

## Frumvarp til laga

### um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs vegna uppsafnaðs vanda Íbúðalánasjóðs.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

#### 1. gr.

##### *Markmið.*

Ráðherra fer með yfirstjórn ÍL-sjóðs og hefur yfirumsjón með úrvinnslu og uppgjöri eigna og skulda sem verða eftir í ÍL-sjóði við uppskiptingu Íbúðalánasjóðs.

Markmið uppgjors og úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs er að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs vegna uppsafnaðs fjárhagsvanda Íbúðalánasjóðs.

#### 2. gr.

##### *Verkefnisstjórn.*

Ráðherra er heimilt að skipa þriggja manna verkefnisstjórn til ráðgjafar um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs. Einnig er heimilt að fela verkefnisstjórn afmörkuð verkefni sem varða úrvinnslu eigna og skulda.

#### 3. gr.

##### *Úrvinnsla eigna og skulda.*

ÍL-sjóður sér um umsýslu og úrvinnslu eigna og skulda sjóðsins. Heimilt er að ráðstafa lausafé og öðrum eignum sjóðsins í samræmi við markmið laga þessara.

Heimilt er að fela öðrum umsýslu, varðveislu og ávöxtun afmarkaðra hluta eigna sjóðsins.

Leita skal heimilda í fjárlögum vegna úrvinnslu eigna og skulda sem kallar á beina aðkomu ríkissjóðs.

ÍL-sjóður skal tryggja lántökum nauðsynlega þjónustu og hefur hann heimildir til afskrifta skv. 47. gr. laga um húsnæðismál, nr. 44/1998, og til beitingar greiðsluerfiðleikaúrræða skv. 48. gr. sömu laga eftir því sem við á. Heimilt er að kæra ákvarðanir ÍL-sjóðs sem teknar eru samkvæmt lögum um húsnæðismál til úrskurðarnefndar velferðarmála.

Ráðherra skal árlega gefa Alþingi skýrslu um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs og stöðu hans.

#### 4. gr.

##### *Þagnarskylda og samþykki til miðlunar trúnaðarupplýsinga.*

Hverjir þeir sem taka að sér verk samkvæmt lögum þessum eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnarsýslulaga.

Sá sem veitir viðtöku upplýsingum af því tagi sem um getur í 1. mgr. er bundinn þagnarskyldu með sama hætti og þar greinir. Sá aðili sem veitir upplýsingar skal áminna viðtakanda um þagnarskylduna.

Heimilt er að miðla til utanaðkomandi aðila þeim upplýsingum um lántakanda sem um getur í 1. mgr. að fengnu skriflegu samþykki þess lántakanda er í hlut á. Í samþykki skal koma fram til hvaða upplýsinga það tekur, til hvaða aðila heimilt er að miðla upplýsingum á grundvelli þess og í hvaða tilgangi upplýsingunum er miðlað.

5. gr.  
*Gjaldtaka.*

ÍL-sjóði er heimilt að innheimta gjöld fyrir veitta þjónustu samkvæmt gjaldskrá sem ráðherra setur. Gjaldtaka skal aldrei vera hærri en kostnaður sem hlýst af því að veita þjónustuna.

6. gr.  
*Reglugerð.*

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð þar sem m.a. skal koma fram áhættuvilji og áhættu-  
stýring ÍL-sjóðs, og ákvæði um hvernig eignastýringu sjóðsins, eftirliti og upplýsingagjöf skuli háttáð auk hlutverks verkefnisstjórnar.

7. gr.  
*Gildistaka.*

Lög þessi öðlast gildi 31. desember 2019.

Ákvæði til bráðabirgða.

Heimilt er að bjóða þeim starfsmönnum Íbúðalánasjóðs sem sinnt hafa verkefnum vegna ÍLS-sjóðs starf í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Ákvæði 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, gilda ekki við ráðstöfun starfa samkvæmt þessu ákvæði.

Greinargerð.

**1. Inngangur.**

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu í samvinnu við félagsmálaráðuneytið. Frumvarpið er lagt fram samhliða frumvarpi til laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

Í frumvarpi til laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun er lagt til að stofnunin taki við hlutverki, verkefnum, réttindum og skyldum, eignum og skuldbindingum þess hluta Íbúðalánasjóðs sem tilheyrir rekstri Húsnæðisstofnunar samkvæmt starfsþáttayfirliti í ársreikningi sjóðsins 2018. Að auki taki Húsnæðis- og mannvirkjastofnun yfir starfsemi og eignir leigufélagsins Brietar ehf. sem heyrir undir ÍLS-sjóð samkvæmt starfsþáttayfirlitinu. Þá er lagt til að eignir og réttindi þess hluta Íbúðalánasjóðs sem tilheyrir rekstri Húsnæðisstofnunar samkvæmt starfsþáttayfirlitinu skuli renna til Húsnæðissjóðs, að undanskildu lausafé og rekstrar-  
eignum. Loks er frumvarpinu lagt til að það sem eftir standi af Íbúðalánasjóði fái nafnið ÍL-sjóður og sinni þeim verkefnum og fari með þau réttindi, skyldur, eignir og skuldbindingar Íbúðalánasjóðs sem ekki eru fluttar til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og Húsnæðissjóðs.

