biðlista eftir þjónustuíbúðum hjá Reykjavíkurborg. Þessir listar gefa til kynna hversu margir telja sig vera í þjónustubörf en ekki hversu margir hafa fjárhagslega getu til að kaupa eða leigja þjónustuíbúðir. Í stöðluðum kaupsamningi við kaupendur voru ákvæði um að verðið á íbúðunum hækkaði miðað við byggingarvísitölu sem varð til þess að þær urðu dýrar eftir hrun. Fram kemur í fundargerðum að á árinu 2009 gæti enn bjartsýni stjórnar vegna framkvæmdanna þrátt fyrir miklar efnahagsþrengingar í landinu. Reykjavíkurborg tók allar fjárfrekar framkvæmdir til endurskoðunar og voru áætlanir gerðar með fyrirvara m.a. að lánsfé fengist á ásættanlegum kjörum. Á stjórnarfundum í júní 2009 sagði stjórnarformaður að tafir á framkvæmdum borgarinnar myndu hafa alvarlegar afleiðingar í för með sér fyrir starfsemi Eirar. Eir átti fulltrúa í byggingarnefndinni og á þessum tíma var stjórnarformaður Eirar einnig forseti borgarstjórnar. Af því má ráða að stjórnarformanni Eirar mátti vera ljós staða framkvæmdanna hjá borginni á hverjum tíma. Í lok október 2010 upplýsti forstjóri Eirar fyrst stjórn um að erfiðlega gengi að selja íbúðirnar. Ástæður voru tafir á framkvæmdum borgarinnar og að ófrágengið byggingarsvæði stæði í vegi fyrir sölu þeirra. Árið 2011 fór að gæta fjárhagserfiðleika. Forstjóri Eirar taldi halla á rekstri sjóðsins ekki vera alvarlegan en taldi þó stöðuna viðkvæma. Í fundargerðum kom fram að mikið kapp var lagt á að koma íbúðunum í sölu eða leigu. Á árinu 2012 var ljóst að fjárhagsstaða Eirar var orðin mjög alvarleg, eins og kemur fram í fundargerðum.
- Deloitte skoðaði fundargerðir stjórnar Eirar á árunum 2006-2012. Engar upplýsingar koma fram í þeim sem benda til þess að stjórnin hafi gert áhættumat fyrir húsrekstrarsjóð eða vegna framkvæmdanna í Fróðengi 1-11. Mikilvægt er að stjórn vinni slíkar áætlanir og endurskoði þær reglulega meðal annars þegar breytingar verða á innra eða ytra umhverfi stofnunarinnar. Engar umræður voru bókaðar um greiðslu- eða rekstrarhæfi húsrekstrarsjóðs frá því að stjórn Eirar samþykkti framkvæmdir við Fróðengi 1-11 í byrjun árs 2007 fyrr en á stjórnarfundum þann 10. mars 2011.
- Að mati Deloitte er æskilegt að húsrekstrarsjóður og rekstrarsjóður séu reknir í aðskildum félögum og hafi hvor sína stjórn. Viðfangsefni sjóðanna eru ólík og áhættur í rekstri þeirra eru mismiklar, sérstaklega eftir að stjórn ákvað að ráðast í miklar byggingaframkvæmdir. Mikilvægt er að í stjórn veljist fólk með þekkingu og reynslu á viðfangsefnum rekstrarins. Í stjórn húsrekstrarsjóðs þarf stjórnarmenn með þekkingu og reynslu á sviði fjármála, fjármögnunar, áhættustýringar, byggingaframkvæmda og fasteignaviðskipta. Deloitte kannaði ekki þekkingu eða reynslu þeirra stjórnarmanna sem sátu í stjórn hjúkrunarheimilisins Eirar á árunum 2007-2011. Hafi einhver tiltekin þekking ekki verið til staðar innan stjórnarinnar hefði stjórnin átt að leita sér utanaðkomandi sérfræðiaðstoðar. Deloitte skoðaði fundargerðir stjórnar Eirar á tímabilinu 2006-2012 og kemur ekkert fram þar sem gefur til kynna að stjórnin hafi gert það í málefnum húsrekstrarsjóðs.
- Fyrirliggjandi gögn gefa til kynna að stjórn og forstjóri Eirar töldu að hægt yrði að ljúka framkvæmdunum í Fróðengi á farsælan hátt þrátt fyrir ýmsa erfiðleika. Í lok árs 2010 er í fyrsta sinn rætt á stjórnarfundum að erfiðlega gengi að selja íbúðirnar og í byrjun árs 2011 að fjárhagsstaðan væri viðkvæm. Vísbendingar eru um að stjórn og forstjóri hafi ekki talið ástæðu fyrir en á árinu 2011 að aðgreina húsrekstrarsjóðinn frá rekstri hjúkrunarheimilisins. Í febrúar 2012 var starfshópur skipaður til að kanna þennan möguleika. Fyrirverandi stjórnarformaður Eirar sagði í fréttatilkynningu á árinu 2012 að endurskoðendur Eirar hefðu bent á að tryggja þyrfti sjóðstreymi sjóðsins og því væri ekki hægt að aðgreina sjóðina á þeim tíma.
- Í ljósi þeirra gagna sem skoðuð voru telur Deloitte að það hafi ákveðin mistök verið gerð við ákvarðanatöku í aðdraganda húsbyggingarinnar að Fróðengi sem virðast stafa af skorti á sérfræðiþekkingu og vanmati á aðstæðum. Ekki var gert áhættumat fyrir húsrekstrarsjóð eða vegna framkvæmdanna í Fróðengi 1-11 eins og Deloitte telur edlilegt að gert hefði verið. Í þessu sambandi telur Deloitte að það komi til greina, til að fyrirbyggja að slík mistök endurtaki sig, að gerðar verði kröfur um bakgrunn, menntun eða reynslu framkvæmdastjóra og stjórnarmanna Eirar og fulltrúaráðs.

4. Umsögn Ríkisendurskoðunar um veðsetningu fasteigna stofnunarinnar

- Sýslumaðurinn á Sauðárkróki veitir sjálfeignarstofnunum heimildir til veðsetningar á fasteignum og á hann að leita umsagnar Ríkisendurskoðunar áður en heimildin er veitt. Ekki kemur fram í lögunum 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 undangenginni yfirlýsingu Ríkisendurskoðunar um að það ógni ekki rekstri stofnunarinnar. 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.
- 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.

1. Stjórnskipulag Eirar og góðir stjórnarhættir

Stjórn Eirar óskaði eftir því að Deloitte legði mat á hvort skipulagsskrár stofnunarinnar, sem í gildi voru á árunum 2009-2012, hafi verið í samræmi við almennar reglur um starfaaðgreiningu og góða starfshætti. Á fundi með Sigurði Rúnari Sigurjónssyni, núverandi framkvæmdastjóra Eirar þann 3. apríl 2013 komu fram fjögur álitæfni. Um þessa liði verður fjallað hér á eftir.

Yfirferð okkar tók m.a. mið af *Leiðbeiningum um stjórnarhætti fyrirtækja*, sem gefnar voru út í mars 2012 af Viðskiptaráði Íslands, Nasdaq OMX Iceland hf. og Samtökum atvinnulífsins. Í þessu efni er að miklu leyti byggt á lögum um hlutafélög nr. 2/1995. Þrátt fyrir að leiðbeiningunum sé beint að fyrirtækjum sem falla undir hlutafélagalögin þá gagnast þær öllum fyrirtækjum, óháð stærð þeirra og starfsemi.

Er eðlilegt að formaður fulltrúaráðs sé einnig formaður stjórnar Eirar samkvæmt skipulagsskrá?

Um sjálfseignarstofnanir sem ekki stunda atvinnurekstur og eru settar á stofn á grundvelli staðfestra skipulagsskráa gilda lög nr. 19/1988 um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá. Á grundvelli 7. gr. laganna hefur ráðherra sett reglugerð nr. 140/2008 sem kveður nánar um efni og gerð skipulagsskrár. Í 10. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um að stjórn fari með æðsta vald í málefnum stofnunarinnar. Stofnaðilar sjálfseignarstofnunar sleppa hendinni af fjármunum sínum við stofnun hennar og eftirláta stjórn alla útfærslu á framkvæmd á grundvelli laga, reglugerðar og skipulagsskrár stofnunarinnar. Þetta fyrirkomulag í sjálfseignarstofnunum er til þess að stjórn sé óháð stofnendum. Til samanburðar er því öðruvísi farið í hlutafélagaréttinum þar sem hluthafar fara með æðsta vald félagsins á hluthafafundum og stjórn framfylgir þeim ákvörðunum sem hluthafafundur tekur.

Þótt heimild kunni að vera til staðar í skipulagsskrá um skipan fulltrúaráðs eða annarra stjórnareininga innan stofnunarinnar, þá er óheimilt að fela öðrum en stjórn það viðtæka hlutverk eða valdsvið sem hún hefur. Þannig geta stofnaðilar ekki ákveðið að fulltrúaráð hafi heimildir eða völd sem stjórn er ætlað að fara með. Valdið er skilyrðislaust stjórnar sem æðstu stjórnareiningar innan stofnunar og því verður ekki breytt.

Það hafa verið gerðar tvær skipulagsskrár fyrir umönnunar- og hjúkrunarheimilið Eir, samkvæmt okkar upplýsingum. Sú fyrri er frá 1990 og hin frá 2011. Í báðum skipulagsskrám er gert ráð fyrir fulltrúaráði, og í reglugerð 140/2008 er vikið að heimild til skipunar fulltrúaráðs, en jafnframt skýrt tekið fram að það rýri ekki valdsvið eða ábyrgð stjórnar, sem æðstu stjórnareiningar stofnunarinnar.

Samkvæmt ofangreindum lögum, reglugerð og stofnskrám leiðir, að í skipuriti Eirar heyrir fulltrúaráðið undir stjórn. Ákvæði beggja skipulagsskráa Eirar eru hliðstæð um hvernig skuli velja í fulltrúaráð ásamt hlutverki fulltrúaráðsins en þar eru ákveðin ákvæði til staðar sem fara að okkar mati gegn meginhugsuninni um afskipti stofnenda af sjálfseignarstofnuninni og er það skýrt nánar hér á eftir. Við stofnun sjálfseignarstofnunar er mjög mikilvægt að tengsl séu ekki þannig á milli stjórnar og stofnenda að hagsmunir stjórnarmanna og stofnenda skarist.

