

*Fjármála- og efnahagsráðuneytið*  
*M i n n i s b l a ð*

---

Viðtakandi: Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis  
Sendandi: Skrifstofa stjórnunar og umbóta, skrifstofa efnahagsmála  
Dagsetning: 9. desember 2019  
Málsnúmer:  
Bréfalykill:

**Efni:** Umsagnir um frumvarp um úrvinnslu eigna og skulda ÍL – sjóðs.

## **I. Inngangur**

Í minnisblaði þessu er að finna viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytisins vegna helstu athugasemda sem bárust í umsögnum til efnahags- og viðskiptanefndar vegna frumvarps til laga um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs vegna uppsafnaðs vanda Íbúðalánasjóðs (Þskj. 487 – 381. mál).

Efnahags- og viðskiptanefnd bárust þrjár umsagnir vegna frumvarpsins frá Fjármálaeftirlitinu, Seðlabanka Íslands og Íbúðalánasjóði. Ráðuneytið telur ekki að athugasemdirnar kalli á breytingar á frumvarpinu en í þeim er að finna gagnlegar ábendingar sem ráðuneytið mun taka tillit til við útfærslu verkefna sem leiða af lögnum.

## **II. Tilefni lagasetningar**

Eins og fram kemur í 1. gr. frumvarpsins er meginmarkmið með uppgjöri og úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs vegna uppsafnaðs fjárhagsvanda Íbúðalánasjóðs. Það markmið næst annars vegar með því að minnka umfang efnahags sjóðsins og draga þannig úr áhættu ríkissjóðs vegna ríkisábyrgða og hins vegar með virkri stýringu á lausafjäreignum sem einkum miðar að því að draga úr misvægi vegna vaxtamunar og verðtryggingarójafnaðar.

Rétt er að áréttta að hefðbundnar fjármálaeignir sem krefjast virkrar stýringar verða aðeins hluti eigna sjóðsins. Aðrar eignir eru útlánasafn og skuldabréf sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnun gefur út til að greiða fyrir félagsleg húsnæðislán. Skuldir sjóðsins eru að langstærstum hluta HFF-skuldabréf. Í samræmi við meginmarkmið frumvarpsins er stefnt að því að draga úr eignum í virkri stýringu. Í því skyni kann að vera ráðlegt að ráðstafa eignum sjóðsins upp í lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs, til fyrirhugaðs Þjóðarsjóðs eða annars sjóðs með sambærilegt hlutverk. Einnig kann að vera hagfellt fyrir ríkissjóð að skipta við núverandi eigendur skuldabréfa Íbúðalánasjóð á þeim bréfum og öðrum eignum. Í frumvarpinu eru slíkar heimildir fengnar ráðherra, eftir atvikum að fenginni heimild í fjárlögum eða sérlögum.

## **III. Viðbrögð við umsögnum**

*Skorður við fjárfestingum ÍL-sjóðs*

Fjármálaeftirlitið telur í umsögn sinni að setja eigi ramma um fjárfestingar ÍL-sjóðs líkt og gilda um verðbréfasjóði og lífeyrissjóði. Með líkum hætti telur Seðlabankinn að í 6. gr. ætti að vera skylda til að setja reglugerð sem skilgreini áhættuvilja sjóðsins með það að markmiði að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs af ÍL-sjóði. Ráðuneytið tekur ekki undir athugasemdir stofnananna og telur heppilegra að ráðherra verði heimilt að setja reglugerð um þessa þætti. Ástæða þess er sú að stefnt er að því að draga verulega úr efnahag sjóðsins á næstu misserum og ekki þykir rétt að takmarka um of þá möguleika sem geta falist í úrlausn eigna og skulda sjóðsins.

Í fyrstu er þó gert ráð fyrir því að fjárfestingarstefna ÍL-sjóðs verði óbreytt frá fjárfestingarstefnu Íbúðalánasjóðs eða þar til ráðherra hefur staðfest tillögur um nýja stefnu frá verkefnastjórn sem er þá í samræmi við úrvinnslu og ráðstafanir sem gerðar verða á eigna- og skuldafafni sjóðsins. Kæmi til þess

að eignir yrðu fluttar til annarra aðila, til að mynda B-deildar LSR eða fyrirhugaðs Þjóðarsjóðs, myndi fjárfestingarstefnan viðkomandi aðila gilda þar um. Ljóst er að eignir ÍL-sjóðs verða ekki nýttar til fjárfestinga í hlutabréfum og erlendum eignum nema að umsýslan yrði færð til ofangreindra aðila í samræmi við þeirra stefnur.

### *Áhættustýring*

Fjármálaeftirlitið telur í umsögn sinni að heppilegra sé að lögfesta sérstakt ákvæði um áhættustýringu, m.a. um sjálfstæði og óhæði hennar. Ráðuneytið telur ekki þörf á því að breyta þeirri tilhöggun sem lögð er til í frumvarpinu þar sem ráðherra verði heimilt að setja reglugerð þar sem kveðið verði á um áhættustýringu sjóðsins. Ljóst er að heppilegt umfang og umgjörð áhættustýringar mun ráðast af því hversu vel tekst til við að minnka efnahag ÍL-sjóðs. Til þess að bregðast við þeim breytileika telur ráðuneytið heppilegast að ráðherra hafi heimild til að setja reglugerð þar um.