Í frumvarpi þessu er lagt til að ráðherra sem fer með fjármál ríkisins skuli fara með yfir-  
stjórn ÍL-sjóðs og fari með réttindi, skyldur, eignir og skuldbindingar hans og hafi heimild til að skipa verkefnisstjórn sem verði til ráðgjafar um úrvinnslu þeirra eigna og skulda sem eftir standa af Íbúðalánasjóði eftir uppskiptingu hans. Þar sem frumvarpið varðar fyrst og fremst fjármálaumsýslu og úrvinnslu þeirra skulda og eigna sem verða eftir í ÍL-sjóði þykir eðlilegt að það heyrir stjórnarfarslega undir fjármála- og efnahagsráðherra.

Í frumvarpinu eru ákvæði um úrvinnslu og uppgjör eigna og skulda ÍL-sjóðs, heimild ráðherra til ráðstöfunar á lausafé og öðrum eignum sjóðsins auk ákvæðis um verkefnisstjórn.

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í júní 2018 sendi stjórn Íbúðalánasjóðs bréf til félags- og jafnréttismálaráðherra þar sem vakin var athygli á vanda Íbúðalánasjóðs sem einkum væri tilkominn vegna uppgreiðslna á eldri lánnum sjóðsins. Vaxtamunur Íbúðalánasjóðs var orðinn neikvæður og því fyrirsjáanlegt að afkoma sjóðsins yrði neikvæð sem leiddi til að reynt gæti á þá ríkisábyrgð sem hvílir á skuldbindingum sjóðsins.

Röð atvika hefur leitt til þess vanda sem Íbúðalánasjóður stendur frammi fyrir í dag. Við stofnun Íbúðalánasjóðs fólst meginhluti lánastarfsemi hans í skiptum á fasteignaveðlánnum einstaklinga og húsbrefum. Húsbrefin voru jafngreiðslubréf sem unnt var að greiða niður kæmi til uppgreiðslna á veðlánnum sem standa að baki húsbrefunum. Afdrifarík ákvörðun var tekin um rekstur sjóðsins árið 2004 með upptöku íbúðabréfakerfisins þar sem honum var að mestu gert ókleift að greiða upp skuldir sínar. Sú aðgerð gerði það að verkum að sjóðurinn hefur fáa möguleika til að verjast uppgreiðslum á lánaafni sínu vegna breytinga á lánaumhverfi.

Aukið framboð lána á húsnæðislánamarkaði, fyrst með auknum umsvifum bankanna á markaðinum og nú síðustu ár með auknum útlánnum lífeyrissjóðanna, hefur gert að verkum að mikið hefur verið um uppgreiðslur á eldri lánnum sjóðsins. Jafnframt hafa ný útlán sjóðsins dregist verulega saman þar sem kjör sjóðsins eru ekki samkeppnishæf, m.a. vegna breyttra útlánaheimilda í kjölfar athugasemda Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Sjóðurinn er nú með um 1–2% markaðshlutdeild nýrra útlána til einstaklinga með veði í íbúðarhúsnæði.

Vextir á íbúðalánnum á markaði hafa lækkað jafnt og þétt á seinustu árum. Á sama tíma hafa útlánavextir Íbúðalánasjóðs nánast staðið í stað og því hefur hvatinn til að endurfjármagna eldri lán sjóðsins aukist og leitt af sér miklar uppgreiðslur á lánnum.

Uppsafnaður fjárhagsvandi Íbúðalánasjóðs lýtur því fyrst og fremst að uppgreiðslum á útlánnum sjóðsins og þeim vanda sem felst í að ávaxta andvirði þeirra. Eignir utan lánaafns sjóðsins hafa vaxið jafnt og þétt á síðustu árum og námu þær um 45% af heildareignum sjóðsins um mitt ár 2019. Á þeim tímamarki má ætla að munur á bókfærðu virði og gangvirði eigna og skulda sjóðsins sé neikvæður um 200 milljarða kr., sem yrði vænt tap sjóðsins hefði hann verið gerður upp á þeim tímamarki. Hið reiknaða tap er annars vegar til komið vegna þeirra uppgreiðslna útlána sjóðsins og uppgreiðslna sem vænta má í framtíðinni og eru ávaxtaðar á lægri vöxtum en skuldir sjóðsins bera. Vextir á markaði hafa afgerandi áhrif á afkomu Íbúðalánasjóðs og breytist gangvirði eigna og skulda um u.þ.b. 40 milljarða kr. fyrir hver 0,5% sem ávöxtunarkrafa breytist.

Stór hluti eigna utan lánaafns eru skráð skuldabréf, bæði skuldabréf ríkissjóðs og sértryggð skuldabréf bankanna. Virði þeirra eigna tekur mið af markaðsvirði á hverjum tíma og sveiflast með breytingum á vaxtastigi. Að sama skapi eru útistandandi skuldir sjóðsins skráðar og virði þeirra tekur einnig mið af vaxtastigi á hverjum tíma. Virkir vextir skulda sjóðsins eru 4,34% en ávöxtunarkrafa á markaði í lok júní var 0,94–1,08%. Sem dæmi má nefna HFF 34 en ávöxtunarkrafa bréfsins var 0,94% í lok júnímánaðar. Væri bréfið keypt á markaði þyrfti að greiða 121,9 millj. kr. fyrir hverjar 100 millj. kr. nafnverðseiningar. Frekari lækkun vaxta eykur yfirverð og þar með vænt tap ríkissjóðs. Að sama skapi myndi hækkun vaxtastigs draga úr misvægi á bókfæru virði og gangvirði og þar með áhættu ríkissjóðs. Vegna þess hversu miklar uppgreiðslur eru nú þegar orðnar, og þar með eignir Íbúðalánasjóðs utan lánaafns, hefur ávöxtun þess fjár mun meiri áhrif á endanlegt tap en hversu hraðar uppgreiðslur á þeim lánnum sem eftir standa verða.