Hlutverk fulltrúaráðs Eirar er eftirfarandi samkvæmt skipulagsskrá:

- i. Að fylgjast með rekstri og vera tengiliður milli stjórnar og þeirra sem standa að stofnuninni;
- ii. Að kjósa stjórn og 2 skoðunarmenn reikninga til fjögurra ára;
- iii. Að setja stofnuninni þær reglur sem nauðsyn krefur.

Fulltrúaráð getur aldrei sagt stjórn fyrir verkum, en eftirlitshlutverk kann að verða framkvæmanlegt, líkt og t.d. hjá endurskoðunarnefndum í hlutafélögum. Ekki er skýrt hvernig fulltrúaráð eigi að sinna sínu hlutverki sem tengiliður við stofnendur. Það kann að vera æskilegt að setja frekari verklagsreglur eða starfsreglur fulltrúaráðs en þær liggja ekki fyrir samkvæmt okkar upplýsingum.

Í ii. lið er vísað til þess að fulltrúaráðinu sé atlað að kjósa stjórn og 2 skoðunarmenn reikninga til fjögurra ára í senn. Það er í sjálfu sér ekki óeðlilegt að fulltrúaráðið fari með þetta vald, en við teljum hins vegar ekki eðlilegt að formaður fulltrúaráðsins sem skipuleggur þar með kosninguna skuli einnig sitja sem formaður stjórnar stofnunarinnar. Það er afar óheppilegt að sami einstaklingur sé í forsvari fyrir báðum stjórnareiningum, þótt kveðið sé á um það í skipulagsskrá að sami aðilinn eigi að sinna báðum hlutverkum. Það brýtur gegn meginhugsuninni um sjálfstæði stjórnar frá stofnendum sínum og möguleg afskipti þeirra af rekstri stofnunarinnar.

Stjórn á alltaf að vera óháð stofnendum sjálfseignarstofnunar. Það er því í andstöðu við það að fulltrúaráð sem heyrir í stjórnskipuninni undir stjórn og er með beinum hætti tengiliður við stofnendur, skuli hafa það hlutverk að setja stofnuninni reglur sem nauðsyn krefur eins og segir í iii. lið upptalningar um hlutverk fulltrúaráðsins. Þetta hlutverk á að vera í höndum stjórnar, þótt taka megri undir að utanaðkomandi aðstoð geti verið til þæginda eða aukins skilnings. Ef fulltrúaráði er hins vegar falið að setja ramma utan um rekstur er komin upp sú staða að stjórn þarf að fara að reglum sem undirnefnd hefur sett, en er á ábyrgð hennar sjálfrar. Hér gætu verið til staðar reglur um hvaða reglur fulltrúaráðið setur og spurning hvort ekki væri æskilegt að breyta þessu í að fulltrúaráðið kæmi með tillögur en skýrt væri kveðið á um að stjórn tæki ákvarðanir, t.d. að fengnum tillögum fulltrúaráðsins.

Samkvæmt skipulagsskrá er kveðið á um að stjórn fari með fjármál, framkvæmdir og önnur málefni ásamt því að annast um skipulag og starfsemi stofnunarinnar. Ein af meginreglum við stofnun sjálfseignarstofnunar er að fjármunir stofnunarinnar séu aðskildir eignum stofnenda til þess að stjórn verði sjálfstæð í störfum sínum. Fjármunir sem greiddir eru inn eru óafturkræfir og skulu notaðir í ákveðnum tilgangi sem skal tilgreindur í skipulagsskrá. Samkvæmt 2. gr. skipulagsskrár frá 2011 segir að markmið og hlutverk Eirar sé að veita umönnun, hjúkrun og aðra skylda þjónustu, meðal annars með því að reisa og reka hjúkrunarheimili. Tilgangur stofnunarinnar er því skýr. Fjármál Eirar eru viðamikil og því skiptir miklu máli að vel sé haldið utan um allan kostnað. Ábyrgð stjórnar og aðgreining frá fulltrúaráðinu er því æskileg. Það vekur því upp spurningar um hæði annars vegar og hæfi hins vegar að fyrrum formaður stjórnar Eirar og fulltrúaráðsins er stjórnmalamaður sem kosinn var á grundvelli stofnframlags Reykjavíkurborgar á sama tíma og hann sinnti pólitísku starfi sínu. Þannig var hann fulltrúi Reykjavíkurborgar sem stjórnarmaður og sinnti jafnframt tengslahlutverki sínu sem formaður fulltrúaráðsins. Það er ekki heppilegt að sami aðili sem bæði er formaður stjórnar og formaður fulltrúaráðs sé svo tengdur við stofnanda þar sem það getur orðið þess valdandi að hægt er að draga störf hans í efa.

Sú staðreynd að formaður fulltrúaráðs sé einnig formaður stjórnar gerir það að verkum að hann er í þeirri stöðu að hafa eftirlit sem rekstri sem hann sjálfur er í fyrirsvari fyrir sem ábyrgðaraðili. Hann getur því með beinum hætti haft áhrif á hvort hann upplýsi fulltrúaráðið um atvik sem hann hefur framkvæmt sem stjórnarformaður. Það er afar óheppilegt að setja nokkurn í þá stöðu að fara með eftirlit með sjálfum sér. Ef fleiri stjórnarmenn hafa verið í sömu stöðu getur fulltrúaráðið ekki uppfyllt skilyrði um eftirlit. Það er alltaf hægt að draga í efa heiðarleika og upplýsingastreymi frá stjórn til fulltrúaráðsins og öfugt, þegar sá sem veita á upplýsingar hefur einnig eftirlitið á sinni könnu. Það var því ekki eðlilegt að mati Deloitte að formaður fulltrúaráðsins sæti einnig sem formaður stjórnar hjúkrunarheimilisins Eirar á sama tíma.

Niðurstaða

- Að mati Deloitte er óheppilegt að í skipulagsskrá Eirar sé kveðið á um að sami aðilinn eigi að vera formaður fulltrúaráðs og formaður stjórnar. Þessi stjórnskipan Eirar gerir það m.a. að verkum að hann er í þeirri stöðu að hafa eftirlit með rekstri sem hann sjálfur er í fyrirsvari fyrir sem ábyrgðaraðili.

Gat það talist eðlilegt að sami einstaklingurinn væri formaður fulltrúaráðs, formaður stjórnar og sinnti verkefnum húsrekstrarsjóðs Eirar á sama tíma?

Hér að ofan hefur verið fjallað um álit Deloitte á því hvort eðlilegt sé að sami einstaklingur starfi sem formaður fulltrúaráðs og formaður stjórnar á sama tíma. Við mat á því hvort eðlilegt sé að stjórnar-

formaður sinni einnig verkefnum framkvæmdastjóra verður að líta til þess að eitt af meginhlutverkum stjórnar er að hafa eftirlit með árangri og starfsemi stofnunar og þar með eftirlit með störfum framkvæmdastjóra. Til að axla þá ábyrgð þarf stjórnin að veita stjórnendum eðlilegt eftirlit og aðhald. Í því felst meðal annars að hafa með höndum ráðningu og uppsögn framkvæmdastjóra og krefjast upplýsinga um stöðu stofnunarinnar frá honum á ýmsum sviðum. Stjórn þarf að meta reglulega þann árangur sem hann er að ná í störfum sínum, stjórnunarhætti hans og annarra lykilstjórnenda. Stjórnarformaður ber ábyrgð á því að stjórnin gegni hlutverki sínu með skilvirkum og skipulögðum hætti. Framkvæmdastjóri ber hins vegar ábyrgð á daglegum rekstri stofnunarinnar í umboði stjórnar.

Í lögum um hlutafélög nr. 2/1995 er kveðið á um að ekki megi kjósa framkvæmdastjóra sem stjórnarformann og á hann ekki að taka að sér önnur störf fyrir félagið en þau sem teljast eðlilegur hluti starfa hans sem stjórnarformanns. Ástæðan fyrir þessari reglu er meðal annars hugsanleg skörun á starfsviði stjórnar og framkvæmdastjóra sem geti veikt eftirlitshlutverk stjórnar með störfum hans og starfsemi félagsins. Af framansögðu telur Deloitte það ekki eðlilegt að sami einstaklingurinn sé formaður stjórnar og sinni afmörkuðum verkefnum framkvæmdastjóra Eirar á sama tíma.

Niðurstaða

- Það er mat Deloitte að ekki sé eðlilegt að sami einstaklingurinn sé stjórnarformaður Eirar og sinni á sama tíma verkefnum framkvæmdastjóra Eirar. Mikilvægt er að ekki sé skörun á starfsviði stjórnar og framkvæmdastjóra þar sem slíkt getur veikt eftirlit stjórnar með störfum framkvæmdastjóra og starfsemi stofnunarinnar.

Getur það talist eðlilegt að stjórn Eirar ráði til starfa millistjórnendur stofnunarinnar en ekki framkvæmdastjóri?

Samkvæmt reglugerð nr. 140/2008 er kveðið á um að stjórn fari með æðsta vald í málefnum stofnunarinnar og er það á valdsviði hennar að ráða framkvæmdastjóra. Samkvæmt skipulagsskrá Eirar fer stjórn með fjármál, framkvæmdir og önnur málefni sem varða stjórnun og rekstur stofnunarinnar. Þá kemur fram að stjórn ráði framkvæmdastjóra sem og framkvæmdastjóra lækninga, framkvæmdastjóra hjúkrunar og aðra stjórnendur. Samkvæmt skipulagsskrá á framkvæmdastjóri Eirar að annast daglegan rekstur stofnunarinnar og skal fara eftir þeirri stefnu og fyrirmælum sem stjórn setur honum. Framkvæmdastjóri ræður annað starfsfólk, nema það sem tilgreint er í verkahring stjórnar. Framkvæmdastjóri virðist því að mörgu leyti hafa sambærilega stöðu og aðrir deildarstjórnar sem stjórn ræður en hafi ekki sömu stöðu og almennt þekktist með framkvæmdastjóra innan t.d. hlutafélaga. Í framkvæmd virðist framkvæmdastjóri Eirar þó hafa haft viðtækari heimildir t.d. á grundvelli prókúru fyrir stofnunina, en hann var eini framkvæmdastjórinn sem hafði prókúru fyrir Eir.