Ætla má að í fyrstu verði þó rík þörf á áhættustýringu og unnið er að því að bæta þá umgjörð sem hefur verið um áhættustýringu Íbúðalánasjóðs. Einn liður í undirbúningi að flutningi og yfirfærslu á verkefnum ÍL-sjóðs til fjármála- og efnahagsráðuneytisins en innleiðing á verðbréfaþjónustukerfi frá Íslandsbanka. Það kerfi býður upp á enn betri yfirsýn yfir eignasafn ÍL-sjóðs og skuldir en Íbúðalánasjóður hefur notað til þessa. Einn þáttur í áhættustýringu sjóðsins lýtur að því að fylgjast með hvort fjárfestingar og staða eignasafns sé innan fjárfestingarstefnu og bregðast við ef svo er ekki. Með þessari þjónustu verður það eftirlit með mun betri hætti en áður. Það býður einnig upp á mun betri skýrslugjöf og stýringu markaðsáhættu auk þess sem það heldur utan um skuldir sjóðsins og greiðsluflæði af þeim. Það er því fyrirsjáanlegt að slík stýring verði með enn betra móti heldur en verið hefur.

Útlánasafn verður þjónustað af Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og gert er ráð fyrir að áhættustýring útlánasafnsins sé hluti af því. Uppgreiðsluáhættan verður áfram til staðar en með uppskiptingu Íbúðalánasjóðs skapast tækifæri til að bregðast við henni ef hagkvæmt þykir, nokkuð sem núverandi löggjöf heimilur ekki. Þá má nefna að áfram er gert ráð fyrir hefðbundnu eftirlitshlutverki ríkisábyrgðasjóðs vegna ríkisábyrgða á skuldum sjóðsins. Mikilvægt er að haldið verði utan um bókhald og stöðu ÍL-sjóðs á hverjum tíma og mun ráðherra upplýsa Alþingi árlega um framgang úrvinnslunnar.

### *Hæfiskröfur og stjórnun sjóðsins*

Fjármálaeftirlitið leggur til að kveðið verði á um sérstakar hæfiskröfur verkefnastjórnar ÍL-sjóðs. Bendir FME á hugsanlega fyrirmynd í lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Telur eftirlitið einnig umhugsunarefni hvort ekki sé rétt að fleiri aðilar en ráðherra komi að skipun verkefnastjórnar. Seðlabankinn telur með líkum hætti að æskilegt sé að mælt verði skýrar fyrir um hvernig skipa eigi æðstu stjórnendur ÍL-sjóðs og hvaða hæfis- og hæfnisskilyrði þeir eigi að uppfylla. Telur bankinn að mikilvægt sé að yfir ÍL-sjóði sé meðlögum skipuð stjórn, framkvæmdastjóri, áhættustýringarnefnd og jafnvel fjárstýringarnefnd og eftirlit og ábyrgð þessara aðila skilgreind. Ráðuneytið tekur ekki undir athugasemdir stofnanna. Tillögur þeirra, ekki sist tillaga Seðlabankans, endurspeгла ekki það markmið laganna að dregið verði úr efnahag og starfsemi ÍL-sjóðs. Sökum eðli starfseminnar verður því ekki séð að þörf sé á sérstakri stjórn eða framkvæmdastjóra enda væri slíkt skipulag meira í ætt við sérstaka stofnun eða fyrirtæki. Það á einnig við um fjárstýringarnefnd, en verkefnisstjórn er ætlað að sinna ráðgjöf um úrvinnslu eigna og skulda og koma með tillögur að fjárstýringu sem rúmast innan stefnu. Með því fyrirkomulagi sem bankinn leggur til sé hætta á að ÍL-sjóður öðlist sjálfstætt líf sem dragi ekki úr áhættu ríkissjóðs.

Frumvarpið varðar fyrst og fremst fjármálaumsýslu og úrvinnslu eigna og skulda en þau málefniheyri stjórnarfarslega undir fjármála- og efnahagsráðherra samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu málefna milli ráðuneyta í Stjórnaráði Íslands, enda nátengt almennri lánaumsýslu og sjóðsstýringu ríkissjóðs. Úrvinnsla ÍL-sjóðs er verkefni sem miðar að því að draga úr umfangi efnahags sjóðsins og áhættu ríkissjóðs vegna hans. Eðli eignanna er einnig þess eðlis eins og fram kemur hér að ofan, að ekki er þörf

á daglegri stýringu þeirra nema að hluta til. Bregðast þarf þó við því fjárstreymi sem kann að halda áfram vegna uppgreiðslna á lánum sjóðsins og finna tækifæri til að koma þeim fjármunum í vinnu annars staðar.