Samkvæmt grunnsviðsmynd sem sjóðurinn gerði stendur greiðsluflæði eigna undir greiðsluflæði skulda fram til ársins 2034 en þá þyrfti ríkissjóður að leggja honum til frekara fjármagn. Það kæmi til viðbótar þeim 52 milljörðum kr. sem ríkissjóður þurfti að leggja til sjóðsins á árunum 2012–2014 vegna rekstrarvanda hans til þess að styrkja eiginfjárlutfall hans sem var þá komið undir lögboðið lágmark.

Þrátt fyrir að munur á bókfærðu virði og gangvirði eigna og skulda sjóðsins sé neikvæður um 200 milljarða kr. miðað við þær forsendur sem giltu um mitt ár 2019 er ekki þar með sagt að þessi fjárhæð myndi raungerast sem tap sjóðsins. Samkvæmt grunnsviðsmynd sjóðsins, sem byggir á ákveðnum forsendum um uppgreiðslur, er til að mynda gert ráð fyrir því að neikvæð staða verði um 140 milljarðar kr. Hækki vextir umfram núverandi vaxtastig gæti sú tala lækkað verulega. Með sama hætti gæti vandinn enn aukist haldi vextir áfram að lækka. Raunveruleg niðurstaða mun raungerast á löngum tíma og er eðli máls samkvæmt erfitt að meta með hvaða hætti vaxtastig og aðrir þættir muni þróast. Þá getur markviss úrvinnsla sjóðsins dregið úr áhættu vegna núverandi stöðu hans.

Félags- og jafnréttismálaráðherra skipaði í september 2018 starfshóp sem ætlað var að leggja fram tillögur að leiðum til að draga úr áhættu ríkisins vegna uppsafnaðs vanda sem einkum var tilkominn vegna stórauðinna uppgreiðsna lána hjá Íbúðalánasjóði. Í starfshópnum áttu sæti fulltrúar tilnefndir af forsætisráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Íbúðalánasjóði og Seðlabanka Íslands auk þess sem formaður og annar fulltrúi í starfshópnum voru skipaðir án tilnefningar. Framkvæmdastjóri fjárfestingarsviðs Íbúðalánasjóðs var starfsmaður hópsins. Hópurinn skilaði tillögu í lok mars 2019 um að Íbúðalánasjóði yrði skipt upp og sá hluti starfsemi sjóðsins sem snýr að fjármálaumsýslu vegna eldra lánasafns sjóðsins yrði skilinn frá meginstarfsemi stofnunarinnar.

Benti starfshópurinn á að hlutverk Íbúðalánasjóðs hefði tekið miklum breytingum á síðustu árum með breytingum á lögum um húsnæðismál. Þannig fari sjóðurinn nú með stefnumótun og rannsóknir á húsnæðismarkaði og hafi umsjón með opinberum húsnæðisstuðningi og veitingu félagslegra húsnæðislána. Með uppskiptingu yrði til öflug húsnæðisstofnun sem gegndi lykilhlutverki á húsnæðismarkaði, færi með framkvæmd og samhæfingu húsnæðismála um land allt auk þess að verða öflugur samstarfsaðili fyrir sveitarfélögin í landinu í tengslum við áætlanagerð þeirra í húsnæðismálum. Ríkisstjórnin samþykkti á fundi sínum þann 26. mars 2019 tillögu félags- og barnamálaráðherra um uppskiptingu Íbúðalánasjóðs á grundvelli tillagna starfshópsins.

Í frumvarpi til laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun sem lagt er fram samhliða frumvarpi þessu eru gerðar tillögur um að starfsemi Íbúðalánasjóðs verði skipt upp. Uppskiptingin endurspeglar starfsþáttagreiningu Íbúðalánasjóðs sem m.a. birtist í ársreikningi hans fyrir árið 2018. Samkvæmt ákvörðun stjórnar Íbúðalánasjóðs um bókhaldslegan aðskilnað er sjóðnum þar skipt upp í tvo starfsþætti þar sem markmiðið var að aðskilja sérstaklega eldri lánastarfsemi og fjárfstýringu frá annarri starfsemi sjóðsins. Sjóðnum er þannig samkvæmt frumvarpinu skipt í Húsnæðis- og mannvirkjastofnun annars vegar, en undir starfssvið hennar fellur sá hluti starfsemi Íbúðalánasjóðs sem starfræktur er í samræmi við hlutverk sjóðsins í kjölfar breytinga á lögum um húsnæðismál frá árunum 2013, 2016 og 2018 og félagslegar lánveitingar, og ÍLS-jóð hins vegar, en undir starfssvið hans fellur sá hluti starfsemi Íbúðalánasjóðs sem snýr að útgáfu skuldabréfa sjóðsins (HFF-bréfa), eldri lánastarfsemi og fjárfstýringu eigna utan lánasafns, svo sem lausafjár og annarra verðbréfa.