Almenn regla um góða stjórnunarhætti félaga er að stjórn ræður framkvæmdastjóra og ber hann ábyrgð á daglegum rekstri félagsins í umboði stjórnar. Eðlilegt er að framkvæmdastjóri upplýsi stjórn um ráðningu helstu stjórnenda og í sumum tilvikum leiti hann staðfestingar stjórnar á þeim. Það er algengt t.d. innan hlutafélaga og jafnvel sett í samþykktir undir starfsvið framkvæmdastjóra að hann ráði lykilstjórnendur í samráði við stjórn. Framkvæmdastjóri þarf einnig að geta leitað ráða hjá stjórnarformanni og öðrum stjórnarmönnum um ráðningar hjá félaginu. Ef stjórn hins vegar ber ábyrgð á ráðningu stjórnenda þá eru viðkomandi stjórnendur ekki lengur ábyrgir gagnvart framkvæmdastjóra og þar af leiðandi getur framkvæmdastjóri ekki borið ábyrgð á rekstri gagnvart stjórn. Með vísan til framanritaðs telur Deloitte ekki eðlilegt að stjórn Eirar ráði aðra stjórnendur stofnunarinnar en framkvæmdastjóra.

Niðurstaða

- Að mati Deloitte er ekki æskilegt að stjórnskipulag Eirar sé með þeim hætti að stjórn ráði aðra stjórnendur en framkvæmdastjóra stofnunarinnar. Ef stjórn ber ábyrgð á ráðningu stjórnenda þá eru viðkomandi stjórnendur ekki lengur ábyrgir gagnvart framkvæmdastjóra og þar af leiðandi getur framkvæmdastjóri ekki borið ábyrgð á rekstri gagnvart stjórn. Almenna reglan er að framkvæmdastjóri

sinni daglegum rekstri stofnunarinnar og upplýsi stjórn um ráðningar hjá stofnuninni eða leiti staðfestingar stjórnar á ráðningum lykilstjórnenda.

Getur það talist eðlilegt að framkvæmdastjóri hjúkrunarheimilisins ráði ættingja sína í störf stofnunarinnar?

Almenn regla um góða stjórnarhætti í fyrirtækjum er að stjórnarmenn mega ekki taka þátt í afgreiðslu máls nema þeir séu óháðir aðilum sem eiga hagsmuni að viðkomandi máli. Samkvæmt stjórnsýslulögum er starfsmaður stjórnsýslunnar vanhæfur til meðferðar máls og ákvörðunar sem varðar hann sjálfan eða nána venslamenn hans. Slíkar reglur eru settar til að tryggja að málefnaleg sjónarmið ráði ákvörðunum aðila. Almennt séð vekur það ávallt spurningar um þann hvata sem að baki liggur við ráðningu starfsmanna sem eru tengdir framkvæmdastjóra. Upp kunna að koma sjónarmið um að hann sé að tryggja viss yfirlit í rekstri stofnunarinnar og að hann sé að útteila störfum og verkefnum til sinna venslamanna. Líta þarf til þess hvort mat hafi farið fram á starfsmanninum um að hann uppfylli þau skilyrði sem til er ætlast í viðkomandi starfi, þ.e. hvort hann hafi þá menntun, reynslu og aðra hæfni til að sinna því. Það eitt að vera skyldur framkvæmdastjóra gerir starfsmanninn ekki sjálfkrafa óhæfan til að sinna starfi sínu, heldur verður að horfa til þess hvort að umgjörð í kringum ráðningu hans þoli skoðun og að viðkomandi eintaklingur hafi verið besti valkosturinn fyrir stofnunina í hvert sinn.

Framkvæmdastjóri á að standa vörð um faglegt starf stofnunarinnar. Því ætti að koma í veg fyrir að aðstæður séu til þess fallnar að draga óhlutdrægni hans í efa og að ómálefnaleg sjónarmið ráði ákvörðunum um ráðningar hjá stofnuninni. Til að koma í veg fyrir að grunur vakni um slíkt er eðlilegt að framkvæmdastjóri feli öðrum stjórnendum stofnunarinnar ráðningarvaldið í þeim tilvikum þar sem venslamenn eru á meðal umsækjenda eða hann fái staðfestingu stjórnarinnar á ráðningunni.

Til þess að Deloitte geti lagt sjálfstætt mat á tilteknum ráðningum þarf Eir að leggja fram gögn, ræða þarf við aðila máls, skoða fundargerðir og ráðningarsamninga sem og önnur gögn sem geta upplýst hvort eðlilegt hafi verið að fyrrverandi forstjóri hafi ráðið venslamenn sína til starfa hjá Eir.

Niðurstaða

- Deloitte telur að framkvæmdastjóri sé vanhæfur til meðferðar máls og ákvörðunar um ráðningar venslamanna í störf stofnunarinnar. Almenn regla ætti að vera að framkvæmdastjóri feli öðrum stjórnendum ráðningarvaldið í þeim tilvikum þar sem venslamenn eru á meðal umsækjenda eða hann leiti staðfestingar stjórnar á ráðningunni. Mikilvægt er að ráðningarferlið þoli skoðun og að staðfest sé af öðrum aðila að viðkomandi hafi verið besti valkosturinn fyrir stofnunina hverju sinni. Deloitte lagði ekki mat á ráðningar venslamanna fyrrverandi forstjóra Eirar.

2. Greiðslur úr þróunarsjóði 2009-2012

Stjórn Eirar óskaði eftir því að Deloitte meti hvort að greiðslur úr þróunarsjóði á árunum 2009-2012 hafi verið eðlilegar og hvort að tilefni sé til frekari athugunar.

Lög, reglur og almenn viðmið

Í lögum um ársreikninga nr. 3/2006 segir að allar tekjur og öll gjöld reikningsársins eiga að koma fram á rekstrarreikningi nema að settar reikningsskilareglur kveði á um annað. Á efnahagsreikning eru færðar eignir og skuldir. Innra eftirlit með starfsemi félags er í höndum stjórnar og stjórnenda. Það er hluti af virku innra eftirliti að til staðar séu skriflegir verkferlar og mikilvægt er að þeir séu uppfærðir reglulega. Æskilegt er að í verkferli um greiðslur reikninga komi fram að kostnaður sem framkvæmdastjóri stofnar til sé samþykktur af stjórnarformanni. Almennt er kveðið á um fríðindi í ráðningarsamningum eða þau samþykkt sérstaklega af stjórn hverju sinni, sé um að ræða framkvæmdastjóra.

Í XXVI. kafla almennra hegningarlaga er fjallað um auðgunarbrot og falla umboðssvik undir þau. Í 249. gr. laganna segir að: „Ef maður, sem fengið hefur aðstöðu til þess að gera eitthvað, sem annar maður verður bundinn við, eða hefur fjárreiður fyrir aðra á hendi, misnotar þessa aðstöðu sína, þá varðar það fangelsi allt að 2 árum, og má þyngja refsinguna, ef mjög miklar sakir eru, allt að 6 ára fangelsi.“ Í þessari grein hegningarlaga felst að gerandi gerist sekur um að misnota sér aðstöðu sína og trúnað til þess að gera eitthvað eða láta eitthvað ógert sem bindur annan mann eða lögaðila. Í athugasemdum með frumvarpinu er sagt að greinin sé sett til verndar því að menn sem hafa á hendi fjárreiður fyrir aðra, m.a. framkvæmdastjórar félaga og stofnana, misnoti aðstöðu sína sér eða öðrum til hags en umbjóðanda sínum til tjóns.

Málsatvik

Samkvæmt okkar upplýsingum var stofnaður sérstakur efnahagslykill í bókhaldi rekstrarsjóðs árið 2004. Lykillinn hélt utan um öll kaup á bleium fyrir heimilisfólk og fékk hann heitið þróunarsjóður. Kostnaður vegna bleiukaupa er mikill hjá Eir þar sem þær eru dýrar í innkaupum og mikið notaðar af heimilisfólki. Hjúkrunarheimilið keypti lengi vel bleiur af danska fyrirtækinu Abena Consumer Products A/S. Fyrirtækið greiddi Eir afslátt af vörukaupunum og miðaði hann við fyrri viðskipti. Samkvæmt okkar upplýsingum ákvað fyrirverandi forstjóri Eirar (Sigurður Helgi Guðmundsson) að afslátturinn yrði færður á þróunarsjóð sem skuld í efnahagsreikningi í stað þess að lækka rekstrarkostnað heimilisins. Eftir að Sigurður Helgi sagði starfi sínu lausu vorið 2011 breytti fyrirverandi fjármálastjóri Eirar (Emil Theódór Guðjónsson) færslu afsláttarins í bókhaldinu og lagði niður þróunarsjóðinn um áramótin 2011/2012. Þá var ákveðið að kaupa bleiur af Rekstrarvörum ehf. þar sem þær væru ódýrari í innkaupum en frá Abena í Danmörku, þrátt fyrir afsláttinn.

Almennt er tilboða leitað reglulega í rekstrarvörur sem keyptar eru inn í miklu magni eða fyrir háar fjárhæðir til að tryggja hagkvæm innkaup á hverjum tíma. Í endurskoðunarbréfi vegna Eirar fyrir árið 2009 kom fram að hjúkrunarheimilið nýtti sér ekki rammasamninga Ríkiskaupa. Heimilið hafði ekki skriflegar reglur um það hvernig staðið skyldi að innkaupum fyrir heimilið. Þar kom einnig fram að leitað var óformlegra tilboða vegna innkaupa innan 5 m.kr. og voru kaup stundum boðin út fyrir hærri fjárhæðir.

Deloitte kannaði reikninga sem bókaðir voru á þróunarsjóð og fékk afrit af reikningum og hreyfingalista úr bókhaldi Eirar fyrir árin 2009-2011. Samkvæmt okkar upplýsingum var afslátturinn fyrst færður á þróunarsjóðinn árið 2004. Því er ekki um tæmandi rannsókn að ræða á umfangi greiðslna úr sjóðnum. Í töflu 2.1 sést að í byrjun árs 2009 voru samtals 1.553 þús.kr. „óráðstafaðar“ á sjóðnum. Til viðbótar var bókfærður afsláttur frá Abena samtals 1.348 þús.kr. á árunum 2009-2011. Greitt var samtals 2.671 þús.kr. úr sjóðnum á þessum árum. Samkvæmt upplýsingum Deloitte var mismunurinn, 230 þús.kr., færður til lëkkunar rekstrargjöldum á rekstrarreikning Eirar þegar sjóðurinn var lagður niður í lok árs 2011.