Hæfisskilyrði verkefnastjórnar koma fram í greinargerð með frumvarpinu. Þau skilyrði sem eru tilgreind þar eru talin nægjanleg í ljósi þess hver hugmyndin með verkefninu er. Það er ekki gert ráð fyrir því að um fullt starf verði að ræða og í því ljósi er því ekki talið edlilegt að takmarka önnur störf viðkomandi aðila. ÍL-sjóður verður ekki fjármálafyrirtæki heldur úrvinnsluverkefni sem að óbreyttu og ef vel gengur, hefur takmarkaðan líftíma. Mikilvægt er að í verkefnastjórnina veljist einstaklingar með fjölbreytta þekkingu á eigna- og áhættustýringu sem og þekkingu á opinberu fjármálum. Af þessu leiðir að hæfniskröfur í lagatexta yrðu mjög almenns eðlis.

Seðlabankinn nefnir einnig mikilvægi armslengdarsjónarmiða við þessi verkefni. Á það skal bent að samkvæmt frumvarpinu ber ráðherra ábyrgð á úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs og ennfremur að samkvæmt 5. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands fer fjármála- og efnahagsráðherra með eignir ríkisins, þar á meðal verðbréf og hlutabréf og fyrisvar þeirra. Úrvinnsla eigna og skulda ÍL-sjóðs verður ekki undanþegin ábyrgð ráðherra, en samkvæmt lögum um opinber fjármál nr. 123/2015, 45. gr., ber ráðherra að virða meginreglur er lúta að meðferð og ráðstöfun eigna er lúta að gagnsæi, hlutlægni, jafnræði og hagkvæmni.

Almenn þagnarskylduákvæði eiga þó við og verkefnisstjórn yrði einnig að hlíta innherjareglum vegna HFF bréfa. Verkefnisstjórn er ætlað að koma með tillögur til ráðherra um úrvinnslu eigna- og skulda sjóðsins. Í því felst m.a. hugmyndir að ráðstöfun þeirra til lengri eða skemmri tíma. Verkefnastjórn gerir tillögur um fjárfestingastefnu og daglega umsýslu sem rúmast innan þeirrar stefnu. Gerð verður ítarleg verkefnalýsing um hlutverk og ábyrgð verkefnastjórnar.

#### *Eftirlit með sjóðnum og samráð við Seðlabankann*

Seðlabanki Íslands telur æskilegt að virkara eftirlit verði með sjóðnum en lýst er í frumvarpinu. Auk þess telur bankinn nauðsynlegt að bætt verði við málsgrein sem kveður á um samráð við Seðlabanka Íslands áður en teknar eru ákvarðanir um meiriháttar breytingar á samsetningu eigna ÍL-sjóðsins eða sölu þeirra. Ráðuneytið tekur ekki undir athugasemdir bankans varðandi eftirlit með sjóðnum, enda verður hlutverk ÍL-sjóðs að mörgu leyti sambærilegt við lána- og skuldastýringu ríkissjóðs og sætir þannig eftirliti Ríkisendurskoðunar og fjárlaganefndar.

Ráðuneytið tekur hins vegar undir með bankanum að edlilegt sé að haft verði samráð við hann þegar kemur að aðgerðum sem geta haft áhrif á fjármálastöðugleika eða virkni peningastefnunnar. Ráðuneytið telur hins vegar óþarfa að kveðið verði á um það í lögum, enda skýr skilda ráðuneytisins að hafa samráð við Seðlabankann vegna slíkra aðgerða, s.s. á vettvangi Fjármálastöðugleikaráðs.

#### *Markmið*

Seðlabankinn telur að kveða ætti skýrar á um markmið ÍL-sjóðs um að takmarka uppgreiðsluáhættu og aðra áhættu sem gæti leitt til fjárhagslegra skuldbindinga fyrir ríkissjóð í framtíðinni. Ráðuneytið telur ekki þörf að breytingum á markmiðsákvæðum frumvarpsins enda er skýrt kveðið á um það í 1. gr. frumvarpsins að því sé ætlað að „lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs vegna uppsafnaðs fjárhagsvanda Íbúðalánasjóðs“.

#### *Útvistun*

Seðlabankinn telur rétt að kveðið sé á um með skýrari hætti í lögum, eða a.m.k. í skýringum með lögnum að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun muni þjónusta lánasafn ÍL-sjóðs. Ráðuneytið telur ekki þörf á að kveða með skýrari hætti um þessi mál.

Heimilt er skv. frumvarpinu að fela öðrum umsýslu, varðveislu og ávöxtun afmarkaðra hluta eigna sjóðsins. Þessi heimildarákvæði eru mikilvæg í ljósi mögulegra ráðstafana til framtíðar og á það bæði við um útlánasafn sem og aðrar eignir. Það kemur skýrt fram að gert er ráð fyrir að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun þjónusti áfram útlánasafn sjóðsins þannig að lántakendur finna ekki fyrir þessari breytingu. Það kann að koma til álita í framtíðinni að selja eða skipta á útlánasafni við þriðja aðila og með þeirri ráðstöfun yrði þjónustu við lánasafnið mögulega betur fyrir komið annarsstaðar. Heimildarákvæðið um útvistun og þjónustu er því orðað með þessum hætti til að skerða ekki aðra möguleika ríkissjóðs til framtíðar.