Lagt er til að ein undantekning verði gerð frá þeirri skiptingu sem miðað er við í ársreikningi Íbúðalánasjóðs 2018, þannig að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun taki yfir leigustarfsemi Íbúðalánasjóðs, sem heyrir undir ÍLS-jóð samkvæmt starfsþáttayfirlitinu, sbr. skýringu 13 í

ársreikningi Íbúðalánasjóðs 2018, en þar er um að ræða starfsemi og eignir Leigufélagsins Bríetar ehf.

Við uppskiptingu útlánasafns Íbúðalánasjóðs hefur verið unnið út frá þeirri forsendu að lán til félagslegra þarfa teljist til útlánasafns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, en að öll önnur lán teljist til lánasafns ÍL-sjóðs. Einstaklingslánunum er skipt á grundvelli tilgangs með lánveitingu. Til lánasafns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar teljast:

- Lán vegna byggingarsjóðs verkamanna – Eignar- og kaupleiguíbúðir.
- Sérþarfalán – lán veitt til aðila með sérþarfir, svo sem fötlun eða aðrar aðstæður sem valda því að fólk þarf að afla húsnæðis sem er dýrara en ella.
- Öll lán veitt til einstaklinga eftir 1. janúar 2013.

Lögaðilalánunum er skipt á grundvelli eðli starfsemi lögaðilans. Til lánasafns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar teljast:

- Lán til sveitarfélaga, húsnæðisnefnda og fasteigna- og leigufélaga í eigu sveitarfélaganna.
- Lán til búseturéttarfélaga – Hluti lánveitinga veittur vegna tekju og eignarmarkna.
- Lán vegna dvalar- og hjúkrunarheimila.
- Lán vegna nemendagarða og námsmannaíbúða.
- Lán til góðgerðarfélaga og félagasamtaka.
- Lán til Öryrkjabandalagsins.
- Lán til leigufélaga sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni.
- Öll lán veitt til lögaðila eftir 1. janúar 2013.

Uppskipting Íbúðalánasjóðs tekur mið af stærðum í ársreikningi sjóðsins 2018. Gert er ráð fyrir að ársreikningur fyrir árið 2019 myndi stofnefnahagsreikning ÍL-sjóðs.

Miðað við 1. janúar 2019 nemur útlánasafn Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar 138,1 milljarði kr. að bókfærðu virði eða sem nemur tæplega 28% af heildarsafni. Lánasafns ÍL-sjóðs nemur 361,9 milljörðum kr. eða 72% af heildarlánasafni.

Sem endurgjald fyrir lánasafnið sem fylgir Húsnæðis- og mannvirkjastofnun fær ÍL-sjóður skuldabréf frá stofnuninni.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er gert ráð fyrir að ráðherra sem fer með fjármál ríkisins fari með stjórn ÍL-sjóðs og úrvinnslu og uppgjör eigna og skulda sjóðsins til þess að draga úr áhættu og kostnaði ríkissjóðs sem tilkominn er vegna uppsafnaðs fjárhagsvanda sjóðsins. Ráðherra er heimilt að skipa sérstaka verkefnisstjórn sem verði ráðherra til ráðgjafar um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs. Einnig verður heimilt að fela verkefnisstjórninni sérstök verkefni sem varða úrvinnslu eigna og skulda. Gert er ráð fyrir því að verkefnisstjórnin verði skipuð einstaklingum sem hafa til þess nauðsynlega menntun, þekkingu og reynslu. Ráðherra ákveður þóknun verkefnisstjórnar.

Gert er ráð fyrir að daglegur rekstur verði hóflegur að umfangi og að kostnaður vegna rekstrar og umsýslu eigna og skulda greiðist af tekjum eða eigin fé sjóðsins. Kostnaðurinn gæti falist t.d. í þóknun til verkefnisstjórnar, öðrum kostnaði við rekstur og greiðslum til aðila, m.a. Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, vegna vörslu og umsýslu eigna.

Um mitt ár 2019 nam fjárhæð þeirra eigna sem gert er ráð fyrir að færist til ÍL-sjóðs 719 milljörðum kr. og fjárhæð skulda 714 milljörðum kr. Stærstur hluti skulda sjóðsins eru útgefin skuldabréf Íbúðalánasjóðs, svonefnd HFF-bréf. Við stofnun ÍL-sjóðs verður eignasafni hans skipt í fimm þætti, þ.e. útlánasafn, skuldabréf sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnun gefur út

til að greiða fyrir félagsleg húsnæðislán, ríkisskuldabréf, sértryggð skuldabréf og ýmsar lausafjáreignir, þ.m.t. innstæður.