Tafla 2.1 Hreyfingalisti vegna þróunarsjóðs á árunum 2009-2011.

Dagsetning	Skýring	Greiðsla vegna	Samþykkt af	Eignir í þús.kr.	Skuld í þús.kr.
31.8.2008	Staða á þróunarsjóð				1.553
5.1.2009	Námsstyrkur	Karitas	Sigurður H.	500	
22.6.2009	Afsláttur				551
19.3.2009	Ferðakostnaður Spánn	Emil	Sigurður H./Emil	476	
30.6.2009	Afsláttur/bónus 5%				797
20.9.2009	Ferðakostnaður Spánn	Emil	Sigurður H.	190	
20.9.2009	Flugfar til Englands	Sigurður H.	Sigurður H./Emil	95	
2.11.2009	Icelandair	Sigurður H.	Sigurður H.	245	
22.11.2010	Nohr-Con aps	Vilborg	Enginn	374	
30.11.2010	Ferð til Danmerkur	Sigurður H.	Sigurður H./Emil	116	
17.12.2010	Matsölustaðir í DK	Sigurður H.	Sigurður H./Emil	46	
17.12.2010	Radisson SAS í DK	Sigurður H.	Sigurður H.	429	
2.2.2011	Gjafabréf Icelandair	Sigurður H.	Sigurður H.	200	
Samtals				2.671	2.901

Heimild: Hreyfingalisti úr bókhaldi Eirar og afrit af reikningum.

Af þessum 2.671 þús.kr. sem greiddar voru úr þróunarsjóði á árunum 2009-2011 voru 1.131 þús.kr. (42%) tengd Sigurði Helga Guðmundssyni fyrrverandi forstjóra Eirar, 666 þús.kr. (25%) tengd Emil T. Guðjónssyni fyrrverandi fjármálastjóra Eirar, 500 þús.kr. (19%) tengd Karitas Sigurðardóttur starfsmanni Eirar og 374 þús.kr. (14%) tengd Vilborgu Sigurðardóttur fyrrverandi framkvæmdastjóra rekstrar og dóttur Sigurðar Helga. Reikningarnir voru vegna dagpeninga og fyrir flugferðum, gistingu og veitingum erlendis. Reikningarnir voru alltaf samþykktir ýmist af Sigurði Helga og/eða Emil Guðjónssyni. Samkvæmt upplýsingum Deloitte eru ekki til skriflegir verkferlar vegna rekstrargjalda.

Nánari upplýsingar um ofangreindar greiðslur úr þróunarsjóði á árunum 2009-2011:

Karitas Sigurðardóttir, starfsmaður Eirar

- Þann 5. janúar 2009 fékk Karitas Sigurðardóttir námsstyrk að fjárhæð 500 þús.kr. Sigurður Helgi Guðmundsson fyrrverandi forstjóri Eirar skrifaði undir bókunarbeidnina.

Emil T. Guðjónsson, fyrrverandi fjármálastjóri Eirar

- Þann 19. mars 2009 fékk Emil T. Guðjónsson fyrrverandi fjármálastjóri Eirar greiddar samtals 476 þús.kr fyrir flug til Kanaríeyja fyrir sig og eiginkonu sína (196 þús.kr. fyrir flug og 280 þús.kr. í dagpeninga). Sigurður Helgi og Emil samþykktu reikninginn.
- Þann 20. september 2009 fékk Emil greitt fyrir golfferð til Spánnar í 10 daga fyrir samtals 190 þús.kr. Sigurður Helgi Guðmundsson fyrrverandi forstjóri samþykkti reikninginn.

Sigurður Helgi Guðmundsson, fyrrverandi forstjóri Eirar

- Þann 20. september 2009 fékk Sigurður Helgi greiddar 95 þús.kr. fyrir flugfargjald til Englands. Heildargreiðsla inn á bankareikning hans var samtals 381 þús.kr. Eir greiddi til viðbótar 286 þús.kr. í dagpeninga samkvæmt reikningi. Sigurður Helgi og Emil samþykktu reikninginn.
- Þann 2. nóvember 2009 voru greiddar 245 þús.kr. inn á reikning Sigurðar Helga fyrir flugfargjöld fyrir hann, Brynhildi Sigurðardóttur, Birnu Svavarsdóttur og Vilborgu Sigurðardóttur til Kaupmanna-

hafnar. Flugmiðarnir voru greiddir með greiðslukorti hjúkrunarheimilisins Eirar en Sigurður Helgi var korthafi. Sigurður Helgi Guðmundsson fyrrverandi forstjóri samþykkti reikninginn.

- Þann 30. nóvember 2010 fékk Sigurður Helgi greiddar 132 þús.kr. frá Eir fyrir akstur og veitingar í Danmörku. Af því færðist 116 þús.kr af þróunarsjóði. Sigurður Helgi og Emil samþykktu reikninginn.
- Þann 17. desember 2010 fékk Sigurður Helgi greiddar 46 þús.kr. fyrir veitingar í Danmörku og 429 þús.kr. fyrir þriggja daga hótél gistingu og veitingar á Radisson SAS í Kaupmannahöfn. Skráðir gestir á reikningnum voru: Jóhannes Rúnar Jóhannsson, Vilborg Sigurðardóttir, Birna Svavarsdóttir og Brynhildur Sigurðardóttur. Sigurður Helgi samþykkti reikninginn.
- Þann 2. febrúar 2011 keypti Sigurður Helgi gjafabréf frá Icelandair að fjárhæð 200 þús.kr. Bréfið var greitt með greiðslukorti hjúkrunarheimilisins en Sigurður Helgi var korthafi. Sigurður Helgi samþykkti að kostnaðurinn yrði færður á þróunarsjóð. Í endurskoðunarbréfi PWC vegna ársins 2011 var gerð athugasemd við að fylgiskjalið sýndi að kostnaðurinn væri fyrir lögfræðikostnaði en ekki vegna gjafabréfs Icelandair. Þá segir í endurskoðunarbréfinu að ekki væri hægt að sjá að notkun gjafabréfsins tengdist rekstri þróunarsjóðs eða Eirar. Samkvæmt okkar upplýsingum endurgreiddi Sigurður Helgi andvirði bréfsins til Eirar á árinu 2012.

Vilborg Sigurðardóttir, fyrrverandi framkvæmdastjóri rekstrar

- Þann 22. nóvember 2010 voru greiddar 374 þús.kr. til Nohr-Con Aps í Danmörku fyrir tveggja daga ráðstefnu sem Vilborg Sigurðardóttir var skráð fyrir en hún starfaði hjá Eir sem framkvæmdastjóri rekstrar. Engin undirskrift er á reikningnum.

Niðurstaða

- Að mati Deloitte var færsla afsláttar í bókhaldi Eirar vegna bleiukaupa ekki í samræmi við lög og almenna bókhalds- og reikningsskilavenju. Afslátturinn var færður inn á bókhaldslykil (þróunarsjóð) í efnahagsreikningi í stað þess að færa hann á rekstrarreikning til lækkunar á kostnaði vegna bleiukaupa. Samkvæmt okkar upplýsingum var afslátturinn fyrst færður á efnahagslykilinn árið 2004. Því er ekki um tæmandi könnun okkar að ræða á umfangi greiðslna úr honum, en við skoðuðum einungis árin 2009-2011. Við teljum nauðsynlegt að skoða allt tímabilið sem þessar færslur áttu sér stað til að leggja mat á umfang þessara viðskipta.
- Deloitte fór yfir afrit af reikningum sem greiddir voru úr þróunarsjóði á árunum 2009-2011. Greiðslurnar námu samtals 2,7 m.kr. og voru vegna dagpeninga, flugferða, gistinga og veitinga erlendis sem tengjast fyrrverandi forstjóra Eirar og fjölskyldumeðlimum hans, fyrrverandi fjármálastjóra Eirar og maka hans, fyrrverandi framkvæmdastjóra rekstrar og fyrrverandi starfsmanni Eirar. Allar greiðslurnar voru samþykktar, ýmist af fyrrverandi forstjóra og/eða fjármálastjóra. Út frá þeim gögnum sem við skoðuðum hefur ekki verið sýnt fram á að greiðslurnar tengist með beinum hætti rekstri Eirar og við teljum því líkur á því að um óeðlilegar greiðslur geti verið að ræða.

3. Ákvörðun stjórnar Eirar um byggingu Fróðengis 1-11

Stjórn Eirar óskaði eftir því að Deloitte færi yfir gögn varðandi ákvörðun stjórnar stofnunarinnar um að halda áfram byggingu Fróðengis 1-11 á árinu 2010 og kannaði einnig ástæður þess að húsrekstrarsjóður var ekki rekinn á annari kennitölu en kennitölu rekstrarsjóðs stofnunarinnar.

Við förum meðal annars yfir fundargerðir stjórnar, ársskýrslur, ársreikninga og endurskoðunarbréf vegna Eirar fyrir árin 2006-2012 og bréf fyrirverandi stjórnarformanns Eirar, auk starfsáætlana og ákvarðana Reykjavíkurborgar vegna byggingar þjónustumiðstöðvarinnar í Spönginni. Hér á eftir eru helstu atriði um framkvæmdirnar í Fróðengi eins og þau koma fram í gögnunum, rakin í tímaröð.

Fjárhagsstaða húsrekstrarsjóðs á árunum 2006-2011

Eins og sést í töflu 3.1. var halli á rekstri húsrekstrarsjóðs öll rekstrarárin á tímabilinu 2006-2011. Mikill halli var á árinu 2008 og síðar. Ástæðu hans má að miklu leyti rekja til fjármagnsgjalda (vextir og verðbætur) en þau nær tífölduðust frá árinu 2006 til ársins 2011. Miklar breytingar urðu einnig á efnahag sjóðsins á sama tíma. Eignir jukust um 4.432 m.kr. en skuldir mun meira eða um 6.092 m.kr. Eigið fé sjóðsins var jákvætt um 1.284 m.kr. í árslok 2006 en varð í fyrsta skipti neikvætt í árslok 2011 eða um 377 m.kr. Samkvæmt okkar upplýsingum hefur verið halli á rekstri sjóðsins allt frá árinu 2000. Eigið fé sjóðsins var hins vegar á bilinu 1.000-1.300 m.kr. allt til ársloka 2007 þegar seig hratt á ógæfuhliðina.