Alþingi  
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar  
v/ Austurvöll  
150 Reykjavík

Reykjavík, 3. desember 2019  
Tilvísun: 2019110041

## **Efni: Umsögn um frumvarp til laga um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs vegna uppsafnaðs vanda Íbúðalánasjóðs, 381. mál**

Fjármálaeftirlitið vísar til tölvubréfs nefndasviðs Alþingis, dags. 20. nóvember sl., þar sem óskað var umsagnar um frumvarp til laga um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs vegna uppsafnaðs vanda Íbúðalánasjóðs. Fjármálaeftirlitið þakkar efnahags- og viðskiptanefnd fyrir að veita eftirlitinu tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum um frumvarpið á framfæri.

Ljóst er að Íbúðalánasjóður á við mikinn fjárhagsvanda að stríða. Svo sem kunnugt er stafar vandinn einkum af uppgreiðslum á eldri lánnum sjóðsins og því að verðbréf útgefin af sjóðnum eru ekki uppgreiðanleg. Samhliða þessu hefur lánastarfsemi Íbúðalánasjóðs dregist hratt saman, en ýmis önnur starfsemi sjóðsins hefur aukist, t.d. rannsóknir á húsnæðismarkaði, umsjón með opinberum húsnæðisstuðningi og veiting félagslegra húsnæðislána.

Með hliðsjón af þeirri stöðu sem nú er uppi telur Fjármálaeftirlitið skynsamlegt að fara þá leið sem ráðherra stingur hér upp á og skilja að eldri lánastarfsemi frá annarri starfsemi sjóðsins. Samkvæmt frumvarpinu verður ÍL-sjóður ekki undir eftirliti Fjármálaeftirlitsins og telur eftirlitið ekki tilefni til að gera athugasemd við þá fyrirætlan. Að þessu sögðu vill Fjármálaeftirlitið benda á þrjú atriði sem vert er að taka afstöðu til við lagasetninguna.

### **Litlar skorður við fjárfestingum**

Ljóst er að eignasafn ÍL-sjóðs verður afar stórt á alla mælikvarða. Eignir sjóðsins eru skuldsettar og er íslenska ríkið í ábyrgð fyrir skuldbindingum sjóðsins. Það er því vart unnt að leggja nógu þunga áherslu á mikilvægi þess að vel takist til við ávöxtun eignanna. Í því sambandi skal minnt á að upplausnarvirði Íbúðalánasjóðs var í árslok 2018 neikvætt um sem nemur um 59 milljörðum króna.<sup>1</sup> Sú tala mun hækka enn frekar ef tap verður á fjárfestingum ÍL-sjóðs.

Í ljósi þessara mikilsverðu almannahagsmuna telur Fjármálaeftirlitið áhyggjuefni hversu litlar skorður frumvarpið setur við fjárfestingum ÍL-sjóðs. Ýmis lög takmarka fjárfestingarheimildir ýmissa annarra mun minni aðila, sem sýsla sem fjármuni almennings og fjárfesta, svo sem verðbréfasjóða og lífeyrissjóða. Telur Fjármálaeftirlitið æskilegt að samskonar rammi sé settur um fjárfestingar ÍL-sjóðs. Bendir Fjármálaeftirlitið á VII. kafla laga nr. 129/1997, um

---

<sup>1</sup> Hér er miðað við ársreikning 2018. Gangvirði verðbréfaútgáfu sjóðsins hefur hækkað um 154 milljarða króna í takt við lækkandi vexti, en á móti koma sambærileg áhrif til hækkunar á útlánasafni sjóðsins. Sjóðurinn metur þá hækkun upp á 78 milljarða króna og miðað við það er upplausnarvirðið neikvætt sem nemur um 59 milljörðum króna.



skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, sem hugsanlegrar fyrirmyndar í þeim efnum.

Að mati Fjármálaeftirlitsins er ekki nægjanlegt að lögin kveði eingöngu á um að ráðherra geti í reglugerð kveðið á um áhættuvilja sjóðsins. Áhættuvilji endurspeglar þá áhættu sem aðili vill taka, en í honum felst ekki endilega afstaða til þess hvernig setja eigi saman eignasafn (t.d. hvort heimila eigi fjárfestingu í óskráðum verðbréfum, hver hlutfall hlutabréfa eigi að vera af eignasafninu, hvort heimila eigi gerð afleiðusamningar o.þ.h.).

Hér kann sú spurning að vakna í hverju hættan felist við að eftirláta ráðherra að móta fjárfestingarstefnu sjóðsins. Því er til að svara að stjórnvöld geta þá samþykkt fjárfestingarstefnu sem ekki hlýtur umfjöllun löggjafans, og nýtur ef til vill takmarkaðs stuðnings þar. Miðað við núverandi frumvarp er ekkert því til fyrirstöðu að fjárfestingarstefna sjóðsins verði endurskoðuð eftir hverjar kosningar, með tilheyrandi óvissu fyrir sjóðinn.