Lagt er til að heimilt verði að fela öðrum aðilum umsýslu lánasafns sjóðsins og er gert ráð fyrir, ef frumvarpið verður að lögum, að samið verði við Húsnæðis- og mannvirkjastofnun um að stofnunin þjónusti lánasafn ÍL-sjóðs eftir gildistöku laganna. Þannig er tryggt að allir lántakar sem tekið hafa lán hjá Íbúðalánasjóði verði jafnsettir bæði hvað varðar réttindi og þjónustu, hvort sem lán þeirra verða áfram í ÍL-sjóði eða flytjast til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Til að tryggja jafnræði enn frekar er lagt til að ÍL-sjóður hafi sambærilegar heimildir til afskrifta og beitingar greiðsluferfiðleikaúrræða og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og að hægt verði að kæra ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laga um húsnæðismál til úrskurðarnefndar velferðarmála.

Einnig er lagt til að lögfest verði sérstök heimild til þess að ráðstafa lausafé og öðrum eignum sjóðsins. Gert er ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð þar sem kveðið verði nánar á um framkvæmdaratriði, m.a. um áhættuvilja- og stýringu sjóðsins, eignastýringu, eftirlit og upplýsingagjöf auk hlutverks verkefnisstjórnar.

#### **4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Ákvæði í frumvarpinu eru tilkomin vegna uppskiptingar Íbúðalánasjóðs og er ætlað að mynda lagaramma um starfsemi ÍL-sjóðs.

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til að ætla að það stangist á við stjórnarskrá lýðveldisins eða alþjóðlegar skuldbindingar.

#### **5. Samráð.**

Frumvarpið er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu og í félagsmálaráðuneytinu. Frumvarpið er byggt á tillögum og starfi starfshóps sem félags- og jafnréttismálaráðherra skipaði til að kanna kosti og galla þess að sameina Íbúðalánasjóð og Mannvirkjastofnun í nýja Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

Starfshópurinn var skipaður af félags- og jafnréttismálaráðherra í september 2018 til að leggja fram tillögur að leiðum til að draga úr áhættu ríkisins vegna Íbúðalánasjóðs. Í honum áttu sæti fulltrúar félagsmálaráðuneytisins, fjármála- og efnahagsráðuneytisins og forsætisráðuneytisins, Seðlabanka Íslands auk fulltrúa Íbúðalánasjóðs. Starfshópurinn hafði samráð við fjölda aðila við undirbúning og samningu frumvarpsins, þar á meðal fjármála- og efnahagsráðuneytið, Íbúðalánasjóð, Mannvirkjastofnun, Fjármálaeftirlitið, Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök iðnaðarins.

Frumvarpsdrögin voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 15. júlí 2019, en þá voru ákvæði frumvarpsins hluti af frumvarpi um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, sjá nr. S-189/2019. Umsagnir bárust frá Inspectionem ehf., Hagsmunasamtökum heimilanna, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Neytendastofu, Samtökum rafverktaka, Samtökum iðnaðarins og Verkfræðingafélagi Íslands. Einnig bárust athugasemdir frá Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands. Ekki er í neinni umsögn lagst gegn uppskiptingu Íbúðalánasjóðs.

Samhliða því að unnið var úr umsögnum og gerðar breytingar í samræmi við ábendingar sem þar komu fram var ákveðið að setja ákvæði um úrvinnslu og uppgjör eigna og skulda vegna uppskiptingar Íbúðalánasjóðs í sérstakt frumvarp.

Vegna ábendinga umsagnaraðila um að hætta stafi af heimild til að útvista þjónustu við lánasafn ÍL-sjóðs er rétt að áréttta að ætlunin er að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun muni þjónusta lánasafn ÍL-sjóðs eftir gildistöku laganna og að tryggt verði að allir lántakar sem

tekið hafa lán hjá Íbúðalánasjóði verði jafnsettir bæði hvað varðar réttindi og þjónustu, hvort sem lán þeirra verða áfram í ÍL-sjóði eða verða flutt til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar.

Þá hefur verið brugðist við athugasemdum Fjármálaeftirlitsins varðandi fjárfestingarstefnu og áhættustýringu með því að ráðherra er heimilt skv. 6. gr. frumvarpsins að setja ákvæði í reglugerð til að bregðast við athugasemdum Fjármálaeftirlitsins

## 6. Mat á áhrifum.

### *Efnahagsleg áhrif.*

Verði frumvarpið að lögum verður það markmið ÍL-sjóðs við úrvinnslu eigna og skulda að lágmarka þá áhættu og kostnað sem ríkissjóður stendur frammi fyrir vegna uppsafnaðs fjárhagsvanda Íbúðalánasjóðs. Þær aðferðir sem beitt verður við úrvinnsluna geta haft veruleg efnahagsleg áhrif.

Mikið misvægi hefur skapast á efnahagsreikningi Íbúðalánasjóðs á undanförunum árum vegna mikillar uppsöfnunar lausafjäreigna. Útlán sjóðsins, sem eru verðtryggð jafngreiðslulán með föstum vöxtum, hafa verið greidd upp í miklum mæli vegna lækkandi vaxtastigs hér á landi. Auk þess hefur lítil eftirspurn verið eftir nýjum lánnum á þeim kjörum sem sjóðurinn hefur getað boðið. Íbúðalánasjóður hefur ekki haft tók á að bregðast við þessu með því að greiða upp fjármögnun sína þar sem skuldabréf sem sjóðurinn hefur gefið út frá árinu 2004, svokölluð HFF-bréf, eru óuppgreiðanleg. Þrátt fyrir að raunvextir séu mjög lágir í sögulegu samhengi er ekkert nú sem bendir til þess að þeir hækki verulega í náinni framtíð. Af þeim sökum er hætt við að hlutfall skammtímaeigna sjóðsins á lægri vöxtum en langra skuldbindinga sjóðsins á föstum vöxtum aukist enn ef ekkert verður að gert.