Ljóst er að rekstur sjóðsins hefur verið erfiður og sjá má miklar breytingar milli árana 2007 og 2008. Í byrjun árs 2008 hófust framkvæmdir við Fróðengi 1-11. Um haustið 2008 féllu íslensku bankarnir og í kjölfarið versnaði efnahagsástandið héraendis gífurlega eins og þekkt er.

Tafla 3.1 Fjárhagsstaða húsrekstrarsjóðs í árslok 2006-2011 í m.kr.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Breyting 2006-2011
Rekstur:							
Tekjur	52	83	164	121	314	387	335
Gjöld	138	183	719	362	592	1.008	870
Halli/hagnaður	-86	-100	-555	-241	-278	-620	-534
Fjármunat./gjöld	-56	-63	-175	-231	-231	-501	-445
Efnahagur:							
Eignir	2.886	3.824	4.238	6.521	7.395	7.318	4.432
Skuldir	1.603	2.570	3.540	6.000	7.042	7.695	6.092
Eigið fé	1.284	1.254	699	521	353	-377	-1.661

Heimild: Samantekt núverandi framkvæmdastjóra (Sigurðar Rúnars) úr ársreikningum Eirar fyrir árin 2006-2011

Upphaf framkvæmdanna

Á stjórnarfundi Eirar þann 4. október 2006 var sagt frá því að Reykjavíkurborg áætlaði að byggja um 160-200 þjónustu- og öryggisíbúðir fyrir aldraða ásamt þjónustumiðstöðvum á tveimur stöðum í borginni. Borgin ákvað að ganga til samstarfs við Eir. Á fundi stjórnar þann 10. maí 2007 var samþykkt að veita forstjóra Eirar heimild til að skrifa undir samning við Reykjavíkurborg. Stjórnin ákvað að byggja 111 öryggisíbúðir við Fróðengi 1-11 í Grafarvogi í nálægð við fyrirhugaða þjónustumiðstöð í Spönginni.

Samstarfs-, samvinnu- og verkaskiptingasamningur er dagsettur 12. júní 2007 og markar hann upphafið af samstarfi Eirar og Reykjavíkurborgar. Í samningnum kemur fram að Eir átti að byggja öryggisíbúðir en Reykjavíkurborg þjónustumiðstöð í Spönginni í Grafarvogi. Í þjónustumiðstöðinni var m.a. gert ráð fyrir aðstöðu fyrir heimaþjónustu, heimahjúkrun, matsal, lækni- og hjúkrunaraðstöðu. Byggingarnar áttu að

vera sambyggðar þannig að innangengt yrði úr öryggisíbúðunum í miðstöðina. Gera átti þjónustusamning milli aðila um einstaka þætti í rekstri miðstöðvarinnar sem átti að þjóna sérstaklega íbúum Eirar. Að lokinni byggingu átti Eir að ráðstafa íbúðunum til einstaklinga í samráði við Velferðarsvið borgarinnar og heilsugæslunnar. Íbúum átti að vera gefinn kostur að leigja eða að kaupa sér búseturétt. Á þessum tíma voru ekki fjárveitingar á fjárhagsáætlun borgarinnar, auk þess sem borgarráð átti eftir að samþykka að hefja framkvæmdirnar.

Samkvæmt Hrólfí Jónssyni skrifstofustjóra á skrifstofu eigna og atvinnuþróunar Reykjavíkurborgar er hægt að rekja upphaf samstarfsins til þess tíma þegar tvær lóðir voru sameinaðar í Spönginni á árunum 2005-2006. Lóðirnar voru í eigu borgarinnar og kirkjunnar. Að sögn Hrólfs voru lóðirnar slitnar aftur í sundur á svipuðum tíma og samstarfssamningurinn var undirritaður árið 2007. Ástæðan var sú að Eir vildi fara á undan borginni í sínar framkvæmdir. Á þessum tíma var vitað að borgin gat ekki hafið sínar framkvæmdir fyrr en í lok árs 2008 vegna háspennukapals sem lá í jörðinni þar sem fyrirhuguð þjónustumiðstöð átti að rísa. Reykjavíkurborg átti eftir að semja við Orkuveitu Reykjavíkur um að fjarlægja kapalinn og því óvíst með tímasetningar á framkvæmdunum.

Samkvæmt ársskýrslu Eirar fyrir árið 2008 hófust framkvæmdir Eirar undir árslok 2007 í Spönginni en borgarstjóri tók fyrstu skóflustunguna í október það ár.

Árið 2008

Þjónustu- og menningarmiðstöðin kom fyrst í starfsáætlun framkvæmda- og eignasviðs Reykjavíkurborgar fyrir árið 2008. Starfsáætlunin var lögð fyrir borgarstjórn í lok árs 2007. Þar kemur fram að unnið yrði að hönnun miðstöðvarinnar og var áætlað að framkvæmdirnar myndu hefjast fyrir lok árs 2008.

Á stjórnarfundi Eirar þann 24. janúar 2008 var sagt frá því að framkvæmdir Eirar væru hafnar við Fróðengi. Þær áttu að vera í sex áföngum. Fyrsta áfanga átti að ljúka vorið 2009 og verkinu öllu ári síðar. Þann 2. október 2008 kom fram á fundi stjórnar að búið væri að framkvæma fyrir um 600 m.kr. Mikil aðsókn væri í íbúðirnar og um 400 manns væru á biðlista eftir þjónustuíbúðum hjá Reykjavíkurborg. Samkvæmt Hrólfí Jónssyni skrifstofustjóra hjá Reykjavíkurborg geta aldraðir einstaklingar sem telja sig þurfa meiri aðstoð og stuðning en hægt er að veita í heimahúsi sótt um þjónustuíbúð á heimasíðu borgarinnar. Í framhaldi fer viðkomandi einstaklingur á biðlista borgarinnar. Þessir listar gefa því til kynna hversu margir telja sig vera í þjónustuþörf en ekki hversu margir hafa fjárhagslega getu til að kaupa eða leigja þjónustuíbúðir. Margir aldraðir einstaklingar eiga ekki fjármuni til að leggja út í kaup á íbúð eða íbúðarétti og aðrir geta ekki staðið undir dýrri húsaleigu. Af þeim ástæðum er Reykjavíkurborg með mismunandi búsetuúrræði fyrir aldrada til að koma á móts við ólíkar félags- og fjárhagslega stöðu þeirra. Íbúðirnar í Fróðengi er dýr valkostur í samanburði við önnur búsetuúrræði á vegum borgarinnar.

Samkomulag um sameiginlegan rekstur þjónustu- og menningarmiðstöðvar í Spönginni var undirritað 13. september 2008. Fjölmarginir aðilar stóðu að samkomulaginu og var skrifað undir með fyrirvara um samþykktir viðkomandi stjórna, ráða og ráðuneyta.

Í október 2008 féllu íslensku bankarnir og í kjölfarið urðu miklir efnahagslegir erfiðleikar hér á landi. Reykjavíkurborg greip til hagræðingar- og sparnaðaraðgerða í sínum rekstri. Í ræðu borgarstjóra (Hönnu Birnu Kristjánsdóttur) um fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar fyrir árið 2009 sem flutt var þann 22. desember 2008 segir: „*Astand efnahags- og fjármála sniðir hins vegar borginni þröngan stakk. Háir vextir og lítið framboð lánsfjár takmarka svigrúm borgarinnar til að balda uppi atvinnu með auknum framkvæmdum. Í aðgerðaáætlun eru lagðar meginlínur um forgangsriðun framkvæmda og þeim beint að vinnuafsláfrekum verkefnum sem ekki kalla á aukinn rekstrarkostnað. Öðrum framkvæmdum er frestað svo sem kostur er.*“

Í ársskýrslu Eirar árið 2008 kemur fram að framkvæmdunum miðaði vel áfram á árinu 2008 en við hrunið hægðist á þeim. Skammtímalán til framkvæmda náðist undir árslok og fór þá allt í fullan gang að nýju. Ráðgert var að fyrsti áfanginn yrði á áætlun, þ.e. í lok árs 2009 og verkinu öllu að ljúka ári seinna en áætlun gerði ráð fyrir eða snemma árs 2011.

Árið 2009

Í starfsáætlun framkvæmda- og eignasviðs Reykjavíkurborgar fyrir árið 2009 kemur fram að ráðstafa átti 380 m.kr. í hönnun miðstöðvarinnar í Spöng. Í samræmi við aðgerðaráætlun borgarstjórnar hafi allar fjárfrekar framkvæmdir verið teknar til endurskoðunar. Framkvæmdaáætlun sviðsins miðaðist við að lán fengist að fjárhæð 5,8 ma.kr. og var gerð með þeim fyrirvara að það tækist. Síðan fór það eftir fjármögnun hvaða verkefni í áætluninni yrði ráðist í á árinu.

Á stjórnarfundum þann 18. febrúar 2009 kom fram að í kaupsamningi um öryggisíbúðirnar væru ákvæði um að verðið á þeim hækkaði miðað við byggingarvísitölu sem hafði hækkað mikið þannig að ódýrar íbúðir voru orðnar dýrar. Stjórnin samþykkti að breyta viðmiði úr byggingavísitölu í lánsklaravísitölu. Þá var sagt frá því að við bankahrunið haustið 2008 hafði lánamarkaðurinn frosið en Eir hafi fengið 2 ma.kr. lán hjá Kaupþingi, en Eir hefði einnig fengið vilyrði frá Íbúðalánasjóði um lán. Á þessum tíma voru 112 manns á biðlista eftir íbúðum og var listinn sendur formanni velferðarráðs Reykjavíkurborgar. Í fundargerðinni segir að borgin ynni að undirbúningi þjónustumiðstöðvar og voru 380 m.kr. á fjárhagsáætlun hennar vegna verkefnisins.