### Mikilvægi áhættustýringar

Fjármálaeftirlitið bendir á að mikilvægt sé að starfrækt sé áhættustýring hjá ÍL-sjóði og að sjálfstæði hennar og óhæði gagnvart öðrum rekstrareiningum sé tryggt.

Svo sem áður greinir varðar starfsemi ÍL-sjóðs mikilsverðum almannahagsmunum. Mikilvægt er að hvers konar áhætta sé greind tímanlega af óháðum aðila sem getur þá, ef nauðsyn krefur, vakið athygli ráðherra á áhættunni og mögulegum viðbrögðum.

Núverandi lagafrumvarp gerir ráð fyrir því að ráðherra sé heimilt að setja reglugerð þar sem m.a. sé kveðið á um áhættustýringu sjóðsins. Fjármálaeftirlitið telur heppilegra að sett verði sérstakt ákvæði í lögin um áhættustýringu, m.a. um sjálfstæði og óhæði hennar.

### Hæfiskröfur til verkefnastjórnar

Afar mikilvægt er að umgjörð utan um ÍL-sjóð sé formföst, gagnsæ og til þess fallin að vekja traust. Miklu skiptir að þeir aðilar sem stýra för búi yfir sérþekkingu á umfangsmikilli eignastýringu, sem verður helsta verkefni ÍL-sjóðs.

Með hliðsjón af þessu, og vegna þeirra almannahagsmuna sem fylgja ÍL-sjóði, vekur Fjármálaeftirlitið athygli á því að ekki eru gerðar sérstakar hæfiskröfur til verkefnastjórnar ÍL-sjóðs.<sup>2</sup> Leggur Fjármálaeftirlitið til að sérstakar hæfiskröfur verði settar í lögin og bendir í því sambandi á hugsanlega fyrirmynd í 2.-3. mgr. 52. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Þá er umhugsunarefni hvort ekki sé rétt að fleiri aðilar en ráðherra komi að skipun verkefnastjórnarinnar.

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

  
Björk Sigurðsdóttir

  
Andrés Þorleifsson

<sup>2</sup> Í greinargerð með frumvarpi kemur þó fram að gert sé ráð fyrir að verkefnastjórnin verði skipuð aðilum með nauðsynlega menntun, þekkingu og reynslu við úrvinnslu á eignum sem þessum.

Alþingi - nefndarsvið  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík

Reykjavík 3. desember 2019

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs vegna uppsafnaðs vanda Íbúðalánasjóðs, mál 381, þskj. 487.

Íbúðalánasjóður fagnar því að frumvarp um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs vegna uppsafnaðs vanda Íbúðalánasjóðs sé komið fram á Alþingi og leggur sjóðurinn til að frumvarpið verði samþykkt.

Íbúðalánasjóður telur að með samþykkt frumvarpsins verði stigið mikilvægt skref til að aðgreina stjórnslu ríkisins á sviði húsnæðismála og fjármálaumsýslu vegna eldri útlánastarfsemi sem rekin var í samkeppni við aðrar fjármálastofnanir.

Umsýsla og umfang fjármuna vegna uppgreiðslna eldri lána er orðinn afar stór þáttur í rekstri Íbúðalánasjóðs. Slík umsýsla fellur illa að núverandi starfsemi hans sem framkvæmdaaðila húsnæðismála og stjórnþækis stjórnvalda þegar kemur að stefnumótun, greiningum og framkvæmd á húsnæðisstuðningi hins opinbera. Því er mikilvægt að aðgreina þann hluta starfseminnar sem tengist umsýslu fjármuna núverandi verkefnum á sviði húsnæðismála og finna umsýslunni viðunandi farveg innan stjórnkerfisins.

Stjórn Íbúðalánasjóðs ákvað sumarið 2018 að senda erindi til ráðherra húsnæðismála þar sem athygli var vakin á þeim vanda í rekstri sjóðsins sem tilkominn var vegna viðvarandi og aukinna uppgreiðslna á einstaklingslánasafni sjóðsins. Ástæður uppgreiðslna má m.a. rekja til aukins framboðs lána á húsnæðislánamarkaði, fyrst með tilkomu bankanna inn á markaðinn og síðar stóru auknum útlánum lífeyrissjóðanna til húsnæðiskaupa, ásamt þeim breytingum sem gerðar voru á útlánaheimildum Íbúðalánasjóðs í kjölfar tilmæla Eftirlitsstofnunar EFTA frá 18 júlí 2011, sbr. lög nr. 84/2012.

Þar sem ekki er heimilt að ráðstafa uppgreiðslum til að greiða upp skuldir sjóðsins (HFF bréf) né að lána út nema í mjög takmörkuðu mæli, hefur uppgreiðslum verið ráðstafað í vaxtaberandi eignir sem nema í dag rúmlega 40% af heildareignum eða rúmlega 300 milljörðum króna. Stærð eigna utan lánasafns og ávöxtunarmöguleikar setja sjóðnum skorður enda vandasamt að byggja upp stórt safn á skömmum tíma án þess að hafa áhrif á verðlagningu á markaði.

