

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Fjárlaganefnd Alþingis
Sendandi: Fjármála- og efnahagsráðuneyti
Dagsetning: 24. maí 2017

Efni: Spurningar um lánveitingu Ríkisábyrgðasjóðs til fjármálaráðuneytis:

1. Ríkissjóði er óheimilt að takast á hendur ábyrgð fyrir aðila sem er í vanskilum við ríkissjóð eða Ríkisábyrgðasjóð. Hefur Alþingi veitt heimildir til að framlengja lánið? Hvað nema vanskil háum fjárhæðum sem bæta þarf við skuldsetninguna eins og hún er orðin? Óskað er eftir að fjármálaráðuneytið leggi lánasamninginn fram. Er heimilt að líta svo á, samkvæmt þeim heimildum sem Alþingi hefur veitt, að lánið verði aldrei í vanskilum? Er það sett þannig upp? Hvenær var fyrsti gjalddagi lánsins?

Ekki er um vanskil af hálfu aðila að ræða hvað umrætt lán varðar og ráðuneytinu er ekki kunnugt um að vanskil séu á öðrum skuldbindingum við ríkissjóð. Lögum um fjármögnunina tiltaka ekki endurgreiðslutíma, framlengingarheimildir, vexti, eða aðra skilmála, heldur er eingöngu vísað til þess að ráðherra sé heimilt að undirrita lánessamning skv. lögum um ríkisábyrgðir og að gera skuldi grein fyrir lánsfjárhæð hvers árs í frumvarpi til fjárlaga. Gerð er grein fyrir láns hlutum hvers ár á fjárlögum ársins. Endurgreiðsla á að vera 5. júní 2018, vextir leggjast við höfuðstól og hefur því ekki komið til vanskila á láninu. Lagt var upp með að endurgreiðslan kæmi í gegnum endurfjármögnun á framkvæmdaláni ríkisins fyrir þennan tíma. Nú liggur fyrir að framlengja þarf endurgreiðslutímann og jafnvel er líklegt að ríkið verði lánveitandi til lengri tíma. Hins vegar hefur alltaf legið fyrir að endanleg endurgreiðsla á lánnum til verksins munu verða í gegnum veggjöld notenda yfir lengri tíma. Þá er ákvæði í lánessamningi sem heimilar ríkissjóði að framlengja hann ef ekki tekst að endurfjármagna lánið fyrir endurgreiðslutíma, hvort sem er vegna tafa á verkinu eða stöðu þess að öðru leyti af ástæðum sem ekki er hægt að rekja til lántaka (force majeure) eins og nú er uppi. Þann 25. nóvember sl., framlengdi ríkissjóður ádráttarheimild vegna upphaflega lánsins til 1. maí 2018, en í lok árs 2016 þegar ádráttarheimildin átti að renna út var ekki búið að draga á alla heimildina og verkinu ekki lokið. Endurlán ríkissjóðs hefur jafnframt gert viðauka við lánasamning Vaðlaheiðarganga hf þar sem gjalddagi lánsins er framlengdur til 1. maí 2021 vegna þeirra tafa sem orðið hafa á verkinu.

2. Hver sá sem ríkissjóður gengur í ábyrgð fyrir, ábyrgðarþegi, skal greiða við ábyrgðarveitingu í ríkissjóð áhættugjald er nemi 0,25–4,00% af höfuðstól ábyrgðarskuldbindingar fyrir hvert ár lánstímans. Áhættugjaldið skal greiða í upphafi lánstíma og rennur það í ríkissjóð. Hvenær hefur það verið greitt? Heildarfjárhæð þess og hver er árleg álagningarprósenta reiknað fyrir gamla lánið og nýja lánið. Hefur ógreitt áhættugjald verið lagt við höfuðstól og er það heimilt samkvæmt lögum um Ríkisábyrgðasjóð að safna því þannig upp ógreiddu?

Áhættugjald er dregið af láninu við útborgun og er skv. lögum og lánessamningi greitt til ríkissjóðs. Áhættugjaldið er 0,6% af lánsfjárhæð hverju sinni og greiðist í upphafi

lánstíma. Ríkisábyrgðasjóður sér um ákvörðun og innheimtu gjaldsins og vísast til hans um fjárhæð og innheimtu þess.

3. Áhættugjald skal ákveðið af Ríkisábyrgðasjóði og taka mið af þeirri áhættu sem talin er vera af ábyrgðinni og hvort um einfalda ábyrgð eða sjálfskuldarábyrgð er að ræða. Hvert var mat Ríkisábyrgðasjóðs á þeirri áhættu sem talin var vera af ábyrgðinni og hvernig var það mat fengið miðað við umsögn um að lánveitingin falli í spákaupmennsku? Hver eru rökin fyrir því að áhættulánið sé metið lægra en 4%?