Á fundi þann 3. júní 2009 sagði stjórnarformaðurinn að hann teldi mikilvægt að Reykjavíkurborg hæfi sínar framkvæmdir. Hann sagði enn fremur að tafir myndu hafa alvarlegar afleiðingar í för með sér fyrir starfsemi Eirar. Þá kom fram að margir hefðu skráð sig fyrir íbúðum og áætlaði borgin að taka á leigu 20 íbúðir í gegnum Félagsbústaði.

Á verkefnavef Reykjavíkurborgar um miðstöðina kemur fram að bygginganefnd var skipuð í júlí 2009 og áttu sæti í henni m.a. fulltrúar Eirar. Byggingarnefndin átti að fjalla samkvæmt ákvörðun borgarráðs um endanlega útfærslu byggingarinnar og undirbúa útboð á framkvæmdum. Samkvæmt Hrólfi Jónssyni skrifstofustjóra framkvæmda- og eignasviðs Reykjavíkurborgar átti nefndin m.a. að skoða hvort hægt yrði að áfangaskipta framkvæmdinni í ljósi aðstæðna sem þá ríktu varðandi fjármögnun. Borgin hafi ekki tilkynnt Eir með formlegum hætti tafir á framkvæmdum í Spönginni enda átti Eir og aðrir samstarfsaðilar borgarinnar fulltrúa í bygginganefndinni og voru þeir upplýstir um stöðu mála á hverjum tíma.

Á stjórnarfundum þann 9. september 2009 kom fram að búið væri að ráðstafa 60 íbúðum. Forstjóri Eirar sagði nauðsynlegt að ganga frá samningi við Reykjavíkurborg. Á stjórnarfundum þann 21. október 2009 samþykkti stjórnin að veita fjármálastjóra umboð til að ganga frá skuldabréfum vegna byggingar öryggisíbúða við Fróðengi 1-11. Í lok árs 2009 voru fyrstu tveir áfangar framkvæmdanna í Fróðengi 1-11 vígðir eða 37 íbúðir.

Í fréttatilkynningu frá Reykjavíkurborg dagsett 1. desember 2009 segir að Vilhjálmur Þ. Vilhjálmsson, forseti borgarstjórnar, hafi tekið fyrstu skóflustunguna að nýrri þjónustu- og menningarmiðstöð í Spönginni. Þá segir að jarðvegsvinna hafi átt að hefjast á árinu 2010 í kjölfar útboðs. Húsið átti að vera tekið til notkunar í árslok 2013 og var áætlaður byggingakostnaður var 1,9 ma.kr. (september 2009).

Árið 2010

Árið 2010 var miðstöðin enn á starfsáætlun framkvæmda- og eignasviðs Reykjavíkurborgar og voru fjármunir til verksins afmarkaðir við hönnun og upphaf framkvæmda. Samkvæmt skrifstofustjóra voru allar framkvæmdir á áætlun gerðar með fyrirvara um fjármögnun þeirra.

Á stjórnarfundum þann 24. febrúar 2010 kom fram að erfiðleikar væru við fjármögnun framkvæmda í Fróðengi. Búið væri að leggja um 3 ma.kr. í verkefnið en Íbúðalánasjóður hafði ekki enn veitt lán. Arionbanki hafði lánað en vildi ekki lána meira fyrir en ljóst væri hvernig Íbúðalánasjóður myndi haga sínum lánamálum.

Á stjórnarfundum þann 12. apríl 2010 var fjármálastjóra veitt umboð til að ganga frá lántöku hjá Sameinaða lífeyrissjóðnum fyrir sem svarar 80% af kostnaðarverði byggingarinnar. Á stjórnarfundum þann 26. maí 2010 kom fram að íbúðirnar við Fróðengi gengu út hægt en örugglega. Einnig að farið væri út í það að leigja

Íbúðir. Á stjórnarfundum 23. júní og 20. september 2010 var fjármálastjóra veitt umboð til að ganga frá lántöku vegna framkvæmdanna. Erfiðlega gekk að fá lán hjá Íbúðalánasjóði. Leitað var til lífeyrissjóða.

Á stjórnarfundum 20. október 2010 sagði forstjóri Eirar að erfiðlega gengi að selja íbúðirnar sem eru næst fyrirhugaðri þjónustumiðstöð. Á fundi þann 5. nóvember 2010 ræddi formaður stjórnar um stöðuna í Eirborgum, þar sem ófrágengið byggingarsvæði stæði í vegi fyrir sölu íbúða.

Árið 2011

Árið 2011 voru framkvæmdir í Spöng ekki á áætlun framkvæmda- og eignasviðs Reykjavíkurborgar. Í áætluninni segir að fjárfestingar yrðu að mestu leyti fjármagnaðar með lánnum og var áætlunin sett fram með fyrirvara um að lánsfé fengist á ásættanlegum kjörum. Um þróun í því efni ríkti enn nokkur óvissa m.a. endanleg útkoma borgarinnar árið 2010 og fjármögnun Orkuveitu Reykjavíkur. Tillögur um fjármögnun framkvæmda áttu síðan að vera lagðar fyrir borgarstjórn til samþykktar.

Á stjórnarfundum 10. mars 2011 sagði forstjóri Eirar frá því að halli húsrækstrarsjóðs væri 278 m.kr. Hann taldi þær tölur ekki gefa raunsanna mynd af stöðunni þar sem skuldbindingar, hækkningar og afskriftir væru teknar inn en eignir ekki uppfærðar á móti. Hann taldi hins vegar stöðu mála í Fródengi vera mjög viðkvæma. Í fundargerðinni kom einnig fram að staða mála væri með þessum hætti vegna þess að borgin hafði ekki staðið við sínar skuldbindingar um byggingu þjónustumiðstöðvar og væru íbúðir sem snúa að byggingalóðinni nánast óseljanlegar. Á stjórnarfundum 24. mars 2011 sagði forstjóri frá því að um fimm íbúðir væru notaðar undir þjónustu við íbúa. Þá væri um helmingur íbúða í notkun. Kippur hafi komið í eftirspurn á seinustu vikum og í undirbúningi væri að vekja athygli á öryggisíbúðunum.

Á stjórnarfundum 2. maí 2011 var sagt frá viðræðum við fulltrúa Reykjavíkurborgar. Reiknað er með niðurstöðu fljótlega. Ráðgert var kynningarátak vegna öryggisíbúðanna. Á stjórnarfundum 30. maí 2011 var sagt frá því að fresta ætti kynningu á Fródengi þar sem nauðsynlegt væri að fá staðfestingu frá borginni um að hún væri tilbúin í formlegar viðræður um þjónustumiðstöðina.

Þann 16. júní 2011 samþykkti borgarráð að hefja undirbúning að framkvæmdunum. Sviðsstjórum velferðarsviðs og framkvæmda- og eignasviðs var falið að hefja viðræður við Eir, Grafarvogskirkju og Korpúlfsstaði um fyrirhugaða byggingu miðstöðvarinnar. Vinna borgarinnar hófst í nóvember 2011 og eru áætluð verklok í apríl 2014. Á stjórnarfundum þann 4. júlí 2011 var samþykkt að tilefna fulltrúa Eirar í undirbúningsnefnd á vegum borgarinnar. Að sögn Hrólfs Jónssonar skrifstofustjóra mætti rekja tafir á framkvæmdunum til þess að undirbúningur og hönnun miðstöðvarinnar tók lengri tíma vegna breytinga sem gerðar voru á henni meðal annars til að minnka umfang byggingar og draga úr fjárfestingarkostnaði. Breytingarnar voru gerðar að ósk og í samráði við samstarfsaðila. Þá hafi verið mikil óvissa í rekstri Reykjavíkurborgar eftir hrún og í kjölfarið var gerð krafa um að heildarfjármögnun verksins lægi fyrir áður en ráðist yrði í framkvæmdir á vegum borgarinnar.

Árið 2012

Árið 2012 kemur fram í áætlun framkvæmda- og eignasviðs Reykjavíkurborgar að ráðast ætti í byggingu þjónustumiðstöðvar við Spöngina.

Á fundum þann 10. febrúar 2012 var samþykkt að setja á laggirnar vinnuhóp um fasteignamál Eirar. Á fundum stjórnar þann 17. apríl 2012 voru tillögur hópsins kynntar. Þær voru meðal annars að kanna möguleika á því að breyta rekstrarformi húsrækstrarsjóðs í hlutafélag og aðskilja bókhald og rekstur húsrækstrarsjóðs frá rekstri hjúkrunarheimilisins. Hafist yrði handa við að aðgreina rekstur húsrækstrarsjóðs frá rekstrarsjóði þrátt fyrir að breyting á rekstrarformi hafi ekki náð fram að ganga.

Í ársreikningi Eirar sem undirritaður var 17. apríl 2012 kemur fram að í lok árs 2011 var eigið fé neikvætt um 285 m.kr. Í athugasemdum segir að stjórnendur séu að vinna að því að bæta fjárhagsstöðu stofnunarinnar. Stjórnendur töldu að rekstrarhæfi húsrækstrarsjóðs væri til staðar. Í ábendingu endurskoðenda í áritun ársreikningsins segir að óvissa væri um niðurstöðu úr vinnu stjórnenda. Þeir vöktu athygli á

að ef fyrirætlanir stjórnenda gengju ekki eftir væri mögulegt að mat eigna og skulda yrði frábrugðið bókfærðu virði. Í endurskoðunarbréfinu var endurtekin ábending fyrra árs um að gerð yrði nákvæm fjárhagsleg greining á rekstri og fjárhag húsrekstrarsjóðs til næstu ára þar sem kæmi meðal annars fram áætlun um sölu íbúða og búseturéttar og innlaun þeirra vegna skila. Slík áætlun lá ekki fyrir. Þá var vakin athygli á mikilli skuldsetningu sjóðsins og lögð áhersla á að nákvæm sjóðsflæðigreining yrði gerð á rekstrinum. Af þessu má ráða að stjórn Eirar hafi ekki unnið slíkar áætlanir fyrir þann tíma.