Það að skuldir sjóðsins séu óuppgreiðanlegar, verðtryggðar og með jöfnum greiðslum en eignir hins vegar uppgreiðanlegar og ekki nema hluti þeirra




verðtryggðar, skapar misvægi milli eigna og skulda og sjóðurinn því bæði óvarinn fyrir breytingum á verðbólgu og markaðsvöxtum. Lækkun vaxta síðustu ár hefur leitt þess að vaxtamunur er nú orðinn neikvæður, hreinar vaxtatekjur þar með og ljóst að ganga mun á eigið fé sjóðsins.

Haustið 2018 skipaði félags- og jafnréttismálaráðherra starfshóp sem var falið það verkefni að leita leiða til að draga úr áhættu ríkissjóðs vegna aukinna uppgreiðslu lána hjá Íbúðalánasjóði.

Fyrsta skrefið í þeirri vinnu var að leggja til við stjórn sjóðsins að farið yrði í bókhaldslegan aðskilnað og mynduð yrði samráðsnefnd Seðlabanka Íslands, fjármálaráðuneytis og félagsmálaráðuneytis til að tryggja aðkomu þeirra aðila sem bera ábyrgð á fjármálum hins opinbera. Þá lagði hópurinn til að farið yrði í lögformlegan aðskilnað þ.e. að skilja eldri fjármálaumsýsluna frá núverandi starfsemi. Með þeim hætti væri best tryggt að úrvinnsla og stýring áhættu vegna fjármálaumsýslu eldri starfsemi verði markviss enda hefur ríkið fleiri úrræði til að draga úr áhættu sinni. Tillögur þessar voru samþykktar á ríkisstjórnarfundum í mars síðastliðnum og í kjölfarið skipaði stjórn Íbúðalánasjóðs fjárfestingarráð ÍL-sjóðs sem m.a. er skipað fulltrúum frá fjármálaráðuneyti og Seðlabanka Íslands. Ráðinu er ætlað að vera stjórn sjóðsins til ráðgjafar um ákvarðanir varðandi umsýslu fjármuna vegna uppgreiðslna fram að því tímamarki sem ríkið tekur hana til sín og afar mikilvægt að tryggja góða upplýsingagjöf þarna á milli.

Starfsfólk Íbúðalánasjóðs hefur í góðri samvinnu við fulltrúa fjármálaráðuneytis, Seðlabanka Íslands og félagsmálaráðuneytis unnið markvisst að uppskiptingu sjóðsins þar sem markmiðið er að aðgreina þann hluta starfseminnar sem tengist umsýslu fjármuna vegna uppgreiðslna eldri lána frá núverandi starfsemi og verkefnum sem snúa að félagslegu hlutverki og stjórnsýslu húsnæðismála. Þessi aðskilnaður verður að teljast lykilsenda þess að báðum stofnunum farnist vel í þeim mikilvægu hlutverkum sem þeim er ætlað að sinna til framtíðar, annars vegar til að skapa stöðugleika á húsnæðismarkaði og hins vegar við að draga úr áhættu ríkisins vegna aukinna uppgreiðslna lána hjá Íbúðalánasjóði. Til þess að sporna við því að áhætta ríkissjóðs vegna eldri fjármálaumsýslu aukist frekar og flýta fyrir því að húsnæðistillögur stjórnvalda í tengslum við lífsskjarasamningana komist til framkvæmda er mikilvægt að meðferð málanna verði hraðað eins og unnt er.

Virðingarfyllt  
f.h. Íbúðalánasjóðs,

  
Hermann Jónasson,  
forstjóri





3. desember 2019

Tilv.: 1911063

Nefndasvið Alþingis  
[nefnadasvid@althingi.is](mailto:nefnadasvid@althingi.is)  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík

*Efni:* Umsögn um frumvarp til laga um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs vegna uppsafnaðs vanda Íbúðalánasjóðs, 381. mál.

Með tölvupósti dags. 20. nóvember s.l. óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs vegna uppsafnaðs vanda Íbúðalánasjóðs, 381. mál.

Í frumvarpi til laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (319. mál á yfirstandandi löggjafarþingi) er mælt fyrir um uppskiptingu Íbúðalánasjóðs. Seðlabanki Íslands skilar einnig umsögn vegna þess frumvarps og vísast til hennar. Samkvæmt tillögunum verður greint á milli uppgjors eldri skuldbindinga sjóðsins og framtíðarstarfsemi með stofnun tveggja nýrra sjóða, þ.e. Húsnæðissjóðs, sem falla mun undir Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, en uppgjör eldri skuldbindinga Íbúðalánasjóðs verður í sjóði sem mun kallast ÍL-sjóður. ÍL-sjóður mun sinna þeim verkefnum og fara með þau réttindi, skyldur, eignir og skuldbindingar Íbúðalánasjóðs sem ekki eru fluttar til Húsnæðissjóðs. Seðlabanki Íslands styður ákvörðun um uppskiptingu Íbúðalánasjóð en telur að ýmis ákvæði um ÍL-sjóðinn í frumvarpinu skorti skýrleika.