Varðandi þennan lið er vísað til umsagnar Ríkisábyrgðasjóðs með fyrirliggjandi frumvarpi.

4. Ríkissjóði er óheimilt að takast á hendur ábyrgð fyrir aðila sem er í vanskilum við ríkissjóð eða Ríkisábyrgðasjóð. Í þessu tilfelli hefur verið gerður lánasamningur en er hann í vanskilum þar sem ekkert hefur enn verið greitt inn á lánin? Áttu þeir ekki að greiða árlega fasta fjárhæð í afborgun og síðan cash sweep? Ef svo er hafa vanskil væntanlega safnast upp vegna föstu afborgunarinnar sem stafar af töfum sem orðið hafa á framkvæmdahraða verksins?

Vaðlaheiðagöng hf eru ekki í vanskilum sbr. svar við spurningu 1 hér að framan. Varðandi „Cash-sweep“ ákvæðið þá miðast það við endurfjármögnun á láni ríkisins á markaði.

5. Hverju munar frá því að forsvarsmenn Vaðlaheiðargangna kynntu fjárlaganefnd frávik að fjárhæð 3,1 ma.kr. á fundi með nefndinni með mikilli nákvæmni að eigin sögn en nú er óskað eftir 4,7 ma.kr. lánsheimild? Sérstaklega í ljós að gegnumslagið gekk betur en á horfðist en í því fólst mesta kostnaðaróvissan samkvæmt mati forsvarsmanna Vaðlaheiðargangna hf. á fundi með fjárlaganefnd á öskudag sl. Hvað er verið að greiða sem ekki hefur áður verið gerð grein fyrir?

Varðandi frávik að fjárhæð 3,1 ma.kr., þá töldu VHG hf á þessum tíma að gegnumslag yrði um eða fljótlega eftir áramótin 2016/2017 og var þá aðallega verið að ræða aukaverk vegna hruns í göngum og vatnsleka sem þá höfðu verið í göngunum. Eftir áramót urðu erfð jarðlög hins vegar til þess að teyja verkið að nýju og var um að ræða gljúp jarðlög sem hrundu við minnsta rask og þurfti því annan búnað og verklag en áður. Var verkhraði milli 1/4 eða 1/5 af því sem vera átti í febrúar og mars. Var kostnaðaráætlun uppfærð m.v. nýjustu upplýsingar sem fyrir lágu við undirbúning frumvarps. Umbedin viðbótarlánsheimild er því allt að 4,7 ma.kr. Tekið skal fram að ekki verður greitt meira af láninu en þörf verður á til að ljúka verkefninu.

6. Ábyrgðarþegi skal greiða afgreiðslugjald samkvæmt gjaldskrá sem [ráðherra] setur. Hefur það verið greitt? Ef ekki, á grundvelli hvaða heimilda hefur það ekki verið greitt?

Í gildi er samningur milli fjármála- og efnahagsráðuneytisins við Seðlabanka Íslands um lánaumsýslu ríkissjóðs. Samkvæmt honum var Seðlabanka falið að annast framkvæmd innlendra og erlendra lánamál, ásamt öðrum verkefnum sem þar eru tilgreind, þ.m.t. umsjon og eftirlit með ríkisábyrgðum og endurlánum ríkissjóðs. Í ljósi þess að sjóðurinn sinnir þessi verkefninu fyrir ríkissjóð samkvæmt sérstökum samningu og fær greiðslur á grundvelli hans hefur ekki verið sett reglugerð um að hann innheimti einnig sérstakt gjald vegna afgreiðslu umsókna sem renni til sjóðsins.

7. Ríkisábyrgðasjóður skal halda afskriftareikning vegna veittra ábyrgða. Afskriftareikningur sjóðsins skal á hverjum tíma gefa raunhæfa mynd af áætluðum afskriftum. Hvað hefur verið lagt mikið í afskriftasjóðinn árlega og hvað þarf að leggja í hann vegna þessara lánveitinga sem nú er verið að fjalla um? Felur mat sjóðsins á 22% líkum á greiðslufalli í sér að færa beri 22% lánsfjárhæðarinnar í afskriftasjóðinn?