Eftir uppskiptingu munu heildarskuldir ÍL-sjóðs nema 714 milljörðum kr. og heildareignir 719 milljörðum kr. miðað við stöðuna um mitt ár 2019. Stærstur hluti skulda sjóðsins eru HFF-skuldabréf, en um 90% þeirra eru í eigu lífeyrissjóða. Eignasafni fyrirhugaðs ÍL-sjóðs má skipta í fimm þætti, þ.e. útlánasafn, skuldabréf sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnun gefur út til að greiða fyrir félagsleg húsnæðislán, ríkisskuldabréf, sértryggð skuldabréf og ýmsar lausafjäreignir, þ.m.t. innstæður.

Eignaskipting og eignaumsýsla ÍL-sjóðs mun geta haft áhrif á verðmyndun á fjármála-markaði, vexti og virkt peningamagn í umferð. Sem dæmi um slík áhrif gæti varsla Seðlabanka Íslands á innstæðum ÍL-sjóðs dregið úr virku peningamagni í umferð. Sjóðurinn hefur að undanförunu dregið úr innstæðum á reikningi hjá Seðlabanka Íslands en þær hafa dregið úr virku peningamagni í umferð. Seðlabankinn hefur tilkynnt að sjóðurinn hafi ekki heimild til að þess að halda viðskiptareikningi hjá bankanum frá 1. apríl 2020. Umfangsmikið eignarhald sjóðsins á ríkisskuldabréfum dregur úr framboði slíkra bréfa fyrir aðra aðila sem vilja og þurfa á að halda hágæða lausafjäreignum. Að sama skapi geta innstæður í viðskiptabönkum og kaup á sértryggðum skuldabréfum bankanna haft áhrif á fjármögnunarkostnað þeirra og þar með hagkerfið.

Árangursríkasta leiðin til þess að draga úr áhættu ríkissjóðs vegna fyrirhugaðs ÍL-sjóðs og lágmarka efnahagsleg áhrif er að draga saman efnahagsreikning sjóðsins. Þegar litið er til mögulegra aðgerða sem leitt gætu að því markmiði þarf að hafa efnahagslega þætti sem raktir eru hér að framan til hliðsjónar.

### *Áhrif á ríkissjóð.*

Áhrif frumvarpsins á ríkissjóð ráðast af því að hversu miklu leyti ÍL-sjóði tekst að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs af sjóðnum.

Úrvinnsla eigna og skulda ÍL-sjóðs byggir á því meginmarkmiði að lágmarka áhættu ríkissjóðs af skuldbindingum sjóðsins. Í frumvarpi til fjárlaga 2020 kemur fram að mikið misvægi sé á bókfærðu virði eigna og skulda sjóðsins eða sem nemi um 200 milljörðum kr. um mitt ár 2019. Sú upphæð endurspeglar væntanlegan kostnað ríkissjóðs af því að gera upp eignir og skuldir sjóðsins á þeim tímapunkti. Rúm lausafjárstaða sjóðsins og langur líftími skuldbindinganna gerir það að verkum að öðru óbreyttu að ríkissjóður muni ekki þurfa að leggja sjóðnum til lausafé fyrr en um miðjan fjórða áratug þessarar aldar.

Þróun markaðsvaxta, sem hefur bæði áhrif á uppgreiðslur og möguleika í eignastýringu sjóðsins, getur haft veruleg áhrif á framangreindan kostnað þegar upp verður staðið. Lækki vextir enn frekar getur kostnaðurinn orðið meiri en að framan greinir, en minni ef vextir hækka, að öllu öðru óbreyttu. Með því að afmarka ÍL-sjóð sem sérstakt verkefni, verður umsýsla eigna og skulda markvissari og skýrari og skapar aukið svigrúm til að draga úr líkum á því að þessi áhætta raungerist, t.d. með því að líta til þess hluta efnahagsreiknings og þeirra skuldbindinga ríkissjóðs sem bera hærri raunávöxtun. Úrvinnsla eigna og skulda getur þannig krafist beinnar aðkomu ríkissjóðs, sbr. 3. gr. frumvarpsins. Í því sambandi má t.d. benda á að meðaltal hreinnar raunávöxtunar B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins hefur verið 4,8% hvort sem litið er til síðustu fimm eða tíu ára og 3,4% sé litið til undanfarinna 20 ára. Því gæti það verið kostur að ráðstafa eignum til ávöxtunar hjá B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, enda dragi slík ráðstöfun úr skuldbindingum ríkissjóðs vegna B-deildarinnar. Ef ríkissjóður kæmi að úrvinnslu eigna og skulda með slíkum beinum hætti er gert ráð fyrir því að heimilda til ráðstöfunar verði aflað í fjárlögum.

Undan því verður þó ekki vikist að ákvarðanir fyrri ára og lækkun raunvaxta mun leiða til þess að kostnaður falli á ríkissjóð. Frumvarpi þessu er ætlað að mynda umgjörð til að draga úr þeim kostnaði sem fellur á ríkissjóð vegna þessa en sá kostnaður sem til fellur mun bætast við þá rúmu 50 milljarða kr. sem ríkissjóður lagði í endurfjármögnun Íbúðalánasjóðs á árunum 2012–2014.