Miðað við mitt ár 2019 verða í úrvinnslu og uppgjóri ÍL-sjóðs um 719 ma.kr. af eignum og ásamt um 714 ma.kr. af skuldum. Vegna þeirra miklu hagsmuna sem um ræðir telur Seðlabankinn mikilvægt að yfir ÍL-sjóði sé með lögum skipuð stjórn, framkvæmdarstjóri, áhættustýringarnefnd og jafnvel fjárstýringarnefnd og eftirlit og ábyrgð þessara aðila skilgreind. Armslengdarsjónarmið leiða einnig til þess að slíku skipulagi sé komið á milli ÍL-sjóðs og fjármála- og efnahagsráðherra vegna ákvarðana er varða fjárhagsleg málefni sjóðsins. Æskilegt er að lögin mæli fyrir um skyldu til að koma slíku fyrirkomulagi á, fremur en að ráðherra hafi heimild til að setja verkefnastjórn með óljós markmið. Æskilegt væri að mæla skýrar fyrir um hvernig skipa skuli æðstu stjórnendur ÍL-sjóðs og hvaða hæfis- og hæfnisskilyrði þeir eiga að uppfylla. Þá telur Seðlabankinn að kveða ætti

skýrar á um markmið ÍL-sjóðs um að takmarka uppgreiðsluáhættu og aðra áhættu sem gæti leitt til fjárhagslegra skuldbindinga fyrir ríkissjóð í framtíðinni.

Samkvæmt frumvarpinu er ekki annað eftirlit með sjóðnum en árleg skýrsla ráðherra til Alþingis. Æskilegt er að eftirlit verði virkara en lýst er í frumvarpinu. Þá er óljóst hvernig upplýsingaskylda gagnvart verðbréfamarkaði verður uppfyllt og virðist gengið út frá því að fjármála- og efnahagsráðuneytið taki að sér upplýsingaskyldu á verðbréfamarkaði vegna HFF-bréfa sem Íbúðalánasjóður, sem útgefandi þessara bréfa, hefur sinnt.

*Um einstakar greinar frumvarpsins*

Í 1. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að fjármála- og efnahagsráðherra fari með yfirstjórn ÍL-sjóðs og hafi yfirumsjón með úrvinnslu og uppgjöri eigna og skulda sem verða eftir í ÍL-sjóði við uppskiptingu Íbúðalánasjóðs. Í skýringum með ákvæðinu er gert ráð fyrir að verkefnið muni heyra stjórnarfarslega undir fjármála- og efnahagsráðherra. Þá segir í greinargerðinni að meginmarkmið frumvarpsins sé að mynda faglega umgjörð utan um verkefnið og lágmarka áhættu eða kostnað ríkissjóðs af skuldbindingum sjóðsins.

Það fyrirkomulag að fjármála- og efnahagsráðherra sé settur yfirmaður yfir sjóðnum er að mati Seðlabankans óheppilegt þar sem venjan er að setja stjórn, framkvæmdarstjóra, áhættustýringarnefnd og jafnvel fjárstýringarnefnd yfir sambærilega sjóði. Mikilvægt er að gætt sé að armslengdarsjónarmiða á milli ákvarðana er varða fjárhagsleg málefni sjóðsins og ráðherra, þannig að ráðherra komi ekki beint að ákvörðunum um fjárfestingar og ráðstöfun fjármuna sjóðsins. Í núverandi lögum er mælt fyrir um hvernig skipa skuli stjórn Íbúðalánasjóðs, hver hæfisskilyrði stjórnarmanna og forstjóra eru og hvaða kvaðir gilda um fjárhagsleg tengsl þessara aðila. Í frumvarpinu eru gerðar sambærilegar kröfur til stjórnarmanna Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Engar sambærilegar kröfur eru hins vegar gerðar samkvæmt frumvarpinu þrátt fyrir hina miklu hagsmuni sem þar eru í húfi.

Seðlabankinn telur það fyrirkomulag á yfirstjórn sjóðsins sem lýst er í 1. gr. vera óæskilegt. Mikilvægt er að hafa í huga, að hér verður um að ræða eitt stærsta eigna og skuldaumsýslufélag landsins. Því verður að gera ríka kröfu til eftirlitsskyldu þeirra aðila sem stýra eiga félaginu.

Samkvæmt 2. gr. frumvarpsins er fjármála- og efnahagsráðherra heimilt að skipa þriggja manna verkefnisstjórn til ráðgjafar um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs. Þá er einnig heimilt að fela verkefnisstjórn afmörkuð verkefni sem varða úrvinnslu eigna og skulda. Í skýringum með ákvæðinu er gert ráð fyrir því að verkefnisstjórnin verði skipuð

einstaklingum sem hafa nauðsynlega menntun, þekkingu og reynslu við úrvinnslu á eignum sem þessum.

Seðlabankinn bendir á að eingöngu er kveðið á um *heimild* ráðherra til að skipa verkefnastjórn. Engin skylda hvílir á ráðherra að framselja ákvörðunarvald um fjárhagsleg málefni sjóðsins auk þess sem ekkert er fjallað um hvernig skuli skipað í verkefnastjórnina eða hvaða nánari kröfur eigi að gera til hennar og starfsmanna hennar.