Í fréttatilkynningu fyrrverandi stjórnarformanns Eirar sem ber yfirskriftina *Sköpum frið um starfsemi Eirar* (ódagsett) segir að stjórn Eirar hafi sett á laggirnar hóp í febrúar 2012 til að skoða fjárhagsstöðu húsrekstrarsjóðs og kanna möguleika á að aðgreina sjóðinn frá rekstri hjúkrunarheimilisins áður en skýrsla endurskoðenda lá fyrir í lok apríl 2012. Endurskoðendur Eirar hefðu hins vegar bent á að tryggja þyrfti sjóðsstreymi og af þeim sökum var fallið frá því að aðgreina húsrekstrarsjóð frá rekstri hjúkrunarheimilisins. Í tilkynningunni kemur fram að ástæður vanda húsrekstrarsjóðs væru tengdar hruninu haustið 2008, mikilli verðbólgu síðustu ára og erfiðleikum við ráðstöfun íbúða í Eirborgum. Hann sagði að Reykjavíkurborg hefði seinkað sínum framkvæmdum um fjögur ár sem hafði valdið Eir miklu tjóni. Framkvæmdir Eirar hófust í lok árs 2007 og fyrstu tveir áfangarnir voru vígðir í lok árs 2009. Í bréfinu segir að Eir hefði átt að hætta við framkvæmdirnar árið 2009 en hvorki Reykjavíkurborg hefði óskað eftir því að samkomulagi þeirra yrði rift né tillögur um það fluttar í stjórn eða fulltrúaráði. Þá segir að í bréfi fyrrverandi forstjóra Eirar frá nóvember 2009 að hann hafi ekki verið í neinum vafa um að búið yrði að úthluta flestum ef ekki öllum íbúðunum þegar byggingu þeirra yrði lokið.

Borgarráð Reykjavíkur samþykkti í ágúst 2012 að ráðast í byggingu á þjónustu- og menningarmiðstöð í Spönginni.

Á fundi þann 12. september 2012 fór núverandi framkvæmdastjóri Eirar yfir þá alvarlegu fjárhagsstöðu sem húsrekstrarsjóður og þar með hjúkrunarheimilið eru í. Ljóst væri að bregðast þyrfti við vandanum með skjóttum hætti. Ekki verður fjallað um fundargerðir stjórnarfundna sem haldnir voru eftir þennan tíma.

Niðurstaða

- Við yfirferð okkar á gögnum kemur í ljós að á árunum 2008 og 2009 taldi stjórn Eirar mikla eftirspurn vera eftir íbúðunum í Fróðengi. Á fundi stjórnar haustið 2008 kom fram að 400 manns væru á biðlista eftir þjónustuíbúðum hjá Reykjavíkurborg. Þessir listar gefa til kynna hversu margir telja sig vera í þjónustubörf en ekki hversu margir hafa fjárhagslega getu til að kaupa eða leigja þjónustuíbúðir. Í stöðluðum kaupsamningi við kaupendur voru ákvæði um að verðið á íbúðunum hækkaði miðað við byggingarvísitölu sem varð til þess að þær urðu dýrar eftir hrun. Fram kemur í fundargerðum að á árinu 2009 gæti enn bjartsýni stjórnar vegna framkvæmdanna þrátt fyrir miklar efnahagsþrengingar í landinu. Reykjavíkurborg tók allar fjárfrekar framkvæmdir til endurskoðunar og voru áætlanir gerðar með fyrirvara m.a. að lánsfé fengist á ásættanlegum kjörum. Á stjórnarfundi í júní 2009 sagði stjórnarformaður að tafir á framkvæmdum borgarinnar myndu hafa alvarlegar afleiðingar í för með sér fyrir starfsemi Eirar. Eir átti fulltrúa í byggingarnefndinni og á þessum tíma var stjórnarformaður Eirar einnig forseti borgarstjórnar. Af því má ráða að stjórnarformanni Eirar mátti vera ljós staða framkvæmdanna hjá borginni á hverjum tíma. Í lok október 2010 upplýsti forstjóri Eirar stjórn fyrst um að erfiðlega gengi að selja íbúðirnar. Ástæður voru tafir á framkvæmdum borgarinnar og að ófrágengið byggingarsvæði stæði í vegi fyrir sölu þeirra. Árið 2011 fór að gæta fjárhagserfiðleika. Forstjóri Eirar taldi halla á rekstri sjóðsins ekki vera alvarlegan en taldi þó stöðuna viðkvæma. Í fundargerðum kom fram að mikið kapp var lagt á að koma íbúðunum í sölu eða leigu. Á árinu 2012 var ljóst að fjárhagsstaða Eirar var orðin mjög alvarleg, eins og kemur fram í fundargerðum.
- Deloitte skoðaði fundargerðir stjórnar Eirar á árunum 2006-2012. Engar upplýsingar koma fram í þeim sem benda til þess að stjórnin hafi gert áhættumat fyrir húsrekstrarsjóð eða vegna framkvæmdanna í Fróðengi 1-11. Mikilvægt er að stjórn vinni slíkar áætlanir og endurskoði þær reglulega meðal annars þegar breytingar verða á innra eða ytra umhverfi stofnunarinnar. Engar umræður voru bókaðar

um greiðslu- eða rekstrarhæfi húsrekstrarsjóðs frá því að stjórn Eirar samþykkti framkvæmdir við Fróðengi 1-11 í byrjun árs 2007 fyrr en á stjórnarfundum þann 10. mars 2011.

- Að mati Deloitte er æskilegt að húsrekstrarsjóður og rekstrarsjóður séu reknir í aðskildum félögum og hafi hvor sína stjórn. Viðfangsefni sjóðanna eru ólík og áhættur í rekstri þeirra eru mismiklar, sérstaklega eftir að stjórn ákvað að ráðast í miklar byggingaframkvæmdir. Mikilvægt er að í stjórn veljist fólk með þekkingu og reynslu á viðfangsefnum rekstrarins. Í stjórn húsrekstrarsjóðs þarf stjórnarmenn með þekkingu og reynslu á sviði fjármála, fjármögnunar, áhættustýringar, byggingaframkvæmda og fasteignaviðskipta. Deloitte kannaði ekki þekkingu eða reynslu þeirra stjórnarmanna sem sátu í stjórn hjúkrunarheimilisins Eirar á árunum 2007-2011. Hafi einhver tiltekin þekking ekki verið til staðar innan stjórnarinnar hefði stjórnin átt að leita sér utanaðkomandi sérfræðiaðstoðar. Deloitte skoðaði fundargerðir stjórnar Eirar á tímabilinu 2006-2012 og kemur ekkert fram þar sem gefur til kynna að stjórnin hafi gert það í málefnum húsrekstrarsjóðs.
- Fyrirliggjandi gögn gefa til kynna að stjórn og forstjóri Eirar töldu að hægt yrði að ljúka framkvæmdunum í Fróðengi á farsælan hátt þrátt fyrir ýmsa erfiðleika. Í lok árs 2010 er í fyrsta sinn rætt um á stjórnarfundum að erfiðlega gangi að selja íbúðirnar og í byrjun árs 2011 að fjárhagsstaðan væri viðkvæm. Vísbendingar eru um að stjórn og forstjóri hafi ekki talið ástæðu fyrr en á árinu 2011 til að aðgreina húsrekstrarsjóðinn frá rekstri hjúkrunarheimilisins. Í febrúar 2012 var starfshópur skipaður til að kanna þennan möguleika. Fyrrverandi stjórnarformaður Eirar sagði í fréttatilkynningu á árinu 2012 að endurskoðendur Eirar hefðu bent á að tryggja þyrfti sjóðstreymi sjóðsins og því væri ekki hægt að aðgreina sjóðina á þeim tíma.

4. Umsögn Ríkisendurskoðunar um veðsetningar fasteigna

Samkvæmt ráðningarbréfinu var óskað eftir því að Deloitte yfirfæri umsagnir Ríkisendurskoðunar um veðsetningu fasteigna Eirar vegna lána til fjárfestinga á árinu 2010.

Samkvæmt upplýsingum frá sýslumanninum á Sauðárkróki bárust honum þrjár umsóknir um veðsetningar á fasteignum Eirar frá stjórn stofnunarinnar á árinu 2010. Samkvæmt okkar upplýsingum var öðrum lánum þinglýst á fasteignir Eirar á árinu 2010 án þess að sýslumaðurinn á Sauðárkróki hefði fengið umsóknir til veðsetningar eða veitti til þess heimild. Ekki verður fjallað um þessar veðsetningar í okkar umfjöllun.

Umsóknirnar bárust í apríl, júní og september 2010 og óskaði stjórn Eirar eftir heimild sýslumannsins á Sauðárkróki til að veðsetja Hlíðarhús 7 og Fróðengi 1-11 fyrir samtals 2.650 m.kr. Í töflunni hér að neðan er yfirlit yfir umræddar fasteignir, fjárhæðir til veðsetningar, dagsetningar umsókna stjórnar, dagsetningar og niðurstöður Ríkisendurskoðunar og sýslumannsins á Sauðárkróki.

Tafla 4.1 Umsóknir stjórnar Eirar um veðsetningu á fasteignum stofnunarinnar á árinu 2010

Fasteign til veðsetningar	Fjárhæð m.kr.	Umsókn stjórnar	Ríkisendurskoðun	Sýslumaðurinn á Sauðárkróki
Hlíðarhúsum 7, 112 Reykjavík	1.100	21. apríl 2010	Engar athugasemdir/ 3. maí 2010	Veitti heimild/ 5. maí 2010
Fróðengi 1-11, 112 Reykjavík	1.200	16. júní 2010	Engar athugasemdir/ 24. júní 2010	Veitti heimild/ 25. júní 2010
Hlíðarhúsum 7, 112 Reykjavík	350	14. september 2010	Engar athugasemdir/ 24. september 2010	Veitti heimild/ 27. september 2010

Lagaleg umgjörð

Hjúkrunarheimilið Eir er sjálfseignarstofnun og fellur starfsemi stofnunarinnar undir lög nr. 19/1988 og reglugerð nr. 140/2008 eins og kemur fram í inngangi þessarar greinargerðar.

Í lögnum segir að sýslumaðurinn á Sauðárkróki fari með framkvæmd laganna. Í reglugerðinni kemur fram að beiðnum um staðfestingu skipulagsskrár sé beint til hans og á sýslumaðurinn að halda skrá um alla sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá. Samkvæmt lögnum á að senda ár hvert reikninga fyrir næstliðið ár til Ríkisendurskoðunar, ásamt skýrslu um hvernig fé hefur verið ráðstafað á því ári. Ríkisendurskoðun á að halda skrá yfir heildartekjur og -gjöld, svo og eignir og skuldir allra skráðra sjóða og stofnana og athugasemdir sínar við framlagða reikninga.