Eins og fram hefur komið m.a. í skýrslu Ríkisendurskoðunar um Ríkisábyrgðir og endurlán ríkisins (frá október 2015) virðist ákvæðið hafa verið byggt á því að Ríkisábyrgðasjóður væri sjálfstæður aðili með sérgreindan efnahagsreikning. Sjóðurinn hefur hins vegar verið hluti af efnahagsreikningi A-hluta ríkissjóðs þannig að ákvæðið þjónar ekki tilgangi sínum að mati ráðuneytisins. Ekki er hins vegar tímabært að meta rekstrarhæfi ganganna enn sem komið er og þar með endurgreiðsluhættu umfram það sem fyrr er nefnt og fram kemur í skýrslum IFS Greiningar og Ríkisábyrgðasjóðs. Göngin eru enn á byggingarstigi og hafa ekki verið opnuð. Ekki er komin reynsla á greiðsluvilja og nýtingu þeirra sem um göngin munu fara og þar með greiðslugetu rekstraraðila ganganna. Að öðru leyti er vísað til Ríkisábyrgðasjóðs varðandi þennan lið.

8. Aðilar skv. 1. mgr. skulu greiða í ríkissjóð ábyrgðargjald af þeim skuldbindingum þeirra sem ríkisábyrgð er á. Ábyrgðargjald skal svara að fullu til þeirrar ívilnunar sem viðkomandi aðili nýtur, á grunni ríkisábyrgðar, í formi hagstæðari lánskjara umfram þau kjör sem almennt bjóðast á markaði án ríkisábyrgðar. Ábyrgðargjald samkvæmt málsgrein þessari skal ákveðið á grundvelli mats óháðs aðila á lánskjörum með og án ríkisábyrgðar og skal gjaldið reiknað af höfuðstól gjaldskyldra skuldbindinga eins og hann er að meðaltali á hverju gjaldtímabili, sbr. 8. gr.] Þar sem láns hæfismat fyrirtækisins er CAA1 eða CCC sem er noninvestment eða aðilar sem falla neðarlega í spákaupmennskuflokk og bera vexti samkvæmt því eða 13,1% ofan á áhættulausa vexti. Hver er staða lánanna miðað við þessar forsendur? Hver þarf umferðarspáin að vera til að göngin standi undir þessum lánskjörum? Á hvaða grundvelli er helst verið að veita jákvæða umsögn um umrædd lán? Hverju breytir þessi forsenda um endurgreiðslulíkur?

Lög um ríkisábyrgðir kveða í raun á um tvö mismunandi gjöld. Annars vegar áhættugjald og hins vegar ábyrgðagjald. Ábyrgðagjald kemur til greiðslu hjá þeim aðilum sem njóta ríkisábyrgðar almennt á skuldbindingum sínum en ekki tilfallandi ábyrgðir. Hér má t.d. nefna lántökur á vegum Bygðastofnunar, Íbúðalánasjóðs eða Landsvirkjunar. Hins vegar er um að ræða áhættugjaldið sem er vegna tilfallandi ríkisábyrgða eins og í tilviki VHG hf og er tekið af öllum öðrum aðilum en þeim sem greiða ábyrgðagjald. Varðandi hluta þessarar spurningar er vísað til skýrslu IFS Greiningar og skýrslu Ríkisábyrgðasjóðs.

9. Ætti ríkissjóður að eiga meirihluta í Vaðlaheiðargöngum til að tryggja eðlilegar endurgreiðslur lánanna? Með því er átt við að gjaldskrá fyrirtækisins sé í samræmi við endurgreiðsluhagsmuni ríkissjóðs þar sem að öðrum kosti getur gefist færi á að bæta stöðugt við höfuðstól lánsins og lengja þannig í því.

Ríkissjóður hefur tryggingar í láns samningi og rekstrarsamningi við VHG hf sem tryggja eftirfarandi:

- Félagið sjálf og allar eignir þess eru veðsettar lánveitanda,

- Engan arð má greiða út úr félaginu fyrr en lán ríkisins er að fullu greitt,
- Göngin, aðliggjandi vegir og búnaður til innheimtu veggjalda renna að fullu til ríkisins um leið og framkvæmdakostnaður hefur verið að fullu uppgreiddur.
- Veggjöld og breytingar á þeim skulu gerðar í samráði við lánveitenda.
- Lánveitandi á fulltrúa í stjórn félagsins og hefur einnig heimildir til að skoða reikninga þess.

Það var metis svo að yfirtaka á félaginu tryggði ekki endurgreiðslur lánsins frekar en nú er gert. Fjallað er um þetta í athugasemdum við fyrirliggjandi frumvarp auk þess sem ráðuneytið fjallaði um þetta í kynningu á frumvarpinu fyrir fjárlaganefnd.