Í 3. gr. frumvarpsins, sem lýtur að úrvinnslu eigna og skulda, telur Seðlabankinn nauðsynlegt að bæta við málsgrein sem kveður á um samráð við Seðlabanka Íslands áður en teknar eru ákvarðanir um meiriháttar breytingu á samsetningu eigna ÍL-sjóðsins eða sölu þeirra, þ.e.a.s. að því marki það gæti haft áhrif á laust fé í umferð, útgáfu og umfangsmikil viðskipti með skuldabréf, verðmyndun á markaði og/eða fjármálastöðugleika.

Í 3. gr. segir jafnframt að heimilt sé að fela öðrum umsýslu, varðveislu og ávöxtun afmarkaðra hluta eigna sjóðsins án þess að því sé lýst nánar. Í skýringum með ákvæðinu kemur fram að til greina komi að fela aðila eins og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun að annast umsýslu lánasafns sjóðsins. Þá segir í 3. kafla greinargerðarinnar að verði frumvarpið að lögum þá sé *gert ráð fyrir* að samið verði við Húsnæðis- og mannvirkjastofnun um að stofnunin þjónusti lánasafn ÍL-sjóðs eftir gildistöku laganna. Í 5. kafla greinargerðarinnar segir að vegna ábendinga umsagnaraðila um að hætta stafi af heimild til að útvista þjónustu við lánasafn ÍL-sjóðs sé rétt að áréttu að ætlunin sé að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun muni þjónusta lánasafn ÍL-sjóðs eftir gildistöku laganna. Með hliðsjón af ofangreindu gæti verið rétt að kveða á með skýrari hætti í lögunum eða a.m.k. í skýringum með lögunum að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun muni þjónusta lánasafn ÍL-sjóðs.

Í 6. gr. frumvarpsins er tiltekið að ráðherra sé heimilt að setja reglugerð þar sem m.a. komi fram áhættuvilji og áhættustýring ÍL-sjóðs, og ákvæði um hvernig eignastýringu sjóðsins, eftirliti og upplýsingagjöf skuli háttað auk hlutverks verkefnisstjórnar. Brýnt er að reglugerð verði sett um eignastýringu sjóðsins sem skilgreini áhættuvilja sjóðsins, með það að markmiði að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs af sjóðnum. Ætti því 6. gr. frumvarpsins að kveða á um *skyldu* til að setja slíka reglugerð í stað heimildar.

Samkvæmt 6. gr. er mælt fyrir um að heimilt verði að setja í reglugerð ákvæði um upplýsingagjöf. Íbúðalánasjóður er útgefandi HFF-bréfa, sem eru skráð skuldabréf í kauphöll, og ber ábyrgð á opinberri upplýsingagjöf gagnvart markaðsaðilum. Eins og fram kemur í 1. kafla greinargerðarinnar er gert ráð fyrir 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. Meðal þessara verkefna er umsýsla með HFF-bréfin, þ.m.t. skyldur til upplýsingagjafar.

Þar sem ÍL-sjóðurinn á að heyra beint undir fjármála- og efnahagsráðherra má draga þá ályktun að ábyrgð á opinberri upplýsingagjöf, eins og samkvæmt lögum um verðbréfavíðskipti, hvíli hjá ráðherranum. Mikilvægt er að ráðuneytið þekki þær skyldur sem því fylgir og sé í stakk búð til að sinna því hlutverki. Í þessu sambandi er rétt að benda á ákvæði laga um verðbréfavíðskipti varðandi innherjareglur sem eiga að standa vörð um trúverðugleika markaðarins og stuðla að jafnræði fjárfesta. Innherjareglunum ásamt ákvæðum laga um markaðsmisnotkun, er ætlað að tryggja gagnsæi og heilindi markaðarins.

Einnig er hátt hlutfall eigna ÍL-sjóðsins skráð ríkisskuldabréf og sértryggð skuldabréf sem skráð eru í kauphöll. Þegar dregið verður úr eignum sjóðsins með sölu eða annarri ráðstöfun er mikilvægt að rétt sé staðið að tilkynningarskyldu og upplýsingagjöf gagnvart markaðinum og gangsæi og jafnræði fjárfesta sé gætt.

Í samningi milli fjármála- og efnahagsráðuneytisins og Seðlabanka Íslands um lánaumsýslu ríkissjóðs dags. 29. janúar 2019 kemur fram að bankinn annist samskipti við m.a. kauphöll vegna tilkynningarskyldu og upplýsingagjafar þegar kemur að útboðum, uppkaupum og skiptiútboðum ríkisverðbréfa. Í frumvarpsdrögunum er óljóst hvernig þessu verður háttað þegar byrjað verður að draga úr skráðum eignum ÍL-sjóðsins.

Virðingarfyllst,  
SEÐLABANKI ÍSLANDS



Ásgeir Jónsson  
seðlabankastjóri



Sturla Pálsson  
framkvæmdastjóri