Eitt af markmiðum frumvarpsins er að heimila ráðstöfun eigna og skulda ÍL-sjóðs með þeim hætti sem talinn er hagkvæmastur fyrir ríkissjóð í víðara samhengi, þ.e. að teknu tilliti til allra beinna og óbeinna skuldbindinga og eigna ríkissjóðs. Í því skyni kann að vera ábata-samt að ráðstafa eignum sjóðsins upp í lífeyrisskuldbindingar eða til fyrirhugaðs Þjóðarsjóðs eða annars sjóðs með sambærilegt hlutverk. Einnig kann að vera hagfelldast fyrir ríkissjóð í heild að gera skiptisamninga við eigendur skuldabréfa Íbúðalánasjóðs og afhenda þeim eignir í eigu ríkissjóðs sem greiðslu fyrir skuldabréfin. Í frumvarpinu eru slíkar heimildir fengnar ráðherra, eftir atvikum að fenginni heimild í fjárlögum eða sérlögum.

Íbúðalánasjóður hefur verið flokkaður í B-hluta ríkissjóðs skv. 50. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015. Verði frumvarp til laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun að lögum má gera ráð fyrir því að stofnunin verði flokkuð í A-hluta í reikningum ríkisins en hins vegar er gert ráð fyrir að Húsnæðissjóður, sem verður í eigu ríkisins en í yfirumsjón Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar samkvæmt frumvarpi til laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, verði flokkaður í B-hluta ríkissjóðs en sjóðnum er ætlað það hlutverk að fjármagna lánveitingar og hluta af rekstri stofnunarinnar. Ef einhver óvissa er um þessa flokkun þá yrði það hlutverk reikningsskilaráðs ríkisins að taka ákvörðun um slíkt álitæfni eða veita umsögn um atriði sem þýðingu hafa fyrir reikningsskil ríkisins, sbr. 63. gr. laga nr. 123/2015. Ætla má að ÍL-sjóður verði flokkaður með B-hluta ríkissjóðs á sama hátt og Húsnæðissjóður og færast þá hlutdeild ríkissjóðs í eigin fé og afkomu sjóðsins í ríkisreikning, hvort heldur sem þessar stærðir eru jákvæðar eða neikvæðar.

Ekki er gert ráð fyrir að rekstur ÍL-sjóðs verði fjármagnaður á fjárlögum. Þess í stað er gert ráð fyrir að rekstur hans verði fjármagnaður með vaxtatekjum og eigin fé ÍL-sjóðs.

Miðað við þær breytingar sem lagt er til að gerðar verði á hlutverki Íbúðalánasjóðs með frumvarpi þessu er ekki gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið hafi hlutverki að gegna við framkvæmd eða eftirlit með sjóðnum. Þar af leiðandi munu greiðslur vegna eftirlits Fjármálaeftirlitsins falla niður þar sem starfsemi sjóðsins mun framvegis ekki falla undir eftirlitsskylda starfsemi.

#### *Áhrif á Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.*

Kveðið er á um starfsemi Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar í frumvarpi til laga um stofnunina sem lagt er fram samhliða þessu frumvarpi. Verði það frumvarp sem hér er til umfjöllunar að lögum verður heimilt að fela öðrum aðila með samningi að annast vörslu og eða umsýslu eigna, þar á meðal útlánasafn sjóðsins. Gert er ráð fyrir að samið verði við Húsnæðis- og mannvirkjastofnun um að stofnunin þjónusti lánasafn ÍL-sjóðs eftir gildistöku laganna. Að öðru leyti hefur frumvarp þetta ekki bein áhrif á starfsemi fyrirhugaðrar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar.

#### *Áhrif á aðrar stofnanir.*

Íbúðalánasjóður heyrir í dag undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins. Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið hafi eftirlit með ÍL-sjóði með sama hætti og gagnvart Íbúðalánasjóði. Í frumvarpi til laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun er lögð til breyting á lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi þess efnis að felld verði brott gjaldskylda Íbúðalánasjóðs. Þannig er hvorki gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið hafi hlutverki að gegna við eftirlit né að stofnunin hafi tekjur af eftirlitsgjaldi í ljósi þessi að ekki verður um eftirlitsskylda starfsemi að ræða.

Viðskiptavinir Íbúðalánasjóðs hafa undanfarið verið mjög lítill hluti af skjólstæðingum umboðsmanns skuldara, meðal annars vegna þess að viðskiptavinir hans fá flestir úrlausn sinna mála hjá sjóðnum. Samkvæmt frumvarpi til laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun er ekki gert ráð fyrir því að ÍL-sjóður greiði áfram gjald til umboðsmanns skuldara.

#### *Áhrif á eigendur skuldabréfa Íbúðalánasjóðs.*

Frumvarpið hefur ekki áhrif á lagalega stöðu eigenda skuldabréfa sem Íbúðalánasjóður hefur gefið út.