Í 5. gr. laga um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá segir að ekki megi selja eða veðsetja fasteignir sem eru eign sjóðs eða stofnunar sem falla undir lögina, nema að fengnu samþykki sýslumannsins á Sauðárkróki. Þá segir að áður en sýslumaður tekur afstöðu til umsókna um veðsetningu eða sölu fasteignar skal hann leita umsagnar Ríkisendurskoðunar. Í skýringum með frumvarpi til laganna segir að sala og veðsetning fasteigna séu það afdrifaríkar ráðstafanir um fjármuni sjóðs og stofnunar að rétt þykir að áskilja að eftirlitsaðilar fjalli um þær. Stjórn sjóðs eða sjálfseignarstofnunar er ekki heimilt að veðsetja eignir nema með skýrri heimild sýslumanns. Þetta ákvæði sýnir betur en margt annað að varðveisla fjármuna er ekki einkamál stjórnar. Til samanburðar er því öðruvísi farið í hlutafélagaréttinum þar sem stjórn fer með fjármuni félagsins í umboði hluthafa og er almenna reglan að stjórnin þurfi ekki heimild opinberra eftirlitsaðila fyrir veðsetningu eða sölu eigna félagsins.

Í lögnum segir að ráðherra geti með reglugerð m.a. sett nánari reglur um samstarf sýslumannsins á Sauðárkróki og Ríkisendurskoðunar. Engar slíkar reglur liggja fyrir.

Samkvæmt reglugerðinni má kveða nánar á um fjármuni sjóðs og stofnunar í skipulagsskrá. Í henni kemur fram að stjórnin beri ábyrgð á meðferð og vörslu fjármuna og hefur hún heimild til að skuldbinda sjóðinn og stofnunina út á við. Þá segir að stjórnin megi einvörðungu verja fjármunum í samræmi við ákvæði skipulagsskrár og með hliðsjón af eignastöðu sjóðsins eða stofnunar á hverjum tíma.

Í 2. gr. skipulagsskrár Eirar frá 13. desember 1990, sem var í gildi á árinu 2010, kemur fram að: „Markmið og hlutverk stofnunarinnar er: Að reisa og reka hjúkrunarheimili sem veitir öldruðum umönnun og hjúkrun. Markmiði þessu hyggst stofnunin ná með því að: a. Afla fjár meðal einstaklinga, fyrirtækja og stofnana. b. Leita eftir framlagi úr hendi stjórnvalda, sbr. lög um málefni aldraðra og önnur lög er málið varðar. c. leita eftir samstarfssamningum“.

Málsmeðferð sýslumannsins á Sauðárkróki

Deloitte aflaði upplýsinga frá sýslumanninum á Sauðárkróki um málsmeðferð umsókna til veðsetningar eða sölu fasteigna samkvæmt 5. gr. laganna. Samkvæmt sýslumanninum er það hans verkefni að kanna hvort að ráðstöfunin sé í samræmi við markmið sjóðs eða sjálfseignarstofnunar samkvæmt staðfestri skipulagsskrá og hvort að þar til bærir aðilar hafi tekið ákvörðunina um að selja eða veðsetja eignir en almennt er krafa um að meirihluti stjórnar samþykki slíka ráðstöfun eigna. Skipulagsskrá getur þó kveðið á um aðra tilhögun í þessum efnum. Sýslumaðurinn skoðar fyrst og fremst upplýsingar sem koma fram í umsókn stjórnar og samþykktari skipulagsskrá viðkomandi sjóðs og stofnunar. Ef engar athugasemdir eru gerðar við þessi atriði óskar sýslumaður á Sauðárkróki eftir umsögn Ríkisendurskoðunar. Sýslumaðurinn telur að umsögn Ríkisendurskoðunar feli í sér að kanna hvort að stjórnin hafi sent árlega reikninga til Ríkisendurskoðunar og að reikningsskilin séu í eðlilegu horfi eins og lög um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá kveða á um. Sýslumaður telur hins vegar að Ríkisendurskoðun meti ekki fjárhagsstöðu eða rekstrarforsendur til að veðsetja fasteignir. Ef Ríkisendurskoðun gerir ekki athugasemdir við að umbeðin heimild verði veitt, samþykkir sýslumaðurinn umsóknina og sendir viðkomandi stjórn bréf þess efnis. Samkvæmt upplýsingum frá sýslumanninum á Sauðárkróki berast embættinu mjög fáar umsóknir til veðsetningar eða sölu fasteigna sjóða og stofnana.

Deloitte fékk afrit af umsóknum stjórnar Eirar á árinu 2010 og er um að ræða örstutt bréf þar sem helstu upplýsingar um stofnunina, umræddar fasteignir og fjárhæðir eru tilgreindar. Afrit af bréfunum voru send Ríkisendurskoðun. Engin fylgigögn virðast hafa fylgt umsóknunum, t.d. hefði mátt telja eðlilegt að þar væru til staðar greinargerð um fjárfestinguna eða rekstraráætlun.

Deloitte fór yfir fundargerðir stjórnar á árinu 2010 og kannaði hvort að umræddar skuldbindingar hafi verið samþykktar af meirihluta stjórnar. Samkvæmt fundargerðunum voru haldnir fjórir stjórnarfundir á árinu 2010 þar sem meirihluti stjórnarmanna samþykkti að veita fyrrverandi fjármálastjóra Eirar umboð til að undirrita skuldabréf með veði í fasteignum stofnunarinnar. Umræddur fjármálastjóri undirritaði umsóknir til sýslumannsins á Sauðárkróki fyrir hönd stjórnar.

Málsmeðferð Ríkisendurskoðunar

Í fréttatilkynningu Ríkisendurskoðunar frá 9. nóvember 2011 segir að samrýmist skuldbindingar markmiðum og verkefnum viðkomandi stofnunar samkvæmt skipulagsskrá hennar geri Ríkisendurskoðun að jafnaði engar athugasemdir við þær í sinni umsögn. Ríkisendurskoðun taldi ekki ástæðu til að gera athugasemdir við beiðnirnar þar sem umræddar fjárfestingar voru í þágu starfsemi Eirar eins og henni er lýst í skipulagsskrá stofnunarinnar.

Eins og fjallað var um hér að framan eiga sjóðir og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá að senda árlega reikninga sína til Ríkisendurskoðunar. Í fréttatilkynningunni kemur fram að samkvæmt lögnum á Ríkisendurskoðun einungis að endurskoða ársreikninga sem varða lögbundna þjónustu Eirar sem ríkissjóður fjármagnar. Undir það fellur m.a. hjúkrunarþjónusta fyrir aldraða sem hjúkrunarheimilið Eir veitir. Ríkisendurskoðun telur sig ekki hafa umboð til að endurskoða aðra þætti í starfsemi Eirar m.a. umsýslu fasteigna sem fellur undir húsrekstrarsjóð. Samkvæmt fyrirbyggjandi upplýsingum er ekki getið um húsrekstrarsjóð í skipulagsskrám Eirar, hvorki þeirri sem samþykkt var 1990 eða þeirri sem samþykkt var

2011. Af þeirri ástæðu er sú stjórnareining ekki til innan Eirar. Samkvæmt fyrirbyggjandi upplýsingum voru eignir húsrækstrarsjóðsins aðeins bankareikningur sem rekinn var á sömu kennitölu og hjúkrunarheimilið Eir.

Ársreikningur hjúkrunarheimilis Eirar 2009 var undirritaður 15. apríl 2010 og ársreikningur húsrækstrar-sjóðs var undirritaður 4. mars 2010 af endurskoðendum PWC í umboð Ríkisendurskoðunar. Reikningarnir lágu fyrir þegar Ríkisendurskoðun veitti umsagnir sínar um umsóknir stjórnar Eirar en fyrsta umsögnin var send sýslumanninum á Sauðárkróki þann 3. maí 2010 (sjá töflu hér að framan).

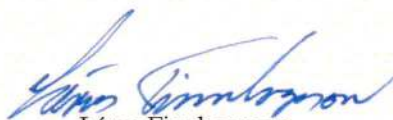
Eins og sjá má í töflu 3.1 var ljóst að rekstur sjóðsins var erfiður og miklar neikvæðar breytingar urðu milli árána 2008 og 2009 á fjárhagsstöðu sjóðsins. Samkvæmt ársreikningi fyrir árið 2009 var sjóðurinn rekinn með 241 m.kr. halla. Hallinn var 555 m.kr. árið áður. Skuldir sjóðsins höfðu aukist mikið og voru orðnar 6.000 m.kr. árið 2009. Eignir voru metnar á 6.500 m.kr. Eigið fé sjóðsins hafði lækkað mikið eða úr 1.200 m.kr. frá árinu 2007 og var 521 m.kr. í árslok 2009. Framkvæmdir við Fróðengi 1-11 hófust í ársbyrjun 2008 og átti að fjármagna þær með mestu leyti með lántökum, verðtrygðum lánunum til 40 ára, en ekki með eign fé stofnunarinnar. Á þessum tíma var efnahagsástandið mjög slæmt í kjölfar fall íslensku bankanna. Það má því ljóst vera að mikil áhætta fylgdi þessari fjárfestingu.

Niðurstaða

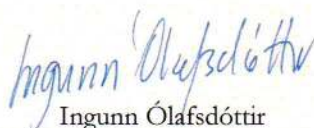
- Sýslumaðurinn á Sauðárkróki veitir sjálfeignarstofnunum heimildir til veðsetninga á fasteignum og á hann að leita umsagnar Ríkisendurskoðunar áður en heimildin er veitt. Ekki kemur fram í lögnum með hvaða hætti slíkt eftirlit á að vera. Ráðherra getur sett nánari reglur um samstarf milli sýslumannsins 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 undangenginni yfirlýsingu Ríkisendurskoðunar um að það ógni ekki rekstri stofnunarinnar. 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.

Kópavogur, 3. júlí 2013

Deloitte ehf.



Lárus Finnbogason
endurskoðandi/eigandi
Áhættuþjónusta Deloitte



Ingunn Ólafsdóttir
Verkefnastjóri/Innri endurskoðandi CIA
Áhættuþjónusta Deloitte