#### *Áhrif á einstaklinga.*

Þjónustusamningur við Húsnæðis- og mannvirkjastofnun um umsjón lánasafns sjóðsins, sem heimilaður er, verði frumvarpið að lögum, mun ekki hafa áhrif á þá lántaka sem nú skulda Íbúðalánasjóði og munu þeir halda óbreyttum réttindum og skyldum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er kveðið á um að ráðherra fari með yfirumsjón með ÍL-sjóði og úrvinnslu og uppgjöri eigna og skulda hjá Íbúðalánasjóði, eins og hann verður eftir uppskiptingu þá sem mælt er fyrir um í frumvarpi til laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Gert er ráð fyrir að verkefnið muni heyra stjórnarfarslega undir fjármála- og efnahagsráðherra. Meginmarkmið frumvarpsins er að mynda faglega umgjörð utan um verkefnið og lágmarka áhættu eða kostnað ríkissjóðs af skuldbindingum sjóðsins.

## Um 2. gr.

Í greininni er kveðið á um að ráðherra sé heimilt að skipa þriggja manna verkefnisstjórn til ráðgjafar um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs. Gert er ráð fyrir því að verkefnisstjórnin verði skipuð einstaklingum sem hafa til þess nauðsynlega menntun, þekkingu og reynslu við úrvinnslu á eignum sem þessum. Ráðherra er einnig heimilt að fela verkefnisstjórn tiltekin verkefni við úrvinnslu eigna og skulda. Verði verkefnisstjórninni komið á fót mun ráðherra ákveða þóknun fyrir störf hennar í samræmi við umfang verkefnisins eins og það er skilgreint.

## Um 3. gr.

Í greininni er kveðið á um að ÍL-sjóður sjái um umsýslu og úrvinnslu þeirra eigna sem eftir standa af Íbúðalánasjóði sem færast ekki til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar eða Húsnæðis-sjóðs og að heimilt sé að ráðstafa lausafé og öðrum eignum sjóðsins í samræmi við markmið laganna um að takmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs.

Jafnframt er gert ráð fyrir heimilt sé að fela öðrum, svo sem með sérstökum þjónustusamningi, daglega umsýslu og varðveislu lánasafnsins og ávöxtun afmarkaðra hluta sjóðsins. Með þessari heimild skapast möguleikar til að hagræða í rekstri og samnýta kerfi og starfsfólk annarra aðila er fara með umsýslu lánasafna. Til greina kemur að fela aðila eins og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun að annast umsýslu lánasafns sjóðsins. Þannig væri tryggt að allir lántakar sem tekið hafa lán hjá Íbúðalánasjóði verði jafnsettir bæði hvað varðar réttindi og þjónustu, hvort sem að lán þeirra verða áfram í ÍL-sjóði eða verða flutt til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar.

Til að tryggja jafnræði enn frekar er lagt til að ÍL-sjóður hafi sambærilegar heimildir til afskrifta og beitingar greiðsluferfiðleikaúrræða og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og að hægt verði að kæra ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laga um húsnæðismál til úrskurðarnefndar velferðarmála.

Í greininni kemur fram að leitað skuli heimilda í fjárlögum með aðkomu Alþingis, svo sem í 5. eða 6. gr. fjárlaga, vegna úrvinnslu á eignum og skuldum sem kalla á beina aðkomu ríkissjóðs. Þá er miðað við að ráðherra gefi Alþingi skýrslu árlega um framvindu starfseminnar.

## Um 4. gr.

Í greininni er kveðið á um þagnarskyldu. Nær ákvæðið til allra þeirra sem taka að sér verk samkvæmt frumvarpinu. Samkvæmt ákvæðinu eru framangreindir aðilar bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga, en ákvæðum kaflans var breytt á vorþingi 2019.

Í 2. mgr. er kveðið á um að sá aðili sem veitir viðtöku upplýsingum af því tagi sem um getur í 1. mgr. sé bundinn þagnarskyldu með sama hætti og þar greinir. Sá aðili sem veitir upplýsingar skal áminna viðtakanda um þagnarskylduna. Er 2. mgr. samhljóða 2. mgr. 8. gr. f laga um húsnæðismál.

## Um 5. gr.

Í greininni er lagt til að ÍL-sjóði verði heimilt að innheimta gjöld fyrir veitta þjónustu. Gert er ráð fyrir að ráðherra ákveði gjaldskrá í reglugerð. Ákvæðið er samhljóða gjaldtökuákvæði laga um húsnæðismál og er gert ráð fyrir því að gjaldtaka verði sambærileg og nú er hjá Íbúðalánasjóði.

Um 6. gr.

Í greininni er kveðið á um að ráðherra sé heimilt með reglugerð að setja nánari ramma um það hvernig unnið skuli úr eignum og skuldum sjóðsins. Þá er einnig heimilt að kveða nánar á um hvernig upplýsingagjöf skuli háttað auk hlutverks verkefnisstjórnar.

Um 7. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í ákvæðinu er lagt til að heimilt verði að bjóða þeim starfsmönnum Íbúðalánasjóðs sem sinnt hafa verkefnum vegna ÍLS-sjóðs starf í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Þar koma helst til álita þeir starfsmenn sem sinnt hafa eigna- og áhættustýringu sjóðsins. Einnig er lagt til í ákvæðinu að auglýsingaskylda starfa á vegum ríkisins eigi ekki við um ráðstöfun starfa samkvæmt ákvæðinu.